

MEXICO**PROGRAMA PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA
POTABLE Y SANEAMIENTO EN COMUNIDADES RURALES
(ME-0150)****RESUMEN EJECUTIVO**

PRESTATARIO:	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS)	
GARANTE:	Los Estados Unidos Mexicanos	
COORDINADOR:	Comisión Nacional del Agua (CNA)	
EJECUTORES:	Comisiones Estatales de Agua Potable y Saneamiento (CEAS) y Organismos Operadores Municipales (OO)	
MONTO Y FUENTE:	BID, Capital Ordinario (OC)	US\$310,0 millones
	Aporte local:	<u>US\$250,0 millones</u>
	Total:	US\$560,0 millones
PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:	Plazo de amortización:	20 años
	Período de desembolso:	5 años
	Tipo de interés:	variable
	Inspección y vigilancia	1% del préstamo
	Comisión de crédito:	0,75%
	Moneda: (US\$ dólares)	facilidad unimonetaria
OBJETIVOS:	El objetivo principal del Programa es apoyar el proceso de desarrollo del subsector agua potable y saneamiento en comunidades rurales: (a) aplicando normas que garanticen la calidad de los servicios de agua potable y saneamiento; (b) fortaleciendo la descentralización de responsabilidades y recursos financieros; y (c) proveyendo servicios eficientes a la población rural marginada, de manera sostenible y sustentable, con una participación activa y organizada de las comunidades.	
DESCRIPCION:	El Programa está constituido por los siguientes tres subprogramas, que se ejecutarían en cinco años:	
	1. <u>Desarrollo institucional: (US\$23,1 millones).</u> Apoya la implantación de procesos de descentralización a nivel nacional mediante la separación y fortalecimiento de funciones sectoriales y el mejoramiento de mecanismos institucionales, en aproximadamente 20 estados y 200 municipios (ver	

- párrafos 2.3 al 2.5). El subprograma financiaría:
- a. Diagnósticos institucionales y de la infraestructura de agua potable y saneamiento.
 - b. Diseños para separar y fortalecer las funciones sectoriales y su implantación a nivel estatal y municipal.
 - c. Mejoramiento de los mecanismos en los niveles estatal y municipal para financiar rehabilitaciones y ampliación de sistemas de agua potable y saneamiento.
 - d. Capacitación en los niveles federal, estatal y municipal en las áreas administrativas, técnica, operativa, ambiental y social.
 - e. Adquisición de equipos audiovisuales, cómputo, control de calidad de las aguas, de transporte y oficina;
 - f. Elaboración de material didáctico, guías y manuales; y
 - g. Sistemas de supervisión, monitoreo y evaluación de resultados.
2. Atención social y participación comunitaria: (US\$31,4 millones). Apoya el fortalecimiento o creación de formas organizativas comunitarias en aproximadamente 1.500 localidades rurales para operar y mantener los servicios rurales de agua potable y saneamiento de manera sostenible y sustentable, así como la participación activa de todos los grupos a ser beneficiados (ver párrafos 2.6 y 2.7). Con los recursos asignados al subprograma se financiarían:
- a. Diagnósticos participativos de la situación existente, dictámenes sociales y promoción de la participación activa de todos los grupos de la comunidad, particularmente de mujeres y grupos indígenas.
 - b. Fortalecimiento o diseño e implantación de formas organizativas comunitarias que propicien el sentido de propiedad y se responsabilicen por la operación y mantenimiento de los sistemas y el pago de los costos asociados.
 - c. Capacitación en operación, mantenimiento y gestión administrativa y financiera.
 - d. Jornadas de educación en materia sanitaria y ambiental a las comunidades a ser beneficiadas.
 - e. Implantación de esquemas de asistencia técnica a las formas organizativas comunitarias por instituciones municipales y estatales.
3. Infraestructura de agua potable y saneamiento: (US\$329,1 millones). Apoya los procesos de desarrollo institucional, atención social y participación comunitaria mediante la construcción de obras nuevas, rehabilitaciones y ampliaciones que beneficiarían a una población de aproximadamente 1,87 millones y 1,29 millones con agua potable y saneamiento,

respectivamente (Ver párrafos 2.8 al 2.10), en localidades rurales marginadas de hasta 2.500 habitantes. Los recursos del subprograma financiarían la construcción, rehabilitación y ampliaciones de:

- a. Sistemas de agua potable, en aproximadamente 1.200 localidades; y
- b. Soluciones de saneamiento, en aproximadamente 950 localidades.

REVISION AMBIENTAL Y SOCIAL:

Criterios ambientales y sociales deberán incorporarse desde el momento que se inicien las actividades de promoción y sensibilización de la comunidad y la planificación, diseño, ejecución, operación y mantenimiento de los sistemas de agua potable y saneamiento. Sin embargo, no se anticipan impactos significativos de naturaleza ambiental o social por las características de los sistemas que contribuirán a mejorar las condiciones de vida y salubridad colectiva de pequeñas comunidades rurales. Al contrario, se generarán impactos ambientales y sociales positivos al proveer servicios básicos de agua potable y saneamiento a localidades rurales y propiciar la participación efectiva de todos los grupos involucrados en zonas donde existen los mayores índices de marginalidad. Los procedimientos ambientales y sociales, que incluyen las recomendaciones del CESI/TRG, formarán parte del manual de operación acordado con el BID. La revisión y viabilidad ambiental y social de la operación se presentan en los párrafos del 4.2 al 4.9.

RIESGOS:

El Programa conlleva riesgos inherentes a procesos de reestructuración del sector en zonas rurales, los cuales incluirían:

1. No alcanzar los objetivos del proceso de descentralización y restitución de responsabilidades a estados, municipios y localidades. Sin embargo, el compromiso demostrado por el Gobierno de México al establecer directrices de política en el Programa para un Nuevo Federalismo y la alta prioridad dada a esta operación, son mensajes claros del interés por proseguir con el proceso hasta que haya sido consolidado.
2. Incertidumbre en la participación de estados, municipios y localidades que podría significar una menor utilización de recursos financieros y metas inferiores a las previstas. No obstante, el diseño del Programa, a implantarse con técnicas participativas que se inician en las propias localidades y las reacciones altamente positivas que se obtuvieron al realizar siete talleres durante la preparación del mismo, permiten inferir que existiría una adecuada y efectiva demanda.

BENEFICIOS:

Con la ejecución del Programa se propiciará y se espera que se alcanzará un desarrollo institucional, atención social y participación comunitaria que permitirían: (a) crear condiciones favorables para la provisión sostenible, sustentable y socialmente equitativa de los servicios de agua potable y saneamiento en zonas rurales (aproximadamente 20 estados y 200 municipios tendrán responsabilidades y funciones transferidas para atender a las zonas rurales); y (b) mejorar la calidad de vida y salubridad en localidades que aún mantienen niveles inaceptables de marginalidad (aproximadamente 1,87 millones y 1,29 millones de habitantes rurales se beneficiarán con las obras de agua potable y saneamiento, respectivamente).

**COMPATIBILIDAD CON
LA ESTRATEGIA DEL
SECTOR EN ZONAS
RURALES:**

La operación se enmarca en directrices de política y principios programáticos del Documento de Estrategia de la Comisión Nacional del Agua del 19 de mayo de 1997. A la vez, este documento de estrategia guarda compatibilidad con: (a) el Programa para un Nuevo Federalismo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de agosto de 1997; (b) las políticas de descentralización, desarrollo social y desarrollo regional, establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND); y (c) el Programa Hidráulico del Gobierno Federal 1995-2000.

Por otra parte, la estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) propone, entre otros elementos, promover un crecimiento equitativo para coadyuvar la transición económica y social por la que atraviesa México. La operación contribuiría a un crecimiento equitativo pues incluye acciones para incrementar la población atendida con servicios de agua potable y saneamiento en zonas rurales que, históricamente: (a) ha estado caracterizada por una alta y muy alta marginalidad; y (b) ha enfrentado rezagos significativos en la provisión de estos servicios.

La operación, que sería la primera en apoyo a la modernización del sector agua y saneamiento en zonas rurales, adicionalmente, guarda compatibilidad con la política de servicios públicos del BID. En efecto, es consistente con sus objetivos principales al: (a) promover eficiencia económica en la provisión de los servicios seleccionando sistemas viables de agua potable y saneamiento con la utilización de criterios que se aplicarían ex-ante y de verificaciones ex-post que facilitarían introducir, de ser necesario, los ajustes requeridos; (b) alcanzar la sostenibilidad financiera a largo plazo; (c) asegurar la calidad de los servicios, mediante la participación activa de la comunidad en la gestión y de los niveles municipales y estatales en

la asistencia técnica, aplicación de normas, monitoreo y control de resultados; (d) facilitar la accesibilidad de servicios a segmentos menos favorecidos de la población; y (e) auspiciar el logro de objetivos nacionales más amplios, en particular los relacionados con el mejoramiento de las condiciones de salubridad colectiva y la protección del medio ambiente.

**FOCALIZACION A
GRUPOS DE BAJOS
INGRESOS:**

El programa califica como de inversiones focalizadas a la reducción de la pobreza, bajo el criterio de localización geográfica (documento GN-1964-3). En efecto, los beneficiarios serían los habitantes de localidades rurales, donde los índices de marginalidad están bajo el promedio nacional (ver párrafo 4.16). Las estadísticas del Consejo Nacional de Población (CONAPO 1995), muestran que: (a) el 75% de la población nacional que vive en condiciones de marginalidad estaba concentrado en zonas rurales; y (b) el 17% de la población total, el 63% de la población rural y el 95% de las comunidades indígenas, presentaban índices de alta y muy alta marginalidad. En vista de ser un programa PTI, el Gobierno de México ha solicitado un financiamiento adicional sobre la matriz de hasta un 10% del costo total del Programa.

**ADQUISICION DE
BIENES Y SERVICIOS:**

Los procedimientos de adquisiciones del BID y, en todo lo que no se oponga, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas Nacional regirán la contratación de bienes y servicios. Para la ejecución del Programa se requerirán servicios de consultoría y supervisión, así como adquisición e instalación de equipos y contratación de la ejecución de obras civiles. La contratación de obras por un valor de más de US\$5.000.000 y la adquisición de bienes y servicios conexos por un valor de más de US\$350.000 se realizarán utilizando el método de licitación pública internacional. Para la selección de firmas consultoras, las convocatorias tendrán el carácter de internacionales a partir de US\$200.000. El BID efectuará revisiones ex-post siguiendo los procedimientos vigentes, cuando las licitaciones y contrataciones sean por valores inferiores a los límites indicados y cuando se contraten expertos individuales por montos inferiores a US\$100.000.

**RECONOCIMIENTO
DE GASTOS:**

Se propone reconocer, con cargo al aporte local, hasta un monto equivalente a US\$6,1 millones y US\$6,1 millones con cargo a los recursos del préstamo. Este monto representa gastos efectuados en los cinco estados del Programa Piloto, durante 1998. La práctica normal del BID se utilizará para verificar que se cumplieron criterios y procedimientos sustancialmente similares a los que se establecen en el Contrato de Préstamo (ver párrafo 3.34).

**EXCEPCIONES A LA
POLITICA DEL BANCO:**

1. Se propone considerar el precio de la oferta como factor de evaluación, por un máximo de hasta un 30%, en contratos de consultoría por montos inferiores a US\$200.000, dado que corresponderán a consultorías menores que no revisten mayor complejidad (ver párrafo 3.31).
2. Se propone autorizar la ejecución de un grupo de obras de agua potable y saneamiento por administración directa, hasta por un monto total acumulado equivalente a US\$12 millones. Este monto sería financiado en partes iguales con los recursos del préstamo y del aporte local. Las obras se efectuarían en sistemas dispersos y remotos, que no ofrecen atractivo a la participación de contratistas y que tienen un costo por localidad que sería no mayor de un orden equivalente a US\$50.000 (ver párrafo 3.35).

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

Condiciones previas al primer desembolso del préstamo:

1. Presentar al BID el Convenio de Derivación de Fondos suscrito entre el Prestatario y el Garante.
2. Poner en vigencia el Manual de Operación y su Anexo de Procedimientos, previamente acordados con el BID (ver párrafo 3.9) y disponer de evidencias de que por lo menos dos estados han sido declarados elegibles, conforme a los criterios respectivos (ver párrafo 3.13).

Condiciones durante la ejecución del Programa:

1. Los Estados serán elegibles individualmente para ser incorporados al Programa cuando presenten el Acuerdo de Coordinación, suscrito entre el Gobierno Federal, representado por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), a través de la Comisión Nacional del Agua (CNA), y el Estado correspondiente, a través de su Representante. Los estados tendrán acceso a los recursos del Programa cuando manifiesten en los Acuerdos de Ejecución y Técnicos que se suscriban entre el Gobierno Federal y el Estado, los compromisos de: (a) aportar los recursos locales que se requieran para ejecutar el Programa en tal Estado; y (b) para su primer año, poner en funcionamiento un área de atención a las comunidades rurales (ver párrafo 3.14). Un Estado dejará de ser elegible de no haber logrado que la instancia de atención a las comunidades rurales esté en funcionamiento en el transcurso de doce (12) meses a partir de la firma de los Anexos de Ejecución y Técnicos.

2. Las localidades serán priorizadas por los municipios con la participación de los COPLADEMUN, o su equivalente, teniendo en consideración los criterios establecidos en el Manual de Operación, que se sintetizan en el párrafo 3.16.
3. Los estudios, diseños e infraestructura de agua potable y saneamiento podrán ser financiados con recursos del Programa, de haberse cumplido con los aspectos que se establecen en el Manual de Operación y que se resumen en el párrafo 3.17.
4. El Programa deberá atender a las comunidades que demandan servicios con las siguientes modalidades: (a) agua potable, (b) saneamiento, (c) agua potable y saneamiento. La secuencia de ejecución del Programa en los distintos casos se detalla en el Manual de Operación. En el caso de las modalidades (a) y (c), la secuencia de los trabajos en comunidades rurales y el marco presupuestal, obligan a considerar, para cada localidad, la ejecución de obras en dos ejercicios presupuestales y el seguimiento del Programa por ciclos con duración de 12 a 18 meses (Ver párrafos 3.10 al 3.12).
5. El Prestatario, el Coordinador y el BID efectuarían revisiones operacionales y técnicas anualmente, para evaluar, entre otros aspectos, el logro de los objetivos conforme a los indicadores acordados. La primera de dichas revisiones se realizaría a los dieciocho (18) meses contados a partir de la suscripción del Contrato de Préstamo. La segunda, sería una revisión de medio término de mayor alcance (Ver párrafos 3.25 y 3.26).
6. Durante los primeros 30 meses, contados a partir de la fecha del Contrato de Préstamo, se implantarán las medidas acordadas entre el Prestatario, el Organismo Coordinador y el BID, con base en los resultados de un estudio que se contratará para efectuar un diagnóstico y formular recomendaciones a nivel nacional para proponer mejorar el mecanismo existente de financiamiento de rehabilitación y ampliaciones de los sistemas de agua potable y saneamiento (ver párrafo 3.39).

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Agua potable y saneamiento en zonas rurales

- 1.1 Entre los principales desafíos que enfrenta México están el combate a la pobreza y el limitado nivel de servicios básicos como los de agua potable y saneamiento en zonas rurales. Las localidades rurales, que eran más de 154 mil en 1995, pertenecían a 2.403 municipios y tenían una población total estimada en 26,2 millones ^{1/}.
- 1.2 Las estadísticas del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 1995) muestran que: (a) el 75% de la población nacional que vive en condiciones de marginalidad estaba concentrado en zonas rurales; y (b) el 17% de la población total, el 63% de la población rural y el 95% de las comunidades indígenas, presentaban índices de alta y muy alta marginalidad ^{2/}.
- 1.3 Las mencionadas estadísticas de CONAPO también muestran que: (a) solamente 13,7 millones de los habitantes rurales (52%) contaban con servicios de agua potable (redes simplificadas con llaves públicas y conexiones domiciliarias); y (b) apenas 5,5 millones (21%) disponían de sistemas de saneamiento (letrinas, tanques sépticos y pequeñas redes recolectoras). La insuficiencia de recursos financieros y falta de una satisfactoria provisión de servicios de agua potable y saneamiento en zonas rurales ha sido y es uno de los factores negativos que afectan la salud y calidad de vida de sus habitantes.

B. Contexto sectorial

- 1.4 El planeamiento y programación de inversiones, aplicación de normas y verificación del cumplimiento de la Ley de Aguas han sido funciones en las cuales ha intervenido la Comisión Nacional del Agua (CNA), con sólo un apoyo estatal y municipal muy moderado.
- 1.5 La regulación se ha ejercido a través de distintas modalidades, incluyendo la regulación mediante contrato. Las instituciones responsables por esta función han sido la CNA, las Comisiones Estatales de Agua y Saneamiento (CEAS),

^{1/} Las localidades rurales, que son las de menos de 2.500 habitantes, constituyen el 29% de la población total del país.

^{2/} CONAPO define los índices de marginalidad en base a 7 variables: educación elemental (porcentaje de población analfabeta), condición de la vivienda (sin agua, saneamiento, electricidad, piso de tierra) nivel de hacinamiento (número de personas por habitación), nivel de ingresos (porcentaje de población con ingreso menor a dos salarios mínimos).

organismos estatales similares y entidades municipales. En el manejo de la regulación, subsisten superposiciones con la provisión de los servicios y su aplicación podría mejorarse en sus dimensiones: (a) económica, en base a costos y tarifas; y (b) social y ambiental, en base a la calidad del servicio y la preservación de los recursos hídricos.

- 1.6 La provisión de los servicios es una responsabilidad de los municipios, conforme a la reforma constitucional de 1983, en su Artículo 115. Los municipios han cumplido esta función en las zonas rurales sólo parcialmente, en vista del gran número de localidades y de restricciones operativas y financieras en varias jurisdicciones. A nivel de las localidades, por otra parte, la operación y mantenimiento de los sistemas se ha realizado de manera insuficiente y la recuperación de los costos vía cuotas (tarifas), se ha efectuado de manera limitada. Ante estas circunstancias, la CNA, a nivel de la federación y los estados ha tomado responsabilidades relacionadas con la provisión de los servicios en actividades de diseño, construcción, operación y mantenimiento de infraestructura hidráulica y sanitaria.
- 1.7 El examen del contexto sectorial revela que: (a) en el sector agua y saneamiento no ha existido una separación muy definida de las funciones fundamentales de planeamiento, normalización, regulación y provisión de servicios; y (b) acciones son requeridas para dar respuesta al rezago acumulado de los servicios de agua potable y saneamiento en las zonas rurales y acelerados incrementos de la demanda.

C. Instituciones en el sector

- 1.8 Varias entidades de la federación, estados y municipios, así como formas organizativas comunitarias a nivel local y otras instancias, públicas y privadas han intervenido en el desarrollo del sector agua potable y saneamiento en zonas rurales. Las responsabilidades más relevantes que tienen estas entidades, formas organizativas comunitarias y otras instancias son:

1. Entidades federales, estatales y municipales

- 1.9 A nivel federal: (i) Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que autoriza la asignación de recursos financieros a programas y proyectos, mediante techos presupuestales anuales; (ii) Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), que vela por la incorporación de criterios de control y protección ambiental; (iii) Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cuyos intereses se identifican con la dotación de infraestructura y servicios básicos a grupos poblacionales desprotegidos; (iv) Secretaría de Salud (SS), que es responsable de la prevención y control de condiciones que podrían afectar la potabilidad del agua, adecuada disposición de líquidos residuales y salubridad colectiva; (v) Comisión Nacional del Agua (CNA), que tiene autoridad de control normativo y de regulación; y (vi) Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos

(BANOBRAS), que puede actuar como agente financiero y suscribir contratos de préstamo con organismos internacionales, por designación del Gobierno Federal.

- 1.10 A nivel estatal: (i) Comisiones de Planificación y Desarrollo Estatal (COPLADE), que cuentan con Subcomités de Agua Potable y Alcantarillado, que tienen la responsabilidad de programar las inversiones y determinar los niveles anuales del presupuesto; (ii) Comisiones de Regulación y Seguimiento (CORESE), que se crean con Acuerdos de Coordinación para supervisar la ejecución de programas que propicien la descentralización; (iii) Organismos Estatales (OE) que existen en 28 de los 31 estados mexicanos, con diferente designación, estructura y funciones ^{3/} y que han compartido en alguna medida funciones de planeación con los COPLADE; actuado como instancias normativas con las delegaciones de la CNA; y cumplido responsabilidades de supervisión, capacitación y provisión de servicios principalmente en zonas urbanas, mediante convenios con los municipios.
- 1.11 A nivel municipal: (i) Comisiones de Planificación y Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), que reciben las solicitudes de las comunidades y las presentan a las instancias del estado; (ii) Organismos Operadores (OO) que administran, operan y mantienen servicios de agua potable y saneamiento, con un patrimonio propio, en algunos municipios; y (iii) Dependencias de la municipalidad, con variados nombres y estructuras que tienen funciones similares a los organismos operadores cuando éstos no existen ^{4/}.

2. Formas organizativas comunitarias

- 1.12 Diversas formas organizativas comunitarias se han constituido en las zonas rurales, entre las que prevalecen los Comités de Usuarios y Juntas de Agua. Estos comités y juntas deberían tener la responsabilidad de la gestión de los sistemas de agua potable y saneamiento a nivel local, por delegación del municipio al cual pertenecen. Las comunidades pueden, adicionalmente, convocar Asambleas como medio de participación en la toma de decisiones mayoritarias. Las Asambleas han sido medios tradicionales donde se discuten y analizan problemas, se definen los intereses prioritarios y decide cuál sería la intervención de la comunidad en soluciones que permitan alcanzar la satisfacción y beneficios colectivos.

^{3/} Comisiones Estatales de Agua Potable y Saneamiento (CEAS) en 7 estados; Consejo Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS) en un estado; Comisiones Estatales de Agua Potable y Alcantarillado (CEAA) en 14 estados; Juntas Centrales de Agua y Saneamiento (JCAS) o de Agua Potable y Alcantarillado (JCAA) en tres estados; Sistemas para Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SSAA) en dos estados; e Instituto Estatal del Agua (IEA) en un estado. Los estados de Baja California, Morelos y Tlaxcala no tienen organismos estatales.

^{4/} Comités o Juntas Municipales de Agua Potable y Alcantarillado (CMAA o JMAA); Sistemas de Agua Potable y Saneamiento o Agua Potable y Alcantarillado (SAPS o SAPA); y Direcciones de Obras Públicas Municipales (DOPM).

3. Otras instancias públicas y privadas

- 1.13 Las más relevantes son: (a) El Instituto Nacional de Ecología (INE), que tiene responsabilidades e intereses relacionados con el cumplimiento de la normatividad ambiental de los proyectos; y (b) el sector privado, que ha estado presente en las zonas rurales a través de organizaciones no gubernamentales (ONGs), firmas consultoras y contratistas locales en la realización de estudios, diseños, construcción y supervisión técnica.

D. Desempeño institucional, atención social y participación comunitaria

- 1.14 El análisis que se presenta se deriva en parte de un taller de marco lógico y seis talleres para conceptualizar y estructurar la operación, los cuales se llevaron a efecto con la participación de los involucrados en cinco estados^{5/} y en la ciudad de México.
- 1.15 A nivel federal y estatal, la CNA ha venido aportando recursos para mejorar la provisión de los servicios, mediante la consolidación de la autonomía y capacidad técnica de los organismos operadores a través del Programa de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU). La CNA comenzó a extender el desarrollo del sector del nivel urbano al rural sólo en los dos últimos años, a través de la Unidad de Programas Rurales y Participación Social y la Gerencia de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales de la CNA.
- 1.16 A nivel municipal, la mayor atención ha sido dada a las zonas urbanas. Cuando la modalidad utilizada ha sido mediante organismos operadores, que han funcionado con relativa autonomía y tenido una estructura adecuada, se ha creado profesionalismo, confianza en el usuario y algún grado de eficacia en la provisión de los servicios. Sin embargo, los avances hasta aquí logrados no han incidido todavía suficientemente en la provisión satisfactoria de servicios en las zonas rurales. Si el servicio ha estado a cargo de una dependencia municipal, cuya organización, funciones y grado de autonomía han estado subordinadas a las decisiones tomadas en los trienios de mandato político, la gestión ha tenido que enfrentar normalmente: (a) dificultades para consolidar la planeación de mediano plazo; (b) carencias en los sistemas contables que no han facilitado discriminar la recaudación por tarifas de agua y saneamiento; y (c) reajustes por cambio de personal.
- 1.17 A nivel local, las distintas formas organizativas comunitarias, todavía no han sido eficientemente empleadas en la operación y mantenimiento de los servicios de agua potable y saneamiento rural y en la recuperación de los costos correspondientes. Además, la participación de la comunidad en todo el ciclo del proyecto podría mejorarse y el sentido de propiedad y responsabilidad por la gestión fortalecerse.

^{5/}

Baja California, Colima, Guanajuato, Oaxaca y Veracruz.

- 1.18 Algunos aspectos que han afectado el desempeño institucional en zonas rurales han sido: (a) la programación poco participativa y coordinación insuficiente entre los niveles federal, estatal, municipal y local; (b) la utilización de políticas y criterios no totalmente uniformes^{6/}; (c) la falta de procedimientos sistemáticos de asistencia técnica y capacitación a las comunidades; y (d) el marcado énfasis en la construcción de obras de agua potable y saneamiento con una limitada incorporación de elementos de naturaleza financiera, de atención social y ambiental que facilitarían lograr la sostenibilidad y sustentabilidad de la provisión de servicios.
- 1.19 Las consideraciones precedentes conducen a concluir que, para apoyar la modernización del sector agua potable y saneamiento y atender eficientemente a la población en las zonas rurales, de particular importancia sería llevar a efecto un proceso de cambios estructurales que facilitarían: (a) descentralizar y restituir funciones y recursos financieros a los estados, municipios y localidades; (b) establecer mecanismos que permitan sistematizar las transferencias de recursos financieros; y (c) proveer servicios eficientes de agua potable y saneamiento mediante la implantación de soluciones técnicamente viables de mínimo costo, que tengan sostenibilidad financiera y sustentabilidad ambiental y social.
- 1.20 Este proceso contribuiría a un desarrollo institucional cuyas finalidades serían separar, fortalecer y consolidar: (a) las funciones de planeación en las instancias estatales, municipales y locales; (b) las funciones normativas a nivel federal y estatal; (c) la función de regulación en los niveles federal, estatal y municipal; (d) la función de provisión de servicios en los niveles municipal y local con intervenciones del sector privado; y (e) la atención social, participación comunitaria, asistencia técnica y capacitación, en el nivel local.
- 1.21 Las comunidades, por otra parte, tendrían que ser potenciadas como: (a) participantes en la planeación; (b) receptoras de capacitación que induzcan cambios de comportamiento; y (c) responsables de la operación y mantenimiento de los sistemas de agua potable y saneamiento y pago de los respectivos costos.

E. Ajustes institucionales, de atención social y participación comunitaria

- 1.22 Dada la variedad de modalidades institucionales encontradas para conducir al sector y las limitaciones que han existido para lograr una efectiva atención social y participación comunitaria en los diversos estados, municipios y localidades, el cuadro que se presenta más adelante sintetiza con una visión generalizada la situación actual y los ajustes que se espera ocurrirían. Esta visión generalizada sirvió para formular y diseñar, con el carácter de Programa Piloto, el desarrollo

6/

En relación a la transferencia de recursos financieros, elegibilidad de estados y municipios, priorización de localidades y selección y de proyectos.

institucional, atención social y participación comunitaria en los estados de Baja California, Colima, Guanajuato, Oaxaca y Veracruz. Resultados análogos, que se sintetizan en cuadros específicos incluidos en los archivos técnicos del Programa, fueron obtenidos de los talleres realizados en cada uno de los cinco estados del Programa Piloto. La selección de los estados se efectuó con un proceso abierto a los 31 estados de la federación. El interés demostrado por los cinco estados referidos fue no sólo en participar en el proceso inicial de consultas y discusiones sino también en una eventual operación que significaría introducir ajustes a las modalidades utilizadas para proveer los servicios de agua potable y saneamiento en zonas rurales a través de: (a) un desarrollo institucional; (b) atención social y participación comunitaria; y (c) de haberse avanzado en esas dos grandes áreas, la ejecución de infraestructura de agua potable y saneamiento.

- 1.23 Los ajustes se valoran a través de la importancia del rol funcional de las instituciones, de las formas organizativas comunitarias, usuarios y el sector privado, como ninguno o poco, moderado y significativo. Estos ajustes serían los que se describen conforme a la secuencia que se muestra en el cuadro de visión integrada que sigue y cuya dirección global se sintetiza a continuación: (a) los niveles estatal y municipal con sus Consejos de Planificación y Desarrollo y el nivel local con las comunidades, a través de sus respectivas jurisdicciones municipales, incrementarían significativamente su rol en las funciones de planeación para convertirlas en instrumento de manejo participativo; (b) la Comisión Nacional del Agua tendría un rol significativo en el cumplimiento de funciones normativas y de regulación y una disminución significativa en las funciones de provisión de los servicios; y (c) los niveles municipal, local y del sector privado incrementarían significativamente su rol en las funciones de provisión de los servicios, con organismos operadores, formas organizativas comunitarias, grupos consultores y contratistas.

**VISION INTEGRADA DE LAS FUNCIONES ACTUALES Y FUTURAS DE LAS DIFERENTES INSTITUCIONES INVOLUCRADAS
EN EL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN ZONAS RURALES**

	NIVEL FEDERAL		NIVEL ESTATAL				NIVEL MUNICIPAL				NIVEL LOCAL				SECTOR PRIVADO			
	CNA		CEAS		COPL		COR		MUNIC		ORGOP		COMIT		USU		Empresas y ONG	
	a/		b/		c/		d/		e/		f/		g/		h/			
FUNCIONES	Act	Fut	Act	Fut	Act	Fut	Act	Fut	Act	Fut	Act	Fut	Act	Fut	Ac	Fut	Act	Fut
1. Planeación																		
a. Estratégica	m	m	m ↗ S		m ↗ S		-	-	m	m	m	m	-	-	-	-	-	-
b. Programación	S ↘ m		S	S	m ↗ S		-	-	m ↗ S		m ↗ S		m ↗ S		m ↗ S		-	-
c. Coordinación	m	m	m ↗ S		--	-	-	-	- ↗ S		- ↗ S		-	-	-	-	-	-
d. Aportación, inversiones	S	S	m ↗ S		m ↗ S		-	-	m ↗ S		m ↗ S		- ↗ m		- ↗ m		-	-
e. Monitoreo, evaluación	m ↗ S		m ↗ S		m ↗ S		- ↗ S		- ↗ S		- ↗ S		- ↗ S		- ↗ S			
2. Normativa																		
a. Control	S	S	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3. Regulación																		
a. Calidad	m ↗ S		m ↗ S		-	-	-	-	- ↗ m		-	-	-	-	-	-	-	-
b. Económica	m	m	m	m	-	-	-	-	- ↗ m		-	-	-	-	-	-	-	-
4. Provisión servicios																		
a. Elaboración Estudios	S ↘ -		S ↘ m		-	-	-	-	m ↗ S		m ↗ S		- ↗ m		- ↗ m		S	S
b. Elaboración proyectos	S ↘ -		S ↘ m		-	-	-	-	m ↗ S		m ↗ S		- ↗ m		- ↗ m		S	S
c. Construcción	S ↘ -		S ↘ m		-	-	-	-	m ↗ S		m ↗ S		- ↗ m		- ↗ m		S	S
d. Supervisión técnica	S	S	S	S	-	-	-	-	m ↗ S		m ↗ S		-	-	-	-	S	S
e. Operación	m ↘ -		m ↘ -		-	-	-	-	m	m	m	m	m ↗ S		- ↗ m		-	-
f. Mantenimiento	m ↘ -		m ↘ -		-	-	-	-	m	m	m	m	m ↗ S		- ↗ m		-	-
g. Rehabilitación	m	m	m	m	-	-	-	-	m ↗ S		m ↗ S		- ↗ m		- ↗ m		m ↗ S	
h. Ampliaciones	m	m	m	m	-	-	-	-	m ↗ S		m ↗ S		- ↗ m		- ↗ m		m ↗ S	
i. Determinación cuotas	-	-	-	-	-	-	-	-	m	m	m	m	m ↗ S		m ↗ S		-	-
j. Pago cuotas	-	-	-	-	-	-	-	-	m ↘ -		m ↘ -		m ↗ S		m ↗ S		-	-
5. Acciones de apoyo																		
a. Capacitación	m ↗ S		m ↗ S		-	-	-	-	- ↗ S		- ↗ S		-	-	-	-	m ↗ S	
b. Atención social	m	m	m ↗ S		-	-	-	-	- ↗ S		- ↗ S		-	-	-	-	m ↗ S	
c. Asistencia técnica	m ↗ S		m ↗ S		-	-	-	-	- ↗ S		- ↗ S		-	-	-	-	- ↗ m	
Leyenda																		
Act : Situación actual Fut : Situación futura ↗ : Incremento de rol ↘ : Disminución de rol																		
Ninguno o pocorol : (-) Rol moderado : (m) Rol significativo : (S)																		
a/ CNA = Federal, delegaciones estatales y regionales b/ CEAS = Comisiones Estatales de Agua y las equivalentes																		
c/ COPL = COPLADE d/ COR = CORESE																		
e/ MUNIC = Municipio f/ ORG OP = Organismos Operadores																		
g/ COMIT = Comités comunitarios h/ USU = Usuarios																		

1. Planeación: (a) *Planeación estratégica*: sería mantenida moderadamente en los niveles federal y municipal e incrementada significativamente en el nivel estatal con la CNA a nivel federal, los consejos estatales de agua y saneamiento en el nivel estatal, los consejos de planificación y desarrollo en los niveles estatales y municipales (COPLADE y COPLADEMUN) y los comités de agua potable y alcantarillado o similares a nivel municipal; (b) *Programación*: sería disminuida moderadamente en el nivel federal e incrementada y compartida significativamente en los niveles estatal y municipal con la participación activa de las localidades a través de sus formas organizativas comunitarias; (c) *Coordinación institucional*: sería mantenida moderadamente en el nivel federal e incrementada significativamente en los niveles estatal y municipal; (d) *Aportación en inversiones*: sería mantenida significativamente en el nivel federal, incrementada y compartida significativamente en los niveles estatal y municipal e incrementada moderadamente en el nivel local considerando que la asignación global de los recursos federales a los estados, municipios y localidades sería efectuada por la CNA, de acuerdo a la demanda efectiva y a los compromisos de aportación al financiamiento de las inversiones que efectuarían los referidos estados, municipios y localidades; y (e) *Monitoreo y evaluación*: serían incrementados significativamente en los niveles federal, estatal, municipal y local, con la participación de la CNA a nivel federal, la CEAS y CORESE a nivel estatal, entidades y organismos operadores a nivel municipal y los propios usuarios, como sociedad civil beneficiada.
2. Normativa: *Control y verificación del cumplimiento de las normas*: serían funciones mantenidas significativamente bajo la responsabilidad de la CNA, a nivel federal, y descentralizadas a sus delegaciones regionales y estatales.
3. Regulación: (a) *Regulación en su dimensión de calidad*: sería incrementada significativamente en los niveles federal, estatal y moderadamente en el municipal; y (b) *Regulación en su dimensión económica*: sería mantenida moderadamente en los niveles federal y estatal, e incrementada significativamente en el nivel municipal.
4. Provisión de servicios: (a), (b) y (c) *Elaboración de estudios, proyectos y construcción*: sería disminuida moderadamente en el nivel estatal de las CEAS y comisiones equivalentes, incrementado significativamente en las instancias municipales y organismos operadores a nivel local con la participación significativa del sector privado; (d) *Supervisión técnica*: sería mantenida significativamente en el nivel estatal a través de las CEAS y comisiones equivalentes, incrementada significativamente en el nivel municipal, en sus instancias y organismos operadores, con la participación significativa del sector privado; (e) y (f) *Operación y mantenimiento*: serían disminuidas en el nivel estatal, mantenidas moderadamente en el nivel municipal e incrementadas significativamente en el nivel local mediante la responsabilización en las formas organizativas comunitarias y moderadamente en el nivel de los

usuarios; (g) y (h) *Rehabilitación y ampliaciones*: serían mantenidas moderadamente en el nivel estatal, incrementadas significativamente en el nivel municipal, en uno y otro caso fortaleciendo o creando condiciones que faciliten la participación del sector privado, e incrementadas moderadamente en el nivel local, utilizando a las formas organizativas comunitarias; (i) *Determinación de cuotas (tarifas)*: sería incrementada significativamente en los niveles municipal y local.; (j) *Pago de cuotas (tarifas)*: disminuido moderadamente en el nivel municipal e incrementado significativamente en el nivel local.

5. Acciones de apoyo: (a) *Capacitación*: sería incrementada significativamente en los niveles federal, estatal y municipal contando con la participación del sector privado; (b) *Atención social*: sería mantenida moderadamente en las delegaciones regionales y estatales de la CNA, incrementada significativamente en los niveles estatal de las CEAS y comisiones equivalentes y en las instancias municipales, con la participación del sector privado; (c) *Asistencia Técnica*: sería incrementada significativamente en los niveles federal, estatal y municipal y moderadamente en el nivel del sector privado.

F. Evaluaciones de los servicios de agua potable y saneamiento

- 1.24 Las evaluaciones efectuadas han permitido tener una percepción del interés de las comunidades por los servicios de agua potable y saneamiento y de la capacidad existente para operar y mantenerlos. Esta percepción indica que, en algunos casos los servicios han: (a) sido sólo de aceptación parcial de la comunidad, perdiéndose el sentido de propiedad y responsabilidad por la gestión; (b) revelado incompatibilidad de los aspectos técnicos con características socioeconómicas y capacidades operativas locales, como en el caso de redes de alcantarillado subutilizadas; (c) desestimado soluciones mínimas viables de disposición de líquidos residuales; y (d) correspondido, en algunos casos, a tecnologías que no optimizaron la inversión inicial ni los costos de operación y mantenimiento. Por consecuencia, la recaudación ha sido ineficiente, los sistemas se han deteriorado prematuramente y han requerido de reparaciones y rehabilitaciones más frecuentes^{7/} con costos que la comunidad no ha podido sufragarlos. La situación ha sido agravada por limitaciones que han existido de asistencia técnica y mecanismos financieros de acceso fácil y eficiente a las localidades por parte de las instancias municipales y de los estados.

^{7/} Según la evaluación efectuada por la CNA, en 1995, el 25% de los sistemas en zonas rurales presentaban deficiencias de diseño, construcción, operación y mantenimiento.

- 1.25 En base a los resultados de las evaluaciones realizadas y lecciones aprendidas, los estudios y diseños se realizarían conforme a las características particulares de la localidad, condiciones socioeconómicas e intereses de sus habitantes. Los estudios de campo, previos a la elaboración de los proyectos, como son aforos de fuentes, calidad del agua, caracterización de cuerpos receptores, determinación de usos de los recursos hídricos, topografía, geotécnica, de la manera que establecen los manuales de diseño de la CNA, servirán también para conocer las necesidades de las comunidades rurales y los costos previsibles de inversión, operación y mantenimiento para, con oportunidad, corregir las ineficiencias y realizar las mencionadas reparaciones y rehabilitaciones, iniciar la evaluación de eventuales impactos ambientales y sociales ^{8/} y dar cumplimiento a las normas y procedimientos del Instituto Nacional de Ecología (INE).
- 1.26 La operación incluiría recursos para la elaboración de estudios y diseños y la ejecución de infraestructura de agua potable y saneamiento. Estos recursos serían utilizados al verificarse un grado de avance en los procesos de desarrollo institucional, atención social y participación comunitaria que muestre una tendencia hacia su consolidación. De esta manera, se facilitaría la construcción de la infraestructura y con ello, incrementos en los porcentajes de la población servida en zonas rurales. La construcción de obras de agua potable y saneamiento de tecnología apropiada estaría acompañada de actividades de promoción y sensibilización a la comunidad, educación sanitaria y ambiental, asistencia técnica, monitoreo y control de resultados.

G. Resultados esperados con la operación

- 1.27 Con la operación se espera apoyar el proceso de modernización del sector en zonas rurales, colaborando en el desarrollo institucional, la atención social, la participación comunitaria y la provisión sostenible, sustentable y socialmente equitativa de los servicios de agua potable y saneamiento. Durante la implantación que comenzaría en los Estados de Baja California, Colima, Guanajuato, Oaxaca y Veracruz (período piloto de un año) y proseguiría con los demás estados del país (período de ejecución de cinco años), aproximadamente 20 estados y 200 municipios tendrían responsabilidades y funciones transferidas para atender a las zonas rurales. En general se considera que el proceso típico por Estado y sus municipios pasaría por una fase de arranque y desarrollo inicial de un año y una fase de consolidación que podría tomar entre uno a dos años.

^{8/} Preparación de ficha, evaluación de impactos en el nivel que corresponda y obtención de la resolución ambiental por parte del INE para su posterior seguimiento por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

- 1.28 La modernización que se propone en el Nuevo Federalismo, propicia un proceso que facilite descentralizar responsabilidades y recursos, buscando reforzar la capacidad operativa y financiera de los organismos proveedores de servicios y gobiernos locales para atender eficazmente las necesidades del sector en zonas rurales. Con esta operación, se considera que se alcanzaría: (a) sostenibilidad financiera, conjugando las características socio-culturales de la comunidad, su organización, sentido de propiedad, tecnología apropiada y de costo accesible para los usuarios, capacidad de operar y mantener los sistemas de agua y saneamiento, voluntad y capacidad de pagar los costos de operación y mantenimiento; (b) sustentabilidad ambiental y social, considerando la disponibilidad de recursos de agua en cantidad y calidad suficientes, la protección y conservación para prevenir impactos negativos, la concientización comunitaria sobre la salud y comportamiento higiénico, el balance de género y el mejoramiento de las condiciones de vida en las zonas rurales; y (c) el contexto socialmente equitativo, mediante una planificación participativa que responda a los intereses de las comunidades y distribuya los beneficios derivados de la provisión de servicios de agua potable y saneamiento a todos los grupos de las localidades rurales.

H. Estrategia sectorial en zonas rurales

- 1.29 La operación se enmarca en las directrices emanadas del Documento de Estrategia de la Comisión Nacional del Agua del 19 de mayo de 1997. A la vez, este documento de estrategia guarda compatibilidad con: (a) las políticas de descentralización, desarrollo social y desarrollo regional, establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND) y el Programa para un Nuevo Federalismo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de agosto de 1997; y (b) el Programa Hidráulico del Gobierno Federal 1995-2000.
- 1.30 El Plan Nacional de Desarrollo, en correspondencia con el proceso de modernización y el Programa para un Nuevo Federalismo, propone fortalecer a los estados y municipios: (a) fomentando la descentralización y el desarrollo regional; (b) reconociendo los espacios de autonomía política y ámbitos de competencia de los tres niveles de gobierno; (c) dando prioridad a los órdenes de gobierno más próximos a las comunidades; y (d) ejecutando planes y programas que respondan a las necesidades expresadas por la población rural, dirigidas a disminuir la pobreza.
- 1.31 El Programa Hidráulico del Gobierno Federal busca contribuir al esfuerzo de modernización del sector en zonas rurales que permita atender mejor a su población marginada, incrementando el porcentaje de la población que dispondría de servicios de agua potable y saneamiento.
- 1.32 La estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) propone, por otra parte, promover un crecimiento equitativo para coadyuvar la transición económica y social por la que atraviesa México. La operación contribuiría a un crecimiento equitativo pues incluye acciones para mejorar las condiciones de vida y salubridad

en zonas rurales que, históricamente han estado caracterizadas por una alta y muy alta marginalidad.

- 1.33 La operación, que sería la primera en apoyo a la modernización del sector agua y saneamiento en zonas rurales, guarda compatibilidad con la política del BID en materia de servicios públicos, sus consideraciones y objetivos principales. En efecto, con la operación se espera:
- a. promover eficiencia económica en la provisión de los servicios definiendo la elegibilidad, tipo y dimensión de los sistemas de agua potable y saneamiento con la utilización de criterios que se aplicarían ex-ante y de verificaciones expost que facilitarían introducir, de ser necesario, los ajustes correspondientes;
 - b. alcanzar la sostenibilidad financiera a largo plazo mediante mecanismos que facilitarían la disponibilidad de fondos que cubran, en cada uno de los sistemas, los costos de: (i) operación y mantenimiento; y (ii) inversiones futuras en rehabilitación y ampliaciones;
 - c. asegurar la calidad de los servicios, mediante la participación activa: (i) de la comunidad en la planificación, desarrollo de diseños, construcción de los sistemas y gestión de la operación y mantenimiento; y (ii) de los niveles municipales y estatales en la asistencia técnica, aplicación de normas, monitoreo periódico y control de resultados;
 - d. facilitar la accesibilidad de servicios a segmentos menos favorecidos de la población, conforme a necesidades, capacidad y disponibilidad de aceptar las responsabilidades inherentes;
 - e. auspiciar el logro de objetivos nacionales más amplios, en particular los relacionados con el mejoramiento de las condiciones de salubridad colectiva y la protección del medio ambiente.
- 1.34 En definitiva, se reafirma que bajo la estrategia mencionada y la política de Servicios Públicos del BID, con la operación se apoyaría la modernización del sector en zonas rurales en un contexto financieramente sostenible, ambientalmente sustentable y socialmente equitativo.

I. Experiencia del BID y otras instituciones

1. A nivel urbano

- 1.35 En las dos últimas décadas, el BID contribuyó al financiamiento de proyectos de abastecimiento de agua y alcantarillado de los centros urbanos mayores: la Ciudad de México, Monterrey y Tijuana. Adicionalmente, financió con: (a) el Banco Mundial, el Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado para las demás ciudades y centros urbanos; y (b) el Fondo de Ultramar de Cooperación Económica

del Japón el Programa de Saneamiento del Valle de México que tiene por finalidades solucionar los problemas de drenaje y de contaminación por aguas residuales de la Zona Metropolitana y mejorar la eficiencia de los organismos operadores.

- 1.36 De la participación del BID en el sector a nivel urbano, se pueden mencionar las siguientes lecciones aprendidas: (a) las operaciones se deben diseñar en el marco de mecanismos sostenibles y sustentables; (b) dentro del período de ejecución de las operaciones, se deben establecer metas realistas que faciliten mejorar gradualmente la eficiencia técnica, operativa y comercial en la provisión de los servicios; (c) las inversiones cuantiosas que requieren los proyectos del sector y las dificultades para concretar aportes de contrapartida local, hacen necesario utilizar fuentes de financiamiento paralelas a las del BID; (d) particular atención se debe dar al dimensionamiento de las operaciones y participación del sector privado; y (e) la descentralización y participación del sector privado han demostrado ser factores importantes en el desarrollo del sector, por lo que las acciones del BID deberán continuar apoyando estas iniciativas.

2. A nivel periurbano y rural

- 1.37 En noviembre de 1994 el BID aprobó un préstamo de US\$500 millones para un programa de desarrollo municipal. Los objetivos fueron: (a) financiar proyectos basados en la participación de la comunidad; y (b) brindar fortalecimiento institucional a municipalidades medianas y pequeñas a fin de mejorar su situación financiera y su eficiencia para la provisión de servicios públicos. Los recursos fueron canalizados por vía de los gobiernos municipales para la ejecución de pequeños proyectos en varios sectores: calles, vías de comunicación, electrificación, escuelas, agua y saneamiento.
- 1.38 Una evaluación realizada recientemente presenta aspectos que contribuyeron a la ejecución del programa y que podrían ser relevantes para la formulación de programas similares: (a) la activa participación de la comunidad en el proceso de selección de proyectos que ha permitido que los mismos respondan a sus necesidades inmediatas; (b) la contribución de la comunidad al aporte local para la ejecución de las obras que ha promovido el involucramiento de los beneficiarios desde una etapa muy inicial; (c) la participación de las municipalidades y estados con apoyo administrativo, financiero y técnico para la construcción de las obras que ha facilitado la ejecución del programa.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivo

- 2.1 El objetivo principal del Programa es apoyar el proceso de desarrollo del subsector agua potable y saneamiento en comunidades rurales: (a) aplicando normas que garanticen la calidad de los servicios; (b) fortaleciendo la descentralización de responsabilidades y recursos financieros; y (c) proveyendo servicios eficientes a la población rural marginada, de manera sostenible y sustentable, con una participación activa y organizada de las comunidades.

B. Descripción

- 2.2 Para alcanzar el objetivo previsto, el Programa estaría constituido por los siguientes tres subprogramas, que se ejecutarían en cinco años.

1. Desarrollo institucional (US\$23,1 millones)

- 2.3 La finalidad de este subprograma es apoyar la implantación de procesos de descentralización a nivel nacional, mediante la separación y fortalecimiento de funciones sectoriales y el mejoramiento de los mecanismos institucionales. Se estima que unos 20 estados y 200 municipios participarán en este subprograma, teniendo al sector agua y saneamiento en zonas rurales como el principio director. Este subprograma se iniciará con la formalización de Acuerdos de Coordinación, con sus Anexos de Ejecución y Técnico, entre el Gobierno Federal, representado por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), a través de la Comisión Nacional del Agua (CNA), y el Estado correspondiente, a través de su Representante, para la transferencia de responsabilidades y recursos financieros. Asimismo, los derechos y obligaciones entre estados y municipios y entre estos últimos y las localidades, cuando sea aplicable, serán estipulados en convenios o instrumentos jurídicos equivalentes.
- 2.4 Las instituciones vinculadas con los procesos de descentralización de responsabilidades y recursos financieros serían: (a) federales, estatales y municipales en el área de planeación sectorial; (b) federales y estatales en las áreas de control de normas y regulación; (c) estatales, municipales y locales en el área de provisión de servicios; (d) estatales y municipales en la reparación mayor y ampliaciones de sistemas rurales; (e) federales, estatales y municipales en la supervisión técnica, el monitoreo y evaluación de resultados del Programa; y (f) estatales y municipales en la asistencia técnica a las formas organizativas comunitarias.
- 2.5 Los recursos del subprograma serían utilizados para financiar la realización de: (a) diagnósticos institucionales y de la infraestructura de agua potable y saneamiento; (b) diseños para separar y fortalecer las funciones sectoriales y su

implantación a nivel estatal y municipal; (c) mejoramiento de los mecanismos en los niveles estatal y municipal para financiar rehabilitaciones y ampliación de sistemas de agua potable y saneamiento; (d) capacitación en los niveles federal, estatal y municipal en las áreas administrativa, técnica, operativa, ambiental y social; (e) adquisición de equipos audiovisuales, cómputo, control de calidad de las aguas, transporte y oficina; (f) elaboración de material didáctico, guías y manuales; y (g) sistemas de supervisión técnica, monitoreo y evaluación de resultados.

2. Atención social y participación comunitaria (US\$31,4 millones)

- 2.6 Este subprograma tiene por finalidad apoyar el fortalecimiento o creación de formas organizativas comunitarias en aproximadamente 1.500 localidades rurales para que puedan operar y mantener los servicios de agua potable y saneamiento de manera sostenible, sustentable y con una calidad adecuada, así como la participación activa de todos los grupos a ser beneficiados en esquemas de educación en el uso del agua y protección de los recursos hídricos.
- 2.7 El subprograma financiaría las siguientes actividades: (a) diagnósticos participativos de la situación existente, dictámenes sociales y promoción de la participación activa de todos los grupos de la comunidad, particularmente de mujeres, y grupos indígenas; (b) fortalecimiento o diseño e implantación de formas organizativas comunitarias que propicien el sentido de propiedad y se responsabilicen por la operación y mantenimiento de los sistemas y el pago de los costos asociados; (c) capacitación en operación, mantenimiento y gestión administrativa y financiera incluyendo el uso y distribución de material audiovisual, guías y manuales; (d) jornadas de educación a las comunidades a ser beneficiadas en materia sanitaria y ambiental, incluyendo técnicas participativas de sensibilización en materia de cultura del agua potable, saneamiento básico, higiene y cambios de comportamiento; y (e) implantación de esquemas de asistencia técnica a las formas organizativas comunitarias por instituciones municipales y estatales.

3. Infraestructura de agua potable y saneamiento (US\$329,1 millones)

- 2.8 En apoyo a los procesos de desarrollo institucional, atención social y participación comunitaria, con este subprograma se construirán obras nuevas, rehabilitaciones y ampliaciones de sistemas de agua potable y saneamiento en localidades rurales marginadas de hasta 2.500 habitantes. Se estima que 1,87 millones y 1,29 millones de habitantes rurales del país podrían beneficiarse con las obras de infraestructura de agua potable y saneamiento, respectivamente.
- 2.9 El subprograma financiaría: (a) sistemas de agua potable en aproximadamente 1.200 localidades; y (b) soluciones de saneamiento en aproximadamente 950 localidades.
- 2.10 Para iniciar la ejecución de las obras se deberá disponer de: (a) estudios de factibilidad y diseños que cumplan con los demás aspectos de naturalezas ambiental, económica, social, técnica y sanitaria acordados con el BID y que

incluyan captación de fuentes confiables en caudal y calidad, sistemas de potabilización y distribución de agua y por lo menos sistemas de disposición de excretas: (i) con tecnologías apropiadas; (ii) compatibles con las características socioeconómicas e intereses de las comunidades; y (iii) que incorporen una visión integrada de los servicios de agua potable con los de saneamiento; (b) evaluaciones o estudios de impacto ambiental y social con las medidas de mitigación y costos; (c) asignaciones anuales de presupuesto y recursos de aporte local; y (d) el compromiso formal de la comunidad para operar y mantener los sistemas y sufragar los costos correspondientes, mediante el pago de una cuota (tarifa).

C. Costo del Programa

- 2.11 El costo del Programa se ha estimado en el equivalente de US\$560millones. El cuadro que sigue muestra el desglose del costo por categorías y subcategorías de inversión y por fuentes de financiamiento.

(En el equivalente de US\$miles)				
Categoría de Inversión	BID-OC	Aporte Local	Total	%
Ingeniería y administración	24.697	24.697	49.394	8,8
Agua potable	16.870	16.870	33.740	6,0
Saneamiento	7.827	7.827	15.654	2,8
Costos directos	192.779	190.779	383.558	68,5
Desarrollo institucional (a)	12.539	10.539	23.078	4,1
Atención social y part.comunitaria	15.711	15.711	31.422	5,6
Obras de infraestructura	164.529	164.529	329.058	58,8
Agua Potable	112.558	112.558	225.116	40,2
Saneamiento	51.971	51.971	103.942	18,6
Sin asignación específica	36.984	30.924	67.908	12,1
Imprevistos	24.234	20.174	44.408	7,9
Escalamiento	12.750	10.750	23.500	4,2
Costos financieros	55.540	3.600	59.140	10,6
Intereses	52.440	0	52.440	9,4
Comisión de crédito	0	3.600	3.600	0,6
FIV	3.100	0	3.100	0,6
Totales	310.000	250.000	560.000	100
Porcentajes	55,4	44,6	100	
(a) Con cargo a los recursos del préstamo se financiará el cien por ciento del costo de la capacitación, bajo el subprograma de Desarrollo Institucional				

- 2.12 Los recursos incluyen, bajo la categoría Ingeniería y Administración, el financiamiento de estudios, diseños y supervisión técnica de las obras para este Programa, así como los estudios y diseños de inversiones futuras.
- 2.13 En la estimación del costo del Programa se ha tomado en cuenta el costo del Programa Piloto para cinco estados, que permitió establecer el alcance y valores de

referencia. Los costos promedio, que están dentro de rangos aceptables, son: (a) para el desarrollo institucional^{9/}, por estado US\$150 mil y por municipio US\$100 mil; (b) para la atención social y participación comunitaria^{10/}, por localidad US\$20 mil; (c) para la infraestructura de agua potable y saneamiento^{11/} (valores que incluyen ambos sistemas), US\$1000 por familia servida.

- 2.14 La operación constituiría una parte del Programa Hidráulico del Gobierno Federal 1995-2000. La realización del Programa Hidráulico a nivel rural, según estimaciones de la CNA, requeriría de una inversión de US\$1.800 millones.

D. Financiamiento del Programa

- 2.15 El Banco financiaría 310 millones de dólares de los Estados Unidos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario, conforme a la solicitud del Gobierno de México. Los términos que se proponen son: (a) plazo de amortización 20 años; (b) plazo de desembolsos 5 años; (c) período de gracia 5 años; (d) tasa de interés variable; (e) comisión de crédito 0,75%; y (f) inspección y vigilancia 1,0%.
- 2.16 El aporte local, por la suma equivalente de US\$250 millones, sería cubierto por los estados y municipios de fondos de participación presupuestal y, por las localidades, conforme a su capacidad económica y sin que sea exclusivamente monetario.

^{9/} Incluye como actividades principales a ser financiadas las descritas en el párrafo 2.5.

^{10/} Incluye como actividades principales a ser financiadas las descritas en el párrafo 2.7.

^{11/} Incluye el financiamiento de las obras nuevas, rehabilitaciones y ampliaciones indicadas en el párrafo 2.9, que corresponden: (a) en agua potable, obras de captación, líneas de conducción, potabilización, tanques de reserva y redes de distribución con llaves públicas y/o conexiones domiciliarias; y (b) en saneamiento, letrinas sanitarias, tanques sépticos y, cuando sea requerido y viable, pequeñas redes recolectoras con soluciones sanitarias y ambientales de disposición final.

III. EJECUCION DEL PROGRAMA

A. Prestatario y Garante

- 3.1 El Prestatario sería el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) y el Garante, el Gobierno Federal, los cuales suscribirían el Contrato de Préstamo y el Contrato de Garantía, respectivamente. BANOBRAS, por designación del Gobierno Federal respondería ante el BID por los compromisos derivados del Contrato, siendo una de sus funciones tramitar los desembolsos contra la presentación de documentos comprobatorios de gastos elegibles. BANOBRAS ha sido prestatario del BID en numerosos proyectos y se rige por su ley orgánica del 28 de enero de 1986.

B. Coordinador General

- 3.2 La CNA sería el Organismo Coordinador del Programa con las siguientes funciones principales: (a) verificar la elegibilidad de los estados y asignar anualmente los recursos financieros a los mismos; (b) formalizar los Anexos de Ejecución y Técnicos de los Acuerdos de Coordinación; (c) desarrollar e implantar talleres de divulgación y planes de capacitación en los estados y municipios; y (d) monitorear y difundir el avance y logro de objetivos del Programa.

C. Ejecutores del Programa

- 3.3 Los estados y municipios elegibles para obtener financiamiento del Programa serían los ejecutores a través de sus respectivas instancias administrativas, técnicas y operativas. Las funciones principales de los ejecutores serían: (a) programar anualmente las actividades e inversiones y verificar los resultados de la programación del año anterior; (b) priorizar las localidades y verificar que los proyectos cumplan con los aspectos mencionados en el párrafo 3.17; (c) contratar el diseño y ejecución de los proyectos; (d) coordinar la ejecución del Programa con los niveles federal y local; y (e) participar en la implantación de los planes de capacitación, monitoreo y control de resultados. En casos excepcionales y con la anuencia previa del Banco, la contratación del diseño, ejecución y supervisión de las obras podrá ser llevada a cabo por el Organismo Coordinador, en la capacidad de agente licitante y contratante, previa solicitud del Ejecutor.
- 3.4 Los gobiernos estatales y municipales intervendrán por medio de las Comisiones Estatales de Agua Potable y Saneamiento (CEAS) o instancias equivalentes, las Comisiones de Planificación y Desarrollo Estatales y Municipales (COPLADE y COPLADEMUN), o su equivalente, y los Organismos Operadores.
- a. Las CEAS o instancias equivalentes ejecutarán el Programa a solicitud de los municipios cuando no existan Organismos Operadores (OO) o dependencias

municipales con la capacidad adecuada y se encargarán de: (i) promover, difundir y ejecutar el Programa; y (ii) fortalecer las estructuras institucionales responsables de la atención a zonas rurales y los mecanismos de coordinación entre la sociedad civil y los diferentes niveles de gobierno.

- b. Los COPLADE, con sus Subcomités Especiales de Agua Potable y Alcantarillado (SEAPA) y COPLADEMUN, son responsables de la planeación, análisis y aprobación de las propuestas de inversión que presenten los municipios, así como del seguimiento de la aplicación de los recursos financieros y la evaluación de resultados. Los SEAPA coordinarán, formularán y aprobarán el Programa Operativo Anual (POA) para la capacitación, elaboración de estudios y diseños, adquisiciones, construcción, rehabilitación y ampliación de sistemas de agua potable y saneamiento.

3.5 Los gobiernos municipales serían responsables, adicionalmente, de: (a) la planeación de los servicios de agua potable y saneamiento con las localidades; (b) sistematización y priorización de las solicitudes de las localidades; (c) atención social; (d) apoyo a la realización de las siguientes actividades: (i) estudios de factibilidad técnica, social, ambiental; (ii) diseño de los proyectos; (iii) construcción de obras nuevas, rehabilitación y ampliación de sistemas; y (iv) mantenimiento correctivo de los sistemas; y (e) supervisión técnica y financiera de la ejecución de las obras y monitoreo de la calidad de los servicios de agua potable y saneamiento. Los Organismos Operadores y las direcciones o departamentos de obras públicas brindarían asistencia técnica a las localidades en todo el ciclo de los proyectos.

3.6 Las localidades participarían a través de su Asamblea y de alguna Forma Organizativa Comunitaria. Las localidades presentarán a los municipios sus solicitudes en materia de agua potable y saneamiento y su presencia en todo el proceso sería coordinada y concertada con las instancias municipales y estatales, en: (a) la identificación, definición y preparación de los proyectos; (b) ejecución y seguimiento de las obras; (c) operación y mantenimiento de los sistemas; y (d) pago de los respectivos costos.

D. Modalidad de ejecución

3.7 La ejecución del Programa se llevaría a efecto teniendo en cuenta los requisitos, normas y procedimientos establecidos en el eventual Contrato de Préstamo; Acuerdos de Coordinación entre el Gobierno Federal y cada uno de los estados y Convenios o Instrumentos Jurídicos entre los estados y municipios y entre estos últimos y las localidades; y Manual de Operación con su Anexo de Procedimientos.

1. Acuerdo de Coordinación y demás convenios

3.8 El Acuerdo de Coordinación, con sus Anexos de Ejecución y Técnico, representa el medio por el cual se formalizarían los compromisos entre la Federación y cada

uno de los estados que participarían en el Programa. El Acuerdo de Coordinación es el instrumento jurídico normativo de vigencia indefinida, que la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), a través de la CNA, suscribe con los gobiernos de los estados para impulsar el federalismo con la descentralización de programas. El Anexo de Ejecución es un instrumento operativo de vigencia anual derivado del Acuerdo de Coordinación, en el cual se describirán: el objetivo del Programa, acciones a realizar, participantes, recursos, aportaciones federales y estatales y modalidades de ejecución, así como los compromisos y responsabilidades de las partes. El Anexo Técnico también es un instrumento operativo de vigencia anual, en el que se estipularán: los requisitos de elegibilidad para participar en el Programa, mecánica operativa, metas, indicadores de evaluación, montos, responsabilidades y calendarios de ejecución física y financiera. Los demás convenios o Instrumentos Jurídicos establecerán: **(a) los términos y condiciones entre el Prestatario y el Garante para la derivación de fondos;** y **(b) los derechos y obligaciones entre los estados y municipios y entre estos últimos y las localidades, durante la ejecución del Programa.**

2. Manual de Operación y Anexo de Procedimientos

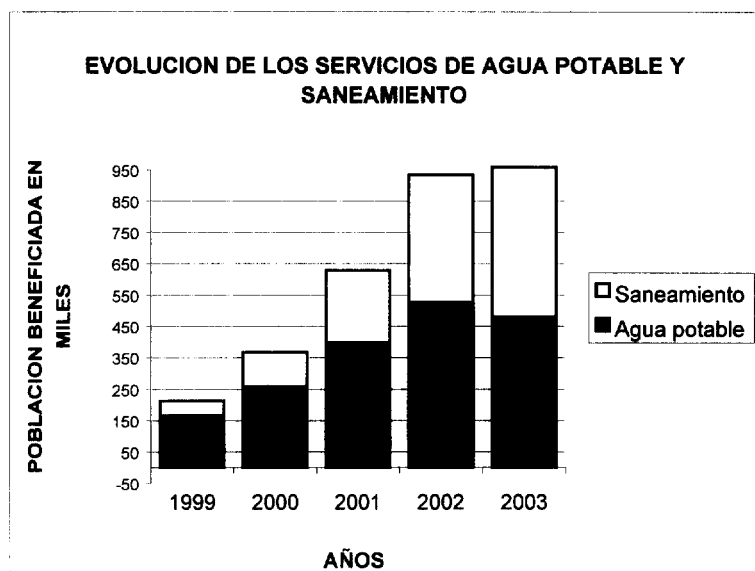
- 3.9 La ejecución del Programa se realizará en conformidad con el Manual de Operación y el Anexo de Procedimientos acordado entre el BID y las autoridades mexicanas. Este manual y su anexo describen y especifican: los objetivos, subprogramas, componentes, derechos y atribuciones de los participantes, normas para la ejecución, criterios de elegibilidad y priorización, definición y cuantificación de las variables que establecen los niveles de marginalidad, autorización del uso de recursos financieros, flujo de fondos, adquisiciones de bienes y servicios, supervisión, cierre de los ejercicios, auditoría, y control de resultados. **La puesta en vigencia del Manual de Operación y su Anexo de Procedimientos, cuyos textos deberán haber sido previamente acordados con el BID, y el disponer de evidencias de que por lo menos un estado ha sido declarado elegible, conforme a los criterios respectivos, será una condición previa al primer desembolso de los recursos del Préstamo.**

3. Definición de ciclos operativos

- 3.10 La naturaleza de las actividades para el desarrollo de la infraestructura, conforme se describe en los párrafos siguientes, hace necesario utilizar ciclos operativos que tengan una duración de doce (12) a dieciocho (18) meses y requiere, por ciclo operativo, de recursos provenientes de dos ejercicios anuales de presupuesto. Los ciclos operativos, que serían cuatro en el período de ejecución de cinco años, comienzan con la identificación y evaluación de las demandas efectivas hasta la conclusión de las obras de agua potable y saneamiento. En términos de las demandas de las localidades, se podrían presentar tres casos: agua potable, saneamiento y agua potable y saneamiento.

- 3.11 El desarrollo de la secuencia de actividades principales, por ciclo operativo, involucra un período inicial y dos períodos vinculados a los ejercicios presupuestales:
- a. Durante el período inicial: (i) se revisan las demandas efectivas de servicios; (ii) se elabora el presupuesto del primer año del ciclo; (iii) se inicia la negociación con los estados para prever la disponibilidad de recursos; y (iv) el Congreso aprueba el presupuesto para el primer año del ciclo.
 - b. Durante el primer ejercicio anual de presupuesto: (i) se ratifica con los estados las aportaciones y se formalizan los Anexos Técnicos y de Ejecución; (ii) se realizan campañas sobre el uso racional y eficiente de los servicios de agua potable y la infraestructura respectiva; (iii) en materia de saneamiento, se llevan a cabo encuestas y diagnósticos, campañas de concientización, la construcción de un(os) proyecto(s) demostrativo(s), cuando menos en la escuela, centro comunitario y puesto de salud de existir en las inmediaciones; y (iv) se realiza, al final del año, un proceso similar al descrito para el período inicial, a los efectos de formular el presupuesto del ejercicio siguiente.
 - c. Durante el segundo ejercicio anual de presupuesto: (i) se ratifica con los estados las aportaciones y se formalizan los Anexos Técnicos y de Ejecución del segundo año; y (ii) se completa la infraestructura de saneamiento, en conformidad a las metas acordadas.
- 3.12 Los resultados que se esperan alcanzar, serían:
- a. A nivel micro, se espera que a la finalización del Programa, por localidad, se beneficie con saneamiento a no menos del cincuenta por ciento de las viviendas que han sido atendidas con servicios de agua potable. Dado que esta operación necesita de un período inicial de aprendizaje y ajustes del comportamiento de la población objetivo, se espera también que en el primer ciclo operativo (años 1999-2000) no menos de treinta por ciento de las viviendas que tienen servicios de agua potable sean beneficiadas con las obras de saneamiento. Se estima que los porcentajes podrían ser mayores del cincuenta por ciento a partir del segundo ciclo operativo (años 2000-2001).
 - b. A nivel macro se estima que casi un setenta por ciento de la población beneficiada con servicios de agua potable se beneficiaría también de soluciones ambientalmente aceptables de saneamiento, como se muestra a continuación:

POBLACION BENEFICIARIA						
CICLOS OPERATIVOS						
Agua potable	165.122	257.834	396.668	527.238	479.307	1.875.964
Saneamiento	47.178	109.084	231.390	407.411	479.307	1.299.267
% Saneamiento	28.57%	42,31%	58,33%	77,27%	100%	69,26%
Ciclos operativos						



4. Criterios de elegibilidad y priorización

- 3.13 Los estados serán elegibles individualmente para ser incorporados al Programa cuando presenten el Acuerdo de Coordinación suscrito entre el Gobierno Federal, representado por la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), a través de la Comisión Nacional del Agua (CNA), y el Estado correspondiente, a través de su Representante.
- 3.14 Los estados tendrán acceso a los recursos del Programa cuando manifiesten en los Anexos de Ejecución y Técnico que se suscriben entre el Gobierno Federal y el estado correspondiente: (a) el compromiso de aportar los recursos locales que se requieran para la ejecución del Programa en tal Estado; y (b) para su primer año, el

compromiso de poner en funcionamiento un área de atención a las comunidades rurales.

- 3.15 **Un estado dejará de ser elegible para inversiones en obras de infraestructura, de no haber logrado que la instancia de atención a las localidades esté en funcionamiento, conforme a las directrices establecidas en el Programa, en el transcurso de un año.**
- 3.16 Las localidades serían priorizadas por los municipios con la participación de los COPLADEMUN, o su equivalente, teniendo en consideración los siguientes criterios, aplicados en el orden que se indica: (a) nivel de marginalidad muy alto o alto; (b) solicitud de saneamiento de las localidades beneficiadas con servicio de agua potable dentro del Programa; (c) solicitud antigua o reiterada de las obras por parte de la comunidad; y (d) localidades indígenas ^{12/}.
- 3.17 Estudios, diseños e infraestructura de agua potable y saneamiento podrán ser financiados con recursos del Programa de haberse cumplido con los aspectos que se describen a continuación ^{13/}:
- a. Ambientales: clasificación de los proyectos en uno de tres grupos, conforme al grado de impacto ambiental que podrían generar, siguiendo una metodología previamente acordada entre el Prestatario, a través de la CNA, y el Banco, y elaboración de una ficha que deberá ser avalada por el INE para que sean considerados elegibles y, en caso de ser requerido, evaluaciones de impacto ambiental aprobadas.
 - b. Económicos: (i) compromiso de la comunidad para contribuir en su caso, a la inversión en términos no exclusivamente monetarios y participar en la operación y mantenimiento y cubrir sus costos; y (ii) compromiso del Ejecutor para proponer el proyecto cuyo costo de inversión esté dentro de los valores que para los distintos tipos de proyectos de agua potable y saneamiento se especifican en el Manual de Operación.
 - c. Sociales: elaboración de un dictamen de factibilidad social derivado de un diagnóstico participativo con la comunidad y sus representantes, así como creación de una Forma Organizativa Comunitaria por decisión de la Asamblea.

^{12/} Localidades donde por lo menos el 40% de la población hable una lengua indígena.

^{13/} El cumplimiento de estos aspectos será verificado por los ejecutores de manera ex-ante y por el BID, a través de su Representación en México, de manera ex-post, exceptuando las licitaciones internacionales y la primera de las licitaciones en los dos primeros estados participantes.

- d. Técnicos y sanitarios: los proyectos de obras nuevas, rehabilitaciones y ampliaciones deben ser formulados en un contexto de sostenibilidad y sustentabilidad: (i) los proyectos de agua potable deben contar con fuente de agua confiable en caudal y calidad en función del sistema; y (ii) los proyectos de saneamiento deben comprender como mínimo solución a la disposición de excretas.

5. Programación y presupuestación anual preliminar

- 3.18 La programación tendrá un enfoque ascendente, donde la comunidad solicita y el municipio: (a) verifica la solicitud dentro del COPLADEMUN y (b) fortalece la participación comunitaria para identificar posibles fuentes de agua y sistemas de abastecimiento, soluciones de saneamiento y la presencia de la forma organizativa en la gestión. Con los resultados de estas actividades, las instancias municipales y el estado, con participación de la CEAS, elaborarán el programa anual de obras y actividades y definirán el origen de los fondos que serían aplicados. El ejercicio de programación y presupuestación anual se basará en las propuestas de inversión presentadas por las CEAS y aprobadas por los Subcomités de Agua Potable y Alcantarillado de los COPLADE, donde participan activamente los municipios. La proforma de programación y presupuestación, en su versión preliminar, será enviada a las Gerencias Regionales y Estatales de la CNA, en los plazos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- 3.19 La Federación aportará el 50% del costo de los tres subprogramas y los estados el 50% restante, destacando que la aportación de este último estará conformada por los recursos estatales, municipales, y en su caso, de las localidades. La aportación de las localidades podrá ser en efectivo o en especie (mano de obra y materiales locales), pero sobre todo con su participación directa en la operación y mantenimiento de la infraestructura de agua potable y saneamiento y el pago de los costos respectivos.

6. Conformación definitiva del programa anual

- 3.20 Con base en las propuestas de inversión y de conformidad con el presupuesto asignado al Programa, se distribuirán los recursos a los estados. La CNA a nivel central efectuará la distribución de los recursos entre los estados participantes y comunicará a los gobiernos estatales, mediante oficio a través de las Gerencias Regionales y Estatales, aclarando que serían inversiones sujetas a la disponibilidad del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio correspondiente. Teniendo en cuenta el presupuesto preliminar, las Secretarías de Finanzas comunicarán a las CEAS el monto de los recursos asignados, a fin de que el COPLADE proceda a la priorización de las actividades y las obras, así como a la conformación definitiva del programa anual.

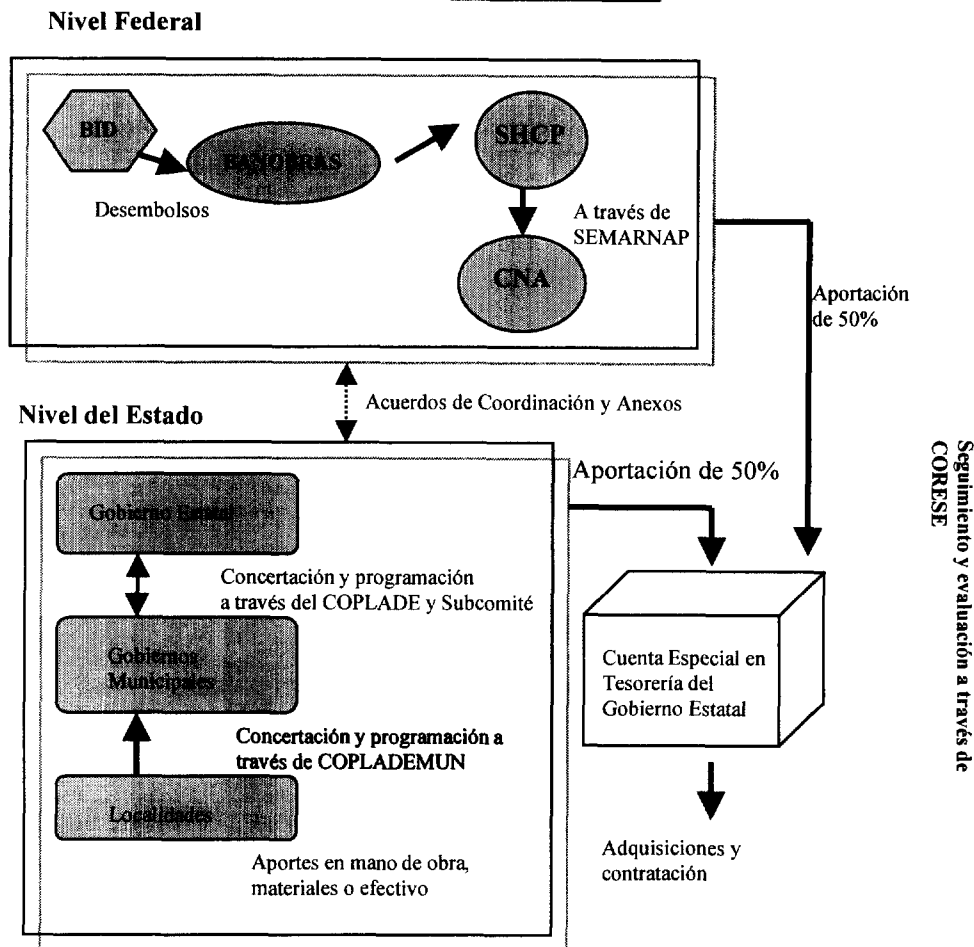
7. Autorización de recursos

- 3.21 La SHCP, a través de la SEMARNAP, comunicará a la CNA el techo financiero anual. La CNA establecerá la distribución de los recursos federales autorizados y procederá a comunicar a las CEAS. En función del techo, los COPLADE notificarán a las autoridades municipales y locales los montos de recursos federales disponibles, a fin de que se hagan los ajustes presupuestales, de ser necesario, y se proceda a elaborar el programa definitivo de obras, que se formalizaría mediante la suscripción de los Anexos de Ejecución y Técnico de los Acuerdos de Coordinación ^{14/}, Convenios u otros Instrumentos Jurídicos ^{15/}.
- 3.22 La CNA, en su nivel central, recibirá la propuesta de inversión y obras integrada y formalizada en los Anexos de Ejecución y Técnico, Convenios u otros Instrumentos Jurídicos, y procederá a su revisión, con la finalidad de emitir el Oficio Unico de Autorización a las Gerencias Regionales o Estatales, que procederán a comunicar el particular a las CEAS y éstas, a su vez, a la Secretaría de Finanzas del Estado o la dependencia facultada para ello, marcando copia del comunicado al COPLADE. Los recursos financieros convenidos como aportación federal en el Anexo de Ejecución y Técnico, serían transferidos entonces a las entidades federativas mediante la expedición por la Tesorería de la Federación (TESOFE) de Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC). La propia TESOFE sería la encargada de acreditar los fondos de inversión a las cuentas bancarias especiales abiertas por las tesorerías de cada Estado. El diagrama que se presenta a continuación muestra cómo se realizaría el flujo de fondos.

^{14/} Entre el Gobierno Federal y cada uno de los Gobiernos Estatales.

^{15/} Entre los Estados y municipios y estos últimos y las localidades

Flujo de fondos



8. Mecanismos de control

- 3.23 Las Comisiones de Regulación y Seguimiento (CORESE) se crearían como órganos de evaluación de los resultados alcanzados con la descentralización. Estas comisiones estarían integradas por representantes de los gobiernos federal y estatales y tendrían por responsabilidades principales: (a) vigilar el proceso de descentralización; (b) dar seguimiento y evaluar los resultados de los compromisos establecidos en el Acuerdo de Coordinación, Anexos de Ejecución y Técnico y demás Instrumentos Jurídicos; (c) proponer cambios cuando sean necesarios para el mejor desarrollo del Programa con sujeción a los procedimientos acordados con el BID; y (d) establecer mecanismos de control y seguimiento.
- 3.24 La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) establece la normatividad que debe ser cumplida. Los informes presupuestales requeridos por SECODAM serían presentados por los ejecutores a través de la

CORESE. Durante el ejercicio, la CORESE debe dar seguimiento periódico a las conciliaciones de los registros. La información de cierre del ejercicio sería incorporada, entonces, en la Cuenta Pública Federal del Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales.

9. Seguimiento y supervisión

- 3.25 Durante los primeros seis meses contados a partir de la suscripción del Contrato de Préstamo, el Prestatario daría cumplimiento a las condiciones previas al primer desembolso. **A los efectos de brindar la mayor colaboración del BID para declarar la elegibilidad de esta operación en el menor tiempo posible, se ha previsto realizar una misión inicial de seguimiento a los tres meses de haber sido suscrito el Contrato de Préstamo. Asimismo, se efectuarían revisiones operacionales y técnicas anualmente. La primera de dichas revisiones se realizaría a los dieciocho (18) meses contados a partir de la suscripción del Contrato de Préstamo. La segunda sería una revisión de medio término de mayor alcance.** Con las revisiones, que de ser necesario contarían con el apoyo de consultorías a ser financiadas con recursos del Programa ^{16/}, se evaluaría el logro de sus objetivos, conforme a indicadores acordados entre el Prestatario y el BID y que constan en la matriz del marco lógico (ver Anexo).
- 3.26 Los indicadores se relacionan entre otros temas con: (a) Desarrollo Institucional: (i) número de estados y municipios con responsabilidades y funciones transferidas para atender a las comunidades rurales; (ii) creación y funcionamiento a nivel estatal de áreas de atención a comunidades rurales; (iii) fortalecimiento a nivel estatal de mecanismos de planeación y monitoreo; (iv) mecanismos en los niveles estatal y municipal para rehabilitación y ampliaciones de sistemas de agua potable y saneamiento con funcionamiento eficiente y adecuado e intervenciones mínimas realizadas; (v) capacitación realizada en áreas administrativa, financiera, técnica, operativa, ambiental y social en los niveles federal, estatal y municipal; y (vi) instancias estatales y, en su caso, municipales, que han recibido equipamiento; (b) Atención Social y Participación Comunitaria: (i) personas capacitadas en cada estado sobre la metodología en diagnóstico y planeación participativa; (ii) población local involucrada en el diagnóstico participativo; (iii) formas organizativas comunitarias fortalecidas y/o creadas; (iv) número de integrantes de la forma organizativa y (v) comunidades y personas educadas y preparadas en materia de higiene, saneamiento y medio ambiente; (c) Infraestructura de Agua Potable y Saneamiento: (i) sistemas de agua potable y saneamiento, construidos, rehabilitados o ampliados, que cumplen con los aspectos de evaluación ambiental, económica, social, técnica y sanitaria acordados con el BID; (ii) aportación de los estados, municipios y, en su caso, localidades a la inversión en los sistemas; (iii) comunidades y formas organizativas capacitadas que realizan mantenimiento

^{16/}

Por un monto total no mayor del equivalente a US\$150 mil.

preventivo y cubren los costos; y (d) Próposito y Fin: (i) comunidades y usuarios rurales que reciben servicios de agua potable y saneamiento; (ii) sistemas de agua potable con funcionamiento adecuado y sistemas de saneamiento apropiadamente utilizados; (iii) evolución nacional de la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento en comunidades rurales; y (iv) evolución de enfermedades de origen hídrico.

- 3.27 Las revisiones anuales servirían también para convenir el monto de las inversiones del año siguiente y si acaso acordar el ajuste de las metodologías.

E. Plazo de ejecución y calendario de inversiones

- 3.28 El plazo de ejecución del Programa es de cinco años a partir de la firma del contrato de préstamo. En el cuadro que sigue se muestra un plan tentativo de desembolsos por fuente de financiamiento:

(En US\$ miles)							
Financiamiento	Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total
BID-OC	6.034	22.115	35.804	60.373	89.382	96.292	310.000
Aporte Local	6.034	20.934	30.734	51.180	66.897	74.221	250.000
Total	12.068	43.049	66.538	111.553	156.279	170.513	560.000
Porcentajes	2,2%	7,7%	11,9%	19,9%	27,9%	30,4%	100%
a/ Período piloto, 1998							

F. Modalidad de adquisiciones

- 3.29 Los procedimientos de adquisiciones del BID y, en todo lo que no se oponga, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas Nacional, regirán la contratación de bienes y servicios. Para la ejecución del Programa se requerirán servicios de consultoría y supervisión, así como la adquisición e instalación de equipos y contratación de la ejecución de obras civiles. La contratación de obras por un valor de más de US\$5.000.000 y la adquisición de bienes y servicios conexos por un valor de más de US\$350.000, se realizarán utilizando el método de licitación pública internacional. Para la selección de firmas consultoras, las convocatorias se efectuarán en el ámbito internacional a partir de US\$200.000. Las adquisiciones de bienes y servicios por montos menores, se efectuarán mediante licitación nacional sin restringir la participación de licitantes de países miembros del BID.
- 3.30 La Representación del Banco efectuará evaluaciones ex-post, en conformidad a los procedimientos vigentes, cuando las licitaciones u otra forma de adquisición sean por valores inferiores a los límites indicados en el párrafo precedente y cuando se contratan expertos individuales por valores menores a US\$100.000. Todas las licitaciones internacionales y la primera licitación en los dos primeros estados participantes, por un valor inferior a los previamente indicados, serán supervisadas por el Banco ex-ante. La CNA presentará, para la conformidad del Banco, el modelo de documento de licitación que se empleará de allí en adelante.

- 3.31 Con relación a la contratación de consultorías, el Prestatario solicita una excepción a fin de considerar el precio de la oferta como factor de evaluación, hasta por un máximo de un 30%, en contratos menores a US\$200.000. Esta solicitud es compatible con autorizaciones que el BID ha otorgado en otras oportunidades anteriores, considerando que los contratos corresponderán a consultorías menores en temas que no revisten mayor complejidad.
- 3.32 Una vez aprobadas las actividades y proyectos por subprograma y año, los ejecutores se responsabilizarán de las contrataciones, conforme al Contrato de Préstamo, las Políticas y Procedimientos del BID y lo establecido en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. De acuerdo con las adjudicaciones de las licitaciones, el gobierno estatal recibirá los recursos, formalizará los contratos e iniciará la ejecución. Los ejecutores, apoyados en la supervisión técnica, revisarán las estimaciones y comprobantes de pago de consultores y contratistas. Los expedientes técnicos de cada actividad y proyecto, a ser integrados por los ejecutores, quedarán bajo su resguardo y responsabilidad y a disposición de la autoridad que lo requiera y del BID.
- 3.33 Los procesos de licitación se iniciarán una vez que se disponga del Oficio Unico de Autorización formulado con base en el detalle de las actividades y proyectos contenidos en los Anexos de Ejecución y Técnico de los Acuerdos de Coordinación suscritos entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales y demás Convenios o Instrumentos Jurídicos entre los estados y municipios y entre estos últimos y las localidades. La CEAS, el Municipio o los Organismos Operadores con capacidad técnica y legal, llevarán a cabo las licitaciones. Terminadas las actividades y construcción de los proyectos, las consultorías y las empresas contratistas procederán a entregar los productos materia de las contrataciones a los ejecutores y la comunidad que, en última instancia, verifican que se hayan cumplido los términos de referencia o especificaciones acordadas. Los montos estimados para las adquisiciones se muestran en el cuadro siguiente:

(En US\$ millones)						
Descripción	Año 0 ^{a/}	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Servicios de consultoría	1,2	3,8	5,9	9,9	14,3	14,3
Bienes y servicios, desarrollo inst. y atenc. social	3,0	4,0	6,6	10,8	15,1	15,1
Equipos y ejecución de obras	8,0	23,6	39,7	66,1	95,9	95,9
Totales	12,2	31,4	52,2	86,8	125,3	125,3
^{a/} Período piloto, 1998						

G. Reconocimiento de gastos

- 3.34 Para cubrir gastos incurridos en la preparación del Programa Piloto en los estados de Baja California, Colima, Guanajuato, Oaxaca y Veracruz, durante 1998, se propone reconocer hasta un monto equivalente a US\$6,1 millones con cargo al aporte local y US\$6,1 millones con cargo a los recursos del préstamo. Previo al

reconocimiento, la práctica normal del BID será utilizada a fin de verificar que se cumplieron con criterios y procedimientos sustancialmente similares a los que se establecen en el Contrato de Préstamo.

H. Obras por administración directa

- 3.35 El Prestatario solicita autorización para que se puedan ejecutar obras de sistemas de agua potable y saneamiento, por administración directa, hasta por un monto total equivalente a US\$12 millones. Este monto sería financiado en partes iguales con los recursos del préstamo y del aporte local. Las obras se efectuarían en sistemas dispersos y remotos, que no ofrecen atractivo a la participación de contratistas y que tienen un costo por localidad que sería no mayor de un orden equivalente a US\$50.000. Para este tipo de obras se aprovecharía el equipo, capacidad técnica de los estados y municipios. Además, sería un medio para involucrar a las comunidades con la ejecución de los mencionados sistemas con: (a) una adecuada participación; (b) soluciones compatibles con las características socio económicas de los usuarios; (c) formas organizativas comunitarias debidamente constituidas; y (d) educación sanitaria y ambiental. El costo total que se autorizaría equivale a un 3,1% del costo directo de las obras de infraestructura. Todas las obras de rehabilitación serían financiadas luego de que se hayan cumplido con los requisitos establecidos en el Programa para el Desarrollo Institucional, Atención Social y Participación Comunitaria.

I. Fondo rotatorio y desembolsos

- 3.36 Para la ejecución del Programa se crearía un fondo rotatorio por un monto equivalente al 5% del Préstamo, de acuerdo a las políticas vigentes del BID. Debido a las características del Programa, que incluyen tres subprogramas con un número muy elevado de actividades y proyectos, se adoptaría el procedimiento de revisión ex post de la documentación de soporte de los desembolsos, según la norma OA-340.
- 3.37 Los ejecutores se asegurarán que la información contenida en el detalle de pagos de las solicitudes de desembolso que presente BANOBRAS al BID esté debidamente sustentada en las evidencias requeridas por las normas y procedimientos del BID. Los organismos ejecutores deberán conservar en su poder los originales o copias auténticas de los contratos, órdenes de pago, facturas, recibos, certificados de proveedores y de origen u otros documentos que validen la información suministrada en el detalle de pagos para la revisión del BID.

J. Mecanismo de rehabilitación y ampliaciones

- 3.38 En la actualidad existe un mecanismo de financiamiento para rehabilitar y ampliar sistemas de agua potable y saneamiento en zonas rurales. El procedimiento que utilizan las localidades es dirigirse al Municipio de su jurisdicción mediante su Forma Organizativa Comunitaria. La solicitud se canaliza a través del

COPLADEMUN que establece un orden de prioridades para la inclusión en el Programa Operativo Anual. Cuando se utilizan recursos del Estado, estas solicitudes son elevadas a los Subcomités de Agua Potable y Alcantarillado de los COPLADE. El funcionamiento del mecanismo depende de los recursos asignados por el Gobierno Federal, estados, municipios y las propias localidades.

- 3.39 El mecanismo no dispone de procedimientos totalmente sistematizados, funciona irregularmente y no cuenta con asignaciones específicas de recursos financieros. Por estas circunstancias, en varias ocasiones, no se ha dado una respuesta oportuna a las demandas de las localidades. Una vez que los recursos financieros son asignados, el municipio, organismos operadores o las CEAS proceden a rehabilitar y ampliar los sistemas de agua potable y saneamiento. Dado que este mecanismo y su financiamiento es un elemento esencial para la sostenibilidad de la provisión de los servicios, con recursos del Programa se contratará una consultoría que efectuará un diagnóstico a nivel nacional y propondrá recomendaciones para hacerlo más efectivo. **La contratación de la consultoría, desarrollo e implantación de las recomendaciones que se acuerden entre el Prestatario y el BID, se realizarán durante los primeros 30 meses contados a partir de la subscripción del Contrato de Préstamo.**

K. Estado de preparación

- 3.40 El análisis de esta operación se realizó utilizando los documentos de diseño del Programa Piloto y los documentos que se describen en el Archivo Técnico de la operación. Estos documentos fueron elaborados por la CNA y consultorías especializadas. Para el diseño del Programa Piloto se efectuaron un taller de marco lógico, talleres en los cinco estados que lo integran y un taller nacional, con la participación de los grupos involucrados. Los talleres sirvieron para conceptualizar y estructurar los subprogramas de desarrollo institucional, atención social y participación comunitaria. En cuanto a las obras de infraestructura de agua y saneamiento la CNA dispone de un archivo de aproximadamente 500 proyectos de los cuales se evaluaron 50. Con la introducción de ajustes complementarios, los proyectos evaluados podrían cumplir con todos los aspectos de naturaleza ambiental, económica, social, técnica y sanitaria, acordados con el BID.

L. Auditoría externa

- 3.41 Durante los cinco años de ejecución y en los 120 días siguientes al cierre del año fiscal, el prestatario presentará anualmente estados financieros del Programa auditados por una firma de contadores públicos independientes. Con la opinión del auditor externo se deberá incluir un examen de la gestión a cargo del Prestatario, Coordinador y Ejecutores, en los aspectos relevantes al Programa.

IV. VIABILIDAD

A. Viabilidad técnica y sanitaria

- 4.1 Las evaluaciones técnicas realizadas indican que las obras de infraestructura de agua potable y saneamiento y su ejecución tienen viabilidad en los términos y período considerados, teniendo en cuenta que:
- a. La CNA dispone de un archivo con unos 500 proyectos de agua potable y saneamiento, de los cuales se revisaron un grupo de 50. Los proyectos revisados, por corresponder a sistemas simplificados de tecnología apropiada, fáciles de ser construidos, operados y mantenidos, cumplirían con los aspectos de viabilidad ambiental, económica, social, técnica y sanitaria acordados, una vez que se introduzcan ajustes y complementaciones menores.
 - b. De la revisión de los proyectos se estableció que el costo de las obras nuevas y rehabilitaciones están dentro de rangos aceptables. En efecto, el costo promedio por familia servida, combinando agua potable y saneamiento, es del orden de US\$1.000.
 - c. Los proyectos fueron diseñados de acuerdo a los procedimientos establecidos en los términos de referencia de la CNA. Este documento contiene los requerimientos de ingeniería hidráulica y sanitaria para captaciones, líneas de conducción, tratamiento, tanques de reserva, redes de distribución, tanques sépticos y letrinas sanitarias. Sin embargo, previo a la incorporación en el Programa, los proyectos serán revisados conforme a los parámetros y criterios acordados durante el análisis de la operación.
 - d. Los parámetros y criterios acordados vinculan los aspectos técnicos y sanitarios con los ambientales, económicos, sociales y enfatizan, además, una participación activa de las comunidades a ser beneficiadas en todo el ciclo de los proyectos, promoviendo que: (i) los sistemas respondan a sus intereses; (ii) se cree un sentido de propiedad, cambio de comportamiento, uso racional del agua, protección de los recursos hídricos y responsabilidad por la gestión y pago de los costos asociados; y (iii) la provisión de los servicios pueda efectuarse de manera sostenible y sustentable.
 - e. En la actualidad existe capacidad de ejecución en las instancias estatales y en algunos municipios. Con el desarrollo institucional, la atención social y participación comunitaria previstas en el Programa se espera que esa capacidad se incremente y sea aún más efectiva.

B. Viabilidad ambiental y social

- 4.2 El Programa se enmarca en las políticas de desarrollo social del Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) dirigidas a disminuir la pobreza y el rezago de la población rural. La población rural meta era en 1995 de 26,2 millones de personas que viven en localidades de hasta 2,500 habitantes, de los cuales 7 millones son indígenas y 14,2 millones son mujeres. El Programa generará impactos ambientales y sociales positivos debido a que está específicamente destinado a mejorar la calidad de vida de las poblaciones rurales y comunidades indígenas que tienen los más altos niveles de marginalidad.
- 4.3 El Programa promoverá e impulsará la participación consciente y comprometida de los diversos sectores que integran las comunidades, desde la planeación y el diseño hasta la operación y mantenimiento de los sistemas. La participación activa de las comunidades beneficiarias conducirá a una mejor: (a) sostenibilidad económica; (b) sustentabilidad ambiental y social; y (c) provisión más equitativa de los servicios de agua potable y saneamiento.
- 4.4 La ejecución del Programa generaría impactos ambientales y sociales positivos puesto que la provisión de agua potable y de saneamiento a las localidades rurales contribuirá a mejorar significativamente su calidad de vida y condiciones de salubridad colectiva.
- 4.5 Dadas las características de las obras y por tratarse de acciones dirigidas a pequeñas localidades rurales, los impactos ambientales y sociales negativos serían moderados y mitigables. No obstante, se utilizará una metodología de evaluación de impactos de los proyectos a ser incluidos en el Programa que es fácil de aplicarla y guarda compatibilidad con los procedimientos del BID y la legislación nacional en la materia.
- 4.6 La metodología considera, entre otros aspectos: (a) la realización de diagnósticos ambientales y sociales de las localidades; (b) el estudio de alternativas, en atención a los requerimientos de las comunidades y condiciones locales; y (c) la implantación de por lo menos soluciones mínimas adecuadas de disposición de excretas con la provisión de los servicios de agua potable.
- 4.7 Aunque el problema del acceso al agua potable y sistemas de saneamiento afecta a todos los miembros de las localidades rurales, el mayor impacto se registra en la vida de las mujeres. Las mujeres rurales son principalmente responsables por la recolección del agua para el uso doméstico, la higiene del hogar y la educación de sus hijos. Sin embargo, las mujeres a veces tienden a ser marginadas de la toma de decisiones y gestión. Con el Programa se prevé integrar significativamente a mujeres y niños de las comunidades rurales e indígenas para que se compartan responsabilidades en la provisión de estos servicios.

- 4.8 Las comunidades también se beneficiarán directamente de: (a) la educación en materia del buen uso del agua, saneamiento, higiene y medio ambiente que estará dirigido a todos los grupos; y (b) el fortalecimiento de la capacidad de gestión que generará condiciones favorables para mantener el compromiso comunitario y la apropiación de los sistemas.
- 4.9 El Programa permitirá el fortalecimiento de instituciones estatales, municipales y organismos operadores para realizar la atención social, promover la participación comunitaria, brindar asistencia técnica y capacitar en el uso de metodologías y materiales didácticos adecuados al medio cultural de las zonas rurales.

C. Viabilidad económica

- 4.10 El examen de un grupo de proyectos similares a los que podrían ser considerados en este Programa, da evidencias de las elevadas rentabilidades económicas que se obtienen y son típicas en la provisión de agua potable en zonas rurales, a usuarios sin alternativas adecuadas de suministro^{17/}. Algunas rentabilidades fueron superiores al 50% y la mayor parte se sitúa entre un 12% y un 30%. Apenas dos casos presentaron rentabilidades del 7% y el 11% como resultado de elevados costos unitarios por conexión combinados con un acceso relativamente fácil de la comunidad a fuentes alternas de agua. La metodología empleada para el análisis es la tradicional. Consiste en definir una función de demanda a partir de por lo menos dos puntos sobre esa función. Como se trata de proyectos pequeños, los datos básicos se obtuvieron de encuestas simplificadas para establecer, en las situaciones sin y con proyecto, volúmenes y precios del agua. El área adicionada por el proyecto, integrando el precio contra el volumen, cuantificó el incremento de beneficios logrados. Con los valores incrementales de beneficios y costos del proyecto, se determinó la rentabilidad económica.
- 4.11 El análisis confirmó además la fuerte correlación entre la rentabilidad económica de las obras y factores vinculados con el grado de participación comunitaria de los usuarios. Esa participación se extiende a todas las etapas del ciclo del proyecto. Se inicia con la selección de la solución técnica, continúa con los aportes a los costos de inversión y se extiende hasta el cumplimiento del compromiso de operar y mantener los sistemas y sufragar vía cuota (tarifa) los costos respectivos.
- 4.12 En vista de la correlación mencionada que existe entre la rentabilidad económica y factores vinculados con la participación comunitaria, para asegurar la selección de proyectos económicamente viables, el Manual de Operación del Programa incluirá requerimientos específicos relacionados con: (a) la forma organizativa de la comunidad que se responsabilizaría por la operación y mantenimiento y el pago de los costos correspondientes; y (b) los límites superiores que se tendrían para las

^{17/} La mitad de estos proyectos ya están construidos.

inversiones de agua y saneamiento por habitante servido. La aplicación conjunta de estos requerimientos permitiría inferir una rentabilidad económica aceptable de los proyectos. Si los costos de un proyecto fueran mayores que los límites establecidos, se utilizaría la metodología descrita en el párrafo 4.10 para evaluar los beneficios y se determinaría la rentabilidad económica.

D. Viabilidad institucional y financiera

- 4.13 El Programa con el BID, que lo promueve la CNA, tiene la más alta prioridad del Gobierno Federal. La CNA, como Coordinador General, proporcionará durante la descentralización, el apoyo administrativo y técnico para que la provisión de los servicios vaya enmarcándose en criterios de sostenibilidad y sustentabilidad. El Programa considera la sostenibilidad mediante el pago por parte de las propias comunidades de los costos de operación y mantenimiento de los servicios y el fortalecimiento de los mecanismos para el financiamiento de la rehabilitación y ampliaciones de los sistemas de agua potable y saneamiento. El Programa considera la sustentabilidad a través del manejo racional de los recursos hídricos y la concientización de la comunidad sobre salubridad, higiene, balance de género y mejoramiento de las condiciones de vida.
- 4.14 Las comunidades participarían en la definición de los proyectos, ejecución, operación y mantenimiento, en estrecha coordinación y con la asistencia técnica de las instancias municipales y estatales y organismos operadores. Esta participación fortalecería el sentido de propiedad y responsabilidad por la gestión. Asimismo, a fin de asegurar la adecuada gestión, que estaría a cargo de las formas organizativas comunitarias, el Programa financiaría actividades de capacitación en las áreas de operación y mantenimiento de los sistemas.
- 4.15 Las responsabilidades funcionales y recursos financieros, se irán transfiriendo a los gobiernos estatales en forma paulatina, en la medida en que interactúen con los municipios bajo su jurisdicción y estos con las localidades, conforme al avance de los subprogramas de desarrollo institucional, atención social y participación comunitaria, incorporadas al Programa.

E. Focalización a grupos de bajos ingresos

- 4.16 El programa califica como de inversiones focalizadas a grupos de bajos ingresos, bajo el criterio de localización geográfica (documento GN-1964-3). En efecto, los beneficiarios serán las localidades rurales de hasta 2.500 habitantes, donde los índices de marginalidad están bajo el promedio nacional. Las estadísticas del Consejo Nacional de Población (CONAPO 1995), muestran que: (a) el 75% de la población nacional que vive en condiciones de marginalidad estaba concentrado en zonas rurales; y (b) el 17% de la población total, el 63% de la población rural y el 95% de las comunidades indígenas, presentaban índices de alta y muy alta marginalidad. En vista de ser un programa con inversiones focalizadas a grupos de

bajos ingresos (PTI), el Gobierno de México ha solicitado un financiamiento adicional sobre la matriz, de hasta un 10% del costo total del Programa.

F. Riesgos

- 4.17 El Programa conlleva riesgos inherentes a procesos de reestructuración del sector en zonas rurales, los cuales incluirán:
- a. No alcanzar los objetivos de descentralización y restitución de responsabilidades a estados, municipios y localidades. Sin embargo, el grado de compromiso demostrado por el Gobierno de México al establecer directrices de política en el Programa para un Nuevo Federalismo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de agosto de 1997 y la prioridad dada a esta operación son mensajes claros del interés por proseguir con el proceso de reestructuración del sector en zonas rurales, hasta que haya sido consolidado.
 - b. Incertidumbre en la participación de estados, municipios y localidades que podría significar una menor utilización de recursos financieros y un alcance limitado del Programa. No obstante, el diseño del Programa a implantarse con técnicas participativas que se inician en las propias localidades y las reacciones altamente positivas que se obtuvieron al realizar los siete talleres durante la preparación del mismo, permiten inferir que existiría una adecuada y efectiva demanda.

G. Beneficios

- 4.18 Con la ejecución del Programa se propiciará y se espera que se alcanzará un desarrollo institucional, atención social y participación comunitaria que permitirán: (a) crear condiciones favorables para la provisión sostenible, sustentable y socialmente equitativa de los servicios de agua potable y saneamiento en zonas rurales; y (b) mejorar la calidad de vida y salubridad pública en localidades que aún mantienen niveles inaceptables de marginalidad.

MARCO LÓGICO
PROGRAMA PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
EN COMUNIDADES RURALES
(ME-0150)

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS																																									
da y salubridad colectiva de la zonas rurales marginadas	<ul style="list-style-type: none">• Evolución nacional de la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento en comunidades rurales.• Reducción de enfermedades de origen hídrico.	Informe de Gobierno Datos disponibles de la Secretaría de Salud.	Federación, estados, municipios y localidades au y se involucran en el c rrollo del sector para l zonas rurales																																									
Ostenible y sustentable de agua eamiento a zonas rurales	<ul style="list-style-type: none">• Número de comunidades y usuarios que reciben servicios de agua y saneamiento en zonas rurales <table><thead><tr><th></th><th><u>Año 1</u></th><th><u>Año 2</u></th><th><u>Año 3</u></th><th><u>Año 4</u></th><th><u>Año 5</u></th></tr></thead><tbody><tr><td><u>Comunidades</u></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Agua Pot.</td><td>100</td><td>150</td><td>250</td><td>350</td><td>350</td></tr><tr><td>Saneam.</td><td>40</td><td>80</td><td>180</td><td>300</td><td>350</td></tr><tr><td><u>Usuarios (miles)</u></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Agua Pot.</td><td>165</td><td>258</td><td>397</td><td>527</td><td>479</td></tr><tr><td>Saneam.</td><td>47</td><td>109</td><td>231</td><td>407</td><td>479</td></tr></tbody></table> <ul style="list-style-type: none">• Porcentaje de sistemas de agua potable con funcionamiento adecuado (continuidad de servicios de agua - horas por día; cantidad de agua; calidad de agua en la fuente y distribución). 3er año: 80% 5to. año: 90%• Porcentaje de sistema de saneamiento apropiadamente utilizados 3er año: 80% 5to. año: 90%		<u>Año 1</u>	<u>Año 2</u>	<u>Año 3</u>	<u>Año 4</u>	<u>Año 5</u>	<u>Comunidades</u>						Agua Pot.	100	150	250	350	350	Saneam.	40	80	180	300	350	<u>Usuarios (miles)</u>						Agua Pot.	165	258	397	527	479	Saneam.	47	109	231	407	479	Informes de seguimiento. Revisiones anuales. <
	<u>Año 1</u>	<u>Año 2</u>	<u>Año 3</u>	<u>Año 4</u>	<u>Año 5</u>																																							
<u>Comunidades</u>																																												
Agua Pot.	100	150	250	350	350																																							
Saneam.	40	80	180	300	350																																							
<u>Usuarios (miles)</u>																																												
Agua Pot.	165	258	397	527	479																																							
Saneam.	47	109	231	407	479																																							

OBJETIVOS	INDICADORES	MEIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS																								
PROGRAMAS/COMPONENTES Marco institucional Marco institucional apropiado para las zonas rurales	<ul style="list-style-type: none">Número de estados y de municipios con responsabilidades y funciones transferidas para atender a las zonas rurales <table><tr><td></td><td><u>Año 1</u></td><td><u>Año 2</u></td><td><u>Año 3</u></td><td><u>Año 4</u></td><td><u>Año 5</u></td></tr><tr><td>Estados</td><td>5</td><td>5</td><td>5</td><td>5</td><td>-</td></tr><tr><td>Municip.</td><td>25</td><td>50</td><td>50</td><td>50</td><td>25</td></tr></table>		<u>Año 1</u>	<u>Año 2</u>	<u>Año 3</u>	<u>Año 4</u>	<u>Año 5</u>	Estados	5	5	5	5	-	Municip.	25	50	50	50	25	US\$23,1 millones Acuerdos de coordinación y sus anexos de ejecución y técnicos suscritos entre Federación y estados y convenios o instrumentos jurídicos entre estados y municipios y entre municipios y localidades formalizados. Revisiones anuales.	Existe voluntad política en los niveles federal, estatal y municipal.						
	<u>Año 1</u>	<u>Año 2</u>	<u>Año 3</u>	<u>Año 4</u>	<u>Año 5</u>																						
Estados	5	5	5	5	-																						
Municip.	25	50	50	50	25																						
Planeación y monitoreo para zonas rurales adecuado	<ul style="list-style-type: none">Creación y funcionamiento de un área de atención a las comunidades rurales responsables de la atención social, y apoyo a la participación comunitaria. <table><tr><td></td><td><u>Año 1</u></td><td><u>Año 2</u></td><td><u>Año 3</u></td><td><u>Año 4</u></td><td><u>Año 5</u></td></tr><tr><td>Estados</td><td>5</td><td>5</td><td>5</td><td>5</td><td>-</td></tr></table> <ul style="list-style-type: none">Fortalecimiento de los mecanismos de planeación y monitoreo para las zonas rurales en cada Estado, dentro del primer año de su participación en el Programa. <table><tr><td></td><td><u>Año 1</u></td><td><u>Año 2</u></td><td><u>Año 3</u></td><td><u>Año 4</u></td><td><u>Año 5</u></td></tr><tr><td>Estados</td><td>5</td><td>5</td><td>5</td><td>5</td><td>-</td></tr></table>		<u>Año 1</u>	<u>Año 2</u>	<u>Año 3</u>	<u>Año 4</u>	<u>Año 5</u>	Estados	5	5	5	5	-		<u>Año 1</u>	<u>Año 2</u>	<u>Año 3</u>	<u>Año 4</u>	<u>Año 5</u>	Estados	5	5	5	5	-	Acuerdos de coordinación y anexos de ejecución y técnicos. Revisiones anuales.	Diagnósticos institucionales concluidos y recomendaciones de evaluación implantadas.
	<u>Año 1</u>	<u>Año 2</u>	<u>Año 3</u>	<u>Año 4</u>	<u>Año 5</u>																						
Estados	5	5	5	5	-																						
	<u>Año 1</u>	<u>Año 2</u>	<u>Año 3</u>	<u>Año 4</u>	<u>Año 5</u>																						
Estados	5	5	5	5	-																						
Mecanismos a nivel estatal y municipal para rehabilitación y ampliaciones fortalecidos y asistencia técnica adecuada	<ul style="list-style-type: none">Número de mecanismos para rehabilitación y ampliaciones con funcionamiento eficiente y adecuado, e intervenciones realizadas. <table><tr><td></td><td><u>Año 1</u></td><td><u>Año 2</u></td><td><u>Año 3</u></td><td><u>Año 4</u></td><td><u>Año 5</u></td></tr><tr><td>Estados</td><td>-</td><td>5</td><td>5</td><td>5</td><td>5</td></tr><tr><td>Inter.</td><td>100</td><td>150</td><td>250</td><td>350</td><td>350</td></tr></table>		<u>Año 1</u>	<u>Año 2</u>	<u>Año 3</u>	<u>Año 4</u>	<u>Año 5</u>	Estados	-	5	5	5	5	Inter.	100	150	250	350	350	Informes de seguimiento. Revisiones anuales.	Diagnóstico concluido y acuerdos tomados e implementados. Las instancias estatales y municipales responsables tienen capacidad técnica, financiera y operativa.						
	<u>Año 1</u>	<u>Año 2</u>	<u>Año 3</u>	<u>Año 4</u>	<u>Año 5</u>																						
Estados	-	5	5	5	5																						
Inter.	100	150	250	350	350																						

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS																																				
Fortalecimiento de las instancias de servicios de agua potable en zonas rurales	<ul style="list-style-type: none">Número de estados y municipios en los que se han efectuado acciones de fortalecimiento y cursos de capacitación (áreas gerencial, administrativa, financiera, técnica, operativa y ambiental) <table><tr><td></td><td>Año 1</td><td>Año 2</td><td>Año 3</td><td>Año 4</td><td>Año 5</td></tr><tr><td>Estados</td><td>5</td><td>5</td><td>5</td><td>5</td><td>-</td></tr><tr><td>Municip.</td><td>25</td><td>50</td><td>50</td><td>50</td><td>25</td></tr></table> <ul style="list-style-type: none">Número de estados y municipios que han recibido equipamiento <table><tr><td></td><td>Año 1</td><td>Año 2</td><td>Año 3</td><td>Año 4</td><td>Año 5</td></tr><tr><td>Estados</td><td>5</td><td>5</td><td>5</td><td>5</td><td>-</td></tr><tr><td>Municip.</td><td>25</td><td>50</td><td>50</td><td>50</td><td>25</td></tr></table>		Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Estados	5	5	5	5	-	Municip.	25	50	50	50	25		Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Estados	5	5	5	5	-	Municip.	25	50	50	50	25	Informes de seguimiento. Revisiones anuales.	Guías, documentos, planes, manuales y modelos de fortalecimiento satisfactorios aceptados por las instancias participantes.
	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5																																		
Estados	5	5	5	5	-																																		
Municip.	25	50	50	50	25																																		
	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5																																		
Estados	5	5	5	5	-																																		
Municip.	25	50	50	50	25																																		
Fortalecimiento social y participación comunitaria		US\$31,4 millones																																					
Metodología en diagnóstico y planeación participativa implantada por las instancias y organismos operadores	<ul style="list-style-type: none">Número de personas capacitadas en cada Estado sobre la metodología en diagnóstico y planeación participativa. Meta: 10 por Estado.	Informes de seguimiento. Revisiones anuales.	Instancias responsables que apoyan el proceso y realizan el control de calidad.																																				
Fortalecimiento de la participación comunitaria	<ul style="list-style-type: none">% de la población involucrada en el diagnóstico participativo Meta total: de menos de 10% actual a 25% al tercer año y por lo menos 50% al final del quinto año.Forma organizativa comunitaria creada y/o fortalecida por decisión de Asamblea (en cada localidad). Meta: 1 por localidadNúmero de integrantes de la forma organizativa . Meta participación femenina: de 8% actual a 20% al tercer año y por lo menos 30% al final del quinto año.	Informes de seguimiento. Revisiones anuales. Evaluaciones de medio término y final.	Se cuenta con la asistencia técnica estatal y municipal y se aplican guías y metodologías orientadas al fortalecimiento de la participación comunitaria.																																				

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS																		
ión efectiva de las comunidades	<ul style="list-style-type: none">% de comunidades y personas educadas/preparadas en materia de higiene, saneamiento y medio ambiente. Meta comunidades: 100% al final del Programa. Meta personas: 85% al final del Programa.	Informes de seguimiento. Evaluaciones de medio término y final	Se han desarrollado gu material didáctico y m logías orientadas a la c tación de la comunida																		
estructura agua potable y ento construcción de los proyectos oriamente realizados.	<ul style="list-style-type: none">Número de proyectos de agua potable y saneamiento que cumplen con aspectos de evaluación ambiental, económica, social, técnica y sanitaria construidos, rehabilitados y ampliados. <table><tr><td></td><td><u>Año 1</u></td><td><u>Año 2</u></td><td><u>Año 3</u></td><td><u>Año 4</u></td><td><u>Año 5</u></td></tr><tr><td>Agua Potable</td><td>100</td><td>150</td><td>250</td><td>350</td><td>350</td></tr><tr><td>Saneamiento</td><td>40</td><td>80</td><td>180</td><td>300</td><td>350</td></tr></table> <ul style="list-style-type: none">% de la aportación de los estados, municipios y en su caso de las localidades en la inversión de los proyectosMeta: alrededor del 50%.		<u>Año 1</u>	<u>Año 2</u>	<u>Año 3</u>	<u>Año 4</u>	<u>Año 5</u>	Agua Potable	100	150	250	350	350	Saneamiento	40	80	180	300	350	US\$329,1 millones Estudios de factibilidad. Diseños de los proyectos. Informes de supervisión. Revisiones anuales.	Existe capacidad técn operativa y de supervi nivel estatal y/o munic
	<u>Año 1</u>	<u>Año 2</u>	<u>Año 3</u>	<u>Año 4</u>	<u>Año 5</u>																
Agua Potable	100	150	250	350	350																
Saneamiento	40	80	180	300	350																
ón y mantenimiento orios y adecuados	<ul style="list-style-type: none">Número de formas organizativas comunitarias y personas capacitadas en operación y mantenimiento <table><tr><td></td><td><u>Año 1</u></td><td><u>Año 2</u></td><td><u>Año 3</u></td><td><u>Año 4</u></td><td><u>Año 5</u></td></tr><tr><td>Forma Org.</td><td>200</td><td>300</td><td>500</td><td>300</td><td>200</td></tr><tr><td>Personas</td><td>600</td><td>900</td><td>1.500</td><td>900</td><td>600</td></tr></table> <ul style="list-style-type: none">% de comunidades/formas organizativas que: Realizan mantenimiento preventivo: por lo menos 85%. Cobran cuotas: 85% saldos exigibles.		<u>Año 1</u>	<u>Año 2</u>	<u>Año 3</u>	<u>Año 4</u>	<u>Año 5</u>	Forma Org.	200	300	500	300	200	Personas	600	900	1.500	900	600	Informes de seguimiento. Evaluaciones de la CNA, CEAS e instancias Municipales. Revisiones anuales.	Existen unidades adeco que asisten técnicamen evalúan en los niveles federal, estatal y muni
	<u>Año 1</u>	<u>Año 2</u>	<u>Año 3</u>	<u>Año 4</u>	<u>Año 5</u>																
Forma Org.	200	300	500	300	200																
Personas	600	900	1.500	900	600																

RGII-ME118P
ME-0150
Original: español
Apéndice I

PROYECTO DE RESOLUCION

MEXICO. PRESTAMO ___/OC-ME AL BANCO NACIONAL DE OBRAS
Y SERVICIOS PUBLICOS, S.N.C.

Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable
y Saneamiento en Comunidades Rurales

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. como Prestatario, y con los Estados Unidos Mexicanos, como Garante, para otorgarle al primero un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$310.000.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los "Plazos y Condiciones Financieras" y a las "Condiciones Contractuales Especiales" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.