

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR AGUA Y SANEAMIENTO DEL ESTADO DE OAXACA

“PROGRAMA MAS OAXACA”



2010-2016

**Gobierno
del Estado
de Oaxaca**





SIGLAS Y ABREVIATURAS

AAS	Abastecimiento de agua y saneamiento
ADOSAPACO	Administración Directa de Obras y Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la Ciudad de Oaxaca
AFEF	Asociación para la Formación Económica y Financiera
AIF	Asociación Internacional de Fomento
APAZU	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
ASEO	Auditoría Superior del Estado de Oaxaca
BM	Banco Mundial
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEA	Comisión Estatal del Agua
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DLI	Indicadores de desembolso
EAP	Estrategia de alianza con el país
ESSA	Evaluación de los sistemas sociales y ambientales
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FEIEF	Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas
FEIS	Fondo Estatal para la Infraestructura Social
FIEF	Fondo de Inversión para Entidades Federativas
FISE	Fondo de Infraestructura Social Estatal
GDO	Gobierno del Estado de Oaxaca



IEEDS	Instituto Estatal de Ecología y Desarrollo Sustentable del Estado de Oaxaca
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LAASSP	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
LOPSRM	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
MAS Oaxaca	Programa de Modernización del Sector de Agua y Saneamiento de Oaxaca
MCA	Metro de columna de agua
MGAS	Manual de gestión ambiental y social
ODP	Objetivo de desarrollo del programa
PAFEF	Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
PAP	Plan de acción del programa
PIBAI	Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas
PforR	Programas por resultados (<i>Program for Results</i>)
PRODDER	Programa de Devolución de Derechos
PROME	Programa de Mejoramiento de Eficiencias de Organismos Operadores
PROSSAPYS	Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento
PROTAR	Programa de Tratamiento de Aguas Residuales
SAPAO	Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Oaxaca
SCyTG	Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental
SEFIN	Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEPA	Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIASAR	Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural
SINFRA	Secretaría de las Infraestructuras y el Ordenamiento Territorial Sustentable
SINPRES	Sistema Integral de Presupuesto



ÍNDICE

I. ANTECEDENTES	13
II. CONTEXTO ESTRATÉGICO	15
A. Contexto del estado y del país	15
B. Contexto sectorial e institucional	16
C. Relación con la estrategia de alianza con el país	20
D. Estructura de la operación y fundamentos para el uso del instrumento..	22
III. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA.....	24
A. El programa estatal para el sector de AAS	24
B. Alcance del programa.....	27
C. Actividades del programa.....	30
D. Actividades del componente de asistencia técnica.....	38
E. Costos, financiamiento y beneficiarios.....	39
F. Objetivo de desarrollo del programa.....	40
G. Principales resultados del programa e indicadores de desembolso	40
IV. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	41
A. Arreglos institucionales y de ejecución	41
B. Seguimiento y evaluación de los resultados.....	44
C. Mecanismos de desembolso y protocolos de verificación	45
V. RESUMEN DE LAS EVALUACIONES	47
A. Evaluación técnica.....	47
B. Evaluación de los sistemas fiduciarios	50
C. Evaluación de los sistemas ambientales y sociales	52
D. Evaluación de la capacidad institucional contra el fraude y la corrupción	56
E. Resumen de la evaluación integrada de los riesgos.....	58
F. Plan de acción del programa.....	60



FICHA DE DATOS DEL PROGRAMA MAS OAXACA

Información básica		
Fecha:	14/08/14	Sectore Abastecimiento de agua (65%) Saneamiento (10%) Administración pública: Agua, saneamiento y protección contra las inundaciones (25%)
Director de país del BM:	Gerardo M. Corrochano	Temas: Prestación de servicios e infraestructura de toda la ciudad (60%) Infraestructura y servicios rurales (10%) Gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo (30%)
Director/Gerente sectorial:	Ede Ijjasz-Vásquez/Wambui Gichuri	
Gerente de proyecto por parte del BM:	Charles Delfieux	
Fecha prevista de entrada en vigor del financiamiento:		3.er trimestre 2014
Fecha prevista de cierre del financiamiento:		31/12/19

Datos de financiamiento de la operación:			
	BIRF	Comisión Nacional del Agua (APAZU)	Total
Programa por resultados (Programa)	US\$45 millones	US\$38,5 millones	US\$83,5 millones
Financiamiento para proyectos de inversión (componente de asistencia técnica)	US\$10 millones	-	US\$10 millones
Total de la Operación MAS Oaxaca	US\$55 millones	US\$38,5 millones	US\$93,5 millones



Fuentes de financiamiento	Monto
BIRF	US\$55 millones
<i>Programa por resultados (Programa)</i>	<i>US\$45 millones</i>
<i>Financiamiento para proyectos de inversión (componente de asistencia técnica)</i>	<i>US\$10 millones</i>
CONAGUA (APAZU)	US\$38,5 millones
Total	US\$93,5 millones

Prestatario: BANOBRAS

Contacto Verónica Baranda	Cargo:	Directora de Planeación, Análisis y Contraloría de BANOBRAS
	Correo	
	electrónico:	veronica.baranda@banobras.gob.mx

Contacto: Ricardo Canavati	Cargo:	Subdirector de Planeación de BANOBRAS
	Correo	
	electrónico:	ricardo.canavati@banobras.gob.mx

Contacto: Juan Robles	Cargo:	Subdirector de Financiamiento a Entidades Federativas y Municipios de BANOBRAS.
	Correo	
	electrónico:	juan.robles@banobras.gob.mx



Dependencia Ejecutora: SEFIN

Contacto: Enrique Arnaud	Cargo:	Secretario de Finanzas
	Correo electrónico:	enrique.arnaud@finanzasoaxaca.gob.mx

Contacto: Francisco Madrazo	Cargo:	Coordinador General del Programa
	Correo electrónico:	ozardam76@hotmail.com

Contacto: Iliana Sotomayor	Cargo:	Consultora del Programa
	Correo electrónico:	ilianasotomayor@gmail.com

Objetivo de desarrollo del programa

El objetivo de desarrollo del programa es apoyar la mejora del marco institucional del sector de abastecimiento de agua y saneamiento del Estado de Oaxaca y mejorar la calidad y la sostenibilidad del servicio de abastecimiento de agua en zonas urbanas seleccionadas.



I. ANTECEDENTES

- El 16 de junio de 2011 se firmó el “Memorandum de Entendimiento entre el Gobierno del Estado de Oaxaca y el Banco Mundial” con el objeto de establecer una estrategia de colaboración amplia que apoyara al estado en su proceso de modernización y consolidación de las instituciones y políticas públicas para generar desarrollo sustentable, inclusivo y equitativo. Las modalidades de apoyo incluyen servicios de conocimiento, asistencia técnica, financieros, de coordinación y diálogo.

Uno de los sectores que se decidió modernizar fue el del agua y saneamiento

- A partir de lo anterior, se formó un equipo de especialistas del BM en el sector que ha realizado una serie de misiones en el estado con el objeto de revisar la visión, estrategia y prioridades del GDO; identificar los alcances del Programa; discutir los arreglos de implementación, y definir el apoyo del BM en la ejecución del mismo.
- En junio de 2013 se realizó una reunión de trabajo con la Unidad de Coordinación con las Entidades Federativas (UCEF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), los especialistas del BM encargados del Programa, el GDO y funcionarios de BANOBRAS, con el objeto de presentar el Programa MAS Oaxaca.
- En julio del mismo año se realizó una reunión con la Dirección de Negocios con Gobiernos y Organismos de BANOBRAS y funcionarios del GDO con el objeto de presentar el Programa, comentar los instrumentos financieros ofrecidos por el BM y los posibles esquemas de financiamiento.
- En agosto se realizó otra reunión de seguimiento con la UCEF y funcionarios del GDO con el objeto de discutir con mayor detalle los alcances y arreglos de implementación del Programa MAS Oaxaca.
- En noviembre del mismo año se reunieron en las oficinas del BM en la Ciudad de México, representantes de BANOBRAS, del GDO y miembros del equipo del BM con el objetivo principal de discutir la estructura legal del MAS Oaxaca así como los arreglos de implementación para cada uno de los instrumentos financieros (PforR/IPF) de la operación.
- El 31 de diciembre de 2013 el Congreso del Estado aprobó la Ley de Ingresos del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2014. En el artículo 9 de dicha ley, se autorizó al Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas,



contratar y ejercer un monto de endeudamiento hasta por una cantidad equivalente en pesos mexicanos a USD \$55'000,000.00 para la implementación del Programa MAS Oaxaca.

- El 24 de enero de 2014 nuevamente el GDO se reunió con la UCEF de la SHCP y funcionarios de BANOBRAS, con el objeto de discutir los avances de implementación del Programa MAS Oaxaca.
- Los días 9 y 10 de abril del presente año, en las instalaciones del BM en la Ciudad de México, se llevaron a cabo las reuniones de las negociaciones del crédito para el Programa MAS Oaxaca, en las que participaron el equipo del BM, el equipo de la Dirección de Planeación, Análisis y Contraloría de BANOBRAS, así como representantes del GDO, con el objeto de definir las condiciones financieras del crédito del BM a BANOBRAS, así como precisar los alcances de los documentos siguientes:

- i. Documento de Evaluación Inicial del Programa MAS Oaxaca ("PAD" por sus siglas en inglés *Program Appraisal Document*)
- ii. Acuerdo de Préstamo BM – BANOBRAS
- iii. Acuerdo de Operación BM – GDO
- iv. Carta de Desembolso BM – BANOBRAS
- v. Hoja de las condiciones financieras del Préstamo BM – BANOBRAS
- vi. Borrador de los acuerdos de implementación entre SEFIN y la CEA y SAPAO.
- vii. El 22 de abril de 2014 tuvo lugar el cierre de las negociaciones con la participación de la Unidad de Asuntos Internacionales y el Área Jurídica de la SHCP.

- El pasado 13 de junio se firmaron el Contrato de Crédito BM – BANOBRAS, el Contrato de Garantía BM – SHCP y el Acuerdo de Implementación del Programa BM – GDO.



II. CONTEXTO ESTRATÉGICO

A. Contexto del estado y del país

A pesar de las mejoras económicas y sociales, la desigualdad, la pobreza y las disparidades regionales siguen representando un desafío en México.

México es un país de ingreso mediano-alto y tiene uno de los ingresos per cápita más altos de América Latina. La recuperación del crecimiento económico registrada en 2010-12 impulsó la prosperidad compartida: el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población se incrementó más que el ingreso promedio. Sin embargo, en los últimos años, los niveles de pobreza no han disminuido significativamente, y en la actualidad 53 millones de mexicanos (el 45% de la población total) viven aún por debajo de la línea nacional de pobreza¹, aunque con diferencias importantes y persistentes según los grupos étnicos y las regiones. Si bien las diversas regiones de México han convergido hacia los niveles de las más ricas, estados como los de Oaxaca, Chiapas y Guerrero siguen tan pobres como a comienzos de la década de 1990. La brecha económica y las diferencias en el nivel de pobreza entre los estados de mejor y peor desempeño se ha ensanchado notoriamente en los últimos 20 años, dado que los primeros han crecido a un ritmo más acelerado. En 2012, la pobreza extrema osciló del 2% en Nuevo León y el Distrito Federal al 32% en Chiapas y Guerrero y el 23% en Oaxaca².

Oaxaca se encuentra entre los estados más pobres de México y presenta un entorno social complejo.

De los 32 estados mexicanos, Oaxaca ocupa el segundo lugar entre los de menor producto interno bruto (PIB) per cápita del país³, con un monto aproximado de US\$2750, esto es, el 44% del promedio nacional. También se ubica en el tercer lugar en lo que respecta a los niveles de pobreza y pobreza extrema. El 62% de sus 3,8 millones de habitantes vive por debajo de la línea

¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2012.

² Promedio nacional de extrema pobreza: 9,8%.

³ Instituto Mexicano para la Competitividad, índice de competitividad estatal, 2012.



nacional de pobreza. La diferencia en el nivel de desarrollo entre Oaxaca y los estados más avanzados se ha ido incrementando en ese período, como se refleja en el índice de convergencia del nivel de prosperidad compartida⁴. Oaxaca es también conocido por su tensa dinámica social, que incluye manifestaciones recurrentes que obstaculizan el normal funcionamiento del Gobierno.

Desde 2011, el BM respalda el programa de reformas en favor del crecimiento inclusivo del GDO mediante una alianza estratégica programática.

En junio de 2011, el GDO y el BM firmaron un Memorándum de Entendimiento que contempla el apoyo multifactorial y plurianual al estado a través de un paquete combinado de servicios financieros, de conocimiento y de convocatoria para respaldar un programa de reformas en favor del crecimiento inclusivo en Oaxaca y de la modernización de las políticas e instituciones del estado. El memorando se estructuraba en torno a cuatro áreas: i) modernización del sector público; ii) desarrollo humano; iii) financiamiento y sector privado, y iv) desarrollo sostenible. En 2013, se renovó dicho memorándum por otros dos años.

B. Contexto sectorial e institucional

El nivel de acceso a los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento (AAS) se encuentra entre los más bajos de México.

El Estado de Oaxaca ocupa el tercer lugar entre los que presentan niveles más bajos de cobertura del servicio de agua potable (79%)⁵, detrás de Chiapas y Guerrero, y el primero entre los de menor cobertura de saneamiento (71%) de todo el país. Esta escasa cobertura se contrapone con la disponibilidad relativamente elevada de recursos hídricos, dado que Oaxaca ocupa el quinto lugar entre los estados con reservas de agua subterránea más abundantes del país. El tratamiento de las aguas residuales constituye otra preocupación, puesto que solo 15 de las 139 plantas de tratamiento del estado se consideran

⁴ Desarrollado por el Banco Mundial.

⁵ CONAGUA, 2013.



plenamente operativas⁶. No hay una planeación estratégica para la ampliación del acceso a los servicios de saneamiento, ni en términos de organización institucional, selección de tecnologías ni de políticas de financiamiento.

La calidad de los servicios de AAS es en general insatisfactoria.

El tandeo en el servicio está muy difundido. La continuidad del suministro de agua que se brinda a través de un sistema de red de distribución varía desde unas horas al día a una vez cada par de semanas. Para compensar esta irregularidad, los usuarios deben comprar agua a camiones cisterna a precios elevados. Debido a la falta de sistematicidad en las desinfecciones y a las intermitencias en el suministro, el agua que se distribuye a través de estos sistemas no suele ser potable y segura. Por otro lado, los prestadores de servicios de agua del estado carecen en general de una cultura de gestión profesional (incluida la gestión comercial), lo que contribuye al deterioro continuo de la calidad de sus servicios.

El marco institucional del sector de AAS de Oaxaca se caracteriza por la separación incompleta de funciones, la falta de autonomía de los prestadores de servicios de las zonas urbanas y la ausencia de una visión estratégica para el manejo del sector.

La CEA, principal institución de planificación y financiamiento del sector en el estado de Oaxaca, contrata y supervisa cerca del 80% de las inversiones en el sector⁷, opera directamente 15 sistemas de abastecimiento de agua urbanos de todo el estado y brinda cierta asistencia operativa remunerada a otros prestadores de servicios, principalmente en las zonas urbanas. En consecuencia, su labor se reparte entre varios ámbitos en lugar de centrarse en la dirección normativa y la rectoría del sector. Asimismo, la separación incompleta entre sus funciones de planificación y financiamiento del sector, por un lado, y de operación del servicio, por otro, impide que los recursos se asignen de manera equitativa a los prestadores de servicios de las zonas urbanas del estado. En las zonas urbanas de Oaxaca operan también otros prestadores, a saber: i) el organismo operador de agua de la zona

⁶ Comisión Estatal del Agua, 2013.

⁷ Análisis del financiamiento del sector (2009-12) realizado por el equipo.



metropolitana de Oaxaca (denominado SAPAO⁸), organismo descentralizado del estado que presta servicios a cerca de 280 000 personas; ii) los organismos operadores municipales autónomos, cuyos directorios están presididos por los respectivos alcaldes, y iii) los sistemas de AAS operados por departamentos o agencias municipales en el resto de las localidades urbanas del estado. Su estructura de gestión interna, que por lo general se asocia con la falta de autonomía, genera un alto grado de politización en las tarifas, en la recaudación de pagos por los servicios y en la contratación del personal. En unas 10 000 localidades sumamente dispersas⁹ de las zonas rurales¹⁰, los sistemas de agua son manejados por organismos municipales o comités de usuarios que, entre otras cosas, no disponen de mecanismos de asistencia técnica que les brinden apoyo en el manejo del sistema o les faciliten el acceso a programas federales de financiamiento.

Las operaciones del sector de AAS están subsidiadas en gran medida, lo que genera interferencias políticas y afecta aún más el desempeño de los prestadores.

La combinación de capacidad limitada, falta de eficiencia, tarifas bajas¹¹ y bajas tasas de cobro ha dado origen a prestadores de servicios fuertemente subsidiados. Las tarifas cubren solo el 25% de los costos de operación de SAPAO y el 75% de los sistemas que operan en las ciudades intermedias¹². El uso generalizado de los subsidios incrementa la dependencia política de los prestadores y afecta su desempeño, puesto que no siempre disponen de las subvenciones suficientes. Las tarifas no están reguladas ni rige ningún otro tipo de regulación para los prestadores; por otro lado, los subsidios vigentes en el sector no están dirigidos a los municipios más pobres ni a los habitantes más vulnerables dentro de los municipios.

⁸ El 31 de octubre de 2013, el Congreso del estado aprobó la ley por la que se creó SAPAO, una empresa de suministro de agua estatal y autónoma, que reemplazó a la Administración Directa de Obras y Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la Ciudad de Oaxaca (ADOSAPACO), un departamento estatal.

⁹ Oaxaca tiene 570 municipios.

¹⁰ Definidas como localidades de 2500 habitantes o menos.

¹¹ ADOSAPACO tenía las tarifas residenciales más bajas de las 32 ciudades más importantes del país, CONAGUA (2012).

¹² Análisis del financiamiento del sector realizado por el equipo (2009-12).



El financiamiento de las inversiones en el sector de AAS es imprevisible y depende de programas federales que no incentivan la mejora en el servicio.

Si bien todos los recursos para las inversiones en el sector se canalizan a través de la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca (SEFIN), el 96% del total de esas inversiones se financia a través de programas federales (el 40% a través de programas de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), el 52% con programas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (SHCP), y el 8% mediante programas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas [CDI]).

Se estima que durante el período comprendido entre 2007 y 2012, el sector recibió un promedio de US\$55 millones anuales para inversiones, y se pasó de US\$32 millones a US\$78 millones durante ese lapso.

La CEA y otros actores de nivel estatal planifican la asignación de recursos, realizan las adquisiciones y ejecutan los fondos sobre una base anual según la disponibilidad del financiamiento estatal de contrapartida necesario para movilizar los programas federales, y no en función de una visión estratégica para mejorar los servicios.

La imprevisibilidad de los recursos impide la planificación racional de las inversiones en el mediano plazo, tanto para el estado como para los prestadores de servicios.

Se observa una falta generalizada de datos sobre niveles de servicio y desempeño de los prestadores.

En las zonas urbanas, solo unos pocos organismos operadores cuentan con las herramientas y los sistemas necesarios para medir los principales indicadores del desempeño, mientras que en las zonas rurales no hay ningún mecanismo que permita verificar el nivel de acceso y la sostenibilidad de los servicios.

La modernización del sector de AAS es una prioridad para el GDO.



La actual administración del estado de Oaxaca, que inició su mandato de seis años de duración en enero de 2011, ha establecido como prioridad el fortalecimiento institucional y la modernización del sector de AAS, tal como se refleja en el Plan Estatal de Desarrollo (2011-16).

El Gobierno se ha comprometido a abordar las dificultades institucionales, técnicas y financieras que impiden ampliar el acceso a servicios de AAS sostenibles y de calidad en su territorio. En 2012, adoptó y publicó¹³ un plan estratégico para el sector de AAS en el que se establecen un plan de inversiones y objetivos para el desarrollo del sector. La redacción del plan estratégico ha sido coordinada por la SEFIN, que actúa como promotora del proceso de modernización del sector de AAS en el estado.

C. Relación con la estrategia de alianza con el país

La operación se alinea con las prioridades del Gobierno federal y con la estrategia del Grupo del BM de alianza con el país (EAP) para el período 2014-19.

La operación está alineada con las prioridades del Gobierno de México, establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-18, de lograr mayor inclusión reduciendo las desigualdades que dividen el país (el objetivo de un “México incluyente”) y promoviendo la prosperidad de todo el país mediante el aumento de la productividad (el objetivo de un “México próspero”).

Esta operación también se plenamente consistente con la EAP 2014-19 del Grupo del BM, analizada por el Directorio Ejecutivo en diciembre de 2013, en la que se incluye de manera destacada el trabajo a nivel subnacional y en el sector del agua como medio para abordar los dos objetivos del Grupo del BM: poner fin a la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida. Esta operación respaldará dos de los cuatro temas incluidos en la EAP para aliviar la pobreza y promover la prosperidad compartida: i) *Promover el crecimiento ecológico e inclusivo*, propiciando un entorno que permita incrementar la eficiencia, la calidad y sostenibilidad del servicio de agua en uno de los estados más pobres de México, y ii) fortalecer las finanzas públicas y la eficiencia del Gobierno alentando la aplicación de un enfoque basado en los

¹³ <https://www.finanzasooaxaca.gob.mx/pestrategicosec.html>



resultados para la elaboración de presupuestos públicos y la gestión de los servicios, y fortaleciendo los propios del estado para prestar los servicios de AAS.

La operación respalda la reducción de la pobreza y la prosperidad compartida.

La operación está alineada con los objetivos del BM de poner fin a la pobreza extrema para 2030 y promover la prosperidad compartida del 40% más pobre de la población de México. Se implementa en el estado que tiene el segundo PIB per cápita más bajo del país.

En los 18 municipios intermedios que se beneficiarán con intervenciones directas en el marco del programa, el 58% de la población vive por debajo de la línea nacional de pobreza¹⁴. Entre los habitantes del estado que hablan idiomas indígenas, la proporción de personas por debajo de la línea nacional de pobreza se eleva al 84%.

La gran mayoría de los usuarios que se beneficiarán con la operación reciben servicios intermitentes: el suministro en los hogares que se abastecen de agua a través de una red de distribución va desde unas horas al día hasta una vez cada par de semanas. Como consecuencia, los habitantes se ven obligados a comprar agua de camiones cisterna privados, con un costo elevado, o a adoptar otras medidas para enfrentar los costos de la ineficiencia del servicio. La mala calidad en el suministro de agua de las redes de servicios públicos afecta desproporcionadamente a los usuarios más pobres, en vista de la gran diferencia entre los enormes costos que deben afrontar para compensar la ineficiencia del servicio y las tarifas que se necesitarían para cubrir la totalidad de los costos operativos de las empresas de suministro¹⁵.

¹⁴ Cálculos basados en los datos más recientes sobre pobreza disponibles a nivel municipal (CONEVAL [2010]). No se dispone de datos desagregados sobre nivel de pobreza referidos al sector seleccionado que se beneficia con intervenciones directas en el área de servicios de SAPAO.

¹⁵ Por ejemplo, en el área metropolitana de Oaxaca, se estima que el costo promedio del agua abastecida por el proveedor formal del servicio es entre 20 y 40 veces menor que el costo de comprar un volumen equivalente de agua a los camiones cisterna. Si las tarifas del organismo operador se incrementaran de modo de cubrir sus gastos operativos (y sin tener en cuenta las mejoras en la eficiencia), el costo de adquirir agua de los camiones seguiría siendo mucho más alto que las tarifas ajustadas (información obtenida por el equipo y *Diagnóstico y evaluación sobre la estructura tarifaria del sistema de agua de Oaxaca*, Alef consultores, agosto, 2011).



Por otro lado, se espera que la mejora en la calidad y la sostenibilidad de los servicios de agua que se logre a partir de la operación genere muchos beneficios (como la prevención de enfermedades relacionadas con el agua) y tenga un fuerte impacto sobre la productividad y los ingresos, la salud, el desarrollo cognitivo, la tasa de mortalidad, los logros educativos, el tiempo y los costos de oportunidad, en particular para las mujeres, los niños y las poblaciones vulnerables.

D. Estructura de la operación y fundamentos para el uso del instrumento

La operación abarca un programa financiado con el instrumento denominado programas por resultados y un componente de asistencia técnica que se ajusta a las políticas referidas al financiamiento para proyectos de inversión.

Para la operación del BM, denominada Operación de Modernización del Sector de Agua y Saneamiento de Oaxaca (MAS Oaxaca), se propone utilizar un instrumento híbrido que combina el instrumento financiero de programa por resultados (PforR) y financiamiento para proyectos de inversión, este último para financiar el componente de asistencia técnica que respalda el logro de los objetivos del Programa. El uso de ambos instrumentos se ajusta a las disposiciones de las políticas operacionales OP/BP 9.00 y OP/BP10.00, respectivamente.

Fundamentos del uso del PforR.

Se considera que el PforR es un instrumento financiero adecuado para respaldar el programa estatal del sector de AAS y para lograr los objetivos de la operación, puesto que el GDO tiene especial interés en lo siguiente: i) mejorar la eficiencia de su programa de AAS desde el punto de vista técnico, fiduciario, ambiental y social en un sector que ha sido tradicionalmente uno de los de peor desempeño del país; ii) crear incentivos financieros para que se alcancen resultados, con lo que se dejará de poner énfasis en la ejecución de los recursos para centrarse en el logro de resultados y productos, y iii) movilizar el financiamiento de la CONAGUA utilizando parte de los fondos del préstamo como los recursos estatales de contrapartida necesarios para acceder al financiamiento de dicha entidad.



Fundamentos para utilizar un componente de asistencia técnica conforme a las políticas sobre financiamiento para proyectos de inversión.

Los organismos de ejecución del Programa cuentan con cierta experiencia y con los sistemas de adquisiciones necesarios para contratar asistencia técnica. Sin embargo, en el marco del Programa no fue posible optar por la contratación de asistencia técnica plurianual, puesto que las normas operacionales aplicables a los recursos federales limitan la ejecución de los contratos a un solo año fiscal.

Rige también una restricción similar para los contratos financiados con recursos del estado, puesto que la legislación sobre adquisiciones de Oaxaca referida a los servicios de consultoría establece numerosos requisitos para la autorización de contratos por plazos mayores a un año fiscal, entre los que se incluye una limitación al compromiso de los pagos.

Esto restringe drásticamente la continuidad del apoyo estratégico necesario para acompañar el proceso de modernización durante toda la vigencia del Programa. El financiamiento del componente de asistencia técnica conforme a las políticas que rigen el financiamiento para proyectos de inversión permitirá salvar esta restricción.

Asimismo, los organismos de ejecución del programa tradicionalmente limitan la contratación de asistencia técnica a los servicios de consultoría que respaldan el diseño y la supervisión de las inversiones, y no destinan recursos financieros al apoyo estratégico para la mejora de servicios ni a los estudios sectoriales, que se consideran esenciales para lograr mejores resultados con el programa e incrementar las probabilidades de que se logren sus objetivos.

El componente mencionado les permitirá reservar recursos para asistencia técnica estratégica sobre mejora de servicios y para estudios sectoriales, lo que a su vez demostrará la pertinencia de dichas tareas de asistencia técnica. Si bien algunas actividades financiadas por este componente han sido diseñadas para incrementar la probabilidad de que se logren las metas de los indicadores de desembolso (DLI, por su sigla en inglés), ninguna de ellas es condición para que se alcancen dichos indicadores.



III. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

A. El programa estatal para el sector de AAS

En esta sección se presenta el plan estratégico para el sector de AAS del GDO y la visión para la modernización del marco institucional que integra el programa estatal del sector de AAS.

Plan estratégico para el sector de AAS.

En el 2012 el GDO adoptó un Plan Estratégico Sectorial referido al AAS como parte de su Plan Estatal de Desarrollo, que abarca los seis años de su mandato. Los objetivos de dicho plan estratégico pueden agruparse en cuatro pilares: i) ampliar el acceso a los servicios de AAS en las zonas urbanas; ii) mejorar la calidad del servicio y la sostenibilidad financiera de los organismos operadores de agua; iii) ampliar la cobertura del tratamiento de aguas residuales; iv) extender el acceso a los servicios de AAS en las zonas rurales. Para lograr estos objetivos, el GDO financiará inversiones en infraestructura de abastecimiento de agua y saneamiento en todo el estado, actividades de mejora de la eficiencia del servicio y diversos estudios.

En el Plan Estratégico Sectorial se prevé un programa de gastos de aproximadamente US\$800 millones. Dicho programa de gastos se financiará mediante una combinación de fondos federales, estatales y municipales suministrados a través de los canales de financiamiento sectorial ya existentes, de los cuales los más importantes son los programas federales de la SHCP y los de la CONAGUA (el APAZU, el PROSSAPYS y el PROTAR), el programa federal de la CDI (Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas [PIBAI]), y el programa de financiamiento del propio GDO.



Cuadro 1: Principales canales de financiamiento del plan estratégico del GDO (en millones de US\$)

Financiamiento del programa de gastos del plan estratégico del GDO		Contribución respectiva de los canales de financiamiento ¹⁶						
		Programa del estado	Programa federal de la SHCP	Programas federales de la CONAGUA			Programa federal de la CDI	Otros programas federales
				APAZU	PROTAR	PROSSAPYS		
Financiamiento federal	524,6	4%	50%	16%	4%	14%	7%	5%
Financiamiento del estado ¹⁷	246,4							
Financiamiento municipal ¹⁸	26,8							
Financiamiento total	797,8							

El GDO busca incrementar el financiamiento destinado al sector de AAS para cumplir con los objetivos del plan estratégico, dado que la implementación de dicho plan exigirá un incremento ambicioso en el financiamiento anual para inversiones en el sector, que le permita pasar del promedio actual de US\$55 millones a US\$160 millones al año.

En consecuencia, obtener el financiamiento necesario para el plan estratégico es una tarea sumamente ardua en un contexto en el que los fondos de contrapartida son limitados, al igual que la capacidad para absorber semejante incremento en el volumen de inversiones. Asimismo, el GDO se propone mejorar el desempeño y la eficiencia de su programa de AAS para que las inversiones se traduzcan con mayor eficacia en resultados, así como para fortalecer la capacidad del estado de ejecutar el incremento previsto en los recursos que se destinarán a este sector.

Visión sobre la modernización del marco institucional del sector de AAS.

El GDO ha desarrollado una visión para modernizar el marco institucional del sector de AAS, a fin de crear un entorno institucional propicio que permita

¹⁶ Las contribuciones respectivas de los principales canales de financiamiento del programa de gastos del plan estratégico estatal para el sector de AAS presentadas en este cuadro son previsiones basadas en datos de 2007-12.

¹⁷ Incluye la contraparte del estado para los programas federales.

¹⁸ Incluye la contraparte de los municipios para los programas federales.



mejorar el acceso, la calidad y la sostenibilidad de los servicios de AAS en su territorio. Los principios clave con los que se encuadra la modernización del

i) La separación de las funciones clave del sector, a saber, la dirección normativa y la rectoría del sector (planificación, asignación de recursos financieros, asistencia técnica y verificación del cumplimiento de las normas), la prestación del servicio y la regulación.

ii) La asignación de los recursos financieros basada en criterios de eficiencia y equidad, para reducir las disparidades regionales y las desigualdades sociales, y de establecer incentivos para promover una mejor calidad y mayor sostenibilidad en los servicios.

iii) La promoción de la autonomía legal y la sostenibilidad financiera de los prestadores de servicios del estado.

Para concretar esta visión, el GDO se ha comprometido a lo siguiente:

a) transferir progresivamente la operación de los sistemas de abastecimiento de agua que maneja en la actualidad la CEA a prestadores municipales autónomos;

b) introducir mecanismos de asignación financiera basada en los resultados para lograr mayor eficiencia en los gastos del sector y promover la autonomía legal y la recuperación de costos entre los prestadores de servicios;

c) mejorar la calidad y la disponibilidad de información sobre el sector para consolidar la supervisión, la planificación y la asignación de fondos basadas en criterios de equidad, y como primer paso hacia la regulación sectorial, y

d) revisar las principales herramientas legales y normativas, así como la visión estratégica y los instrumentos de planificación del sector de AAS del estado en las zonas urbanas y rurales, para alinearlas con este programa de modernización.



B. Alcance del programa

Alcance y fundamentos del programa.

Se han identificado estratégicamente las áreas del programa de AAS del GDO que el BM respaldará, con el fin de utilizar su financiamiento para incentivar y abordar cuestiones sectoriales clave en las que el apoyo del BM tiene una ventaja comparativa.

Este apoyo se centrará en las siguientes áreas: i) modernización del marco institucional del sector, que tradicionalmente no recibe respaldo de los programas federales de financiamiento y que incluye la consolidación de una visión estratégica del sector y las herramientas de planificación correspondientes, para establecer una plataforma a partir de la cual el GDO pueda mejorar la calidad y la sostenibilidad de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento para todos; ii) mejora de la calidad del servicio y la sostenibilidad financiera de los organismos operadores de agua en ciertas áreas urbanas que reciben financiamiento a través de programas federales (el más importante es el APAZU de la CONAGUA), que por lo general se centran en la provisión de infraestructura de manera muy fragmentada, sin una visión holística para el prestador, y no incentivan la mejora del servicio.

El alcance del programa ha sido delineado de modo tal que complemente las características de otras iniciativas federales actualmente en ejecución en Oaxaca. Se consideró que resultaba una medida más estratégica emplear los fondos de la operación financiada por el BM para respaldar las dos áreas ya mencionadas. Los pilares restantes del programa de AAS del estado continúan abordándose a través de canales complementarios de financiamiento federal (principalmente el APAZU, el PROTAR, el PROSSAPYS, el PIBAI), que fueron diseñados para respaldar resultados en la infraestructura y se centran en la ampliación del acceso a los servicios de AAS en las zonas rurales y urbanas, y en la extensión de la cobertura del tratamiento de aguas residuales.

El apoyo que se brindará a la modernización del programa de AAS del GDO a través de la operación financiada por el BM ha sido diseñado para generar impactos beneficiosos en las actividades del sector en todo el estado y en los subsectores de abastecimiento de agua y saneamiento rural y urbano.



Con el respaldo del BM a la mejora de la calidad del servicio y la sostenibilidad financiera de los operadores de agua, las actividades se centrarán en determinadas zonas urbanas de todo el estado. Se espera producir así un efecto de demostración respecto de la provisión sostenible de agua en zonas urbanas, de modo que el GDO pueda ampliar en una etapa posterior el enfoque y los resultados obtenidos.

En el área metropolitana de Oaxaca, las actividades se concentrarán en el sector de San Juan Chapultepec, que según SAPAO tiene un tamaño adecuado y características hidráulicas propicias para lograr los resultados previstos, y podrá servir de base para aplicar el enfoque en el resto del área atendida por SAPAO.

Fuera de la mencionada zona metropolitana, las actividades se centrarán en los operadores de agua de las siguientes ciudades intermedias: i) las más grandes del estado, de más de 15 000 habitantes, o ii) aquellas en las que actualmente la CEA tiene a su cargo la operación de los sistemas, para respaldar la transferencia de dichos sistemas a los municipios, de conformidad con la visión formulada para la modernización del marco institucional. La parte del programa de AAS del GDO que recibe el respaldo del BM se denomina Programa MAS Oaxaca.

Cuadro 2: Alcance del programa

Programa para el sector de AAS de Oaxaca		Principales canales de financiamiento del programa para el sector de AAS de Oaxaca					
		Programa del estado	Programa federal de la SHCP	Programas federales de la CONAGUA			Programa federal de la CDI
				APAZU	PROTAR	PROSSAPYS	
Modernización del marco institucional del sector							
Plan estratégico para el sector de AAS	Ampliación del acceso a los servicios de AAS en las zonas urbanas						
	Mejora de la calidad del servicio y la sostenibilidad financiera de los organismos operadores de						



agua ¹⁹						



Canal de financiamiento de las actividades del programa del estado de Oaxaca para el sector de AAS



Parte del programa de AAS del GDO respaldada por el BM

El programa constituirá una plataforma para el desarrollo ulterior del sector de AAS en el estado.

La consolidación de la visión estratégica del sector y la creación de las herramientas de planificación correspondientes —como parte de la implementación de un marco institucional modernizado— permitirá conformar una plataforma para el desarrollo del sector de AAS de Oaxaca en el largo plazo, que vaya más allá de las mejoras en la calidad del servicio y la sostenibilidad financiera de los organismos operadores de agua de las zonas urbanas.

i) Abastecimiento de agua y saneamiento en las zonas rurales: si bien el subsector de abastecimiento de agua y saneamiento en las zonas rurales sigue representando un desafío para el estado, ya se han establecido dos grandes programas de nivel federal (el PROSSAPYS²⁰ de la CONAGUA y el PIBAI de la CDI) que permitirán ampliar el acceso a estos servicios en las zonas rurales de Oaxaca.

¹⁹ Se incluyen los organismos operadores de agua de la zona metropolitana de Oaxaca y las ciudades intermedias.

²⁰ Financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo.



La estrategia de AAS en dichas zonas y el examen del gasto público que se realizarán a través del componente de asistencia técnica incluirán un diagnóstico en el que se analizará la eficacia de su financiamiento, de modo de definir los mecanismos institucionales óptimos para promover el suministro sostenible de estos servicios en las zonas rurales del estado.

Este trabajo de diagnóstico y el diseño de enfoques experimentales, sumado al sistema de información sobre abastecimiento de agua y saneamiento en las zonas rurales, que recibirá el respaldo del programa, conformarán una plataforma para el desarrollo del subsector de AAS rural en Oaxaca.

ii) Saneamiento urbano: de manera similar, la estrategia de AAS en las zonas urbanas y el examen del gasto público respaldados por el componente de asistencia técnica incluirán un análisis de los enfoques aplicados en la actualidad en el estado para el saneamiento urbano y el manejo de las aguas residuales, con inclusión de su financiamiento, para definir los mecanismos institucionales, tecnológicos y financieros óptimos para un saneamiento urbano sostenible. Estas actividades de diagnóstico y planificación constituirán una plataforma para el desarrollo del subsector de saneamiento urbano en Oaxaca.

C. Actividades del programa

Actividades del programa²¹.

Mediante el uso del instrumento de PforR, complementado por el componente de asistencia técnica, el BM respaldará un conjunto integrado de reformas institucionales, actividades de fortalecimiento institucional e inversiones en las entidades participantes para lograr los objetivos del programa. Las actividades se han organizado en cuatro áreas de resultados.

Área de resultados 1: Modernización del marco legal y regulatorio del sector de AAS en el estado.

²¹ A través del programa no se financiará ninguna actividad que pudiera tener un impacto adverso significativo en el medio ambiente o en las personas afectadas (según se define en la Política Operacional 9.00), o que requiera la adquisición de bienes o la contratación de obras o servicios de consultoría que excedan los topes establecidos por el Comité de Examen de las Adquisiciones para las Operaciones.



Las actividades del programa incluirán la preparación de versiones revisadas de las herramientas clave del marco legal y regulatorio del sector de AAS para alinearlas con la visión del GDO de modernizar el sector, a saber:

- a)** Una ley para el sector de AAS²² y las reglamentaciones correspondientes;
- b)** El reglamento tipo para la prestación del servicio a nivel municipal o intermunicipal;
- c)** La ley sobre SAPAO;
- d)** Los manuales de organización de la CEA y de SAPAO y sus reglamentos internos.

La revisión de la ley del estado que rige el sector de AAS y sus correspondientes herramientas legales y normativas tiene como objetivo incorporar la modernización del marco institucional en la estructura legal del estado. No obstante, ni las actividades correspondientes a esta área de resultados ni la aprobación de la ley en el Congreso estatal son requisitos para lograr los objetivos establecidos en otras áreas de resultados.

Principales indicadores del desempeño del sector de San Juan Chapultepec

Conexiones con medidores	Conexiones sin medidores	Número total de conexiones	Cobertura de micromedidores
8115	5076	13 191	62%

Volumen producido ²³ (m ³)	Volumen facturado ²⁴ (m ³)	Eficiencia física (%)	Monto facturado ²⁵ (US\$)	Monto cobrado ²⁶ (US\$)	Eficiencia comercial (%)	Eficiencia total (%)
2 008 383	925 058	46	6 290 051	2 682 025	43 (49%, 2013)	20

Fuente: SAPAO (datos del período enero-diciembre de 2012).

²² Durante la ejecución del programa, se examinará la ley del estado que rige el sector de AAS (publicada en 2005) de conformidad con las directrices incorporadas como anexo en el manual de operaciones, y se la presentará ante el Congreso.

²³ Volumen producido por los pozos y otras interconexiones con otros acueductos que ingresan al sistema.

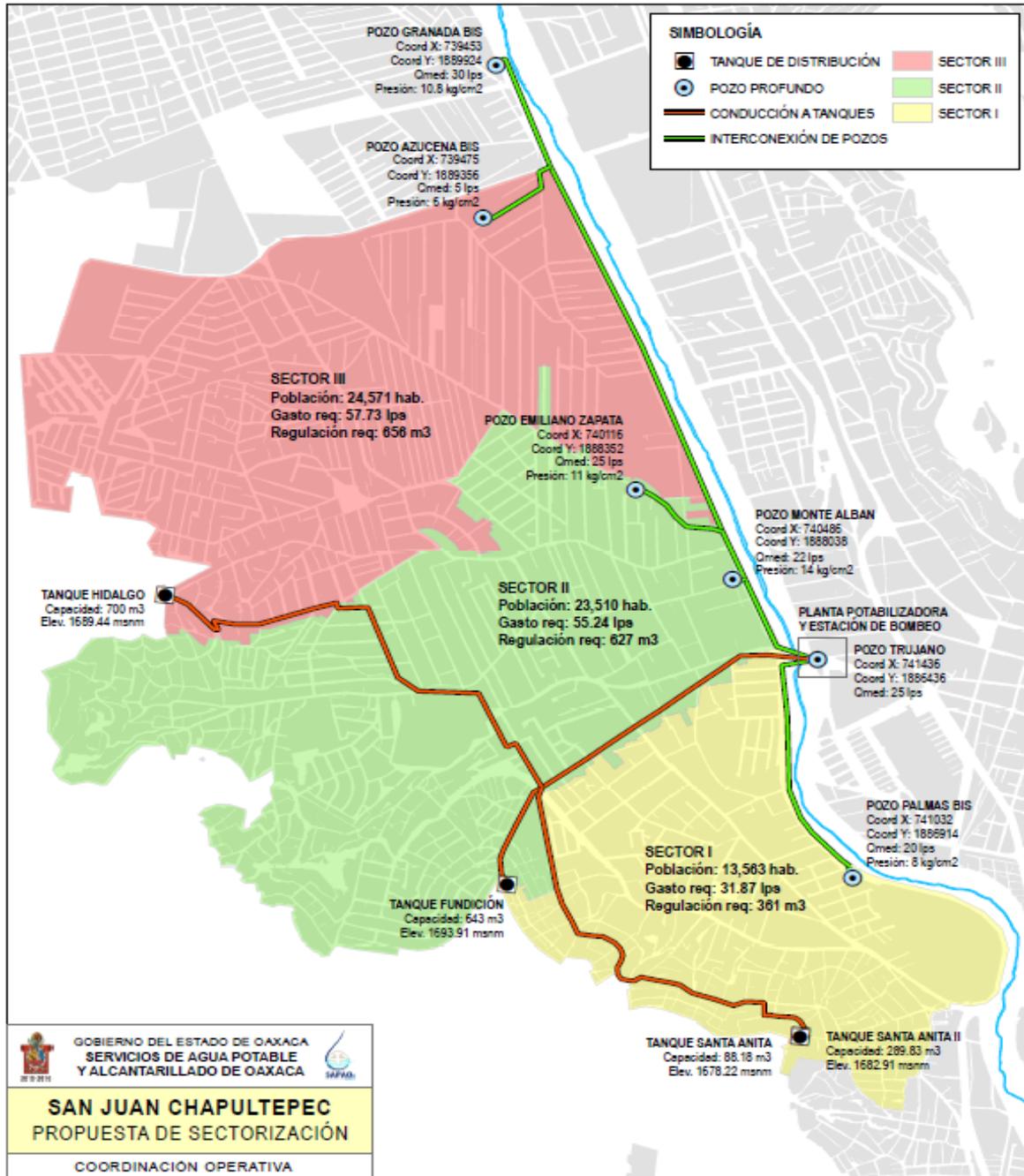
²⁴ Volumen facturado a usuarios residenciales y no residenciales, así como el consumo medido y no medido y el consumo facturado (tarifa fija).

²⁵ Monto facturado por servicios de abastecimiento de agua y saneamiento.

²⁶ Monto recaudado por concepto de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento registrado sin tener en cuenta las transferencias, las multas, los recargos, los derechos de conexión u otros ingresos.



Gráfico: Distribución hidráulica del sector de San Juan Chapultepec





Área de resultados 2: Mejora de los servicios de agua en la zona metropolitana de Oaxaca.

Las actividades del programa financiadas a través del APAZU de la CONAGUA tendrán el objetivo de mejorar la calidad y la eficiencia del abastecimiento de agua en un área determinada de la zona a la que presta servicios SAPAO, específicamente, el sector de San Juan Chapultepec, que representa el 20% del número total de conexiones de SAPAO y cerca de 50 000 personas.

Las actividades son las siguientes:

- a)** Rehabilitación de los pozos que abastecen el sector;
- b)** Construcción de las conexiones entre los pozos y la planta de tratamiento de agua;
- c)** Construcción de las conexiones entre las principales líneas de distribución;
- d)** Construcción de una planta de tratamiento de agua;
- e)** Construcción de una estación de bombeo;
- f)** Construcción de una línea de transmisión desde la estación de bombeo hasta los tanques de almacenamiento;
- h)** Rehabilitación, optimización hidráulica y sectorización de la red de distribución;
 - i)** Rehabilitación de las conexiones de agua e instalación de micromedidores;
 - j)** Instalación de macromedidores y manómetros;
- k)** Actualización de los mapas de la red y el sistema comercial;
- l)** elaboración de estudios sobre AAS, redacción de documentos de licitación y supervisión de las obras.



Área de resultados 3: Mejora de los servicios de agua en las ciudades intermedias.

Las actividades del programa financiadas a través del APAZU de la CONAGUA tendrán el objetivo de mejorar la calidad del suministro y la sostenibilidad financiera de los organismos operadores que trabajan en las 18 ciudades intermedias seleccionadas²⁷, situadas fuera de la zona metropolitana de Oaxaca. Este grupo de ciudades abarca las de más de 15 000 habitantes y aquellas cuyos sistemas de agua son operados por la CEA.

Los operadores de agua participantes brindan servicio a cerca del 50% del total de la población urbana del estado que habita fuera de la zona metropolitana de Oaxaca, esto es, cerca de 600 000 beneficiarios. La planificación de las actividades que se financiarán en cada ciudad se basará en los diagnósticos y planes maestros disponibles y se fortalecerá a través del componente de asistencia técnica.

Las actividades tendrán en cuenta las condiciones y las necesidades de cada lugar, y pueden incluir las siguientes:

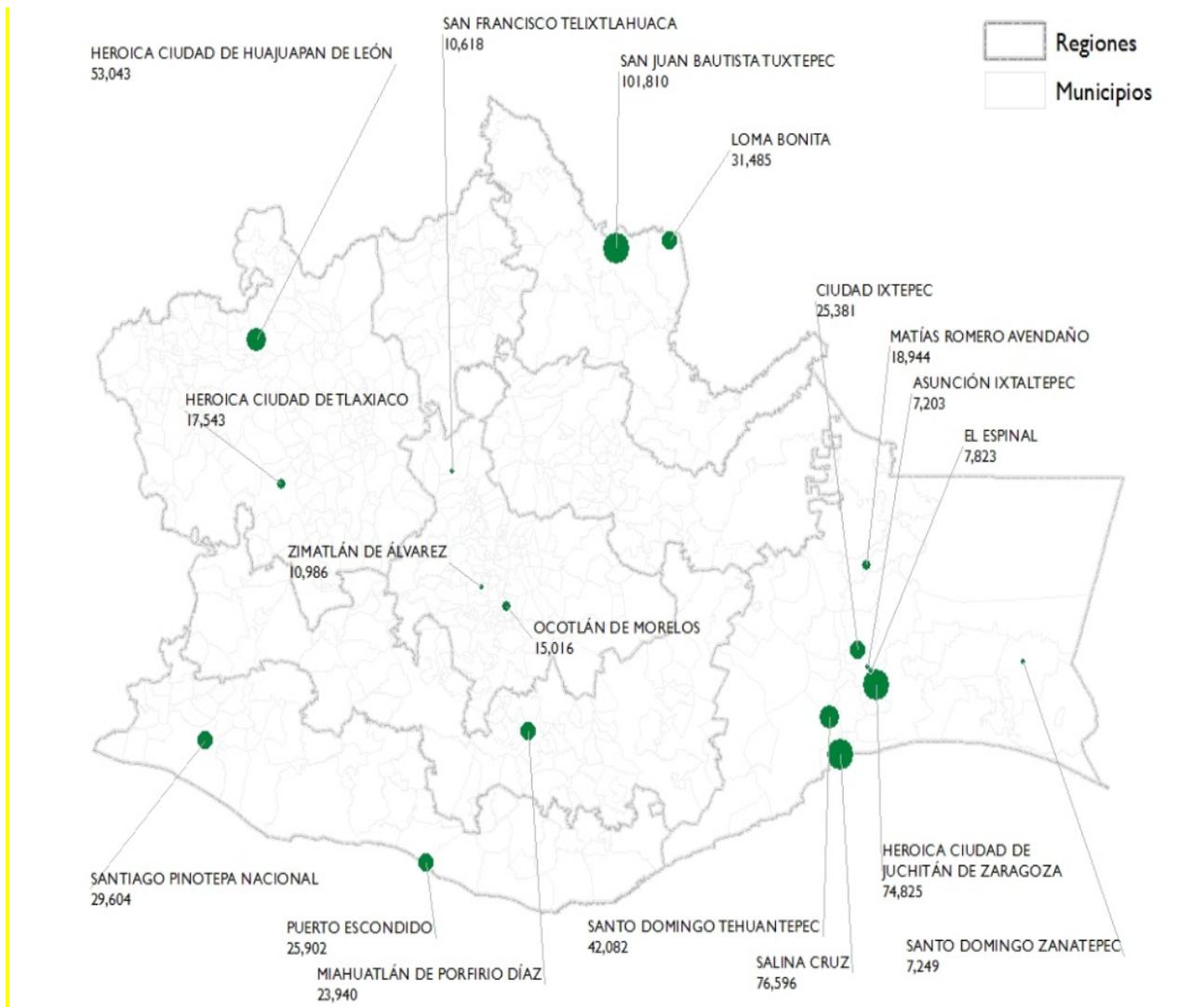
- a) Rehabilitación y ampliación de los sistemas de producción, almacenamiento y bombeo;
- b) Rehabilitación, optimización hidráulica y sectorización de la red de agua;
- c) Rehabilitación de las conexiones de agua;
- d) Instalación de macromedidores, micromedidores y manómetros;
- e) Actualización de los mapas de la red y los sistemas comerciales;
- f) Mejora de los sistemas de contabilidad;
- g) Elaboración de estudios, redacción de documentos de licitación y supervisión de las obras.

²⁷ Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Loma Bonita, Miahuatlán de Porfirio Díaz, Ocotlán de Morelos, San Juan Bautista Tuxtepec, Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Zimatlán de Álvarez, Asunción Ixtaltepec, Ciudad Ixtepec, El Espinal, Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, Matías Romero Avendaño, Salina Cruz, San Francisco Telixtlahuaca, Puerto Escondido, Santiago Pinotepa Nacional, Santo Domingo Tehuantepec, Santo Domingo Zanatepec.



La CEA permitirá a los operadores de agua seleccionados acceder al apoyo financiero siempre y cuando cumplan antes con ciertas condiciones y resultados, según se haya especificado en los respectivos acuerdos sobre resultados suscritos con dicha entidad.

Gráfico 1: Organismos operadores seleccionados en el marco del programa





Información básica de las 18 ciudades intermedias incluidas en el programa

	Municipality					Water utilities				
	Name of locality	Population	Household	Water coverage	Drainage coverage	Institutional model	Services provided	Connections	Estimated population served	Number of employees
1	San Juan Bautista Tuxtepec	101,810	27,310	93%	96%	autonomous municipal utility	water + sanitation	32,807	114,825	146
2	Salina Cruz	76,596	21,636	91%	98%	CEA	water	23,699	82,947	78
3	Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza	74,825	17,646	94%	98%	CEA	water	20,526	71,841	62
4	Heroica Ciudad de Huajuapán de León	53,043	12,841	88%	97%	autonomous municipal utility	water + sanitation	14,552	50,932	18
5	Santo Domingo Tehuantepec	42,082	10,758	95%	98%	CEA	water	12,451	43,579	41
6	Loma Bonita	31,485	8,781	95%	97%	autonomous municipal utility	water + sanitation	10,828	37,898	22
7	Santiago Pinotepa Nacional	29,604	7,306	31%	91%	CEA	water	4,593	16,076	15
8	Puerto Escondido	25,902	6,752	69%	97%	CEA	water + sanitation	13,800	48,300	49
9	Ciudad Ixtepec	25,381	6,743	94%	97%	CEA	water	8,540	29,890	35
10	Miahuatlán de Porfirio Díaz	23,940	5,578	56%	92%	municipal dpt	water + sanitation	4,072	14,252	
11	Matías Romero Avendaño	18,944	5,373	76%	98%	CEA	water	6,730	23,555	25
12	Heroica Ciudad de Tlaxiaco	17,543	4,412	81%	83%	autonomous municipal utility	water + sanitation	4,648	16,268	19
13	Ocotlán de Morelos	15,016	3,570	55%	77%	municipal dpt	water + sanitation	2,560	8,960	1
14	Zimatlán de Álvarez	10,986	2,696	64%	88%	municipal dpt	water + sanitation	2,238	7,833	5
15	San Francisco Telixtlahuaca	10,618	2,420	79%	76%	CEA	water	1,619	5,667	4
16	El Espinal	7,823	2,145	89%	99%	CEA	water	2,934	10,269	10
17	Santo Domingo Zanatepec	7,249	2,061	93%	94%	CEA	water	2,081	7,284	5
18	Asunción Ixtaltepec	7,203	2,098	98%	99%	CEA	water	2,518	8,813	9
	Total	580,050	150,126	85%	96%			171,196	599,186	544

Fuente: Censo de población y hogares 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) e información aportada por la CEA (año 2012)²⁸.

²⁸ El coeficiente de explotación se calcula como la relación entre los ingresos por concepto de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento registrados, sin incluir las transferencias, las multas, los recargos, los derechos de conexión u otros ingresos, y los gastos de operación, es decir todos aquellos directamente vinculados con los costos necesarios para el suministro y mantenimiento de los servicios de abastecimiento de agua, alcantarillado y saneamiento (cuando existen).



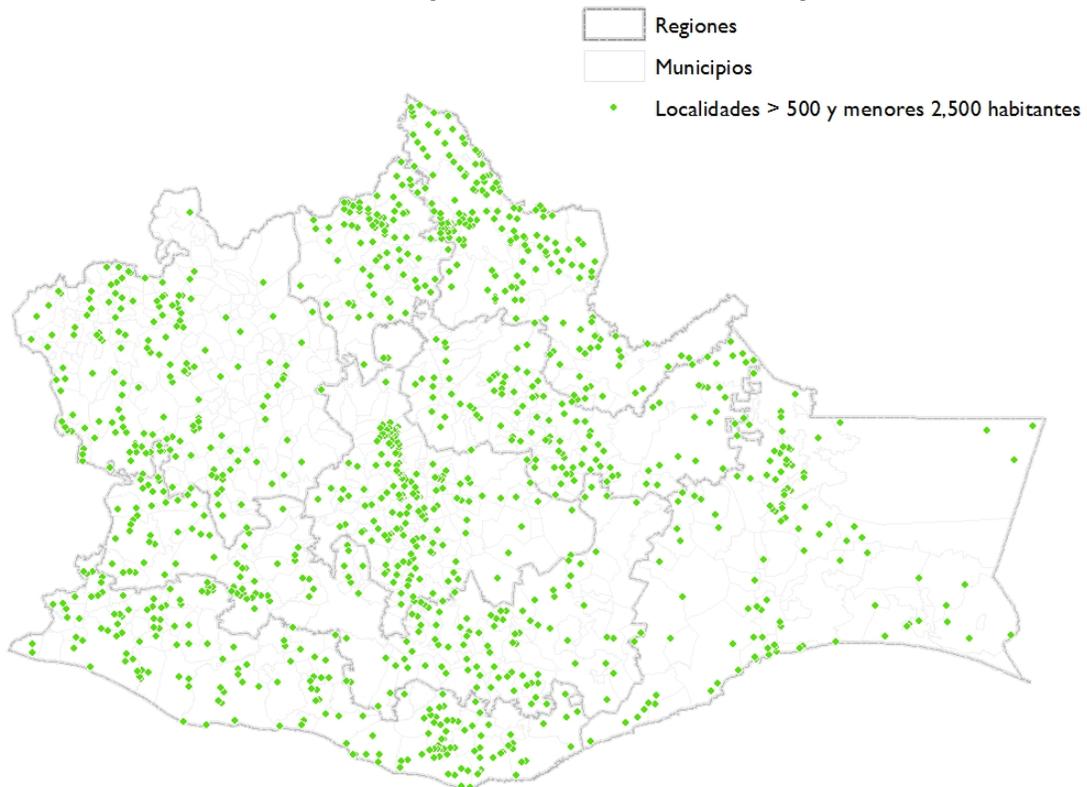
Área de resultados 4: Mejora de la información sobre AAS en las zonas rurales.

Las actividades del programa se dirigirán a establecer un sistema de información que permita captar la situación y sostenibilidad de los servicios de AAS rurales en las 1130 localidades de todo el estado que cuenten entre 500 y 2500 habitantes.

Dichas actividades incluirán las siguientes:

- a) Instalación de infraestructura y equipos de tecnología de la información y capacitación sobre su uso; y
- b) Recolección de datos.

Gráfico: Localidades con una población de entre 500 y 2500 habitantes



Fuente: Preparado con información derivada del censo de población y hogares 2010 del INEGI.



D. Actividades del componente de asistencia técnica

Actividades del componente de asistencia técnica.

A través de este componente se financiarán actividades que complementen las acciones del programa y respalden el logro de sus objetivos.

Comprenden el apoyo estratégico para la mejora de los servicios y estudios sectoriales, esenciales para mejorar el desempeño del programa e incrementar las probabilidades de lograr sus objetivos:

- i) Asistencia técnica estratégica plurianual a la CEA, SAPAO y a los prestadores de servicios seleccionados de las ciudades intermedias, con el objetivo de mejorar la planificación de las actividades, examinar la calidad de los documentos de licitación, fortalecer la supervisión de las obras y mejorar la gestión operacional, comercial, social y ambiental de los sistemas de abastecimiento de agua.
- ii) Estudios sobre el sector de AAS diseñados para fundamentar la modernización de su marco institucional, a saber: **a)** una estrategia sobre abastecimiento de agua y saneamiento en las zonas rurales y en las urbanas para desarrollar y organizar el sector en el largo plazo, lo que incluye un diagnóstico sobre el sector de AAS rural en Oaxaca, la definición de los mecanismos institucionales óptimos para promover un suministro sostenible de los servicios de AAS en las zonas rurales del estado, el análisis de los enfoques que se aplican actualmente en el estado para el saneamiento urbano y la gestión de las aguas residuales, y la definición de los mecanismos institucionales, tecnológicos y financieros óptimos para un saneamiento urbano sostenible; **b)** examen del gasto público del sector de AAS de Oaxaca, que servirá de base a las estrategias mencionadas; **c)** diseño de enfoques experimentales para prestar servicios de AAS sostenibles en las zonas rurales y brindarles apoyo.
- iii) A través del componente de asistencia técnica se financiarán también actividades que corresponden específicamente a la gestión de la operación, a saber: **a)** la contratación del agente de verificación independiente de los resultados del programa; **b)** la auditoría financiera de la operación; **c)** el nombramiento de los coordinadores de la operación MAS Oaxaca; **d)** la capacitación y la asistencia técnica para fortalecer los sistemas fiduciarios.



E. Costos, financiamiento y beneficiarios

Costos y financiamiento.

El costo total de la operación MAS Oaxaca es de US\$93,5 millones. Las áreas de resultados 1 y 4 se costean a través del programa de financiamiento del propio estado, mientras que la 2 y la 3 se financian por medio del APAZU de la CONAGUA. En el cuadro 3 se resume el financiamiento de la operación.

Beneficiarios.

Si bien con la operación MAS Oaxaca se respalda la modernización del marco institucional del sector de AAS en todo el estado, la iniciativa generará mejoras en los servicios de abastecimiento de agua que beneficiarán a los 50 000 habitantes del sector seleccionado del área de cobertura de SAPAO y a los 600 000 habitantes de las 18 ciudades intermedias seleccionadas que son usuarios de los organismos operadores de agua participantes.

Cuadro 3: Financiamiento de la operación MAS Oaxaca (en millones de US\$)

<i>Operación MAS Oaxaca</i>		<i>BIRF</i>	<i>CONAGUA (APAZU)</i>	<i>TOTAL</i>
Programa	1. Modernización del marco legal y regulatorio del sector de AAS en el estado	4,5	-	4,5
	2. Mejora de los servicios de agua en la zona metropolitana de Oaxaca	8,5	8,5	17
	3. Mejora de los servicios de agua en las ciudades intermedias	30	30	60
	4. Mejora de la información sobre AAS en las zonas rurales	2	-	2
Componente de asistencia técnica		10	-	10
Total (US\$)		55	38,5	93,5



F. Objetivo de desarrollo del programa

Objetivo de desarrollo del programa (ODP).

El ODP del programa MAS Oaxaca es *apoyar la mejora del marco institucional del sector de abastecimiento de agua y saneamiento en el estado de Oaxaca y mejorar la calidad y sostenibilidad del servicio de abastecimiento de agua en zonas urbanas seleccionadas.*

G. Principales resultados del programa e indicadores de desembolso

ODP e indicadores de resultados intermedios.

El GDO y el BM han acordado un conjunto de indicadores para medir los avances del programa en cada área de resultados y en el componente de asistencia técnica, y para determinar si se ha alcanzado el ODP.

Indicadores de desembolso.

El GDO y el BM han acordado también los indicadores de desembolso (DLI por sus siglas en inglés) que darán pie a los desembolsos del BM en el marco del programa.

Los DLI están insertos en la cadena de resultados de la operación. Estos DLI y las cantidades correspondientes han sido seleccionados a fin de señalar y generar incentivos financieros para que se logren resultados cruciales pero mensurables durante la ejecución del programa en las cuatro áreas de resultados.

Todos los DLI dan pie a los desembolsos en función del desempeño; no obstante, la índole de los resultados que se deben alcanzar para los diversos DLI varía: el DLI 1 da pie a los desembolsos cuando se logran resultados que reflejan reformas legales e institucionales; los DLI 2-1 (parcialmente), 3-1 y 4-1 se relacionan con la creación de sistemas y productos, mientras que los DLI 2-1 (parcialmente), 2-2, 3-2 y 3-3 dan lugar a desembolsos cuando se logran mejoras en el servicio de abastecimiento de agua.



Para desembolsar la totalidad del monto asignado en el marco del DLI 1, es necesario que el Congreso del estado apruebe la modificación de la ley sobre el sector de AAS. Este requisito escapa al control de los organismos de ejecución del programa. Si bien el GDO reconoce que esto conlleva claramente el riesgo de que no se pueda cumplir el DLI 1, busca generar incentivos financieros a través de dicho indicador para que se avance con la presentación de la ley ante el Congreso del estado, con lo que se incrementará la probabilidad de obtener la aprobación.

IV. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Arreglos institucionales y de ejecución

Disposiciones en materia de préstamos a entidades subnacionales.

De conformidad con la Constitución Federal, las instituciones financieras internacionales no pueden otorgar financiamiento en forma directa a las entidades subnacionales. Por lo tanto, BANOBRAS, que en su carácter de banco nacional de desarrollo de México tiene la responsabilidad de promover y otorgar financiamiento a los gobiernos de los estados y municipios para proyectos de infraestructura, será el prestatario y, a su vez, concederá el importe del préstamo en forma de un crédito al GDO a través de la SEFIN.

Arreglos institucionales para la ejecución del programa.

Los arreglos institucionales para el programa se incorporan dentro del marco institucional existente del sector de AAS del GDO. Se han realizado únicamente algunos ajustes a la estructura existente para reforzar la coordinación interinstitucional, los informes sobre los resultados y la verificación de los mismos.

En la ejecución del programa participan tres entidades gubernamentales, la SEFIN, a través de la Unidad MAS Oaxaca, la CEA y SAPAO, así como organismos operadores de agua y municipios en las ciudades intermedias seleccionadas.



Los arreglos institucionales en el área de resultados 3 del programa varían en consonancia con los modelos institucionales de los organismos operadores de agua: i) sistemas de AAS operados por la CEA (11 de los 18), ii) organismos operadores municipales autónomos (4 de los 18) y iii) sistemas de AAS operados por departamentos o agencias municipales (3 de los 18).

Asignación de recursos financieros basada en los resultados en el marco del programa.

Una característica importante de la ejecución del programa es el plan de incentivos financieros incorporado en su diseño que el GDO prevé implementar en dos niveles: **i)** la SEFIN asignará anualmente los recursos financieros del programa a sus organismos de ejecución, la CEA y SAPAO, como parte de su asignación presupuestaria anual, sobre la base de un acuerdo anual sobre resultados, con el objeto de reproducir el método de desembolso del instrumento financiero denominado PforR y transferir incentivos financieros al desempeño a la CEA y SAPAO, y **ii)** en el marco del área de resultados 3, la CEA también concertará acuerdos sobre resultados con los organismos operadores de agua municipales seleccionados para otorgar apoyo financiero sujeto al cumplimiento, por parte de estos organismos, de ciertas condiciones y resultados con el objeto de crear incentivos orientados a mejorar la información, lograr autonomía jurídica y recuperar costos, y a fin de reflejar las obligaciones por parte de los operadores municipales de agua seleccionados de mantener y operar las inversiones que la CEA realizará en sus respectivos sistemas.

Los dos acuerdos sobre resultados estándar concertados, respectivamente, entre la SEFIN y la CEA y SAPAO, y entre la CEA y los organismos operadores de agua municipales seleccionados, se incorporarán en el manual de operaciones de la operación MAS Oaxaca. La asignación de recursos financieros basada en los resultados por parte de la SEFIN y la CEA en el sector de AAS se incluirá en la operación MAS Oaxaca como parte de la modernización del marco institucional del sector de AAS.

CONAGUA

Las áreas de resultados 2 y 3 se financiarán a través del programa APAZU de la CONAGUA. Como en los otros programas de financiamiento de la CONAGUA,



el programa APAZU consta de subvenciones del Gobierno Federal que suplementan el financiamiento de contrapartida del estado. En el caso del programa, el financiamiento de contrapartida del estado para apalancar los fondos federales del programa APAZU provendrá del importe del préstamo del BM y de los recursos propios del GDO.

Arreglos institucionales para la ejecución del componente de asistencia técnica.

La SEFIN, a través de la Unidad MAS Oaxaca, será responsable de la ejecución general del componente de asistencia técnica en consonancia con las políticas sobre financiamiento para proyectos de inversión, en forma coordinada con la CEA y SAPAO.

Fortalecimiento de los arreglos institucionales de la operación MAS Oaxaca.

La SEFIN, la CEA y SAPAO utilizarán sus estructuras existentes para ejecutar el programa. Sin embargo, para responder a la necesidad de abordar la coordinación institucional entre el GDO y BANOBRAS en lo referente a la implementación del préstamo del BM, se designarán los siguientes coordinadores del programa para fortalecer el seguimiento de los resultados y la presentación de informes así como la coordinación interinstitucional de las actividades del programa, y para abordar las características específicas de la ejecución del componente de asistencia técnica: un coordinador general del programa dentro de la Unidad MAS Oaxaca de la SEFIN y dos coordinadores técnicos del programa en la CEA y SAPAO. Asimismo, se designará un coordinador administrativo del programa tanto en la CEA como en SAPAO a los efectos de la presentación ante la SEFIN de informes administrativos y financieros sobre la ejecución del programa.

Estructura jurídica de la operación MAS Oaxaca.

Dado que el prestatario del préstamo es BANOBRAS y no el estado de Oaxaca, se concertarán varios acuerdos, además del convenio de préstamo entre el BM y BANOBRAS y el convenio de garantía entre el BM y el Gobierno de México, para garantizar la adecuada transferencia de las responsabilidades relativas a la ejecución de la operación, a saber:



- i. **Convenio de crédito**, entre el GDO y BANOBRAS, con el objeto de disponer que BANOBRAS concederá el importe del préstamo al GDO en forma de un re-préstamo;
- ii. **Acuerdo de la operación**, entre el GDO y el BM, a los efectos de regular las responsabilidades del GDO en lo referente a la ejecución del programa y del componente de asistencia técnica de conformidad con el convenio de préstamo, las evaluaciones del programa y las directrices anti- corrupción establecidas por el BM, y
- iii. **Acuerdos de ejecución y de resultados**, entre la SEFIN y la CEA o SAPAO, en los que se describirán detalladamente sus obligaciones en el marco del programa y del componente de asistencia técnica.

B. Seguimiento y evaluación de los resultados

Arreglos de seguimiento y evaluación.

El sistema de seguimiento y evaluación del sector de AAS de Oaxaca es deficiente pues no existen instrumentos de medición ni una cultura institucional para llevar a cabo estas actividades.

En el marco de la operación se reconoce esta cuestión y se fortalecerá el sistema mediante lo siguiente: i) la instalación de los instrumentos de medición necesarios para supervisar la mejora de la calidad y la sostenibilidad del servicio según lo previsto en las áreas de resultados 2 y 3 como parte de las actividades del programa; ii) el fortalecimiento de la capacidad institucional para realizar el seguimiento de los resultados logrados en el marco de las áreas de resultados 2, 3 y 4 y para consolidar la información conexas mediante la designación de los coordinadores del programa, y iii) se espera, además, que la naturaleza del instrumento financiero usado para el programa, en cuyo marco se requiere la presentación de informes apropiados sobre los resultados logrados para realizar los desembolsos, cree incentivos adicionales para mejorar el seguimiento y la evaluación del programa.

La SEFIN se encargará de consolidar los resultados informados por la CEA (áreas de resultados 1, 3, 4) y SAPAO (áreas de resultados 1, 2), y de presentarlos a



BANOBRAS, tras su verificación por el agente de verificación independiente, a fin de solicitar los desembolsos. Además, el programa contribuirá a mejorar el seguimiento y la evaluación del sector en su conjunto pues, por primera vez en Oaxaca, se establece como objetivo, y se financiará, en el marco de las áreas de resultados 2, 3 y 4, el mejoramiento de la calidad y la disponibilidad de los datos sobre el desempeño y la sostenibilidad del servicio tanto en zonas urbanas como rurales.

C. Mecanismos de desembolso y protocolos de verificación

Mecanismos de desembolso del programa.

Los desembolsos se realizarán sobre la base de resultados verificados, medidos por los DLI. En el caso de cada DLI, se han definido los montos asignados, los valores de referencia, las metas anuales, las condiciones para lograrlo, los pagos anticipados, los plazos para lograrlo y la determinación del monto que se desembolsará.

El GDO deberá demostrar, a través de sus estados financieros preparados en forma regular, que al finalizar la operación el total de los gastos netos del programa asciende a una cifra igual o superior al monto del financiamiento del BM para el programa. Los estados financieros del programa serán auditados anualmente.

En esta operación, no se considera necesario el financiamiento previo de resultados, pero se prevé efectuar anticipos después de la entrada en vigor para garantizar que las actividades se implementen en el debido tiempo, y por un monto de hasta US\$11,25 millones (el 25% de los US\$45 millones del financiamiento correspondiente al PforR).

El monto de los anticipos y los DLI concretos relacionados con estos se indicarán en cada solicitud de retiro de fondos. El plazo para efectuar los desembolsos vencerá seis meses después de la fecha de cierre establecida en el convenio de préstamo.

Protocolos de verificación del programa.

El GDO contratará a un tercero independiente para desempeñarse como agente de verificación independiente a los efectos de controlar los resultados



del programa en forma anual, de acuerdo con términos de referencia aceptables para el BM. No se ha identificado a ningún organismo gubernamental a nivel nacional o del estado que sea especialmente adecuado para ocupar ese cargo. El mencionado agente presentará la versión preliminar de los informes de verificación, en forma simultánea, al GDO y al BM para su examen, y ninguna de las partes podrá modificar esos informes salvo en caso de existir errores fácticos.

La SEFIN consolidará los resultados del programa y los presentará a BANOBRAS, sobre la base de los resultados informados por la CEA (para los DLI correspondientes a las áreas de resultados 1, 3 y 4) y por SAPAO (para los DLI correspondientes a las áreas de resultados 1 y 2) a través del sistema reforzado de seguimiento y evaluación.

Asimismo, el BM analizará el cumplimiento de las metas de los DLI durante las misiones para supervisar la ejecución y, a los efectos de los desembolsos, el BM tomará la decisión final con respecto al logro de los DLI, de conformidad con la BP 9.00.

Mecanismos de desembolso del componente de asistencia técnica.

En el marco del componente de asistencia técnica, los desembolsos se efectuarán en forma de anticipos o reembolsos. Las solicitudes de retiro de fondos, salvo en el caso del anticipo inicial, deberán estar acompañadas por estados de gastos y hojas de resumen con registros. Los anticipos se depositarán en la cuenta designada, abierta en la tesorería de BANOBRAS bajo condiciones aceptables para el BM, denominada en dólares de Estados Unidos, con un límite máximo concertado en la carta de desembolsos.



V. RESUMEN DE LAS EVALUACIONES

A. Evaluación técnica

Importancia estratégica.

El apoyo financiero del BM al programa estatal de AAS a través de la operación MAS Oaxaca ha surgido de un diálogo estratégico iniciado en 2011 como una alta prioridad del GDO. La operación propuesta será la primera intervención a nivel estatal en México desde el Proyecto de reforma y desarrollo para la descentralización de la infraestructura en el estado de Guanajuato, aprobado en 2004 y cerrado en 2010. El diseño del programa reconoce explícitamente la existencia de limitaciones de la capacidad en Oaxaca, pero representa una oportunidad de producir un impacto significativo en el desarrollo con una operación de alto riesgo pero que reporta grandes beneficios.

El programa también brinda una oportunidad para trabajar en asociación con la CONAGUA a nivel estatal, ya que dos de las áreas de resultados se financian a través de uno de sus programas. Los límites de la porción del programa de AAS del estado de Oaxaca financiado por el programa son sumamente pertinentes. Las dos áreas en las que se centra el programa MAS Oaxaca han sido identificadas estratégicamente de modo que el financiamiento del BM Mundial se utilice para generar incentivos y para abordar las dificultades clave que enfrenta el sector y que el GDO no encararía necesariamente si no contara con dichos fondos.

La intervención del programa se concentrará en zonas geográficas seleccionadas de los segmentos de población urbana para crear un efecto de demostración, de tal forma que en una etapa posterior el GDO pueda aplicar el enfoque en mayor escala y ampliar los resultados obtenidos.

El enfoque y el diseño del programa están en consonancia con la siguiente orientación estratégica que la nueva gerencia de la CONAGUA está dando al sector de AAS: **i)** atención al fortalecimiento de los proveedores de servicios con respecto a la mejora de la calidad del servicio, especialmente la continuidad del abastecimiento de agua y la sostenibilidad financiera, mediante el otorgamiento de apoyo integral consistente en inversiones y



fortalecimiento institucional; **ii)** la promoción de proveedores de servicios de AAS legalmente autónomos; **iii)** un esfuerzo para mejorar la calidad y la disponibilidad de datos sobre el desempeño y la sostenibilidad de los proveedores de servicios de AAS en las zonas urbanas y rurales para mejorar la planeación y permitir la regulación; **iv)** la introducción del financiamiento basado en los resultados para los organismos operadores y para las reformas institucionales, y v) un giro hacia la planeación y el financiamiento multianuales.

Solidez técnica.

Se evaluó la solidez técnica del programa con respecto a: i) la adecuación de las actividades y de los incentivos para lograr los objetivos de cada una de las áreas de resultados; ii) la adecuación entre el plan de ejecución de las actividades y las metas de los DLI y otros indicadores de resultados, y iii) la eficiencia en función del costo de cada área de resultados.

Se determinó que el programa era técnicamente sólido, al disponer que el GDO mejore estratégicamente los aspectos técnicos de sus sistemas y fortalezca la capacidad en las siguientes áreas: i) capacidad institucional para a) la coordinación de las actividades del programa, b) el seguimiento y la presentación de informes sobre los resultados, y c) la coordinación interinstitucional en la SEFIN, la CEA y SAPAO; ii) la ejecución de las actividades que ha de financiar el programa APAZU (en el marco de las áreas de resultados 2 y 3), que está sujeta a un ciclo presupuestario anual y se caracteriza por prolongadas demoras que afectan el desempeño y la eficiencia de dicho programa de financiamiento; iii) la capacidad de planeación y ejecución de la CEA y SAPAO para mejorar la identificación y priorización de las actividades necesarias para el logro de los objetivos del programa, y para controlar la calidad de los documentos de licitación en forma oportuna y mejorar la calidad de la supervisión de las inversiones correspondientes, y iv) la gestión operativa y comercial de SAPAO y de los operadores de agua participantes para lograr los objetivos del programa relativos a la mejora de la calidad y la sostenibilidad de los servicios.

Grado de preparación del programa.

Se espera que el diseño de las dos actividades correspondientes a las áreas de resultados 1 y 4 que contribuirán a la modernización del marco institucional del



sector se inicie durante el primer año del programa, según lo previsto, y que se beneficie directamente del diálogo sobre políticas y del apoyo técnico del BM durante la preparación de la operación.

En el marco del área de resultados 2, en 2014 SAPAO realizará un primer conjunto de actividades y preparará los documentos de licitación correspondientes a la mayoría de las actividades que se ejecutarán en el sector seleccionado durante los años subsecuentes del programa. En el marco del área de resultados 3, en 2014 la CEA preparará los programas de intervenciones de impacto inmediato que incluyen la preparación de los documentos de licitación para 2015.

En las áreas de resultados 2 y 3, la preparación de los documentos de licitación para los años subsecuentes contará con apoyo del componente de asistencia técnica. Se está terminando la preparación de los pedidos de propuesta para los tres contratos estratégicos financiados por el componente de asistencia técnica y se espera que los contratos correspondientes se adjudiquen antes de enero de 2015, según lo planeado.

El GDO cuenta con el apoyo técnico específico del BM Mundial para la preparación de los términos de referencia y contratará a un consultor con vasta experiencia en las normas de adquisiciones del BM. El manual de operaciones será aprobado a más tardar en la fecha de entrada en vigor.

Marco de gastos.

Durante el período 2008-12, las inversiones en el sector de AAS han representado el 2% del presupuesto total del estado de Oaxaca. Anualmente, en promedio, el costo total del programa representa cerca de la mitad de las inversiones realizadas en igual período, y el 15% de las inversiones consideradas en el programa del GDO. Si hubiera limitaciones del flujo de caja para financiar las actividades del programa, el avance financiero movilizadopor el préstamo del BM y los desembolsos subsiguientes del programa en función de los resultados se complementarían con recursos propios del GDO.

Evaluación económica.



Se evaluó una muestra representativa de subproyectos del programa similares a los que se ejecutarán en esta operación. Se realizó un análisis de costo-beneficio para determinar los beneficios netos generados por los subproyectos de la muestra.

Desde el punto de vista económico, los resultados indican que los beneficios económicos esperados de los subproyectos de la muestra son 70% superiores a los costos asociados; los beneficios económicos netos alcanzan los US\$31 millones y la rentabilidad esperada es del 17%.

B. Evaluación de los sistemas fiduciarios

Gestión financiera del programa.

La gestión financiera del Gobierno federal mexicano se apoya en sistemas abiertos y organizados que se fundan en un marco legal, políticas y procedimientos sólidos para la ejecución del gasto público. Estos mismos sistemas de gestión financiera a nivel nacional también existen, parcialmente, en el estado de Oaxaca y, en particular, en la SEFIN, entidad que coordinará la implementación general del programa, y en los organismos de ejecución, a saber, la CEA y SAPAO, que tendrán la responsabilidad de llevar a cabo las actividades técnicas contempladas en el programa.

Aunque la SEFIN tiene una experiencia limitada en la gestión de operaciones financiadas por el BM, y la CEA y SAPAO carecen de tal experiencia, la conclusión general de la evaluación de la gestión financiera es que la SEFIN, la CEA y SAPAO²⁹ cuentan con mecanismos de gestión financiera adecuados que incluyen los elementos fundamentales para la ejecución adecuada del programa, tales como: i) un proceso formal de planeación y ejecución del presupuesto basado en marcos legales y normativos integrales; ii) la aprobación anual del presupuesto de gastos del estado por el poder legislativo de Oaxaca; iii) un sistema integral de presupuesto y contabilidad (SINPRES), que permite la gestión y el control de los recursos financieros; iv) estructuras orgánicas con una adecuada separación de deberes, documentados en los correspondientes manuales de funciones y de organización, y v) personal con experiencia.

²⁹ Cuando se hace referencia a SAPAO, téngase en cuenta que la evaluación se realizó a la entidad que anteriormente se llamaba ADOSAPACO.



Además, BANOBRAS ya ha participado como prestatario en varias operaciones financiadas por el BM y brindará apoyo a la SEFIN en materia de ejecución y supervisión, aprovechando su vasta experiencia en la ejecución de proyectos financiados por el BM.

Teniendo en cuenta las medidas de implementación propuestas para el programa, y para asegurar una adecuada planeación, gestión, control y generación de información financiera pertinente y fiable, en la evaluación se han identificado algunas áreas donde se deben reforzar los sistemas y la capacidad institucional de la SEFIN, la CEA y SAPAO.

En el plan de acción del programa (PAP) se establecen las áreas identificadas para mejorar los sistemas de gestión financiera y la capacidad de la entidad de implementación y de los organismos de ejecución participantes.

Adquisiciones en el marco del programa.

El sistema de adquisiciones ofrece garantías razonables de que en el programa se cumplirán los principios fiduciarios de transparencia, economía, eficiencia e integridad. El sistema también cuenta con un mecanismo adecuado para asegurar el derecho de apelación en cada proceso de licitación.

Los procedimientos de adquisiciones tanto federales como estatales aplicables están consagrados en el artículo 134 de la Constitución mexicana, donde se definen los principios que gobiernan las adquisiciones a nivel nacional; allí se estipula que los recursos para la adquisición de bienes, la contratación de obras y la prestación de servicios deben administrarse con eficiencia, eficacia y honradez.

La licitación pública es el método establecido por defecto. Los organismos a cargo de las adquisiciones en el marco del programa, a saber, la CEA y SAPAO, tienen suficiente capacidad y experiencia para realizar programas similares consistentes en contratos de obras pequeñas y servicios conexos.

Sin embargo, en la evaluación se han identificado algunos riesgos que, si se abordan, pueden aumentar la capacidad del programa para prestar servicios de calidad y en forma oportuna a los beneficiarios: a) demoras en la asignación del presupuesto de los programas federales y estatales, especialmente para el programa APAZU; b) problemas relacionados con la



competencia como resultado de la fragmentación de los contratos y el uso de métodos menos competitivos, y c) problemas con la implementación de los contratos, como retrasos frecuentes y enmiendas de los contratos, que incrementan los costos de transacción de las adquisiciones y se traducen en resultados menos óptimos.

En el PAP se incluyeron las medidas que se proponen para mejorar los sistemas de adquisiciones, e indicadores de desempeño para hacer el seguimiento de su aplicación; estas medidas se ajustan plenamente a los sistemas de adquisiciones federales y estatales y contribuyen a su fortalecimiento.

Arreglos fiduciarios del componente de asistencia técnica.

En la ejecución del componente de asistencia técnica se aplicarán los procedimientos y normas de adquisiciones del BM. La SEFIN, la CEA y SAPAO serán responsables de los procesos de licitación (incluida la preparación de los documentos de licitación y la firma de los contratos) para todas las actividades financiadas por el componente de asistencia técnica concernientes a cada institución.

A lo largo de los procesos de licitación las instituciones contarán con el apoyo de un consultor experto en adquisiciones del BM. La Unidad MAS Oaxaca será responsable de la coordinación necesaria, la publicación y la actualización del Plan de Adquisiciones en el Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA) y será el conducto para comunicar cualquier información que se requiera.

Los pagos de todas las actividades financiadas por el componente de asistencia técnica se tramitarán a través de la Tesorería en el caso de los gastos adquiridos o contraídos por la CEA y SAPAO, y de la Unidad Administrativa de SEFIN en el caso de los gastos adquiridos o contraídos directamente por SEFIN.

C. Evaluación de los sistemas ambientales y sociales

Evaluación de los sistemas ambientales y sociales

Se evaluaron los sistemas ambientales y sociales de conformidad con la OP 9.00. Dicha evaluación se preparó a partir del examen de información, visitas



sobre el terreno, consultas y conversaciones con diversas entidades del programa y partes interesadas pertinentes.

El borrador se publicó en diciembre de 2013 en el sitio web del GDO³⁰ y el 9 de enero de 2014 se realizó una consulta pública en la que participaron miembros de diferentes organismos gubernamentales y de la sociedad civil. Durante la consulta se presentó el programa, las principales conclusiones de la evaluación y las recomendaciones para mejorar el sistema de gestión ambiental y social existente.

La evaluación de los sistemas ambientales y sociales se actualizó para tener en cuenta las recomendaciones emanadas de las consultas, y su versión definitiva se ha publicado en el sitio web del GDO y el sitio web del BM.

El objetivo del PAP es mejorar los sistemas de gestión ambiental y social existentes de las agencias ejecutoras mediante: i) la preparación de un manual de gestión ambiental y social (MGAS) para la CEA y SAPAO, y la institucionalización de su uso a través de un programa de capacitación y la inclusión de las principales disposiciones del manual en sus reglamentos internos y manuales institucionales, ii) la dotación adecuada y suficiente de personal ambiental y social en ambas instituciones, iii) una mejor coordinación entre la CEA y SAPAO y las instituciones ambientales regulatorias responsables.

Aspectos ambientales del programa.

Los potenciales impactos ambientales negativos asociados con el programa varían de bajos a moderados; estos se limitarán a los lugares donde se realizarán las obras civiles y se mitigarán con medidas convencionales. El programa no incluye actividades que entrañarían impactos adversos significativos que se consideren permanentes, acumulativos o sin precedente para el medio ambiente, o que pudieran afectar a la población, como se define en la OP 9.00, y los subproyectos del programa serán examinados por los sistemas de gestión ambiental y social de la CEA y SAPAO para asegurar el cumplimiento de las normas.

Las leyes ambientales y la legislación sanitaria y de seguridad mexicanas que se aplican al programa son amplias y completas, y la capacidad institucional de las correspondientes autoridades normativas en materia ambiental es

³⁰ http://www.finanzasoxaca.gob.mx/p_mas.html



adecuada. Con respecto a los permisos ambientales necesarios para los subproyectos del programa, en el pasado ha habido cierta falta de claridad por parte de la CEA y SAPAO sobre el procedimiento para obtener los permisos necesarios de la autoridad correspondiente (federal, estatal o municipal), según el tipo de obra y la autoridad regulatoria asignada.

Si bien la CEA y SAPAO han establecido algunos procedimientos de gestión ambiental, hacen falta algunas mejoras, las que, si se formulan y ponen en práctica sin necesidad de grandes esfuerzos y con recursos relativamente limitados, podrían resultar en un mayor impacto positivo en cada entidad y en el sector de AAS de Oaxaca.

A partir de la evaluación de los riesgos y de los sistemas ambientales y sociales, como parte de la evaluación de los sistemas de gestión ambiental y social se desarrolló un PAP que cuenta con el consenso de las entidades pertinentes del programa.

En términos de los aspectos ambientales, sanitarios y de seguridad, el PAP tiene dos componentes principales: i) la mejora del sistema de gestión ambiental existente tanto de la CEA como de SAPAO en relación con las actividades del programa y sus posibles impactos y riesgos inherentes (medidas 3 y 4), y ii) la mejora de la coordinación entre la CEA y SAPAO con las instituciones ambientales regulatorias responsables, especialmente con respecto a los permisos ambientales (medida 8).

Aspectos sociales del programa.

El riesgo social general del programa es considerable debido a la complejidad del contexto social, los riesgos de manifestaciones y protestas y la poca disposición a pagar las tarifas de los servicios prestados por prestadores de agua. Sin embargo, estos riesgos se compensan con creces con los beneficios sociales del programa, a saber, la mejora de la calidad y sostenibilidad de los servicios, lo que en definitiva se traduce en una mejor salud y nutrición de las familias, y en ahorro de tiempo y dinero.

Se han acordado con el GDO las medidas de mitigación apropiadas, y este programa brinda una oportunidad de fortalecer las prácticas de gestión social en el sector de AAS en Oaxaca.



Dados el contexto social y los impactos potenciales del programa, los aspectos clave de gestión social tratados en la evaluación de los sistemas ambientales y sociales son los siguientes: **i) La presencia de pueblos indígenas:** los pueblos indígenas representan un grupo importante de beneficiarios del programa ya que se encuentran en todas las zonas de intervención directa —cinco de los municipios beneficiarios tienen un 40% de población indígena y en otros ocho esta supera el 12%— pero esto es en áreas urbanas donde ya no existen estructuras comunitarias indígenas ni se hablan lenguas indígenas.

La operación incluye a) la exigencia de fortalecer los comités rurales (indígenas) de agua y los mecanismos culturalmente apropiados de atención de reclamaciones como parte de la modernización del marco institucional en el área de resultados 1; b) la exigencia de incluir procedimientos para consultas libres, previas e informadas y de cuantificar el valor de los métodos tradicionales de cooperación con aporte de mano de obra en forma voluntaria (tequio) como parte del MGAS de conformidad con el mandato del PAP; c) el diseño de enfoques experimentales para prestar servicios de AAS sostenibles en áreas rurales y brindarles apoyo en el marco del componente de asistencia técnica, y d) una evaluación de la pobreza y el impacto social centrada en el análisis de las necesidades de AAS de los pueblos indígenas marginados en las zonas urbanas.

ii) Pobreza: en los 18 municipios intermedios que se beneficiarán de las intervenciones directas del programa, el 58% de la población vive por debajo de la línea nacional de pobreza³¹. El programa incluye medidas para que las inversiones en AAS estén dirigidas a los municipios más pobres de Oaxaca.

iii) Género: las mujeres son las principales responsables de conseguir y gestionar el agua en los hogares urbanos. Sin embargo, ellas solo tienen un papel limitado en la toma de decisiones sobre la gestión del agua a nivel comunitario, municipal y estatal. En el marco legal e institucional, el programa promueve la inclusión de incentivos para aumentar la participación de las mujeres en la toma de decisiones.

iv) Conflicto social: durante el programa puede que haya objeciones de la comunidad por las perturbaciones del tráfico o la infraestructura provocadas por las obras civiles, o una falta de disposición a pagar por la sostenibilidad de los servicios de AAS prestados. En el programa se han incluido medidas para

³¹ A partir de los datos más recientes de la tasa de pobreza disponibles a nivel de municipios (CONEVAL, 2010).



mejorar la comunicación, las consultas y la atención de reclamaciones a nivel de las comunidades.

- iv) **Impactos potenciales relacionados con los emplazamientos de las obras civiles:** además de perturbaciones temporales del tráfico y la infraestructura comunitaria, es posible que el programa requiera terrenos y la reubicación temporal de vendedores informales. Los terrenos necesarios para infraestructura de AAS en Oaxaca generalmente se adquieren por medio de donaciones voluntarias. Sin embargo, hay cuestiones de herencia en torno a la inadecuada documentación de transferencias pasadas de parcelas privadas muy pequeñas que el estado usaría para instalar pozos u otras pequeñas obras de infraestructura.

Aspectos ambientales y sociales del componente de asistencia técnica.

La categoría ambiental del componente de asistencia técnica conforme a las políticas de financiación de proyectos de inversión es la C. Se aplican las políticas de la OP/BP 4.01 (Evaluación Ambiental) y la OP/BP 4.10 (Pueblos Indígenas) para asegurar que en las actividades de este componente se tomen en cuenta las dimensiones sociales y ambientales.

En los términos de referencia de estas diversas actividades se incluirán las consideraciones y criterios ambientales y sociales necesarios. Con respecto a la formulación de la estrategia de AAS en las zonas urbanas y rurales, este asunto se evaluará a la luz de objetivos ambientales y sociales adecuados y se harán las consultas pertinentes con las partes interesadas correspondientes.

En cuanto al diseño de enfoques experimentales para prestar servicios de de AAS sostenibles en zonas rurales y brindarles apoyo, dado que la inmensa mayoría de los beneficiarios pertenecen a pueblos indígenas, para este proyecto piloto no se requerirá un Plan para Pueblos Indígenas. En cambio, los elementos de dicho plan se incorporarán en el diseño de la actividad.

D. Evaluación de la capacidad institucional contra el fraude y la corrupción

Evaluación de la capacidad.



En términos generales, el marco legal y regulatorio del estado de Oaxaca establece una sólida capacidad para aplicar medidas de prevención e investigación a fin de abordar los riesgos de fraude y corrupción. Oaxaca tiene un sistema de reclamos que permite a los ciudadanos y empresas presentar denuncias de fraude y corrupción a través de diversos medios. Si bien las quejas pueden presentarse a los organismos y departamentos estatales que se ocupan directamente de los procesos de licitación, por lo general se envían a la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental (SCyTG) del estado de Oaxaca, que también tiene autoridad para remitir los casos a la Delegación Estatal de la Procuraduría General de la República en Oaxaca. Las evaluaciones técnica, fiduciaria, y ambiental y social incluyen un análisis sobre fraude y corrupción con más detalles al respecto.

Evaluación de los riesgos.

Una de las medidas para la gestión de riesgos que fomentan una mayor auditoría social para este programa es la existencia de una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de la capacidad institucional para su aplicación, tanto a nivel estatal como federal.

En general, en México el público tiene gran acceso a información fiscal importante, y la mayor parte de la información presupuestaria y financiera está disponible a través de Internet, de conformidad con la legislación estatal y federal sobre transparencia y acceso a la información.

Por ley, toda entidad pública tiene la obligación de divulgar información sobre su marco regulatorio, presupuesto e informes financieros en la web. Además, CompraNet, un sistema nacional de adquisiciones en línea que emplea diversos equipos y software, sirve de plataforma para difundir información sobre los requisitos en materia de adquisiciones y sobre proveedores para el sector público. En este sitio también se publica información sobre la inhabilitación de proveedores o contratistas por decisión de la Secretaría de la Función Pública (SFP). Cabe señalar, sin embargo, que los sitios web de muchas entidades contienen información desactualizada y no se someten a un mantenimiento periódico. Este problema se tratará a través de la medida 9 del PAP.

Aplicación de las directrices anti-corrupción para el PforR y el financiamiento para proyectos de inversión.



Las directrices anticorrupción tanto para el instrumento PforR como para la financiación de proyectos de inversión se han discutido con representantes del Gobierno federal y estatal a partir de un examen de sus respectivos sistemas, y se aplicarán, cuando corresponda, durante la ejecución de la operación. En las conversaciones participaron representantes de BANOBRAS, la SHCP, la SFP y organismos del estado de Oaxaca (la SEFIN, la CEA y SAPAO).

Todos ellos han convenido en ejecutar el programa y el componente de asistencia técnica de conformidad con las directrices anticorrupción aplicables. La SCyTG llevará a cabo investigaciones relacionadas con la aplicación de las directrices anticorrupción para el instrumento PforR, incluida la utilización de las listas de suspensión e inhabilitación del BM. La SEFIN informará al BM y coordinará según necesario.

El BM se reserva el derecho de realizar posibles investigaciones en coordinación con la SCyTG y cualquier otra institución responsable de investigar denuncias de fraude y corrupción de conformidad con el marco legal y regulatorio de los Estados Unidos Mexicanos.

E. Resumen de la evaluación integrada de los riesgos

Resumen de la evaluación integrada de los riesgos.

El riesgo general de la operación se considera alto.

Cuadro 4: Calificaciones de los riesgos

Riesgo	Calificación
Técnico	Alto
Fiduciario	Considerable
Ambiental y social	Considerable
Indicadores de desembolso	Alto
Otros	Considerable
Riesgo general	Alto

Riesgos de la operación.

Los principales riesgos de la operación son los siguientes.



- i. La economía política y el marco de incentivos en que operan actualmente los organismos de ejecución y su resistencia al cambio, especialmente en lo que respecta a: a) la reforma de la CEA para que se convierta en una entidad sectorial moderna de planeación, seguimiento y evaluación, que encauce fondos y deje de prestar servicios en forma directa, b) el paso de un enfoque centrado en construir y reconstruir infraestructura a uno centrado en el consumidor para la gestión de servicios sostenibles, c) la resistencia (de los municipios, los organismos operadores, los clientes y otras partes interesadas) a un aumento de las tarifas del agua, y la renuencia a cobrar por los servicios y a discontinuar servicios por falta de pago, y d) la inercia con respecto a dar más autonomía a los proveedores de servicios.
- ii. Actualmente la SEFIN es la principal promotora de la reforma del sector de AAS en Oaxaca. El impulso para el cambio y la modernización podría disminuir o perderse si se produjeran cambios importantes en el liderazgo de la SEFIN respecto a la agenda de reformas. Otras partes interesadas que cumplen funciones periféricas pero potencialmente importantes con respecto a las decisiones de inversión en el sector podrían interferir en la ejecución eficiente del programa.
- iii. Posibles demoras en: a) la movilización y ejecución anuales del programa de financiamiento APAZU de la CONAGUA, b) la movilización de asistencia técnica para apoyar a las diferentes partes interesadas, especialmente los organismos operadores, para modificar la forma en que actualmente llevan a cabo sus responsabilidades, y c) la disponibilidad de financiamiento del GDO para el programa.
- iv. La falta de experiencia de BANOBRAS en operaciones PforR, y la falta de experiencia del GDO en operaciones financiadas por el BM.
- v. En el área de resultados 1, la responsabilidad de la promulgación de la nueva ley del sector de AAS por el Congreso del estado, y la posterior redacción y aprobación de las diferentes regulaciones están fuera del mandato de las contrapartes ejecutivas del GDO con las que el BM está trabajando directamente. La aprobación de la ley dependerá de las alineaciones políticas dentro del Congreso del estado y, por lo tanto, no puede ser garantizada por las contrapartes (GDO) del BM.
- vi. La incapacidad de medir con precisión los resultados y DLI del programa.



Beneficios de la operación.

El BM elaborará un buen plan de apoyo a la ejecución para mejorar su calidad y minimizar los riesgos. Se considera a la operación MAS Oaxaca como de alto riesgo y grandes beneficios, puesto que la ejecución satisfactoria del programa permitirá al BM:

- i. Demostrar la prestación continuada de servicios de abastecimiento de agua en un número seleccionado de ciudades intermedias para unos 650 000 beneficiarios, con tarifas formales que cubran los costos operacionales menores que el costo de enfrentar los problemas de ineficiencia del sistema que los hogares están pagando actualmente para un abastecimiento informal.
- ii. Usar su financiamiento para incentivar la modernización del sector de AAS del estado, tarea que el GDO no necesariamente abordaría si no contara con el apoyo del BM, y para afrontar los problemas clave de dicho sector:
 - a) proporcionar una plataforma desde la que el GDO pueda ampliar los servicios de AAS sostenibles y de calidad para todos en las zonas urbanas y las zonas rurales, y que ello pueda servir de modelo a otros estados de México, b) demostrar un cambio de paradigma en el sector, desplazando la atención de la construcción de obras de infraestructura hacia la mejora de los servicios de agua en un marco basado en resultados, a través de un mejor desempeño y el aumento de la eficiencia de un programa federal existente, que posteriormente podría servir de ejemplo a nivel nacional e influir positivamente y de forma más amplia en CONAGUA en todo el país, y c) ejecutar la primera operación del BM con una entidad subnacional de México desde 2004 y mejorar la relación entre el BM y BANOBRAS.

F. Plan de acción del programa

Definición y ejecución del PAP.

En las evaluaciones técnica, fiduciaria, y ambiental y social se han identificado algunas áreas para mejorar el desempeño y la eficiencia del programa y, a su vez, aumentar la probabilidad de alcanzar los resultados previstos.



El GDO ha acordado llevar adelante un conjunto integrado de medidas de importancia crítica a través del PAP. Durante la ejecución del programa, el BM supervisará sistemáticamente la realización del plan de acción, los plazos convenidos y las medidas de cumplimiento. El GDO acordó financiar cada medida del PAP con sus propios recursos o a través del componente de asistencia técnica de la operación.