

Comisión Nacional del Agua
Agua Potable, Drenaje y Tratamiento
Auditoría de Desempeño: 2018-5-16B00-07-0229-2019

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar que los resultados del otorgamiento de subsidios para el desarrollo de infraestructura asociada con la potabilización, drenaje y tratamiento de aguas permitieron contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Alcance

El alcance de la auditoría comprendió la revisión del diseño del Pp y su relación con la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; las atribuciones de la CONAGUA en materia de cambio climático; el diseño de las Reglas de Operación del Pp S074 para el otorgamiento de subsidios para el desarrollo de infraestructura asociada con la potabilización, drenaje y tratamiento de aguas y su vinculación con el cambio climático; el sistema de evaluación del desempeño; la coordinación institucional en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; el otorgamiento de subsidios para la construcción y rehabilitación de infraestructura de potabilización de agua, drenaje y tratamiento de aguas residuales y su contribución al cambio climático; así como el análisis del ejercicio de los recursos del Pp S074 en materia operativa y transversal; la evaluación de los mecanismos de control y seguimiento en el control interno y la rendición de cuentas, así como los avances en la contribución del Pp al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El alcance temporal comprendió el ejercicio fiscal 2018.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación respecto del diseño, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación del Programa de Agua potable, Drenaje y Tratamiento y su contribución a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Antecedentes

En el artículo 4, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho”, así como “que toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.”

En este tema, México enfrenta el reto de atender una serie de problemas ambientales como: el cambio climático; la pérdida de los ecosistemas y de su biodiversidad; la escasez y contaminación de los recursos hídricos, y los

problemas de la calidad del aire, los cuales constituyen serios obstáculos para alcanzar la sustentabilidad en el futuro.

En los diagnósticos de la planeación nacional y sectorial se señala que el problema público asociado al deterioro del medio ambiente es ocasionado por el incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático, debido, entre otros factores, a la insuficiente y deficiente planeación de las políticas públicas que se han diseñado para su atención.

En junio de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley General de Cambio Climático (LGCC), como una estrategia transversal para la operación de la política pública del Cambio Climático, que estableció la instalación de un Sistema Nacional de Cambio Climático (SNCC), en el que se identifica la transversalidad de la política, una estrategia nacional, así como un programa especial y un conjunto de instrumentos de política para la evaluación, seguimiento y monitoreo de las acciones, como el Sistema de Información sobre el Cambio Climático (SICC), el Registro Nacional de Emisiones (RENE), el Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (INEGI), y el Sistema de Información de la Agenda de Transversalidad del Programa Especial de Cambio Climático (SIAT-PECC).

En el artículo 3, fracción IV, de la LGCC se define al Cambio Climático como la “variación del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera global y se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos comparables”. En la fracción II, del mismo artículo, se indica que la adaptación se refiere a las “Medidas y ajustes en sistemas humanos o naturales, como respuesta a estímulos climáticos, proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño, o aprovechar sus aspectos beneficiosos”; y en la fracción XXVIII, se señala que la mitigación es la “Aplicación de políticas y acciones destinadas a reducir las emisiones de las fuentes, o mejorar los sumideros de gases y compuestos de efecto invernadero”.

Para operar la estrategia transversal, en el artículo 3, fracción XXIII, párrafos segundo y tercero, del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018, se establece que, en los Anexos de este Decreto, entre ellos el Anexo 16, comprenden los recursos para la atención de la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. Dichos recursos deberán ser ejercidos de forma tal que permitan su debido seguimiento, evaluación y difusión para conocer su impacto conforme al Plan Nacional de Desarrollo y las políticas públicas derivadas del mismo”.

En dicho anexo, se estableció la instrumentación de 55 programas presupuestarios para dar atención a la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático por un monto de 61,457,819.9 miles de pesos, de los cuales, la ASF determinó revisar los 22 (40.0%) programas presupuestarios con mayor monto de recursos autorizados en el anexo, a los que se les asignó un presupuesto de 15,515,928.1 (25.2%) miles de pesos, que significó el 25.2% del total en materia de adaptación y mitigación de los efectos de cambio climático. De este monto, al programa presupuestario S074 “Agua Potable, Drenaje y Tratamiento”, a cargo de la CONAGUA y objeto de esta auditoría, se le autorizaron 778,663.4 miles de pesos, que representaron el 1.3% del total aprobado a esa estrategia transversal.

En el Anexo 2, Clasificación de Programas Presupuestarios (Pp's) del Manual de Programación y Presupuesto se establece que los programas de modalidad "S" están "Sujetos a Reglas de Operación" y se encuentran en el grupo de "Subsidios: Sectores Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios". La finalidad a la que pertenece el Pp es la de desarrollo social, ya que en esta clasificación se incluyen los programas, actividades y proyectos relacionados con la protección ambiental, lo cual es congruente, ya que la Matriz de Indicadores para Resultados de dicho programa se encuentra asociada al enfoque transversal 10. "Recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del Cambio Climático".

En ese contexto, y conforme a lo establecido en el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública 2018, se determinó evaluar el programa presupuestario S074 "Agua Potable, Drenaje y Tratamiento" y su contribución a la adaptación y mitigación de los efectos del Cambio Climático, para lo cual, para la operación específica del programa, en 2018, se le asignaron 3,587,133.6 miles de pesos para su operación y 778,663.4 miles de pesos para acciones de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Resultados

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en 2018, entre los programas de mediano plazo: el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Programa Nacional Hídrico y el Programa Especial de Cambio Climático, no existió una vinculación adecuada y precisa del Pp S074 "Agua Potable, Drenaje y Tratamiento" con la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Se constató que aun cuando las Reglas de Operación y la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp S074 cumplieron con los requisitos establecidos en la legislación vigente, y que la CONAGUA contribuyó a la línea de acción del Programa Especial de Cambio Climático "Mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero con el incremento de la cobertura de tratamiento de aguas residuales municipales" y al indicador "Millones de toneladas anuales de CO₂e mitigadas por el PECC", se determinó que, ni en dichas reglas, ni en la MIR del Pp se estableció una métrica que permitiera determinar la vinculación del programa con el enfoque transversal de cambio climático, ni la forma en que se puede medir y dar seguimiento.

En cuanto a la implementación y seguimiento de los proyectos, se comprobó que de los 1,111 proyectos aprobados para la creación y rehabilitación de infraestructura de agua potable, drenaje y tratamiento aprobados mediante el Pp S074, la CONAGUA vinculó 184 con el enfoque transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, mismos que cumplieron con los requisitos de acceso al programa establecidos en las Reglas de Operación, de los cuales 161 se asociaron con el servicio de alcantarillado y 23 al servicio de tratamiento de aguas residuales.

Se constató que, si bien la CONAGUA realizó un monitoreo continuo sobre el avance administrativo, físico y financiero de cada uno de los proyectos subsidiados y que reportó los resultados en sus informes trimestrales, éstos no contaron con algún apartado asociado para reportar las acciones, los recursos ejercidos y los resultados vinculados al enfoque transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Respecto de los resultados de los 184 proyectos referidos, se verificó que, en 2018, se invirtieron 1,930,588.7 miles de pesos, de los cuales únicamente 965,173.0 miles de pesos (50.0%) fueron de inversión federal, mediante el Pp S074, y 965,415.7 miles de pesos (50.0%) de inversión de la contraparte, la cual implica aportaciones estatales, municipales, del organismo operador u otra fuente de financiamiento.

Se corroboró que de los 161 proyectos de alcantarillado, enfocados en recibir, conducir y evacuar las aguas provenientes de las descargas de usos municipales, comerciales y de servicios domésticos, se beneficiaron 2,293,703 habitantes, de los que 230,493 fueron incorporados a ese servicio y 2,063,210 se favorecieron con la rehabilitación de la infraestructura de alcantarillado para su vivienda; mientras que los 23 proyectos de plantas de tratamiento de aguas residuales, que consistieron en infraestructura y acciones para la recolección, conducción, tratamiento y disposición de las aguas residuales generadas en los centros de población, se trataron 3,862.1 litros por segundo, de los que 950.1 fueron incorporados a dicha infraestructura y 2,912.0 litros fueron mejorados en función de la calidad del saneamiento.

En relación con la contribución del Pp S074 al enfoque transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, se verificó que, en 2018, mediante el reporte del indicador de la MIR "Cobertura nacional de tratamiento de aguas residuales municipales" vinculado con el indicador del PECC "Millones de toneladas anuales de CO₂e mitigadas por el PECC" se determinó la mitigación de 0.178 MtCO₂e (Millones de toneladas de CO₂e), 66.7% menos que la meta anual programada para ese año de 0.535 MtCO₂e; no obstante, de 2013 a 2018 la meta acumulada programada para ese periodo de 2.88 MtCO₂e se superó en 11.0%, al alcanzarse 3.197 MtCO₂e en 2018.

Sobre el ejercicio de los recursos autorizados para la implementación de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático mediante el Pp S074, se corroboró que existieron diferencias entre lo reportado en la Cuenta Pública del ejercicio fiscal 2018 (874,098.1 miles de pesos) y las bases de datos en las que se registraron las acciones del programa y las CLC's de los proyectos asociados al enfoque, por 91,074.9 miles de pesos y 506,434.7 miles de pesos, respectivamente. Además de que no se acreditó con la documentación justificativa y comprobatoria el ejercicio del gasto realizado, lo cual fue notificado al Órgano Interno de Control en la CONAGUA.

Consecuencias Sociales

En 2018, la CONAGUA realizó la planeación, coordinación, implementación, seguimiento y evaluación del Pp S074 "Agua potable, drenaje y tratamiento"; sin embargo, dichos procesos presentaron deficiencias en cuanto a la vinculación de dicho Pp con el enfoque transversal de los efectos del cambio climático. No obstante, los resultados permitieron acreditar la contribución del programa al cumplimiento de la estrategia transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, mediante la mitigación de 3.197 Millones de toneladas de CO₂e mediante el tratamiento de aguas residuales, con lo que se coadyuvó a mejorar el bienestar y la calidad de vida de los 125 millones de mexicanos, en materia ambiental.

Resumen de Resultados y Acciones

Se determinaron 13 resultados, de los cuales, en 6 no se detectaron irregularidades y los 7 restantes generaron: 11 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 1 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, se determinó que, en 2018, la CONAGUA no dispuso de los instrumentos suficientes para atender la problemática relacionada con el cambio climático, debido a que aun cuando contó atribuciones y con un modelo de correlación entre los procesos de tratamiento de aguas residuales municipales y la disminución de los gases de efecto invernadero, se identificaron deficiencias en el diseño y vinculación del Pp S074 “Agua Potable, Drenaje y Tratamiento” con los programas sectoriales, lo que impidió establecer una adecuada y precisa alineación con el enfoque transversal referido, por lo que se determinó que no se ha afrontado adecuadamente el problema de cambio climático.

Asimismo, se determinó que aun cuando los resultados de los proyectos asociados al cambio climático por parte de la CONAGUA mostraron una contribución a la mitigación de gases de 3.197 MtCO₂e (Millones de toneladas de CO₂e) mediante el tratamiento de aguas residuales, su operación fue inercial, debido a que no estableció una métrica que determinara en qué medida contribuyen a los objetivos asociados con el cambio climático.

En cuanto al ejercicio de los recursos en el enfoque transversal referido, se determinó que el organismo mostró deficiencias en el reporte de información presupuestaria, al existir diferencias entre lo reportado en la Cuenta Pública del ejercicio fiscal 2018 y las bases de datos internas de la Comisión, además de que no proporcionó la evidencia documental para la comprobación del gasto de los recursos destinados a esa materia.

Los resultados de la fiscalización y la atención de las recomendaciones contribuirán a que la CONAGUA establezca una vinculación adecuada entre el Pp S074 y el enfoque transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, lo que le permitirá establecer mecanismos de control precisos para la programación, seguimiento y ministración de recursos de los proyectos asociados en la materia, a efecto de asegurar que la información reportada sea oportuna, confiable, suficiente y pertinente.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Víctor Butrón Guerrero

Tizoc Villalobos Ruiz