

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

MÉXICO

REFORMA DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y ESTABLECIMIENTO DEL ENTE REGULADOR EN EL ESTADO DE VERACRUZ

(TC-01-07-01-0)

MEMORANDO DE DONANTES

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Camilo Garzón (RE2/EN2), Jefe de Equipo; Daniel Q. Shepherd (FOMIN); Fortunato Lari (COF/CME); Javier Jiménez (LEG/OPR) y Silvia Echeverría (RE2/EN2).

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	1
I. ELEGIBILIDAD DEL PAÍS Y DEL PROYECTO	1
II. ANTECEDENTES.....	1
A. El contexto	1
B. Estrategia del Banco en el país	3
C. Estrategia del FOMIN.....	3
D. Experiencias anteriores.....	4
III. OBJETIVOS DEL PROYECTO Y COMPONENTES BÁSICOS.....	4
A. Objetivos.....	4
B. Descripción y componentes	4
1. Componente 1. Desarrollo de un plan estratégico de modernización sectorial (FOMIN US\$210.000; Local US\$240.000).....	4
2. Componente 2. Establecimiento del marco regulador estatal del sector (FOMIN US\$180.000; Local US\$105.000)	5
3. Componente 3. Fortalecimiento del órgano regulador sectorial (FOMIN US\$240.000; Local US\$210.000).....	5
4. Componente 4. Promoción y participación del sector privado en la prestación de los servicios (FOMIN US\$210.000; Local US\$190.000) ..	6
5. Componente 5. Realización de un seminario / taller (FOMIN US\$50.000; Local US\$20.000).....	6
IV. COSTO Y FINANCIAMIENTO	7
V. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA.....	7
VI. JUSTIFICACIÓN Y RIESGOS.....	9
A. Beneficios	9
B. Beneficiarios	9
C. Riesgos.....	10
D. Aspectos sociales y ambientales.....	10
VII. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	11

VIII. EXCEPCIONES A POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS	11
IX. CONDICIONES CONTRACTUALES ESPECIALES	11

ANEXOS

ANEXO I Marco lógico

SIGLAS Y ABREVIATURAS

APAVER	Programa de Agua Potable y Alcantarillado de Veracruz
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAEV	Comisión de Aguas del Estado de Veracruz
CEAS	Comisión Estatal de Agua y Saneamiento
CESI	Comité de Medio Ambiente e Impacto Social
CMAS	Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento
CNA	Comisión Nacional del Agua
CRAS	Comisión Regional de Agua y Saneamiento
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
PROMAGUA	Programa de Modernización de los Organismos Operadores de Agua
SEDERE	Secretaría de Desarrollo Regional de Veracruz
UE	Unidad Ejecutora

**REFORMA DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y ESTABLECIMIENTO
DEL ENTE REGULADOR EN EL ESTADO DE VERACRUZ**

(TC-01-07-01-0)

RESUMEN EJECUTIVO

Organismo Ejecutor:	Secretaría de Desarrollo Regional de Veracruz (SEDERE)	
Objetivos del Proyecto	El objetivo de la cooperación técnica es apoyar al Gobierno del Estado de Veracruz en el proceso de modernización del sector de agua potable y saneamiento y de impulso a la participación de empresas privadas. Este apoyo incluye el establecimiento de una estrategia de desarrollo sectorial, la adecuación del marco regulador vigente, la creación y el fortalecimiento de un organismo regulador autónomo y las acciones necesarias para vincular al sector privado en la administración de los servicios de una de las ciudades mayores del estado.	
Financiamiento:	Modalidad:	No reembolsable
	FOMIN – Facilidad I:	US\$1.000.000
	Aporte local:	<u>US\$1.000.000</u>
	Total:	US\$2.000.000
Calendario de ejecución:	Ejecución:	24 meses
	Desembolso:	27 meses
Beneficiarios:	Los beneficiarios de la cooperación serán: (i) los usuarios de los servicios de agua potable y alcantarillado del Estado, mediante las modificaciones en el marco legal, el fortalecimiento de la entidad regulatoria y la implantación de las recomendaciones del plan estratégico de desarrollo sectorial; y (ii) los usuarios del servicio de la ciudad que se seleccione para la participación del sector privado, a través del mejoramiento esperado en la prestación del servicio.	
Descripción:	El proyecto está integrado por cinco componentes: (i) el establecimiento de una estrategia de modernización y reforma sectorial, (ii) la revisión y adecuación del marco regulador vigente, (iii) la puesta en marcha y fortalecimiento de un organismo regulador autónomo, (iv) las acciones necesarias para iniciar un proceso de participación del sector privado en la administración de los servicios y (v) la realización de un seminario-taller para difundir los resultados obtenidos.	

Condiciones contractuales especiales:

Serán condiciones previas al primer desembolso, la presentación a satisfacción del Banco de: (i) el instrumento jurídico por medio del cual el organismo ejecutor crea la Unidad Ejecutora, en los términos acordados con el Banco; y (ii) evidencia de la selección del Coordinador General de la Unidad Ejecutora.

El compromiso de los recursos asignados a los componentes 3, 4 y 5 estará sujeto a la culminación satisfactoria de los componentes 1 y 2.

Excepciones a las políticas del Banco:

Ninguna.

Impacto social y ambiental:

Esta operación es factible desde el punto de vista ambiental porque: (i) no tendrá impactos ambientales y sociales negativos directos; (ii) adoptará medidas de protección en relación con los impactos indirectos potencialmente adversos; y (iii) generará impactos positivos debido a la adopción de medidas de protección ambiental (ver párrafo 6.4). La operación fue revisada y aprobada por el Comité de Medio Ambiente e Impacto Social (CESI) el 2 de noviembre de 2001.

I. ELEGIBILIDAD DEL PAÍS Y DEL PROYECTO

- 1.1 El Comité de Donantes declaró elegible a la República de México para todas las modalidades de financiamiento previstas en el marco del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) en su reunión del 21 de enero de 1994. El proyecto propuesto cumple con los criterios de elegibilidad para su financiamiento a través de Cooperación Técnica (Facilidad I), por contribuir a vincular al sector privado a la provisión de servicios de agua potable en el Estado de Veracruz, de una forma integral y sostenible en el largo plazo. Adicionalmente, el proyecto se enmarca dentro de las estrategias del FOMIN de propiciar un mejor funcionamiento del mercado mediante el establecimiento de un régimen normativo que facilita la inversión privada y garantiza la competitividad.

II. ANTECEDENTES

A. El contexto

- 2.1 El Estado de Veracruz tiene una población total de 7,1 millones de habitantes, de los cuales un 41% vive en localidades rurales (menores de 2.500 habitantes) y 59% en 275 localidades urbanas, existiendo ocho que superan los 100.000 habitantes. Los servicios de agua potable y saneamiento en las localidades de mayor tamaño son generalmente prestados por organismos paraestatales, denominados Comisiones Municipales de Agua Potable y Saneamiento (CMAS), mientras que en las localidades menores la prestación del servicio es efectuada por *oficinas operadoras* y en las comunidades rurales por juntas locales. Existen además dos comisiones regionales (CRAS) que le prestan el servicio a varios municipios. Tanto las CMAS como las CRAS son organismos con personería jurídica y patrimonio propios, coordinados técnica y administrativamente por la Comisión de Aguas del Estado de Veracruz (CAEV). Las *oficinas operadoras* antes mencionadas dependen directamente de la CAEV. También existen casos en que los servicios de agua potable y/o de alcantarillado son prestados por los municipios en forma independiente.
- 2.2 De la población total del Estado de Veracruz, tan solo el 72% cuenta con servicio de agua potable y el 68% con conexión a la red de alcantarillado público o a fosa séptica. Estas cifras están por debajo del promedio nacional que para estos dos servicios son del 89% y el 78%, respectivamente. Con relación al tratamiento de las aguas residuales se estima que tan solo un 10,5% del volumen producido recibe el tratamiento que obliga la legislación.
- 2.3 En un estudio reciente de las 35 principales CMAS y CRAS se observaron deficiencias importantes en la prestación del servicio, principalmente en los áreas operativa y comercial. Se estimó tan solo un 47% del agua producida es efectivamente pagada por los usuarios, debido a las altas pérdidas físicas y comerciales. La tarifa promedio es de aproximadamente US\$0,25 por metro cúbico, observándose que este nivel no genera los recursos suficientes para realizar las inversiones y el mantenimiento requeridos. Como resultado, la infraestructura existente es insuficiente, y en muchos casos está obsoleta o en mal estado, además de que la calidad del agua que se distribuye a la población es cuestionable. Por otra

parte, se ha observado que los procesos de facturación, los sistemas de información y la atención a los usuarios son inadecuados.

- 2.4 El Gobierno Federal, a través de la Comisión Nacional del Agua (CNA), ha comenzado a impulsar diversas acciones de apoyo a los organismos que prestan el servicio de agua potable y alcantarillado en México, con el objeto de fortalecer la autonomía y la capacidad de gestión, establecer medidas para utilizar eficientemente los recursos económicos, propiciar la racionalización de las tarifas y la creación de mecanismos de recuperación de inversiones, incorporar la participación de los usuarios y promover la inversión privada. La CNA se propone apoyar a los gobiernos estatales en la actualización de su legislación, en la reestructuración de los servicios, en el aumento de las eficiencias administrativas y operativas y en la ampliación de las coberturas del servicio. Para tal efecto se está gestando un programa, denominado PROMAGUA, con la participación de BANOBRAS como agente financiero, que ofrecería recursos de inversión a los operadores que se comprometan, conjuntamente con el estado y municipio correspondientes, a cumplir con los objetivos señalados.
- 2.5 El Gobierno de Veracruz, por su parte, ha emprendido planes orientados a mejorar la prestación de los servicios y a obtener el financiamiento necesario para la ampliación de sus coberturas. En esta línea de acción, desde 1999, el Estado de Veracruz ha desarrollado acciones de adecuación del marco legislativo estatal y ha realizado esfuerzos considerables por aumentar la inversión en el sector. En lo relativo al marco legal sobresalen las siguientes acciones: (i) la Ley de Desarrollo Regional y Urbano (Ley No. 26 del 2000), que promueve la participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos municipales, (ii) la Ley de Aguas para el Estado de Veracruz (Ley No. 21 del 2001) que sustituye a la Ley 72 de Agua y Saneamiento de 1990 y crea el Consejo del Sistema Veracruzano del Agua como instancia superior, responsable de la coordinación, planeación y supervisión sectorial, y (iii) la Ley de Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios (Ley No. 24 del 2001). Se destacan también la elaboración de un plan preliminar de inversiones en el sector, para el período 2001-2004, denominado Agua Potable y Alcantarillado de Veracruz (APAVÉR), que propone elevar las coberturas del servicio a niveles similares al promedio nacional, y el desarrollo de un programa de aumento de la eficiencia operativa que buscan reducir los costos de operación y administración por medio de proyectos autofinanciables.
- 2.6 La Secretaría de Desarrollo Regional del Estado de Veracruz (SEDERE) es la entidad responsable de apoyar y coordinar las políticas de planeación regional y desarrollo urbano en el estado y de coordinar estas acciones con los municipios. Es también la responsable de desarrollar planes y programas de preservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales, y de promover y asesorar a los gobiernos locales en la planificación, administración y operación de los servicios de agua potable y alcantarillado. En la actualidad la Secretaría tiene un presupuesto anual de US\$55 millones y está integrada por 688 empleados. La CAEV, organismo descentralizado, está adscrita a esta Secretaría y es el operador temporal de algunos servicios de agua potable y saneamiento. También tiene funciones de inspección y vigilancia de las aguas de jurisdicción estatal. El Consejo del Sistema

Veracruzano del Agua, por su parte, es un organismo de formulación de políticas, lineamientos y normatividad. Su ámbito de acción se refiere al recurso agua, independientemente del destino o aprovechamiento que se le de a éste. Fue recientemente creado como instancia de coordinación, planeación y supervisión del recurso hídrico en el Estado.

- 2.7 Antes las deficiencias observadas en los servicios de agua potable y saneamiento y con el fin de consolidar el proceso de modernización sectorial, el Gobierno del Estado, a través de SEDERE, considera indispensable: (i) revisar y complementar el marco legal existente para la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado (véase párrafo 6.3), (ii) constituir y fortalecer el ente que regule la prestación de dichos servicios y (iii) diseñar una estrategia de desarrollo del sector que promueva la participación del sector privado. Esta última se considera indispensable para lograr las inversiones requeridas en el proceso de expansión del servicio a toda la población del Estado. Se ha determinado que los recursos disponibles a nivel federal y estatal son insuficientes para alcanzar esta meta. Por otra parte, se espera que la participación del sector privado contribuya a dar más estabilidad y continuidad en la prestación del servicio, agilidad en la toma de decisiones y mayor separación entre las funciones de prestación y regulación. Las tres acciones anteriores, en conjunto, contribuirán a facilitar el desarrollo del sector y propiciar el financiamiento necesario para ejecutar un plan de acciones prioritarias, de forma tal que los escasos recursos federales y estatales que hoy se asignan al sector sean utilizados de la mejor forma posible.

B. Estrategia del Banco en el país

- 2.8 La estrategia del Banco en México para los próximos años está orientada a fortalecer el proceso de descentralización para lograr un mayor desarrollo social, reducir la pobreza y promover un desarrollo regional más equitativo. El fortalecimiento de la capacidad de administración y provisión de servicios básicos, así como el fomento de la participación del sector privado en esta labor, forman parte de los objetivos trazados. El presente proyecto se enmarca dentro de esta estrategia en lo que concierne al servicio de agua potable y saneamiento.

C. Estrategia del FOMIN

- 2.9 En el contexto de los criterios establecidos en la estrategia del FOMIN, se puede afirmar que la cooperación propuesta es **innovativa** ya que pretende lograr la participación de la iniciativa privada en el sector del agua potable y saneamiento con base en un análisis integral de las condiciones legales, institucionales y específicas de las diversas localidades del estado de Veracruz. La cooperación tiene además un **carácter demostrativo** por servir de modelo, a ser difundido a través de un seminario-taller, a otros estados y/o municipios del país interesados en modernizar la prestación del servicio y lograr la participación de empresas privadas en los términos señalados. La cooperación también le aporta **sostenibilidad** al proceso de modernización propuesto al introducir modificaciones importantes en el marco regulatorio del sector que se traducen en una mayor estabilidad en su desarrollo futuro y mayor seguridad a la participación del sector privado.

D. Experiencias anteriores

- 2.10 El FOMIN ha financiado cooperaciones técnicas similares, en otros países de la región especialmente en lo relacionado con el fortalecimiento del marco regulador. La mayoría de éstas no han sido evaluadas formalmente, o se encuentran aún en ejecución. Sin embargo, de esta experiencia es evidente que la existencia de un firme compromiso del Gobierno con los objetivos del proyecto es determinante para su culminación exitosa. Con relación al objetivo de lograr la participación del sector privado en la prestación del servicio, la experiencia más reciente es la de San Pedro Sula, Honduras (MIF/AT-243), que fue ejecutada exitosamente.

III. OBJETIVOS DEL PROYECTO Y COMPONENTES BÁSICOS

A. Objetivos

- 3.1 El objetivo de esta Cooperación Técnica es apoyar al Gobierno del Estado de Veracruz de la República Mexicana en el proceso de modernización del sector de agua potable y saneamiento y de impulso a la participación de empresas privadas. Este apoyo incluye el establecimiento de una estrategia de desarrollo sectorial, la revisión y adecuación del marco regulador vigente, la creación y fortalecimiento de un organismo regulador autónomo y las acciones necesarias para vincular al sector privado en la administración de los servicios y en el financiamiento de las inversiones de una de las ciudades mayores del estado.

B. Descripción y componentes

- 3.2 La cooperación técnica está integrada por cinco componentes que se ejecutarán en dos etapas, bajo la coordinación de SEDERE, como se señala en la Sección V.

1. Componente 1. Desarrollo de un plan estratégico de modernización sectorial (FOMIN US\$210.000; Local US\$240.000)

- 3.3 Este componente contempla la realización de una evaluación de las diferentes alternativas de reestructuración de la administración de los sistemas de agua potable y saneamiento en el estado, con el objeto de hacer más eficiente la prestación del servicio y hacer más factible la participación del sector privado. La evaluación tendrá en cuenta el proceso de descentralización que se adelanta en el país, así como las acciones que en este sentido se han tomado en el Estado de Veracruz. El papel de la Comisión de Aguas del Estado de Veracruz (CAEV) y las condiciones específicas (tamaño, localización, servicio existente, condiciones ambientales, etc.) de las diferentes localidades, serán también consideradas. Las principales actividades que integran este componente son:
- a. Diagnóstico de la situación actual y perspectivas de desarrollo del sector, incluyendo una evaluación del marco organizacional actual (las instituciones involucradas en la planificación, supervisión y prestación de los servicios), los resultados logrados, los niveles de inversión obtenidos y las necesidades de mejoramiento y expansión.

- b. Definición de los posibles modelos de participación de la iniciativa privada, considerando diferentes esquemas organizativos y tamaños de localidad.
- c. Determinación de la capacidad de las empresas operadoras privadas para atender las necesidades de las localidades medianas y pequeñas, y consideración de posibles mecanismos para promover su desarrollo y participación.
- d. Selección de la localidad o localidades más apropiadas para impulsar un proceso de participación del sector privado.
- e. Consulta con la comunidad involucrada, especialmente en lo relacionado con posibles ajustes tarifarios y con el establecimiento de mecanismos permanentes de comunicación.
- f. Diseño de mecanismos e instrumentos para la selección y evaluación de empresas privadas, para promoción de las actividades acordadas y para licitación de concesiones y/o contratos para prestación de servicios.

2. Componente 2. Establecimiento del marco regulador estatal del sector (FOMIN US\$180.000; Local US\$105.000)

3.4 Este componente tiene por objetivo asegurarse que el marco jurídico del estado: (i) facilita la participación del sector privado, (ii) contiene los elementos necesarios para garantizar la prestación adecuada del servicio, y (iii) asigna con claridad las funciones de regulación en una institución independiente. Las principales actividades que conforman este componente son:

- a. Revisión crítica del marco jurídico actual, incluyendo la legislación ambiental, con el propósito de identificar debilidades en su conformación y/o posibles limitaciones u obstáculos a la participación del sector privado.
- b. Identificación de requerimientos normativos y de regulación necesarios para asegurar la calidad en la prestación de los servicios, la protección del medio ambiente y el éxito de la participación de la iniciativa privada.
- c. Diseño y elaboración de los instrumentos normativos requeridos, tales como los relacionados con la recuperación de los costos (tarifas), la aplicabilidad y tipo de subsidios y la resolución de conflictos.
- d. Definición del órgano responsable de la regulación sectorial, incluyendo su estructura funcional, el mecanismo de financiamiento y el instrumento legal necesario para este propósito.

3. Componente 3. Fortalecimiento del órgano regulador sectorial (FOMIN US\$240.000; Local US\$210.000)

3.5 Este componente está diseñado para apoyar la puesta en marcha y consolidación del organismo regulador del sector de agua potable y saneamiento en el estado de Veracruz. La Unidad Ejecutora de SEDERE (véase Sección V) coordinará las

actividades de este componente con la entidad reguladora en formación para que el fortalecimiento propuesto se logre efectuar en los plazos planteados. Las actividades que lo conforman son:

- a. Desarrollo de la estructura organizativa de la entidad, acorde con las funciones anteriormente definidas y teniendo en cuenta su área de jurisdicción.
- b. Diseño de métodos y procedimientos operativos para el cumplimiento de las funciones asignadas a cada unidad.
- c. Selección y capacitación del personal requerido para garantizar el cumplimiento de las funciones del organismo.
- d. Diseño del sistema de información y adquisición de los equipos requeridos.
- e. Diseño de los sistemas de participación de los usuarios.

4. Componente 4. Promoción y participación del sector privado en la prestación de los servicios (FOMIN US\$210.000; Local US\$190.000)

- 3.6 Este componente incluye el apoyo necesario para impulsar un proceso de participación de la iniciativa privada mediante la licitación pública en una localidad del estado, de acuerdo a las recomendaciones del plan estratégico descrito bajo el primer componente. La Unidad Ejecutora coordinará las actividades de este componente con el Gobierno Municipal y el organismo operador correspondiente. La voluntad de participación de estos dos entes municipales deberá quedar ampliamente demostrada durante la ejecución del componente 1. Las principales actividades que integran este componente son:

- a. Definición de las inversiones requeridas para el cumplimiento de las metas que se establezcan en el proceso de mejoramiento y expansión del servicio.
- b. Promoción del proceso de participación propuesto, incluyendo la preparación de la información necesaria para anunciar el proceso a oferentes potenciales y la difusión de esta información a través de medios de comunicación y contactos directos.
- c. Apoyo a las instancias municipales y estatales responsables de las actividades de análisis, evaluación y comparación de las propuestas de participación.
- d. Asistencia al Gobierno Municipal y al organismo operador en el proceso de negociación del contrato correspondiente.

5. Componente 5. Realización de un seminario / taller (FOMIN US\$50.000; Local US\$20.000)

- 3.7 Este evento, de ámbito nacional, tiene como propósito difundir los resultados de los estudios y actividades de la cooperación. Se espera la participación de entidades federales del sector, organismos del nivel estatal y municipal y representantes de los organismos operadores y de empresas privadas. Preliminarmente se estima que

participarán 250 personas. Para tal efecto se prepararán las presentaciones y los documentos más relevantes, se realizará la labor de difusión en los demás estados del país y se elaborarán las memorias correspondientes.

IV. COSTO Y FINANCIAMIENTO

- 4.1 El presupuesto estimado para lograr los objetivos propuestos es de US\$2.000.000. Se propone que el FOMIN contribuya US\$1.000.000 con fondos no reembolsables (Facilidad de Cooperación Técnica) y que el equivalente de US\$1.000.000 sea aportado como contrapartida local por el Estado de Veracruz, como se muestra en el cuadro siguiente.

COMPONENTES	FOMIN	LOCAL	TOTAL	%
1. Plan de modernización sectorial y estrategia para la participación de la iniciativa privada	210.000	240.000	450.000	22,5
2. Establecimiento del Marco Regulador Estatal	180.000	105.000	285.000	14,3
3. Fortalecimiento del Ente Regulador Estatal	240.000	210.000	450.000	22,5
4. Promoción y participación del sector privado en la prestación de los servicios	210.000	190.000	400.000	20,0
5. Seminario-taller de difusión de resultados	50.000	20.000	70.000	3,5
Administración		185.000	185.000	9,2
Evaluaciones	50.000		50.000	2,5
Auditoría Financiera	10.000		10.000	0,5
Imprevistos	50.000	50.000	100.000	5,0
TOTAL	1.000.000	1.000.000	2.000.000	100

- 4.2 Los recursos de contrapartida serán parcialmente aportados con base en las asignaciones presupuestarias de SEDERE para el 2002-2004. Por lo menos el 50% de la contrapartida deberá ser aportada en efectivo. La porción restante podrá incluir las remuneraciones del personal de contraparte una vez que la operación comience a ejecutarse. El aporte local incluirá también los servicios de secretaría, comunicaciones, oficinas y en general el apoyo logístico necesario para la exitosa ejecución del programa.

V. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

- 5.1 **Organismo Ejecutor.** La coordinación, supervisión y organización de todas las actividades contempladas bajo esta cooperación serán realizadas por la Secretaría de Desarrollo Regional (SEDERE) del Estado de Veracruz. Para tal efecto se creará una Unidad Ejecutora, la cual, dentro del organigrama de SEDERE, dependerá directamente del Secretario. Se considera que con la creación de esta Unidad, SEDERE estaría en condiciones de promover, orientar y coordinar adecuadamente la realización de los componentes propuestos.

- 5.2 **Unidad Ejecutora.** Para los efectos de esta cooperación, SEDERE establecerá una Unidad Ejecutora (UE) conformada por un Coordinador General y dos profesionales responsables de las áreas de información y administración. La UE tendrá, entre otras, las siguientes funciones: (i) velar por el cumplimiento de los objetivos del proyecto; (ii) seleccionar, contratar y supervisar a los consultores del proyecto; (iii) coordinar las actividades de los consultores contratados, a fin de que se ejecuten las actividades previstas en los lapsos establecidos a tales efectos; (iv) coordinar las actividades logísticas y la dotación de los recursos necesarios a fin de hacer efectivo el trabajo de los consultores; (v) presentar las solicitudes de desembolsos y justificaciones de gastos de acuerdo a los requerimientos del Banco; (vi) presentar los informes semestrales sobre el fondo rotatorio dentro de los sesenta (60) días del cierre de cada semestre; (vii) preparar y presentar los informes financieros del Programa y otros informes financieros requeridos por el Banco; (viii) mantener cuentas bancarias exclusivas y separadas para el manejo de los recursos del financiamiento y de la contrapartida local; (ix) velar por la correcta administración de los fondos destinados a sufragar las actividades relativas a la ejecución de este proyecto; y (x) hacer otras tareas inherentes a la ejecución del proyecto. Una vez seleccionada la localidad en la cual se impulsará el proceso de participación privada y definido el organismo que tendrá las funciones de regulación, la Unidad Ejecutora coordinará con el municipio respectivo y el ente regulador, el desarrollo de las acciones propuestas en los componentes 3 y 4.
- 5.3 **Contratación de Consultores.** La Unidad Ejecutora utilizará los servicios de cuatro firmas consultoras especializadas (nacionales o internacionales) para realizar los estudios contemplados, y excepcionalmente, contratará consultores individuales para realizar actividades específicas. En la contratación de firmas consultoras o expertos individuales se seguirán los procedimientos establecidos por las políticas vigentes del Banco. El límite a partir del cual se exigirá convocatoria pública internacional es de US\$200.000.
- 5.4 **Ejecución.** El programa se realizará en dos etapas, iniciándose la primera con la ejecución de los componentes 1 y 2, los cuales se ejecutarán en un plazo de aproximadamente 10 meses. Los componentes 3, 4 y 5 constituirán la segunda etapa con una duración adicional de aproximadamente 12 meses. La segunda etapa no podrá iniciarse hasta tanto no se hayan terminado satisfactoriamente las actividades de la primera. La Representación del Banco en México, con el apoyo de la Sede, revisarán el cumplimiento de este requisito, asegurándose que: (i) el plan estratégico incluya todas las acciones previstas para lograr la modernización del sector y la participación de la iniciativa privada, y (ii) exista un marco jurídico adecuado y los instrumentos normativos requeridos para asegurar el éxito del Programa. El componente 5 (Seminario-taller) se realizará durante el último trimestre de ejecución y tendrá una duración aproximada de tres días.
- 5.5 **Período de ejecución y desembolsos.** El proyecto previsto será ejecutado en un período de 24 meses y el desembolso de los recursos de la contribución se hará en un período de 27 meses. Conforme a las necesidades estimadas de ejecución del proyecto se constituirá un fondo rotatorio equivalente al 10% del monto total del mismo, lo que permitirá disponer en forma oportuna de los fondos necesarios para realizar las distintas actividades previstas.

- 5.6 **Contabilidad y auditoría.** La SEDERE deberá mantener un adecuado sistema de control interno contable y administrativo de los recursos del proyecto. El sistema contable deberá estar organizado de manera que provea la documentación necesaria para verificar las transacciones y facilitar la preparación oportuna de los estados financieros e informes. Los registros del proyecto deberán ser llevados de manera que: (i) permitan identificar las sumas recibidas de las distintas fuentes; (ii) consignen, de conformidad con el catálogo de cuentas que el Banco haya aprobado, los gastos en el proyecto tanto con los recursos de la contribución como con los demás fondos que deban aportarse para su total ejecución; (iii) incluyan el detalle necesario para identificar los bienes adquiridos y los servicios contratados, así como la utilización de dichos bienes y servicios y (iv) demuestren el costo de las actividades en cada componente. La UE deberá presentar, durante la ejecución del proyecto, estados financieros anuales y un estado financiero final, relativos a los gastos efectuados con la contribución y con la contrapartida local. Dichos estados financieros deben ser dictaminados por una firma de auditores independientes aceptable al Banco y presentados de acuerdo a los requerimientos de auditoría de éste.
- 5.7 **Estado de preparación del Programa.** Durante la preparación del proyecto se sostuvieron reuniones con las autoridades de SEDERE, sus asesores y con representantes de la CNA a nivel nacional y regional, lo que incidió positivamente en la definición de los componentes y prioridades de la cooperación. La cooperación se encuentra en un estado avanzado de preparación, habiéndose definido el alcance y el presupuesto de las consultorías nacionales e internacionales contempladas en la operación, así como las funciones generales y específicas de la Unidad Ejecutora. Los términos de referencia de las consultorías mencionadas se encuentran en preparación.

VI. JUSTIFICACIÓN Y RIESGOS

A. Beneficios

- 6.1 Se considera que los recursos del FOMIN son fundamentales en esta operación y proveen una *adicionalidad* significativa. Se estima que los objetivos trazados por el gobierno estatal de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de servicios de agua potable y saneamiento en el Estado de Veracruz, no podrían lograrse en los tiempos previstos sin la modernización del sector y la participación de la iniciativa privada. Los recursos del FOMIN contribuyen a lograr una revisión crítica de la organización sectorial y del marco legal existente, así como a promover la participación del sector privado en la prestación del servicio y en el financiamiento de las inversiones requeridas. En este sentido, la presencia del sector privado contribuye a asegurar el cumplimiento de los objetivos de autosostenimiento, calidad, eficiencia y cobertura en la prestación de este servicio.

B. Beneficiarios

- 6.2 Los beneficiarios de la cooperación serán: (i) los usuarios de los servicios de agua potable y alcantarillado del Estado, mediante las modificaciones en el marco legal,

el fortalecimiento de la entidad regulatoria y la implantación de las recomendaciones del plan estratégico de desarrollo sectorial; y (ii) los usuarios del servicio de la ciudad que se seleccione para la participación del sector privado, a través del mejoramiento esperado en la prestación del servicio.

C. Riesgos

- 6.3 La Ley de Aguas del Estado de Veracruz, aprobada en el 2001, crea el Consejo del Sistema Veracruzano del Agua (CSVA) “como instancia superior, responsable de la coordinación, planeación y supervisión del sistema veracruzano del agua” y mantiene a la Comisión del Agua del Estado de Veracruz (CAEV), antigua CEAS, con funciones de planeación, asistencia técnica, ejecución de obras, vigilancia y prestación de servicios públicos en el sector de agua potable y saneamiento. La ley no establece un ente regulador sectorial y, por otra parte, limita el periodo de las concesiones, o contratos de servicios, a 15 años, plazo que puede resultar muy corto para la recuperación de inversiones en obras de infraestructura, las cuales normalmente tienen una vida útil más prolongada. La corrección de estos aspectos, y otros que pudieran surgir durante la revisión del marco legal, podrían requerir de la emisión de una nueva ley o de adenda a la existente. Surge el riesgo, por tanto, de que exista poca disposición a modificar una ley de reciente aprobación. Para minimizar este riesgo y garantizar que se tomarán todas las medidas que el éxito de la operación requiere, se ha propuesto realizar las actividades propuestas en dos etapas (véase párrafo 5.4), quedando la segunda sujeta a la terminación satisfactoria de las actividades de la primera etapa. Esta separación permitirá además evaluar el resultado del plan estratégico sectorial, y la recomendación que este formule sobre la participación del sector privado, antes de comprometer recursos para desarrollar las actividades directamente relacionadas con esta participación.

D. Aspectos sociales y ambientales

- 6.4 Esta operación es factible desde el punto de vista ambiental porque: (i) no tendrá impactos ambientales y sociales negativos directos; (ii) adoptará medidas de protección en relación con los impactos indirectos potencialmente adversos; y (iii) generará impactos positivos debido a la adopción de medidas de protección ambiental. Cabe resaltar, por ejemplo que la normatividad ambiental aplicable al sector de agua potable y saneamiento será revisada como parte de una de las actividades propuestas (Componente 2), esperándose que esta pueda ser mejorada y aplicada con más efectividad. Por otra parte, la reglamentación y los procedimientos resultantes de esta cooperación, así como el seminario/taller propuesto, considerarán los aspectos de carácter ambiental y social. En los términos de referencia de las diversas asesorías se hará también hincapié en la consideración de estos aspectos. Atención especial recibirán la definición de responsabilidades ambientales del regulador y de los eventuales operadores privados. Asimismo, se otorgará atención a la definición de responsabilidades por los pasivos ambientales, cuando haya transferencia en la gestión de los servicios a operadores privados, y a la capacidad de pago de los grupos de bajos ingresos en caso de requerirse ajustes a las tarifas del servicio.

VII. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

- 7.1 **Seguimiento.** La SEDERE deberá presentar informes de avance semestrales a la Representación del Banco dentro de los 60 días siguientes a la terminación de cada semestre y un informe final dentro de los 60 días siguientes al último desembolso, los cuales tendrán en cuenta los resultados en las diferentes actividades, su aporte al cumplimiento de los objetivos del proyecto y los indicadores del marco lógico. Estos informes seguirán un formato previamente acordado con el Banco y deberán incluir actividades de la cooperación, situación financiera y resultados. La Representación usará estos informes para hacer el seguimiento al progreso de la operación¹ y para preparar un Informe de Terminación del Proyecto (PCR) dentro de los tres meses siguientes al último desembolso.
- 7.2 **Evaluación.** El proyecto contempla dos evaluaciones, a ser realizadas por un consultor especializado en temas del sector del agua y seleccionado y contratado directamente por el Banco. La evaluación intermedia, se realizará al cumplirse los objetivos de la primera etapa o cuando se cumplan los primeros 12 meses desde el primer desembolso, y considerará, al menos, los siguientes aspectos: (i) los avances alcanzados en la ejecución de los componentes 1 y 2 de la cooperación; (ii) el desempeño de la UE; (iii) las recomendaciones y ajustes necesarios en las actividades futuras; y (iv) la revisión de los indicadores propuestos para la segunda etapa. La evaluación final se llevará a cabo tres meses antes del último desembolso, y deberá analizar: (i) el grado de cumplimiento de los objetivos específicos de acuerdo a los indicadores establecidos en el marco lógico y revisados al término de la primera etapa; (ii) el progreso alcanzado en la creación y fortalecimiento institucional del ente regulador; y (iii) el avance logrado en participación del sector privado en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el estado.

VIII. EXCEPCIONES A POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS

- 8.1 No se prevén excepciones a las políticas y procedimientos del Banco.

IX. CONDICIONES CONTRACTUALES ESPECIALES

- 9.1 Serán condiciones previas al primer desembolso, la presentación a satisfacción del Banco de: (i) el instrumento jurídico por medio del cual el organismo ejecutor crea la Unidad Ejecutora, en los términos acordados con el Banco; y (ii) evidencia de la selección del Coordinador General de la Unidad Ejecutora.
- 9.2 El compromiso de los recursos asignados a los componentes 3, 4 y 5 estará sujeto a la culminación satisfactoria de los componentes 1 y 2.

¹ Ver MIF Project Performance Monitoring Report (MPPMR).

Programa de Apoyo del BID a la Reforma del Sector Agua Potable de Veracruz
MARCO LÓGICO

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
FIN			
Mejorar la calidad de los servicios de suministro de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, mediante la aplicación de tecnologías y sistemas administrativos modernos y la realización de las inversiones necesarias.	Programa de desarrollo sectorial que incluya la participación de la iniciativa privada bajo un marco jurídico e institucional estable y moderno.	Documentos oficiales que definan la estrategia sectorial Modificaciones legislativas para propiciar el desarrollo sectorial y la participación de la iniciativa privada. Planes de inversión en el sector.	Federación, Estado, Municipios y comunidad se involucren en el programa de modernización del sector agua.
PROPÓSITO			
Promover la participación de empresas privadas con amplia experiencia en el sector para que aporten su tecnología y prácticas administrativas, así como los recursos financieros que requiera la modernización del sector.	Una localidad importante del estado cuenta con la participación de una empresa privada en la administración del servicio y en el financiamiento de las inversiones requeridas. Un marco regulador que propicia la participación del sector privado en otras localidades.	Contrato de prestación de servicios y/o de concesión con una empresa privada en una localidad del estado. Leyes y normas aplicables al sector.	Autoridades del estado y sociedad civil apoyan el establecimiento de un marco jurídico adecuado para la prestación de los servicios y para promover la exitosa participación privada. Empresas privadas se interesan en participar y aportar recursos.
COMPONENTES			
I. Desarrollo del Plan Estratégico para el Sector Agua de Veracruz	Plan desarrollado que incluya todas las acciones que deberán cumplirse para lograr la modernización del sector y la participación exitosa de la iniciativa privada.	Estrategia de modernización y mecanismos para involucrar al sector privado	Se cuente con los apoyos requeridos por parte de organismos e instituciones estatales y municipales.
II. Revisión y complementación de marco jurídico	Un marco jurídico adecuado y los instrumentos normativos requeridos para facilitar y asegurar el éxito del programa de modernización.	Reglamentos e instrumentos normativos.	Aprobación y publicación de los ordenamientos por parte de las autoridades competentes.

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
III. Fortalecimiento del ente regulador	Un ente regulador capacitado, eficiente y operando.	Estatuto Orgánico del Ente Regulador. Actas administrativas de inicio de operaciones.	Aprobación y publicación del Estatuto Orgánico del Ente Regulador, por parte de las autoridades competentes.
IV. Promoción y participación del sector privado en la prestación de los servicios	La participación privada en por lo menos una municipalidad al final del proyecto.	Acta de inicio de operaciones. Información sobre la estructura de participación de los organismos operadores, elaborada por la UE.	Interés de empresas operadoras nacionales e internacionales para participar en el sector.
V. Difusión de los resultados del programa	Por lo menos 250 personas con conocimiento sobre los resultados del proyecto y 1000 ejemplares de la memoria del seminario.	Encuesta de opinión aplicada a los participantes. Informes de la UE avalado por la SEDERE y el BID.	Interés de otras partes del país en conocer los resultados del programa.
ACTIVIDADES			
1. Desarrollo del Plan Estratégico de Modernización Sectorial			
1.1 Diagnóstico detallado de la situación actual y perspectivas de desarrollo del sector. 1.2 Diseño de esquemas de participación privada para diferentes tipos de localidad. 1.3 Determinación del interés de los operadores privados para participar en localidades medianas y pequeñas y mecanismos para promover su participación. 1.4 Selección de la localidad (o localidades) para impulsar un proceso de participación del sector privado. 1.5 Diseño de mecanismos para el seguimiento y evaluación del programa de modernización.			
2. Establecimiento del Marco Regulador			
2.1 Análisis y revisión crítica del marco jurídico actual 2.2 Identificación de requerimientos normativos y de regulación para asegurar la calidad de los servicios y el éxito de la participación privada. 2.3 Diseño y elaboración de los instrumentos normativos requeridos. 2.4 Creación legal del órgano responsable de la regulación sectorial.			

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
3. Fortalecimiento del ente regulador			
3.1 Desarrollo de la estructura organizativa de la entidad. 3.2 Diseño de métodos y procedimientos operativos. 3.3 Selección y capacitación del personal. 3.4 Diseño del sistema de información. 3.5 Diseño de los sistemas de participación de los usuarios.			
4. Promoción y participación del sector privado en la prestación de los servicios			
4.1 Promoción del proceso de participación propuesto. 4.2 Apoyo a las actividades de evaluación y comparación de propuestas. 4.3 Asistencia en el procesos de negociación del contrato correspondiente.			
5. Difusión de los resultados del programa			
5.1 Elaboración de documentos y presentaciones. 5.2 Preparación de la logística de difusión 5.3 Celebración del seminario / taller 5.4 Elaboración de la memoria.			