

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

MÉXICO

PROYECTO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE ORGANISMOS OPERADORES DE AGUA Y SANEAMIENTO (PRODI)

(ME-L1176)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: María Eugenia de la Peña (WSA/CME), Jefe de Equipo; Rodrigo Riquelme (INE/WSA), Jefe de Equipo Alterno; María Julia Bocco, Javier García Merino, Coral P. Fernández y Liliana López (INE/WSA); Oscar Camé (ESG/CPR); Gmelina Ramírez (CCS/CME); Carolina Alcalá y Ricardo Martínez Lagunes (WSA/CME); Gloria Coronel y Víctor Escala (FMP/CME); Uriel Barrios (FMP/CME); Tatiana Virviescas (CID/CME); y Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

I.	DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A.	Antecedentes, Problemática y Justificación	2
B.	Objetivos, Componentes y Costo	8
C.	Indicadores Claves de Resultados.....	10
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS.....	10
A.	Instrumentos de Financiamiento	10
B.	Riesgos Ambientales y Sociales	11
C.	Riesgos Fiduciarios	12
D.	Otros Riesgos del Proyecto.....	12
III.	PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	14
A.	Resumen de los Arreglos de Implementación.....	14
B.	Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados	17

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS	
REQUERIDOS	
1.	Plan de Ejecución Plurianual (PEP)
2.	Plan Operativo Anual (POA)
3.	Plan de Seguimiento y Evaluación
4.	Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS)
5.	Plan de Adquisiciones
OPCIONALES	
1.	Análisis Económico del Proyecto
2.	Análisis Técnico del Proyecto
3.	Análisis Institucional y Financiero
4.	Evaluación de Cumplimiento de la Política de Servicios Públicos
5.	Borrador del Manual de Operaciones y Procedimientos
6.	Borrador del Documento de Cooperación Técnica de Apoyo al Programa
7.	Borrador de Términos de Referencia del PDI

ABREVIATURAS	
APyS	Agua Potable y Saneamiento
AyS	Agua y Saneamiento
Banobras	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
Bansefi	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEA	Comisión Estatal de Agua y Saneamiento
Conagua	Comisión Nacional del Agua
Conapo	Consejo Nacional de Población
DIP	Diagnóstico Integral de Planeación
EFA	Estados Financieros Auditados
EUM	Estados Unidos Mexicanos
GdM	Gobierno de México
GCI-9	Noveno Aumento General de Recursos del Banco
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social
IMTA	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
MdR	Matriz de Resultados
MGAS	Marco de Gestión Ambiental y Social
MOP	Manual de Operaciones y Procedimientos
OO	Organismo Operador
O&M	Operación y Mantenimiento
PA	Plan de Adquisiciones
PACI	Plataforma de Análisis de Capacidad Institucional
PATME	Proyecto de Asistencia Técnica para la Mejora de Eficiencia
PDI	Plan de Desarrollo Integral
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PMR	Plan de Monitoreo del Proyecto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PRODI	Programa para el Desarrollo Integral de Organismos Operadores de Agua y Saneamiento
PRODDI	Programa Demostrativo de Desarrollo Institucional en Agua y Saneamiento
PROME	Programa de Mejoramiento de Eficiencias
PROSSAPYS	Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales
SECI	Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TIRE	Tasa Interna de Retorno Económico

RESUMEN DEL PROYECTO
MÉXICO
PROYECTO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE ORGANISMOS OPERADORES
DE AGUA Y SANEAMIENTO (PRODI)
(ME-L1176)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: Estados Unidos Mexicanos (EUM)			Facilidad de Financiamiento Flexible ^(a)	
			Plazo de amortización:	Bullet al 15 de diciembre de 2024
Organismo Ejecutor: Comisión Nacional del Agua (Conagua)			VPP original:	Máximo 9 años ^(b)
			Período de desembolso:	5 años
Fuente	Monto (US\$)	%	Período de gracia:	Bullet al 15 de diciembre de 2024
BID (CO):	200.000.000	100	Comisión de inspección y vigilancia:	(c)
			Tasa de interés:	Basada en LIBOR
Total:	200.000.000	100	Comisión de crédito:	(c)
			Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos (EE.UU.) con cargo al Capital Ordinario (CO)
Esquema del Proyecto				
Objetivo del proyecto/descripción: Apoyar a la Conagua a fin de mejorar la calidad del servicio de agua y saneamiento en poblaciones, preferentemente entre 50 mil y 900 mil habitantes, mediante la ejecución de proyectos integrales de corto y mediano plazo por parte de los Organismos Operadores (OO), responsables de la prestación del servicio, con el fin de impulsar su sostenibilidad operativa y financiera.				
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento: presentar: (i) evidencia de la suscripción y entrada en vigencia del Contrato Mandato entre el Prestatario, la Conagua y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) para la ejecución del programa; y (ii) evidencia de la entrada en vigencia del Manual de Operaciones y Procedimientos (MOP) del programa acordado con el Banco, incluyendo un Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS) (¶3.4).				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
El proyecto califica ^(d) :				
SV		<input type="checkbox"/>	PE	<input type="checkbox"/>
CC		<input checked="" type="checkbox"/>	CI	<input type="checkbox"/>

^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1), el prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

^(b) La Vida Promedio Ponderada (VPP) Original y el período de gracia podrán ser menores de acuerdo con la fecha efectiva de firma del contrato de préstamo.

^(c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

^(d) SV (Países Pequeños y Vulnerables), PE (Reducción de la Pobreza y Aumento de la Equidad), CC (Cambio Climático, Energía Sostenible y Sostenibilidad Ambiental), CI (Cooperación e Integración Regional).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 **Situación actual de los servicios de Agua Potable y Saneamiento (APyS) y marco institucional del sector.** De acuerdo con datos de la Comisión Nacional del Agua (Conagua), el agua renovable per cápita¹ en México fue de 17.742 m³/hab./año en 1950, para 1960 se redujo a poco menos de 11.000 m³/hab./año, para 2013 se estimó en 3.982 m³/hab./año² y para 2030 se proyecta que disminuirá a 3.430 m³/hab./año. El incremento de la población combinado con la concentración de la misma en las zonas urbanas podrían llegar a generar una condición de escasez mucho más grave³. De acuerdo con el último censo de población y vivienda realizado en 2010, México cuenta con una población de 112,3 millones de habitantes, de los cuales 77,8% habita en zonas urbanas y el 22,2% en zonas rurales y se estima que para el 2030, el 80,4%⁴ de la población se asentará en zonas urbanas. El sector cuenta con la participación de un alto número de instituciones tanto a nivel federal como estatal y local. A nivel federal, la Conagua es la encargada de la administración de los recursos hídricos en México, y de operar los programas para la construcción de infraestructura de APyS. Además, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) y otras entidades financieras nacionales, son responsables de conceder créditos y de traspasar recursos internos y externos a los estados, municipios y Organismos Operadores (OO) con necesidades de inversión en el sector. Los municipios u OO son los encargados de prestar los servicios de AyS, así como de la O&M de la infraestructura. Los estados a través de las Comisiones Estatales de Agua y Saneamiento (CEA) o su equivalente, que junto a los municipios u OO, priorizan las obras a realizar. Por lo general, las CEA se concentran en actividades de planificación y asistencia técnica o apoyo directo a los municipios más pequeños y a las zonas rurales. Adicionalmente, a nivel estatal también está presente la Conagua por medio de 13 organismos de cuenca y 20 direcciones locales quienes tienen la responsabilidad de validar expedientes técnicos de las acciones financiadas con recursos federales y de supervisar las obras.
- 1.2 **Gestión de los servicios en ciudades intermedias entre 50.000 y 900.000 habitantes.** Dado que la responsabilidad de la prestación de los servicios APyS recae en los municipios, la mayor parte de ellos han formado algún tipo de organismo especializado en AyS, lo que ha promovido que se unan con otros municipios para formar uno, o cuentan con un organismo estatal que presta el servicio a nombre del municipio. Los OO son entidades descentralizadas del gobierno municipal o estatal que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, y tienen a su cargo la provisión de los servicios de

¹ El agua renovable per cápita de un país resulta de dividir sus recursos renovables entre el número de habitantes.

² La disponibilidad de agua por habitante en México es mucho menor que la de países como Canadá (82.485 m³/hab./año), o Estados Unidos (9.589 m³/hab./año); y en general de toda América del Sur como Brasil (43.157 m³/hab./año), pero ligeramente superior al promedio de muchos países europeos. México se ubica en el lugar número 91 de los 199 países de los que se tiene información ("Estadísticas del Agua en México", Conagua, Edición 2014).

³ "Estadísticas del Agua en México", Conagua, Edición 2014.

⁴ Consejo Nacional de Población (Conapo).

agua potable, alcantarillado y saneamiento en todo el territorio municipal. Sin embargo, en muchos de los casos solo se hacen cargo de las áreas urbanas, dejando la prestación de los servicios en zonas rurales a comités de agua creados por los propios miembros de la comunidad.

- 1.3 Se estima que el 35% de la población del país (aproximadamente 39 millones de personas) se ubica en municipios con localidades que tienen poblaciones entre 50.000 y 900.000 habitantes. Estas localidades se ubican en 190 de los 2.440 municipios del país. En ellas el 95% de la población cuenta con agua entubada en su predio y el 88,8% con conexión a la red de alcantarillado sanitario⁵. Estos municipios son servidos por aproximadamente 160 organismos públicos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios, a los que se ha denominado OO; en los demás casos, los servicios los presta el municipio directamente, o bien, en la menor parte de los casos, existe una concesión para la prestación de los servicios por parte de una empresa privada.
- 1.4 **Situación de los OO que atienden a ciudades intermedias.** Pese a los avances experimentados en los últimos años en cuanto al acceso al servicio de agua potable, se ha observado que la eficiencia en la entrega del servicio no ha tenido mejoras significativas. Las carencias más importantes encontradas en el sector son la falta de continuidad en el servicio (porcentaje de horas del día en que el cliente recibe agua potable en su domicilio), pérdidas físicas en las redes de distribución, pérdidas comerciales (clientes no facturados, imprecisión en la medición de consumo o conexiones ilegales), ineficiencias operacionales (gestión de activos, eficiencia energética, capacitación del personal y mantenimiento preventivo). Por otro lado los OO experimentan déficit en el manejo de la información (padrón de usuarios, sistemas de facturación, *software* y *hardware* de gestión). Finalmente la existencia en algunos casos de bajos niveles de cobranza, producto de bajos niveles de medición y sistemas comerciales obsoletos, con tarifas desactualizadas, debido a la falta de estructuras tarifarias que reflejen los costos reales de operación y a la fragmentación de las responsabilidades regulatorias⁶, ha impactado la calidad del servicio. Los datos del Programa de Indicadores de Gestión de Organismos Operadores (PIGOO)⁷, implementado por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), muestran la siguiente información sobre los OO que atienden a poblaciones urbanas entre 50 mil y 900 mil habitantes: (i) de 29 OO que reportaron eficiencia comercial⁸, solo en 16 ésta es superior a 70%; (ii) de 35 OO

⁵ Censo de población y vivienda 2010. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

⁶ Considerando la autonomía de cada Estado, así como sus condiciones particulares; se han publicado diferentes Leyes Estatales de Agua y Saneamiento, cuyos reglamentos e instrumentos son aplicados por las CEA. Además de estas leyes, la prestación de los servicios está contemplada en la Leyes Orgánicas Municipales. A nivel municipal, los reglamentos operativos de los OO constituyen el principal marco jurídico en este contexto. Las tarifas se determinan conforme a lo que determina cada Ley Estatal, por lo que éstas pueden ser aprobadas por los consejos directivos de los OO, los cabildos municipales o los Congresos Estatales.

⁷ Programa de Indicadores de Gestión de Organismos Operadores. www.pigoo.gob.mx.

⁸ La eficiencia comercial se define como el cociente del volumen de agua cobrada entre el volumen de agua facturada.

que reportaron agua no contabilizada⁹, únicamente en siete ésta es inferior al 30%; (iii) de 64 OO que reportaron micromedición, únicamente en 38 ésta se realiza en al menos 50% de las tomas; (iv) de 35 OO que reportaron datos de continuidad del servicio, en 21 la interrupción del servicio es por 10 o más horas del día; (v) de 69 OO que reportaron el indicador de empleados por toma, solo en 11 hay cuatro o menos empleados por cada mil tomas; (vi) de 69 OO que reportaron datos del índice de eficiencia operativa¹⁰, entorno al 40% de los mismos alcanzaba valores superiores al 100%. Estos datos son muy contrastantes con los que se presentan en otros países del mundo¹¹. En cuanto a la situación financiera de los OO, a nivel nacional, se calcula que de cada US\$100 que se gastan en la operación de los sistemas de agua potable y saneamiento, solo se recuperan a través de ingresos tarifarios US\$69¹², cubriendo dichos déficits con aportes del gobierno nacional y subnacional (EEO#3).

1.5 **Programa de Mejoramiento de Eficiencias (PROME).** En vista de los problemas mencionados en el ¶1.4, en 2004, Conagua preparó con el apoyo del Banco el Programa Demostrativo de Desarrollo Institucional en Agua Potable y Saneamiento (PRODDI), programa que no se implementó por decisión del Gobierno de México (GdM) (1540-OC/ME). Un año más tarde, la Conagua junto con el Banco Mundial (BM) preparó el Programa de Asistencia Técnica para la Mejora de Eficiencia (PATME), enfocado en atender esa misma problemática que consistió en: (i) asistir en la modernización del sector agua y saneamiento mediante el fortalecimiento de las políticas a nivel federal y estatal; y (ii) desarrollar y replicar modelos exitosos y sostenibles de la prestación de servicios de agua y saneamiento mediante el apoyo a los proveedores de los servicios seleccionados y municipios. Con la experiencia del PATME, en el 2010, nuevamente con el acompañamiento y financiamiento del BM, se implementó el PROME, con el mismo objetivo que el PATME pero en una escala más amplia, mediante el financiamiento de asistencia técnica e inversiones en actividades de eficiencia por un monto de US\$100.000.000. Si bien el PROME logró mejorar algunos indicadores de desempeño en los OO participantes, la Conagua detectó que las actividades financiadas no rindieron los resultados previstos, como se describe en los párrafos ¶1.6, y ¶1.7.

1.6 **Resultados obtenidos.** El IMTA¹³ realizó una evaluación documental de 143 de las acciones financiadas de un total de 175 que se realizaron en el periodo de

⁹ El indicador de agua no contabilizada se define como el agua potable que ingresa a un sistema de distribución y que no es registrada en los micromedidores de los usuarios, principalmente por imprecisión de estos instrumentos - insensibilidad a caudales bajos -, por fugas en la red de distribución - filtraciones - o por consumos fraudulentos - conexiones ilegales - y que se calcula como el agua producida menos el agua facturada entre el agua producida.

¹⁰ Ingresos operativos/costos operativos (%).

¹¹ En países como Brasil, Chile y Polonia, la continuidad en el servicio es de 24 horas al día; en cuanto al agua no contabilizada, en Brasil es de 39%, en Chile es de 33% y en Polonia es de 15%; en cuanto al número de empleados por cada mil tomas, en Brasil es de 2,15 y en Polonia de 8,7 (datos obtenidos del ib-net para el último año disponible: www.ib-net.org). Estos países se caracterizan por haber llevado a cabo un proceso de gestión de activos optimizado resultando en mejoras relevantes en el servicio.

¹² Vazquez-Ahued, F. y Rodríguez, R., Mexico Water Companies, Moody's investors service, 8 de abril de 2015.

¹³ Borrador del informe de "Diagnóstico del Programa de Mejoramiento de Eficiencias de Organismos Operadores" (PROME), e impacto de los Resultados en los Organismos Operadores participantes durante el periodo 2010-2013 y propuesta para su fortalecimiento, IMTA, 2015.

2010 a 2013 ejecutadas en 27 OO. De dicha evaluación se identificó que hubo cuatro OO que hicieron solamente una acción y el OO que más acciones ejecutó fue Guadalajara con 15, es decir, las inversiones se distribuyeron entre los OO sin ningún criterio particular, realizando en varios de los OO inversiones poco significativas en cuanto a monto. Por otro lado, de los 27 OO que participaron en el programa, 16 participaron solo un año, y de estos, 15 lo hicieron durante el último año de la evaluación, es decir, más de la mitad de los OO no realizaron programas integrales de inversión, sino solo acciones aisladas enfocadas en resolver necesidades puntuales. Asimismo, se detectó que de las 175 acciones, 23 fueron estudios y 38 consistieron en la adquisición e instalación de medidores, que aunque se consideran acciones de control de la eficiencia no se reflejan en incrementos directos de la misma. De este análisis se deriva entonces que, cuando los montos de inversión son pequeños o los OO son demasiado grandes para las posibilidades de inversión del programa, no es posible ver los resultados reflejados en indicadores globales. Adicionalmente, a pesar de que el estudio infiere que las acciones en lo general contribuyeron en la mejora de eficiencia de los OO, se consideró que su cuantificación era compleja debido a la carencia de líneas base confiables que sirvieran de medio de evaluación de la mejora y el impacto de las acciones, por lo que la valoración de los impactos fue solo cualitativa.

1.7 Lecciones aprendidas. Derivado del estudio realizado por el IMTA, se concluye que: (i) se requiere fortalecer la planeación para realizar las inversiones de forma más estratégica a corto y mediano plazo; (ii) se deben buscar mecanismos para priorizar y dar una secuencia lógica a las inversiones; (iii) es necesario fortalecer los sistemas para generar indicadores y contar con líneas base confiables que permitan dar seguimiento a los impactos generados mediante la implementación de proyectos; y (iv) se requiere realizar mínimos de inversión por tamaño de OO para poder obtener resultados tangibles. Asimismo, mediante la experiencia adquirida por el Banco a través de la ejecución del Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales (PROSSAPYS) I, II, III y IV¹⁴ se ha identificado que los periodos anuales para los cuales se comprometen los recursos federales, no dan certidumbre a los ejecutores sobre la disponibilidad de los recursos para el año siguiente y por el lado de la Conagua no se cuentan con los mecanismos para verificar la secuencia de las inversiones más allá de ese periodo. Por otro lado, con la experiencia del Banco en OO de otros países de la región se identifica que para garantizar la sostenibilidad de las intervenciones, es necesario acompañar a los OO con programas de formación de capacidades. Asimismo, para facilitar el acceso de recursos de los OO a fuentes de financiamiento distintas a los subsidios, es necesario apoyar en el desarrollo de esquemas que faciliten dicho acceso¹⁵.

1.8 Estrategia de intervención. Con base en las brechas identificadas y las lecciones aprendidas enunciadas en el ¶1.7, el presente programa acotará el universo de intervención a OO entre los 50.000 y 900.000 habitantes, estableciendo requisitos adicionales a los OO entre 500.000 y 900.000

¹⁴ PROSSAPYS I. 1161/OC-ME; PROSSAPYS II. 1645/OC-ME; PROSSAPYS III. 2512/OC-ME y PROSSAPYS IV. 3133/OC-ME.

¹⁵ En el RG-X1011 se desarrolló un esquema para que los OO accedieran a recursos de un fondo revolving.

habitantes¹⁶ y se definirá un monto mínimo de inversión anual por tamaño de OO, que quedará establecido en el Manual de Operaciones y Procedimientos del Programa (MOP). Asimismo, se establece la necesidad de contar con un documento de planeación de rápida realización y simple que permita identificar los retos específicos de los OO para alcanzar su sostenibilidad financiera y priorizar las acciones a realizar, de ahí que el programa contempla el desarrollo de un Plan de Desarrollo Integral (PDI) que permita estructurar paquetes de inversiones para atender los obstáculos que impidan a los OO alcanzar la sostenibilidad financiera, priorizar los paquetes de acciones con base en su rentabilidad financiera y calendarizar en el tiempo para obtener resultados tangibles en el corto y mediano plazo ([EEO#7](#))¹⁷. Asimismo, el PDI establecerá algunas medidas que permitan garantizar la sostenibilidad de las inversiones realizadas. Considerando también la falta de continuidad en las acciones que generalmente se financian con los recursos federales, con el fin de asegurar el financiamiento para cada OO durante la duración del programa y, por otro lado, comprometer en la medida de lo posible a que los OO sigan la ruta marcada por los PDI; se firmará un convenio de coordinación que establezca la voluntad tanto de Conagua como del OO por cumplir con lo establecido dentro del PDI. Finalmente, en virtud de la incertidumbre de la información que proporcionan los OO a la Conagua, el PDI contará con un análisis de diagnóstico que permitirá definir las línea base de los indicadores seleccionados y el avance será revisado tanto por los reportes que generen anualmente los OO como a través de las revisiones intermedia y final de la operación de préstamo. Finalmente, con el fin de probar nuevos mecanismos para que los OO puedan acceder a fuentes alternas de financiamiento o complementarias a los recursos federales, se incorpora una componente al programa.

- 1.9 **Complementariedad de las intervenciones del Banco en México.** El Banco ha trabajado con la Conagua en el financiamiento del PROSSAPYS (I, II, III y IV), operaciones enfocadas en atender la problemática del agua y saneamiento en comunidades rurales del país. Con esta nueva operación, el Banco colaborará con esta misma institución ahora en la atención de la problemática del agua en comunidades urbanas, que a su vez se complementa con las experiencias obtenidas por el Banco a través de la Cooperación Técnica (CT)(ATN/OC-13596-ME) cuyo objetivo es el desarrollo de esquemas de financiamiento para proyectos de eficiencia energética en agua y saneamiento.
- 1.10 **Cooperación Técnica (CT).** Para fortalecer el diseño e implementación del PRODI, se encuentra en trámite la CT ME-T1300, que estará enfocada en: (i) acompañar la formulación de los planes de inversión de mejora de los primeros OO; (ii) certificar a los primeros OO en la herramienta AquaRating;

¹⁶ La experiencia adquirida dentro del PROME demostró que en localidades con más de 900.000 habitantes, se requieren proyectos focalizados a obras específicas de mayor magnitud. Por otro lado, en el caso de las localidades menores a 50.000 habitantes existen pocos OO que son descentralizados, los cuales requieren un apoyo distinto para consolidar su estructura y posteriormente enfocarse en la mejora de sus eficiencias. A los OO entre 500.000 y 900.000 habitantes, donde se realizarán las inversiones más grandes se les pedirán requisitos adicionales a fin de tener un mayor seguimiento y monitoreo de los avances y resultados.

¹⁷ La efectividad de las intervenciones propuestas para el logro de eficiencia física, comercial y financiera está ampliamente demostrada en diversos estudios, tales como Fanner, [The NRW contract in Bahamas, Challenges and Lessons Learned, Water Loss Conference, Vienna, 2014](#). European Bank, [Documentation of best practices in non-revenue water management in selected Mediterranean countries Algeria, Israel, Jordan & Morocco](#), 2013.

(iii) definir mecanismos de monitoreo y seguimiento técnico, operativo y normativo para el programa; (iv) preparar guías y cursos de inducción al programa y de capacitación en aspectos técnicos, financieros e institucionales; (v) diseñar el esquema de capacitación de consultores; (vi) sentar las bases para la implementación de la componente III del programa; y (vii) generar documentos de difusión del programa. El monto de la CT es de US\$300.000 y será financiada con recursos del AquaFund. Se espera que la CT se apruebe en diciembre de 2015, el periodo de ejecución será de 24 meses y el ejecutor será el Banco a solicitud de la Conagua, a fin de poder dar un mejor seguimiento al desarrollo de las herramientas que se utilizarán en el marco del programa y que cuenten con la solidez técnica necesaria para alcanzar los objetivos de la operación ([EEO#6](#)).

- 1.11 **Prioridades y estrategias del gobierno de México.** El Plan Nacional del Desarrollo (PND) 2013-2018¹⁸ plantea implementar un manejo sustentable del agua, haciendo posible que todos los mexicanos tengan acceso a este recurso a través de asegurar agua suficiente y de calidad adecuada para garantizar el consumo humano y la seguridad alimentaria; incrementar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento; fortalecer el desarrollo y la capacidad técnica y financiera de los OO para la prestación de mejores servicios; y fortalecer el marco jurídico para el sector de agua potable, alcantarillado y saneamiento. Por su parte, el Programa Nacional Hídrico (PNH) 2014-2018¹⁹ enfatiza el compromiso de asegurar a toda la población pleno acceso a los servicios de agua potable, drenaje y saneamiento. El programa contribuirá de forma directa a lograr los objetivos 2 y 3: “Fortalecer el abastecimiento de agua y el acceso a los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento” e “Incrementar las capacidades técnicas, científicas y tecnológicas del sector”.
- 1.12 **Alineación Estratégica.** El programa es coherente con la Estrategia del Banco con México 2013-2018 (GN-2749) en materia de desarrollo territorial, particularmente en lo que se refiere a desarrollo urbano, la cual busca disminuir la brecha de infraestructura y de servicios públicos, específicamente los relacionados con el agua. El programa contribuirá a la prioridad de financiamiento del Noveno Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (AB-2764) (GCI-9) de “Iniciativas de cambio climático, energía renovable y sostenibilidad ambiental” dado que el programa implica la realización de inversiones orientadas al manejo óptimo de los recursos hídricos a través de la racionalización en la extracción en fuentes de agua y el mejoramiento de la eficiencia energética en la operación de la infraestructura. Asimismo, contribuirá a la meta regional de “Infraestructura para la competitividad y bienestar social” y al producto “Hogares con acceso a AP mejorado”, tal como se define en el Marco de Resultados. Asimismo, el programa está alineado con: (i) la Estrategia de Infraestructura Sostenible para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo (GN-2710-5), ya que contribuye a: (a) promover el acceso a los servicios de infraestructura; y (b) apoyar la construcción y el mantenimiento de una infraestructura social y ambientalmente sostenible; y (ii) las Dimensiones de Éxito y las Líneas de Acción del Marco Sectorial de Agua y Saneamiento (GN-2781-3), de acceso universal y mejora de

¹⁸ <http://pnd.gob.mx/>

¹⁹ <http://www.conagua.gob.mx/conagua07/contenido/documentos/PNH2014-2018.pdf>

la calidad de los servicios, de gestión eficiente y sostenible, y de sostenibilidad social y ambiental.

- 1.13 **Coherencia con las Políticas del Banco.** El programa propuesto y los objetivos sectoriales nacionales son coherentes con los principios de la Política de Servicios Públicos Domiciliarios (GN-2716-6) ([EEO#4](#)) y satisfacen las condiciones de sostenibilidad financiera y evaluación económica, en tanto los OO seleccionados para el análisis de viabilidad financiera tienen ingresos que permiten cubrir la totalidad de los costos de Operación y Mantenimiento (O&M) (§2.11). Además, las obras a financiarse con el programa son viables desde el punto de vista socioeconómico (§2.8). Para asegurar que el programa se ajuste a los principios de esta política, en el MOP se establecerá que para analizar la sostenibilidad financiera deberá presentarse un PDI del OO que demuestre que cuenta con ingresos suficientes para cubrir la totalidad de los costos de O&M (§1.21).

B. Objetivos, Componentes y Costo

- 1.14 **Objetivo.** Apoyar a la Conagua a fin de mejorar la calidad del servicio de agua y saneamiento en poblaciones, preferentemente entre 50 mil y 900 mil habitantes, mediante la ejecución de proyectos integrales de corto y mediano plazo por parte de los OO responsables de la prestación del servicio, con el fin de impulsar su sostenibilidad operativa y financiera.
- 1.15 **Componente 1. Apoyo institucional (US\$300.000)** Este componente tendrá por objeto desarrollar programas de formación de capacidades presenciales y en línea para los OO, desarrollar herramientas de apoyo a la gestión y de autoevaluación, así como promover el intercambio de experiencias entre los OO. El componente podrá apoyar las siguientes actividades, las cuales formarán parte del MOP: (i) elaboración de estudios relacionados con el sector de agua potable y saneamiento; (ii) elaboración de documentos de análisis y difusión de buenas prácticas; (iii) diseño de sistemas informáticos para el procesamiento, manejo y análisis de información; (iv) organización de eventos, conferencias y seminarios; (v) desarrollo e impartición de cursos de inducción y de capacitación al personal de Conagua y de los OO en aspectos estratégicos que contribuyan al desarrollo integral de los OO; (vi) desarrollo de herramientas de autoevaluación y cursos en línea; y (vii) desarrollo de cursos para consultores del sector.
- 1.16 **Componente 2. Inversión en acciones integrales (US\$199.300.000).** Este componente estará enfocado en el desarrollo de planes y acciones integrales de infraestructura integrado por tres subcomponentes.
- 1.17 **Subcomponente 2.1. Planes de Desarrollo Integral (PDI) (US\$700.000).** Este componente podrá apoyar: (i) desarrollo de los PDI; (ii) seguimiento al avance e implementación de los PDI y de las mejoras logradas; (iii) seguimiento y aplicación de la herramienta AquaRating²⁰ (licencia de uso y certificación) y acompañamiento en su uso. El PDI contendrá: (a) un diagnóstico de la situación

²⁰ El AquaRating es un sistema de calificación que evalúa el desempeño de prestadores de servicios de agua y saneamiento de forma integral. Fue desarrollada por el BID en colaboración con la *International Water Association* (IWA) y actualmente es administrada por la Agencia AquaRating. <http://www.aquarating.org/es/>

del OO con un tablero de control con sus indicadores de gestión; (b) las áreas de mejora; y (c) los programas de acciones e inversiones a realizar en el corto y mediano plazo para garantizar la sostenibilidad financiera del OO ([EEO#7](#)).

1.18 Subcomponente 2.2. Acciones Integrales de Desarrollo (US\$3.300.000).

Este subcomponente apoyará acciones incluidas preferentemente en el PDI y podrán ser: (i) diseño e implementación de acciones estructurales tendientes a mejorar la institucionalidad de los OO, gobierno corporativo, reforma del marco legal, mejora de la estructura organizacional, entre otros; (ii) diseño de un esquema de cálculo de tarifas y establecimiento de las tarifas de corto y largo plazo que apoyen la viabilidad financiera al OO²¹; (iii) diseño e implementación de esquemas para la mejora de la gestión; (iv) elaboración de expedientes técnicos y términos de referencia, y de proyectos ejecutivos de acciones de infraestructura; y (v) desarrollo de herramientas que permita a los OO acceder a otras fuentes de financiamiento²².

1.19 Subcomponente 2.3. Inversión en infraestructura y mejoramiento operativo (US\$195.300.000).

Para apoyar acciones de este subcomponente, éstas deberán estar incluidas preferentemente en el PDI, para la inversión en áreas comerciales, financieras, administrativas y técnicas de los OO, según se establezca en el MOP, tales como: (i) rehabilitación de líneas de conducción y/o redes de distribución; (ii) interconexión de fuentes; (iii) rehabilitación de estaciones y cárcamos de bombeo de agua potable; (iv) optimización hidráulica²³; (v) sistemas de telemetría; (vi) detección y reparación de fugas; (vii) reparación o acciones de mejora para uso eficiente de la energía en motores, bombas y equipo eléctrico; (viii) actualización de catastro de redes e infraestructura, y generación del sistema de información y modelación hidráulica; (ix) adquisición e instalación de macro-medidores; y (x) otras actividades de mejora de eficiencia comercial, administrativa y/o física.

1.20 Criterios de elegibilidad y priorización. La Conagua verificará que los OO cumplan las siguientes condiciones para ser elegibles: (i) atender a poblaciones, preferentemente, entre 50 mil y 900 mil habitantes; (ii) ser organismos descentralizados, y (iii) que no exista concesión parcial o total de los activos para la prestación de los servicios de agua potable y/o alcantarillado. Se priorizarán: (i) las acciones de los OO que vayan avanzando conforme lo establezca su PDI; y (ii) los proyectos que tengan una mayor relación costo/beneficio.

1.21 Los OO que cumplan con los criterios de elegibilidad a su vez deberán cumplir con los siguientes requisitos: (i) que se haya suscrito un convenio o acuerdo de coordinación entre los gobiernos estatal y federal; (ii) que el OO realice una solicitud formal de adhesión al PRODI, donde se comprometa a cumplir los

²¹ Esta actividad incluye la generación de los documentos legales necesarios y el acompañamiento hasta tener las aprobaciones que se requieran.

²² Estos mecanismos podrían convertirse en el futuro en mecanismos autónomos lo que permitía aumentar el nivel de financiamiento externo y entregar incentivos a los OO para mejorar su desempeño. Este tipo de instrumento innovador fue implementado recientemente por el Banco en la operación RG-X1011 "Fondo Caribeño para el Manejo de Aguas Residuales" (CReW por sus siglas en inglés), este fondo implementó 4 fondos revolventes para financiamiento de obras de infraestructura sanitaria.

²³ Sectorización de la red de distribución, control de presión, optimización de la capacidad de almacenamiento.

- lineamientos del programa y realizar un PDI para guiar las acciones a ejecutar; (iii) firmar el convenio de participación para el PRODI, con el compromiso de cumplir con el PDI, asegurando la sostenibilidad de las inversiones a realizar (¶2.11); (iv) que el OO proporcione toda la información necesaria para el seguimiento del programa; y (v) para los OO que atiendan a poblaciones de más de 500 mil habitantes, se deberá usar la herramienta de AquaRating.
- 1.22 Las acciones que se apoyen cada año deberán estar incluidas en el PDI, que será formalizado mediante la firma de un convenio de participación.
- 1.23 **Costos y financiamiento del programa.** El costo total del programa será de US\$200 millones provenientes de los recursos del Capital Ordinario del Banco (CO). El Cuadro 1 presenta la distribución de los costos estimados.

Cuadro 1. Costos del programa y fuentes de financiamiento (en miles de dólares de US\$)

Categoría / Componente	BID	%
I. Componentes	199.600	99,8%
1. Apoyo Institucional	300	0,15 %
2. Inversión en acciones integrales	199.300	99,65 %
II. Auditoría, Monitoreo y Evaluación	400	0,20 %
Costos totales	200.000	100%

C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.24 **Resultados esperados.** Los indicadores más relevantes y resultados esperados del programa se muestran en el Cuadro 2. La Matriz de Resultados (MdR) se encuentra en el Anexo II.

Cuadro 2. Indicadores clave

Indicador de Resultado	Línea base	META
OO que atienden a poblaciones entre 50.000 y 900.000 habitantes cuyo personal participó en eventos de formación o intercambio de experiencias	0	60
Hogares con acceso mejorado a agua potable en poblaciones entre 50 y 900 mil habitantes ²⁴	4.000.000 hogares	4.238.000 ²⁵ hogares
OO con eficiencia comercial superior a 70%	50%	70%

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 El programa consiste en una operación de obras múltiples, dado que financia obras físicamente similares, pero independientes entre sí, para lo cual se ha seleccionado una muestra representativa del universo de intervención. El programa será ejecutado siguiendo el MOP, en el cual se establecen, entre

²⁴ Se entiende como acceso mejorado a hogares cuyo servicio de agua supera las 10 horas promedio al día.

²⁵ El impacto en el número de hogares con acceso mejorado no es tan grande como se esperaría considerando el monto del préstamo, en virtud de que el PDI priorizará acciones con base en su costo-beneficio y se anticipa que en muchos de los casos, las acciones operacionales y financieras así como de reducción de costos, se verán priorizadas sobre las acciones de infraestructura física.

otros, los criterios de elegibilidad y de selección de los proyectos (¶3.5) y el ciclo del programa.

- 2.2 **Cronograma de desembolsos.** El cronograma tentativo de desembolsos se detalla a en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Cronograma tentativo de desembolsos (millones de dólares de US)

Fuente	Año 1 2016	Año 2 2017	Año 3 2018	Año 4 2019	Año 5 2020
BID	10	45	45	55	45
Aporte local	0	0	0	0	0
Porcentaje	5%	22,5%	22,5%	27,5%	22,5%

- 2.3 **Revisión de desembolsos.** Basado en la experiencia del Banco con la ejecución del PROSSAPYS I, II, III y el IV (préstamo 3133/OC-ME en ejecución), la Conagua cuenta con controles y registros adecuados para la identificación de los gastos de cada programa u operación. Los resultados del Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional (SECI), realizado para el préstamo 3133/OC-ME y actualizado para esta operación, como también el resultado del piloto de la Plataforma de Análisis de Capacidad Institucional (PACI), muestran que la Conagua tiene un nivel de desarrollo suficiente. Considerando lo anterior, la revisión de los desembolsos será en la modalidad ex post. Asimismo, confiando en los sistemas nacionales, controles establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Conagua, esta operación también aplicará el mecanismo simplificado para la rendición de gastos, es decir el respaldo de las solicitudes de desembolso será los registros contables de los traspasos a los estados, los acuerdos de coordinación y los anexos técnicos y de ejecución que firma Conagua con cada estado anualmente y Conagua mantendrá el detalle de cada contrato en su base de datos.

B. Riesgos Ambientales y Sociales

- 2.4 De conformidad con los lineamientos de la OP-703, la operación propuesta fue clasificada como de Categoría “B”, puesto que se estima que solo podría causar impactos ambientales negativos localizados y de corto plazo, incluyendo impactos sociales asociados, y para los cuales se dispone de medidas de mitigación efectivas de uso corriente para mitigar los riesgos identificados. Se anticipa que el programa tendrá un efecto ambiental y social positivo en la medida que contribuirá a la optimización del uso de los recursos hídricos en la zona del proyecto y mejorará la calidad de los servicios de AyS, aunque podría causar algunos impactos ambientales y sociales negativos localizados y de corto plazo, relacionados principalmente con la baja capacidad de algunos operadores, eventuales hallazgos arqueológicos y la ejecución de proyectos en comunidades indígenas.
- 2.5 Como parte de la preparación del programa, se llevó a cabo un análisis ambiental y social y se elaboró un Marco de Gestión Ambiental y Social del Programa (MGAS), con base a un análisis de los proyectos de una muestra, constituida por proyectos del PROME similares a los que se financiarán con el PRODI. Las medidas de mitigación de los impactos ambientales directos se incorporarán en el presupuesto de los proyectos y en los pliegos de bases y

condiciones para la licitación de las obras y estarán bajo la responsabilidad directa del contratista, bajo la supervisión del contratante y podrán ser monitoreados por el Banco. Por su parte, los impactos ambientales indirectos serán mitigados a través de la implementación del MGAS, en donde se indicarán las medidas a ser desarrolladas y sus responsables.

C. Riesgos Fiduciarios

- 2.6 **Riesgos fiduciarios.** La Conagua cuenta con muchos años de experiencia en operación tanto con el BID como con el BM y cuenta con el apoyo de Bansefi, designado por la SHCP a través de un contrato de mandato, como agente financiero e interlocutor oficial para esta operación de préstamo. Bansefi tiene experiencia en este rol desde 2003 y conoce bien las políticas y procedimientos del Banco. Considerando el nivel satisfactorio de desarrollo de los sistemas fiduciarios del mismo, el nivel de riesgo para la ejecución del programa se considera bajo. Asimismo, el resultado de la actualización del SECI y los resultados del piloto del PACI, demuestran que Conagua tiene un nivel de desarrollo suficiente y por tanto un riesgo bajo para la ejecución del programa. Se recomienda revisión ex post para desembolsos y adquisiciones, salvo cuando en el [Plan de Adquisiciones](#) (PA) se indique lo contrario, para procesos específicos. Los principales riesgos fiduciarios identificados son el retraso en las adquisiciones o imposibilidad de hacerlas, y la falta de asignación presupuestal. Para el primer caso, se llevarán a cabo talleres de capacitación en materia de adquisiciones y para el segundo, la Conagua realizará una solicitud del monto que requerirá para el ejercicio de las actividades con la debida anticipación.

D. Otros Riesgos del Proyecto

- 2.7 **Otros riesgos.** Los principales riesgos identificados derivados del taller de riesgos realizado con la participación de personal involucrado con la ejecución del programa por parte de la Conagua y Bansefi son: (i) informes financieros, técnicos y ambientales extemporáneos: para lo cual se elaborará un flujo del proceso a ser incorporado en el MOP donde se incluya a todos los actores y se definan los tiempos estimados para las actividades. Para los primeros informes técnicos se realizarán reuniones de trabajo con el Banco; (ii) falta de coordinación entre actores participantes: para mitigar este riesgo, se definirán los roles de cada uno de los participantes en el MOP de la operación. Asimismo, se reforzará el seguimiento a través del agente financiero y a través de reuniones de seguimiento; (iii) injerencia política en la administración de los recursos humanos (rotación de personal): para ello, el PDI determinará acciones que permitan institucionalizar procesos; (iv) datos poco confiables para el monitoreo: para mitigar este riesgo, mediante el PDI se establecerán las líneas base para cada OO. Adicionalmente, en las visitas de supervisión se revisará la calidad de la información; y (v) falta de continuidad en la ejecución del PDI: para lo cual se diseñará un sistema de información que permita dar un adecuado seguimiento al PDI y se fortalecerán las capacidades de la Conagua para el adecuado seguimiento.
- 2.8 **Viabilidad socioeconómica.** El programa será desarrollado como un programa global de obras múltiples. Se realizó un análisis costo-beneficio de una muestra de 32 proyectos, estratificados según el tamaño de los OO, los cuales

representan aproximadamente un 37% de la inversión. Dada la tipología de proyectos a financiar (proyectos pequeños de bajo costo), se considera que la muestra analizada es representativa del universo de intervención. Para su conformación se tuvieron en cuenta los siguientes factores: (i) tamaño de los OO; y (ii) tipo de proyecto (eficiencia comercial, eficiencia física, etc.). De los proyectos evaluados, 31 (un 97%) son socioeconómicamente viable, con Tasas Internas de Retorno Económico (TIRE) entre 13,5% y 315,6% ([EEO#1](#)). Por la naturaleza del programa, será criterio de elegibilidad la realización de un análisis costo-beneficio de cada proyecto que se realizará dentro del PDI, y solo proyectos con una TIRE superior al 12% podrán recibir financiamiento del programa. La metodología a ser utilizada para el análisis costo-beneficio será detallada en el MOP del programa. Finalmente, para los OO considerados en la muestra, el pago promedio que realizan los usuarios del servicio de agua es, para un hogar promedio, entre US\$7,2 y US\$27,6 mensuales, que representa entre un 0,6% y 2,9% del ingreso familiar mensual promedio. Para los hogares pobres en casi todos los casos existe una tarifa social, por lo que el monto mensual a pagar por este tipo de usuarios es entre US\$2,9 y US\$8,7, que representan entre un 0,2% y 3,4% del ingreso familiar mensual promedio. Estos valores son aceptables según estándares internacionales.

2.9 **Viabilidad técnica.** Las soluciones técnicas propuestas satisfacen las necesidades de mejorar el servicio de agua potable para el segmento de los OO seleccionados. Los proyectos e intervenciones identificados en los Diagnósticos Integrales de Planeación (DIP) de los OO que serán actualizados mediante los PDI cumplen plenamente con los requerimientos técnicos para este tipo de obra. Se realizaron estudios de opciones y configuraciones de ingeniería que fueron comparadas para encontrar la opción más factible. Los parámetros de dimensionamiento de las instalaciones responden a las recomendaciones nacionales e internacionales de ingeniería. Las opciones fueron costeadas y comparadas para evaluar la solución económicamente factible y con valores de costos en el marco de los precios locales y regionales. Las tecnologías involucradas son de amplio conocimiento en México y son ampliamente dominadas por los OO. Por otro lado, los OO poseen los procedimientos y prácticas necesarios para operar y mantener los nuevos activos durante su vida útil, los cuales serán reforzados con las actividades a ser desarrolladas en el programa ([EEO#2](#)).

2.10 **Viabilidad institucional.** Se evaluó el marco legal e institucional vigente de los OO y la capacidad fiduciaria de la Conagua, la cual a través de la Gerencia de Fortalecimiento de Organismos Operadores, dependiente de la Subdirección de General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento, será el área ejecutora del proyecto. Mediante la evaluación de capacidad institucional realizada mediante la metodología SECI a la Conagua, podemos señalar que las capacidades de programación y organización, ejecución y de control interno y externo, presentan un nivel de desarrollo satisfactorio, lo que genera un nivel de riesgo bajo para la realización de las actividades que deberá asumir el ejecutor. La capacidad y experiencia en ejecución de la Conagua se encuentran respaldadas por varios programas con financiamiento del BID²⁶. La Conagua cuenta también con una base de datos completa, actualizada y confiable que le permite efectuar un

²⁶ PROSSAPYS I, II, III y el préstamo 3133/OC-ME (ME-L1147) en ejecución.

adecuado seguimiento a los proyectos y un control técnico y financiero del programa. La prestación de los servicios de APyS está a cargo de los OO, dependientes de los municipios, y que se encargan de la O&M de la infraestructura. Durante la preparación se realizaron visitas a algunos OO en las que se constató que se encuentran organizados con una división de funciones y responsabilidades adecuadas, y poseen sistemas contables, de facturación y recaudación que les permite llevar un control de los ingresos y gastos de las prestación ([EEO#3](#)).

- 2.11 **Viabilidad financiera.** Para el análisis financiero, debido a que el programa funcionará por demanda y se estima se actuará en un número reducido de OO²⁷, se seleccionó una muestra representativa del tipo de OO que accederá al programa. De esta forma, se seleccionaron tres OO²⁸, representativos tanto del tamaño de los mismos, con diferentes rangos de población a la que prestan servicios, así como de planes de inversión integral que incluyeran inversiones elegibles para el programa. Para estos OO se realizó un análisis financiero histórico y proyectado detallado para analizar los impactos de dichas inversiones en eficiencia física y comercial en la sostenibilidad financiera de los mismos.
- 2.12 El análisis realizado demuestra que con dichas inversiones, los ingresos permiten cubrir la totalidad de sus costos de O&M, se mejora el margen operativo y la sostenibilidad financiera en el largo plazo. Se incluirá en el MOP y será criterio de elegibilidad que para cada OO beneficiario, se realizarán PDI que contendrán estudios de viabilidad financiera que demuestren que los mismos generarán fondos suficientes para sufragar los costos de O&M de los sistemas relacionados con la operación (§1.21) y (§3.5). En caso de que se otorguen subsidios, se verificará que tanto su asignación como utilización se realicen de modo transparente y sujeto a mecanismos frecuentes y eficaces de rendición de cuentas (§1.13) ([EEO#4](#)) ([EEO#3](#)).

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 **Esquema de ejecución.** El prestatario será los Estados Unidos Mexicanos (EUM), representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), quien transferirá a Conagua un monto equivalente a los recursos del préstamo. Por designación del GdM, el agente financiero del programa será Bansefi, quien será el representante legal del gobierno federal ante el Banco y responsable de apoyar a la Conagua y en el seguimiento a la ejecución, los procesos de adquisición, la presentación de solicitudes de desembolso y los informes del proyecto para el Banco.

²⁷ Se estima que por el tipo de intervenciones integrales del programa se podría actuar en torno a 15 OO.

²⁸ El Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de La Paz (247.242 hab.); el Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Atlacomulco (104.843 hab.); y el Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Tlalneapantla (698.378 hab.). El volumen de inversiones elegibles para estos tres operadores para el próximo quinquenio asciende a 61,8 millones de US\$.

- 3.2 La Conagua, como organismo ejecutor, será la institución responsable de la coordinación técnica del programa y transferirá los recursos a los estados o directamente a los OO como aportes no reembolsables o subsidios. Adicionalmente tendrá a su cargo la contratación de la auditoría y los consultores para la realización de las evaluaciones del programa. Las CEA, o su equivalente, o los propios OO aportarán los recursos adicionales necesarios para completar el financiamiento de los proyectos, según se establezca en el MOP. La ejecución de las acciones estará a cargo de las CEA o su equivalente, o los OO. El seguimiento de la ejecución será realizado por la Conagua a través de las instancias que establezcan a estos efectos en el MOP. Los mecanismos de coordinación entre cada uno de los actores así como los compromisos de cada uno se establecen en los convenios de coordinación y en los anexos técnicos y de ejecución que firman la Conagua, los estados y los OO.
- 3.3 La ejecución de las acciones estará enmarcada en un PDI que se realizará específicamente para cada OO. Para ello se establecerán unos términos de referencia generales que contendrán los requisitos mínimos que deberá incluir el plan. Como resultado, el PDI contendrá un diagnóstico y las inversiones que deberá realizar el OO en un plazo de cinco años. El PDI tiene como objetivo ser el eje rector del OO para lograr el desarrollo integral.
- 3.4 **Serán condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento presentar: (i) evidencia de la suscripción y entrada en vigencia del Contrato Mandato entre el Prestatario, la Conagua y Bansefi para la ejecución del programa; y (ii) evidencia de la entrada en vigencia del MOP del programa acordado con el Banco, incluyendo un MGAS.**
- 3.5 **Manual de Operaciones y Procedimientos (MOP).** La ejecución del programa se realizará de conformidad con el MOP el cual establecerá los criterios de elegibilidad de beneficiarios y proyectos, y los criterios para la asignación de los recursos a los OO ([EEO#5](#)). Asimismo, el MOP incluirá las responsabilidades, normas y procedimientos en materia de programación de actividades y preparación de planes operativos anuales; revisión y aprobación de proyectos; adquisiciones y contrataciones; manejo y archivo de documentación de soporte de procesos licitatorios; gestión financiera contable; la realización de auditorías; y el sistema de seguimiento y evaluación del programa. El MOP se actualizara tomando como base el manual del PROME. Tendrá como anexo un MGAS que contendrá la estrategia a implementar para mitigar los impactos ambientales y sociales negativos que pudieran ser ocasionados por los proyectos a ser ejecutados, así como su seguimiento y monitoreo. La entrada en vigencia del MOP, de conformidad con los términos acordados con el Banco, será condición previa al primer desembolso del préstamo y cualquier modificación sustancial del mismo requerirá la no objeción del Banco.
- 3.6 **Financiamiento retroactivo.** El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, gastos elegibles²⁹ efectuados por el prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo en cualquiera de las categorías de inversión, hasta por la suma de hasta US\$40.000.000 (20% del

²⁹ Los gastos elegibles son similares a los que se describen en cada componente del proyecto en los párrafos 1.16 a 1.21.

monto propuesto del préstamo), siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 17 de julio de 2015 (fecha de aprobación del perfil de proyecto), pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.

- 3.7 **Manejo financiero contable del programa.** La Conagua tendrá a su cargo el manejo financiero contable del programa, para lo cual deberá: (i) mantener cuentas contables y presupuestales específicas para el manejo de los fondos del financiamiento, reflejando de acuerdo a los convenios de ejecución, los montos transferidos a los estados; (ii) contar con un sistema auxiliar para la administración, registro y autorización de pagos de los contratos de obras, adquisiciones de bienes y de servicios de consultoría; (iii) presentar en forma oportuna los informes financieros del programa y poner a disposición del Banco y de los auditores externos la información contable, financiera y otra información que requiera el Banco; (iv) mantener registros de las solicitudes de desembolso; y (v) mantener un sistema adecuado de archivo de la documentación de respaldo de los gastos elegibles para verificación del Banco y de los auditores externos. A nivel estatal o municipal, según sea el caso, los ejecutores deberán cumplir con los requisitos indicados en el MOP y, además deberán: (i) preparar y presentar oportunamente las rendiciones del uso de recursos del programa y toda otra información que requiera la Conagua para presentar, a través de Bansefi, sus informes al Banco; (ii) contar con mecanismos de supervisión, incluyendo visitas in-situ a las obras construidas; y (iii) mantener la documentación original de soporte del uso de los fondos del programa en un sistema de archivo accesible.
- 3.8 **Adquisición de obras, bienes y servicios.** La adquisición de obras, bienes, servicios de no consultoría y la selección y contratación de consultores del programa se realizarán de conformidad con las Políticas para la Adquisición de Obras y Bienes (GN-2349-9) y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores (GN-2350-9) financiados por el BID en el marco de los documentos armonizados de adquisiciones acordados entre el Banco y la Secretaría de la Función Pública (SFP) de los Estados Unidos Mexicanos disponibles en la página: <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/credito/normace.htm>. Para la ejecución del préstamo, la Conagua presentará al Banco el PA consolidado de todos los estados para cada vigencia presupuestal (12 meses). En dicho plan se precisará la modalidad de revisión aplicable a las respectivas adquisiciones. Cabe destacar que en febrero de 2013, el Directorio del Banco aceptó el uso incrementado del sistema de adquisiciones y contrataciones públicas de México (adopción del sistema de contrataciones públicas de México), de conformidad con lo establecido en el documento de actualización de estrategia de país (GN-2595-3), el cual se podrá utilizar una vez suscrito el correspondiente acuerdo de implementación con el GdM.
- 3.9 **Informes Financieros.** La Conagua presentará anualmente, a través del agente financiero, los Estados Financieros Auditados (EFA) del programa, dictaminado de acuerdo a los términos de referencia acordados con el Banco y la Secretaría de la Función Pública. Dada la descentralización del programa, y al igual que la operación anterior, se recomienda extender el plazo para que los EFA sean presentados dentro de 180 días después del cierre fiscal. El último de estos

informes se presentará dentro de 180 días después de la fecha estipulada como último desembolso. Los costos de la auditoría podrán ser financiados con los recursos del préstamo. Adicionalmente, la Conagua presentará informes financieros no auditados y de adquisiciones, de manera semestral, dentro de los siguientes 60 días a la finalización de cada semestre calendario.

B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados

- 3.10 **Plan de seguimiento y evaluación.** La Conagua preparará informes sobre el avance y logro de resultados de las actividades bajo su responsabilidad. El esquema de seguimiento y evaluación incluirá: (i) PA; (ii) Plan de Ejecución Plurianual (PEP); (iii) Planes Operativos Anuales (POA); (iv) verificación anual del cumplimiento de metas establecidas en la MdR; y (v) informes semestrales que contendrán: (a) actividades realizadas en ese periodo, avance en su ejecución, problemas surgidos y la manera de solucionarlos; (b) evaluación de MdR, PA, POA y Análisis de Riesgos; y (c) análisis del Reporte de Monitoreo de Proyecto (PMR), para lo cual se evaluará el cumplimiento de metas de los indicadores de productos y resultados de la MdR. Se evaluará la ejecución de ese periodo y la planificación para el siguiente semestre.
- 3.11 Una firma consultora aceptable al Banco y contratada por el prestatario llevará a cabo una evaluación intermedia una vez que se haya comprometido el 50% del monto del préstamo y una evaluación final cuando se haya comprometido el 90% y que tendrá como base las metas y los indicadores acordados con el Banco en la MdR e incluirá además una evaluación económica ex post. Los términos de referencia y el proceso de selección serán previamente acordados con el Banco ([EER#3](#)).

Matriz de Efectividad en el Desarrollo				
Resumen				
I. Alineación estratégica				
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado		
Programa de préstamos	-Préstamos en apoyo de iniciativas sobre cambio climático, energía renovable y sostenibilidad del medio ambiente			
Metas regionales de desarrollo	-Incidencia de enfermedades propagadas por el agua (por cada 100.000 habitantes)			
Contribución a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)	-Familias con abastecimiento de agua nuevo o mejorado			
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2749	Promover el crecimiento ordenado, seguro y sustentable de las ciudades.		
Matriz de resultados del programa de país		La intervención no está incluida en el Programa de Operaciones de 2015.		
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)				
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad		Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
		7.7		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución		7.9	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa		3.0		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		2.4		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		2.5		
4. Análisis económico ex ante		8.5	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General		4.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		1.5		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados		1.5		
4.4 Supuestos Razonables		0.0		
4.5 Análisis de Sensibilidad		1.5		
5. Evaluación y seguimiento		6.7	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo		1.8		
5.2 Plan de Evaluación		5.0		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación				
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Bajo		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Sí		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B		
IV. Función del BID - Adicionalidad				
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales				
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Controles externos, Auditoría interna. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información.		
No-Fiduciarios				
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:				
Igualdad de género				
Trabajo				
Medio ambiente				
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Sí	El Banco ha apoyado al gobierno mediante la cooperación técnica ME-T1300.		
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.				

El objetivo general del programa es apoyar a los organismos operadores que atienden a poblaciones entre 50 mil y 900 mil habitantes en un proceso de transformación, a fin de mejorar la calidad del servicio de agua potable que se ofrece a los usuarios. Esto se logrará mediante el financiamiento de proyectos integrales de corto y mediano plazo que promuevan la sostenibilidad operativa y financiera.

El proyecto contiene un diagnóstico completo de los problemas que la intervención pretende atender. Sin embargo, carece de evidencia empírica que demuestre de manera causal la posible contribución de las intervenciones propuestas sobre los resultados esperados. En términos de la matriz de resultados, habría sido necesario especificar más algunos de los indicadores presentados, a fin de diferenciar aquellos que corresponden a un resultado esperado versus aquellos que son productos directos de la intervención.

El análisis económico carece de una justificación adecuada sobre los supuestos elaborados para el cálculo de algunos beneficios. El plan de monitoreo es sólido, pero es necesaria una mayor consistencia entre el costeo de productos presentado y los productos reportados en la matriz de resultados.

El plan de evaluación propone el uso de metodologías de costo-beneficio ex post y de tipo reflexiva. Los riesgos identificados son sensatos e incluyen medidas de mitigación y métricas para su seguimiento.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del Proyecto:	Apoyar a la Conagua a fin de mejorar la calidad del servicio de agua y saneamiento en poblaciones, preferentemente entre 50 mil y 900 mil habitantes, mediante la ejecución de proyectos integrales de corto y mediano plazo por parte de los Organismos Operadores (OO), responsables de la prestación del servicio, con el fin de impulsar su sostenibilidad operativa y financiera.
-------------------------------	--

RESULTADOS ESPERADOS

Resultados Esperados	Unidad de medida	Línea de base		Intermedios		Metas ¹		Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
RESULTADO ESPERADO									
Hogares con acceso mejorado de agua potable en poblaciones entre 50 y 900 mil habitantes ²	Hogares con servicio de más de 10 horas/día	4.000.000	2015			4.238.000	2020	Informe de la evaluación final	
Porcentaje de hogares con acceso mejorado de agua potable en poblaciones entre 50 y 900 mil habitantes ³	% de hogares con servicio de más de 10 horas/día	40	2015			42	2020	Informe de la evaluación final	
OO entre 50 y 900 mil habitantes cuyo personal participó en eventos de capacitación	No. OO	0	2015			60	2020	Informe de la evaluación final	
OO con eficiencia comercial anual superior a 65%	Agua cobrada/ agua facturada (%)	50	2013			70	2020	Informe de la evaluación final	
OO con un porcentaje de agua no contabilizada inferior a 40%	(Agua producida - agua facturada)/ agua producida (%)	45	2013			55	2020	Informe de la evaluación final	

¹ Las líneas base y las metas de los indicadores se validará durante la ejecución de la operación.

² Se entiende como acceso mejorado a hogares cuyo servicio de agua supera las 10 horas promedio al día.

³ Se entiende como acceso mejorado a hogares cuyo servicio de agua supera las 10 horas promedio al día.

Resultados Esperados	Unidad de medida	Línea de base		Intermedios		Metas ¹		Medio de verificación	Observaciones
OO con incidencia de la energía eléctrica menor a 20%	costos en energía eléctrica /costos operacionales (%)	30	2013			40	2020	Informe de la Evaluación final	
OO que cuyo margen operativo anual es mayor al 100%	(ingresos operativos / costos de operación (%) (%)	36	2013			50	2020	Informe de la Evaluación final	
OO que accedieron a una fuente alternativa de financiamiento	No. OO	0	2015			2	2020	Informe de la Evaluación final	

PRODUCTOS

Productos	Costo estimado (US\$)	Unidad de medida	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta final	Medio de verificación
<u>Componente I: Apoyo Institucional</u>										
Talleres y eventos de capacitación e intercambio de experiencias. Definición de talleres y eventos: (i) eventos, conferencias y seminarios; (ii) cursos de inducción y de capacitación al personal de Conagua y de los OO en aspectos estratégicos que contribuyan al desarrollo integral de los OO presenciales o en línea; y (iii) cursos para consultores del sector.	250.000	Evento	0	3	3	3	3	3	15	Reportes semestrales
Acciones de apoyo institucional distintas a capacitación. Definición: (i) elaboración de estudios relacionados con el sector de agua potable y saneamiento; (ii) elaboración de documentos de análisis y difusión de buenas prácticas; y (iii) diseño de sistemas informáticos para el procesamiento, manejo y análisis de información.	50.000	Acción	0	0	0	0	1	1	2	Reportes semestrales

Productos	Costo estimado (US\$)	Unidad de medida	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta final	Medio de verificación
Componente II: Inversión en acciones integrales										
Planes de Desarrollo Integral realizados	700.000	Plan	0	5	10	20	15	0	50	Reportes semestrales
Actividades vinculadas con el uso y la certificación con la herramienta AquaRating. Definición de actividades: (i) adquisición de la licencia de uso; (ii) certificación; y (iii) acompañamiento en el uso de la herramienta.	280.000	Acción	0	0	5	5	10	10	30	Reportes semestrales
Estudios de cambio estructural realizados. Definición de estudio de cambio estructural: (i) estudios de gobierno corporativo, (ii) mejora de la estructura organizacional; (iii) estudio de costos y tarifas y procesos de actualización.	1.400.000	Estudio	0	0	4	4	5	5	18	Reportes semestrales
Estudios de apoyo a la gestión realizados. Incluye: (i) desarrollo de sistemas de control de gestión, planeación y presupuesto; y (ii) elaboración de expedientes técnicos, términos de referencia y proyectos ejecutivos.	1.400.000	Estudio	0	0	4	4	5	5	18	Reportes semestrales
Acciones comerciales realizadas. Definición de acciones comerciales: (i) adquisición e instalación de micro-medidores; (ii) adquisición e instalación de equipos de software y hardware que optimice los procesos comerciales; (iii) actualización del padrón de usuarios; (iv) adquisición de equipos de lectura, facturación y cobro; y (v) acciones vinculadas con una mejor atención al cliente (pago del servicio, quejas y reclamos, solicitud de servicios).	47.250.000	Acción	0	10	40	40	50	40	180	Reportes semestrales

Productos	Costo estimado (US\$)	Unidad de medida	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta final	Medio de verificación
Acciones financieras y administrativas realizadas. Definición de acciones financieras y administrativas: (i) adquisición e instalación de sistemas de contabilidad; (ii) adquisición e instalación de sistemas de planificación financiera; e (iii) integración de sistemas comerciales y financieros.	42.770.000	Acción	0	10	40	40	50	24	164	Reportes semestrales
Acciones físicas realizadas. Definición de acciones físicas: (i) rehabilitación de líneas de conducción y/o redes de distribución; (ii) mejoramiento de fuentes; (iii) rehabilitación de estaciones y cárcamos de bombeo, motores y equipo eléctrico; (iv) sistemas de medición, incluyendo telemetría y monitoreo, macro medición, Scada; y (v) actualización de catastro de redes e infraestructura y generación del sistema de información y modelación hidráulica.	105.000.000	Acción	0	5	20	25	30	20	100	Reportes semestrales
Esquemas de financiamiento diseñados	500.000	Esquema	0	0	1	1	0	0	2	Reportes semestrales

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

País: Estados Unidos Mexicanos
Proyecto: ME-L1176. Proyecto para el Desarrollo Integral de Organismos Operadores de Agua y Saneamiento (PRODI)
Organismo Ejecutor: Comisión Nacional del Agua (Conagua)
Preparado por: Gloria Coronel, especialista líder en gestión financiera; Victor Escala, especialista fiduciario en adquisiciones; Uriel Barrios, consultor fiduciario.

I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 El objetivo general del PRODI, es apoyar a la CONAGUA a fin de mejorar la calidad del servicio de agua y saneamiento en poblaciones, preferentemente entre 50 mil y 900 mil habitantes, mediante la ejecución de proyectos integrales de corto y mediano plazo por parte de los organismos operadores (OO) responsables de la prestación del servicio, con el fin de impulsar su sostenibilidad operativa y financiera. El programa tendrá los siguientes alcances: (i) desarrollar planes de negocios con un horizonte de tres a cinco años y con inversiones anuales que generen impactos de corto plazo y mejoren la eficiencia operativa y comercial de los OO; y (ii) el desarrollo de una metodología para priorizar paquetes de acciones integrales que incluirán los planes de inversiones anuales.

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR (OE)

- 2.1 La entidad ejecutora será la Comisión Nacional del Agua (Conagua), a través de su Gerencia de Fortalecimiento de Organismos Operadores, con apoyo de la Gerencia de Cooperación Internacional y la Gerencia de Recursos Financieros. La ejecución del programa es descentralizada a nivel nacional con la participación de las direcciones locales, los OO y municipios, así como la propia Conagua. Adicionalmente, para los aspectos de coordinación con el BID, el PRODI contará con el apoyo del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi), en su rol de agente financiero designado por la SHCP.

III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 3.1 En septiembre de 2013, para la preparación del préstamo 3133/OC-ME (ME-L1147), CME aplicó la herramienta SECI a la Conagua (IDBDOCS#38328010) que resultó en con una evaluación ponderada de 95,08% indicando un nivel de desarrollo satisfactorio (ver cuadro a continuación).

Consolidación Resultados Capacidades	Cuantificación			Desarrollo (ND, ID, MD, SD)	Nivel de Riesgo (RA, RS, RM, RB) Calificación %
	Calificación %	IR%	Ponderado %		
CPO	96.67	25	24.17	CPO	96.67
CE	90.91	45	40.91	CE	90.91
CC	100.00	30	30.00	CC	100.00
TOTAL		100	95.08	TOTAL	

- 3.2 Por otra parte, durante la preparación de esta operación, el Banco se encuentra en proceso de desarrollo de la Plataforma para el Análisis de Capacidad Institucional (PACI), una nueva herramienta de evaluación institucional, en la que seleccionaron al PRODI como piloto para su aplicación. En julio del presente año, la firma consultora C-230 aplicó con apoyo del Banco el PACI a la Conagua dando resultados parciales debido a que el módulo para subejecutores aún estaba en proceso de desarrollo. Considerando lo anterior y el resultado del SECI del 2013 antes mencionado, CME realizó entrevistas con varios funcionarios de Conagua quienes confirmaron que los sistemas para la ejecución fiduciaria de esta operación se mantienen y por lo tanto, se considera que Conagua tiene un nivel Desarrollo Suficiente (DS) y un Riesgo Bajo (RB) para la ejecución del programa. En vista de lo anterior, se recomienda revisión ex post de desembolsos y ex post en materia de adquisiciones, salvo cuando en el plan de adquisiciones indique lo contrario, para procesos específicos.
- 3.3 Aspectos a ser considerados en las estipulaciones especiales del contrato de préstamo:
- Entrada en vigencia del contrato de mandato que designa al Bansefi como agente financiero.
 - El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, gastos elegibles efectuados por el prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo en cualquiera de las categorías de inversión, hasta por la suma de hasta US\$40.000.000 (20% del monto propuesto del préstamo), siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 17 de julio de 2015 (fecha de aprobación del perfil de proyecto), pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.
 - El tipo de cambio para la rendición de cuentas será el del Banco de México del último día hábil del mes anterior a la fecha de transferencia de los recursos y pago para el gobierno federal.
 - Presentación de informes financieros auditados anuales del programa, dictaminados de acuerdo a los términos de referencia acordados con el Banco y la Secretaría de la Función Pública (SFP), dentro de un plazo de 180 días posteriores al cierre fiscal. El último de estos informes se presentará dentro de un plazo de 180 días posteriores a la fecha estipulada como último desembolso.
 - Presentación de informes semestrales no auditados dentro de los 60 días posteriores al cierre de cada semestre calendario.
 - Antes de que pueda efectuarse cualquier llamado de licitación o la adjudicación de un contrato, el organismo executor deberá presentar para la revisión y aprobación del Banco, el plan de adquisiciones propuesto, de conformidad con lo dispuesto en las Políticas de Adquisiciones del Banco. Este plan deberá ser actualizado cada doce (12) meses durante la ejecución del programa, o con mayor frecuencia, según las necesidades del proyecto, y cada versión actualizada será sometida a la revisión y aprobación del Banco, determinándose en el mismo, cuáles contrataciones están sujetas a revisión ex ante y ex post.

IV. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 4.1 En el marco del programa se tiene prevista la adquisición de obras principalmente, así como de bienes, servicios diferentes de consultoría y servicios de consultoría de firmas

o de individuos, pero en menor medida en estos casos. A estos efectos aplicarán las Políticas de Bienes y Obras (GN-2349-9) y Políticas de Consultoría (GN-2350-9) ambas de 2011. Si éstas fueran modificadas, se podrá aplicar la nueva versión de las mismas siempre que el ejecutor lo acepte por escrito.

- 4.2 Los contratos de obras, bienes y servicios diferentes de consultoría generados bajo el proyecto y sujetos a Licitación Pública Internacional (LPI) y las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) se ejecutarán usando los documentos de licitación armonizados entre la SFP y el Banco, que están disponibles en <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/credito/normace.htm>.
- 4.3 Los contratos de servicios de consultoría generados bajo el proyecto se ejecutarán utilizando la Solicitud Estándar de Propuestas (SEPs) acordada entre el Banco y la SFP, que se podrán consultar en el enlace mencionado en el párrafo anterior.
- 4.4 Los contratos de servicios de consultoría con consultores individuales se realizarán usando el modelo de contrato de consultores individuales acordado también entre el Banco y la SFP que se podrá consultar el enlace en el numeral ¶4.2.
- 4.5 Cabe destacar que en febrero de 2013, el Directorio del Banco aceptó el uso incrementado del sistema de adquisiciones y contrataciones públicas de México (adopción del sistema de contrataciones públicas de México), de conformidad con lo establecido en el documento de actualización de estrategia de país (GN-2595-3)¹, el cual se podrá utilizar una vez suscrito el correspondiente acuerdo de implementación con el gobierno de México.
- 4.6 **Adquisiciones directas.** Se prevé la contratación directa de la entidad AquaRating, agencia de calificación para prestadores de servicios de agua y saneamiento que evalúa su desempeño mediante indicadores y prácticas de gestión, estableciendo una referencia internacional basándose en información verificada por auditores acreditados e independientes, a través de la adquisición de la licencia de uso de la plataforma de evaluación on-line, así como la certificación de los resultados. Se podrá contratar directamente la adquisición de la licencia correspondiente y la certificación hasta por la cantidad de US\$15.000 por OO participante que utilice la herramienta. Esta contratación directa se justifica con base al supuesto previsto en el párrafo 3.6 (c) de las políticas GN-2349-9 que establece: “el equipo requerido es patentado o de marca registrada”, por cuanto se trata de un *software* propietario que solo puede obtenerse de una sola fuente (AquaRating).
- 4.7 El Estado y/OO pueden iniciar el proceso de selección y contratación de las obras cuando hayan recibido los recursos de todas las fuentes. En ocasiones esto puede ser un factor de demora para el inicio del proceso de selección de contratistas y de las obras correspondientes.

¹ El alcance del uso del sistema federal de contrataciones públicas de México será para todos los contratos de montos hasta el umbral establecido por el Banco para aplicar LPI en las adquisiciones de obras (referencialmente US\$15 millones), de bienes y servicios (referencialmente US\$3 millones). Por sobre estos montos se deberán aplicar las políticas del Banco GN-2349-9 y GN-2350-9. El uso del sistema no incluye lo siguiente: (i) contratos de servicios de consultoría; (ii) contratos de PEMEX; (iii) contratos realizados con normativa de gobiernos estatales y municipales y; (iv) contrataciones directas entre entidades públicas (contratos interadministrativos). Tampoco aplican las disposiciones del sistema federal relativas a la exclusión de extranjeros y grado de integración nacional.

Tabla 2. Montos límites (US\$)

Obras			Bienes ²			Consultoría	
Licitación Pública Internacional	Licitación Pública Nacional	Comparación de Precios	Licitación Pública Internacional	Licitación Pública Nacional	Comparación de Precios	Publicidad Internacional Consultoría	Lista Corta 100% Nacional
>15.000.000	< 15.000.000 y > 500.000	< 500.000	> = 3.000.000	<3.000.000 >=100.000	<100.000	> 200.000	< 500.000

- 4.8 **Supervisión de adquisiciones.** Considerando el nivel de riesgo bajo del proyecto en materia fiduciaria y de la experiencia acumulada en las anteriores operaciones, la revisión será ex post, a menos que se determine lo contrario por escrito en el plan de adquisiciones para contrataciones específicas. Se considera una visita de inspección anual. La revisión ex post de adquisiciones será realizada por una firma auditora externa que presentará un cuaderno especial con el informe de adquisiciones, de acuerdo con los términos de referencia acordados entre el Banco y la SFP.
- 4.9 **Límites para revisión ex post.** Obras US\$15.000.000; Bienes: US\$3.000.000; Servicios de consultoría: US\$500.000 (firmas) y US\$100.000 (individuales).
- 4.10 **Registros y archivos.** Los archivos deberán estar disponibles para cualquier revisión de adquisiciones que el Banco considere pertinente.

V. ACUERDOS Y REQUISITOS DE GESTIÓN FINANCIERA

A. Programación y Presupuesto

- 5.1 La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es el ente responsable de la coordinación y preparación del presupuesto y el monitoreo de su ejecución. Anualmente, la Conagua firma anexos de ejecución y técnicos con los gobiernos de los estados y con base en ellos transfiere los recursos a las direcciones de administración y finanzas respectivas y/o OO.
- 5.2 Una vez firmado el préstamo, los gastos con cargo al financiamiento deben ser identificados presupuestalmente con cargo a recursos de crédito externo (dígito 2). Todos los gastos previos a la vigencia del contrato se registran con dígito 1 recursos federales, y de acuerdo a la Ley pueden ser presentados para reembolso como reconocimiento retroactivo.

B. Contabilidad y Sistemas de Información

- 5.3 El programa es ejecutado en forma descentralizada por los OO elegibles para el programa. La contabilidad del programa estará inserta en los sistemas nacionales a nivel federal en la Conagua, y a nivel estatal en cada uno de los OO y/o municipios participantes. Anualmente firman anexos ejecución y técnicos con el gobierno de los estados y/o OO, se acuerdan los flujos de caja para las obras autorizadas y la Conagua transfiere los recursos al Estado y/o OO, y el presupuesto federal queda ejercido al momento de registrar dicha transferencia. Cada entidad federativa y/o OO es responsable de registrar y contabilizar las transferencias recibidas como también los

² Incluye servicios diferentes a la consultoría.

gastos de cada proyecto. El PRODI requerirá que los estados y/o OO realicen aportación local (de acuerdo al POD no será requisito contractual presentar evidencia del gasto al BID; este aspecto está reflejado en el cuadro de costos). Los recursos de la Conagua se depositarán en cuentas bancarias exclusivas para el PRODI. Cambios en los convenios de ejecución, por proyecto y/o monto, deben ser previamente autorizados por la Conagua, al final del ejercicio. Si hubiera remanentes de recursos, estos deben ser reintegrados a la Conagua.

- 5.4 La Conagua cuenta con el Sistema de Administración Integral (SAI) para el seguimiento a nivel nacional de la radicación de recursos que la Conagua central realiza a los estados, OO y/o municipios, sobre los contratos que se aprueban con base en los anexos de ejecución y técnicos. El detalle de lo pagado con dicho recurso se encuentra resguardado y registrado en los sistemas de los estados, OO y/o municipios a quienes se les transfirió el recurso.
- 5.5 Cada OO es responsable de enviar a la Conagua, a través de las direcciones locales, informes de avance físico financiero de ejecución en forma trimestral y resumen anual. El modelo y frecuencia de reportes se especifica en el MOP.

C. Desembolsos, Flujo de Fondos y Respaldo de Gastos

- 5.6 Para esta operación, al igual que otras operaciones con el gobierno mexicano, se anticipa que los desembolsos con cargo al financiamiento del préstamo, serán bajo la modalidad de “reembolso de gastos”.
- 5.7 Basado en la experiencia que el Banco ha obtenido de la ejecución del PROSSAPYS I, II, III y el actual préstamo 3133/OC-ME (ME-L1147) con la Conagua, en los cuales durante las visitas de campo ha observado la existencia de controles adecuados en los estados, para el control y registro de los recursos, como también el seguimiento que realiza la Conagua, el Banco propuso una simplificación en la documentación para la rendición de gastos y promoción de un mayor descanso en los controles y uso del sistema país. Considerando que para el PRODI, la Conagua ejercerá los recursos del financiamiento con cargo al presupuesto federal de la misma manera que para el PROSSAPYS, el respaldo de gastos del PRODI que reconocerá el BID, se sustentará con las transferencias de recursos a las secretarías de finanzas de los estados y/o OO para ejecución de los anexos de ejecución y técnicos firmados entre la Conagua y los estados y/o OO participantes, restando el 15% del total por posibles reintegros y/o gastos no elegibles.
- 5.8 La Conagua cuenta con el sistema de control y seguimiento (PROME) (similar al SISBA en el proyecto PROSSAPYS) para dar seguimiento a las obras que realizan los OO. Este sistema es administrado por la Gerencia de Fortalecimiento de Organismos Operadores, permitiendo al área técnica monitorear las acciones que se implementen bajo el marco del PRODI, vigilando las fechas de las acciones registradas en cada etapa de los procesos de licitación, contratación y ejecución de los contratos correspondientes, así como los montos estimados y finales de ejecución de cada contrato. Con recursos de cooperación técnica asociada, la Conagua fortalecerá este sistema.

- 5.9 El tipo de cambio a ser aplicado para la conversión a US\$ de los pagos en MXN será el del Banco de México del último día hábil del mes anterior a la fecha de transferencia de los recursos y gasto para el gobierno federal.

D. Control Interno y Auditoría Interna

- 5.10 La SFP es el órgano responsable a nivel central, a través de los Órganos Internos de Control (OIC), del control interno y las auditorías interna. En cada dependencia o entidad, hay por lo menos tres funcionarios directivos que son funcionarios de la SFP en los términos de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, y éstos se apoyan en funcionarios de la dependencia asignados al OIC para cumplir con el plan de trabajo aprobado por la SFP anualmente. El OIC es también responsable de colaborar con los auditores externos y del seguimiento a la implementación de las recomendaciones realizadas por sus propios auditores y por externos. Este esquema de organización para la supervisión del control interno también aplica a nivel estatal.

E. Control Externo e Informes

- 5.11 La Auditoría Superior de la Federación (ASF), es el órgano dependiente del poder legislativo responsable por la auditoría externa gubernamental. De acuerdo con la ley, la ASF inicia formalmente sus labores de fiscalización a partir de la rendición de la cuenta pública de un determinado ejercicio por parte del Ejecutivo, en el mes de mayo del siguiente año, y presenta su informe al Legislativo en febrero del año siguiente al de inicio de su trabajo. Es decir, el informe se presenta 14 meses después del cierre del ejercicio fiscal. La ASF no realiza las auditorías financieras requeridas contractualmente por el Banco; no obstante, de acuerdo a su plan de trabajo, ha realizado auditorías operativas de algunos proyectos financiados parcialmente por el Banco. Estos informes se han considerado en la supervisión de las operaciones.
- 5.12 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal confiere a la SFP por medio de la Dirección General de Auditorías Externas (SFP-DGAE) la responsabilidad de designar los despachos de auditores externos para auditar los proyectos con OFI, como también la operación de los organismos descentralizados y desconcentrados como CONAGUA, lo que representa una designación de más de 350 auditorías externas. En el 2012 el Banco firmó un Memorándum de Entendimiento Técnico con la SFP y el BM, armonizando términos de referencia para las auditorías y modelos para la presentación de informes financieros semestrales y anuales. El programa presentará un Informe Financiero Auditado (IFA) anual y uno al final. Considerando la descentralización del programa se recomienda ampliar el plazo de presentación del IFA de 120 a 180 días después del cierre fiscal y el último a 180 días después de la fecha estipulada como último desembolso. El costo de las auditorías podrá ser financiado con los recursos del préstamo.

F. Plan de supervisión financiera

Tabla 3. Plan de supervisión financiera

Actividad de supervisión	Plan de Supervisión			
	Naturaleza y alcance	Frecuencia	Responsable	
			Banco	Tercero
Financieras	Revisión ex post del respaldo financiero de solicitudes de desembolsos	Periódica	Especialista Fiduciario, Financiero	Auditor externo con el IFA
	Visita de inspección fiduciaria/análisis de controles internos y ambiente de control para pagos y adquisiciones	Anual	Jefe de Proyecto, especialista Fiduciario, Financiero y Adquisiciones.	
	Asignación anual de recursos presupuestarios necesarios para la ejecución del proyecto	Anual	Jefe de Proyecto con el apoyo del especialista Fiduciario-Financiero	Ejecutor
Cumplimiento	Presentación de informes financieros	Anual y Final	Jefe de Proyecto con el apoyo del especialista Fiduciario-Financiero	Ejecutor
	Condiciones previas al primer desembolso	Una vez	Jefe de Proyecto y Equipo Fiduciario	Ejecutor

G. Mecanismo de ejecución

- 5.13 El esquema de ejecución propuesto es descentralizado y coordinado por la Conagua, a través de las direcciones locales. La Conagua con base a los anexos de ejecución y técnicos, canalizará los recursos a los gobiernos de los estados u OO para que estos últimos lo ejecuten. El PRODI requerirá que los estados y/o OO realicen aportación local que de acuerdo al POD no será requisito contractual presentar evidencia del gasto al BID; este aspecto está reflejado en el cuadro de costos. Para este programa se actualizarán el MOP que reflejará la simplificación en la rendición de Banco (ver puntos anteriores).

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/15

México. Préstamo ____/OC-ME a los Estados Unidos Mexicanos
Proyecto para el Desarrollo Integral de Organismos Operadores
de Agua y Saneamiento (PRODI)

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 los Estados Unidos Mexicanos, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Proyecto para el Desarrollo Integral de Organismos Operadores de Agua y Saneamiento (PRODI). Dicho financiamiento será por la suma de hasta US\$200.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el ____ de _____ de 2015)