



# CEAS

Comisión Estatal de  
Agua y Saneamiento



## RESUMEN EJECUTIVO

Evaluación Específica del Programa Presupuestario:

**-K003.- Drenaje y Alcantarillado**

**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 K003 Drenaje y Alcantarillado de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS); donde se evaluaron los ejercicios fiscales 2014 y 2015 del Programa Presupuestario.

<b>Nombre del Programa Presupuestario</b>	<b>K003 Drenaje y Alcantarillado</b>					
<b>Alineación con el Plan Estatal de Desarrollo</b>	<b>Alineado al eje 8:</b> Ordenamiento territorial, infraestructura, comunicaciones y transportes para el desarrollo equilibrado. <b>Estrategia 8.8:</b> 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.					
<b>Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo</b>	<b>Alineado al eje 4:</b> México prospero <b>Estrategia 4.4:</b> Implementar un manejo sustentable del agua, haciendo posible que todos los mexicanos tengan acceso a ese recurso.					
<b>Años evaluados:</b>	2014			2015		
<b>Presupuesto Autorizado</b>	\$538,422,913.83			\$455,460,595.32		
<b>Presupuesto Ejercido:</b>	\$377,803,714.21			\$298,455,874.71		
<b>Indicador del proceso constructivo</b>	0.585			0.657		
<b>Calificativo calidad de la obra</b>	9.2			9.2		
<b>Cantidad de Proyectos implementados</b>	Obra Nueva	Obra Rehabilitada	Estudios	Obra Nueva	Obra Rehabilitada	Estudios
	9	13	11	10	16	13
<b>Capacidad de atender a población objetivo</b>	El 92% de las obras cuentan con la capacidad para atender a la población al 100%					
<b>Capacidad en la que operan la infraestructura</b>	El 59% de las obras operan entre el 80% y 100 de su capacidad					
<b>Principales Fortalezas Oportunidades Debilidades Amenazas</b>	<b>Fortaleza:</b> El programa presupuestario cuenta con la identificación de la población objetivo y un diagnóstico general de diciembre del 2015.		<b>Oportunidad:</b> Los estudios están diseñados con una usabilidad de más de 6 años.		<b>Debilidades:</b> No se cuenta con instrumentos de planeación y orientación a resultados.	
					<b>Amenazas:</b> 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 drenaje, alcantarillado y saneamiento, 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.

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.

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

El objetivo general de la Evaluación Específica del Programa Presupuestario K003 Drenaje y Alcantarillado es:

“Evaluar la operación y resultados del Programa Presupuestario K003 Drenaje y Alcantarillado 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 contó con instrumentos y procesos de planeación estratégica y operativa.*

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

*H3= El Programa 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.*

*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 K003 Drenaje y Alcantarillado, la determinación del universo de estudio se realizó con base en los Informes de Disponibilidad Acumulados de los ejercicios fiscales 2014 y 2015, el cual emite la Dirección de Planeación de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento.

Para efectos de la evaluación se tomó como beneficiarios a los usuarios de los productos o servicios generados con los 72 proyectos ejercidos en los años 2014 y 2015; los cuales son las áreas responsables de operar el servicio de drenaje, alcantarillado y saneamiento en los 17 municipios que atendió la Comisión con el Programa Presupuestario K003 Drenaje y Alcantarillado durante los ejercicios fiscales 2014 y 2015.

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. Con base en el diseño muestral y la fórmula de muestreo aplicada, se determinó un tamaño de muestra de 36 proyectos para la realización de la presente evaluación.

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.

La presente evaluación específica del Programa Presupuestario K003 Drenaje y Alcantarillado, abarca dos ejercicios fiscales, 2014 y 2015; por lo que, fue necesario recabar información documental respecto al proceso de planeación presupuestaria de ambos ejercicios, así como también las entrevistas a los funcionarios, tanto normativos, como operativos de la Comisión, recabaron información sobre la planeación del Programa Presupuestario para cada uno de los ejercicios fiscales evaluados.

El Programa Presupuestario K003 Drenaje y Alcantarillado carece de algunos requisitos que debe cumplir 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 drenaje, alcantarillado y saneamiento y en el servicio entregado a la sociedad.

Teniendo en consideración los preceptos teóricos al respecto de la 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 K003 Drenaje y Alcantarillado 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 misma Dirección Técnica quién funge como área usuaria de los estudios.

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.

Los estudios de satisfacción de los usuarios 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 drenaje, alcantarillado y saneamiento 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.

Resultado del análisis realizado, con la información recabada se concluyó que el Programa Presupuestario K003 Drenaje y Alcantarillado no proviene de un ejercicio de Planeación orientada a Resultados, este, surge de un ejercicio de programación y presupuestación por programa inercial; Acerca de la perspectiva de los usuarios, aunque reportan un alto grado de calidad y cumplimiento de los estándares y normas vigentes, expresaron algunas deficiencias, entre las cuales resaltan que las áreas usuarias no son tomadas en cuenta durante la integración de los proyectos ejecutivos y que la obras ocasionalmente requieren de adecuaciones adicionales para su puesta en marcha, situación que no es contemplada en los proyectos ejecutivos. La CEAS logro un alto grado de calidad en el proceso constructivo en ambos ejercicios fiscales, sin embargo, presento deficiencias por el retraso en la ejecución de obras y estudios.

Es necesario implementar un proceso de Planeación orientada a Resultados, utilizando la metodología de marco lógico, diseñar estrategias para el incremento de la cobertura del servicio y la atención de las necesidades de rehabilitación y mantenimiento, esto con la ayuda del diagnóstico que contiene el Plan Maestro de Agua y Saneamiento de Tabasco 2016 – 2045, lo que implicaría el

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; de igual forma, los Términos de Referencia deben mejorarse para que la integración de los proyectos ejecutivos contemplen las necesidades de recursos materiales, humanos y financieros para la operatividad de la infraestructura. Es de suma importancia que se concluya con los procesos de entrega – recepción de las obras, en función con lo establecido en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la Misma. Con respecto a los estudios, la Gerencia de la CONAGUA Tabasco debe realizar la entrega de los resultados, a la CEAS, en los cuales fungió como responsable operativo. Finalmente; se recomienda que se replantee el problema central que se busca atender el Programa Presupuestario puesto que el que las obras se lleven a cabo en tiempo y forma no es un objetivo de nivel propósito y no cumple con los criterios de la metodología de marco lógico y por ende no se puede hablar de una Planeación orientada a Resultados.

El Programa Presupuestario K003 Drenaje y Alcantarillado si bien para 2014 y 2015 contó con algunas de las herramienta necesarias para poder implementar una planeación estratégica orientada a resultados; lo cierto es que careció de un diagnóstico establecido en documento técnico formal que estableciera una clara definición, cuantificación y ubicación geográfica de la problemática que afectaba a la población, y que se pretendía atender con la intervención gubernamental.

El Programa Presupuestario como tal, al igual que el Programa Presupuestario K003 Drenaje y Alcantarillado, 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.

La carencia de documentos normativos y de Reglas de Operación 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.

Referente a la Planeación Estratégica, se recomienda a 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 debe 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.

En materia de la Operación del Programa Presupuestario K003 Drenaje y Alcantarillado, la CEAS debe construir y formalizar las Reglas de Operación Estatales, que estén armonizadas con las Reglas de Operación de los programas federales con los que se conviene tradicionalmente la realización de acciones en materia de drenaje, alcantarillado y saneamiento de aguas residuales.

Finalmente sería benéfico para el logro de los resultados e impacto del Programa Presupuestario, que se proporcione información técnica que permita a los organismos responsables de la operación contar con herramientas para mejorar su planeación operativa y puedan realizar previsiones y

gestiones para contar con los recursos humanos, materiales, y financieros para garantizar la eficiente operación de las obras de infraestructura construidas o rehabilitadas por el Programa Presupuestario evaluado.