

Resumen Ejecutivo

Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño al

Programa: K006 – Infraestructura de Drenaje y Alcantarillado

Introducción

Dando cumplimiento a lo estipulado en el Programa Anual de evaluación (PAE) del municipio, el presente capítulo plasma la Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño al programa “K006 Infraestructura de drenaje y alcantarillado”, el cual es financiado con recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM).

► **Objetivos de la evaluación**

Objetivo General:

- Evaluar el diseño del Programa “K006 *Infraestructura de drenaje y alcantarillado*” con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.

Objetivos Específicos:

- Analizar la justificación de la creación y diseño del programa.
- Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional.
- Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención.
- Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos.
- Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable.
- Identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas.
- Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.

► Metodología y Técnicas utilizadas

La evaluación del desempeño de los programas presupuestales que son financiados con los recursos del Fondo se realizará conforme a lo establecido en el artículo Décimo cuarto de los Lineamientos Generales de Operación para la Entrega de los Recursos del Ramo General 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; mismo que establece que: “Los indicadores deberán orientarse a la evaluación de resultados de los Programas que se financien con las Aportaciones Federales”.

Cumpliendo con ello, Tecnología Social para el Desarrollo (TECSO) retomó el cuestionario de Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño, desarrollado por CONEVAL; el cual se basa en el numeral Décimo octavo, apartado I, de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.

La evaluación del programa se realizó a partir de dicho cuestionario, por lo que se definieron los siguientes siete rubros de análisis:

- Justificación de la creación y del diseño del programa.
- Contribución del programa a las metas y estrategias nacionales.
- Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad.
- Padrón de beneficiarias/os y mecanismos de atención.
- Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).
- Presupuesto y rendición de cuentas.
- Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

Cumpliendo con las prescripciones establecidas por Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para la revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), el modelo utilizado para el análisis del Diseño del Programa fue: la Metodología del Marco Lógico (MML).

► Principales Hallazgos

El Programa “K006: Infraestructura de drenaje y alcantarillado” es ejecutado por la Dirección de Obras, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales, del Municipio de Emiliano Zapata y para el año fiscal 2014 contó con una inversión de \$2, 442,328.30, lo que representa el 17% de los recursos ejercidos para el mismo año del Fondo de Infraestructura Social Municipal.

La instancia ejecutora del Programa cuenta con un documento denominado “Actas de priorización de obras” el cual funciona como mecanismo de participación comunitaria en las que por medio de una asamblea y un “representante comunitario” se prioriza la realización de obras dirigidas al abatimiento del rezago social. Con ello la instancia justifica la creación del Programa; sin embargo, no existe un diagnóstico suficientemente detallado del problema que atendió el programa.

Un elemento sustantivo en el diseño del Programa es el Árbol de Problemas, el cual presenta algunas imprecisiones como: el inadecuado planteamiento del Problema Central y del Efecto superior, debido a que no definen a la población o área de enfoque que padece o sufre la carencia; además, contemplan varios Efectos intermedios que, en algunos casos, son repetitivos, lo cual provoca confusiones en la relación causal de dicho instrumento.

El programa está vinculado tanto en el Fin como en el Propósito de forma precisa a la planeación Municipal, por lo que también contribuye a los logros pretendidos por el estado en su plan de Desarrollo.

El programa no cuenta con un registro sistemático de cada una de las Actas de Priorización de Obras, y por lo tanto no logra una definición precisa de la población o área de enfoque impactada por sus acciones.

El municipio debe tomar las medidas necesarias para que la instancia ejecutora del programa logre definir su población objetivo, sistematizar su población atendida y sumado a ello contar con mecanismos que ayuden a la precisión y construcción de un padrón de beneficiarios.

En términos generales la dependencia cumple con la normativa solicitada por la Secretaría de Planeación del Estado al contar con MIR desde el año 2013. Sin embargo, un aspecto a destacar, es que no se encuentra correspondencia entre los planteamientos del Árbol de Objetivos y los de la MIR en dos aspectos clave:

- 1) No coincide el número de elementos: No se llevó a cabo correctamente la transformación de Árbol de Objetivos a Matriz del Marco Lógico; ya que dos de los objetivos y dos actividades quedaron fuera de la MIR.
- 2) No hay correspondencia en el planteamiento de los objetivos: Por ejemplo, el Fin planteado en el Árbol prácticamente es distinto en la MIR. Sólo hay correspondencia en mayor grado al nivel de Propósito y relación temática a nivel de Componente.

Un problema que afecta directamente la valoración del programa según los rubros que marca CONEVAL, es precisamente que no se detalle en la MIR o en la ficha técnica cada una de las características requeridas para los indicadores, por ejemplo establecer la línea base y meta, datos relevantes para ver el cumplimiento de un objetivo.

El programa para el año 2014 se especializó en la construcción de redes de drenaje y descargas domiciliarias en diversas colonias del municipio, los gastos en que incurrió están identificados por localidades y su respectiva colonia, además están clasificados como "Gastos de Capital".

El programa "K006 Infraestructura de drenaje y alcantarillado" realiza acciones que no se contraponen con las obras realizadas por otros programas. Por el contrario, el programa se complementa con estos y coinciden en la realización de obras de gran magnitud con un impacto social y económico relevante para el desarrollo del municipio.

Así, el análisis del Programa se realizó de acuerdo con la metodología de CONEVAL y en materia de cumplimiento a las disposiciones establecidas, como resultado se observa **un cumplimiento de 49%**, al obtener **47 puntos** de calificación de los 96 posibles.

Cuadro 1. Valoración CONEVAL

	Tema	Calificación esperada	Calificación Obtenida	Cumplimiento %
Diseño	Justificación de la creación y del diseño del programa	12	7	58%
	Contribución a las metas y estrategias nacionales	4	4	100%
	Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	20	6	30%
	Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	8	1	13%
	Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	40	22	55%
	Presupuesto y rendición de cuentas	12	7	58%
	Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	No procede valoración cuantitativa		
	Totales	96	47	49%

Fuente: Elaboración propia

► Resumen del análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Fortalezas

La dependencia tiene claro el vínculo y la contribución que el programa presenta con el Plan de Desarrollo Municipal y el Estatal.

Se cuenta con elementos importantes para justificar la creación y diseño del programa, uno de ellos son las Actas de priorización de obras, ya que

contemplan un mecanismo de participación ciudadana como base para la planeación de la intervención del programa e implica un vínculo con la ciudadanía que posibilita un buen mecanismo de focalización de los recursos.

El programa cuenta con una MIR.

El programa reporta con regularidad la información, tanto a la SCHK por medio de los indicadores del PASH como a la SEDESOL a través de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS).

Oportunidades

Para consolidar o fortalecer la Infraestructura para drenaje y alcantarillado; se pueden aprovechar específicamente los recursos otorgados por CONAGUA al coordinarse con la entidad ejecutora.

Otra oportunidad es el cambio que se ha venido dando en los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS, donde se señala de manera explícita en qué tipo de proyectos se podrá utilizar sus recursos, lo que puede aprovecharse para ampliar la cobertura del servicio de manera más integral creando infraestructura en las zonas de mayor marginación.

No obstante que las reglas limitan las zonas de intervención en ZAP urbanas o en las localidades con los 2 niveles de rezago social más altos, existe un mecanismo previsto por la SEDESOL para dar de alta a localidades a través de CUIS, por lo que el municipio podría establecer una estrategia y determinar localidades en donde se cuente con pobreza extrema y que no estén señaladas por CONEVAL

Existen actualmente otras tecnologías para el tratamiento de los desechos, particularmente útiles para localidades con poca población, reduciendo así los costos de la introducción de redes de drenaje.

Debilidades

El hecho de no contar con definición precisa de población potencial y objetivo, reduce los elementos para asegurar la correcta focalización del programa.

No contar con un padrón de beneficiarios aumenta el riesgo de duplicidad de apoyos e incumple con la normativa federal sobre la construcción del Padrón Único de Beneficiarios.

Una de las debilidades de mayor peso es no contar con mecanismos de sistematización de información que permitan utilizar los propios datos que genera el programa y articularlos con la planeación estratégica desarrollada por la dependencia.

Se tiene una débil correspondencia entre los instrumentos de planeación del programa; además no se presentaron fichas técnicas lo que provocó el incumplimiento de varios elementos según los criterios de CONEVAL.

El no contar con la información desglosada por tipo de gasto y gasto unitario, puede generar opacidad en la rendición de cuentas y transparencia.

La MIR presenta varias inconsistencias, como una inadecuada traducción desde los árboles y la no correspondencia de los indicadores con los resúmenes narrativos.

Amenazas

La información que se toma de base para la planeación (Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social), está basada en el CENSO 2010, lo que limita el uso de esta herramienta a nivel localidad dada la dinámica poblacional que genera cambios importantes a 4 años del levantamiento del CENSO.

Otra amenaza es la posible contracción del presupuesto derivado de la caída de los precios del petróleo, ya que los montos de asignación del FAIS son con base a los montos del presupuesto federal programable.

Un factor de amenaza al incremento de este programa es que de acuerdo al Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social en su numeral III. 1 que señala los indicadores vinculados a la aplicación de los recursos, la no disposición de drenaje es el factor menos importante dentro de las carencias de servicios.

► Conclusiones y recomendaciones

Del análisis del marco normativo:

El municipio presenta las “Actas de priorización de obra” como uno de los documentos que justifica la creación y diseño del programa; dicho documento establece que es el Consejo de Desarrollo Municipal (C.D.M.) la instancia de participación social donde se presentan las necesidades más sentidas de las localidades y regiones y que por medio de las asambleas comunitarias se gestiona, controla y se hace seguimiento a dichos proyectos. Si bien es importante como política de gobierno atender las demandas de la población, esto no exime a los responsables del programa de hacer un diagnóstico del problema a atender. De tal modo que debería establecerse un equilibrio entre la participación de los habitantes y la planeación basada en un diagnóstico sustentado y el respeto a las atribuciones de las dependencias y sus responsables, así como el respeto de lo establecido en las normas que regulan el uso de los recursos.

A pesar de que el programa no cuenta con un adecuado diagnóstico del problema, se observa una vinculación y contribución directa con los objetivos de la política pública en los diferentes niveles,

En lo referente a rendición de cuentas y transparencia el municipio cuenta con información disponible en su página web en el apartado de transparencia, con datos clasificados por año y obras ejecutadas. Sin

embargo no se detalla información de los gastos indirectos en que se incurre en éstas. Proporcionar esta información daría mayor transparencia y credibilidad al municipio.

Del análisis técnico:

Respecto al análisis técnico de los instrumentos de planeación establecidos por el Programa, es necesario comentar que estos presentan imprecisiones importantes, las cuales se enlistan a continuación:

Como punto principal se destaca que su población, potencial y objetivo, no está definida; tampoco cuenta con metodologías establecidas para su cuantificación, solo presenta evidencias de los proyectos realizados en las "Actas de priorización de obras". Aunque la dependencia cuenta con la información precisa de quiénes solicitan los apoyos y qué solicitan, el mayor problema es de orden técnico, estratégico y operativo; pues no existe una labor de sistematización que permita contar con los elementos necesarios para cumplir con más elementos de este tema en cuanto al diseño del programa y evitando así incurrir en incumplimientos normativos de las reglas de operación del FISM, donde uno de los elementos fundamentales para operar los recursos es que las instancias ejecutoras realicen un análisis socioeconómico de la población para focalizar con rigor la canalización de los recursos.

Tanto en el Árbol de Problemas como en el de Objetivos, las relaciones de causalidad entre sus distintos niveles son parciales; es decir, los planteamientos no expresan una relación directa de impacto, sino que la mayoría de éstas sólo expresa una relación descriptiva.

No se observa una correcta traducción entre Árboles y Matriz de Indicadores; es decir, los enunciados planteados en el Árbol de Objetivos no corresponden con lo planteado en la MIR.

El planteamiento de una sola Actividad no es suficiente para el logro del Componente, de igual manera un solo Componente no contribuye por completo al logro del Propósito.

En cuanto a los indicadores también se presentan inconsistencias, debido a que no miden lo establecido en su Resumen Narrativo y carecen de varios elementos, entre ellos las Fichas técnicas y por ende de datos relevantes como el año base y metas que permitan verificar la congruencia del indicador y eficiencia del logro.

Del análisis comparativo:

Con respecto al análisis comparativo con otros programas presupuestarios con características similares, se identificó que el programa “K006 Infraestructura de drenaje y alcantarillado” realiza acciones que no se contraponen con las obras realizadas por otros programas. Por el contrario, el programa se complementa con estos y coinciden en la realización de obras de gran magnitud con un impacto social y económico relevante para el desarrollo del municipio. Eso habla de que la obra pública municipal se realiza con eficacia en el uso de sus recursos.

Respecto a las recomendaciones se sugiere:

- 1.- Realizar un documento donde se establezca la normatividad y reglas que rigen al programa desde el ámbito federal hasta el estatal, aterrizándolo para que sea pertinente a las condiciones del municipio.
- 2.- Realizar un diagnóstico del problema que permita cuantificar, e identificar las características y ubicación territorial de la población que presenta el problema, y establecer plazos para su revisión y actualización.
- 3.- Reagrupar los efectos que contemplen temas comunes, para evitar que estos sean repetitivos, se sugiere el siguiente efecto “Contaminación del suelo y subsuelo así como de las aguas superficiales y mantos acuíferos por descargas de desechos”.
- 4.- Replantear las causas primarias del problema, pues estas no presentan una relación causal clara con el problema.

5.- En el propósito del programa se hace mención de “mejorar la calidad del medio ambiente”, pero en ninguna de las causas este se contempla actividades para lograrlo, por lo que se recomienda replantear este apartado.

6.- Establecer para cada causa primaria por lo menos dos causas secundarias que las expliquen.

7.- Recabar información sobre las localidades y las características socioeconómicas de su población, lo que les permitirá establecer su población objetivo y contar con una definición de esta y así afinar sus estrategias de intervención.

8.- Llevar un registro sistematizado y actualizado de su padrón de beneficiarios, acorde a los “Lineamientos normativos para la integración de un padrón único de beneficiarios”.

9. -Realizar un replanteamiento de los instrumentos de planeación (Árbol de Problemas, Árbol de Objetivos y MIR) esto dado que no se observó una correspondencia entre estos. Así como replantear indicadores pertinentes para medir el logro de estos.

10.- Elaborar un catálogo de las diferentes Instituciones o entidades que tienen programas con los cuales se complementa este Programa, con el fin de dar un adecuado enfoque a las necesidades y requerimientos de la sociedad

Identificación del programa y la dependencia

Nombre del programa evaluado:

K006- Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño al programa "K006. Infraestructura para Drenaje y Alcantarillado"

Fecha de inicio de la evaluación: 06 de Mayo de 2015

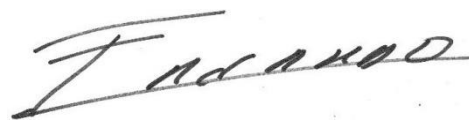
Fecha de término de la evaluación: 24 de Julio de 2015

Responsable de la evaluación: Maritza Balcázar de la Rosa

Unidad Administrativa: Consejo Municipal de Evaluación

Principales colaboradores de la Unidad: José Alexi Gallegos Centeno

Principales colaboradores de la Empresa Evaluadora: Nancy Paola Hernández Clavijo, José Miguel Yáñez Reyes.



Víctor Manuel Fajardo Correa
Director General de
Tecnología Social para el Desarrollo SA. De CV.