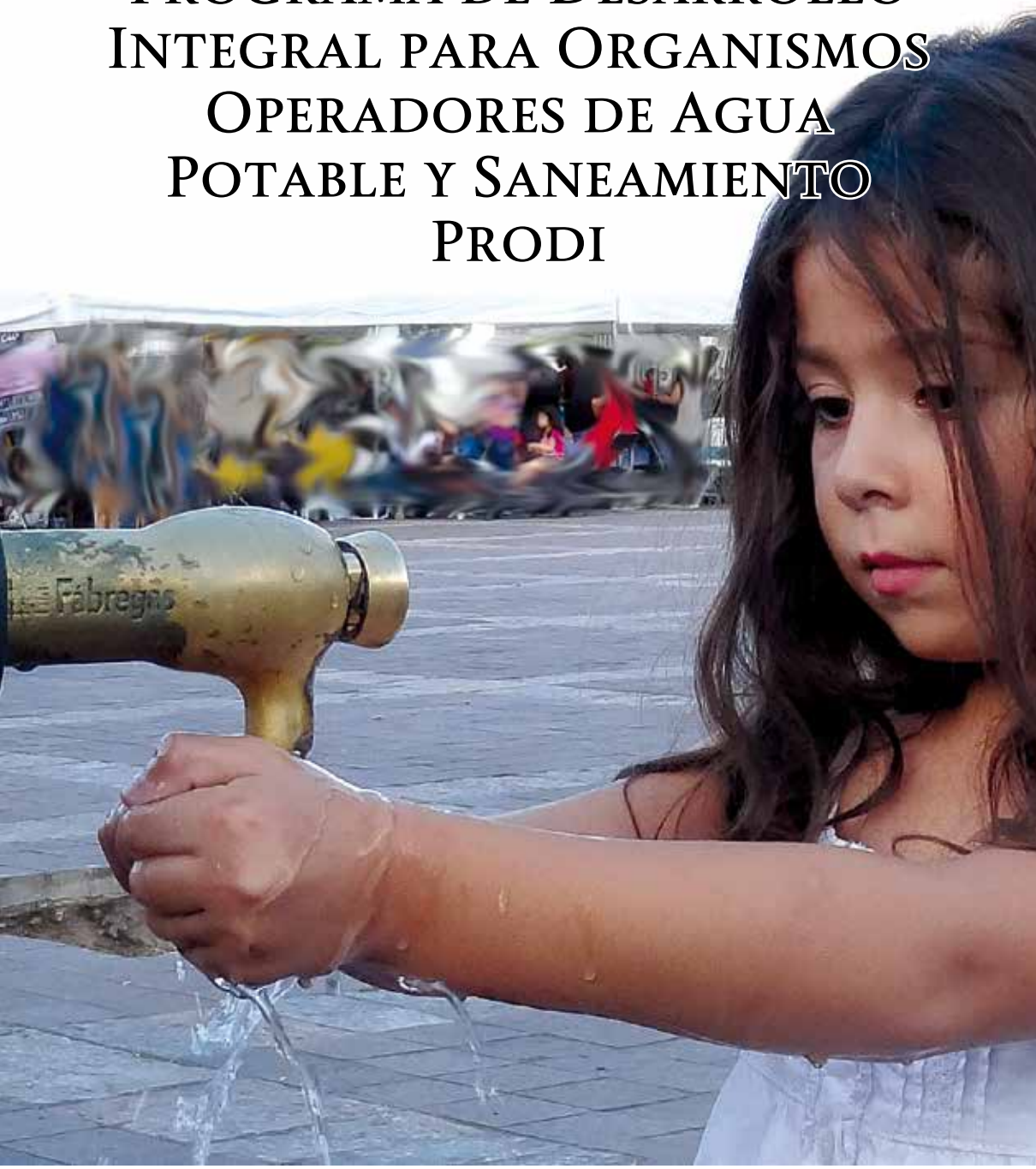
Programa de Desarrollo Integral para Organismos Operadores de Agua Potable y Saneamiento Prodi



MÉXICO
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

SEMARNAT
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

CONAGUA
COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

Programa de Desarrollo Integral para Organismos Operadores de Agua Potable y Saneamiento Prodi

Comisión Nacional del Agua

Agosto de 2016

www.gob.mx/conagua

Introducción

El Programa Nacional Hídrico 2014–2018 (PNH) establece como una estrategia global, la seguridad hídrica, el derecho humano al agua y saneamiento básico y, por ende, el apoyo objetivo y bien sustentado a la población en el mejoramiento integral de la gestión del agua, incluyendo la prestación de los servicios de agua en los asentamientos humanos, lo cual se traduce en la meta de "Asegurar el abastecimiento de agua y el acceso a los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento".

La situación de los recursos hídricos es uno de los retos más apremiantes de México, que se han complicado por el incremento en la demanda de agua derivado del crecimiento exponencial de la población, la cual se cuadruplicó en los últimos 60 años. Asociado al problema de la escasez, los organismos operadores de Agua Potable y Saneamiento (OO) presentan bajos niveles de eficiencia física y comercial, lo cual se refleja en que en el 22% de los estados, los niveles de eficiencia física se ubican en el 55.8%, la recaudación promedia el 73.1% de la facturación y la cobertura de micro medición de los hogares no supera el 50%, situación que pone en riesgo la sostenibilidad de dichos organismos[1].

Para mitigar los riesgos de escasez de los recursos hídricos, la Comisión Nacional del Agua (Conagua) ha establecido como estrategia el mejorar la eficiencia de los OO. De esta forma en el año 2010, con financiamiento del Banco Mundial se implementó el Programa de Mejoramiento de Eficiencias de Organismos Operadores (Prome), orientado a financiar asistencia técnica e inversiones en actividades de eficiencia. Si bien el Prome logró incrementar algunos indicadores en los OO participantes, la Conagua detectó las nececidad de fortalecer las actividades financiadas, ya que en muchos casos se financiaron acciones aisladas, las cuales no reflejaron los impactos esperados en la mejora de la eficiencia.

En este contexto y aprovechando la experiencia que se tuvo con el Prome, se preparó conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) una nueva operación denominada Programa para el Desarrollo Integral de Organismos Operadores de Agua y Saneamiento (Prodi). Este nuevo programa busca apoyar a los OO interesados en mejorar su eficiencia de forma integral. Para apoyar la ejecución del programa, la Conagua, solicitó en 2015 un crédito por un monto de 200 millones de dólares del BID, para financiar parcialmente al Prodi, lo cual se concretó por medio del contrato de préstamo No. 3591/OC-ME. La inversión programada de la contraparte (gobiernos de los estados, municipios u organismos operadores) se estimó en 85 millones de dólares, por lo que la inversión total del programa será de aproximadamente 285 millones de dólares en un período de ejecución de cinco años.

1 Programa para el Desarrollo Integral de los Organismos Operadores de Agua y Saneamiento (Prodi), (ME-L1178), perfil proyecto.

Características generales del programa

Nombre:	Programa para el Desarrollo Integral de Organismos Operadores de Agua y Saneamiento (Prodi)
Número de contrato préstamo:	3591/OC-ME
Fecha firma contrato:	12 de mayo de 2016
Fecha efectividad del préstamo:	6 de junio de 2016
Fecha terminación del préstamo:	12 de mayo de 2021
Organismo financiero:	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Entidad ejecutora:	Comisión Nacional del Agua: Subdirección General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento. Organismos operadores participantes
Agente financiero:	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S. N. C. (Bansefi)
Costo del programa:	285 millones de dólares
Monto del préstamo:	200 millones de dólares
Monto estimado de contraparte:	85 millones de dólares
Periodo de ejecución:	Cinco años de mayo de 2016 a mayo de 2021
Participantes en el programa:	Subdirección General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento (SGAPDS) a través de la Gerencia de Fortalecimiento de organismos operadores (GFOO); la Subdirección General de Planeación (SGP), a través de la Gerencia de Cooperación Internacional (GCI); la Subdirección General de Administración (SGA), a través de la Gerencia de Recursos Financieros (GRF) los organismos de cuenca; las direcciones locales; los gobiernos de los estados, los municipios a través de los OO participantes y el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) como agente financiero del Gobierno Federal (AF).

Descripción del programa

Características del programa

Se espera que el programa genere el impulso necesario a los OO para fortalecer su situación financiera a través de su desarrollo integral, con base en los siguientes objetivos estratégicos:

- Reducción de costos de operación
- Incremento de los ingresos propios
- Reducción de pérdidas físicas de agua
- Sostenibilidad de las acciones e inversiones

Objetivo

El objetivo del programa es mejorar la calidad del servicio de agua y saneamiento en poblaciones, preferentemente entre 50 mil y 900 mil habitantes, mediante la ejecución de proyectos integrales de corto y mediano plazo por parte de los OO, responsables de la prestación del servicio, con el fin de impulsar su sostenibilidad operativa y financiera.

Componentes del programa

El programa está integrado por dos componentes y tendrá los siguientes alcances: desarrollar planes de negocios con un horizonte de tres a cinco años y con inversiones anuales que generen impactos de corto plazo y mejoren la eficiencia operativa y comercial de los OO; y el desarrollo de una metodología para priorizar paquetes de acciones integrales que incluirán los planes de inversiones anuales.

Componente 1. Apoyo institucional

Este componente tiene por objeto desarrollar programas de formación de capacidades presenciales y en línea para los OO, desarrollar herramientas de apoyo a la gestión y de autoevaluación, así como promover el intercambio de experiencias entre los OO.

Este componente será ejecutado directamente por la Conagua, quien llevará a cabo los procesos de licitación, contratación y adjudicación de estas acciones, bajo los lineamientos y normas establecidas con el Banco Interamericano de Desarrollo; a continuación se enlistan las acciones que pueden ser consideradas:

Actividades elegibles

- Elaboración de estudios relacionados con el sector de agua potable y saneamiento
- Elaboración de documentos de análisis y difusión de buenas prácticas
- Diseño de sistemas informáticos para el procesamiento, manejo y análisis de información
- Organización de eventos, conferencias y seminarios
- Desarrollo e impartición de cursos de inducción y de capacitación al personal de Conagua y de los OO en aspectos estratégicos que contribuyan al desarrollo integral de los OO
- Desarrollo de herramientas de autoevaluación y cursos en línea

Componente 2. Inversión en acciones integrales

Este componente está enfocado en el desarrollo de planes de desarrollo integral y la ejecución de las correspondientes acciones e inversiones que se deriven de éstos, integrado por tres subcomponentes.

Subcomponente 2.1. Planes de desarrollo integral (PDI)

Derivado de la necesidad de contar con un documento de planeación de rápida realización que facilite la identificación de los retos específicos de los OO para alcanzar su sostenibilidad financiera y priorizar las acciones a realizar, el programa contempla el desarrollo de un plan de desarrollo integral (PDI) que permita estructurar paquetes de acciones e inversiones (PAI) para atender los obstáculos que impidan a los OO alcanzar la sostenibilidad financiera, priorizar los paquetes de acciones con base en su rentabilidad financiera y calendarizar en el tiempo para obtener resultados en el corto y mediano plazo. Los términos de referencia (TDR) para la realización de los PDI serán proporcionados por Conagua.

Actividades elegibles

- Desarrollo de los PDI que determinen las inversiones que contribuyan al desarrollo integral de los OO
- Seguimiento al avance e implementación de los PDI y de las mejoras logradas
- Seguimiento y aplicación de la herramienta *AquaRating*[1] (licencia de uso y certificación) y acompañamiento en su uso.

Si el OO ya cuenta con un estudio de diagnóstico, éste debe haberse realizado en un periodo no mayor a tres años y deberá contar con la información mínima que establecen los TDR del PDI. En este caso, los estudios previos servirán como base de información para el desarrollo del PDI y éste se desarrollará en un plazo máximo de 4 a 8 semanas dependiendo de la información disponible. En caso de que no existan estudios previos, se deberá realizar el levantamiento de la información en el mismo OO y el plazo máximo para el desarrollo de este instrumento será de 8 semanas.

En cualquier caso, el PDI tendrá que ser validado por el organismo de cuenca o la dirección local correspondiente.

El consultor que desarrolle el PDI, deberá además emitir un informe con el diagnóstico señalado, entregando los indicadores de elegibilidad y evaluación, y definiendo el monto del apoyo del Prodi. Adicionalmente, este consultor deberá generar un presupuesto referencial respecto a los costos del subcomponente 2.2. El OO podrá contratar a un consultor para darle seguimiento a la implementación de las acciones. Para organismos mayores a 500 mil habitantes, el OO deberá utilizar la herramienta *AquaRating* para monitorear y evaluar sus procesos.

Los porcentajes de aportación estarán sujetos a lo establecido en las reglas de operación para los programas de agua potable, alcantarillado y saneamiento y tratamiento de aguas residuales, a cargo de la Conagua que se encuentren vigentes.

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

Subcomponente 2.2. Acciones integrales de desarrollo

Este subcomponente se enfoca en financiar los paquetes de acciones e inversiones (PAI) contemplados en los PDI, las cuales se orientan a dar asistencia técnica y asesoría a OO en materia de fortalecimiento institucional. Su objetivo es financiar acciones y estudios que respalden a las acciones que se implementen en el subcomponente de inversión en infraestructura y mejoramiento operativo que se describe más adelante. Estos estudios son preliminares y orientados básicamente a cambios estructurales, así como proyectos de preinversión y sientan las bases para que inversiones mayores tengan el impacto previsto. Básicamente se considera separarla de las inversiones más fuertes toda vez que de no realizar los cambios requeridos previamente no se podrá financiar las acciones mayores.

Actividades elegibles

Las acciones que pueden ser sujetas de financiamiento dentro de este subcomponente deberán estar incluidas en el PDI y podrán ser:

Acciones estructurales:

- Diseño e implementación de la institucionalidad y gobierno corporativo.
- Diseño de un esquema institucional en el cual el consejo de administración del organismo operador se integre con representantes del municipio y de la sociedad.
- Diseño e implementación de una estructura organizacional acorde a las necesidades y eficiente en términos de dotación de personal.
- Elaboración de propuestas de reforma del marco legal.

En el caso de realizar estudios para este tipo de acciones se deberá elaborar un documento en el que el OO se comprometa a implementar los resultados. Posteriormente, el OO deberá entregar un informe que refleje el impacto alcanzado.

Acciones y estudios de mejora de la gestión:

- Diseño de un sistema de control de gestión, planeación y presupuesto.
- Diseño e implementación de un modelo de operación y gestión del área comercial.
- Incorporación de procedimientos que incluyan tecnología orientada a disminuir costos y mejorar la eficiencia.
- Diseño e implementación de un sistema de comunicación con los usuarios (call center).
- Elaboración de expedientes técnicos y términos de referencia.
- Elaboración de proyectos ejecutivos de acciones de infraestructura.
- Mejoramiento del sistema contable.
- Desarrollo de herramientas que permita a los OO acceder a otras fuentes de financiamiento.

Los porcentajes de aportación estarán sujetos a lo establecido en las reglas de operación para los programas de agua potable, alcantarillado y saneamiento y tratamiento de aguas residuales a cargo de la Conagua que se encuentren vigentes.

Subcomponente 2.3. Inversión en infraestructura y mejoramiento operativo

A diferencia del subcomponente anterior que apoya acciones en materia de forta-

lecimiento institucional, este subcomponente contempla acciones para la inversión en áreas comerciales, financieras, administrativas y técnicas de los OO. Las acciones deberán estar incluidas en el PDI para ser financiadas.

Actividades elegibles

En este subcomponente, se apoyará a los OO en la búsqueda de alternativas para poder financiar, en la parte que le corresponda, las acciones que del PDI se desprendan, ya sea con recursos propios, sistema financiero o terceros interesados.

El PDI basará las recomendaciones de las acciones e inversiones en infraestructura en objetivos estratégicos, los cuales a su vez se componen de los PAI que corresponden a un conjunto de acciones e inversiones en infraestructura tendientes a mejorar algún aspecto puntual del OO. Estos objetivos y PAI son los que se presentan a continuación.

Los porcentajes de aportación estarán sujetos a lo establecido en las reglas de operación para los programas de agua potable, alcantarillado y saneamiento y tratamiento de aguas residuales a cargo de la Conagua que se encuentren vigentes.

Criterios de elegibilidad

Los organismos operadores que participen en el Prodi deberán cumplir las siguientes condiciones: a) Ser organismos públicos descentralizados; b) No tener concesionado total o parcialmente los servicios de agua potable y/o alcantarillado, exceptuando los contratos de prestación de servicios y las concesiones de plantas de tratamiento de aguas residuales; c) Atender a una población preferentemente mayor a 50 mil y menor a 900 mil habitantes; y d) Los organismos que den servicio a poblaciones mayores a 500 mil habitantes deberán utilizar la herramienta *AquaRating* en sus procesos.

De manera general se aplicarán los requisitos que se indican en el artículo correspondiente a las generalidades de los programas de las reglas de operación para los programas de agua potable, alcantarillado y saneamiento y tratamiento de aguas residuales a cargo de la Conagua, que se encuentren vigentes al momento de solicitar la adhesión de participación en el Prodi.

Se considerarán los requisitos solicitados en el apartado urbano (Apaur) de las reglas de operación para los programas de agua potable, alcantarillado y saneamiento y tratamiento de aguas residuales a cargo de la Conagua, que se encuentren vigentes al momento de solicitar la adhesión de participación en el Prodi.

Adicional a lo anterior se deberá cumplir con los siguientes requisitos dependiendo del componente en el que se participe.

Subcomponente 2.1. Solicitud de adhesión al programa, anexo 1 del *Manual de Operación y Procedimientos del Prodi* (MOP).

Subcomponente 2.2 y 2.3. Que las acciones a implementarse estén incluidas en el PDI y se formalice el convenio de colaboración del Prodi, anexo 2 del MOP.

El convenio de colaboración, es un documento que debe suscribirse entre el organismo operador y la Conagua, mediante el cual el organismo se compromete a realizar su mejor esfuerzo para el cumplimiento de las acciones y de las metas señaladas en el PDI y la Conagua se compromete

a financiar parcialmente dichas acciones dentro del marco del Prodi de acuerdo a la disponibilidad presupuestal asignada.

Implementación del programa

La Conagua actuará como organismo normativo, ejecutor y coordinador del programa al implementar, difundir, dirigir y evaluar las actividades del Prodi y autorizar la asignación de los recursos financieros del mismo.

En el programa participan las siguientes áreas de la Conagua: la Subdirección General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento (SGAPDS) a través de la Gerencia de Fortalecimiento de Organismos Operadores (GFOO); la Subdirección General de Planeación (SGP), a través de la Gerencia de Cooperación Internacional (GCI); la Subdirección General de Administración (SGA), a través de la Gerencia de Recursos Financieros, los OC; las DL; los gobiernos de los estados, los municipios a través de los OO participantes y el agente financiero (AF).

La SGAPDS a través de la GFOO, será la encargada de: 1) Administrar y en su caso, reasignar los recursos federales del programa a los estados beneficiarios o directamente a los OO como aportes no reembolsables o subsidios; 2) Dar seguimiento, en coordinación con las DL u OC de la Conagua, a las actividades del programa; 3) Orientar técnicamente a los OO participantes; 4) Gestionar a través de la SGP los trámites ante el BID; 5) Validar los PDI; y 6) Contratar la auditoría y los consultores para la realización de las evaluaciones del programa.

Los OC y DL serán responsables de: 1) Suscribir con el gobierno del estado participante los anexos de ejecución y técnicos, incluyendo los modificatorios que se requieran, dar seguimiento a los avances físico-financieros, solicitudes de traspaso y cierres de ejercicio; 2) Revisar los expedientes técnicos de cada acción; 3) Apoyar a la GFOO en la verificación técnica de las acciones realizadas en el marco de este programa; 4) Realizar la verificación técnica de las acciones realizadas en el marco de este programa; 5) Revisar los PDI; 6) Firmar el convenio de colaboración del Prodi; y 7) Validar los proyectos.

La SGA a través de la Gerencia de Recursos Financieros se encargará de: 1) Registrar y controlar las operaciones presupuestales, contables, financieras y de crédito externo, a través de los sistemas correspondientes; 2) Asesorar a los ejecutores de proyectos financiados parcialmente con crédito externo en auditorías y desembolsos; 3) Comprobar los gastos ante el AF para su desembolso; y 4) Coordinar los procesos de auditoría al programa ante las instancias correspondientes.

La SGP a través de la Gerencia de Cooperación Internacional será la encargada de: 1) Ser el enlace entre Conagua, el BID y el agente financiero; 2) Atender y coordinar las misiones de supervisión, cierre y revisiones posteriores y el seguimiento al cumplimiento de los compromisos derivados de las mismas; 3) Integrar los diferentes informes que solicita el BID, incluyendo los requeridos para la reunión semestral del comité de crédito externo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 4) Asesorar a los ejecutores de proyectos financiados parcialmente con crédito externo en la normatividad en materia de contrataciones; y 5) Revisar y tramitar la no objeción a los procesos de contratación, así como a las actualizaciones del PA, que se generen en el programa.

Bansefi, como agente financiero, tendrá a su cargo: 1) Participar en las misiones de supervisión que corresponda; 2) Ser el enlace único entre Conagua, el BID, la SHCP y la Tesorería de la Federación (Tesofe); 3) Coordinar el servicio de la deuda; 4) Tramitar los desembolsos ante el BID; 5) Participar con la Conagua, el BID y la SFP en las capacitaciones realizadas a los OO que participan en el programa; y 6) Realizar las revisiones y registros de los procesos de contratación.

Los gobiernos estatales y organismos estatales de agua participarán en el programa a través de: 1) Suscribir los anexos de ejecución y técnicos apoyados en los acuerdos de coordinación firmados con el Gobierno Federal; 2) Aportar los recursos adicionales necesarios para completar el financiamiento de los proyectos, en forma directa o a través de los propios OO; y 3) Ejecutar las acciones, en forma directa o a través de los OO.

Procedimiento de licitaciones (adquisición de obras, bienes y servicios)

La adquisición de obras, bienes, servicios de no consultoría y la selección y contratación de consultores del programa se realizarán de conformidad con las Políticas para la Adquisición de Obras y Bienes (GN-2349-9) y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores (GN-2350-9) financiados por el BID en el marco de los documentos armonizados de adquisiciones acordados entre el Banco y la Secretaría de la Función Pública (SFP) de los Estados Unidos Mexicanos disponibles en la página: http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/unaop1.htm.

Para más detalles se puede consultar en el portal de la Conagua, el *Manual de Operación y Procedimientos del Prodi* (MOP) que describe los procedimientos a seguir e integra los documentos normativos, definidos para el ejercicio de los programas financiados por organismos financieros internacionales, así como los oficios y circulares emitidos por la Secretaría de la Función Pública que señalan los procedimientos de adquisición de bienes, de obra pública, de servicios en general con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. A continuación se pone a disposición la liga del MOP del Prodi:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/113305/MOP_PRODI___22_junio_2016.pdf

Beneficios esperados del programa

1. Mejorar las eficiencias de los OO con la finalidad de mitigar los riesgos de escasez de los recursos hídricos;
2. El Prodi estará enfocado a realizar paquetes de acciones e inversiones (PAI) que permitan que los OO reduzcan sus costos de operación e incrementen su recaudación, con lo que liberarán recursos para lograr un mejor desempeño;
3. Se anticipa que el programa producirá en su área de influencia impactos sociales y ambientales positivos al mejorar la calidad y gestión de los servicios de agua potable y saneamiento. Los beneficios del programa están relacionados con una mejora en la calidad de los servicios, en la gestión

de la demanda de agua y en la eficiencia ambiental urbana;

4. Se fortalecerán la acciones de planeación para realizar las inversiones de forma más estratégica a corto y mediano plazo; se establecerán mecanismos para priorizar y dar una secuencia lógica a las inversiones; (iii) Se mejorarán los sistemas de monitoreo para generar indicadores y contar con líneas base confiables que permitan dar seguimiento a los impactos generados mediante la implementación de proyectos; y buscará realizar mínimas inversiones por tamaño de OO para poder obtener resultados tangibles
5. Se fomentará probar nuevos mecanismos para que los OO puedan acceder a fuentes alternas de financiamiento o complementarias a los recursos federales, para lo cual se tendrá un componente específico para ello en el programa.
6. El programa contribuye de forma directa a lograr los objetivos 2 y 3 del Programa Nacional Hídrico 2014-2018 (PNH): "Fortalecer el abastecimiento de agua y el acceso a los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento" e "Incrementar las capacidades técnicas, científicas y tecnológicas del sector", con lo cual se contribuirá a cumplir las metas del PNH referente al compromiso de asegurar a toda la población pleno acceso a los servicios de agua potable, drenaje y saneamiento.
7. Fortalecer la situación financiera de los organismos operadores, a través de su desarrollo integral, con base en la reducción de costos de operación; incremento de los ingresos propios; reducción de pérdidas físicas de agua; y sostenibilidad de las acciones e inversiones.

Por un **México** con **Agua**

www.gob.mx/semarnat • www.gob.mx/conagua