



CEAS

Comisión Estatal de
Agua y Saneamiento



RESUMEN EJECUTIVO

Evaluación Específica del Programa Presupuestario:

-k002.- Infraestructura para Agua Potable

ROMERO
CONSULTORES



Romero Consultores Especializados en Asesoría, Capacitación, Asistencia Técnica y Evaluación
Propietario: Ricardo Neftali Romero Ceronio
RFC: ROCR760422LS3

12 de agosto de 2016

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe contiene la Evaluación Específica del Programa Presupuestario K002 Infraestructura para Agua Potable de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS); donde se evaluaron los ejercicios fiscales 2014 y 2015 del Programa Presupuestario.

Nombre del Programa Presupuestario	K002 Infraestructura para Agua Potable					
Alineación con el Plan Estatal de Desarrollo	Alineado al eje 8: Ordenamiento territorial, infraestructura, comunicaciones y transportes para el desarrollo equilibrado. Estrategia 8.8: Mejorar los servicios de Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado y Saneamiento de Aguas Residuales en el Estado para contribuir a la calidad de vida de la población.					
Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo	Alineado al eje 4: México prospero Estrategia 4.4: Implementar un manejo sustentable del agua, haciendo posible que todos los mexicanos tengan acceso a ese recurso.					
Años evaluados:	2014			2015		
Presupuesto Autorizado	\$199,644,583.88			\$438,602,798.62		
Presupuesto Ejercido:	\$136,938,138.22			\$349,626,470.77		
Indicador del proceso constructivo	0.621			0.629		
Calificativo calidad de la obra	9.5			8.5		
Cantidad de Proyectos implementados	Obra Nueva	Obra Rehabilitada	Estudios	Obra Nueva	Obra Rehabilitada	Estudios
	9	6	6	7	7	11
Capacidad de atender a población objetivo	El 65% de las obras tienen la capacidad para atender a la población objetivo por completo					
Capacidad en la que operan la infraestructura	El 59% de las obras opera del 80% al 100% de capacidad					
Principales Fortalezas Oportunidades Debilidades Amenazas	Fortaleza: El programa presupuestario cuenta con la identificación de la población objetivo y un diagnóstico general de diciembre del 2015.	Oportunidad: Los estudios están diseñados con una usabilidad de más de 6 años.	Debilidades: No se cuenta con instrumentos de planeación y orientación a resultados.	Amenazas: Paquete Económico 2017 reducirá las posibilidades de inversión y de estudios.		

La evaluación se realizó mediante un análisis de gabinete con base en información proporcionada por funcionarios de la CEAS, así como también por los usuarios de los productos generados por el Programa Presupuestario durante los ejercicios fiscales 2014 y 2015 quienes son los operadores de los sistemas municipales de agua potable, e información adicional producto de la revisión documental de los expedientes técnicos unitarios de los proyectos seleccionados. Para la evaluación se utilizó la Metodología de Marco Lógico (MML) y los criterios establecidos en los Términos de Referencia emitidos por la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) de la CEAS. Los principales resultados, se presentan con base en la estructura para la integración del informe de evaluación.

En México la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) han trabajado desde 2007 en la elaboración de diversos instrumentos normativos y metodológicos para la realización de evaluaciones externas a los programas federales, por parte de instituciones académicas y organismos especializados. Así mismo, se ha impulsado la elaboración de matrices de indicadores de resultados, gestión y servicios

por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, esto con el fin de medir la cobertura, eficacia, eficiencia, calidad, economía e impacto de sus programas.

A nivel estatal, la Ley de Planeación del Estado de Tabasco (LPET) y la recientemente creada Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios (LPRHETM) establecen las normas y principios básicos a través de los que se debe realizar la planeación del desarrollo de la entidad y mediante los cuales se encausarán las actividades de la Administración Pública tanto estatal como municipal; cuyo propósito es la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, económicos y culturales, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

En México, el gobierno federal en 1994 se dio a la tarea de normar la prestación del servicio de agua potable, con la emisión de la NOM-127-SSA1-1994; norma en la que se establece que el abastecimiento de agua para uso y consumo humano con calidad adecuada es fundamental para prevenir y evitar la transmisión de enfermedades gastrointestinales y otras, para lo cual se requiere establecer límites permisibles en cuanto a sus características microbiológicas, físicas, organolépticas, químicas y radiactivas.

El evaluar un programa que forma parte de un servicio público con el enfoque de evaluación de desempeño, implicó un reto por demás interesante e innovador, el cual en principio nos presenta la interrogante de saber ¿cuál es la definición?, y ¿cuál es la importancia del servicio de agua potable? al cual se pretende contribuir con el programa presupuestario evaluado.

El objetivo general de la Evaluación Específica del Programa Presupuestario K002 Infraestructura para Agua Potable es:

“Evaluar la operación y resultados del Programa Presupuestario K002 Infraestructura para Agua Potable con la finalidad de proveer a la CEAS de información que retroalimente el diseño, gestión y mejore los resultados del mismo”.

Las hipótesis nulas planteadas para los 5 objetivos específicos de la evaluación son:

H1= Al menos el 5% de los proyectos se realizaron con un proceso constructivo de calidad.

H2= El Programa Presupuestario contó con instrumentos y procesos de planeación estratégica y operativa.

H3= El Programa Presupuestario contaba con una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo.

H4= El Programa contaba con documentos normativos, procesos establecidos, sistemas de información, y procesos de transparencia y acceso a la información adecuados.

H5= El Programa cuenta con sistemas para medir el grado de satisfacción de los usuarios y los resultados de la operación de la infraestructura construida.

El universo de estudio considerado para la presente evaluación está conformado por los proyectos de inversión que se ejercieron por parte de la CEAS durante los ejercicios fiscales 2014 y 2015 del Programa Presupuestario K002 Infraestructura para Agua Potable, la determinación de universo de estudio se realizó con base en los Informes de Disponibilidad Acumulados de los ejercicios fiscales

antes mencionados, el cual emite la Dirección de Planeación de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento.

Para efectos de la evaluación se determinó que serían tomados como beneficiarios los usuarios de los productos o servicios generados con los 46 proyectos implementados en los ejercicios fiscales 2014 y 2015; ya que son estos quienes durante la prestación del servicio de agua potable en los 17 municipios, utilizan la infraestructura nueva y rehabilitada generada por el Programa Presupuestario.

El diseño muestral para la presente evaluación se realizó mediante el método de muestreo para poblaciones finitas con una confianza del 95% y un 5% de precisión; no obstante, para la distribución final de la muestra con la finalidad de mantener la representatividad de cada año, el tamaño de muestra se distribuyó con base en la proporción que cada ejercicio fiscal representa respecto del universo de estudio.

La Planeación orientada a Resultados de un Programa Presupuestario, involucra intencionalmente el fijar metas y desarrollar los proyectos para lograrlas. Además, este proceso está alineado a la necesidad de reorientar el enfoque de las instituciones gubernamentales hacia la búsqueda de resultados más allá de las actividades; es decir, se prioriza a la obtención de resultados, para con ello generar una condición competitiva para el gobierno, que fomenta el desarrollo y el crecimiento de una sociedad.

El Programa Presupuestario K002 Infraestructura para Agua Potable carece de algunos requisitos que debe tener un Programa Presupuestario orientado a Resultados; lo que se pudo observar y concluir con base en la revisión y análisis de la información documental y las entrevistas a los funcionarios de la CEAS, es que éste es un Programa que proviene de un ejercicio de programación y presupuestación tradicional inercial.

Para que el Programa Presupuestario cumpla con la metodología de una planeación orientada a resultados dentro de un Presupuesto basado en Resultados es necesario que los funcionarios de la CEAS asuman el compromiso en su gestión por la generación de valor público, y no sólo por el cumplimiento de los procesos y normas de los programas federales; esto los llevará a realizar una planeación y toma de decisiones basada en los resultados obtenidos por el Programa Presupuestario en los sistemas de prestación del servicio de agua potable y en el servicio entregado a la sociedad.

Teniendo en consideración los preceptos teóricos al respecto de lo focalización y con base en la revisión de la información documental del Programa Presupuestario y las entrevistas a los funcionarios de la CEAS; se puede afirmar; que debido principalmente a que este no es un programa originado dentro de un proceso de Planeación orientada a Resultados, y a la falta de una estrategia de cobertura; el Programa Presupuestario K002 Infraestructura para Agua Potable careció de una estrategia o criterios de focalización para la operación de los ejercicios fiscales 2014 y 2015.

Derivado de la revisión documental y entrevistas a funcionarios se pudo constatar que al momento de llevar a cabo la presente evaluación la CEAS no ha concluido con el proceso de entrega-recepción a las áreas usuarias en la mayoría de los proyectos, en específico se observó que los únicos proyectos en los cuales se dio este proceso son los estudios en los cuales la Dirección Técnica de la

CEAS fungió como área responsable de la ejecución y supervisión de los proyectos, ya que es la mismas Dirección Técnica quién funge como área usuaria de los estudios.

Al respecto de los estudios en los cuales la Gerencia Estatal de la CONAGUA fungió como agente responsable de la operación, se observó que no se ha realizado el proceso de entrega-recepción de los estudios al área usuaria, en este caso la Dirección Técnica de la CEAS, lo cual es una deficiencia por parte del área responsable de la operación de estos proyectos durante 2014 y 2015.

Los estudios recibieron en general altas calificaciones en lo que respecta a la calidad de los resultados, destacando el grado de cumplimiento de las normas técnicas y estándares de calidad vigentes; lo cual es toral para que el Programa Presupuestario evaluado contribuya de forma eficaz al buen funcionamiento de los sistemas de agua municipales de la entidad; sin embargo, llamó la atención la relativamente baja calificación que los encuestados otorgaron al apartado de oportunidad en la entrega de los resultados; situación que a decir de los encuestados y de los propios funcionarios operativos de la CEAS, se debe a los tiempos en que se implementa el programa, en apego a los lineamientos y reglas de operación de los programas federales con los cuales se establecieron acuerdos y convenios de colaboración durante 2014 y 2015.

El proceso constructivo implementado por la CEAS, durante los ejercicios fiscales 2014 y 2015 del Programa Presupuestario K002 Infraestructura para Agua Potable, presentó un alto grado de calidad, destacando que el 100% de los proyectos se licitaron en estricto apego al marco legal vigente y de forma transparente; de igual forma, los proyectos cumplieron con los estándares y normas de calidad vigentes a nivel nacional; y sin excepción, se cuenta con evidencia documental de que se realizó el proceso de entrega-recepción del contratista hacia el área responsable de la contratación.

El diseño de la MIR supone que el problema central por el que fue creado el Programa Presupuestario es que las obras no se concluyen en tiempo y forma; Tomando como base el propósito del Programa descrito en las MIR's, y los resultados del indicador de calidad del proceso constructivo, se puede concluir que no se logró el resultado que se buscaba con el Programa Presupuestario, toda vez, que el 100% de los proyectos presentó retrasos en su ejecución y no cumplieron con el calendario de obras estipulado en el proyecto ejecutivo y el contrato.

El Programa Presupuestario como tal, carece de documentos normativos, lineamientos o reglas de operación que establezcan los procesos, y procedimientos mediante los cuales la CEAS debe implementar las acciones que se realizan con los recursos asignados al Programa Presupuestario; empero, al ser éste un programa que no proviene de un ejercicio de Planeación Estratégica Orientada a Resultados, esta situación no es diferente de lo que tradicionalmente se observa en este tipo de intervenciones gubernamentales, propias de administraciones que no centran su atención en los resultados.

La carencia de documentos normativos y de Reglas de Operación genera un vacío de información que no permitió evaluar el grado de cobertura y la focalización de las acciones implementadas por el Programa Presupuestario en los ejercicios fiscales 2014 y 2015; toda vez, que no existen parámetros para comparar lo realizado con lo planeado.

Una de las principales deficiencias que afectó la calidad del proceso constructivo del Programa Presupuestario evaluado, es el que al momento del cierre de la presente evaluación, no se ha iniciado el proceso de entrega-recepción de los estudios, en los que fungió como responsable operativo la Gerencia Estatal de la CONAGUA, al área usuaria, que es la Dirección Técnica de la CEAS; esta situación pone en evidencia un incumplimiento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas de la federación, denotando una falta de transparencia en el manejo de la información de los proyectos licitados por la Gerencia Local de la CONAGUA durante 2014 y 2015.

En materia de Planeación, la CEAS debe implementar un proceso de Planeación orientada a Resultados, partiendo de una redefinición del problema central que se pretende atender con la intervención gubernamental; para esto, se recomienda utilizar la metodología de marco lógico; lo que implicará un rediseño de la MIR del Programa Presupuestario, la cual actualmente no cumple con la lógica vertical, y presenta deficiencias en la calidad de los indicadores y metas establecidas para ambos ejercicios evaluados.

Finalmente, en materia de operación es imperante que la CEAS concluya con los procesos de entrega-recepción al área responsable de la operación de las obras de infraestructura construida o rehabilitada, para dar cumplimiento a lo que establece la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la Misma. Dentro de lo que se refiere a los procesos de entrega-recepción, en materia de estudios, se recomienda que la Gerencia de la CONAGUA Tabasco realice la entrega de los resultados, a la CEAS, realizados en 2014 y 2015, en los cuales fungió como responsable operativo.