



INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN ESPECÍFICA DE PROCESOS DEL RAMO 23 "PROVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS, FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS (U093)"; INCLUYE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS K002, K003, Y K013, CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL 2016.



ROMERO CONSULTORES ESPECIALIZADOS DE ASESORÍA,
CAPACITACIÓN, ASISTENCIA TÉCNICA Y EVALUACIÓN
PROPIETARIO: Ricardo Neftali Romero Ceronio

GLOSARIO

CEAS	Comisión Estatal de Agua y Saneamiento
COMPRANET	Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental
CONAGUA	Comisión Nacional de Agua
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
GpR	Gestión para Resultados
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LPET	Ley de Planeación del Estado de Tabasco
LPRHETM	Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios
PAE	Programa Anual de Evaluación
PbR	Presupuesto Basado en Resultados
PLED	Plan Estatal de Desarrollo
PoR	Planeación orientada a Resultados
PROAGUA	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento
PROSAN	Programa de Tratamiento de Aguas Residuales
SED	Sistema de Evaluación de Desempeño
SEPLAFIN	Secretaría de Planeación y Finanzas
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Publico
TdR	Términos de Referencia
UED	Unidad de Evaluación de Desempeño
Pp	Programa presupuestario
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento contiene el Resumen Ejecutivo del Informe Final de la Evaluación Específica de Procesos del Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas, Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos (U093)” que incluyó los Programas Presupuestarios: K002 Infraestructura para Agua Potable, K003 Drenaje y Alcantarillado, y K013 Infraestructura para Protección al Ambiente, correspondientes al ejercicio fiscal 2016, de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS) del Gobierno del Estado de Tabasco; dicha evaluación se realizó a petición de la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) de la CEAS, en cumplimiento a lo establecido en el Programa Anual de Evaluación 2017 (PAE) del Gobierno del Estado de Tabasco; el cual se publicó en marzo del presente año, en cumplimiento de lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios, y la Ley de Planeación del Estado de Tabasco .

OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN

“Evaluar los procesos operativos y los resultados del Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas, Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos (U093)””; con la finalidad de valorar si la gestión y articulación de los procesos contribuyen al logro de las metas y objetivos de los Programas Presupuestarios que fueron financiados con recursos del Ramo 23, Así como hacer recomendaciones que permitan la instrumentación de mejoras que eleven la calidad de los resultados obtenidos por la CEAS”.

Con el fin de cumplir el objetivo general antes planteado, y de acuerdo con los Términos de Referencia para la Evaluación Específica de Procesos del Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas, Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos (U093)” la evaluación contó con cinco objetivos específicos:

1. *Describir la gestión operativa de los Programas mediante sus procesos, en los distintos niveles de desagregación geográfica donde se lleva a cabo;*
2. *Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, que obstaculizan la gestión de los Programas, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión del mismo;*
3. *Analizar si la gestión y la articulación de los procesos contribuyen al logro del objetivo los Programas;*
4. *Identificar si el Fondo o los programas presupuestario cuentan con instrumentos que le permitan recabar información para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios de los programas y sus resultados; y*
5. *Examinar los resultados del Fondo y de los programas presupuestarios respecto a la atención del problema para el que fueron creados.*

ALCANCES DE LA EVALUACIÓN

La evaluación específica de procesos, de acuerdo, con los Términos de Referencia emitidos por la UED de la CEAS se centró en tres rubros o aspectos a decir:

1. *Los procesos mediante los cuales se operaron los programas presupuestarios que recibieron recursos del Ramo 23.*
2. *Percepción de los beneficiarios o usuarios de la infraestructura construida.*
3. *Los principales resultados obtenidos con las acciones financiadas por el Ramo 23.*

Se realizó un análisis individual de los tres aspectos por cada uno de los tres programas presupuestarios que recibieron recursos del Ramo 23; para de esta forma construir la valoración final sobre el ejercicio 2016 del Ramo 23.

Operación: Contar con un análisis puntual de los procesos que el Programa lleva a cabo, así como con una descripción de los mecanismos de coordinación que realiza para lograr el cumplimiento de sus objetivos. Además, identificar fortalezas y debilidades de los procesos y a partir de ello, proveer recomendaciones encaminadas a la mejora de los programas incluidos en la evaluación.

Descripción Específica del Servicio. La evaluación de la operación contiene para el logro de sus objetivos el desarrollo de los siguientes apartados: I) *Descripción del Programa;* II) *Diseño metodológico y estrategia del trabajo de campo;* III) *Descripción y análisis de los procesos del Programa;* IV) *Hallazgos y resultados;* V) *Conclusiones y recomendaciones;* y VI) *Anexos*

Percepción de beneficiarios. Identificar si el Ramo 23 o los programas presupuestarios cuentan con instrumentos que les permitan recabar información para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios del Sistema o los programas y sus resultados.

Resultados: Examinar los resultados de las acciones de los programas presupuestarios que fueron financiadas con el Ramo 23, respecto a la atención del problema para el que fueron creados.

PLANTEAMIENTO DE HIPÓTESIS

El equipo de Romero Consultores, estableció una serie de 5 hitos o hipótesis al respecto de la operación y resultados de los programas presupuestarios de la CEAS, que recibieron financiamiento del Ramo 23 durante el ejercicio fiscal 2016:

1. *La Operación de los programas presupuestarios evaluados cumple con los lineamientos para la operación ó Reglas de Operación del Ramo 23.*
2. *La operación de los recursos del Ramo 23 se realizó de forma eficiente y transparente.*
3. *La CEAS cuenta con mecanismos para conocer la satisfacción de los usuarios de los bienes o servicios producidos por los programas presupuestarios financiados con los recursos del Ramo 23.*
4. *Los resultados obtenidos por los programas presupuestarios financiados con los recursos del Ramo 23 contribuyen al logro del objetivo del mismo y de los objetivos de la planeación estatal y nacional.*
5. *Las Matrices de Indicadores para resultados de los programas presupuestarios evaluados presentan alineación con los objetivos de la planeación nacional, estatal y sectorial a que se alinea el Ramo 23.*

EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN DEL FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS (U093)

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el presupuesto de Egresos de la Federación 2016, definió el Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas como un instrumento de política presupuestaria, que permite atender las obligaciones del Gobierno Federal, cuyas asignaciones de recursos no corresponden al gasto directo de las dependencias ni de las entidades; específicamente este ramo se encarga de las provisiones salariales y económicas para:

- i. *El cumplimiento del balance presupuestario;*
- ii. *El control de las ampliaciones y reducciones al presupuesto aprobado, con cargo a modificaciones en ingresos;*
- iii. *La operación de mecanismos de control y cierre presupuestario; y*
- iv. *Otorgar provisiones económicas a través de fondos específicos a entidades federativas y municipios.*

3.2. DISEÑO METODOLÓGICO Y ESTRATEGIA DEL TRABAJO DE CAMPO

Teniendo en consideración los alcances establecidos en los TDR, el proceso de investigación para la presente evaluación contempló dos actividades:

1. Análisis de Gabinete, y
2. Análisis Cualitativo.

El equipo de Romero Consultores con base, en la revisión de la bibliografía disponible al respecto de las etapas del proceso de evaluación ex post y la naturaleza de la operación del Fondo evaluado determinó el siguiente proceso de investigación:

1. Definición.
 - a. Definición del problema.
 - i. Análisis exploratorio de información secundaria.
 - ii. Entrevista no estructurada o libre.
2. Diseño de Investigación.
 - a. Método de investigación (enfoque cualitativo).
 - i. Análisis de gabinete.
 - ii. Mapeo del proceso operativo.
 - iii. Entrevistas semiestructuradas.
3. Recolección y Análisis.
 - a. Selección de áreas a entrevistar.
 - b. Recopilación de información secundaria.
 - c. Trabajo de campo.
 - d. Sistematización de la información.
 - e. Interpretación.
4. Conclusiones y reporte.
 - a. Informe final de evaluación.

3.2.4. ESTRATEGIA DEL TRABAJO DE CAMPO

El trabajo de campo para la presente evaluación se dividió en 3 etapas a decir:

1. Recopilación de información documental del Fondo y de los Programas Presupuestarios evaluados;
2. Entrevista no estructurada con las dos áreas claves en el proceso operativo del Fondo y programas presupuestarios evaluados (Anexo 13); y
3. Entrevistas semi estructuradas con funcionarios de las áreas involucradas en la operación 2016, de los programas presupuestarios evaluados (Anexo 13).

Una vez realizadas las entrevistas, el equipo de Romero Consultores sistematizó y analizó los resultados, construyendo con estos los 3 procesos operativos mediante los cuales la CEAS operó, durante del ejercicio fiscal 2016, los recursos del Fondo de evaluación.

DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DEL FONDO Y LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS EVALUADOS.

Los recursos provenientes del Ramo 23, que se ejercieron dentro de los programas presupuestarios K002 Infraestructura para Agua Potable, K003 Drenaje y Alcantarillado, y K013 Infraestructura para Protección al Ambiente; fueron operados de tres maneras distintas, las cuales son:

1. Proyectos con 100% de financiamiento del Ramo 23; desagregados del Presupuesto Inicial autorizado a la CEAS;
2. Proyectos con financiamiento del Ramo 23 autorizados como ampliación presupuestal a la CEAS por la Secretaría de Planeación y Finanzas; y
3. Proyectos con recursos convenidos con los programas federales de la CONAGUA.

En función de estas tres posibles maneras de operación de los recursos, se procedió a detallar paso a paso cada una de las etapas del proceso.

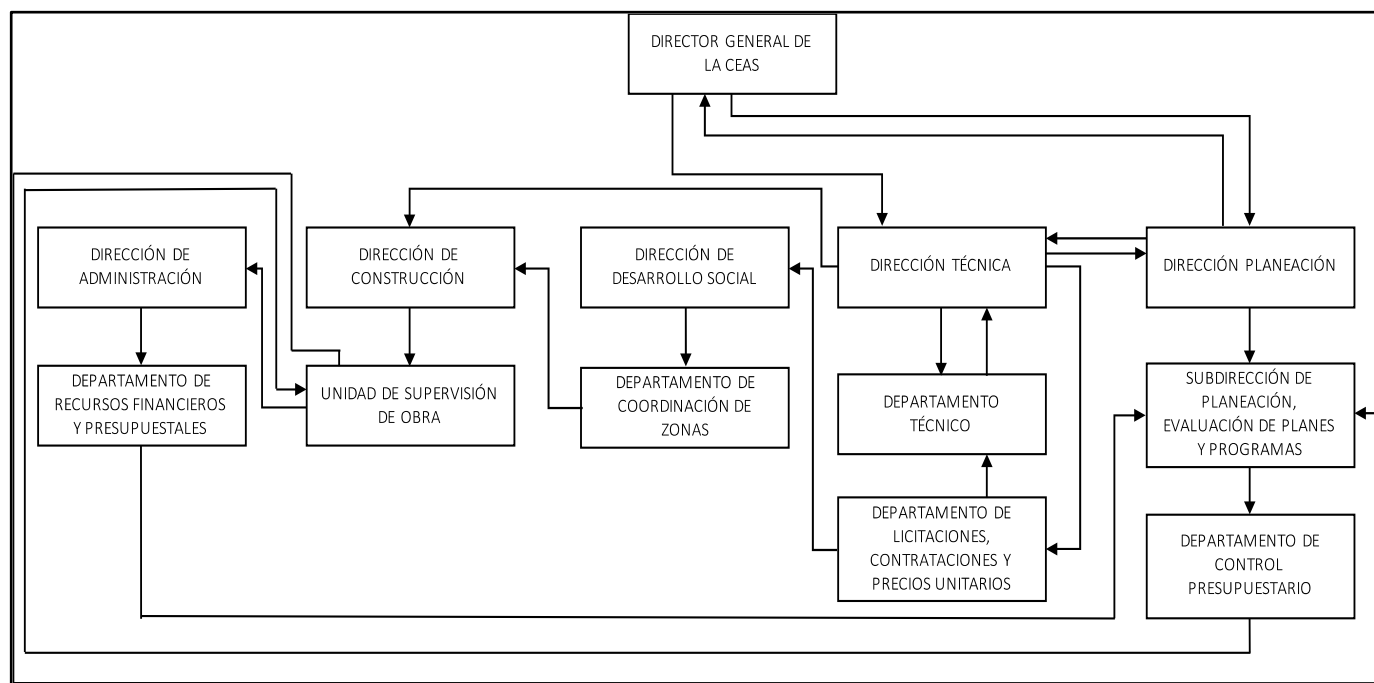
PROYECTOS CON 100% DE FINANCIAMIENTO DEL RAMO 23; DESAGREGADOS DEL PRESUPUESTO INICIAL AUTORIZADO A LA CEAS

Esta modalidad de operación se refiere a proyectos definidos por la CEAS dentro de los programas: K002 Infraestructura para Agua Potable, K003 Drenaje y Alcantarillado, y K013 Infraestructura para Protección al Ambiente y que fueron 100% financiados con recursos del Ramo 23; proyectos que fueron definidos e instrumentados por la CEAS sin la participación de ninguna otra instancia de gobierno; estos proyectos fueron desagregados del presupuesto inicial asignado a la CEAS.

Con base en el trabajo de campo, el equipo de Romero Consultores integró el diagrama de relaciones y el mapa del proceso correspondiente a la operación de este tipo de proyectos.

El diagrama de relaciones muestra que la operación de estos proyectos en la CEAS obedece a una estructura organizacional vertical, en la cual cada una de las áreas involucradas conoce sus funciones y responsabilidades; empero se observó que la mayor responsabilidad recae en las direcciones de Planeación y Técnica, ya que estas son responsables en conjunto de la etapa de planeación, operación y seguimiento.

Diagrama de relaciones para proyectos desagregados del Presupuesto Inicial autorizado a la CEAS.



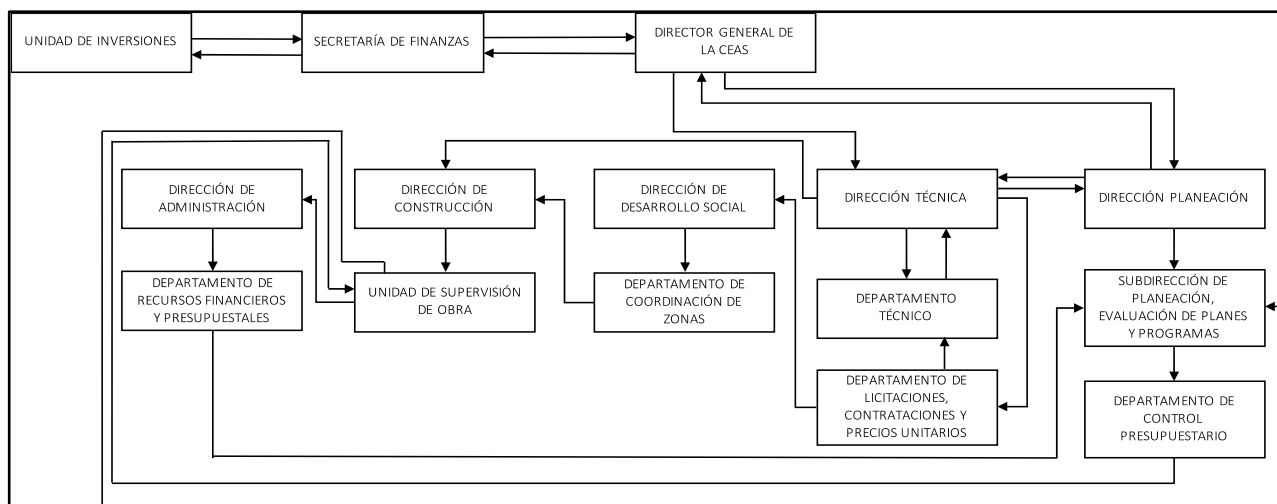
Fuente: Romero Consultores; Elaboración propia con base en las entrevistas a funcionarios de las direcciones de Planeación y la Técnica de la CEAS.

PROYECTOS CON FINANCIAMIENTO DEL RAMO 23 AUTORIZADOS COMO AMPLIACIÓN PRESUPUESTAL A LA CEAS POR LA SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y FINANZAS

Durante el ejercicio 2016, la CEAS operó 25 proyectos mediante este proceso operativo; los cuales pertenecen a los tres programas presupuestarios evaluados en el presente estudio. De igual forma que en el caso del anterior proceso el equipo de Romero Consultores, con base en la evidencia recolectada durante el trabajo de campo, integró el diagrama de relaciones y el mapa del proceso correspondiente a estos tipos de proyectos.

El diagrama de relaciones muestra, al igual que en el anterior proceso, que la operación de la CEAS para estos proyectos obedeció a una estructura organizacional vertical, en la cual cada una de las áreas involucradas conoce sus funciones y responsabilidades; reiterándose la observación del anterior proceso, respecto de que la mayor responsabilidad recae en las direcciones de Planeación y Técnica, ya que estas son responsables en conjunto de la etapa de planeación, operación y seguimiento del ejercicio de los recurso del Fondo evaluado.

Diagrama de relaciones en proyectos con financiamiento del ramo 23 autorizados como ampliación presupuestal a la CEAS por la Secretaría de Planeación y Finanzas



Fuente: Romero Consultores; Elaboración propia con base en las entrevistas a funcionarios de las direcciones de Planeación y la Técnica de la CEAS.

Las 5 áreas internas de la CEAS involucradas en el proceso se encuentran al mismo nivel jerárquico dentro del Ente Público, por lo cual, es necesaria la intervención de la Dirección General para la toma de decisiones, así como para agilizar los procesos cuando se observan retrasos o imprevistos; lo cual es atribuible a la propia estructura vertical con que cuenta la CEAS, la cual ya fue descrita anteriormente dentro del presente reporte de evaluación.

3.3.3 RECURSOS PARA PROYECTOS CONVENIDOS CON LOS PROGRAMAS FEDERALES DE LA CONAGUA

El tercer tipo de operación y el más importante que tuvo la CEAS durante el año 2016, por el número de proyectos y el monto de inversión, fue el de proyectos convenidos con los programas federales de la CONAGUA. Estos proyectos se caracterizan por representar un incremento en la cobertura de los servicios que los sistemas municipales de agua y saneamiento brindan a la población de la entidad, lo cual se alinea con los objetivos nacionales planeados en el PND y Programa Sectorial Federal respecto de los servicios de agua potable y saneamiento.

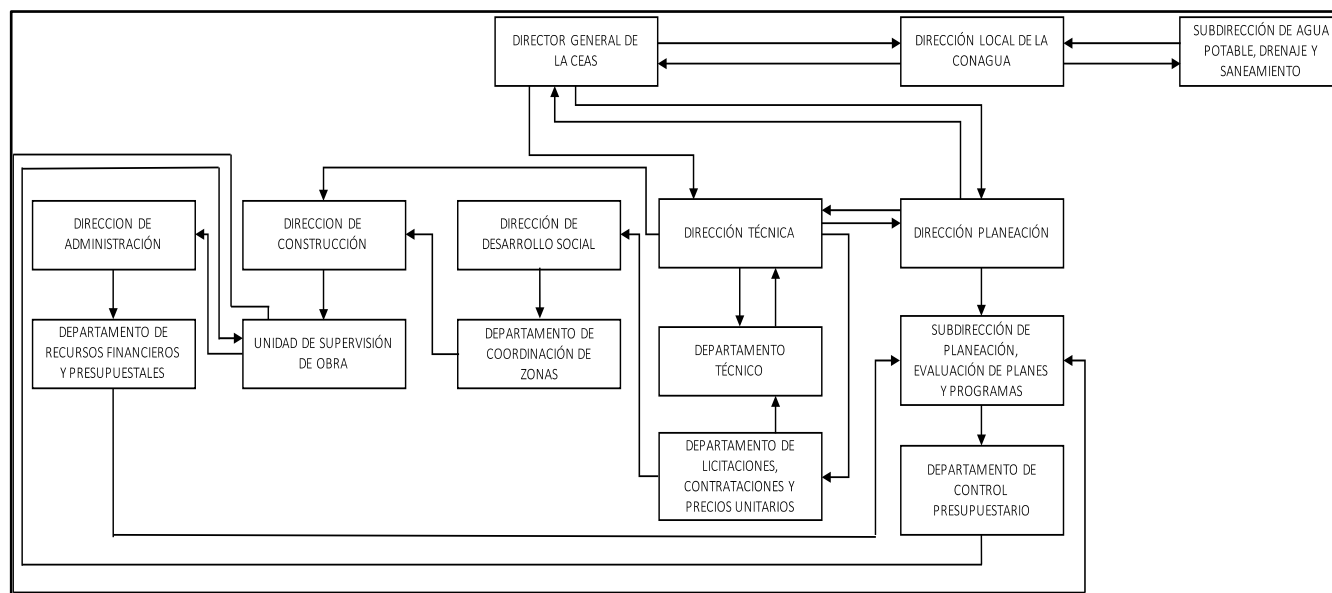
Durante el ejercicio 2016 la CEAS operó 49 proyectos mediante este proceso operativo; los cuales pertenecen a los tres programas presupuestarios evaluados en el presente estudio; y que en conjunto con los recursos de la CONAGUA representaron una inversión de poco más de 247.5 millones de pesos.

De igual forma que en el caso del anterior proceso el equipo de Romero Consultores, con base, en la evidencia recolectada durante el trabajo de campo, integró el diagrama de relaciones y el mapa del proceso correspondiente a estos tipos de proyectos.

El diagrama de relaciones muestra, pese a que en este proceso se añade la participación de un Ente Público normativo del orden Federal, CONAGUA, la operación de la CEAS para estos proyectos continuó rigiéndose por una estructura organizacional vertical, en la cual cada una de las áreas involucradas conoce sus

funciones y responsabilidades; reiterándose la observación del anterior Proceso respecto de que la mayor responsabilidad recae en las direcciones de Planeación y Técnica, ya que estas son responsables en conjunto de la etapa de planeación, operación y seguimiento, del ejercicio de los recursos del Fondo evaluado; incluyéndose en este caso el proceso de negociación de los convenios con la CONAGUA.

Diagrama de relaciones de proyectos con financiamiento del Ramo 23 convenidos con los programas federales de la CONAGUA



Fuente: Romero Consultores; Elaboración propia con base en las entrevistas a funcionarios de las direcciones de Planeación y la Técnica de la CEAS.

El proceso desde el punto de vista jurídico normativo, cumple con el marco legal aplicable vigente durante 2016; sin embargo, desde el punto de vista funcional se observó una recurrencia de retraso en la ejecución debido principalmente a un retraso en la radicación de los recursos, situación que condiciona el inicio del proceso de licitación de obras y estudios; teniendo como consecuencia que las obras inicien fuera del calendario inicial, teniéndose como consecuencia retraso en la ejecución de las obras por condiciones climatológicas propias de la entidad.

SATISFACCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS

El presente apartado del informe final de la Evaluación Específica de Procesos del Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas, Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos (U093)”, contiene el análisis realizado por el equipo de Romero Consultores acerca de la satisfacción de los beneficiarios de los programas que fueron financiados con recursos del fondo de Ramo 23.

INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN DE SATISFACCIÓN

El equipo de Romero Consultores, analizó, en función de los alcances establecidos para la presente evaluación, el tema en particular de la medición de satisfacción del beneficiario o usuario, esto es, identificar

si el Fondo, los programas presupuestarios o la CEAS cuentan con instrumentos que le permitan recabar información para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios de los programas y sus resultados; para esto, se llevó a cabo un análisis desde el punto de vista organizacional, donde, en caso de existir, llegáramos a encontrar dichos instrumentos; el resultado nos indica que tanto el fondo como los programas presupuestarios y la CEAS, no cuentan con instrumentos para la medición de la satisfacción de los beneficiarios o usuarios de las obras y estudios financiados durante 2016 con los recurso del Fondo evaluado.

PRINCIPALES RESULTADOS DEL FONDO U093 FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS

Avance en los indicadores de desempeño del Fondo U093 Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos

Nivel	Indicador	Meta	Avance en el indicador	% de cumplimiento
Actividad	Fondo para entidades federativas y municipios productores de hidrocarburos	100	100	100%

Fuente: Romero Consultores, con base en el PEF 2016 y el reporte de avance financiero presentado por la CEAS.

El indicador arriba presentado no mide los resultados del ejercicio de los recursos, toda vez que es un indicador de gestión, en el rubro de actividades y tan sólo da cuenta del avance financiero en la radicación de los recursos a la entidades beneficiarias; esto tan sólo mide el avance porcentual de un proceso administrativo financiero de transferencia de los recursos; no presenta evidencia de la contribución de las acciones o proyectos financiados al logro del objetivo de la planeación nacional a la cual se alinee el FAFEF durante el ejercicio fiscal 2016.

PRINCIPALES RESULTADOS DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO K002 INFRAESTRUCTURA PARA AGUA POTABLE

El Programa Presupuestario K002 Infraestructura para agua potable, contó con MIR para el ejercicio fiscal 2016; en la cual se registraron 7 indicadores con sus respectivas metas anuales; los indicadores que se enfocan a medir a eficiencia y eficacia en el proceso de construcción de infraestructura nueva para los sistemas de agua municipales, tal como se aprecia en el cuadro siguiente:

Avance en los indicadores de desempeño del Programa Presupuestario K002 Infraestructura Para Agua Potable

Nivel	Indicador	Meta	Avance en el indicador	% de cumplimiento
Fin	Porcentaje cobertura de agua potable en el estado	87	87	100%
Propósito	Porcentaje de obras terminadas	40	40	100%
Componente	Porcentaje promedio de avance físico-financiero	50	40	80%
Actividad 1	Porcentaje de proyectos autorizados	30	29	96%
Actividad 2	Porcentaje de obras licitadas	95	95	100%
Actividad 3	Porcentaje de obras contratadas de agua potable	95	95	100%
Actividad 4	Porcentaje de factibilidad de obra	60	10	16%

Fuente: Romero Consultores, con base en el PEF 2016 y el reporte de avance en los indicadores de la MIR del Programa Presupuestario K002 Infraestructura para Agua Potable presentado por la CEAS.

De acuerdo con los resultados de los indicadores de gestión de la MIR en el nivel de actividad, de las 4 actividades contempladas, en 2 de estas los resultados obtenidos por la CEAS se encuentran al 100% de logro y se refieren a la eficacia de los procesos de licitación y contratación de obras; ambas etapas del proceso son responsabilidad de la Dirección Técnica de la CEAS; mientras que tan sólo uno de los proyectos no logro ser autorizado, lo que deja a la CEAS con un resultado de 96% de cumplimiento de la meta para esta actividad. Llamo la atención durante el proceso de evaluación, el que el indicador de factibilidad de obra obtuviese un resultado tan bajo en relación a la meta comprometida para el ejercicio evaluado, 16%.

El nivel de componente que se refiere a la calidad y oportunidad con que la CEAS entrega los bienes o servicios a la sociedad, representada por los beneficiarios o usuarios; es importante destacar 3 aspectos: 1) La pertinencia del indicador, 2) la meta comprometida, y 3) el resultado obtenido por la gestión de la CEAS. En primera instancia el indicador seleccionado de porcentaje promedio del avance físico financiero no es adecuado para evaluar el nivel de componente, ya que lo que se evaluaría con este indicador es una de las etapas de proceso operativo, que es la construcción de las obras o la realización de los estudios, por lo que este indicador corresponde al nivel de actividades. En segundo término la meta comprometida por la CEAS supone que al final del ejercicio presupuestal los proyectos tendrían en promedio un avance físico financiero del tan sólo 50% lo que supone que desde el momento de la planeación la CEAS está contemplando contar con un retraso en la ejecución de las obras y por ende esto traerá como consecuencia un subejercicio del 50% de los recursos; una meta tan baja en este indicador supone que al final del ejercicio presupuestal no se habrían entregado la mitad de las obras y estudios financiados con los recursos del Pp K002.

Finalmente en el nivel de componente es un foco de atención prioritaria para futuros ejercicios de la CEAS dado que a pesar de ser una meta tan baja la de avance físico financiero, esta no se haya podido cumplir, lo que supone deficiencia en el proceso de planeación y programación del gasto; si bien se licitó y contrató el 100% de las obras programadas para el ejercicio fiscal éstas se licitaron con retrasos con respecto al calendario establecido en el convenio de colaboración que signó la CEAS con la CONAGUA; lo que significó retrasos durante la ejecución de los proyectos, retrasos tan severos que hicieron que no se pudieran concluir las obras del ejercicio fiscal 2016 dentro del año calendario correspondiente.

En el nivel de propósito se observan deficiencias en la pertinencia del indicador, al ser este un indicador del nivel de componente y no de propósito, recordando que el propósito es un cambio o resultado que se logra en el entorno una vez entregado los bienes que genera el Pp; el indicador de porcentaje de obras terminadas mide la eficiencia de la CEAS en la generación de bienes producto del Programa Presupuestario K002, no el resultado que se logra una vez entregadas las obras de infraestructura. Adicionalmente a esta deficiencia en la determinación del indicador, se encuentra el tema de la meta comprometida para el ejercicio fiscal evaluado la cual, si bien se cumplió al 100% de acuerdo con los reportes presentados por la CEAS, esta supone que desde la etapa de planeación y programación la CEAS está consciente de que no podrá concluir dentro del año calendario, con las obras que se financiaran con los recursos del Pp K002.

A nivel del impacto logrado por el Programa Presupuestario K002 el indicador seleccionado por la CEAS es el de cobertura del servicio con una meta del 87%, misma que se reporta alcanzada al 100%; sin embargo, al comparar este resultado con los datos de la encuesta intercensal 2015 realizada por el INEGI, se estima una cobertura del 89.78% de la población con acceso al servicio de agua entubada ya sea dentro de la vivienda o dentro del terreno en donde se encuentra la vivienda.

PRINCIPALES RESULTADOS DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO K003 DRENAJE Y ALCANTARILLADO

Al igual que en el caso de los resultados del Programa K002 Infraestructura para Agua Potable, para analizar los resultados del Programa K003 Drenaje y Alcantarillado se tomó como base el reporte anual del avance en los indicadores de desempeño del MIR establecida en el Presupuesto General de Egresos del Estado de Tabasco para el ejercicio fiscal 2016; MIR que establecido un conjunto de 7 indicadores para los cuatro niveles de la MIR; indicadores muy similares a los establecido para la MIR del Pp K002.

Cuadro 5.3.1. Avance en los indicadores de desempeño del Programa Presupuestario K003 Drenaje y Alcantarillado

Nivel	Indicador	Meta	Avance en el indicador	% de cumplimiento
Fin	Porcentaje de cobertura de alcantarillado	57	57	100%
Propósito	Porcentaje de obras terminadas	40	26	56%
Componente	Porcentaje promedio de avance físico-financiero	50	41	82%
Actividad 1	Porcentaje de proyectos autorizados	55	55	100%
Actividad 2	Porcentaje de obras licitadas	95	95	100%
Actividad 3	Porcentaje de obras contratadas de alcantarillado	95	95	100%
Actividad 4	Porcentaje de factibilidad de obra	60	0	0%

Fuente: Romero Consultores, con base en el PEF 2016 y el reporte de avance en los indicadores de la MIR del Programa Presupuestario K003 Drenaje y Alcantarillado presentado por la CEAS.

El resultado de los indicadores de gestión de las 4 actividades contempladas en la MIR del Pp K003 es alto en 3 de las 4 actividades, con un logro del 100% de la meta comprometida para el ejercicio fiscal evaluado, estos indicadores miden la eficacia de los procesos de autorización de proyectos, y licitación y contratación de obras; etapas del proceso que son responsabilidad de la Dirección Técnica de la CEAS; mientras que el indicador de factibilidad de obra obtuvo un resultado nulo en relación a la meta comprometida para el ejercicio evaluado, 0% esto denota deficiencias en la operación de los recursos por parte de la CEAS..

En el nivel de componente que se refiere a la calidad y oportunidad con que la CEAS entrega las obras de drenaje y alcantarillado a la sociedad; es importante destacar tres aspectos: 1) La pertenecía del indicador, 2) la meta comprometida, y 3) el resultado obtenido por la gestión de la CEAS. En primera instancia al igual que en la MIR del Pp K002, el indicador seleccionado de porcentaje promedio del avance físico financiero no es adecuado para evaluar el nivel de componente, toda vez que con este indicador se evaluaría una de las etapas de proceso operativo, que es la construcción de las obras o la realización de los estudios, y no la calidad u oportunidad con que se entregan las obras a las áreas usuarias, por lo que este indicador corresponde al nivel de actividades. En segundo término la meta comprometido por la CEAS supone que al final del ejercicio presupuestal los proyectos tendrían en promedio un avance físico financiero del tan sólo 50% lo que supone que desde el momento de la planeación la CEAS está contemplando contar con un retraso en la ejecución de las obras y por ende esto traerá como consecuencia un subejercicio del 50% de los recursos; una meta tan baja en este indicador supone que al final del ejercicio presupuestal no se habrían entregado la mitad de las obras y estudios financiados con los recursos del Pp K003.

Finalmente en el nivel de componente es un foco de atención prioritaria para futuros ejercicios de la CEAS el que, a pesar de ser una meta tan baja la de avance físico financiero, no se haya podido cumplir lo que supone deficiencia en el proceso de planeación y programación del gasto; si bien se licitó y contrató el 100% de las obras estas o bien se licitaron con retrasos con respecto al calendario convenido en el convenio con

la CONAGUA o presentaron retrasos durante su ejecución, retrasos tan severos que hicieron que no se pudieran concluir la obras del ejercicio fiscal 2016 dentro del año calendario correspondiente.

En el nivel de propósito se observan deficiencias en la pertinencia del indicador, al ser este un indicador del nivel de componente y no de propósito, recordando que el propósito es un cambio o resultado que se logra en el entorno una vez entregados los bienes que genera el Pp; el indicador de porcentaje de obras terminadas mide la eficiencia de la CEAS en la generación de bienes producto del Pp K003, no el resultado que se logra una vez entregadas las obras de drenaje y alcantarillado. Adicionalmente a esta deficiencia en la selección del indicador, se encuentra el tema de la meta comprometida para el ejercicio fiscal evaluado la cual además de no haberse cumplido al 100% de acuerdo con los reportes presentados por la CEAS, esta supone que desde la etapa de planeación y programación la CEAS está consciente de que no podrá concluir dentro del año calendario con 50% de las obras que se financiaran con los recursos del Pp K003.

En el nivel del impacto de la MIR del Programa Presupuestario K003 el indicador seleccionado por la CEAS es el de cobertura del servicio de alcantarillado con una meta del 57%, misma que se reporta alcanzada al 100%; sin embargo no existe una estadística oficial con la cual comparar el indicador, toda vez que lo que reporta INEGI en los Censo, Conteos y Encuesta Intercensal es la disponibilidad de las viviendas de drenaje conectado a la red pública; mientras que el indicador de la MIR del Pp K003 no especifica a que se refiere con cobertura del alcantarillado, si a las vialidades, viviendas o población.

PRINCIPALES RESULTADOS DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO K013 INFRAESTRUCTURA PARA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

Al igual que en el caso de los resultados de los dos Programas anteriores, K002 y K003, el análisis de los resultados del Programa K013 Infraestructura para Protección al Ambiente se realizó con base el reporte anual del avance en los indicadores de desempeño del MIR establecida en el Presupuesto General de Egresos del Estado de Tabasco para el ejercicio fiscal 2016; MIR que estableció un conjunto de 7 indicadores para los cuatro niveles de la MIR; indicadores muy similares a los establecidos para la MIR de los Pp's K002 y K003.

Avance en los indicadores de desempeño del Programa Presupuestario K013 Infraestructura para Protección al Ambiente

Nivel	Indicador	Meta	Avance en el indicador	% de cumplimiento
Fin	Porcentaje de tratamiento de agua residual	40	40	100%
Propósito	Porcentaje de obras terminadas	50	50	100%
Componente	Porcentaje promedio de avance físico-financiero	50	50	100%
Actividad 1	Porcentaje de proyectos autorizados	15	15	100%
Actividad 2	Porcentaje de obras licitadas	95	95	100%
Actividad 3	Porcentaje de obras contratadas de saneamiento	95	95	100%
Actividad 4	Porcentaje de factibilidad de obra	15	15	100%

Fuente: Romero Consultores, con base en el PEF 2016 y el reporte de avance en los indicadores de la MIR del Programa Presupuestario K013 Infraestructura para Protección al Ambiente presentado por la CEAS.

Como se aprecia en la tabla anterior los 7 indicadores de desempeño considerados en la MIR del Pp K013 se reportan por la CEAS con un logro del 100% de la meta; lo cual supone un éxito en la gestión del ejercicio fiscal evaluado; sin embargo, existen deficiencia desde el proceso de selección de los indicadores y determinación de las metas que demeritan el logro reportado por la CEAS.

Los indicadores del nivel de actividad de la MIR miden la eficacia de los procesos de autorización de proyectos, factibilidad de obra, y licitación y contratación de obras; etapas del proceso que son responsabilidad de la Dirección Técnica de la CEAS; son indicadores pertinentes al nivel de la MIR en el que se encuentran y pretender medir y presentan un alto grado de cumplimiento de la metas; sin embargo estos indicadores no miden la totalidad de la actividades que la CEAS debe realizar con la finalidad de poder entregar a la sociedad los productos de los proyectos que conforman el Pp K013.

En el nivel de componente que se refiere a la calidad y oportunidad con que la CEAS entrega la infraestructura de saneamiento a la sociedad; se observaron dos aspectos: 1) La pertenecía del indicador, y 2) la meta comprometida. En primera instancia el indicador seleccionado de porcentaje promedio del avance físico financiero no cumple con el criterio de pertinencia para evaluar el nivel de componente, toda vez que con este indicador se evaluaría una de las etapas de proceso operativo, que es la construcción de las obras o la realización de los estudios, y no la calidad u oportunidad con que se entregan estos, este indicador se debe utilizar dentro del nivel de actividades de la MIR. En segundo término, la meta comprometida por la CEAS supone que al final del ejercicio presupuestal los proyectos tendrían en promedio un avance físico financiero del tan sólo 50% lo que supone que desde el momento de la planeación la CEAS está contemplando contar con un retraso en la ejecución de las obras y por ende esto traerá como consecuencia un subejercicio del 50% de los recursos.

En el nivel de propósito de igual forma que en Las MIR de los Pp's K002 y K003, se observan deficiencias en la pertinencia del indicador, el indicador seleccionado corresponde al nivel de componente y no de propósito, recordando que el propósito es un cambio o resultado que se logra en el corto plazo en el entorno una vez entregado los bienes que genera el Pp; el indicador de porcentaje de obras terminadas mide la eficiencia de la CEAS en la generación de bienes producto del Pp K013, no el resultado que se logra una vez entregadas las obras de Saneamiento. Adicionalmente se observó en la determinación de la meta, que esta supone que desde la etapa de planeación y programación la CEAS estuvo consciente de que no podría concluir dentro del año calendario con 50% de las obras que se financiaran con los recursos del Pp K013.

En el nivel del impacto de la MIR del Programa Presupuestario K013 el indicador seleccionado por la CEAS es el de cobertura del servicio tratamiento de aguas residuales con una meta del 40%, misma que se reporta al 100% de cumplimiento; sin embargo, de acuerdo con la estadística oficial en 2012 en Tabasco sólo se daba tratamiento al 20.7%¹; no existe una estadística pública más reciente que permita corroborar el resultado en el indicador reportado por la CEAS.

CONCLUSIONES

Las conclusiones derivadas del proceso de la evaluación específica de procesos del ramo 23 "provisiones salariales y económicas, fondo para entidades federativas y municipios productores de hidrocarburos (U093)" se presentan a continuación organizadas por las grandes etapas del proceso operativo de la gestión pública: a) Planeación, b) producción de bienes y servicios, y c) entrega de apoyos.

¹ Conagua, Semarnat. Situación del Subsector Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento. Edición 2013. México. 2013

CONCLUSIONES SOBRE LA PLANEACIÓN

El proceso de planeación para la operación de los recursos del Ramo 23, correspondientes al ejercicio fiscal 2016, estuvo a cargo de las direcciones de Planeación y Técnica de la CEAS; estas áreas contaron con herramientas básicas para poder realizar una planeación anual con orientación a resultados, destacando la existencia del Plan Maestro de Agua y Saneamiento para Tabasco, el cual permite contar con una clara priorización de las acciones necesarias en los diversos sistemas municipales de agua y saneamiento de la entidad; empero se observaron deficiencia en la planeación de las metas de los indicadores de desempeño, metas que no están enfocadas a incentivar la productividad y eficiencia de la CEAS.

CONCLUSIONES SOBRE LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTACIÓN

El proceso de programación presupuestación de los proyectos que fueron financiados con los recursos del Ramo 23 Fondo U093, estuvo a cargo de la Dirección de Planeación de la CEAS; para esto contó con los siguientes insumos:

1. Cartera de proyectos
2. Techo presupuestal
3. Fuentes de financiamiento complementarias (Recursos a convenir con los programas federales de la CONAGUA)

El proceso de programación realizado por la CEAS consiste en una distribución de proyectos por fuente de financiamiento, esto es de acuerdo con la Reglas de Operación de los Programas federales con lo que se convienen recursos, la Dirección de Planeación distribuye los proyectos que cumplen con cada norma o requisitos en lo específico; no se observó evidencia de que se lleve a cabo un proceso programación basado en resultados, lo cual es lo ideal en un Ente Público que se encuentra en proceso de implantación de la Gestión para Resultados (GpR).

La programación de los recursos estuvo a cargo de la Dirección de Planeación, en esta etapa del proceso no se observaron deficiencias; sin embargo, a lo largo de la operación de los Pp's, el retraso en la ministración de los recursos federales generó un desfase en el inicio de la operación, situación que demerita la eficiencia del proceso de programación, el cual no puede ser ejecutado de acuerdo con la programación inicial teniendo esto un efecto negativo en la eficacia en la ejecución y conclusiones de los proyectos.

CONCLUSIONES SOBRE LA OPERACIÓN

La etapa propia de la operación de los recursos del Fondo U093 del Ramo 23 durante el ejercicio fiscal 2016 se puede calificar en lo general como bueno, destacando la capacidad operativa y especialización del personal, específicamente del personal que participa en los procesos de licitación y formalización de contratos, tal como se evidencia en los resultados de los indicadores de gestión del nivel de actividad de las MIR's de los programa presupuestario K002, K003, y K013 los cuales presentan un 100% de cumplimiento de la meta programada para el ejercicio fiscal evaluado; esto pese la carga de trabajo acumulada en estas etapas del proceso por el retraso en la ministración de los recursos; dentro de los aspectos a destacar de

esta etapa del proceso es la eficiencia en la ejecución de las licitaciones, al alcanzar un 100% de cumplimiento de la meta del indicador para esta actividad.

La CEAS, dentro de las etapas propias de la gestión de los proyectos presenta carencias de personal y recurso financieros para las tareas de supervisión y control de obra; lo cual, retrasa los procesos de seguimiento del avance físico de las obras, y en casos extremos puede llegar a fomentar la demeritación de la calidad en las obras, al carecer los contratistas de personal de la CEAS que los supervise de forma efectiva durante el proceso constructivo.

El principal problema que originó el retraso en la conclusión de las obras de infraestructura es atribuible a los retrasos en el pago de estimaciones a los contratistas, situación que impacta de forma directa en su capacidad de operación para el cumplimiento de los calendarios iniciales de obra; ¿Por qué se retrasa el pago de estimaciones? Tres razones principales:

1. Disponibilidad de los recursos por retraso en la ministración de recurso federales.
2. Incorrecta integración del expediente de estimación (atribuible a la falta de personal y a la falta de capacidad del personal existente).
3. Trámites burocráticos excesivos, en los cuales interviene al menos una instancia de gobierno que no es controlada por la CEAS.

6.1.4. CONCLUSIONES SOBRE EL SEGUIMIENTO Y CONTROL

Finalmente, la etapa de seguimiento y control de los recursos y acciones implementados con los recursos del Fondo U093 del Ramo 23 durante el ejercicio fiscal 2016; es una de las fortalezas que presenta el proceso operativo de la CEAS. Si bien es cierto que los tres Pp's en los cuales se invirtieron los recursos del Fondo evaluado, carecen de documentos normativos propios, esta carencia es solventada por la CEAS mediante el uso supletorio de los documentos normativos y legales de los programas federales que fungieron como fuentes de financiamiento; empero el uso de diversos documentos normativos y la excesiva regulación de la diversas fuentes de financiamiento federales, ocasionó para la CEAS una excesiva carga de trabajo derivada del requisitado de un conjunto de multiformatos, que tienen como finalidad dar cuenta del avance físico y financiero de los proyectos; la CEAS tiene la obligación de presentar reportes mensuales y trimestrales a al menos a 4 sistemas de instancias gubernamentales:

1. PASH de la SHCP
2. Informe mensual a la CORESE
3. Informe trimestral de autoevaluación en el Sistema de Hacienda Pública de la SPF
4. Informe trimestral a la CONAGUA.

Por lo tanto, se puede concluir que factores externos a la organización detonan retrasos que obstaculizan directamente la capacidad operativa CEAS, lo cual se ve reflejado concisamente en el seguimiento y control de los recursos y acciones implementados por medio del Fondo U093 del Ramo 23 durante el ejercicio fiscal 2016.

Referente a lo descrito en este apartado podemos concluir de manera general que se la CEAS está inmerso en una cadena de factores que se materializan en una plataforma multifactorial de problemas externos e internos que obstaculizan de manera directa el proceso operativo, por lo tanto se puede establecer que la CEAS en su proceso interno de gestión temprana es eficiente, debido a que se adapta de manera pronta para la resolución de conflictos emergentes emanados por la intervención de instituciones federales y estatales como CONAGUA, SHCP, CORESE y PASH que empantanar con excesivos trámites burocráticos las gestiones iniciales; referente a la etapa intermedia de la operación en las cuales interviene la Dirección de Construcción como instancia que realiza la supervisión y control de obra en el proceso constructivo, manifiesta deferencias que se materializan en atrasos en la ejecución de las obras y la entrega de las mismas en tiempo y forma.

VALORACIÓN FINAL DEL PROCESO OPERATIVO CON BASE EN LAS HIPOTESIS DE LA EVALUACIÓN

1.1 Describir los hallazgos más relevantes de la evaluación:

-La CEAS carece de instrumentos normativos que establezcan claramente los procesos operativos para los programas presupuestarios estatales, lo que se subsana mediante la aplicación supletoria de los documentos normativos de los Fondos y Programas Federales que fungen como fuente de financiamiento a los programas presupuestarios de la CEAS.

-Los altos costos operativos, debido que se incrementa el precio final de la obra, por incidentes no previstos en la planeación inicial, como lo son: las variaciones climatológicas presentes en Tabasco y la volatilidad en los precios de los insumos requeridos para el inicio y finalización del proyecto; todo esto atribuible a los retrasos en la operación derivados del proceso burocrático para la negociación y radicación de los recursos federales.

Id	Hipótesis	Valoración (0 a 1)	Ponderación
1	<i>La Operación de los programas presupuestarios evaluados cumple con los lineamientos para la operación o Reglas de Operación del Ramo 23.</i>	1.0	0.20
2	<i>La operación de los recursos del Ramo 23 se realizó de forma eficiente y transparente.</i>	0.8	0.16
3	<i>La CEAS cuenta con mecanismos para conocer la satisfacción de los usuarios de los bienes o servicios producidos por los programas presupuestarios financiados con los recursos del Ramo 23.</i>	0.0	0.00
4	<i>Los resultados obtenidos por los programas presupuestarios financiados con los recursos del Ramo 23 contribuyen al logro del objetivo del mismo y de los objetivos de la planeación estatal y nacional.</i>	0.9	0.18
5	<i>Las Matrices de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios evaluados presentan alineación con los objetivos de la planeación nacional, estatal y sectorial a que se alinea el Ramo 23.</i>	0.8	0.16
Valoración final de la operación			0.70

El ejercicio de los recursos del Ramo 23 realizado por la CEAS presenta un grado de eficiencia media, toda vez que: en el ejercicio de los recursos no importando en cuál de los 3 Pp se realice, este se hace en apego a la normatividad federal de acuerdo a la fuente de financiamiento; sin embargo, en si los Pp del ámbito estatal carecen de estructura programática orientada a resultados y de normatividad para su ejercicio.

A continuación, se presentan las principales recomendaciones que el equipo de evaluadores diseñó como producto del proceso de la Evaluación Específica de Procesos del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos (U093); con la finalidad de facilitar la lectura de las recomendaciones, estas se presentan agrupadas por las grandes etapas del proceso operativo de la CEAS.

6.3.1. RECOMENDACIONES SOBRE LA PLANEACIÓN

Implementar proceso de formación de recursos humanos en la metodología de Planeación orientada a Resultados (PoR).

Fortalecer la estructura de los Programas Presupuestarios; para esto se debe diseñar los documentos normativos para la operación de los programas presupuestarios estatales; y rediseñar las MIR, especialmente en lo que respecta a la definición de objetivos y la determinación de indicadores de desempeño.

6.3.2. RECOMENDACIONES SOBRE LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTACIÓN

Fortalecer el proceso de programación presupuestación, desarrollando las capacidades del personal en materia de Presupuesto basado en Resultados;

Fortalecer la programación presupuestaria mediante la utilización de la evidencia y resultados obtenidos en ejercicios anteriores, para evitar el desfase en la ejecución de los proyectos, con respecto de la programación inicial.

6.3.3. RECOMENDACIONES SOBRE LA OPERACIÓN

Reformar el marco normativo legal para que el proceso licitatorio se pueda comenzar previo a la radicación de los recursos, esto con la finalidad de que las obras puedan comenzar en el momento en que se cuente con los recursos.

Fortalecer las capacidades del personal que participa en el proceso de control y supervisión de obras, especialmente en lo que se refiere a integración de expediente para el trámite de estimaciones; y la generación de reportes para el seguimiento y control del ejercicio.

Mejorar el proceso de comunicación interno entre las diferentes áreas de la CEAS, con la intención de hacer partícipe a las distintas partes de la estructura de las metas comunes que se pretenden alcanzar anualmente, para esto se sugiere impulsar una cultura organizacional compuesta por una misión común en la cual los funcionarios, como parte fundamental de la organización, establezcan una inclusión positiva que se refleje directamente en el incremento de la eficiencia y calidad operativa de la CEAS.

Incorporar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC's) como parte fundamental del cambio organizacional en la CEAS; para desarrollar mecanismos que reduzcan los tiempos como el Paperless entre áreas operativas, control y de mando de la CEAS.

6.3.4. RECOMENDACIONES SOBRE EL SEGUIMIENTO Y CONTROL

A este respecto al ser una de las fortalezas detectadas durante el proceso de evaluación, se recomienda únicamente el implementar un proceso de estandarización de los multiformatos y procesos para la información de los avances físicos y financieros de los proyectos; esto con la finalidad de reducir las cargas de trabajo que hoy enfrentan las dos subdirección de la Dirección de Planeación para el llenado y envío de los diversos formatos que diversas fuentes de financiamiento y entes públicos relacionados con la ejecución de los proyectos solicitan actualmente.

