



EVALUACIÓN EXTERNA DEL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE ACCESO AL AGUA POTABLE DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

TÉRMINOS DE REFERENCIA

1.- Introducción

El objetivo general de las evaluaciones a cargo del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Consejo) es examinar la medida en que las autoridades del gobierno central y las delegaciones políticas, a través de los servicios y apoyos que prestan, responden a las necesidades e intereses de las mujeres y hombres del DF en toda la diversidad de condiciones y situaciones en las que se encuentran, según la edad, el género, la pertenencia étnica o la condición de discapacidad, entre otros. Se trata de valorar la pertinencia de lo emprendido, su eficacia, eficiencia y equidad, así como su contribución efectiva al bienestar objetivo de la población y al goce efectivo de sus derechos.

Con esa finalidad se definen los presentes Términos de Referencia para llevar a cabo la evaluación externa del diseño¹ y la implementación² de la política de acceso domiciliario al agua potable durante el actual período de gobierno del DF. A continuación se presentan los principales argumentos que dan cuenta de su importancia:

Por un lado, el agua dulce constituye sólo el 2.5% del total disponible en el planeta, y de ella, sólo el 0.3% se localiza en ríos y lagos. Se espera que dicha situación se agrave en las próximas décadas como consecuencia del crecimiento

¹ El diseño de la política constituye la última fase de la etapa de formulación, una vez decidida la alternativa a aplicar, e incluye el detalle de objetivos, metas, estrategias, recursos, organizaciones responsables, coordinación entre éstas, plazos; entre otros.

² La implementación, instrumentación o ejecución, corresponde a la toma de decisiones operativas y a la realización de acciones concretas que ponen en práctica la política antes diseñada con la intención de impactar el problema social que la originó.

poblacional y el calentamiento global, por lo que se considera que será uno de los principales desafíos del milenio actual (PNUMA, 2003). A esta escasez general, se suman problemas de distribución, gestión y cultura de su utilización. Todos ellos están presentes en el caso de la Ciudad de México, agravados por múltiples problemas técnicos que hacen cada día más difícil y caro su abasto³.

Por otra parte, el agua potable en cantidad y calidad constituye un recurso indispensable para la vida. Su insuficiencia en cantidad y calidad provoca serios problemas de enfermedad y muerte, especialmente entre los niños, por lo que su acceso se considera uno de los principales indicadores de calidad de vida. La Organización Mundial de la Salud recomienda una disponibilidad de 150 lts. disponibles por habitante al día; mientras algunos estudios específicos para la Ciudad de México la fijan en alrededor de 200 lts.

Según un diagnóstico presentado en 2005⁴, en la ciudad de México: 800,000 personas carecían de agua entubada, la dotación por zonas variaba entre 128 y 567 lts/pers/día⁵ y sólo el 5.5% de la población contaba con una dotación superior a 250 lts. al día. A esto se agregaba una calidad desigual y decreciente, aunque poco estudiada. Por su parte, el Consejo de Población del DF, en 2008, informó que la disponibilidad variaba entre 120 y 450 lts/pers/día, resaltando los problemas de calidad de la zona oriente de la ciudad.

³ Entre ellos se resaltan: fuerte demanda provocada por la alta densidad de población, insuficiencia de las fuentes de abastecimiento locales y consecuente importación de agua de cuencas vecinas, problemas de sobreexplotación, disminución de caudales y contaminación del acuífero de la ciudad, hundimientos del suelo y vida útil rebasada de parte de la infraestructura de agua potable, fugas en la red y domicilios, tomas clandestinas, rezagos en la actualización del padrón de usuarios y la instalación de medidores, lo que afecta directamente la facturación y el cobro de consumos al usuario (Agenda Ambiental de la Ciudad de México, Programa Sectorial de Medio Ambiente 2007-2012).

⁴ Resendiz Núñez, Daniel, "Abastecimiento de agua en el Valle de México", presentación en Power Point, julio de 2005.

⁵ Para 1999, INEGI informaba que la mayor dotación correspondía a Cuajimalpa (686lts.) y las menores a Tláhuac e Iztapalapa.

Si bien en la Declaración Universal de los Derechos Humanos el agua, al igual que el aire, no fue un recurso cuya inclusión explícita se considerara necesaria en esos momentos, quedó incluida dentro de los elementos que tipifican un ambiente sano.

En décadas recientes su escasez ha llevado a la proliferación de su venta en distintas modalidades. Sin embargo, el agua potable, por tratarse de un líquido vital para el ser humano, no debe ser considerada una mercancía, sino un bien público y un derecho universal básico, inalienable e imprescriptible, consagrado en diversos ordenamientos internacionales⁶ y nacionales, especialmente en el caso del GDF. En consecuencia, la presente evaluación se fundamenta en el derecho al acceso domiciliario al agua potable conforme a estándares internacionales de cantidad, equidad y calidad, así como en los objetivos del Programa de Desarrollo Social, particularmente en lo referente al “acceso en condiciones de equidad al agua para todas y todos los habitantes y entre las diferentes delegaciones y ámbitos territoriales”.

En consecuencia, el objetivo de esta evaluación es conocer, explicar y valorar si la política diseñada, explícita o implícitamente, y su ejecución están resultando efectivas para dar cumplimiento al derecho mencionado y contribuir al bienestar social. Así mismo analizará la existencia de omisiones importantes por parte del GDF y la posibilidad de poner en práctica políticas alternativas, argumentando su justificación.

Los principales problemas-eje que la evaluación se propone abordar incluyen: cantidad de agua potable domiciliar disponible por delegaciones, calidad de la

⁶ Por ejemplo, en 2002, su reconocimiento por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas como bien público y como derecho a disponer de agua suficiente en forma continua, salubre, aceptable, accesible sin discriminación alguna y asequible para el uso personal y doméstico. También se incluye en la Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los derechos del niño, la Declaración de Mar del Plata de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua, entre otras.

misma, absorción de costos (de operación y también de inversión), precios y subsidios por parte del gobierno y/o la ciudadanía, cultura del agua y responsabilidad ciudadana. Los mismos guiarán el contenido de los diagnósticos a revisar y también la orientación del diseño de la política hacia el logro de mejoras en estos aspectos y la efectividad de su implementación, valorando los resultados que estén disponibles.

Dada la variedad de aspectos normativos, económicos, sociales y administrativos de la evaluación, así como la consideración de algunos elementos técnicos imprescindibles, se resalta la necesidad de que el equipo evaluador se conforme de manera interdisciplinaria para darle un tratamiento profesional y equilibrado.

2. Objetivos generales de la Evaluación Externa

Como ya se mencionó, esta convocatoria tiene por objetivo evaluar el diseño y la implementación de la política de acceso domiciliario al agua potable.

El componente **de diseño** de la evaluación tiene por objetivo analizar el modelo de política adoptado, la pertinencia y consistencia interna del conjunto de planes, programas y acciones vinculadas al abasto de agua potable del GDF, su congruencia con la normatividad internacional y nacional sobre el tema y con los objetivos y principios de la política de desarrollo social establecidos en la Ley de Desarrollo Social del DF, así como su suficiencia y equidad para alcanzar el bienestar social de la ciudadanía y el goce efectivo de sus derechos, o bien las omisiones relevantes que obstaculizan su logro y las políticas alternativas que pudieran incrementarlo.

El componente **de implementación**, por su parte, busca analizar en qué grado la política instrumentada corresponde a la diseñada, sus principales diferencias,

razones y consecuencias, así como la medida en que las dependencias y/o unidades responsables de la planeación, operación, prestación y entrega, seguimiento y evaluación de los servicios brindados han definido claramente su rol, sus mecanismos de coordinación, y sus procedimientos para cumplir su función con eficacia y eficiencia.

3. Metodología y contenido de la propuesta técnica

La evaluación se realizará mediante trabajo de gabinete, apoyado en información de la política⁷, bases de datos existentes y trabajos de investigación publicados y de reconocido prestigio en el tema. La misma deberá complementarse con la aplicación de entrevistas a informantes-clave, observación *in situ*, y cualquier otra técnica de investigación, cuantitativa y/o cualitativa, que se fundamente como pertinente y factible.

La propuesta técnica deberá:

- Exponer y explicar la metodología de evaluación específica a implementar;
- Contener la presentación del plan de trabajo que se pretende llevar a cabo para cumplir con la evaluación propuesta
- Presentar la estructura temática de los informes a elaborar con una breve descripción de su contenido.

4.- Productos a entregar como resultado de la evaluación

Como resultado del trabajo de evaluación realizado se entregará un informe intermedio y uno final. El primero de ellos incluirá el siguiente contenido mínimo:

⁷ Las reglas de operación de los diferentes programas sociales se pueden consultar en www.sideso.df.gob.mx

- Introducción: descripción global del trabajo realizado
- Marco teórico-conceptual empleado en el trabajo
- Fuentes de información utilizadas y metodología aplicada
- Antecedentes de la política
- Resultados preliminares y parciales de la evaluación
- Bibliografía consultada
- Anexos, incluyendo un glosario de términos técnicos utilizados
- Resumen ejecutivo

El marco teórico-conceptual deberá incluir:

- Los diferentes enfoques y polémicas teóricas en torno del tema, y
- La definición de los principales conceptos empleados en el trabajo: evaluación, desarrollo social y urbano, políticas públicas y gubernamentales, derechos sociales, equilibrio ecológico, sustentabilidad, sostenibilidad y asequibilidad del servicio, calidad del agua potable; entre otros.
- Relación entre las limitaciones de acceso al agua y sus principales consecuencias, especialmente en el caso de la salud infantil.

A su vez, el apartado de metodología se conformará con:

- La caracterización del objeto y propósitos de la evaluación (diseño e implementación), y
- La descripción fundamentada y detallada de los métodos y técnicas seleccionados para desarrollarla.

Finalmente, el glosario de términos técnicos incluirá: redes primaria, secundaria y terciaria, sectorización de redes, tratamiento primario, secundario y terciario del agua, micromedición, entre otros.

El informe final se compondrá como mínimo de los siguientes capítulos:

- Introducción: descripción global del trabajo realizado
- Marco teórico-conceptual empleado en el trabajo
- Fuentes de información utilizadas y metodología aplicada
- Antecedentes de la política
- Resultados finales desglosados por cada uno de los temas de diseño e implementación definidos en el punto 5 *infra*.
- Valoración global de la política.
- Desafíos estratégicos y prospectiva.
- Propuestas de recomendación y observaciones
- Bibliografía consultada
- Anexos, incluyendo un glosario de términos técnicos utilizados
- Resumen ejecutivo

En los dos casos se entregarán tres juegos de documentos impresos y tres CDs con los archivos correspondientes.

5. Contenidos mínimos que deberá incluir la evaluación

5.1.- Contenidos de la evaluación de diseño

- Diagnóstico del problema⁸:
 - Situación actual, evolución y prospección realizada por el GDF en torno a los problemas-eje

⁸ Incluir, en especial, información de la sobreexplotación del acuífero, de las cuencas contaminadas, del rescate y preservación de sistemas lacustres, del tratamiento de aguas residuales, de la identificación de colonias, escuelas, hospitales, asentamientos irregulares, prisiones, y personas en situación de calle sin acceso suficiente al agua potable, desvíos de cauces no autorizados, aprovechamientos clandestinos, fugas, medidores de agua alterados, entre otros.

- Diagnósticos alternativos para el DF, incluyendo el análisis de las restricciones técnicas, financieras y políticas

Se solicita descripción y análisis crítico de los diagnósticos mencionados

- Marco jurídico aplicable:
 - Acuerdos y convenios internacionales: principalmente el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).
 - Legislación nacional: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Aguas Nacional, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Normas Oficiales Mexicanas, entre otras.
 - Normatividad local: incluir como mínimo Ley de Aguas del DF, Reglamento de Servicios de Agua y Drenaje del DF, Ley Ambiental del DF, Ley de Desarrollo Urbano del DF, Ley de Desarrollo Social del DF, Ley de Planeación del DF y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Se solicita breve exposición y análisis de la consistencia interna de la normatividad local y de su congruencia con la nacional e internacional.

- Modelo de política:
 - Antecedentes
 - Definición actual del problema
 - Elección de énfasis dominantes:
 - Agua como mercancía o como derecho
 - Precios de mercado y/o precios subsidiados diferenciados
 - Atención a la demanda vs. distribución equitativa de la oferta disponible
 - Ampliación del abasto y/o ahorros en fugas y consumo
 - Control del consumo vía precios y/o desarrollo de una cultura ciudadana
 - Otras
 - Resultados esperados

Se solicita la caracterización del modelo de política aplicado, su evolución y expectativas.

- Planes, programas, acciones y omisiones:
 - Programa General de Desarrollo 2007-2012
 - Programa de Manejo Sustentable del Agua para la Ciudad de México
 - Programa Sectorial de Medio ambiente 2007-2012
 - Programa General de Desarrollo Urbano
 - Programa de Desarrollo Social
 - Agenda ambiental de la Ciudad de México
 - Plan Verde
 - Otros programas y acciones
 - Programas Delegacionales
 - Omisiones del GDF

Se solicita:

- Breve descripción de los programas y de las acciones referidos
- Análisis de la pertinencia y suficiencia de la política frente a los problemas sociales diagnosticados y consistencia de los objetivos, metas, estrategias y acciones diseñadas, y de su apego al marco jurídico aplicable, especialmente a los principios y valores de la normatividad del GDF.
- Descripción de las dependencias participantes y sus relaciones (incluir organigramas y flujogramas)
- Análisis del diseño de mecanismos de coordinación interinstitucional
- Consideración de omisiones relevantes y argumentación sobre las ventajas de posibles políticas alternativas.

5.2.- Contenidos de la evaluación de implementación

- Suficiencia, oportunidad y calidad de los recursos empleados (financieros, humanos, materiales, de información) para brindar el servicio de agua potable
- Cobertura, suficiencia, equidad en la distribución y continuidad del servicio
- Respeto del orden de prelación en el consumo del agua potable
- Calidad del agua potable
- Existencia y efectividad de mecanismos de participación de la ciudadanía
- Efectividad del sistema de quejas y exigibilidad de derechos
- Atención de las reacciones y los conflictos sociales
- Existencia y efectividad de sistemas de seguimiento al cumplimiento de los DESCs
- Asequibilidad y estructura de tarifas y subsidios
- Agilidad en la gestión de la cobranza de derechos, restricciones, suspensiones y otras medidas coercitivas
- Existencia y efectividad de sistemas de control y evaluación del logro de metas y objetivos. En especial, actualización del padrón de usuarios
- Difusión y seguimiento de campañas publicitarias
- Relaciones de colaboración o conflicto con el gobierno federal, del Estado de México y de las Delegaciones
- Efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas

Se solicita:

- Breve descripción de los aspectos mencionados
- Análisis de su implementación en función de los criterios señalados en cada caso: existencia, pertinencia, suficiencia, calidad, efectividad, entre otros.
- Evaluación de la eficacia, eficiencia y equidad del conjunto de acciones realizadas

- Análisis de la consistencia entre el diseño y la implementación

5.3.- Conclusiones y recomendaciones

- Valoración global del diseño
- Valoración global de la implementación
- Valoración global de la consistencia entre el diseño y la implementación
- Valoración global de la política con base en sus componentes, alcances, ausencias y restricciones en términos de pertinencia, suficiencia, cobertura, calidad y profundidad.
- Desafíos estratégicos y prospectiva.
- Observaciones y recomendaciones generales y específicas (en particular las vinculadas a las omisiones gubernamentales y políticas alternativas), incluyendo la autoridad a la que se dirigen, los plazos y los procedimientos posibles para su instrumentación.