

RESULTADOS DEL TERCER  
PROGRAMA PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LOS  
SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
EN COMUNIDADES RURALES  
PROSSAPYS III





RESULTADOS DEL TERCER  
PROGRAMA PARA LA SOSTENIBILIDAD  
DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE  
Y SANEAMIENTO EN COMUNIDADES  
RURALES  
PROSSAPYS III

Comisión Nacional del Agua

Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos del programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo a la Ley aplicable y ante la autoridad competente.

# Introducción

## Marco institucional

Los Estados Unidos Mexicanos, es una república que cuenta con una población de 112 millones de habitantes, de los cuales 22 por ciento habitan en localidades menores a 2 500 habitantes. En nuestro país las áreas rurales<sup>1</sup> concentran tres cuartas partes de la población nacional que vive en pobreza extrema; ahí se presentan los mayores rezagos en cobertura de agua potable y alcantarillado, por lo que México enfrenta un enorme desafío para incrementar la cobertura de agua potable y saneamiento en dichas áreas, en particular teniendo en cuenta que existen alrededor de 192 mil localidades rurales en el país, su lejanía de los centros urbanos y dispersión.

Otro punto a considerar es que en México, el crecimiento poblacional y económico se ha dado en las áreas de menor disponibilidad de agua, en el centro y norte del país, donde tan sólo se cuenta con el 31 por ciento de la disponibilidad nacional y se concentra el 83.35 por ciento de la población, situación que contrasta con la zona sureste, donde existe el 69 por ciento de la disponibilidad y únicamente el 16.65 por ciento de la población.

Antes de 1995 no existía en la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) un área específica para la atención de zonas rurales con servicios de agua potable y saneamiento, estas localidades eran atendidas por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que dentro sus programas contaba con una vertiente de atención a grupos marginados con infraestructura, sin embargo en el Programa Nacional Hidráulico 1995-2000<sup>2</sup> se establecieron los lineamientos para mejorar el desempeño de los sistemas rurales, incluyendo más canales de participación de los beneficiarios, reforzando el financiamiento para ampliar las coberturas, priorizar las zonas marginadas, activar la organización y el trabajo comunitarios, así como descentralizar la operación de los programas hacia los estados y municipios.

Con el propósito de participar, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales en la ardua tarea de reducir el rezago existente de estos servicios en el

---

1 Poblaciones menores a 2 500 habitantes.

2 De acuerdo a la Ley de Planeación, cada periodo de Gobierno Federal (sexenio) el poder ejecutivo está obligado a presentar un Plan Nacional de Desarrollo y del cual se desprenden diferentes programas sectoriales por el mismo periodo, como lo es Programa Hidráulico Nacional hoy llamado Plan Nacional Hídrico; este contiene las políticas, objetivos, estrategias, líneas de acción y metas por alcanzar en el desarrollo del sector hidráulico.

país. fue instrumentado el Programa Rural de Agua Potable y Saneamiento en 1996, para ser ejecutado por los estados con base en acuerdos de coordinación y anexos técnicos y de ejecución firmados con la CONAGUA, a los cuales se daría seguimiento mediante las *comisiones de regulación y seguimiento* (CORESE).

En 1999 el programa rural se fortaleció, con la contratación por parte del Gobierno de México de un préstamo externo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para su financiamiento parcial. A raíz de este crédito el programa se transformó denominándosele a partir de entonces: Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales (PROSSAPYS). Desde el inicio del programa, la actual Gerencia de Programas Federales de Agua Potable y Alcantarillado, ha tenido a su cargo el implementar, difundir, dirigir, coordinar y evaluar las actividades referentes a la ejecución de los componentes del programa, así como el establecimiento de sus normas y procedimientos.

En este contexto, en 1999 se firmó el primer crédito (1161/OC-ME) con el BID para implementar el PROSSAPYS, con tan buenos resultados que se firmaron dos etapas más posteriormente, la segunda (1645/OC-ME) en diciembre de 2005 y la tercera (2512/OC-ME) en junio del 2011.

## Antecedentes

Este programa está diseñado para su ejecución a través de los estados y municipios. La transferencia de los programas de obra y recursos correspondientes por parte de la federación, se formaliza a través de la suscripción de acuerdos de coordinación<sup>3</sup> con sus correspondientes anexos anuales de ejecución y técnico con cada entidad federativa participante.

El objetivo desde los orígenes del programa ha sido *proveer de servicios de agua potable y saneamiento a comunidades rurales menores de 2 500 habitantes, preferentemente con un alto grado de marginación, dentro de un marco que incentive la participación activa y organizada de los beneficiarios y garantice la sostenibilidad de la operación de los sistemas. Sin distinción de género.*

---

3 Los acuerdos de coordinación que también pueden recibir el nombre de convenios de coordinación, son los instrumentos jurídicos que suscriben la federación a través del titular de la CONAGUA y los estados de la república representados por sus gobernadores y que tienen por objeto impulsar el federalismo, mediante la conjunción de acciones y la descentralización de programas a la entidad y fomentar el desarrollo regional. En ellos se establece entre otros aspectos: los recursos presupuestales que se transferirán al gobierno estatal; los programas federales a operar (zonas urbanas, rurales, agua limpia, etc.); bienes muebles que se transferirán a las dependencias y organizaciones del sector hidráulico estatal; reorganización del sector hidráulico estatal y supervisión de los programas y acciones del desarrollo hidráulico.

Con el paso del tiempo el programa ha sido objeto de sucesivas adecuaciones y modificaciones. Entre las más importantes están: En un principio la estructura financiera era del 50/50 por ciento entre la federación y el estado (incluyendo en algunos casos, aportaciones municipales en la parte estatal); en el PROSSAPYS II se incrementó la participación federal hasta 70 por ciento para localidades de alta y muy alta marginalidad y para los Estados con menores coberturas de agua potable (Veracruz, Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla). Posteriormente se implementó hasta cien por ciento de subsidio federal para estudios y proyectos ejecutivos en localidades de alta y muy alta marginación, en localidades con problemas de salud y en aquéllas pertenecientes a municipios con menor índice de desarrollo humano (IDH).

Además durante el PROSSAPYS II se le dio prioridad a las localidades con cobertura inferior a 20 por ciento de agua potable. También se introdujo el criterio de costo unitario menor, bajo un umbral de 450 dólares per cápita, para llevar el recurso a más localidades con mayor población. Se buscó mejorar la focalización de los recursos a las localidades más pobres y fortalecer los aspectos que inciden en la sostenibilidad de los servicios. Se incrementó la aportación federal a las localidades según su índice de marginación.

En el PROSSAPYS III se buscó profundizar en el fortalecimiento de los ejecutores estatales y municipales, garantizar el acompañamiento técnico posterior a la recepción de los sistemas, apoyar la preparación y divulgación de materiales de apoyo a la gestión comunitaria.

## Generalidades

<b>Nombre del programa</b>	Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales III
<b>Préstamo número:</b>	2512/OC-ME
<b>Oganismo financiero</b>	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
<b>Agente financiero</b>	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI)
<b>Costo del programa</b>	500 millones de dólares
<b>Monto del préstamo</b>	250 millones de dólares
<b>Fecha de firma</b>	28 de junio de 2011
<b>Fecha de terminación</b>	27 de junio de 2015
<b>Fecha de elegibilidad</b>	23 de noviembre de 2011
<b>Plazo</b>	2011 a 2015

# Características

## Objetivo del PROSSAPYS III

El objetivo general del programa fue apoyar los esfuerzos del prestatario para incrementar la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento en localidades de hasta 10 mil habitantes, bajo criterios de sostenibilidad operativa y financiera. Para las localidades rurales de hasta 2 500 habitantes, el enfoque fue incentivar y consolidar la gestión comunitaria de los sistemas; para las localidades urbanas de 2 501 a 10 mil habitantes, el enfoque era diseñar e instrumentar esquemas institucionales o empresariales de gestión sustentable acorde con las características de la localidad. El programa buscó también evaluar las posibilidades de aprovechamiento sustentable de agua residual tratada en uso agrícola a pequeña escala, mediante la preparación y ejecución de proyectos piloto de reúso de agua a nivel de comunidades rurales y promover el fortalecimiento institucional y fiduciario a nivel local y estatal, con la debida coordinación nacional y la descentralización de responsabilidades y recursos.

### **La estrategia del PROSSAPYS III se desarrolló a través de las siguientes componentes:**

#### Componente 1. Desarrollo institucional y fortalecimiento a los ejecutores

Con esta componente se buscó continuar y profundizar las actividades de fortalecimiento de los organismos operadores, de los proyectos del programa a nivel estatal y municipal, en materia de planeación sectorial, promoción y desarrollo del programa y atención a las comunidades rurales. Los recursos asignados a esta componente financiaban servicios en la forma de consultorías para la preparación de estudios y asistencia técnica, acciones de capacitación y divulgación, y la adquisición de materiales y equipos para desarrollar.

#### Componente 2. Atención social y participación comunitaria

El objetivo de esta componente fue contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de agua potable y saneamiento mediante la ejecución de las siguientes acciones en localidades de hasta 2 500 habitantes: (i) la creación y/o fortalecimiento de figuras organizativas comunitarias para la administración, operación y mantenimiento de los sistemas de agua potable y saneamiento construidos, y (ii) la implantación de acciones de capacitación en educación sanitaria y ambiental en las comunidades beneficiarias del programa.

### Componente 3. Infraestructura de agua potable y saneamiento

Con los recursos asignados a esta componente se financiaron las siguientes actividades: (i) la construcción de sistemas de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y saneamiento; (ii) la supervisión de las obras; (iii) diseños y estudios de factibilidad de las obras propuestas discutidos y aceptados por la comunidad correspondiente, considerando tecnologías compatibles con las características socio-económicas y los intereses y capacidades de la comunidad; (iv) la preparación y ejecución de proyectos piloto para evaluar las posibilidades de aprovechamiento de agua residual tratada en uso agrícola a pequeña escala, en parcelas demostrativas de hasta 10 hectáreas, y (v) el desarrollo de estudios de diagnóstico, de ingeniería, legales, financieros y de diseño institucional que se requieran para instrumentar esquemas de gestión sustentables en comunidades entre 2 501 y 10 mil habitantes.

#### Ejecución

El organismo coordinador fue la CONAGUA, quien fue la responsable de la coordinación técnica del programa, a través de sus oficinas centrales, organismos de cuenca y direcciones locales. BANSEFI fungió como agente financiero. La CONAGUA transfería a los estados y municipios elegibles, los recursos asignados por el gobierno federal en su presupuesto anual para financiar las actividades previstas en cada componentes del programa. Con base en esas transferencias y una vez verificada la elegibilidad de los gastos incurridos, se efectuaron los desembolsos de los recursos del financiamiento para reembolsar dichos gastos. Para la ejecución del programa; la CONAGUA contó con la participación de las entidades federativas, mediante la suscripción de acuerdos de coordinación específicos, en los que se identificaban las necesidades locales, se programaban las acciones en el marco del programa y se establecieron los acuerdos de financiamiento para éstas. Las iniciativas del programa fueron financiadas mediante la concurrencia de recursos federales fondeados con el crédito otorgado por el BID y con recursos del presupuesto de egresos de la federación; así como aportaciones de las entidades federativas beneficiadas.

La aportación de recursos de las entidades federativas para la ejecución de las acciones del programa fue en promedio del 24.5 % del monto total anual ejercido; alcanzando su máximo valor en el ejercicio fiscal 2011; mientras que la menor aportación se registró en el ejercicio fiscal 2012.

## Metas alcanzadas

Distribución de acciones PROSSAPYS en 2 765 localidades, por categoría. Años 2011 y 2012



Acciones y localidades PROSSAPys por entidad federativa, 2011-2012

Clave	Entidad Federativa	Acciones	Beneficiarios	Localidades
01	Aguascalientes	25	13,303	25
02	Baja California	5	2,262	6
03	Baja California Sur	59	20,530	75
04	Campeche	60	32,531	60
05	Coahuila	23	7,349	25
06	Colima	46	18,711	47
07	Chiapas	63	39,852	77
08	Chihuahua	103	50,000	107
10	Durango	278	79,158	322
11	Guanajuato	59	44,930	78
12	Guerrero	117	52,411	117
13	Hidalgo	147	114,739	273
14	Jalisco	24	10,418	74
15	México	71	49,450	84
16	Michoacán	51	16,448	58
17	Morelos	40	34,403	23
18	Nayarit	48	31,953	52
19	Nuevo León	16	7,089	23
20	Oaxaca	75	30,801	81
21	Puebla	101	72,639	140
22	Querétaro	20	20,696	29
23	Quintana roo	18	10,179	18
24	San Luis Potosí	47	29,847	80
25	Sinaloa	67	36,229	94
26	Sonora	45	25,415	46
27	Tabasco	17	18,463	17
28	Tamaulipas	25	19,564	42
29	Tlaxcala	24	18,934	24
30	Veracruz	201	172,415	369
31	Yucatán	9	27,907	229
32	Zacatecas	56	34,926	70
	<b>TOTAL</b>	<b>1940</b>	<b>1,143,552</b>	<b>2,765</b>

\*/ Únicamente obras nuevas de agua potable, alcantarillado y sanitarios rurales, así como habitantes incorporados por vez primera a los servicios.

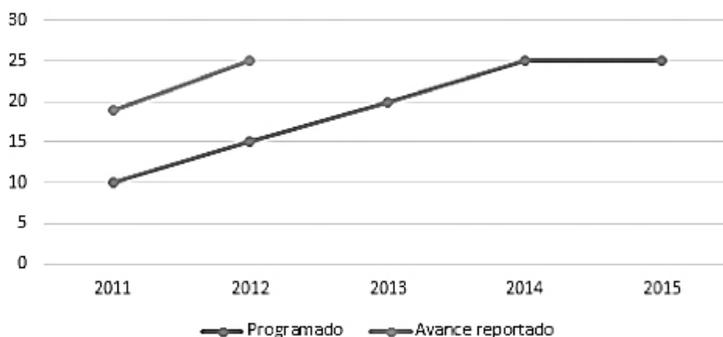
Adicionalmente, se realizaron 358 acciones de rehabilitación en obras de agua potable y alcantarillado, para beneficio de 245 210 habitantes de 510 localidades.

Asimismo, a fin de apoyar la construcción de infraestructura en ejercicios futuros, con los recursos del programa se realizaron 948 estudios y proyectos de agua potable y alcantarillado.

## Desarrollo institucional y fortalecimiento de ejecutores

Este componente contaba con una asignación de 12.5 millones de dólares, lo que representaba un 2.5 por ciento del presupuesto total del programa. Se reporta que al año 2012 habían sido formulados 20 planes de fortalecimiento a ejecutores, con lo que la meta del programa fue alcanzada tres años antes de lo previsto.

Planes de fortalecimiento a ejecutores formulados



## Atención social y participación comunitaria

Se realizaron los trabajos de atención social necesarios para el involucramiento de la población en todas las fases del proyecto, desde la elaboración del diagnóstico participativo hasta la construcción de la obra y la posterior definición de los cobros por servicio que garanticen su sostenibilidad de mediano y largo plazo. Mediante estas actividades se fortaleció la participación activa y organizada de las comunidades a partir del diseño de los proyectos y para la administración y mantenimiento de los sistemas, por medio de la capacitación efectiva de las comunidades. Se pudo constatar que en 94 de 104 de las localidades de la muestra beneficiadas con la ejecución de obras, se constituyó y fortaleció la figura organizativa comunitaria para la operación y administración y mantenimiento de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento; mediante asambleas en donde se discutieron los alcances de las obras, las inversiones, las tarifas y reglamentaciones para normar el correcto uso que se le debería de dar a los sistemas. Es importante señalar que al momento de la ejecución del programa PROSSAPYS III se realizaron acciones de contraloría social que fortalecieron la participación comunitaria. Los resultados en campo al respecto de la operación y mantenimiento del sistema fueron que el 51% de los sistemas de la muestra que están en funcionamiento, son administrados y operados por comités comunitarios, mientras que el 44 por ciento, son operados y administrados por algún organismo operador, ayuntamiento o comisión estatal.

# Conclusión

El diseño del PROSSAPYS III al igual que los anteriores se considera que fue adecuado para atender las circunstancias que enfrentaban las localidades rurales en torno a los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

El beneficio de los habitantes de las comunidades rurales del país a través de la construcción de sistemas de agua potable y saneamiento básico es palpable, adicionalmente con el programa PROSSAPYS se fomentó los beneficios en la calidad de vida mediante la construcción de los sistemas de agua potable y saneamiento, el trabajo comunitario y la participación social, estableciendo estrategias para tomar acuerdos y formas para el seguimiento de estos acuerdos en las comunidades rurales.

Del resultado de las encuestas realizadas en campo a los usuarios de los servicios de agua potable y saneamiento, se desprende que el 70 por ciento están satisfechos con el servicio, que las obras construidas generan mejoras directas a las localidades beneficiadas, evidenciando la conveniencia de continuar con el programa.

Entre las lecciones aprendidas está la recomendación de establecer programas anuales de seguimiento a comunidades beneficiadas, por parte de los gobiernos municipales y estatales; ya que se encontró evidencia en campo de la falta de una acción dentro del procedimiento del programa que involucre a los miembros de los gobiernos municipales, en el monitoreo y seguimiento sobre las situaciones que guardan los sistemas construidos.

Otra sugerencia sería dentro de lo posible, homologar los modelos de desarrollo institucional de las entidades y dependencias ejecutoras y asegurarse que lo planificado se refleje efectivamente en buenas prácticas en la ejecución, verificable y eficaz, desde la identificación de las acciones hasta la integración y validación de expedientes, la licitación y construcción de las obras, la adquisición de bienes y servicios, la recepción, el control de avances físico-financieros y el cierre de los ejercicios cronológicamente.

El aspecto más importante del programa fue la intención de generar una organización comunitaria encargada de la gestión hasta la administración en forma sostenible los servicios de agua potable y saneamiento en las comunidades rurales del país. En este sentido la relevancia del programa se incrementó en la medida en que se tiende a fortalecer las capacidades de dichas organizaciones comunitarias para la correcta operación, administración y mantenimiento de los sistemas de agua potable y saneamiento que se construyan en el país.

## Experiencias positivas

Entre varias, se identificaron tres casos de éxito: Ignacio Zaragoza, municipio de Magdalena Peñasco, estado de Oaxaca; Vía Corta El Patrocinio, municipio de Pinos, estado de Zacatecas y la localidad de San Luis, municipio de Lázaro Cárdenas, estado de Quintana Roo. Presentan las siguientes características:

- Cohesión social y fuerte participación comunitaria.
- Correcta operación del sistema.
- Disposición de los habitantes para participar en asuntos relacionados con el beneficio de la población en general.
- Buena organización del comité para con la administración y mantenimiento del sistema.
- Aportación regular de la comunidad para recibir el servicio.

En la medida que la gestión comunitaria se volvió el modelo predominante de prestación de servicios en zonas rurales, se puso más énfasis en factores que influyen en la sostenibilidad en las fases de operación, mantenimiento y administración. La característica principal de este modelo de prestación es que una organización comunitaria presta el servicio y la comunidad tiene el poder de toma de decisiones sobre la forma en que se presta. Este tipo de organizaciones tiene ciertas ventajas, como la posibilidad de actuar directamente a nivel local y el control social del servicio, además del logro de un desempeño satisfactorio en la prestación del mismo. La sostenibilidad en primera instancia depende de factores que tienen que ver con el tamaño de la población, la gobernanza y el desempeño del prestador del servicio comunitario. La gobernanza se refiere a la forma en que están organizados los procesos de toma de decisiones para la gestión del servicio. Incluye por una parte la estructura institucional formal, por ejemplo en términos del tipo de organización y el cumplimiento de los requisitos legales. Pero también los procesos informales que influyen en la toma de decisiones, como la participación de los usuarios. El desempeño se refiere a la forma en la cual cumple con las actividades de administración, operación y mantenimiento del sistema, pago de tarifa. Un prestador de servicios de agua potable y saneamiento que logra altos estándares de desempeño en estos ámbitos probablemente brinda un servicio de buena calidad, con el apoyo de los miembros de la comunidad.



Cuidemos y valoremos el agua que mueve a México

[www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx) • [www.conagua.gob.mx](http://www.conagua.gob.mx)