

**DOCUMENTO DE INFORMACIÓN SOBRE EL PROYECTO (DIP)
ETAPA DE EVALUACIÓN INICIAL**

Informe n.º AB5802

Nombre del proyecto	Programa de Mejoramiento de Eficiencias del Sector de Agua Potable y Saneamiento (PROME)
País	México
Sector	Abastecimiento de agua (50%); saneamiento (25%); administración del Gobierno central (25%)
Número de identificación del proyecto	P121195
Prestatario(s)	GOBIERNO DE MÉXICO
Organismo de ejecución	Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) Av. Insurgentes Sur n.º 2416, 4.º Piso Col. Copilco El Bajo México, D. F. México 04340 Tel.: (52 55) 5174 4461 Correo electrónico: estrellita.fuentes@conagua.gob.mx
Categoría ambiental	<input type="checkbox"/> A <input checked="" type="checkbox"/> B <input type="checkbox"/> C <input type="checkbox"/> FI <input type="checkbox"/> Por determinar
Fecha de elaboración del DIP	1 de julio de 2010
Fecha de autorización de la evaluación inicial	2 de julio de 2010
Fecha de aprobación por el Directorio Ejecutivo	9 de septiembre de 2010

1. Antecedentes del país y del sector

1. La economía de México está en un proceso de recuperación luego de la profunda contracción de la actividad económica que se produjo como consecuencia de la crisis económica y financiera mundial. Por tratarse de una economía relativamente abierta, México fue severamente golpeado por el colapso del comercio internacional registrado en el último trimestre de 2008 y el primero de 2009. A raíz de esto, el crecimiento económico anual de 2008 se redujo hasta un magro 1,3% y el producto interno bruto (PIB), de hecho, se contrajo el 6,5% en 2009. En consonancia con la recuperación mundial de la producción y el comercio, y en respuesta a las políticas fiscales y monetarias contracíclicas aplicadas por el Gobierno, la actividad económica de México repuntó en la segunda mitad de 2009 y está posicionada para lograr un desempeño sólido este año. La recuperación se debe principalmente al resurgimiento de la demanda de exportaciones.

Los desafíos

2. **México enfrenta una crisis de agua aguda, producto del crecimiento acelerado de la población y la gestión subóptima de los recursos hídricos.** La seria disparidad regional dentro

del país en términos de disponibilidad de agua¹ persiste², a pesar de las mejoras sostenidas de los últimos años en el acceso, que demuestran el compromiso del Gobierno con la búsqueda de una gestión de los recursos hídricos sostenible y más equitativa. La sobreexplotación es especialmente dramática en el caso de los recursos subterráneos, y la calidad del agua se está deteriorando a causa de la falta de un tratamiento adecuado de las aguas residuales³. El agua superficial y subterránea del país es víctima de la sobreexplotación y la contaminación, a causa del uso ineficiente del agua en un contexto de escasez. En 1995, la disponibilidad de agua en México era de 11 500 metros cúbicos por persona por año. En 2005, esa cantidad ya había bajado a 4288 metros cúbicos⁴.

3. El sector de abastecimiento de agua y saneamiento presenta ineficiencias físicas y comerciales significativas y un bajo nivel de recuperación de costos financieros. El problema de la escasez de agua se ve acentuado por el hecho de que muchos de los organismos operadores de abastecimiento de agua y saneamiento no hacen un uso eficiente de los recursos hídricos. De acuerdo con el informe más reciente sobre el sector publicado por la CONAGUA⁵, la tasa promedio ponderada de agua no facturada correspondiente a los organismos operadores de agua en comunidades con más de 50 000 habitantes es del 38%, mientras que la tasa de cobro de tarifas promedio es del 79% sobre una muestra de organismos operadores en municipalidades con más de 50 000 habitantes. En la misma muestra, la eficiencia general (indicador utilizado en México para medir tanto las pérdidas operativas como las comerciales) alcanza un total del 44%. Además, según un informe del Banco de 2005, el sector en su totalidad no alcanza a generar ingresos suficientes para cubrir todos los costos⁶. En la muestra mencionada anteriormente, por ejemplo, solo se recuperó el 79% de los costos de operación y mantenimiento.

La respuesta institucional

4. El Gobierno federal considera como una prioridad al sector de agua y saneamiento, por lo que está promoviendo inversiones importantes en proyectos de infraestructura en los servicios de agua, saneamiento y drenaje en los centros urbanos, en parte en el contexto de programas de participación del sector privado. Al comienzo de su mandato, el Gobierno de Calderón lanzó una serie de iniciativas ambiciosas destinadas a desarrollar una estrategia nacional integral en sectores clave⁷. Entre otros, el Programa Nacional Hídrico (PNH) establece

¹ Las regiones del norte, el noroeste y el centro del país, semiáridas y áridas, representan el 85% del PIB y cuentan con el 92% de las zonas irrigadas, pero solo reciben el 28% de la escorrentía total. El acceso al agua sigue siendo un factor de pobreza y marginalización, en especial en comunidades rurales e indígenas que dependen casi exclusivamente de las napas subterráneas para sus actividades. En México, no tienen acceso al agua potable 10,6 millones de personas y solo el 37,9% de la población rural cuenta con un sistema de alcantarillado adecuado.

² Douglas Olson y Gustavo Saliel, "Water Resources: Averting a Water Crisis in Mexico", en *Mexico 2006-2012: Creating the Foundations for Equitable Growth*, Banco Mundial, 2006.

³ Julia Carabias y Rosalva Landa, *Agua, medio ambiente y sociedad. Hacia la gestión integral de los recursos hídricos en México*, Universidad Autónoma de México, El Colegio de México y Fundación Río Arronte, 2005.

⁴ *Estadísticas del agua en México*, CONAGUA, edición 2010.

⁵ *Situación del subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento*, CONAGUA, edición 2009.

⁶ *México: Revisión del gasto público para infraestructura*, informe n.º 33483-MX, Banco Mundial, 2005.

⁷ El Plan Nacional de Desarrollo 2007-12 (PND) establece los objetivos y las estrategias (por concretarse antes de la finalización del mandato de la administración actual, en 2012), puestos en marcha mediante un conjunto de programas sectoriales para el período 2007-12. Los compromisos del PND en materia de recursos hídricos son, por lo tanto, congruentes con el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en ejecución por parte de la SEMARNAT; el Programa Nacional de Infraestructura, puesto en vigor por el Gobierno federal por medio de la CONAGUA, según convenio con la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción; el PNH, puesto en

una inversión aproximada de US\$10 000 millones destinada al sector de agua y saneamiento hasta 2012, mediante proyectos a gran escala (denominados “emblemáticos”), junto con los programas de inversión vigentes. Además del logro de las metas planteadas en el PNH, el plan también tiene en cuenta la necesidad de fortalecer la eficiencia operativa y comercial de los organismos operadores de agua, con la meta de lograr que la eficiencia general aumente el 8% y alcance el 44% antes de 2012.

5. A fin de poner en marcha la estrategia, la CONAGUA (institución a cargo de la ejecución del marco de políticas del sector del agua) puede recurrir a varios programas federales de inversión. La CONAGUA es la principal institución del sector. Su misión es “administrar y preservar las aguas nacionales, con la participación de la sociedad, para lograr el uso sustentable del recurso”. La CONAGUA detenta el mandato de ejecutar el PNH mediante diversos programas de subsidios de inversión federal, mucho de los cuales financian también actividades orientadas al mejoramiento de la eficiencia⁸. De hecho, el financiamiento federal general para el mejoramiento de la eficiencia, por ejemplo, aumentó de aproximadamente Mex\$290 millones (US\$23 millones o el 8% del gasto federal general en el sector de abastecimiento de agua y saneamiento) en 2002 a más de Mex\$4000 millones (US\$315 millones o el 14% del gasto federal general en el sector de abastecimiento de agua y saneamiento) en 2008⁹. Sin embargo, esos programas no siempre están totalmente coordinados en términos de propósito y foco geográfico; a causa de la falta de armonización entre ellos, consisten principalmente en mecanismos de financiamiento, en lugar de ser instrumentos integrales para la modernización del sector.

El PATME: Una respuesta piloto para tratar el mejoramiento de la eficiencia

6. A fin de explorar la viabilidad de un instrumento exclusivo para promover la eficiencia de los servicios de agua, la CONAGUA lanzó en 2006 el Programa de Asistencia Técnica para la Mejora de Eficiencias del Sector de Agua y Saneamiento (PATME). El PATME, financiado parcialmente mediante un préstamo de asistencia técnica del Banco por un valor de US\$25 millones¹⁰, se diseñó como un proyecto piloto de asistencia técnica para explorar maneras de modernizar significativamente los organismos operadores de agua participantes. El PATME apoyó las iniciativas del Gobierno de México para desarrollar las herramientas y los instrumentos destinados a respaldar a las autoridades locales al momento de mejorar la sostenibilidad financiera y la eficiencia de la prestación de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento. La CONAGUA desarrolló nuevas normas y manuales en el campo de las mejoras de eficiencia y ha comenzado a reunir indicadores de desempeño de los organismos operadores. El proyecto también respaldó el mejoramiento de la eficiencia comercial y operativa en un grupo de organismos operadores seleccionados.

7. El PATME, que finalizó en marzo de 2010, tuvo resultados alentadores, y la CONAGUA tiene interés en extraer enseñanzas y ampliar el proyecto. El informe final de

ejecución por la CONAGUA, y el Programa Especial de Cambio Climático, aplicado por la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático.

⁸ Los programas de financiamiento de actividades orientadas al mejoramiento de la eficiencia fueron APAZU, PRODDER, G.I.C. RAMO33 y F.I.S.M.

⁹ Cifras en pesos en términos nominales; *Situación del subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento*, CONAGUA, edición 2009.

¹⁰ P091695, aprobado por el Directorio en agosto de 2005 y finalizado el 30 de marzo de 2010.

ejecución (IFE) del proyecto está en proceso de elaboración en la actualidad, pero ya se encuentran disponibles los primeros resultados de una evaluación detallada realizada por consultores independientes con financiamiento del PATME¹¹, además de otros datos suministrados por la CONAGUA. En los primeros tres años del PATME, la eficiencia total de los organismos operadores participantes registró un aumento de cinco puntos porcentuales (del 37,3% al 42,4%) gracias a las acciones financiadas en el contexto del PATME y otros programas¹². Al mismo tiempo, la evaluación del PATME reveló la necesidad de una supervisión más estricta, una asistencia técnica más sólida (en especial para los organismos operadores más deficientes) y una mayor flexibilidad en relación con las limitaciones fiduciarias de organismos operadores más avanzados.

2. Objetivos

Objetivo de desarrollo del proyecto

8. El objetivo de desarrollo del proyecto es mejorar la eficiencia de los organismos operadores de agua participantes mediante la asistencia técnica y el financiamiento.

Beneficiarios del proyecto

9. Los principales beneficiarios del proyecto serán organismos operadores de agua descentralizados ubicados en comunidades urbanas con más de 20 000 habitantes, que contarán con una mayor capacidad en relación con el mejoramiento de la eficiencia. Los organismos operadores de agua admisibles también se beneficiarán a partir de una mejor gestión del conocimiento y la información, y podrán ofrecer servicios de agua y saneamiento eficientes y confiables a los usuarios, que son los beneficiarios finales del proyecto.

Indicadores de resultados de nivel del objetivo de desarrollo del proyecto

10. El seguimiento sobre el avance para lograr el objetivo de desarrollo se realizará mediante los siguientes indicadores:

- cantidad de organismos operadores de agua cuya recaudación en pesos mexicanos por metro cúbico producido aumente el 5% en términos reales;
- cantidad de organismos operadores de agua cuyo consumo de energía en kWh por metro cúbico producido se reduzca el 5%;
- cantidad de organismos operadores de agua con un mejoramiento de la eficiencia comercial del 5% o superior;
- aumento absoluto promedio en la eficiencia total de organismos operadores de agua que hayan participado del proyecto durante al menos dos años.

¹¹ *Estudio de evaluación de resultados actuales y presentación de experiencias del programa PATME*, CONAGUA, 2009.

¹² El índice de eficiencia de recaudación se incrementó del 69,8% al 76,6% entre 2006 y 2009, mientras que la eficiencia operativa del mismo período registró un aumento muy moderado (del 53,4% al 55,3%).

3. Justificación para la participación del Banco

11. **México mantiene una asociación de larga data con el Grupo del Banco Mundial, que abarca la prestación de todo el espectro de servicios financieros, de conocimiento, y de coordinación y convocatoria, y la estrategia de alianza con el país (EAP) destinada a México en vigencia¹³, basada en el deseo de las autoridades mexicanas de mantener dicha relación.** La EAP señala en su informe de situación del mes de febrero de 2010 que desarrollar la infraestructura y garantizar [...] la sostenibilidad ambiental son temas clave. El Banco también es una entidad clave al momento de aprovechar la experiencia internacional para respaldar enfoques innovadores para lidiar con los desafíos que enfrenta el sector de abastecimiento de agua y saneamiento de México; por ejemplo, programas de mejoramiento de la eficiencia a gran escala para varios organismos operadores de agua de países grandes y pequeños de América Latina y del resto del mundo.

12. **La operación de préstamos para proyectos de inversión propuesta es parte de un trabajo integral en el sector del agua, que incluye un préstamo para políticas de desarrollo aprobado recientemente y un programa de asistencia técnica no crediticia, actualmente en ejecución, además de algunas actividades de fondo fiduciario.** El Préstamo para Políticas de Desarrollo (P120134: Préstamo para políticas de desarrollo de adaptación al cambio climático en el sector del agua) fue aprobado el 10 de junio de 2010 y apunta a respaldar el programa de adaptación del país en el sector del agua. El Programa de Asistencia Técnica fue lanzado en una reunión de alto nivel reciente entre el Banco y la CONAGUA, con representantes de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría de Economía. Ya se comenzó con la ejecución de varias actividades de ese conjunto integral, como el apoyo a la CONAGUA en el desarrollo de la visión de largo plazo del sector y el trabajo en una serie de actividades y en la elaboración de documentos para posicionar la adaptación al cambio climático en el sector del agua en la COP 16. Otras actividades financiadas mediante fondos fiduciarios respaldarán trabajos adicionales sobre las temáticas relacionadas con la escasez de agua y eficiencia a nivel del Gobierno federal, los estados y los municipios.

13. **Por último, este proyecto también está alineado con el nuevo enfoque basado en los resultados de la Unidad de Gestión de País.** La Oficina Regional de América Latina y el Caribe decidió recientemente crear algunos programas pilotos en la región, México incluido, que apuntan a estructurar los programas de trabajo en torno a una serie limitada de resultados, a fin de hacer un seguimiento de la ejecución de la EAP en cada sector. Uno de los tres resultados elegidos para el Programa de Desarrollo Sostenible de México es el de aumentar la eficiencia y mejorar la gestión del sector del agua; al concentrarse en el mejoramiento de la eficiencia de los organismos operadores de abastecimiento de agua participantes, el proyecto propuesto está totalmente alineado con ese resultado y contribuye significativamente a él.

¹³ Informe n.º 42846-MX, 4 de marzo de 2008, aprobado por el Directorio en abril de 2008.

4. Descripción

Componente 1: Mejoramiento de la gestión de la información y los conocimientos relativos al sector de abastecimiento de agua y saneamiento (costo estimado: US\$5 millones, financiamiento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento [BIRF]: 100%)

14. Mediante este componente se continuarán las actividades de gestión de la información y los conocimientos, emprendidas como parte del PATME, y se brindará apoyo general CONAGUA en su tarea de mejorar la capacidad de los participantes en el sector de agua y saneamiento en lo que respecta a eficiencia. Para lograr esto, el componente constará de dos tipos de actividades.

15. **Gestión de la información.** La CONAGUA procurará generar un caudal de información que mejorará los análisis y los procesos de toma de decisiones dentro de la comisión y en el sector en general. Las siguientes son algunas de las actividades previstas:

- *Continuación de la labor de preparación de indicadores estandarizados para medir el desempeño de los organismos operadores de abastecimiento de agua y saneamiento (OOAAS).* En el contexto del PATME, se comenzó a trabajar en esos estándares, aunque los resultados preliminares aún no se han aplicado y, en su lugar, se continúan utilizando indicadores incompatibles entre sí. En el marco del PROME, el componente servirá para financiar consultorías que permitirán continuar esta labor.
- *Actividades de armonización en los sistemas de información existentes relativos a OOAAS.* Actualmente, la CONAGUA maneja tres sistemas de información con distintos alcances geográficos, propósitos, periodicidad e indicadores. Si bien estos sistemas —que operan diferentes departamentos de la CONAGUA— inicialmente se mantendrían, mediante el proyecto se intentaría conectar y relacionar los datos que contienen y avanzar hacia la armonización de indicadores y definiciones. Por eso, en virtud del PROME, se financiarán las consultorías y el mejoramiento de los sistemas de información.
- ***Puntos de referencia internos y externos.*** Paralelamente, la CONAGUA está intentando divulgar más estos datos y lograr que sean más fáciles de utilizar. Ya se publica en papel un compendio anual de datos provenientes de cientos de OOAAS, pero esto no permite determinar puntos de referencia con facilidad ni comparar los organismos operadores entre sí o a lo largo de un período. La CONAGUA está interesada en proporcionar una versión depurada de esta información, ya sea a través de un informe analítico o un sitio web interactivo que ofrezca herramientas de comparación. Para lograrlo, se utilizará el PROME para financiar consultorías y, posiblemente, la creación de una plataforma web para establecer puntos de referencia relativos al desempeño.

16. **Gestión de los conocimientos.** Dentro de la CONAGUA, la unidad encargada de ejecutar el PROME sería, en general, responsable de las actividades de fortalecimiento de la capacidad, por lo que continuaría y reforzaría sus esfuerzos por mejorar la capacidad del sector de ofrecer servicios de agua y saneamiento eficientes y confiables. Específicamente, las siguientes son algunas de las actividades previstas:

- *Formulación de normas y estándares.* Durante el transcurso del PATME se prepararon varios conjuntos de normas y estándares, en parte para respaldar la creación de un marco claro de seguimiento del desempeño en el sector. **La labor correspondiente a este marco normativo se continuaría en el ámbito del PROME, mediante el financiamiento de estudios orientados a formular y finalizar las normas y los estándares necesarios.**
- *Preparación de manuales.* La CONAGUA también preparó varios manuales que tuvieron buena acogida durante el período del PATME, como en el caso de uno dedicado a mejorar la eficiencia energética y física. En el marco del PROME, la CONAGUA continuará tales actividades, comenzando con financiamiento para completar un manual inconcluso sobre eficiencia comercial, cuya preparación había comenzado en el marco del PATME.
- *Capacitación.* La CONAGUA también organizó actividades de capacitación para cientos de representantes del personal de OOAAS sobre cuestiones relacionadas con el mejoramiento de la eficiencia, y este componente se continuará utilizando para financiar este tipo de formación en virtud del PROME.
- *Documentación.* Por último, la CONAGUA utilizará, además, el financiamiento de este componente para documentar la experiencia adquirida y repasar las enseñanzas recogidas del proyecto, en general y en particular en lo que respecta a la ventana de desembolsos basados en los resultados (componente 2C).

17. La realización de todas las actividades de este componente estaría a cargo de la propia Unidad de Fortalecimiento Institucional de OOAAS de la CONAGUA.

Componente 2: Modernización de los organismo operadores de agua participantes (costo estimado: US\$157 millones, financiamiento del BIRF: 100% de la contribución federal, calculada en US\$95 millones)

18. Este componente, que ejecutarán los propios organismos operadores de agua, serviría para financiar mejoras en la eficiencia física y comercial. En el PATME participaron menos de 20 organismos operadores de agua y la mayoría se eligió expresamente para crear una muestra representativa de los modelos experimentales. No se establecieron criterios, tipos de inversiones o topes de inversión específicos; la supervisión fue limitada, y la atención se centró en los resultados. Teniendo en cuenta la ampliación que representa el PROME, y la visión de crear un programa federal autónomo, en este proyecto participarán muchos más organismos operadores.

19. Además de los organismos operadores que ya participan en virtud del PATME, la CONAGUA inicialmente tiene previsto centrar el programa en unos 40 organismos del Valle de México con una eficiencia variable, aunque baja en general, y con un programa de inversión considerable, lo que en teoría exige a los organismos operadores cubrir costos más elevados de operaciones y mantenimiento. Otros organismos operadores que podrían participar serían aquellas que presentaran niveles de eficiencia marcadamente bajos. La CONAGUA prevé que en el PROME participarán entre 70 y 80 organismos operadores en total.

20. Para satisfacer las diferentes necesidades y grados de modernización de cada organismo operador participante, en este componente se deberían utilizar tres ventanas destinadas a

respaldar a organismos operadores con distintos niveles de avance en el proceso de fortalecimiento institucional. Esas tres ventanas se describen en los párrafos siguientes.

21. **Componente 2A: Asistencia técnica (costo total: US\$7 millones).** Todos los organismos operadores participantes tendrían acceso a una ventana de asistencia técnica durante todo el proyecto. Inicialmente, esta ventana serviría para financiar un plan de diagnóstico e inversión que daría prioridad a inversiones que se realizaran en virtud del PROME y otros programas federales; posteriormente, la ventana podría servir para financiar estudios de casos individuales, como de aranceles y subsidios, estructura de gobierno, o cuestiones específicas de eficiencia operacional o comercial. La CONAGUA financiaría el 75% del costo de diagnóstico y el 60% del costo de otras actividades de asistencia técnica en virtud de esta ventana, mientras que los OOAAS financiarían el resto.

22. **Componente 2B: Inversiones en actividades de eficiencia convencionales (costo total: US\$145 millones).** Los organismos operadores que han completado un estudio de evaluación inicial o que ya contaban con uno podrían ingresar en la ventana de inversiones en actividades de eficiencia convencionales, que opera con reglas muy similares a las del PATME anterior. Con esta ventana se financiarían mejoras operacionales y comerciales típicas, similares a las que recibieron apoyo del PATME, como la creación de zonas de medición en el Distrito, el control activo de pérdidas, la instalación de medidores de agua en la fuente y en el lugar de uso, la obtención e instalación o mejoramiento del sistema de facturación, etc. Esta ventana constituiría la parte principal de la inversión del PROME. Todas las actividades de inversión deberían basarse en un estudio de diagnóstico mediante el cual se establecerían las prioridades de financiamiento junto con una base de referencia específica y un objetivo que se pueda medir fácilmente para cada acción. Mediante el proyecto se financiaría un 60% del costo de las mejoras de eficiencia, mientras que el resto correría por cuenta de los OOAAS. No se establecería ningún máximo formal (en el caso del PATME, la disponibilidad de financiamiento de la contraparte ha demostrado ser un mecanismo eficaz para controlar la cantidad que se asigna a una OOAAS); sin embargo, los organismos operadores que no utilicen los fondos que se les asignaron en años anteriores o no demuestren mejoras generales en cuestiones de eficiencia sufrirían una reducción del monto asignado.

23. **Componente 2C: Inversiones experimentales en eficiencia basada en los resultados (costo total: US\$5 millones).** Entre los organismo operadores que participan o pueden llegar a participar, algunos están mucho más avanzados que otros en la aplicación de medidas de mejoramiento de la eficiencia; esta ventana podría responder a su elevada sofisticación financiando en general actividades similares a las de la ventana de inversiones convencionales pero utilizando los productos, en vez de los insumos, como referencia para los desembolsos. Dados los desafíos que presenta el diseño de un mecanismo de este tipo, la CONAGUA y el Banco han acordado diseñar esta ventana como una experiencia piloto limitada a unos pocos indicadores, actividades y organismos operadores, al menos inicialmente. Además, esta ventana solo entrará en funcionamiento cuando se haya completado un manual de operaciones que sea aceptable para el Banco. La CONAGUA financiaría el 60% del costo de las actividades de esta ventana, mientras que los OOAAS financiarían el resto. No se aplicaría un máximo formal y se seguirían los mismos principios de la ventana de inversiones en actividades de eficiencia convencionales.

Los propios OOAAS ejecutarían todas las ventanas de este componente, con la supervisión técnica y fiduciaria de las dependencias regionales de la CONAGUA y las agencias a cargo de las cuencas fluviales.

5. Financiamiento

24. El préstamo propuesto por la suma de US\$100 millones está diseñado como un préstamo para inversión específica, que combina inversiones y financiamiento para asistencia técnica. Esa suma cubrirá el 100% del aporte federal al PROME, mientras que el financiamiento de contrapartida, de US\$62 millones, estará a cargo de los OOAAS y las instituciones de los municipios y los estados participantes, como en el caso del PATME.

Cuadro de financiamiento del proyecto

Componentes	BIRF	OOAAS	TOTAL
Componente 1: Mejoramiento de la gestión de la información y los conocimientos del sector del abastecimiento de agua y saneamiento	5,0 millones	0,0 millones	5,0 millones
Componente 2: Modernización de los servicios de los organismos operadores participantes	95,0 millones	62,0 millones	157,0 millones
2A: Asistencia técnica	5,0 millones	2,0 millones	7,0 millones
2B: Inversiones en actividades de eficiencia convencionales	87,0 millones	58,0 millones	145,0 millones
2C: Inversiones experimentales en eficiencia basada en los resultados	3,0 millones	2,0 millones	5,0 millones
Total	100,0 millones	62,0 millones	162,0 millones

6. Ejecución

Disposiciones institucionales y de ejecución

25. **Las disposiciones de ejecución propuestas serían las mismas que las del recientemente cerrado PATME.** El proyecto será ejecutado por la CONAGUA, específicamente por la Gerencia de Fortalecimiento de los Organismos Operadores, que también llevaba a cabo la aplicación del PATME. Como en el caso del PATME, se prevé que el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros actúe como agente financiero y siga supervisando los aspectos fiduciarios del proyecto, incluso la ejecución de adquisiciones. Además, la ejecución del componente 2 se descentralizará en gran medida y se delegará a los operadores participantes, algo similar a lo que se hizo en el caso del PATME.

26. **El organismo de ejecución tiene un sólido historial de ejecución de proyectos financiados por el Banco.** El último informe sobre la situación y los resultados del PATME considera satisfactorios el progreso en la ejecución general, la gestión del proyecto, la gestión financiera, el financiamiento de contrapartida, las adquisiciones, y el seguimiento y la evaluación. El IFE del recientemente cerrado Proyecto de Modernización Integral del Riego¹⁴

¹⁴ Informe n.º ICR00001133 del 26 de marzo de 2010.

también califica como satisfactorio el desempeño de la CONAGUA como organismo de ejecución, y señala en particular su experiencia en proyectos financiados por el Banco y la continuidad del equipo responsable de la ejecución.

27. **Dado el gran tamaño del nuevo préstamo en comparación con el PATME, se están evaluando medidas adicionales.** La suma propuesta para el proyecto (US\$162 millones) representa una triplicación de la suma del PATME, y se espera que aumente en la misma proporción la cantidad de organismos operadores del agua participantes. La CONAGUA reconoce ese desafío y está evaluando tomar varias medidas complementarias:

- La CONAGUA evalúa fortalecer la capacidad de la Gerencia de Fortalecimiento de los Organismos Operadores contratando un número reducido de nuevos empleados que colaboren con el equipo, lo que probablemente se llevaría a cabo por medio de un contrato de tercerización.
- Las oficinas regionales de la CONAGUA y los organismos de cuenca serán responsables de la supervisión técnica de las acciones de eficiencia ejecutadas por los OOAAS ubicados en su región.
- Los OOAAS serán responsables de contratar y supervisar las acciones de mejoramiento de la eficiencia, todo lo cual será verificado por la CONAGUA.

28. **El papel de los estados.** La CONAGUA trabajará junto a los estados pertinentes y sus comisiones de agua. Teniendo en cuenta la gran diversidad de escenarios posibles, no se han establecido disposiciones formales entre la CONAGUA y los estados. Por el contrario, se seguirán distintos modelos de acuerdo con la capacidad y disponibilidad de cada estado.

29. **El proyecto se ejecutará a nivel federal y subnacional; habrá un flujo de fondos para los estados y los procesos de adquisición que lleven a cabo los organismos operadores.** Sin embargo, la mayor parte de las actividades de gestión financiera y adquisiciones, incluso el sistema de información, la presupuestación, la contabilidad y la presentación de informes financieros, será coordinada por la oficina central de la CONAGUA, que dispone de un fuerte sistema de controles internos y externos de gestión financiera. El proyecto también hará uso extendido de los sistemas nacionales de gestión financiera, que incluyen contabilidad, presupuestación, tesorería, control interno y auditorías.

Seguimiento y evaluación de resultados

30. El marco de seguimiento y evaluación a nivel del proyecto permitirá seguir el progreso de la ejecución, medir los logros intermedios y evaluar los resultados del proyecto. Se hará un seguimiento y una actualización anual de todos los indicadores del proyecto. A fin de actualizar los indicadores de resultados de nivel del objetivo de desarrollo del proyecto, la CONAGUA deberá recopilar los datos de los organismos operadores de agua participantes, mientras que la CONAGUA misma proporcionará la información básica para los componentes 1 y 2 (indicadores de resultados intermedios).

31. El sistema de seguimiento y evaluación de la CONAGUA generará informes de progreso (elaborados en el marco del PATME) para describir los logros principales del proyecto con una frecuencia semestral. Esos informes incluirán información completa sobre contratos, adquisiciones y desembolsos; información detallada sobre el estado financiero del proyecto,

insumos, cantidad de beneficiarios y otros resultados, y una variedad de indicadores adicionales de resultados operativos para realizar el seguimiento del estado del proyecto. La Gerencia de Fortalecimiento de los Organismos Operadores estará encargada de generar los informes, sobre la base de datos provistos por las oficinas regionales de la CONAGUA y organismos de cuenca, así como los OOAAS. Los informes serán utilizados por el Banco y la CONAGUA.

7. Sostenibilidad

32. **Financiera: Garantizar que las inversiones se realicen sobre una base financiera y técnica sólida.** Una evaluación financiera de una muestra de las actividades financiadas en el marco del PATME anterior demostró que, en general, los resultados financieros fueron positivos. Las actividades realizadas en el marco del PROME serán similares a las del PATME; se basarán en una evaluación y en planes de inversión que incluyan un modelo financiero de los OOASS correspondientes y les permitirán a estos últimos basar sus prioridades de inversión en fundamentos técnicos. La suma de financiamiento que reciba cada operador dependerá de las actividades que lleve a cabo con éxito y de su atención a las actividades recomendadas por el diagnóstico, lo que garantizará que el proyecto promueva únicamente acciones sostenibles.

33. **Ambiental: Mejorar la eficiencia y gestionar la demanda de agua.** En muchos de los organismos operadores participantes, el agua es escasa actualmente. Se espera que el proyecto reduzca la demanda total de agua que enfrentan los operadores participantes por medio del uso de sistemas más eficientes y de un mejor control de la demanda, mediante la medición sistemática y la recaudación de las tarifas. Además, el proyecto contribuirá con el mejoramiento de la eficiencia energética en los OOAAS participantes, lo que les permitirá producir la misma cantidad de agua con un menor consumo de energía. Los trabajos contemplados no tendrán un impacto significativo, y se ha elaborado un marco ambiental.

34. **Social: Brindar servicios mejorados a la población.** Si bien el foco principal del proyecto es mejorar la eficiencia, y no la calidad de los servicios, es probable que un OOAAS que funcione de manera más eficiente pueda prestar servicios duraderos y de buena calidad a sus clientes. Los clientes que pagan tarifas tendrán una mayor disponibilidad de agua y los costos totales serán más bajos. Además, algunas de las medidas financiadas por el componente 1 (en especial, las que se centran en la información y en la generación de puntos de referencia) también garantizarán una mayor transparencia y rendición de cuentas de los OOAAS participantes, lo que, a su vez, ayudará a que el servicio sea más sostenible.

8. Políticas de salvaguardia (incluidas las consultas públicas)

Sociales

35. **Sobre la base de la experiencia del PATME, solo el 4% de todos los proyectos incluyeron obras civiles de infraestructura; se espera que ese porcentaje sea similar en el caso del PROME.** El proyecto no prevé grandes impactos ambientales ni sociales, de modo que se acordaron marcos simplificados con el equipo del Banco a fin de proporcionar directrices para las políticas de salvaguardia. No se esperan riesgos ni problemas ambientales ni sociales que escapen al alcance de estas políticas de salvaguardia.

36. **El PROME aplica la OP 4.12 sobre reasentamiento involuntario.** La CONAGUA cuenta con una amplia experiencia en ejecutar proyectos con salvaguardias del Banco. Sin embargo, puesto que el PATME no aplicaba ninguna política de salvaguardia y estaba en la categoría C, el equipo de ejecución tiene poca experiencia en el cumplimiento de salvaguardias, y el equipo del Banco trabajará con la CONAGUA para conseguir la plena armonización con las políticas del Banco y las normas nacionales cuando surja la necesidad. Cabe destacar que esta salvaguardia se aplica solo por prevención, pues no hubo reasentamientos (ni expropiación de tierras) en el marco del PATME y no se prevén reasentamientos tampoco en el marco del PROME. A fin de cumplir con la política, se elaboró y publicó en el país y en el InfoShop, el 2 de julio de 2010, un marco de reasentamiento que incluye un proceso adecuado de control de las propuestas de obras.

Ambientales

37. **El PROME es un proyecto de categoría B y aplica la OP 4.01 a causa de la naturaleza de las obras propuestas.** La CONAGUA tiene la capacidad institucional y los procedimientos específicos (formalizados en manuales) necesarios para garantizar el pleno cumplimiento de la legislación ambiental federal en relación con las evaluaciones ambientales; no obstante, en su mayoría, las actividades financiadas por el PROME estarán bajo la jurisdicción de normas locales, no federales, que se aplican a las empresas de abastecimiento de agua de los municipios. Las actividades propuestas buscan mejorar la infraestructura relacionada con la eficiencia (sobre todo equipos electromecánicos y una pequeña cantidad de obras menores de construcción), lo que, en esencia, implica impactos ambientales bajos que pueden paliarse empleando un marco simplificado como parte integral de los contratos de construcción. El equipo del Banco asistió a la CONAGUA en la elaboración de un marco ambiental que describe y evalúa los posibles impactos ambientales de las actividades del proyecto y establece medidas de mitigación que deberán tomarse en cada contrato de construcción con un sistema simple de seguimiento basado en obligaciones legales estipuladas en la legislación ambiental a nivel del Gobierno federal, los estados y los municipios. El marco ambiental se dio a conocer en el país y en el InfoShop el 2 de julio de 2010.

38. **Además, se aplica la salvaguardia 4.11 sobre recursos culturales físicos,** puesto que las obras de construcción conllevan excavaciones y movimientos de tierra, y algunas de esas obras podrían llevarse a cabo cerca de recursos culturales físicos. Por lo tanto, es necesario garantizar que las empresas de construcción cumplan plenamente con la salvaguardia del Banco y la abundante legislación local sobre el tema (Instituto Nacional de Antropología e Historia), como en el caso de los problemas ambientales.

9. Contacto:

Contacto: David Michaud

Título: Especialista superior en agua y saneamiento

Tel.: (202) 473 7339

Fax: (202) 614 1682

Correo electrónico: dmichaud@worldbank.org

10. Para más información:

El InfoShop

Banco Mundial

1818 H Street, NW

Washington, DC 20433

Tel.: (202) 458 4500

Fax: (202) 522 1500

Correo electrónico: pic@worldbank.org

Página web: <http://www.worldbank.org/infoshop>