

Evaluación Específica de Operación y Resultados Fondos III y IV Ramo General 33 Ejercicio Fiscal 2016

Coordinación de Sistema de Agua y Saneamiento



E003
Saneamiento



RESUMEN EJECUTIVO

La presente Evaluación Específica de Operación y Resultados del Programa Presupuestario E003 – Saneamiento, es resultado de un análisis de gabinete y de campo, con base en información proporcionada por el Sistema de Agua y Saneamiento del Municipio de Centro, Tabasco, así como información de otras fuentes que permitieran contextualizar el desempeño de la Unidad Responsable.

Se consideraron los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y se desarrollaron reactivos propios a fin de realizar la evaluación de todos los temas contenidos en los términos de referencia para la evaluación específica de operación y resultados de programas presupuestarios del Ayuntamiento de Centro, Tabasco, que contaron con financiamiento de los Fondos III y IV del Ramo General 33, ejercicio fiscal 2016, cuyos hallazgos se resumen de la siguiente forma:

Planeación.

De la revisión de la documentación e información proporcionada por las áreas, se revisaron los documentos Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018, y la Matriz de Indicadores para Resultados, donde se identifica el problema como un hecho negativo y se define la población objetivo. Se requiere generar un documento donde se haga hincapié en la definición de la población a atender, al ser un servicio, la población objetivo es un tanto compleja de definir y establecer que es la población total del municipio, puede ser una salida sencilla, sin embargo, es necesario analizar si los cauces de los ríos presentan afectaciones a una población definida, a partir de estos, es posible determinar una población de una forma más clara. Por otra parte, la definición del problema debe ser consistente con la Matriz de Indicadores del programa presupuestario y los proyectos que de él deriven.

Derivado de la revisión de la MIR, se cuenta con la identificación de las causas y los efectos que inciden en la solución de la problemática. Integrar en el planteamiento del problema la magnitud del problema, así como los plazos para la revisión y de las metas a alcanzar por la ejecución del programa en un documento normativo para su ejecución. Asimismo, se requiere determinar la magnitud del problema y que este sea consistente entre los instrumentos de planeación presentados.

Se cuenta con una matriz de alineación de los programas municipales al Plan Nacional de Desarrollo y al Plan Estatal de Desarrollo, donde se encuentra el Programa Agua y Drenaje para todos, el cual está alineado al eje 7 y 8, del Plan Estatal de Desarrollo y a la meta nacional 3,

México Próspero del Plan Nacional de Desarrollo. Se recomienda agregar la alineación de la MIR del programa Servicio de Saneamiento a las metas nacionales, para identificar la secuencia de contribución estratégica del Programa Presupuestario, además es pertinente el establecimiento de este programa, ya que pudiera estar fusionado con el programa de alcantarillado.

Al revisar el Reglamento de la Administración Pública Municipal, la Dirección de Programación a través de la Subdirección de Planeación quien en coordinación con las dependencias del Gobierno Municipal deberán evaluar el Programa operativo anual, así como elaborar el informe trimestral de adecuaciones al mismo. Con lo que se establece un procedimiento para realizar la planeación institucional, y están son del conocimiento de los responsables. Asimismo, los programas operativos anuales son conocidos por los responsables del proceso del programa, ya que se presentó evidencia de que la entrega de información de avances es enviada por los titulares de las áreas correspondientes. Se recomienda generar un lineamiento más explícito, que contenga formatería estándar para la elaboración del Programa Operativo Anual a fin de homogeneizar la entrega de la información por parte de las áreas responsables. De igual forma, a diferencia de los otros dos servicios proporcionados por el SAS, en este no se encontraron metas bien definidas para los indicadores de gestión de la MIR.

Es pertinente valorar la integración de una sola MIR para los programas presupuestarios E001 Servicio de Agua Potable, E002 Servicio de Drenaje y Alcantarillado, E003 Saneamiento, K002 Infraestructura para Agua potable y K003 Drenaje y Alcantarillado, los cuales en algunos casos son mutuamente incluyentes, esto evitaría ambigüedades en cada uno de ellos además de dar consistencia a la ejecución de cada uno de ellos.

El propósito del Pp, es que la población del municipio de Centro cuente con eficacia en la cobertura del saneamiento de las aguas residuales, respecto a esto, CONAGUA, a través de los programas federales de agua potable y saneamiento, apoyan el fortalecimiento e incremento de la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento a través de los siguientes:

Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, el cual tiene como propósito apoyar el fortalecimiento e incremento en la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, con sus dos apartados Urbano (APAU) y Rural (APARURAL) y Apartado de Agua Limpia (AAL).

A pesar de que existen evaluaciones externas al Sistema de Agua Potable y Saneamiento del municipio de Centro, en estos no se hace explícita una evaluación del Pp analizado. Retomar esta evaluación y los resultados para mejorar paulatinamente el programa, además analizar la pertinencia de contar con dos programas presupuestarios que pueden ser solo uno en términos de saneamiento y alcantarillado.

El programa establece la relación del propósito: la población del municipio de centro recibe un

servicio de alcantarillado sanitario eficiente, con el objetivo 16.1 del Plan Municipal de Desarrollo:

Mejorar el servicio de agua potable para disminuir los riesgos de la salud y elevar la calidad de vida de la población. Se requiere la definición correcta de los objetivos a través de la MIR, lo que implicaría una modificación en los objetivos y metas definidos en el PDM, para que estos sean consistentes durante todo el ciclo presupuestario.

Existe una vinculación a las metas y objetivos del Plan Nacional, esto se debe a que la alineación de la MIR, considera su contribución al objetivo 16.1 del PMD, el cual forma parte del Programa Agua y Drenaje para Todos, y este a su vez se encuentra vinculado a la meta 3 del PND, México Próspero. Sin embargo, esta alineación no presenta metas para determinar la contribución marginal a las metas del PND, así como no mostrar de manera explícita la contribución a las estrategias transversales del PND.

Además, se requiere realizar la alineación del programa presupuestario a una estrategia transversal que permita vincular los objetivos del programa en un marco de políticas compensatorias de género.

De acuerdo a las cifras preliminares de los momentos contables por programa presupuestario y capítulo del gasto el programa identifica y cuantifica los gastos para Gasto de operación, desglosado en capítulo 3000, con un monto de \$7, 242,533.51. Fortalecer los proyectos de este programa presupuestario o analizar la posibilidad de que se fusione con el programa presupuestario de alcantarillado.

Del análisis de los momentos contables por programa presupuestario, proyecto y capítulo del gasto para el programa presupuestario Servicio de Saneamiento se encontró una fuente de financiamiento, que es el Fortamun. Asimismo, se detectó que el programa presupuestario muestra subejercicio contra el presupuesto autorizado inicial.

Cobertura y Focalización.

No se encontró evidencia que el programa cuente con una estrategia definida para aumentar la cobertura. En caso de que no se decida fusionar con otro Pp, se sugiera mejorar el diseño del programa para que este tenga un impacto con base a los recursos asignados al programa.

Se presenta el manual de Procedimientos de la Coordinación de Sistema de Agua y Saneamiento Municipal, donde se establecen procedimientos para la revisión y elaboración de proyectos de saneamiento. Asimismo, en el manual de procedimientos, se muestra la documentación que estandariza la revisión de proyectos ejecutivos de plantas de tratamiento de aguas residuales.

El Pp sí cuenta con mecanismos de monitoreo de avance físico-financiero durante su periodo de ejecución, ya que integra el Programa Operativo Anual, los avances de indicadores de gestión, y estos son consistentes en el Manual de Organización presentado. Se requiere actualizar la normatividad para que esta permita la integración de los diferentes mecanismos para dar seguimiento explícito a la MIR que se establece como instrumento de planeación.

Los Planes de Trabajo Anuales tienen características que son resultado de ejercicios de planeación, al estar integrados en el acuerdo mediante el cual se aprueban los Programas Presupuestarios, y Programa Operativo Anual (POA), con fecha 16 de enero de 2016. Por otra parte, también se cuentan con las metas establecidas a nivel Fin, las cuales se incluyen en el mismo acuerdo, de igual forma a través del proceso normal, son conocidos por los responsables del programa. Se requiere vincular los Pps definidos en el acuerdo con la documentación comprobatoria, para asegurar que la MIR contenga el mismo indicador de desempeño. Al contrastar ambos documentos de evidencias se observó que los indicadores de nivel fin propuestos en la MIR, no son consistentes.

Por lo que se requiere fortalecer la estrategia de capacitación para asegurar que la información sea consistente en toda la documentación.

El Programa Presupuestario carece de elementos de diseño en los cuales se delimite la población objetivo, por lo que no se sabe a cuantas familias se beneficia directamente con el servicio de tratamiento de agua potable, y se ha convertido en un seguimiento a la operación de las plantas de tratamiento, por este hecho, el seguimiento es de gestión y el programa no tiene elementos cualitativos para contemplar un análisis de fin, como lo sugiere el indicador propuesto en el Programa Operativo Anual, el cual a pesar de ser un indicador de desempeño, no trasciende de la operatividad misma del sistema. Se recomienda fusionar con otro programa presupuestario, por otra parte, es recomendable mejorar el diseño del programa para que este tenga un impacto con base a los recursos asignados al programa.

Operación, control y seguimiento.

De acuerdo al Reglamento de la Administración Pública Municipal, se cuenta con la Coordinación del Sistema de Agua y Saneamiento (SAS), el cual es la unidad responsable de la ejecución del programa presupuestario. Se requiere anexar y publicar, vía página web, los documentos mencionados en los apartados del periódico oficial o gaceta municipal, donde se valide la publicación de dichos documentos.

Una de las problemáticas principales detectadas fue el retraso en la disponibilidad de recursos impide ejecutar obras que permitan disminuir el retraso existente en la red sanitaria, de igual forma la falta de planeación en la priorización de obras que no cuentan con estudios y proyectos provoca subejercicio y esta falta de mantenimiento y poco avance en la cobertura. Por otra parte, el rezago en la cobertura de atención de drenaje sanitario tiene su origen en el crecimiento

desmedido de la población y a los asentamientos irregulares en zonas de riesgo donde el ayuntamiento no tiene injerencia ni capacidad legal para invertir, además de la falta de atención a los requerimientos de mantenimiento del propio servicio.

Se observó que el SAS remite información a la Contraloría Municipal para cumplir con los lineamientos para capturar los Avances Físicos del ejercicio del gasto público. Se requiere complementar la evidencia, y se deja como una recomendación mejorar los canales de comunicación para evitar falta de información que justifique la existencia de los sistemas.

Este programa presupuestario no cuenta con mecanismos de interrelación con la población en general, el diseño del programa se centra en la operación de las plantas de tratamiento. Se recomienda fusionar con otro Pp, por otra parte, es recomendable mejorar el diseño del programa para que este tenga un impacto con base a los recursos asignados al programa.

El programa solo maneja información sobre la operación de las plantas de tratamiento, esto no ha permitido que el programa tenga un diseño carente de proyectos que abonen a la consecución de los objetivos planteados. Se recomienda fusionar con otro Pp, por otra parte, es recomendable mejorar su diseño para que este tenga un impacto con base a los recursos asignados al programa.

Existen procesos documentados de seguimiento a la ejecución de obras y acciones que permiten identificar si estas se realizan acorde a lo establecido con los documentos normativos. Además, son documentos que se utilizan para todas las áreas de la administración pública, por lo que están estandarizados, asimismo, son sistematizados en el sistema del SICAFI, SIAM y Alpha. De igual forma, son conocidos por los operadores del programa ya que son estos quienes deben enviar la información a las distintas normativas para su integración en el sistema. Se requiere integrar los procesos de seguimiento de ejecución de obras en un solo sistema, ya que la normativa sobrecarga de procedimientos el monitoreo de avance, tanto de gestión como estratégico, y pueden generar discrepancias entre los mismos reportes.

Existe una aplicación informática institucional para la captura de información la cual establece un periodo y fecha límite para su actualización. Estos sistemas permiten, tanto a los usuarios, como a los tomadores de decisiones, contar con información integrada de sus propios proyectos y programas presupuestarios, respecto a sus avances físicos y financieros. Sin embargo, al ser ellos mismos los generadores de la información, la confiabilidad requiere procesos de verificación y validación de la información. Asimismo, también se ha observado que existe una sobrecarga en el seguimiento de la información, ya que existen diferentes formatos los cuales presentan una posibilidad muy grande de presentar cifras distintas, además que requieren considerar el ciclo presupuestario completo. Se observó que existen diversas solicitudes de información. Esto es un fenómeno común entre organismos públicos que empiezan a generar sistemas de información a partir de aplicaciones informáticas. Estos sistemas muchas veces son creados por petición de una unidad responsable con el fin de contar con información que sea de utilidad propia y con las características específicas para sus fines. Sin embargo, no es sano para una unidad responsable

sobrecargarse de sistemas. A partir de esto, la realización del POA, de los expedientes técnicos, del llenado del SICAFI, de los registros contables, aunque no son innecesarios, es prudente validar la pertinencia de cada uno de ellos y su posible integralidad.

La evidencia presentada es suficiente para acreditar la existencia de diagramas de flujo que den cuenta del proceso general para cumplir con el servicio, sin embargo, estos no cumplen con una alineación estratégica con la MIR. Es necesario que el Programa Presupuestario cuente con lineamientos o reglas de operación específicos donde se haga explícito el procedimiento a través de diagramas de flujo donde se cumpla con los componentes establecidos en la MIR.

Se acredita la existencia sobre el cumplimiento de los lineamientos programa. Es necesario que el Programa Presupuestario cuente con lineamientos o reglas de operación específicos donde se haga explícito el seguimiento a la MIR.

Matrices de Indicadores para Resultados

Las actividades: realizar muestreos de las aguas residuales y realizar análisis de las aguas residuales no permiten generar el componente parámetros de la calidad de las aguas residuales conocidos, debido a que este componente parece una actividad desagregada en subactividades, de igual forma no tiene un indicador definido por lo que el objetivo es confuso, mientras que el componente capacidad instalada para el tratamiento de las aguas suficiente, se realiza a través de la actividad utilizar óptimamente la capacidad instalada, misma que presenta indicadores de tipo estratégico en un nivel de gestión. Estos componentes si tienen una lógica vertical hacia el propósito del programa que es la eficiencia en la en la cobertura de las plantas de tratamiento. El programa no tiene elementos suficientes de lógica vertical, sin embargo, existen elementos que deben ser revisados para mejorar su consistencia y evaluación a través del tiempo, para que complete la lógica vertical.

Se decide establecer una ponderación de cumplimiento ya que el documento presentado, desarrolla las características necesarias de lógica horizontal, además de los elementos para garantizar concordancia entre el indicador, el medio de verificación y los supuestos. Es necesario fortalecer la capacitación en la definición de indicadores para los diferentes niveles de la MIR, ya que el programa está bien diseñado, pero aún presenta carencias elementales que pueden dar como resultado que no se logren los objetivos.

Los indicadores no son consistentes con los criterios de Claridad, Relevancia, Economía, Monitoreable, Adecuado. Durante trabajo participativo, las unidades responsables, deben desarrollar indicadores, que además de permitir alcanzar el objetivo, cumplan con los criterios CREMA.

Se determinó establecer un criterio de cumplimiento ya que sí existe evidencia de que los medios de verificación son consistentes para validar la información de los indicadores, sin embargo, los avances registrados por estos no son claros ni pertinentes para monitorear el avance. Fortalecer la capacitación para elaborar mejores MIR, que, además, permitan monitorear el avance del Pp respecto a los proyectos sin importar si son de inversión o de gasto corriente.

Se cuenta con una MIR del programa presupuestario donde se establecen los elementos, de resumen narrativo de Fin, Propósito, Componentes y Actividades. Es necesario establecer un procedimiento de administración gerencial para unificar criterios en tanto al momento de establecer los manuales de procedimientos, o bien, establecer Reglas de Operación del Programa para que este funcione y sea consistente con la MIR que elabora la unidad responsable.

Se observan las fichas de indicadores para cada nivel de la MIR, con lo cual del 85 al 100% de las fichas técnicas tienen las características establecidas. Establecer formalmente los procedimientos para la elaboración de fichas técnicas de acuerdo a los criterios mencionados y verificar que sean consistentes para dar monitoreo y evaluación al Programa Presupuestario.

En la MML, se aprecia que existe una meta, definida como un índice, sin embargo, esta no fue factible de alcanzar, ya que el programa registró un avance del 4.36%, contra una de mayor del 10% planteada al inicio del ciclo presupuestal. Es necesario fortalecer la capacitación para la elaboración de la MIR y sus diferentes documentos asociados, ya que existen carencias en la información, que no es consistente en todos sus documentos normativos.

A este programa no se le han practicado evaluaciones externas. Se debe retomar las recomendaciones vertidas en esta evaluación y darle el seguimiento correspondiente.

Principales Resultados del Pp

El Pp cuenta con elementos para determinar que la información recolectada para monitorear el desempeño es oportuna, ya que se le da un seguimiento trimestral, de igual forma, está sistematizada para contar con un sistema de indicadores de desempeño, está actualizada y disponible para dar seguimiento de manera permanente. A pesar de lo anterior, es recomendable fortalecer los lineamientos del Pp que permitan establecer de manera explícita el procedimiento para la recolección de información para el monitoreo de los indicadores de desempeño que sean responsabilidad del área ejecutora.

De acuerdo a la información proporcionada por la unidad responsable, el programa reporta información a diferentes sistemas de información, como son el SIAM, SICAFI y Alpha. Los indicadores de desempeño presentan ciertas inconsistencias, ya que no son los mismos en diferentes sistemas de monitoreo, es necesario fortalecer la construcción de indicadores para verificar mejor el grado de cumplimiento.

Para el programa de saneamiento, se cuenta con una Matriz de Indicadores para Resultados, una Matriz de Marco Lógico, un seguimiento a indicadores de desempeño de la subdirección de Programación y los objetivos planteados en el Plan Municipal de Desarrollo. Derivado de estos elementos, se observó que los niveles de Fin y Propósito son inconsistentes en estos documentos y su alineación es endeble. Para corregir este error se requiere mayor capacitación en materia de Planeación Estratégica, pero aún más, tratar de ordenar los procedimientos ya que, una fortaleza de este programa es la normatividad con la que cuenta para realizar su trabajo, sin embargo, esta no tiene fuerza al momento de remitir información sin las características necesarias para realizar un proceso de planeación, programación, ejecución, seguimiento y evaluación.

No se realizaron evaluaciones externas al programa, a pesar de que existe una evaluación para medir el desempeño del SAS. Se requiere que los nuevos Programas Anuales de Evaluación, presenten Términos de Referencia que garanticen el cumplimiento de la metodología para la evaluación del CONEVAL. Se requiere retomar las recomendaciones planteadas en esta evaluación para empezar un proceso de mejora continua. La evaluación externa realizada no presenta información específica para el tema de saneamiento.

Se verificó que existen elementos suficientes para garantizar que se realiza un monitoreo del avance físico y financiero del programa a través de distintos sistemas. A pesar de que se realiza un monitoreo, no se encontró evidencia de que este sea consistente para todas las áreas que reciben esta información, asimismo, es mejor integrar un solo sistema que permita generar la información para las demás áreas.

Se observó que se realiza un monitoreo trimestral a los indicadores de desempeño que fueron establecidos en el presupuesto de egresos. Se requiere mayor capacitación para que los procesos de planeación estratégica fundamenten la operación del programa, y no sean simples formatos que se integren y pierdan consistencia en diferentes etapas del ciclo presupuestal.

A pesar de que se cuenta con un monitoreo para indicadores de desempeño, no se encontró evidencia documental de que se realice un análisis sobre estos, especialmente en su construcción, así como la periodicidad de medición. Realizar mesas de trabajo, reuniones hasta determinar un documento que sirva de guía para la mejora en la construcción de los indicadores de desempeño, tanto a nivel fin como a nivel propósito.

Derivado del análisis al documento POA 2016, seguimiento de los indicadores. Se observa que, en primer punto, no se tiene identificado el nivel de la MIR al que pertenece el indicador; este sí mide el desempeño al establecer una Tasa de variación del volumen de aguas servidas tratadas, la cual se obtiene al dividir el volumen de aguas negras servidas tratadas en el año de estudio entre el volumen de aguas negras servidas tratadas en el año base menos 1 por 100. La medición de los indicadores de desempeño es trimestral, y acumulada al final del año, para el primer trimestre se obtuvo un índice de 2.76%, para el segundo, 6.80%, para el tercero 3.17% y para el cuarto, 4.70%,

y para el resultado final se obtuvo un 4.36%, lo cual es un valor por debajo de lo planeado.

Por lo anterior es recomendable identificar claramente su vinculación con la MIR a fin de contar con elementos que permitan reconocer que el impacto de las acciones realizadas, en otras palabras, los proyectos que se asocian a este programa, permitan una concatenación lógica para identificar la cadena de generación de valor.

Se cuenta con mecanismos de transparencia delimitados en su Manual de Procedimientos. Se recomienda establecer lineamientos o procedimientos específicos para el programa que permitan rendir cuentas a la población, así como ofrecer mayor transparencia de los recursos del programa de alcantarillado sanitario.

El programa da seguimiento a indicadores de desempeño a través del documento del Programa Operativo Anual, los cuales dan seguimiento a lo establecido desde el presupuesto de egresos del municipio. Fortalecer la capacitación en la elaboración de las Matrices de Indicadores para Resultados, asimismo, identificar qué formatos no son necesarios ya que existe sobrecarga de trabajo por el número de ellos.

Percepción de beneficiarios.

No se realizó una valoración de la percepción de los beneficiarios ya que esta fue encaminada a la satisfacción del servicio de agua potable y alcantarillado. Por otra parte, el servicio de saneamiento no es perceptible por la ciudadanía, ya que no se cuentan con elementos claros para su análisis.

Avances de los Aspectos Susceptibles de Mejora

No se cuentan con ASM para dar seguimiento y avance ya que no se cuenta con una evaluación previa de este Pp. Se recomienda dar seguimiento a los ASM vertidos en esta evaluación.