



Controla Tu Gobierno
Herramientas para el control social
de la acción gubernamental



Comisión de Cuenca
de los Ríos Amecameca y La Compañía



CONTRALORÍA SOCIAL AL PROGRAMA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES.

Primer Informe, agosto 2017.

CONTRALORÍA SOCIAL AL PROGRAMA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES.

Primer Informe, agosto 2017.

Esta publicación se elaboró gracias al apoyo de



Este documento se encuentra bajo una licencia Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 México (CC BY-NC-ND 2.5 MX).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/mx>

Contenido

Introducción.....	5
1. Acceso a la información y transparencia en el Programa de Tratamiento de Aguas Residuales.....	9
Cumplimiento de obligaciones de transparencia.....	10
Solicitudes de información.....	11
Tipo de respuestas	13
Recursos de Revisión.....	15
Plataformas de acceso a la información	18
2. La Comisión Nacional del Agua y el Programa de Tratamiento de Aguas Residuales en los Informes de la Auditoría Superior de la Federación.....	21
La CONAGUA en los Informes de la revisión de la cuenta pública 2015 y 2016.....	23
Los informes de las auditorías de inversiones físicas del Programa de Tratamiento de Aguas Residuales 2012 y 2013 para el Estado de México, y la Auditoría de Desempeño del PROTAR para 2014.....	26
3. Capacitación y asistencia técnica para la contraloría social del Programa de Tratamiento de Aguas Residuales	35
4. Las visitas a las plantas de tratamiento de aguas residuales y levantamiento de información en campo.....	38
Casos de Plantas de Tratamiento que no ofrecen el servicio para el que fueron construidas.....	39
Ficha 1	40

Ficha 2.....	41
Ficha 3.....	42
Ficha 4.....	42
Ficha 5.....	43
Ficha 6.....	44
Ficha 7.....	45
Ficha 8.....	45
Ficha 9.....	46
Ficha 10.....	47
Propuestas.....	48
Bibliografía.....	51
Glosario.....	52
Acrónimos.....	54

Introducción¹

Hasta hace muy poco tiempo México parecía ser un ejemplo de articulación entre el gobierno y las organizaciones civiles para impulsar leyes anticorrupción, y avanzar en la construcción conjunta de un gobierno abierto y transparente. Aunque el panorama se ha ido ensombreciendo paulatinamente, es innegable que hoy en día las y los mexicanos disponemos de un entramado jurídico dirigido a desalentar la corrupción y transparentar la función pública. El reto ahora es poner estas nuevas reglas en acción, resguardar su buen funcionamiento y asegurarnos de que no haya retrocesos.

En diversas regiones del mundo y particularmente en América Latina², las organizaciones civiles se han aliado con las Entidades de Fiscalización Superior, para colaborar en la tarea de vigilar que los programas de gobierno y el presupuesto público se utilicen para el bien común y no para intereses particulares o de grupo. En México el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y los sistemas de transparencia y fiscalización derivados de las reformas a la Constitución y sus leyes reglamentarias, representan una oportunidad para que las entidades de fiscalización y control abran la puerta a la participación de la sociedad civil en las tareas de vigilancia del gasto y la correcta operación de los programas gubernamentales.

¹ Este documento es resultado de un trabajo colectivo al que contribuyeron todas las personas que integran las organizaciones aliadas: la Comisión de Cuenca de los Ríos Amecameca y de la Compañía, su Presidente el Dr. Oscar Monroy; Atzin, A.C. y quienes participan en el Grupo Promotor de la Subcuenca de Xochimilco y sus Afluentes, presidida por la Mtra. Guadalupe Figueroa; ControlaTuGobierno, A. C. y sus integrantes. Agradecemos particularmente a las personas de las comunidades, maestros, ejidatarios, estudiantes, miembros de los gobiernos municipales, mujeres y hombres que participaron para desarrollar este ejercicio colectivo de contraloría social. Para todos, todo nuestro agradecimiento.

² La Organización Internacional de Instituciones de Auditoría Superior (INTOSAI), incluye entre sus prioridades estratégicas la de estrechar la cooperación con organizaciones internacionales y sociedades civiles en una red anticorrupción (Plan Estratégico para el período 2011-2016, INTOSAI, s/f). En 2009 la Organización Latinoamericana y de El Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS) creó la Comisión Especial de Participación Ciudadana que tiene como uno de sus objetivos específicos impulsar metodologías para la promoción de la participación ciudadana en el control fiscal y “desarrollar programas de capacitación sobre instrumentos, metodologías, enfoques teóricos y experiencias prácticas en materia de participación ciudadana y control social.” (OLACEFS, s/f). Por su parte, la Alianza para el Gobierno Abierto ha reconocido la importancia de la participación de la sociedad civil en procesos de contraloría social y monitoreo ciudadano. Filipinas y República Dominicana, por ejemplo, han incluido en sus planes de acción proyectos para el monitoreo de programas sociales y proyectos de infraestructura agrícola, así como proyectos piloto de contraloría social para fortalecer las capacidades de fiscalización de la Cámara de Cuentas.

Con el propósito de construir un modelo de contraloría social que contribuya a la construcción de este proceso colaborativo entre la sociedad civil y las entidades de fiscalización superior, ControlaTuGobierno, se alió con profesores de la Universidad Autónoma Metropolitana, la Comisión de Cuenca de los Ríos Amecameca y de La Compañía (CCRAC), y el Grupo Promotor de la Subcuenca de Xochimilco, Milpa Alta y sus Afluentes (ATZIN), para desarrollar un proyecto piloto de contraloría social centrado en el Programa de Tratamiento de Aguas Residuales (PROTAR) impulsado por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) entre 2009 y 2015³.

¿Por qué contraloría social en programas gubernamentales relacionados con el agua? La elección del tema obedeció a dos razones principales, la primera es que en México desde hace más de una década existe un amplio proceso organizativo en torno al Derecho Humano al agua y al saneamiento, con suficiente capacidad técnica y organizativa como para elaborar propuestas de política pública⁴; construir y diseñar proyectos de ley⁵; articular iniciativas ciudadanas desde el ámbito comunitario hasta el regional y nacional⁶ con redes de aliados en el ámbito internacional⁷. La segunda razón es que las recientes reformas y nombramientos en materia de transparencia y combate a la corrupción conforman un escenario ideal para que las entidades de fiscalización superior mexicanas abran de una vez por todas espacios de colaboración de mayor relevancia a la sociedad civil, y se incorporen a la tendencia que en diversas regiones del mundo ha estado implementándose y obteniendo buenos resultados durante casi una década (Ramkumar, 2017; Carrión, 2015; Cornejo, 2011; Peruzotti, 2010).

³ El Programa de Tratamiento de Aguas Residuales (PROTAR), aunque se llamó igual en 2016, cambió sus siglas a PROSAN, y en 2017 forma parte del Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (PROAGUA)

⁴ Un resultado de estos procesos es El Plan Hídrico de la Subcuenca de los Ríos Amecameca y de La Compañía elaborado por la Comisión de Cuenca de los ríos Amecameca y La Compañía. El documento se encuentra disponible en el siguiente vínculo: <http://comisiondelacuena.org/plan-hidrico/>

⁵ Para consultar la Iniciativa Ciudadana de Ley General de Agua y el proceso organizativo que la respalda, consultar el siguiente vínculo: <http://aguaparatodos.org.mx/la-iniciativa-ciudadana-de-ley-general-de-aguas/>

⁶ Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua <http://www.comda.org.mx/participan-mas-de-100-organizaciones-en-visita-del-relator-de-la-onu-para-denunciar-violaciones-al-derecho-al-agua-potable-y-saneamiento-en-mexico/>;

⁷ FANMEXICO, [http://www.fanmexico.net/es/content/%C2%BFqui%C3%A9nes-somos](http://www.fanmexico.net/es/content/%C2%BFqui%C3%A9nes-somos;); RedVida <http://www.laredvida.org/>; Blue Planet Project <http://www.blueplanetproject.net/>; entre otros.

Es en ese contexto que las organizaciones aliadas emprendimos el proyecto de contraloría social al Programa de Tratamiento de Aguas Residuales, cuya metodología consistió básicamente en las siguientes acciones:

- Consulta de información pública e ingreso de solicitudes de información;
- Revisión de los informes de auditoría al Programa de Tratamiento de Aguas Residuales correspondientes a 2012, y 2013 en el Estado de México y 2014 a nivel nacional; y a una muestra de informes de auditorías realizadas a la gestión que realiza la CONAGUA en 2015 y 2016;
- Capacitación de las organizaciones participantes, maestros universitarios y líderes comunitarios;
- Visitas a las plantas de tratamiento de aguas residuales y levantamiento de información en campo.

Al concluir esta primera etapa del proyecto, hemos decidido sistematizar los resultados alcanzados con el fin de ubicar las fortalezas y debilidades del proceso, y hacer un llamado a las entidades de fiscalización y control, con el ánimo de que, al conocer lo que hemos encontrado, acepten acompañarnos y probar con esta experiencia la viabilidad de abrir nuevos canales de interlocución y colaboración con organizaciones civiles y universidades.

En las siguientes páginas se describen las diferentes etapas del proceso de contraloría social, así como los hallazgos que consideramos más relevantes. En el primer apartado está todo lo correspondiente a la información pública, tanto la que está disponible en línea como la que se obtuvo mediante solicitudes a través de las plataformas de acceso a la información, y la que fue resultado de los recursos de revisión que interpusimos. Esta sección incluye un breve balance de dichas plataformas, sus fortalezas y debilidades, aunque sabemos (y esperamos) que estos aspectos cambien para bien en el futuro cercano.

En el segundo apartado se presentan las principales observaciones que hizo la Auditoría Superior de la Federación a la gestión de la CONAGUA en el marco de la revisión de la cuenta pública de 2015 y 2016. Asimismo se reseñan los resultados de la auditoría de inversiones físicas al Programa de Tratamiento de Aguas Residuales en el Estado de México en 2012 y 2013; y la auditoría al desempeño de este programa en 2014.

El proceso de capacitación se describe en el tercer apartado para ilustrar cómo se fue construyendo el ejercicio de contraloría social a las plantas de tratamiento de aguas residuales, con las personas que participaron en su ejecución. Es importante mencionar que el proyecto se encuentra en marcha y que aún falta que quienes participaron sigan aplicando la metodología de contraloría social a otros aspectos de la gestión y la infraestructura hídrica de su región.

El cuarto apartado muestra los resultados que se obtuvieron al contrastar la información documental con lo observado en una muestra de las plantas de tratamiento visitadas. Los casos que se seleccionaron son aquellos que cumplen con dos características: a) son plantas de tratamiento que tienen posibilidades de volver a funcionar con una inversión mínima de recursos públicos; y b) hay un interés de la comunidad por ponerlas en funcionamiento para poder usar el agua tratada.

El último apartado presenta un conjunto de propuestas dirigidas a las entidades de fiscalización y control, así como al Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública. Consideramos que la contraloría social sólo es útil si logra activar la intervención de las instituciones que tienen la responsabilidad legal de supervisar el buen desempeño de las entidades públicas, la correcta operación de los programas gubernamentales y asegurar la probidad en la administración del presupuesto. Nuestra propuesta es que los resultados de la contraloría social sean retomados por las entidades de fiscalización y control, y mediante procesos expeditos de investigación y reparación del daño, se restablezcan los servicios y se reparen o repongan las obras, que la población tanto necesita.

1. Acceso a la información y transparencia en el Programa de Tratamiento de Aguas Residuales.

El portal electrónico de la Comisión Nacional del Agua y del Sistema Nacional de Información del Agua ofrece gran cantidad de información en materia hídrica, datos estadísticos e incluso georeferenciados. Por esta razón resulta paradójico que para auditar el Programa de Aguas Subterráneas en el marco de la revisión de la cuenta pública 2016, la Auditoría Superior de la Federación haya tenido que utilizar datos procedentes de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Entre la información que está disponible públicamente en el portal de CONAGUA está el *Inventario Nacional de Plantas Municipales de Potabilización y de Tratamiento de Aguas Residuales en Operación*, la versión más actual de este documento es del año 2015⁸. Este inventario no estaba disponible para el Estado de México en su versión 2017, por lo que se solicitó y se obtuvo vía SAIMEX. En el caso de la Ciudad de México, existe un documento similar denominado *Reporte de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales 2014*⁹, que obtuvo mediante un motor de búsqueda, sin embargo tampoco ofrece un panorama completo y actualizado sobre este tipo de infraestructura.

En estos inventarios no figuran muchas de las plantas que se encontraron durante las visitas a campo, por ejemplo, la de Tenango del Aire, en el Estado de México, o las de San Lucas Xochimanca, Nativitas, San Gregorio, Ampliación Tepepan y Calpilli Caltongo, en la Delegación Xochimilco. En otros casos las plantas de tratamiento sí aparecen en el *Inventario*, pero no están operando o funcionan a una capacidad menor a la reportada en este documento, como en los casos de Santa María, en el municipio de Tlalmanalco, y la de Cocotlán, en el municipio del mismo nombre, todas ellas funcionando a una capacidad más baja que la reportada en el *Inventario* y ubicadas en el Estado de México. Otros casos son las Plantas de Tratamiento de San Juan Ixtayopan

⁸ Ver: <https://www.gob.mx/conagua/documentos/inventario-de-plantas-municipales-de-potabilizacion-y-de-tratamiento-de-aguas-residuales-en-operacion>

⁹ Ver: https://www.google.com.mx/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUK Ewje8p_Sv8PVAhVLSSYKHfLZAC8QFgg1MAA&url=http%3A%2F%2Fwww.sedema.cdmx.gob.mx%2Fstorage%2Fapp%2Fmedia%2FReporte%2520PTAR_2014.pdf&usg=AFQjCNHIXcF1H8HX4mCHIKwZNNn yaGWh7A

(La Lupita), en la Delegación Tláhuac, o la de San Luis Tlaxiatemalco en la Delegación Xochimilco. Esta última funciona a una capacidad menor de la reportada en el inventario de CONAGUA. En resumen, se ha encontrado que parte de la información que contienen los *Inventarios* no sólo está incompleta sino que tampoco corresponde con lo que se observa directamente en campo.

Cumplimiento de obligaciones de transparencia

Al consultar las obligaciones de transparencia de CONAGUA, Comisión del Agua del Estado de México (CAEM) y Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX), encontramos que en ninguno de los casos se cumplió a cabalidad con lo establecido en las leyes de transparencia. En la Ciudad de México el portal de transparencia de SACMEX aparentemente ofrece un conjunto de información que corresponde a las obligaciones de transparencia establecidos en la ley actualmente vigente y en la anterior. Sin embargo, la mayor parte de la información tiene rotos los vínculos que permiten acceder a documentos. Los informes de auditorías no pueden abrirse o mandan a la página de la Secretaría de la Función Pública.

De igual manera ninguno de los sujetos obligados cumplió con los mandatos de transparencia establecidos en las Reglas de Operación correspondientes al período 2012-2017. En dichas reglas se establecen obligaciones de gran relevancia como informar a la población sobre el beneficio de la obra, sus objetivos y avances. Asimismo, se mandata que se debe hacer público el programa operativo anual donde está prevista la construcción de la planta de tratamiento o el presupuesto para obras de saneamiento. Sin embargo, con excepción de las Reglas de Operación que están disponibles en el sitio del Diario Oficial de la Federación, el resto de las obligaciones de transparencia no se cumplen, ni en el portal de CONAGUA, ni en los de CAEM o de SACMEX.

Uno de los principales sitios en los que se encontró información relativa a la operación del Programa de Tratamiento de Aguas Residuales en el Estado de México fue la página de Información Pública de Oficio Mexiquense *IPOMEX*. En este portal se pudieron consultar la mayoría de las licitaciones y las carátulas de los contratos para la construcción y rehabilitación de plantas de tratamiento. Sin embargo, los datos que ofrece esta página no incluyen todos los documentos que permitirían conocer la evolución de la obra, entre otros los expedientes técnicos, los convenios modificatorios, los cierres de ejercicio, las bitácoras de obra, los planos finales, y en

general todos los documentos que serían indispensables para dar seguimiento a la conclusión y entrega de las obras.

Por su parte, la CONAGUA no ofrece ninguna información sobre la ejecución del Programa de Tratamiento de Aguas Residuales (PROTAR) con excepción de las reglas de operación, por lo que hubo que solicitarla. El peor caso es el del SACMEX donde resultó imposible consultar los contratos, los expedientes técnicos, o cualquier otra información relativa a la infraestructura hídrica ubicada en la Ciudad de México. Tan grave resulta la opacidad que cuando se solicitó esta información, en su mayoría se clasificó como reservada argumentando razones de seguridad nacional, tema que se abordará más adelante.

Un caso de incumplimiento de las obligaciones de transparencia es el Programa Hidráulico Integral del Estado de México 2015 – 2017, mismo que se mencionaba en el portal electrónico de la Comisión de Agua del Estado de México, pero tenía roto el vínculo que permitía su consulta. Como no estaba disponible, se solicitó a través del Sistema de Información del Estado de México (SAIMEX), y la CAEM negó su acceso argumentando que se encontraba “en proceso de actualización”. Se interpuso un recurso de revisión que se resolvió en nuestro favor ya que el órgano garante consideró que el sujeto obligado tenía que contar con una versión actualizada del documento y ponerlo a disposición del público. A pesar de que lo entregaron, el documento no fue colocado para su consulta en la página, por el contrario, se eliminó toda la información al respecto de la página de CAEM. El proceso para obtener esta información que debería ser pública se extendió durante tres meses.

Solicitudes de información

Durante los meses de enero a junio de 2017 se ingresaron 203 solicitudes de información con el propósito de obtener datos sobre los siguientes aspectos:

- Inventarios actualizados de Plantas de Tratamiento, ubicación y estatus de operación;
- Expedientes de las obras que abarcaran todo el proceso, desde la licitación hasta la entrega de las plantas de tratamiento, esto es, todos los documentos que comprende el expediente administrativo y técnico de las obras;

- Solicitudes derivadas de la capacitación, en las cuales los principales temas de interés fueron los comprobantes de los gastos de operación de la Plantas de Tratamiento, las razones por las que no están operando, costos de mantenimiento, y manuales de operación de las plantas, entre otros.

Respecto a los sujetos obligados ante los que se presentaron las solicitudes de información, en la Tabla 1 se muestra que poco más de la mitad de las solicitudes de información (104) se dirigió a la Comisión de Agua del Estado de México. Esto fue así porque la mayor parte de las plantas de tratamiento involucradas en la contraloría social se ubicaban en territorio mexiquense.

En el ámbito federal las solicitudes se concentraron en la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la CONAGUA; en tanto que para la Ciudad de México la mayoría de las solicitudes se presentaron ante SACMEX y la Delegación Xochimilco.

Tabla 1. Distribución de solicitudes de información por orden de gobierno y sujeto obligado

	Órdenes de Gobierno	Dependencia	No. Solicitudes
1	Federal	Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)	23
2		Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	20
3		Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	5
4		Secretaría de la Función Pública (SFP)	1
5	Estatal Estado de México	Comisión del Agua del Estado de México (CAEM)	104
6		Ayuntamiento de Chalco	1
7		Ayuntamiento de Juchitepec	1
8	Estatal CDMX	Secretaría del Medio Ambiente de la CDMX (SEDEMA)	1
9		Jefatura de Gobierno de la CDMX	7
10		Secretaría de Finanzas de la CDMX	5
11		Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX)	14
12		Delegación Xochimilco	12
13		Delegación Coyoacán	2

	Órdenes de Gobierno	Dependencia	No. Solicitudes
14		Delegación Iztapalapa	2
15		Delegación Milpa Alta	2
16		Delegación Tlalpan	2
17		Delegación Tláhuac	1
Total			203

Tipo de respuestas

El universo de 203 solicitudes ingresadas incluye las que se encuentran en espera de contestación; de ese total, se han recibido nueve tipos de respuesta (ver Gráfica 1). La respuesta más frecuente es “Entrega de información”, lo que no siempre significa que efectivamente los documentos entregados correspondan a lo solicitado, ni que su contenido cumpla con los criterios de accesibilidad, confiabilidad, verificabilidad, veracidad, oportunidad, integralidad, congruencia, actualidad, claridad y sencillez del lenguaje, establecidos en la Ley General de Transparencia y los Lineamientos que regulan la calidad de la información. Dado que esta evaluación requiere de más tiempo, hemos decidido que se profundizará en estos aspectos en la siguiente etapa y se presentará el análisis completo en el informe final de la contraloría social que estamos realizando.

Por orden de frecuencia, el segundo grupo de tipos de respuesta es aquél en el que se solicitó hacer un pago para obtener la documentación. Se registraron 44 casos en los que la Comisión de Agua del Estado de México solicitó pagar cantidades que iban de \$186.00 a \$16,260 pesos para obtener fotocopias de los documentos solicitados. Hay que aclarar que el Estado de México es el único que no se ha integrado a la Plataforma Nacional de Transparencia, por lo que es necesario utilizar la plataforma SAIMEX para presentar solicitudes de información. En los 44 casos en los que se requirió el pago de la reproducción de documentos, se había seleccionado la entrega de la información vía SAIMEX, es decir, en la misma plataforma. Al no dar opción al solicitante de información y requerir el pago, se incumplió lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley General de Transparencia, y en el artículo 164 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, donde se mandata que cuando no se pueda utilizar la modalidad solicitada, se funde y motive esta imposibilidad, y se ofrezcan otras opciones al

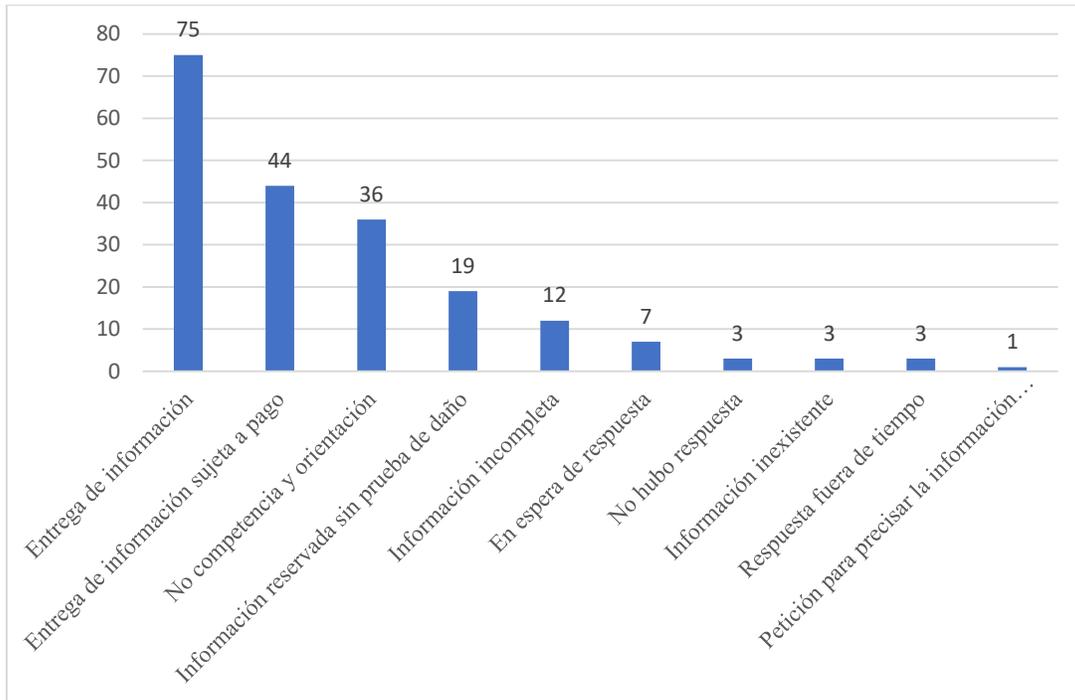
solicitante. En 21 de las 44 solicitudes mencionadas se interpuso recurso de revisión por considerar que existían otras opciones para garantizar el acceso a la información, como el respaldo de la información en un sistema físico de almacenamiento (CD) o la consulta *in situ*. Estos casos son importantes porque tenemos la hipótesis de que exigir el pago de fotocopias es una manera de disuadir al solicitante, sobre todo cuando se exigen cantidades que resultan difíciles de cubrir para una comunidad marginada. Es importante recordar que el Programa de Tratamiento de Aguas Residuales, según sus reglas de operación, se dirige a comunidades de escasos recursos, e incluso tienen prioridad las que estén consideradas dentro de la Cruzada contra el Hambre. Otra hipótesis es que los expedientes técnicos de las Plantas de Tratamiento establecidos en las reglas de operación, no existan o sólo hayan sido parcialmente integrados. Por el momento no es posible saber cuál es la razón por la que en lugar de entregar información que debería ser pública, se solicitó el pago de fotocopias.

En contraste a las respuestas de la CAEM, cuando la CONAGUA requirió hacer un pago para entregar grandes volúmenes de información, sí se fundó y motivó la imposibilidad de cumplir con la modalidad de entrega, argumentando que los archivos eran tan “pesados” que no podían gestionarse a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. En este caso la cantidad a pagar era sólo de \$10.00 pesos, para cubrir el costo de un disco compacto.

En cuanto a las solicitudes de información dirigidas al Sistema de Aguas de la Ciudad de México, lo que encontramos fue que se distinguieron por reservar toda la información solicitada y no respetar los plazos de prórroga que marca la Plataforma. Las respuestas a 8 de las 14 solicitudes presentadas al SACMEX se consideraron “información reservada” invocando en repetidas ocasiones la Ley de Transparencia que quedó derogada con la nueva ley local que entró en vigor en mayo de 2016. Entre la información que reservaron destaca el domicilio y la geo-referenciación de las Plantas de Tratamiento por Delegación, misma que fue considerada por SACMEX como un asunto de seguridad nacional. Al respecto hay que subrayar que la Auditoría Superior de la Federación ha señalado como una deficiencia de la gestión de CONAGUA el no haber determinado qué instalaciones deben considerarse como estratégicas y deben resguardarse bajo criterios de seguridad nacional, asunto que se retomará más adelante. Además, como consta en los testimonios fotográficos recabados durante las visitas a las plantas de tratamiento, son muy pocas las que

disponen de personal de seguridad para su resguardo, y por el contrario, son muchas las que están abandonadas.

Gráfica 1. Distribución de solicitudes por tipo de respuesta



En conclusión, dado el número de solicitudes y la variedad de respuestas proporcionadas por la CAEM, suponemos que existe documentación de los proyectos ejecutivos de las plantas de tratamiento y algunos estudios de impacto ambiental, ya que se entregaron al menos cinco documentos de este tipo. En el caso del SACMEX, no lo podemos ni siquiera suponer porque se reservó toda la información sin fundar ni motivar adecuadamente estas respuestas.

Recursos de Revisión

Entre las principales causas para la interposición de los recursos de revisión se encuentran las siguientes:

- Inconsistencia del fundamento legal y motivación para la clasificación
- Declaración de inexistencia de la información
- Entrega de información incompleta

- Falta de respuesta
- No se justifica la prueba de daño para reservar información (no se entrega versión pública)
- No anexaron las actas del Comité de Información

En respuesta a estas inconsistencias, se interpusieron 44 recursos de revisión. Al respecto es muy importante que los órganos garantes de la transparencia tomen en cuenta el enorme esfuerzo que deben hacer las personas para comprender los procedimientos e interponer recursos de revisión. No es una tarea sencilla, requiere de una gran inversión de tiempo y conocimientos mínimos del marco legal tanto de la transparencia como en este caso del Programa de Tratamiento de Aguas Residuales. Y la Plataforma Nacional de Transparencia no ayuda mucho. Con frecuencia los recursos de revisión se tramitan vía correo electrónico debido a las fallas y/o limitaciones de la Plataforma, y la tendencia natural es que, si las solicitudes se han tramitado por este medio, los recursos de revisión se gestionen por la misma vía. Sin embargo no hay avisos, el solicitante debe estar revisando cada día su correo electrónico o el medio que eligió para recibir notificaciones fuera de la plataforma. Esto es lo que ocurre con los recursos que se interponen ante el Instituto de Acceso a la Información Pública de la Ciudad de México (INFODF), donde todo se vuelve incertidumbre una vez que se envió el recurso de revisión. En este sentido el SAIMEX es mucho más expedito, amigable y eficaz.

Hasta ahora, de los 44 recursos de revisión presentados, hemos sido notificados de 11 resoluciones, de las cuales 8 han revocado o modificado la respuesta del sujeto obligado, ordenando la entrega de la información. Al respecto vale decir que los criterios de reserva de información que esgrimen tanto la CAEM como SACMEX en general son incongruentes. Por ejemplo, para solicitudes iguales en unos casos la CAEM argumentó que reservaba la información para evitar saqueos o *vandalización* de las instalaciones, mientras que en otros casos entregaron versiones públicas de los documentos y en otros entregaron versiones completas sin testar, al parecer todo depende del criterio o la buena disposición del servidor público que responde la solicitud.

En 2 recursos de revisión resueltos por el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM), ordenando la entrega de la información a los solicitantes, se ha tenido que solicitar telefónicamente la intervención del órgano garante para exigir su cumplimiento a la CAEM, que sigue negándose a entregar la información. El primer caso fue la entrega del Plan Hídrico del Estado de México actualizado, ya que a pesar la orden de INFOEM, la CAEM hizo caso omiso del plazo para cumplir

con la resolución, aunque después de mucho insistir envió por correo electrónico el documento. El segundo caso sigue vigente ya que la CAEM no ha entregado el expediente único (completo) de la planta de tratamiento de Cuijingo, que de acuerdo con la resolución de INFOEM, debió haberse entregado el 22 de mayo. Se habló por teléfono a CAEM para notificar lo anterior y el estatus de la solicitud permanece en “Acuerdo de cumplimiento/incumplimiento del Recurso de Revisión”. Todo parece terminar en un callejón sin salida donde los sujetos obligados simulan que cumplen con la ley, y el ciudadano queda desamparado frente a la impunidad institucional. Son pocas las personas que pueden sostener indefinidamente la pelea con las instituciones para acceder a la información, los sujetos obligados lo saben y a eso le apuestan para seguir en la opacidad.

Gestionar los recursos de revisión de las solicitudes dirigidas a dependencias de la Ciudad de México se convirtió en una tarea particularmente compleja porque no existe comunicación con el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFODF) vía el Sistema de Solicitudes de Información de la Ciudad de México (INFOMEX-DF), y no hay manera de comunicarse a las áreas correspondientes. Hubo un recurso que el Pleno del INFODF resolvió en nuestro favor el 25 de abril y la notificación de la resolución nos fue enviada a finales de junio después de acudir a las instalaciones del órgano garante e insistir en innumerables ocasiones con la persona titular del área correspondiente. El INFODF se convierte en un búnker cuando se trata de dar seguimiento a las solicitudes de información, no hay manera de comunicarse vía telefónica, ni por correo, ni existe un sistema en el portal electrónico que permita conocer el estatus de los recursos de revisión. Todo queda a la buena voluntad de los servidores públicos involucrados.

El nivel de absurdo de algunas respuestas que fueron impugnadas queda de manifiesto en el siguiente ejemplo. Se solicitó a SACMEX la versión pública de los expedientes únicos o técnicos de todas las plantas de tratamiento en la Delegación Xochimilco, la respuesta fue la reserva de la información y para fundar su decisión entregaron un comunicado de prensa de 2013 donde el pleno del INFODF reserva la red de drenaje por tres años. Evidentemente están confundiendo las plantas de tratamiento de aguas residuales con las tuberías del alcantarillado público, pero además no están considerando que el plazo de reserva de la información que señalaba el comunicado, ya había expirado. Hasta hoy no tenemos claro si la información solicitada no existe, o si el servidor público encargado de responderla no ha recibido suficiente capacitación. De cualquier manera no ha sido

posible acceder a la información relacionada con los expedientes únicos (o técnicos) de las plantas de tratamiento de aguas residuales de la Ciudad de México, las cuales por cierto, se encuentran al límite de su vida útil. ¿Será un problema de gestión de archivos?

Plataformas de acceso a la información

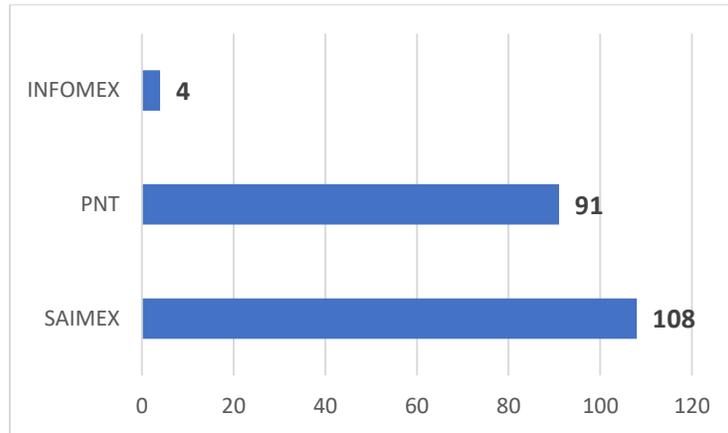
De las 203 solicitudes de información 91 ingresaron a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT); 108 por el Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX) y cuatro a través del sistema INFOMEX-DF. El ingreso de solicitudes a través del INFOMEX-DF fue por una confusión, pensando que se trataba de la Plataforma Nacional de Transparencia, lo que prueba que todavía hay mucho por hacer para facilitar el acceso a la información a un público no especializado.

Como se observa en la Gráfica 2, el mayor número de solicitudes se presentaron a través del SAIMEX debido a que la mayor parte de las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales consideradas en este ejercicio de contraloría social se encuentran en esa entidad.

SAIMEX ha resultado la plataforma más accesible en cuanto a navegación y disponibilidad de la información. Algunas de las ventajas que muestra esta plataforma son:

- El seguimiento de las solicitudes puede hacerse dentro de la plataforma, no es necesario salir (enviar correos electrónicos, por ejemplo) para seguir las diferentes etapas de una solicitud de información.
- Permite adjuntar más de un archivo ya sea para complementar una solicitud o un recurso de revisión.
- Ofrece diferentes alternativas para acceder a las solicitudes: según su estatus (en proceso, en recurso de revisión o finalizadas), o por el número de folio, así como un panel de que permite saber los días transcurridos y los días que restan a las solicitudes activas.

Gráfica 2. Distribución de solicitudes por plataforma



Por último, la Plataforma Nacional de Transparencia fue la que más dificultades presentó para dar seguimiento a las solicitudes. Entre los principales problemas que se presentaron están los siguientes:

- Sólo permite adjuntar un archivo por solicitud o por recurso de revisión. Esto resulta poco práctico si se considera que en ocasiones deben ingresarse varios anexos para sustentar los requerimientos de información.
- Sólo se puede iniciar sesión con el correo electrónico. Esto confunde, pues no es intuitivo para todos los usuarios que deban ingresar su correo en lugar de un nombre de usuario que se exige para darse de alta.
- Para ubicar una solicitud no es necesario, en teoría, contar con el folio, sino que se puede buscar seleccionando el “sistema de vinculación”, sin embargo, solamente muestra las solicitudes que se hacen a dependencias federales, si se hace este tipo de búsqueda a alguna dependencia estatal o local, la plataforma no las muestra.
- La plataforma no registra los documentos anexos para los recursos de revisión. Uno de los fallos emitido por el INFODF en contra de un recurso de revisión interpuesto ante una respuesta de SACMEX fue desechado argumentando que no se habían ingresado pruebas que sustentaran el recurso. El sustento del recurso se metió como anexo.
- No se puede dar seguimiento a los recursos de revisión a través de la plataforma. Los avisos y los tiempos de este proceso no son claros. La presentación de pruebas y precisiones de los

recursos de revisión han tenido que realizarse a través de correo electrónico ante la deficiencia y la falta de certeza de que se envíen correctamente a través de la plataforma.

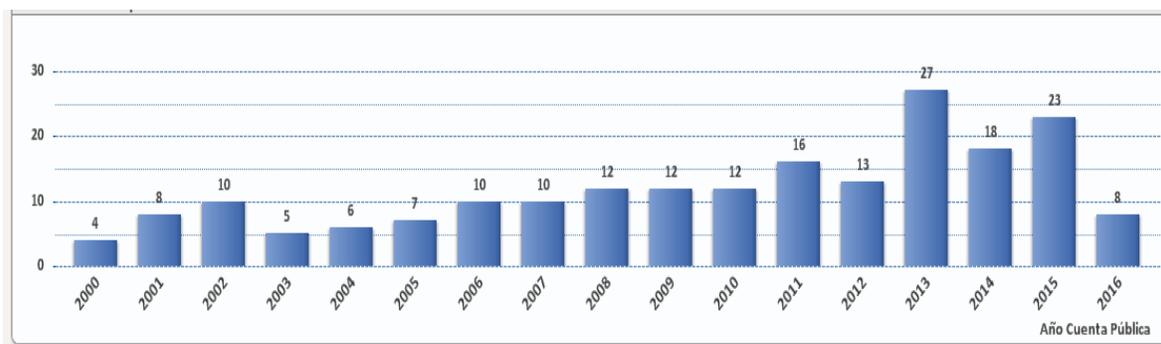
- El INFODF he optado por llevar los recursos de revisión a través de INFOMEX-DF y no de la Plataforma Nacional de Transparencia. No hay avisos para que el recurrente esté pendiente de este proceso a través del correo electrónico o el medio que eligió para recibir notificaciones.
- Se duplicaron las algunas solicitudes de información con diferentes números de folio
- Algunas claves de acceso dejaron de funcionar sin motivo y hubo frecuentes obstrucciones del sistema que no permitían concluir el ingreso de la solicitud.

Se puede concluir que el ejercicio de acceso a la información a través de las herramientas ha resultado sumamente complejo y desgastante, incluso para las personas con experiencia en su uso, lo que nos permite afirmar que para la gente con escasa preparación o habilidad en entornos digitales puede resultar frustrante y ocasionar desánimo, sobre todo si el seguimiento a las solicitudes y recursos de revisión implica estar al pendiente de otra plataforma, del correo electrónico, o insistir vía telefónica. Es un trabajo de tiempo completo que un ciudadano común no está en condiciones de realizar, y esto constituye una violación al derecho de acceso a la información, que está reconocido en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como un derecho humano.

2. La Comisión Nacional del Agua y el Programa de Tratamiento de Aguas Residuales en los Informes de la Auditoría Superior de la Federación.

Según los datos que pueden consultarse en el Sistema Público de Consulta de Auditorías¹⁰ entre 2000 y 2016 la Auditoría Superior de la Federación ejecutó 201 auditorías a la CONAGUA. Como se observa en la Gráfica 3, el 54% se realizó entre 2010 y 2015.

Gráfica 3. Número de auditorías por año

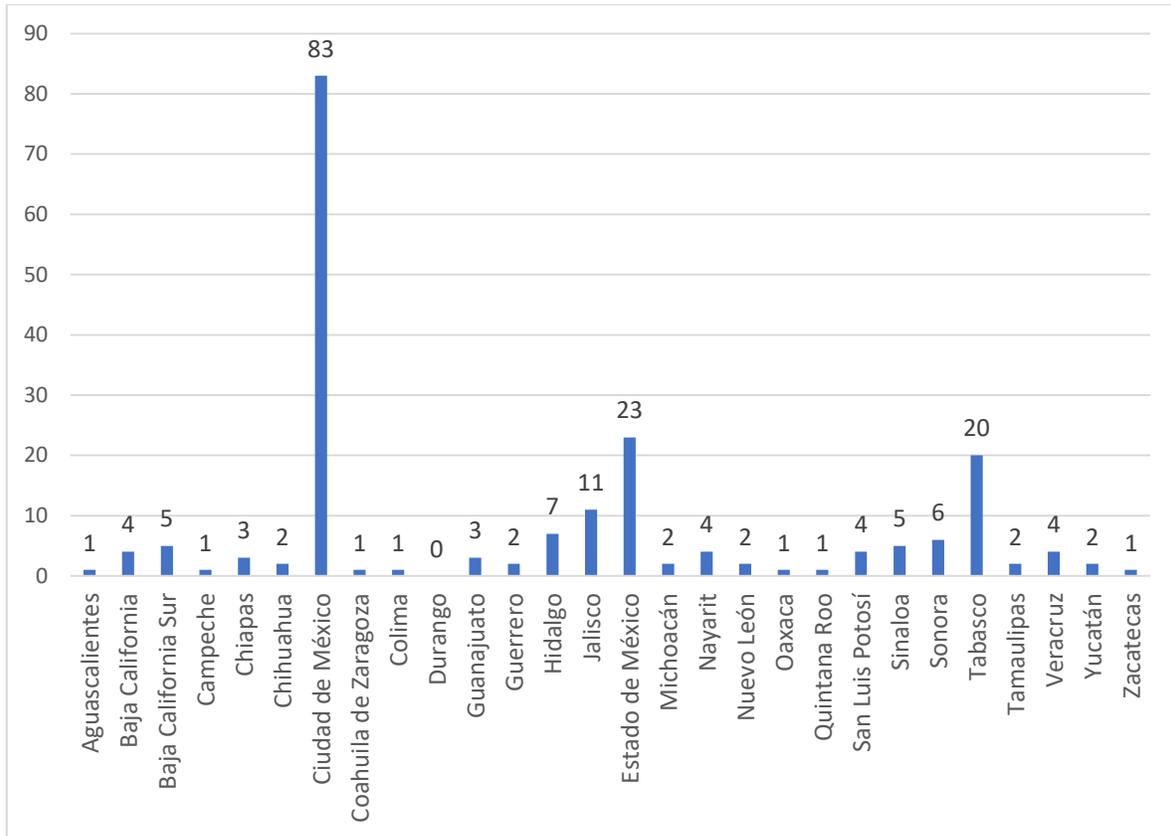


Fuente: Sistema Público de Consulta de Auditorías

En cuanto a su distribución geográfica, como se muestra en la Gráfica 4, del total de 201 auditorías realizadas el 41% correspondió a la Ciudad de México. Sin embargo, en la mayoría de los casos se trata de auditorías de cobertura nacional, ya que el Sistema no tiene una etiqueta específica para toda la República. El siguiente mayor volumen de auditorías se concentró en tres estados: México, con un 11%, Tabasco 10%, y Jalisco 5%, quienes en conjunto suman el 26% del total de las auditorías realizadas entre el 2000 y 2016. Estas cifras reflejan una dispersión territorial de las auditorías practicadas a CONAGUA, que no parece vincularse con criterios de sustentabilidad hídrica, disponibilidad de agua o algún aspecto relacionado específicamente con los recursos hídricos. No encontramos cuál fue el criterio que utilizó la CONAGUA para elegir los estados en los que se hicieron las auditorías durante los últimos 16 años.

¹⁰ Disponible en: <http://www.asfdatos.gob.mx/>

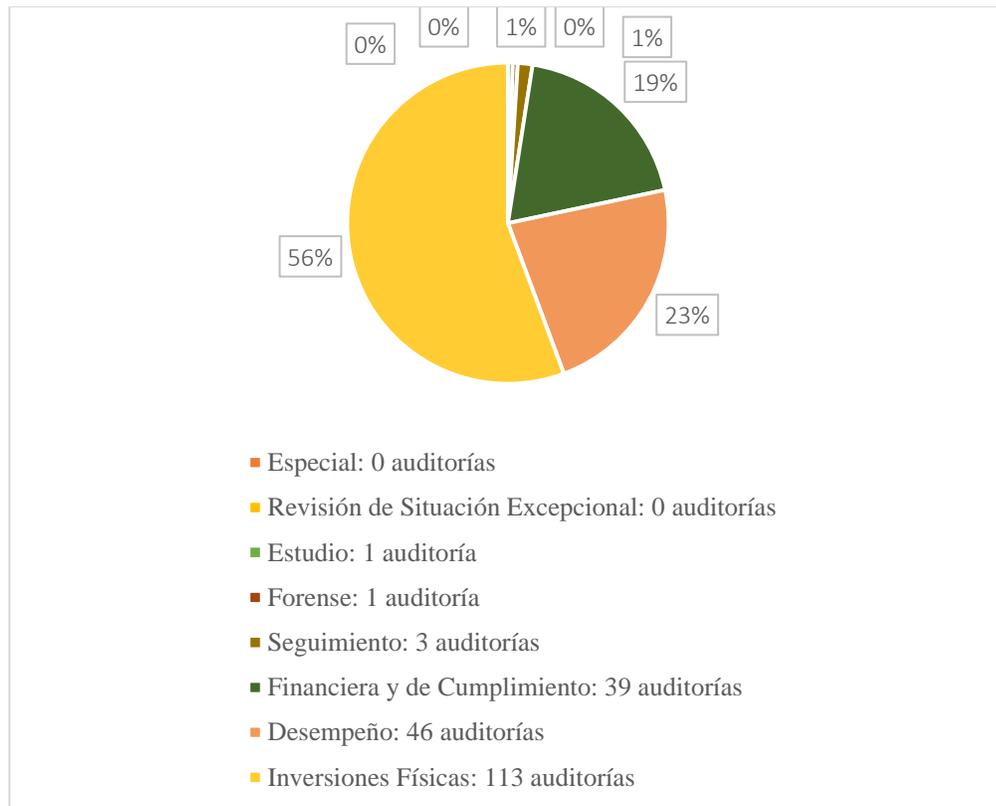
Gráfica 4. Número de auditorías por entidad federativa en el período 2000-2016



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Público de Consulta de Auditorías

Como se muestra en la Gráfica 5, por lo que corresponde al tipo de auditorías encontramos que el 56% de las auditorías practicadas a la CONAGUA fueron de inversiones físicas, 23% de desempeño y 19% financieras y de cumplimiento, lo que refleja un énfasis en el seguimiento al uso de los recursos públicos por parte de los auditores.

Gráfica 5. Distribución de auditorías a CONAGUA entre 2000 y 2016 por tipo



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Público de Consulta de Auditorías

La CONAGUA en los Informes de la revisión de la cuenta pública 2015 y 2016.

Al consultar los Informes de la Auditoría Superior de la Federación de 2015 y 2016 en los apartados donde se revisan los programas a cargo de la CONAGUA, un aspecto que llama la atención es el enfoque que asume la Auditoría al tratar el tema del agua sólo desde la perspectiva de la seguridad nacional. En ambos informes la Auditoría urge al Poder Legislativo y a la CONAGUA a emprender acciones preventivas y correctivas que disminuyan los riesgos a la seguridad nacional relacionados con la sustentabilidad hídrica. Lo que llama la atención de este enfoque es que en efecto, el agua es un asunto de seguridad nacional reconocido en la Ley de Aguas Nacionales actualmente vigente, pero ante todo es un derecho humano reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde el 8 de febrero de 2012, sin embargo la Auditoría Superior de la Federación muy pocas veces se refiere a este mandato constitucional en sus informes.

Desde la perspectiva de los riesgos a la seguridad nacional, el informe de la Auditoría Superior de la Federación de 2015¹¹ señala, entre otras cosas lo siguiente:

- La gobernabilidad del agua en México es débil, ya que carece de coordinación, regulación, promoción y conciliación con un enfoque de seguridad nacional;
- La CONAGUA no realizó las gestiones para disponer de un marco normativo armónico que le permitiera ejecutar acciones con criterios de seguridad nacional a fin de asegurar la gobernabilidad del agua
- La CONAGUA no emitió declaratorias de infraestructura que debe ser considerada de seguridad nacional y no contó con los censos del estado que guarda la infraestructura hidroagrícola, lo que limitó identificar las regiones en donde se presenta la mayor pérdida de agua, y con ello, realizar acciones de conservación y mantenimiento que contribuya a preservar el agua en cantidad.

Otros temas de gran relevancia que se pueden encontrar en las auditorías a CONAGUA en el 2015 son:

- La CONAGUA y los Organismos de Cuenca no aseguraron que las concesiones de las aguas superficiales se otorgaran con base en la disponibilidad de las cuencas del Noreste, Aguas del Valle de México, Noroeste y Península de Baja California,
- La CONAGUA no dispuso de un registro de conflictos relacionados con el agua, pero la ASF identificó en el Observatorio de Conflictos por el Agua en México (OCAM) del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) la ocurrencia de 7 conflictos relacionados con el agua, de los cuales 4 (Acueducto Independencia, Contaminación de Río Bacanuchi, Monterrey VI y Presa el Zapotillo) se encontraron activos en 2015; sin embargo, ni la CONAGUA ni los Organismos de Cuenca actuaron como conciliadores o árbitros para la solución de esos conflictos.

En lo que respecta a sustentabilidad hídrica del Valle de México el informe de 2015 menciona que:

¹¹ Auditoría Superior de la Federación. “Gobernabilidad del Agua” Ficha técnica de Auditoría de Desempeño número 15-5-16B00-07-0458

“... la CONAGUA desconoció el volumen de agua residual generado y colectado en el Valle de México, lo cual impidió identificar en qué medida las aguas residuales tratadas contribuyeron a reducir el problema de contaminación de los recursos hídricos de la región. La auditoría mostró que el número de plantas de tratamiento de aguas residuales en la región pasó de 118 a 221 en el periodo 2011-2015, con lo que se incrementó la capacidad instalada en 3.8% en promedio anual; no obstante, la eficiencia operativa de la infraestructura de tratamiento se mantuvo en un promedio de 65.2%. La fiscalización evidenció que la Comisión no dispuso de una programación integral para prevenir y controlar la contaminación del recurso, lo que representó un riesgo para garantizar agua de calidad para el consumo humano, así como para la salud pública y el equilibrio de los ecosistemas”¹²

Destaca particularmente que en esta fiscalización que realizó en 2015 la Auditoría Superior de la Federación a la Sustentabilidad Hídrica del Valle de México, se menciona que ésta es la única de las 13 cuencas del país, “que no tiene la capacidad hídrica suficiente para satisfacer las necesidades de los habitantes y las actividades productivas”. Esta afirmación se respalda en cifras de la Comisión Nacional del Agua cuya tendencia indica que dentro de 30 años, además de los hundimientos y deslaves que actualmente se presentan en las zonas pobladas, se pondrá en riesgo “la salud humana, la preservación del medio ambiente y el desarrollo social y económico de la región”. (ASF, 2015)

Por lo que corresponde al informe de la auditoría de desempeño que se hizo en 2016 a la *Protección de Aguas Subterráneas*¹³, la Auditoría Superior de la Federación señala que la CONAGUA no contó con información histórica sobre la disponibilidad de agua subterránea y por eso tuvo que utilizar los datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés). Esta circunstancia resulta singular, ya que justo en el 2016 la CONAGUA fue galardonada con el *Premio a la Innovación en Transparencia 2016* que otorgaron el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Banco Mundial, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y la Secretaría de la Función Pública. El motivo del premio fue el *Sistema Nacional de Información del Agua*¹⁴, lo cual resulta a todas luces paradójico.

¹² Auditoría Superior de la Federación Sustentabilidad Hídrica del Valle de México Auditoría de Desempeño: 15-5-16B00-07-0473

¹³ Auditoría Superior de la Federación. “Protección de las Aguas Subterráneas. Auditoría de Desempeño Ficha técnica No 16-5-16B00-07-0415.

¹⁴ Ver boletín de prensa disponible en: <https://www.gob.mx/conagua/prensa/conagua-recibe-premio-por-sistema-nacional-de-informacion>

Otros datos que se mencionan en este informe de auditoría son los siguientes:

- En 371 de los 653 acuíferos del país no se evaluó la calidad del agua.
- De los 275,300 concesionarios registrados, se vigiló sólo el 1.7% (4,680) de las extracciones del subsuelo;
- No se inspeccionaron las descargas de aguas residuales en 5 de cada 6 acuíferos “lo cual implica que en 5 de cada 6 cuerpos del subsuelo la autoridad hídrica desconoció si se vertieron contaminantes que pudieron comprometer la calidad del recurso y poner en riesgo la salud humana, así como el desarrollo de las actividades productivas”¹⁵
- Aunque la CONAGUA los elaboró, no se publicaron 99 decretos de veda y 234 reglamentos para la protección de 333 cuerpos hídricos.
- El número de acuíferos sobreexplotados pasó de 32 en 1975 a 105 en 2016

Este informe de auditoría concluye con un presagio que tendría que detonar acciones urgentes en todo el territorio nacional:

“La CONAGUA estima que en 30 años las dificultades para la extracción, tratamiento y transportación del agua aumentarán, debido a la creciente demanda y a la escasez del recurso hídrico; esta situación ocasionará, como ya ocurre en la actualidad, no sólo hundimientos y deslaves en zonas pobladas, sino también un riesgo para la salud humana, la preservación del medio ambiente, así como la estabilidad social y el desarrollo económico del país.”¹⁶

Los informes de las auditorías de inversiones físicas del Programa de Tratamiento de Aguas Residuales 2012 y 2013 para el Estado de México, y la Auditoría de Desempeño del PROTAR para 2014.

Uno de los aspectos más importantes de la gestión hídrica es el tratamiento de aguas residuales, ya que es una actividad esencial para garantizar el ciclo del agua. En una publicación reciente, Julia Carabias afirma que en México “Sólo 35% de las descargas domésticas reciben tratamiento y el 18% de las industriales. El resultado es que sólo 27% de las cuencas están en calidad aceptable o excelente, 45% están poco contaminadas y 25% contaminadas y altamente contaminadas”

¹⁵ Ficha técnica No. 16-5-16B00-07-0415

¹⁶ Ficha técnica No. 16-5-16B00-07-0415

(Carabias, 2016) Si el agua residual no se gestiona adecuadamente es imposible reusarla y los contaminantes se transmiten al subsuelo así como a otros cuerpos de agua limpia. La contaminación y sobre explotación de los acuíferos de la Cuenca del Valle de México, donde viven y trabajan cerca de 26 millones de habitantes, afecta la disponibilidad actual de agua en cantidad y en calidad, y amenaza las reservas de este recurso para las futuras generaciones.

De las 113 Auditorías de inversiones físicas realizadas a la CONAGUA entre 2000 y 2016 que se reportan en el Sistema Público de consulta de Auditorías, 23 correspondieron a diversos programas de agua en el Estado de México, y sólo 2 al Programa de Tratamiento de Aguas Residuales en este estado para los años 2012 y 2013. Respecto a la Ciudad de México, no hay ninguna auditoría del Programa de Tratamiento de Aguas Residuales y sólo hay una auditoría al Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU) en el año 2010.

A nivel nacional, en 2014 la Auditoría Superior de la Federación realizó una Auditoría de Desempeño al Programa de Tratamiento de Aguas Residuales con la que examinó la operación de este programa en todos los estados de la República donde se aplicó.

Los recursos asignados al Programa de Tratamiento de Aguas Residuales en el Estado de México durante 2012 fueron por un total de \$274,695. 9 miles de pesos, que estaban destinados a la construcción y equipamiento de plantas de tratamiento y otras obras de saneamiento. En 2013 el presupuesto público asignado y que se fiscalizó, alcanzó los \$111,552.6 miles de pesos distribuidos en tres rubros:

- \$80,529.1 miles de pesos en 10 contratos de obra pública para la construcción y modernización de plantas de tratamiento, así como otras obras de saneamiento;
- \$29,257.6 miles de pesos en 13 *acciones de apoyo* para la operación y mantenimiento de plantas de tratamiento, que incluyen obras de ampliación y rehabilitación, así como *estudios y proyectos*, sin que se señale en las reglas de operación de qué tipo de estudios se trata; y
- \$1,765.9 miles de pesos para supervisión técnica y normativa, actividades que no aparecen como tales en las reglas de operación del Programa de Tratamiento de Aguas Residuales de año fiscal correspondiente.

Del total de contratos para la construcción, rehabilitación o modernización de plantas, que se incluyeron en los informes de inversiones físicas de 2012 y 2013, sólo tres corresponden a la zona geográfica que abarca la Subcuenca de los Ríos Amecameca y de la Compañía. Dos figuran en el informe de 2012 y una en el de 2013:

- La construcción del Sistema de Saneamiento Amecameca, que en el informe de la Auditoría Superior de la Federación de 2012 aparece con un monto ejercido de poco más de 69 millones de pesos (69,265.8 miles de pesos) y según la visita de campo que realizaron los auditores se reportó en el mismo informe de auditoría con un avance físico del 28%.
- La Planta de Tratamiento de Aguas Residuales ubicada en la cabecera municipal de Tlalmanalco, que en el informe de la ASF de 2012 figura con un presupuesto ejercido de poco más de 11 millones de pesos (11,743.2 miles de pesos), aunque en la visita a campo que realizaron los auditores se reportó con un 38% de avance físico.
- Construcción de colector y Planta de Tratamiento de Aguas Residuales en la cabecera Municipal de Juchitepec, formó parte del informe de auditoría de 2013, donde se menciona un presupuesto ejercido de poco más de 14 millones de pesos (14,147.3 miles de pesos), con un avance físico del 95%.

De las tres plantas arriba señaladas la única que funciona es la de Amecameca, aunque los datos recabados durante la visita que se realizó como parte del ejercicio de contraloría social, muestran que funciona al 60% de su capacidad, y según el *Inventario de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales Municipales Operando en el Estado de México*, de enero de 2017, sólo funciona al 17% de su capacidad.

En cuanto a la Subcuenca de Xochimilco y sus afluentes, la única obra que recibió recursos del PROTAR, no fue objeto de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación, pero sí por la Secretaría de la Función Pública (Núm DF/PROTAR/15). Sin embargo, el vínculo disponible en el portal de transparencia de SACMEX está dañado y no fue posible consultarla.

Volviendo a las auditorías de inversiones físicas de 2012 y 2013 realizadas por la ASF en el Estado de México, la Comisión de Agua del Estado de México (CAEM) era la responsable de llevar a cabo la licitación de las obras que se construyeran con recursos del Programa de Tratamiento de Aguas

Residuales, suscribir los contratos con las empresas ganadoras y supervisar su cumplimiento. Asimismo, en las reglas de operación se establecía que la CAEM, en representación del gobierno estatal, debía informar mensual y trimestralmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Función Pública sobre el avance físico y financiero de los recursos presupuestarios y metas autorizadas, justificando cualquier modificación que se hiciera a lo originalmente previsto. Toda esta información no formó parte de la fiscalización que realizó la auditoría y hasta el momento en el que se publica esta información (agosto 2017) no se ha logrado saber con certeza si los expedientes respectivos existen o no.

Al revisar los informes de 2012 y 2013 se observa que las observaciones de los auditores a las autoridades estatales (CAEM) y federales (CONAGUA) pueden agruparse en dos: por una parte están los múltiples retrasos en la administración de los recursos presupuestarios, y por otro las irregularidades o incumplimientos con las disposiciones administrativas (aunque los retrasos también son incumplimientos normativos), como se muestra en las Tablas 2 y 3.

Tabla 2. Retrasos por Rubro en Operación del PROTAR 2012-2013

Rubro	Informe de Auditoría 2012	Informe de Auditoría 2013
Entrega de recursos federales a la autoridad estatal		CONAGUA no entregó a CAEM los recursos para el PROTAR en los plazos establecidos en las reglas de operación. La primera parte la entregó en junio y la segunda el 2 de diciembre del año en que debían utilizarse.
Estudios y proyectos de las obras	CONAGUA no validó los estudios de ingeniería básica o proyectos ejecutivos de las obras porque la CAEM no los entregó oportunamente	
Licitación de obras	CAEM licitó 24 contratos después de la fecha límite establecida en las reglas de operación	Los 10 contratos de obra pública del PROTAR para este año se licitaron fuera de los plazos establecidos en las reglas de operación
Prórrogas	CONAGUA autorizó a CAEM dos prórrogas para terminar el PROTAR 2012; la primera a pesar de que el programa presentaba un retraso 99.9% mayor al autorizado en las reglas de operación; y la segunda 214 días después de la fecha establecida en las reglas de operación	Aunque el informe menciona que se documentó prórroga para 4 de los 10 contratos, no se menciona si se realizaron dentro de los plazos legales. Sin embargo en el informe se solicita a la CAEM que presente documentación para explicar por qué no multó a los contratistas que no cumplieron con los plazos de entrega de las obras o tendrá que devolver el presupuesto federal correspondiente.

Rubro	Informe de Auditoría 2012	Informe de Auditoría 2013
Entrega de anticipos a contratistas	En los 24 contratos de este año se entregaron con retraso los anticipos acordados con los contratistas de las obras, ocasionando que todas las obras se retrasaran y aplazaran las fechas de conclusión.	Se entregaron con retraso los anticipos de los 10 contratos de obra pública del PROTAR para este año
Pagos a contratistas	En 14 de las 24 obras no hicieron los pagos a los contratistas oportunamente.	En 54 de 61 pagos (estimaciones) no se cumplió con el plazo establecido en las reglas de operación
Conclusión de las obras contratadas	De las 24 obras contratadas ninguna se concluyó dentro de su periodo contractual y cinco no se iniciaron	Las 10 obras del PROTAR para este año tuvieron que diferirse y en el informe se menciona que no encontraron evidencia de que 3 obras se hubieran terminado y entregado las obras con su manual de operación a la comunidad o el organismo operador correspondiente.
Cierre del ejercicio	La CAEM no presentó el cierre del PROTAR correspondiente a 2011 en el plazo establecido en las reglas de operación.	El cierre del ejercicio 2012 se presentó dos meses después de la fecha establecida en las reglas de operación

Como se observa en la Tabla 2, los retrasos afectan aspectos cruciales para la buena ejecución de las obras públicas, como es la licitación y la conclusión-entrega de las obras. Con frecuencia, estas malas prácticas ocasionan que no se apliquen sanciones estipuladas en los contratos a las empresas que incumplen con las fechas de entrega de las obras, o que se generen oficios y otros documentos administrativos internos, para subsanar así las posibles sanciones que se deriven de este incumplimiento. Un ejemplo es el que se muestra en la auditoría financiera de 2013, donde la Auditoría Superior de la Federación reportó que no se presentó documentación que respaldara los recursos que supuestamente se ejercieron para llevar a cabo la supervisión técnica y normativa. Durante el proceso auditor, la institución fiscalizada presentó facturas con fecha posterior al año fiscal auditado sin comprobar que el gasto¹⁷ se hubiera ejercido en actividades de supervisión, por lo que no fue admitida como documentación probatoria del gasto. En resumen, de las 24 obras contratadas en el 2012, “ninguna se concluyó dentro del período contractual y cinco no se iniciaron”, señala en el informe la Auditoría Superior de la Federación.

¹⁷ Las facturas eran por compra de “lubricantes, material de oficina, papelería, mantenimiento y reparación de vehículos, y combustibles” Auditoría de Inversiones Físicas: 13-0-16B00-04-0151, pág. 10

En el informe de 2013 la Auditoría Superior de la Federación observó que en el caso de tres plantas de tratamiento, no se le presentó documentación que comprobara que dichas obras y sus manuales de operación hubieran sido entregadas a la comunidad o al organismo operador responsable de su administración. Si las obras no se entregan formalmente, no se pondrán en funcionamiento, ni cumplirán con el objetivo para el que fueron construidas. Esto ocasiona que se deterioren e incluso que sean saqueadas antes de que cumplan con su función.

En lo que corresponde a la administración de los recursos públicos, en la Tabla 3 se muestran las irregularidades que identificó la Auditoría Superior de la Federación en las auditorías de inversiones físicas de 2012 y 2013.

Tabla 3. Administración Irregular de Recursos por Rubro en PROTAR 2012-2013

RUBRO	Informe de Auditoría 2012	Informe de Auditoría 2013
Entrega de recursos federales	CONAGUA entregó una cantidad mayor de recursos al gobierno del Estado de México (6,346.8 miles de pesos más) de lo que se estableció en el convenio suscrito entre ambas autoridades, y aunque regresó esa cantidad a la Tesorería, no devolvió los intereses bancarios generados.	CONAGUA entregó el 95% del total de los recursos comprometidos el 6 de junio y el 5% restante en diciembre de este año. Eso ocasionó que se cancelaran 3 obras
Cancelación de obra		Se cancelaron 3 obras sin haberlo justificado ante la autoridad federal
Obras contratadas en dos programas distintos		En el informe de la ASF primero dice que las tres obras canceladas fueron construidas con fondos de un fideicomiso. En el siguiente párrafo los auditores afirman que estas tres obras se reportaron con cargo al Programa de Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas del 2011. Los auditores no mencionan cuál fue la documentación con la que se comprobaron los dos casos. Su observación se limita a sancionar que no se reportó la cancelación de las obras a la autoridad correspondiente.
Apertura de cuenta bancaria específica para el programa	El Gobierno estatal no abrió una cuenta específica para el PROTAR que permitiera identificar y comprobar los gastos, como se establece en las reglas de operación.	No se menciona
Intereses bancarios	El Gobierno estatal no devolvió a la federación los intereses bancarios de los recursos excedentes que recibió	El Gobierno estatal no devolvió a la federación los intereses bancarios de los recursos no ejercidos.

RUBRO	Informe de Auditoría 2012	Informe de Auditoría 2013
Entrega de recursos sin supervisión ni valoración de avances.	CONAGUA entregó al gobierno estatal el complemento de los recursos federales, sin constatar el avance físico y financiero de las obras, como se establece en las reglas de operación.	
Subejercicio	Al cierre del año fiscal, el gobierno estatal no había ejercido poco más de 46 millones de pesos (46,073.5 miles de pesos) del PROTAR, y tampoco presentó evidencia documental probatoria sobre el uso de estos recursos. En caso de que no se presentara esta documentación la ASF procedería a su recuperación, más los intereses bancarios correspondientes.	El gobierno estatal no ejerció el 19% del recurso federal asignado al PROTAR, lo que significa que el subejercicio fue por poco más de 26 millones de pesos (26,009.0 miles de pesos)
No se presentó documentación probatoria que rinda cuentas sobre el uso de los recursos y no se devolvieron a la federación.		La documentación probatoria presentada por el gobierno estatal es menor en poco más de 10% al gasto que reportó al cierre del año fiscal. La diferencia por poco más de ocho millones de pesos (8,535.8 miles de pesos) no se devolvió a la federación. No se presentó la documentación probatoria por concepto de supervisión técnica y normativa, por un monto de poco más de 30 millones de pesos (1,736.00 y 29,900.00 miles de pesos respectivamente).

En el informe de la auditoría practicada al Programa de Tratamiento de Aguas Residuales en el Estado de México correspondiente a 2013 se solicitó aclarar los poco más de 26 millones de pesos que se asignaron a dos plantas de tratamiento que están concesionadas a empresas privadas que cuentan con un fideicomiso para su mantenimiento, y no son elegibles para este subsidio según establecen las reglas de operación del Programa.

Para cerrar el tema de las auditorías de inversiones físicas, es muy importante mencionar que en ninguna de ellas se atiende a criterios de pertinencia técnica en la construcción de las plantas de tratamiento. Tampoco se verifica que las obras hayan sido construidas con las especificaciones técnicas acordadas con las empresas constructoras y de conformidad con las características del terreno. Los criterios que se utilizan son estrictamente contables y administrativos, lo que ocasiona que haya plantas construidas en terrenos que no son apropiados, como el caso de la planta de

Huitzilzingo, cuya construcción tuvo que ser reubicada por problemas con el primer terreno y actualmente corre riesgo de hundirse por la incompatibilidad entre el nuevo terreno (que, al parecer, formaba parte de una laguna) y el proyecto de obra. Existen casos como el de la Planta de Tratamiento construida en San Matías Cuijingo (municipio de Juchitepec), que estuvo en funcionamiento menos de un año y cuya entrega sigue en conflicto entre el Ayuntamiento y la CAEM, o la Planta de Tenango del aire que no puede ponerse en operación debido al alto costo de las tuberías faltantes. Ninguna de estas dos plantas ha sido auditada, pero en caso de que esto ocurriera, los auditores no considerarían en su revisión los aspectos técnicos que darían viabilidad a la obra.

En la Auditoría Desempeño efectuada al Programa de Tratamiento de Aguas Residuales en el 2014, las observaciones derivadas del proceso fiscalizador pueden agruparse en tres grandes áreas:

- Errores de diseño del Programa de Tratamiento de Aguas Residuales;
- Irregularidades relacionadas con la falta de documentación probatoria o **carencias de información** que tendría que generarse para realizar un correcto seguimiento de la implementación del programa;
- Irregularidades relacionadas con el seguimiento, la evaluación y el control del Programa de Tratamiento de Aguas Residuales.

En lo que respecta al diseño, la Auditoría Superior de la Federación señaló que el Programa no contó con un diagnóstico integral que permitiera identificar cuántas plantas había que construir, cuántas se tenían que rehabilitar y cuántas obras complementarias se requerían y debían atenderse. Como no se dispuso de este diagnóstico, los auditores determinaron que no era posible saber en qué medida el Programa contribuía a solucionar el problema que se buscaba resolver.

Otro aspecto particularmente relevante es que los Auditores identificaron que la CONAGUA reportó a la cuenta pública que se había rebasado en 24% la cobertura de agua residual tratada gracias al Programa de Tratamiento de Aguas Residuales. El problema es que se trataba de cifras *preliminares* que durante la auditoría no pudieron respaldarse con documentación probatoria. Lo grave de este hecho es que el dato con las cifras *preliminares* fue reportado como un gran logro en el Informe del Poder Ejecutivo a la Nación como si fuera verídico.

El informe de la Auditoría señala que la CONAGUA **carece de un sistema de información** que permita dar seguimiento a la operación del Programa:

“...no acreditó con evidencia que dispuso de sistemas de información diseñados e instrumentados bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad; y de mecanismos de actualización permanente y difusión eficaz por medios electrónicos que permitan la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública, así como determinar el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales”¹⁸

Por ejemplo, los auditores encontraron que en tres estados se reportaron cifras sobre la cobertura de agua residual tratada que significarían que se trató más agua que la colectada. Esta carencia de un sistema de información, así como otras irregularidades, fueron cruciales para que la Auditoría Superior de la Federación determinara que las cifras reportadas por CONAGUA no son confiables y que esta institución carece de un sistema de control interno que le permita dar seguimiento, controlar y evaluar la implementación del Programa de Tratamiento de Aguas Residuales. Esto impide que la CONAGUA atienda con “oportunidad y diligencia” las insuficiencias, deficiencias e inexistencias que llegaran a presentarse en la operación del programa.

Asimismo, los auditores señalaron que la CONAGUA careció de un sistema contable que le permitiera determinar el costo por metro cúbico del agua tratada, ni el costo promedio para la construcción, rehabilitación y ampliación de las plantas de tratamiento. Este aspecto es particularmente importante porque al no disponer de esta información, se abre un amplio margen de discrecionalidad en el otorgamiento de los subsidios, sobre todo considerando que se trataba de fondos concursables y que el programa no establecía claramente la población objetivo que se buscaba atender.

Finalmente, el informe destaca la carencia de control interno. Los auditores señalaron reiteradamente a lo largo de este informe que la CONAGUA no mostró evidencia de que dispone de un sistema para dar seguimiento, supervisar y evaluar la aplicación de los subsidios que se asignan por medio del Programa. De acuerdo con el informe de la Auditoría Superior de la Federación, la carencia de información, aunada a la falta de seguimiento y control del otorgamiento de los recursos públicos, “limitan la toma de decisiones para una atención más efectiva”.

¹⁸ Auditoría de Desempeño: 14-0-16B00-07-0130, pág.5

3. Capacitación y asistencia técnica para la contraloría social del Programa de Tratamiento de Aguas Residuales

La propuesta de contraloría social de ControlaTuGobierno, A.C. tiene como uno de sus principales componentes la capacitación, entendida como un intercambio de conocimientos de diversos tipos, desde el saber comunitario hasta el conocimiento técnico especializado. La capacitación también se concibe como una oportunidad para articular a distintos actores sociales y facilitar su organización en torno a objetivos comunes.

Fue así como se diseñó un programa de 7 talleres cuya temática se determinó en función del ejercicio de contraloría social al Programa de Tratamiento de Aguas Residuales, por lo que consideraron tanto aspectos técnicos relacionados con el saneamiento, como temas que permitieran comprender el funcionamiento de las políticas públicas y la gestión hídrica (Tabla 4).

Tabla 4. Número de asistentes por módulo

Módulo	Tema	Asistentes
1	Introducción a las Comisiones de Cuenca	37
2	Saneamiento y aguas de rehúso: aspectos técnicos	28
3	Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas	30
4	Políticas y programas de agua y saneamiento	35
5	Sistema Nacional Anticorrupción	23
6	Presupuesto y cuenta pública en materia de saneamiento	33
7	Análisis de los Informes de la Auditoría Superior de la Federación	31
Total		217

El aforo total a los 7 talleres fue de 217 personas, entre las que se encuentran el Grupo Promotor de la Subcuenca de Xochimilco, Milpa Alta y sus Afluentes (ATZIN); la Comisión de Cuenca de los Ríos Amecameca y la Compañía; la Universidad Autónoma Metropolitana; Universidad Nacional Autónoma de México; el Instituto Politécnico Nacional; representantes de comisariados ejidales y ayuntamientos; miembros de Organismos Descentralizados de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (ODAPAS), comités de agua y habitantes de las comunidades beneficiarias de las Plantas de Tratamiento (Xochimilco, Tlalmanalco, Cocotitlán, Ayapango, entre otros).

Los módulos fueron facilitados por expertos, aliados y académicos. El módulo de introductorio a las Comisiones de Cuenca fue impartido por Elena Burns, Pedro Moctezuma y miembros de Guardianes de los Volcanes (CENTLI), organización de la sociedad civil que acompañó el proceso de formación de la Comisión de Cuenca de los Ríos Amecameca y la Compañía.

En la segunda sesión se abordó el funcionamiento de las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales y la importancia del saneamiento para la sustentabilidad de los recursos hídricos. Esta sesión fue dirigida por el Dr. Oscar Monroy, presidente de la Comisión de Cuenca de los Ríos Amecameca y la Compañía y experto académico de la UAM-Iztapalapa, con la ayuda de personal de dicha Comisión.

La tercera sesión fue impartida por personal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en ella se habló sobre los mecanismos de los que disponen actualmente los ciudadanos para ejercer su derecho a la información.

Durante la cuarta sesión se expuso cómo se determinan las prioridades (planeación) a partir de las cuales se diseñan los programas y las políticas públicas que implementa el Estado. Posteriormente se expusieron los programas referentes a recursos hídricos, accesibles a nivel municipal, y cuáles son los mecanismos para gestionarlos. Este módulo fue impartido por Héctor Rubio, politólogo del Colegio de México, por personal de la Comisión de Cuenca de los Ríos Amecameca y la Compañía y del Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (ODAPAS) del municipio de Chalco.

En el módulo sobre el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) se expuso cómo surgió este nuevo sistema de vigilancia y rendición de cuentas y cuál es el papel que juega la participación ciudadana en las tareas de fiscalización a programas y funcionarios públicos. La sesión fue dirigida por Óscar Arredondo, abogado experto que participó en el proceso de diseño de las leyes que sustentan el SNA.

El módulo sobre presupuesto y cuenta pública fue impartido por Diego de la Mora, investigador del Centro de Análisis e Investigación FUNDAR, quien no sólo expuso cómo se reparte y planea el gasto de recursos públicos, sino que mostró, utilizando el caso del saneamiento, cómo se puede dar seguimiento a partir de los datos oficiales disponibles en línea a un ramo presupuestal desde nivel programa hasta nivel local.

La séptima y última sesión de capacitación consistió en exponer qué son y qué hacen las entidades de fiscalización y control, y cómo se agrupan en el ámbito nacional e internacional. Asimismo, se examinó qué tipos de auditoría existen, dónde se puede acceder a los informes de auditoría institucionales y cómo hacer una lectura de estos documentos para detectar sobre qué aspectos se realiza la fiscalización y cuáles pasan de largo cuando se lleva un proceso de este tipo. La sesión fue impartida por Maylí Sepúlveda, Coordinadora General de ControlaTuGobierno.

Cabe mencionar que todas las sesiones de capacitación fueron grabadas a petición de los asistentes de las organizaciones y se encuentran disponibles en el canal de YouTube de la Comisión de Cuenca de los Ríos Amecameca y la Compañía y en la página web de ControlaTuGobierno.

En la próxima fase de la capacitación, estos temas se irán adaptando a las características de los pequeños grupos de población interesados en los temas de saneamiento, ya sea porque no cuentan con agua o porque les afecta la falta de saneamiento. A la par de los módulos de capacitación se han recolectado datos clave directamente *in situ* que muestran en qué estado se encuentran las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales, esto ha sido una herramienta común en los ejercicios de contraloría social y es la materia prima de las cartillas de verificación (o *score cards*) que guían la observación de las comunidades y facilitan la sistematización de los hallazgos. Adicionalmente se realizan entrevistas, se visitan las instalaciones y se conversa con los usuarios o beneficiarios directos de las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales para incorporar sus experiencias en la sistematización y, desde estas aproximaciones, detectar nuevas necesidades de capacitación.

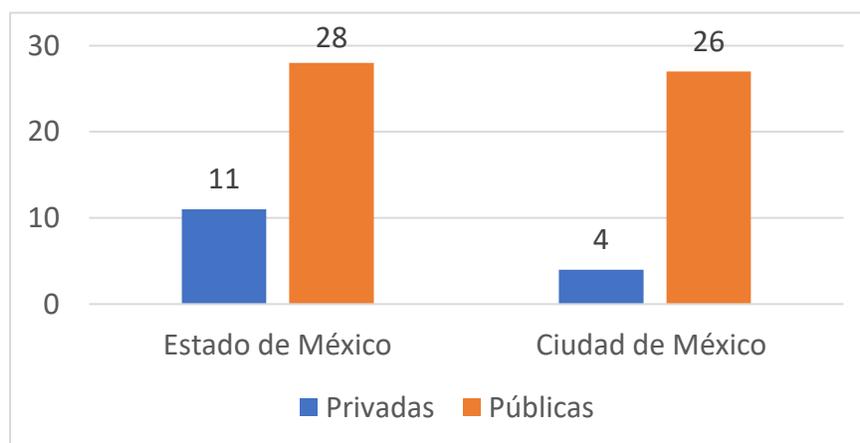
En este proceso, ControlaTuGobierno ha ofrecido los servicios de asistencia técnica en los temas de Derecho de Acceso a la Información, transparencia, rendición de cuentas, contraloría social y combate a la corrupción. Por su parte, la CCRAC y ATZIN, han aportado su conocimiento especializado en materia de saneamiento, y las propuestas técnicas que han elaborado a partir de su conocimiento no sólo del tema sino también de la región.

4. Las visitas a las plantas de tratamiento de aguas residuales y levantamiento de información en campo.

Las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales que han sido visitadas en el marco de este proceso de contraloría social están distribuidas en dos subcuencas ubicadas dentro de la cuenca del Valle de México (entre el Estado y la Ciudad de México), estas son: la Subcuenca de los Ríos de Amecameca y la Compañía y la Subcuenca de Xochimilco y sus afluentes.

Hasta julio de 2017 se han ubicado 54 plantas de uso público y 15 de uso privado, sumando un total de 69. Su distribución por estado se muestra en la Tabla 5 donde se observa que del total de 69 plantas la mayoría son públicas en ambas subcuencas y el 32% (22) fueron construidas con recursos del Programa de Tratamiento de Aguas Residuales, incluyendo una privada que se ubica en la Delegación Tlalpan.

Tabla 5
Distribución de Plantas de Tratamiento Públicas y Privadas por entidad



Casos de Plantas de Tratamiento que no ofrecen el servicio para el que fueron construidas

En el Plan Hídrico de la Subcuenca de los Ríos Amecameca y de La Compañía se afirma que:

“El aprovechamiento de las aguas residuales es clave para revertir el actual desecamiento de la subcuenca. La mitad de los 178 Mm³ de agua que se exportan de la región anualmente son aguas residuales, las cuales casi en su totalidad provenían originalmente de los acuíferos que subyacen la Subcuenca. Su tratamiento, retención y re-uso local va a permitir disminuir los volúmenes de aguas subterráneas extraídas para usos agrícolas e industriales; va a aumentar la recarga de los acuíferos de manera directa o secundaria; y va a permitir la recuperación de zonas agrícolas, lacustres y chinamperas.” (CCRAC-UAM, 2011: 19)

Las visitas a campo muestran un desfase entre lo que se supone que deberían ser y tener las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales, y lo que realmente pasa en ambas subcuencas como se muestra en los casos seleccionados que se muestran más adelante.

El criterio de los casos que presentamos a continuación se basó en dos premisas: la primera, que la Planta de Tratamiento pudiera rehabilitarse para funcionar nuevamente y que se contara con información suficiente (tanto documentos oficiales como datos obtenidos en trabajo de campo) para hacer un diagnóstico a partir del cual se emitiera una primera recomendación de rehabilitación y ubicar una población específica que pudiera beneficiarse con del buen funcionamiento de la obra.

Se hicieron 38 visitas en las que se recorrieron 32 Plantas de Tratamiento de las dos Subcuencas, ya que en algunos casos el personal presente no nos permitió entrar a las instalaciones. Con el propósito de facilitar el acceso a las Plantas, la Comisión de Cuenca de los ríos Amecameca y La Compañía (CCRAC) envió oficios a la CAEM y a SACMEX para que se autorizara las visitas. Unos días después recibimos autorización para ingresar a las instalaciones de las plantas ubicadas en la Ciudad de México y para unas cuantas del Estado de México. Afortunadamente en los días que se tomaron para enviarnos las respuestas, el personal que labora en las plantas reconoció a los representantes de la CCRAC y permitieron el acceso.

En el Estado de México encontramos cinco casos de plantas que no se han terminado de construir, en donde la información contenida en los contratos o en los inventarios, referente a fechas de

entrega de construcción de las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales, estatus de funcionamiento y caudal tratado, no corresponde con lo observado en campo. Como se mencionó antes, durante el recorrido que se hizo a la Planta de Tratamiento de San Mateo Huitzilzingo en el municipio de Chalco, Estado de México, se encontró que la Planta sigue en construcción a pesar de que debió haber sido entregada en diciembre de 2016. Durante el recorrido se pudo constatar que el terreno de la obra no corresponde con las fotografías que aparecen en la Manifestación de Impacto Ambiental. El personal encargado de la obra reportó que se ha tenido que modificar 3 veces el proyecto por cuestiones de reubicación, ya que el terreno donde originalmente se pensaba construir era una parcela cuya venta no fue consentida por el dueño al considerar injusta la oferta económica que le ofrecían. Finalmente, la obra se está construyendo en un lugar alejado de los terrenos agrícolas de Huitzilzingo, el terreno es fangoso (susceptible a hundimientos) y que enviará el agua tratada a un tanque elevado para almacenarla y después distribuirla a las parcelas agrícolas cercanas.

A continuación se presentan diez fichas con los casos de diez plantas de tratamiento de aguas residuales ubicadas en las dos subcuencas que abarca este ejercicio de contraloría social, en las que se presentan los costos de construcción, el estatus de operación, las problemáticas de funcionamiento constatadas en el trabajo de campo, así como la población que podría beneficiarse del agua tratada y una sugerencia de rehabilitación de corto plazo.

Ficha 1

<p>Planta de tratamiento: <i>Ayapango</i>. Municipio de Ayapango, Estado de México</p>	<p>Año de construcción: 2014 Costo de obra: Primera etapa: \$9,335,790.48 m/n (carátula de contrato CAEM) Segunda etapa: \$24,610,475.00 m/n (Carátula de contrato CAEM) Total: \$33,946,265.48 m/n</p>
<p>Inventario: Esta planta aparece en el inventario de CONAGUA 2014 y en el inventario de la CAEM 2017. En el primero reportan que tiene una capacidad instalada (caudal de tratamiento) de 5 lts/seg mientras que la CAEM reporta que cuenta con 16 lts/seg de capacidad instalada. En el inventario de la CAEM aparece que fue construida en 2010 (lo cual corresponde con el primer periodo de construcción, el segundo periodo fue una ampliación durante 2012 y por último, la PTAR, en 2014).</p> <p>Tipo de tratamiento: Reactor anaerobio y humedal artificial. El sistema de tratamiento original (Laguna de oxidación) no funcionó, contaba con una superficie aproximada de 4,500 metros cuadrados, ubicada en la zona rural a la salida de la cabecera, fue necesario hacer una primera modificación.</p>	

Estatus de funcionamiento:

La planta es administrada por el Ayuntamiento. Actualmente sólo opera un parte de la PTAR pero no trata el agua. Sólo se encuentra en funcionamiento el filtro percolador (el cual ayuda a conservar las bacterias que se utilizan como parte del proceso de saneamiento), esto resulta un gasto de luz ya que las bacterias pueden llevarse nuevamente cuando todo el sistema de la planta funcione.

En las visitas a campo se pudo constatar que los problemas de funcionamiento son:

- Cuando funciona la Planta, el agua se encauza nuevamente al Río Amecameca o a la laguna de oxidación donde vuelve a contaminarse
- Hace falta habilitar los procesos de desinfección, rayos ultravioletas

Población a la que podría beneficiar la obra:

Se tiene noticia de cultivos en las inmediaciones de la PTAR que son regados con agua residual que se vierte sin tratamiento. Al rehabilitar la obra no sólo se eliminaría un potencial foco de enfermedades para la localidad, sino que se podría proveer con agua de calidad a los productores agrícolas de la zona.

Sugerencia de rehabilitación:

Aprovechamiento: Re-encauzar el efluente (el caudal de agua que ya sale tratada) hacia los canales de riego de los cultivos aledaños

Ampliación: Otros municipios descargan sus aguas residuales a la PTAR sin recibir un tratamiento previo. Se recomienda construir más colectores de agua residual y ampliar 4 litros la capacidad de caudal en la PTAR, para remediar esto, se proponen 3 colectores con una longitud de 8 Km para captar el agua residual de 5 localidades con una población para el proyecto aproximadamente de 7230 habitantes y que sería conducida por gravedad hacia la nueva PTAR. En consecuencia, dada la capacidad de la PTAR existente con el sistema combinado, se tendría que ampliar en 4 L/s adicionales la nueva PTAR, para llegar a una capacidad total de 12 L/s.

Ficha 2

<p>Planta de tratamiento: <i>Ayotzingo</i> Municipio de Chalco, Estado de México</p>	<p>Año de construcción: Debió entregarse el 10 de noviembre de 2015 Costo de obra: \$41,455,536.24 m/n (Sólo PTAR. Carátula de contrato CAEM)</p>
<p>Inventario: No aparece en ningún inventario dado que está en construcción. De acuerdo al contrato, la obra inició el 16 de marzo de 2015.</p> <p>Tipo de tratamiento: De acuerdo a los planos que se mostraron durante el recorrido que se hizo en la planta el 26 de abril de 2017, la planta contará con un sistema aerobio con filtros percoladores verticales</p> <p>Estatus de funcionamiento: La construcción se encuentra detenida, de acuerdo con la persona entrevistada, falta que CAEM entregue los recursos para las estimaciones finales, comenta que de seguir así se tendrán que solicitar más convenios de ampliación de plazo para la finalización de la obra. Cabe destacar que en la ficha técnica de la PTAR que se incluye dentro del listado de transparencia y rendición de cuentas de la CAEM correspondiente al año 2016, se reporta que el avance físico es del 100% y el fiscal del 91%. De acuerdo al diagnóstico de la PTAR realizado por miembros de la Comisión de Cuenca de los Ríos Amecameca y La Compañía, la obra lleva un 92% de avance.</p> <p>Población a la que podría beneficiar la obra: Actualmente hay un conflicto sobre del cuerpo de descarga del afluente de la PTAR. Debido a la mala</p>	

ubicación del terreno, la descarga de aguas residuales sería hacia la localidad de Tezompa quienes no quieren recibir la descarga del agua tratada en la Planta, situación que resulta contraproducente ante la demanda de aguas para riego por parte de los productores agrícolas de la comunidad de Ayotzingo.

Sugerencia de rehabilitación:

El costo de operación de las PTAR con sistema aerobio es mayor a las que cuentan con un sistema anaerobio, esto se debe a que requiere mayor cantidad de energía eléctrica para funcionar.

Ficha 3

<p>Planta de tratamiento: <i>Cocotitlán</i> Municipio de Cocotitlán, Estado de México</p>	<p>Año de construcción: 2010, rehabilitada en 2015 Costo de obra: \$12,530,835.76 m/n (Construcción PTAR, cifra obtenida por medio de la solicitud 00039/CAEM/IP/2017) \$6,499,896.75 m/n (Contrato para rehabilitación para puesta en marcha realizada en 2015) Total: \$19,030,732.51 m/n</p>
<p>Inventario: Aparece en los inventarios de 2014 y 2015 de la CONAGUA, en ambos reportan que cuenta capacidad instalada de 24 lts/seg y un efluente de 14 lts/seg. En el inventario 2017 de la CAEM, reportan una capacidad instalada de 24 lts/seg y un efluente de 2.7 lts/seg.</p> <p>Tipo de tratamiento: Lodos activados</p> <p>Estatus de funcionamiento: De acuerdo a los inventarios de CONAGUA y CAEM, la PTAR es administrada por el Ayuntamiento de Cocotitlán y que el cuerpo receptor del agua tratada es el Río Amecameca. CAEM reporta que sólo opera intermitentemente. En la última visita hecha a la PTAR (26 de abril de 2017), se pudo ver que operaba correctamente. Sólo se observó que no desinfectan con cloro el agua tratada (a pesar de contar con infraestructura para ello) y que tampoco tratan los lodos residuales, simplemente los dejan secar y los vierten en las inmediaciones de la PTAR. En entrevista se reportó que cuando llueve el caudal crece y se desborda el agua residual.</p> <p>Población a la que podría beneficiar la obra: De acuerdo con personas entrevistadas durante la primera visita a campo el día 19 de enero de 2017, se tienen identificados a 72 productores agrícolas interesados en obtener el agua tratada para regar sus cultivos.</p> <p>Sugerencia de rehabilitación: Considerar tanques de tormenta que almacenen y regulen los caudales, así como la habilitación de canales de riego para aprovechar el agua tratada.</p>	

Ficha 4

<p>Planta de tratamiento: <i>Cuijingo</i> Municipio de Juchitepec, Estado de México</p>	<p>Año de construcción: 2015 Costo de obra: \$13,713,767.13 m/n (sólo PTAR)</p>
--	---

Inventario:

Aparece en el inventario de CONAGUA 2015 y se reporta que la Planta tiene una capacidad instalada de 14 lts/seg y un efluente de 8.0 lts/seg.

Tipo de tratamiento:

Reactor anaerobio y lodos activados

Estatus de funcionamiento:

Aunque la obra fue terminada en 2015, actualmente la planta no opera. De acuerdo a la solicitud de información 00027/CAEM/IP/2017 la PTAR no funciona porque hay una falla eléctrica y su rehabilitación ya está contemplada.

Durante a el recorrido en la planta, el día 10 de enero de 2017, personas entrevistadas manifestaron que la PTAR no contaba con las bacterias necesarias para el tratamiento.

La ubicación de la obra la Planta no cuenta con una buena vía de acceso, sólo se puede ingresar a ella a través de un terreno particular, los propietarios no permiten fácilmente el acceso y se molestan si pasan personas y vehículos.

El tubo del afluente está desconectado, y las aguas residuales que llegan se derraman en el suelo lo que infiltrando al acuífero por medio de una cavidad natural en una fosa séptica sin revestimiento. Esta situación representa un daño ambiental de largo plazo al acuífero.

Aunado a esto la planta está detenida por problemas administrativos, el municipio de Juchitepec no ha querido recibir la Planta de Tratamiento y CAEM reporta que la entregó a la Cuerpos de Seguridad Auxiliares del Estado de México (CUSAEM) sin ofrecer un documento oficial que avale esta entrega. Esta información fue obtenida del alegato interpuesto por la CAEM ante el recurso de revisión 01404/INFOEM/IP/RR/2017.

Población a la que podría beneficiar la obra:

Durante los talleres realizados en la localidad de San Matías Cuijingo, en los que participaron mujeres de la comunidad, autoridades ejidales y productores agrícolas, se mencionó que desconocían las razones por las que la PTAR no operaba y mostraron interés en utilizar el agua tratada que podría proveerles para regar sus cultivos.

Sugerencia de rehabilitación:

Arreglar la falla eléctrica y reorientar el efluente de la planta hacia las tierras de cultivo y arreglar el canal del afluente para evitar que el agua residual se siga infiltrando al subsuelo.

Ficha 5

<p>Planta de tratamiento: <i>Tenango del aire</i> Municipio de Tenango del aire, Estado de México</p>	<p>Año de construcción: 2015 Costo de obra: \$31,992,514.301 m/n (sólo PTAR)</p>
<p>Inventario: No aparece en ningún inventario de CONAGUA o de CAEM, fue identificada por la CCRAC durante un recorrido</p> <p>Tipo de tratamiento: Reactor anaerobio y lodos activados</p> <p>Estatus de funcionamiento: Actualmente la PTAR es operada por la CAEM y se encuentra en funcionamiento a pesar de la falla en un subcolector que ha provocado el desbordamiento del agua residual hacia el río. Durante la visita a la Planta de Tratamiento (en abril de 2017) una de las personas entrevistadas comentó que el agua residual que llega</p>	

contiene sosa cáustica, un químico que no puede tratarse por medio del sistema instalado en la PTAR. Los lodos residuales se desechan, sin ser tratados, y se depositan en los alrededores de la PTAR, lo cual es un punto de infección. El Ayuntamiento no ha querido hacerse cargo de la administración argumentando que no cuenta con recursos económicos ni personal capacitado para operar la planta.

Población a la que podría beneficiar la obra:

El agua tratada se descarga directamente en el río, sin la posibilidad, por su ubicación, de ser utilizada para riego. Las autoridades del Ayuntamiento mencionaron que no hay campos de cultivo cercanos a la PTAR, por ello, si se quisiera usar el agua tratada para riego habría que construir una infraestructura de rebombeo que llevara el agua tratada a las zonas agrícolas de Tenango. También comentaron que hace falta un tubo que, según las autoridades del Ayuntamiento, tiene un costo aproximado de un millón de pesos.

Otra opción, sería construir otra PTAR más cercana a la cabecera municipal, para un aprovechamiento directo del agua tratada en riego. Se comenta del aprovechamiento del agua del río para riego, aguas abajo, como se ha observado en la comunidad de Zula, municipio de Temamatla, justo en las inmediaciones de la PTAR que se está construyendo.

Sugerencia de rehabilitación:

Construcción de un subcolector para evitar desbordamiento del cauce.

Ficha 6

<p>Planta de tratamiento: <i>Temamatla</i> Municipio de Temamatla, Estado de México</p>	<p>Año de construcción: Debió haberse entregado el 14 de diciembre de 2015 Costo de obra: \$29,390,542.30 m/n (sólo PTAR, carátula de contrato CAEM)</p>
<p>Inventario: No aparece en ningún inventario de CONAGUA Tipo de tratamiento: Reactor anaerobio y lodos activados Estatus de funcionamiento: De acuerdo a la ficha técnica, la demanda de saneamiento (en función del abastecimiento de agua potable de la localidad) es de 17.5 lt/seg, en el esquema que entregó la CAEM aparece que la PTAR tendrá una capacidad de tratamiento de 25 lts/seg. Durante el recorrido del 18 de enero de 2017 se reportó que se está construyendo en un antiguo cárcamo en Santiago Zula, un regidor comentó que hay un conflicto con el dueño de terreno porque no reconoce su venta. La obra se encuentra detenida según una persona entrevistada, porque se acabó el financiamiento de CAEM. Población a la que podría beneficiar la obra: En el mismo recorrido se encontraron tierras de cultivo en las inmediaciones de la PTAR que podrían beneficiarse del agua que esta tratara, actualmente los cultivos en esos campos se riegan con aguas negras. Sugerencia de rehabilitación: Dirigir el efluente de agua tratada a las tierras de cultivo que se encuentran alrededor de la planta.</p>	

Ficha 7

<p>Planta de tratamiento: <i>San Pablo Atlazalpan</i> Municipio de Chalco, Estado de México</p>	<p>Año de construcción: Debió entregarse el 14 de enero de 2016, se reprogramó la entrega para noviembre de 2017 Costo de obra: \$13,939,493.64 m/n (sólo PTAR, carátula contrato CAEM)</p>
<p>Inventario: No aparece en ningún inventario de CONAGUA o CAEM, fue reportada por la CCRAC.</p> <p>Tipo de tratamiento: Reactor anaerobio y lodos activados</p> <p>Estatus de funcionamiento: En la visita a la planta realizada el 26 de abril de 2017 la persona entrevistada reportó que la construcción de la planta tiene un avance del 89%, en la misma visita, personal de la CAEM dijo que la Comisión ya pagó el 100% a la constructora y que se espera que esté en funcionamiento en agosto (en una solicitud de información, la CAEM respondió que la PTAR comenzaría a operar en noviembre). Aún no se acuerda si será el ayuntamiento o el Comité Autónomo de Aguas de San Pablo Atlazalpan.</p> <p>Población a la que podría beneficiar la obra: Existe interés en la zona para que el agua tratada se utilice para riego. Se tiene noticia de un vecino que podría tener los planos con la localización de una tubería para riego existente que probablemente sea funcional. Los que tienen el manejo del drenaje y de la Planta de Tratamiento son el Comité de Agua del pueblo.</p> <p>Sugerencia de rehabilitación: La Planta no está aún en funcionamiento, sin embargo, en el recorrido que realizó la CCRAC la persona entrevistada comentó que la obra no cuenta con infraestructura para aprovechar el gas metano que se produce durante el proceso, solamente lo dejarán salir por respiraderos. Cerciorarse de encauzar bien el efluente de la PTAR hacia los campos de cultivo que pueden beneficiarse de esta agua.</p>	

Ficha 8

<p>Planta de tratamiento: <i>Cerro de la Estrella</i> Delegación Iztapalapa, Ciudad de México</p>	<p>Año de construcción: 1968 Costo de obra: Se desconoce el monto de la construcción En el año 2007 fue rehabilitada, las obras costaron \$185,000,000.00 (Informe Grupo Promotor de Cuenca, 10 de julio 2017)</p>
<p>Inventario: Aparece en el Inventario Nacional de Plantas Municipales de Potabilización y de Tratamiento de Aguas Residuales en Operación publicado por CONAGUA, tanto en el de 2014 como en el de 2015.</p> <p>Tipo de tratamiento: Lodos activados</p> <p>Estatus de funcionamiento: En el Inventario Nacional 2014, se reporta que la capacidad instalada de la PTAR es de 3000 lts/seg y el caudal tratado de 2188 lts/seg. En el inventario de 2015 reportan un caudal tratado de 2190 lts/seg. De acuerdo con visitas de campo efectuadas por el Grupo Promotor de Cuenca de Xochimilco y sus afluentes, esta Planta trata alrededor del 64.29% del total de agua saneada en la Ciudad de México.</p>	

Durante el recorrido del Grupo Promotor de Cuenca, se pudo observar que la planta opera de manera aceptable. Las personas entrevistadas mencionaron que los trabajadores cuentan con capacitación y equipo suficiente para desempeñar sus labores, sin embargo faltan recursos para mantenimiento. Esta Planta ha rebasado su tiempo de vida útil (el cual suele ser de 25 años). Sigue funcionando pero constantemente requiere mantenimiento.

La PTAR del Cerro de la Estrella opera mensualmente con un presupuesto aproximado de \$3,000,000.00 millones de pesos.

Población a la que podría beneficiar la obra:

Actualmente la PTAR de Cerro de la Estrella abastece de agua los canales de Xochimilco, al lago Tláhuac-Xico y a algunas industrias del oriente de la Ciudad de México.

Sugerencia de rehabilitación:

Planear, distribuir y construir Plantas de Tratamiento de menor tamaño que disminuyan la sobrecarga que se da a la PTAR del Cerro de la Estrella. La demanda de saneamiento de aguas en la Ciudad no puede depender del funcionamiento de una sola Planta por razones de seguridad establecidas en la Ley de Aguas Nacionales actualmente vigente.

Ficha 9

<p>Planta de tratamiento: <i>San Andrés Mixquic</i> Delegación Tláhuac, Ciudad de México</p>	<p>Año de construcción: Se desconoce Costo de obra: Se desconoce el monto de la construcción</p>
<p>Inventario: Aparece en el Inventario Nacional de Plantas Municipales de Potabilización y de Tratamiento de Aguas Residuales en Operación publicado por CONAGUA, tanto en el de 2014 como en el de 2015.</p> <p>Tipo de tratamiento: Lodos activados</p> <p>Estatus de funcionamiento: De acuerdo al Inventario Nacional 2014, esta Planta de Tratamiento cuenta con una capacidad instalada de 30 lts/seg y un caudal tratado de 22 lts/seg. Para el año de 2015 el caudal tratado disminuyó a 15 lts/seg. La PTAR se encuentra en funcionamiento y el agua que trata ayuda a abastecer los canales de Mixquic y para riego de hortalizas, esto significa que complementa la demanda que surte la PTAR del Cerro de la Estrella.</p> <p>Durante el recorrido del Grupo Promotor de Cuenca se reportó que el caudal que llega a la planta es mucho menor al de la capacidad que tienen las instalaciones, los trabajadores de SACMEX comentan que es la Delegación quien “tandea” el suministro. El costo de operación mensual es de \$50,000.00 pesos.</p> <p>Población a la que podría beneficiar la obra: Actualmente es utilizada por productores agrícolas del Triángulo de Comalchica.</p> <p>Sugerencia de rehabilitación: Incrementar el afluente de aguas residuales y dar mantenimiento preventivo.</p>	

Ficha 10

<p>Planta de tratamiento: <i>San Lorenzo Tezonco</i> Delegación Iztapalapa, Ciudad de México</p>	<p>Año de construcción: 1997 Costo de obra: Se desconoce el monto de la construcción</p>
<p>Inventario: Aparece en el Inventario Nacional de Plantas Municipales de Potabilización y de Tratamiento de Aguas Residuales en Operación publicado por CONAGUA, tanto en el de 2014 como en el de 2015.</p> <p>Tipo de tratamiento: Lodos activados y aireación extendida</p> <p>Estatus de funcionamiento: De acuerdo al Inventario Nacional 2014, esta Planta de Tratamiento cuenta con una capacidad instalada de 225 lts/seg y un caudal tratado de 85 lts/seg. Para el año de 2015 el caudal tratado disminuyó a 59 lts/seg. La PTAR se encuentra en funcionamiento y el agua que trata se destina para infiltración en cuerpos de agua subterráneos, relleno de canales y para uso agrícola. La instalaciones tienen 20 años de estar en operación, durante el recorrido del Grupo Promotor de Cuenca se reportó que la PTAR muestra un alto grado de deterioro y abandono. El costo de operación mensual asciende a \$200,000.00 pesos.</p> <p>Población a la que podría beneficiar la obra: Ejidatarios de San Gregorio Atlapulco y visitantes del Lago Tláhuac-Xico.</p> <p>Sugerencia de rehabilitación: Es necesario elaborar un plan de mantenimiento general, aun con las obras de re-nivelación de las pistas de rodamiento (en el año de 2007) el costo del agua tratada es de \$6.00 /m3.</p>	

Propuestas

En la tabla 6 se presenta un conjunto de propuestas dirigidas a entidades de fiscalización y control que con su intervención podrían lograr que los ejercicios de contraloría social realmente contribuyan a restituir los servicios de los que se ha despojado a la población y que son necesarios para mejorar su calidad de vida. A diferencia de las tradicionales experiencias de contraloría social que terminan en sendos informes que no tienen mayor repercusión, el proceso que hemos desarrollado con apoyo de organizaciones civiles, profesores universitarios y comunidades de base, busca que la intervención de las entidades de fiscalización y control, que son quienes tienen a su cargo las tareas de vigilancia, reaccionen ubicando los puntos de riesgo que conducen a que los programas sociales no cumplan con su función, en este caso el Programa de Tratamiento de Aguas Residuales.

Nuestra propuesta es que las entidades de fiscalización y control abran la puerta a las organizaciones ciudadanas y a los expertos académicos, para que de manera coordinada auditen el funcionamiento de las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales, atendiendo a criterios técnicos y sociales, además de los contables, administrativos y normativos. La suma de esfuerzos, sin duda redundará en un uso más eficaz de las instalaciones de saneamiento, de los recursos públicos y del agua, factor crucial para la calidad de vida de la población.

Tabla 6. Propuestas

No.	PROBLEMA	PROPUESTA	INSTITUCIONES RESPONSABLES
1	No existen mecanismos reales de coordinación entre la sociedad civil y las entidades de fiscalización para auditar los programas de gobierno en materia hídrica.	Pilotear un primer ejercicio de coordinación entre sociedad civil y las instituciones que integran el Sistema Nacional Anticorrupción, tomando como línea de base los hallazgos del ejercicio de contraloría social al PROTAR. Ampliar el alcance del ejercicio piloto, lanzando una convocatoria pública para que organizaciones civiles e instituciones académicas que trabajan el tema del agua en los diversos estados de la República conozcan y realicen ejercicios de contraloría social a las plantas de tratamiento de aguas residuales	Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. Auditoría Superior de la Federación Secretaría de la Función Pública.

No.	PROBLEMA	PROPUESTA	INSTITUCIONES RESPONSABLES
		<p>dentro de sus áreas de influencia.</p> <p>Acordar un mecanismo de colaboración que garantice la independencia de los ejercicios de contraloría social que se lleven a cabo, y cumpla con lo dispuesto en materia de participación ciudadana en las leyes que regulan el Sistema Nacional Anticorrupción.</p>	
2	<p>Los Portales de Obligaciones de Transparencia no dan cumplimiento al mandato de Ley ni a lo estipulado en las Reglas de operación del PROTAR</p> <p>No se cuenta con información pública que permita vigilar la construcción y operación de las plantas de tratamiento.</p> <p>En particular, las autoridades municipales desconocen toda la información relacionada con las Plantas de Tratamiento y otra infraestructura hídrica, sin embargo son ellas quienes deben afrontar cualquier emergencia que se relacione con el mal funcionamiento de las plantas de tratamiento.</p>	<p>Los órganos que integran el Sistema nacional de Transparencia, deben emitir lineamientos y supervisar que la CONAGUA y sus contrapartes estatales, cumplan con las obligaciones de transparencia establecidas en la Ley General de Transparencia y en las Reglas de Operación de los Programas de Saneamiento.</p> <p>Implementar mecanismos de coordinación con organizaciones civiles e instituciones académicas para verificar que la CONAGUA y sus contrapartes estatales, cumplan las obligaciones de transparencia establecidas en las leyes en la materia y en las reglas de operación de los programas de saneamiento.</p> <p>Se debe garantizar y facilitar el acceso a toda la información relacionada con la gestión del agua y su saneamiento, a las comisiones de cuenca, a las autoridades municipales y a cualquier persona interesada en vigilar las plantas de tratamiento, desde el proceso previo a su construcción, hasta su entrega y posteriormente durante su operación.</p> <p>Los órganos garantes de la transparencia deben reconocer las facultades y competencias constitucionales que poseen los municipios en materia de servicios de agua y saneamiento y aportarles la información necesaria para que cumplan con este mandato.</p>	<p>SNT INAI INFOEM INFODF CONAGUA SACMEX CAEM</p>
3	<p>Las Plataforma Nacional de Transparencia no funciona adecuadamente e inhibe el ejercicio de participación ciudadana.</p>	<p>El INAI debe solventar las deficiencias y contar con sistemas o mecanismos de ayuda que permitan el acceso, consulta y seguimiento de las solicitudes de información y los recursos de revisión.</p> <p>Es necesario que los órganos garantes de la transparencia cuenten con mecanismos expeditos de orientación y atención ciudadana, para solventar problemas con la</p>	<p>INAI</p>

No.	PROBLEMA	PROPUESTA	INSTITUCIONES RESPONSABLES
		gestión y el seguimiento de las solicitudes de información y los recursos de revisión. Los mecanismos que están disponibles para este propósito no son suficientes ni oportunos.	
4	Los informes de la Auditoría Superior de la Federación no consideran las Reglas de Operación y la utilidad social de la infraestructura construida. Se limitan a la revisión de aspectos contables y administrativos que no garantizan que el programa de gobierno cumpla con su función. No se toma en consideración la opinión de las personas pertenecientes a la comunidad.	<p>La Comisión de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción debe abrir un mecanismo para que la sociedad civil presente evidencia y haga propuestas de revisión, evaluación y fiscalización a los programas gubernamentales.</p> <p>La Auditoría Superior de la Federación debe instituir programas de auditorías articuladas con organizaciones civiles e instituciones académicas para garantizar que la fiscalización incluya los aspectos técnicos que pueden aportar los expertos en materia de saneamiento, así como el monitoreo cotidiano que puede aportar la población que se beneficia del agua tratada.</p>	Comité de Participación Ciudadana del SNA Auditoría Superior de la Federación.
5	<p>Los programas de subsidio que impulsa la CONAGUA no están articulados con la planeación estratégica nacional, estatal y regional en materia hídrica.</p> <p>No se cuenta con diagnósticos que justifiquen la pertinencia de construir las PTAR en donde se ubican, ni se vigila que éstas cuenten con criterios técnicos sustentables y realmente beneficien a la población.</p> <p>Los órganos de control interno no realizan el seguimiento a la correcta operación del PROTAR después de que se construyen las plantas de tratamiento.</p>	<p>Vigilar que los programas de subsidio que impulsa la CONAGUA estén articulados con la planeación hídrica en el ámbito local, estatal y regional.</p> <p>Identificar y valorar la justificación de la construcción de nueva infraestructura hídrica, considerando además de las disposiciones técnicas y normativas, las propuestas de sustentabilidad y la consulta a la población.</p> <p>Vigilar el debido cumplimiento de las Reglas de Operación de los programas antes, durante y después de la construcción de las plantas de tratamiento.</p>	Secretaría de la Función Pública
6	La enorme inversión económica en la construcción de Plantas de Tratamiento y su descuido no refleja la importancia que debe brindarse para atender la necesidad de evitar una crisis hídrica a corto plazo.	Rehabilitar las PTAR existentes, en las que se demuestre que con una pequeña inversión y el acompañamiento de las autoridades y las comunidades se logre el aprovechamiento de la inversión y el agua tratada para beneficio de las personas.	Auditoría Superior de la Federación. Organizaciones de la Sociedad Civil CONAGUA SACMEX CAEM

Bibliografía

- ASF (2015^a). Auditoría Superior de la Federación, *Informe de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015*. Ficha de Auditoría de Desempeño: 15-5-16B00-07-0473. Auditoría Número 473-Desarrollo Económico.
- Carabias, Julia (2016) “Agua para principiantes”. En: *Nexos*, núm. 475. Julio 2017. Pp 21-27. México.
- Carrión D., Carolina A. (2015) “Mecanismos de participación ciudadana en entidades fiscalizadoras: el caso de la Contraloría General de la República de Chile”. Tesis para obtener el grado de maestría en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/137741/Mecanismos-de-participacion-ciudadana-en-entidades-fiscalizadoras.pdf;sequence=1>
- Comisión de Cuenca de los Ríos Amecameca y de La Compañía y Universidad Autónoma Metropolitana. (2011). *Plan Hídrico para las Subcuencas Amecameca, de La Compañía y Tláhuac-Xico*. México.
- Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). (2010) *Documentos básicos de los Consejos de cuenca*. Ciudad de México. SEMARNAT.
- (2014) *Inventario Nacional de Plantas Municipales de Potabilización y de Tratamiento de Aguas Residuales en Operación*. Ciudad de México. SEMARNAT.
- (2015) *Inventario Nacional de Plantas Municipales de Potabilización y de Tratamiento de Aguas Residuales en Operación*. Ciudad de México. SEMARNAT.
- Cornejo, Carolina (2011) “Entidades de Fiscalización Superior y Sociedad Civil en América Latina”, en: *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Fiscalización*. Número 8. 2º semestre. Tribunal de Cuentas-Fundación CEDDET. Madrid. Pp. 24-29
- Peruzotti, Enrique (2010) *Entidades de Fiscalización Superior y Participación Ciudadana. Reflexiones para una agenda de colaboración*. Buenos Aires, Iniciativa TPA. Disponible en: <http://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/peruzzotticiudadana.pdf>
- Ramkumar, Vivek (2017) “The Rise of the Activist Auditor”. International Budget Partnership, disponible en: <http://www.internationalbudget.org/2017/08/rise-of-the-activist-auditor/>

Glosario

Ciclo del agua o ciclo hidrológico: “El ciclo hidrológico se define como la secuencia de fenómenos por medio de los cuales el agua pasa de la superficie terrestre, en la fase de vapor, a la atmósfera y regresa en sus fases líquida y sólida. La transferencia de agua desde la superficie de la Tierra hacia la atmósfera, en forma de vapor de agua, se debe a la evaporación directa, a la transpiración por las plantas y animales y por sublimación (paso directo del agua sólida a vapor de agua)”. Tomado de: <http://www.jmarcano.com/nociones/ciclo1.html>

Comisión de Cuenca: Las Comisiones de Cuenca, al igual que los Comités y otras instancias de participación ciudadana en el ámbito local, son órganos auxiliares de los Consejos de Cuenca y su función es actuar a nivel de microcuenca o subcuenca. Están regulados en la Ley de Aguas Nacionales actualmente vigente: “Para facilitar la coordinación de las políticas y programas hidráulicos entre los niveles federal, estatal y municipal, y la concertación de objetivos, metas, estrategias, políticas, programas, proyectos y acciones entre la autoridad federal del agua y los usuarios del agua debidamente acreditados y grupos y organizaciones de la sociedad, la Ley de Aguas Nacionales ordena el establecimiento de consejos de cuenca. (Artículo 13) Para su operación, los consejos de cuenca cuentan con organizaciones auxiliares en el nivel de subcuenca, microcuenca y acuífero, denominadas respectivamente comisiones de cuenca, comités de cuenca y comités técnicos de aguas subterráneas (también conocidos como “COTAS”). Estas organizaciones se subordinan jerárquicamente a los consejos de cuenca y se apoyan en la facultad que la propia ley otorga a la Comisión Nacional del Agua para promover la organización de los usuarios por regiones, estados, cuencas y acuíferos a fin de participar en la programación hidráulica. (Artículo 14)” (CNA, 2010: 46)

Contraloría Social: Bajo el término contraloría social se incluyen diversos mecanismos de participación ciudadana que intervienen en todo el ciclo de la política pública para fiscalizar y regular que la acción sobre lo público responda exclusivamente al interés público. El poder directo o indirecto que puedan ejercer estos mecanismos para cumplir con su función depende en gran medida de su autonomía¹⁹ respecto al estado y de su capacidad para representar a la ciudadanía involucrada en la acción pública que se fiscaliza. Una manera de incrementar el poder directo de la contraloría social es la articulación entre distintos actores sociales y políticos que están involucrados en el programa o política pública que es objeto de un ejercicio de contraloría social.

¹⁹ Nuria Cunill señala que hay diferencias sustanciales entre la participación que implica una “colaboración funcional en el ejercicio de la política y una función de crítica y de un control sobre el aparato del Estado de parte de la sociedad [este tipo de participación] reclama como condición el deslinde entre las competencias políticas que incumben tanto a la esfera estatal como a la social; por tanto, exige el reconocimiento recíproco de su autonomía política”, sin esta condición no se puede considerar que sea control social. (Cunill 2002, 195)

Cuenca hidrológica: “Una cuenca es un territorio delimitado por cerros o montañas, dentro del cual los escurrimientos convergen. Al interior de cada gran cuenca (como es la cuenca de México), se encuentran subcuencas (como es la subcuenca Amecameca, La Compañía y Tláhuac-Xico)”. (UAM-X-CCRAC, 2011: 22)

Fiscalización: “La fiscalización de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y demás disposiciones legales aplicables, en cuanto a los ingresos y gastos públicos, así como la deuda pública, incluyendo la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables” Artículo 2 Fracción I de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Órgano interno de control: las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como de la investigación, substanciación y, en su caso, de sancionar las faltas administrativas que le competan en los términos previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas” Artículo 2 Fracción XXV de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Obligaciones de transparencia: Conjunto de información que los sujetos obligados deben poner a disposición del público y mantener actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, y que se definen con toda precisión en la legislación correspondiente.

Planta de Tratamiento de Aguas Residuales: Es una instalación donde a las Aguas Residuales se les retiran los contaminantes, para hacer de ella un agua sin riesgos a la salud y/o medio ambiente al disponerla en un cuerpo receptor natural (mar, ríos o lagos) o por su reúso en otras actividades de nuestra vida cotidiana con excepción del consumo humano (no para ingerir o aseo personal). Tomado de: <http://www.cuidoelagua.org/empapate/aguaresiduales/plantatratamiento.html>

Recurso de Revisión: Es un instrumento jurídico que sirve para impugnar una respuesta otorgada por los sujetos obligados cuando el solicitante estima que no se cumple al mandato de ley en materia de transparencia. Lo atienden y resuelven los órganos garantes de la transparencia.

Acrónimos

AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
ASF	Auditoría Superior de la Federación
COMDA	Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua
CAEM	Comisión del Agua del Estado de México
CCRAC	Comisión de Cuenca de los Ríos Amecameca y de La Compañía
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
DOF	Diario Oficial de la Federación
IPOMEX	Información Pública de Oficio Mexiquense
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
IMTA	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
INFOEM	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios
INFODF	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México
OCAM	Observatorio de Conflictos por el Agua en México
INTOSAI	Organización Internacional de Instituciones de Auditoría Superior
OLACEFS	Organización Latinoamericana y de El Caribe de Entidades de Fiscalización Superior
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (siglas en inglés)
PTAR	Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales
PNT	Plataforma Nacional de Transparencia
PRAGUA	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento
PROTAR	Programa de Tratamiento de Aguas Residuales
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SFP	Secretaría de la Función Pública
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SACMEX	Sistema de Aguas de la Ciudad de México
SAIMEX	Sistema de Información del Estado de México
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
INFOMEX-DF	Sistema de Solicitudes de Información de la Ciudad de México