



Campus León | División de Ciencias
Sociales y Humanidades



LAPP-DL
LABORATORIO DE ANÁLISIS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL
DESARROLLO LOCAL



Secretaría de
Desarrollo Social
y Humano



Comisión
de Vivienda del
Estado de Guanajuato

Evaluación en materia de Diagnóstico y Diseño del Programa

Inversión en Materia Hidráulica: Infraestructura de Drenaje y Saneamiento

Comisión Estatal del Agua en Guanajuato

Ejercicio Fiscal 2016

Instancia Evaluadora:

Universidad de Guanajuato

Campus León

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Laboratorio de Análisis de Políticas Públicas para el Desarrollo Local

Contenido.

RESUMEN EJECUTIVO	3
<i>NOMBRE DEL PROGRAMA</i>	<i>3</i>
<i>INTRODUCCIÓN AL RESUMEN EJECUTIVO</i>	<i>3</i>
<i>DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA</i>	<i>3</i>
<i>OBJETIVOS DEL PROGRAMA.....</i>	<i>4</i>
<i>BIENES Y SERVICIOS QUE OFRECE</i>	<i>5</i>
<i>IDENTIFICACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE POBLACIÓN POTENCIAL, OBJETIVO Y ATENDIDA</i>	<i>5</i>
<i>COBERTURA Y MECANISMOS DE FOCALIZACIÓN.....</i>	<i>6</i>
<i>PRESUPUESTO APROBADO</i>	<i>7</i>
<i>PRINCIPALES METAS DEL FIN, PROPÓSITO Y COMPONENTES</i>	<i>7</i>
<i>VALORACIÓN DEL DISEÑO DEL PROGRAMA.....</i>	<i>8</i>
<i>CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN.....</i>	<i>10</i>
<i>RECOMENDACIONES GENERALES.....</i>	<i>15</i>



Resumen Ejecutivo

Nombre del Programa: “Programa de Inversión en Materia Hidráulica: Infraestructura de drenaje y Saneamiento”.

Introducción al Resumen Ejecutivo

La Evaluación de Diagnóstico y Diseño del “Programa de Inversión en Materia Hidráulica” fue realizada por la Universidad de Guanajuato, Campus León, División de Ciencias Sociales y Humanidades. De acuerdo con los Términos de Referencia TDR (Diseñados y proporcionados por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano de Gobierno del estado de Guanajuato), el objetivo general de la evaluación consiste en analizar “la estructura general del programa y, proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados”.

Descripción General del Programa

Dependencia y/o entidad coordinadora: Comisión Estatal del Agua en Guanajuato (CEAG)

Año de Inicio de Operación: 2012

Problema o necesidad que pretende atender: Se presentan tres árboles de problemas, el primero (CEAG, 2016a) identifica como problema central “Personas que habitan en localidades urbanas y rurales del Estado de Guanajuato carecen de infraestructura hidráulica para los servicios de drenaje y saneamiento”. El segundo, referente a la cobertura del servicio de drenaje de agua residual en localidades rurales (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2016c), menciona como problema central “La cobertura del servicio de saneamiento de agua residual de las localidades menores a 2,500 habitantes es insuficiente”. Y por último, el referente al sistema de plantas de tratamiento de aguas residuales (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2016d), menciona como problema central “La cobertura de servicio de saneamiento de agua residual de las localidades mayores a 2,500 habitantes y cabeceras municipales es insuficiente”.

Metas y Objetivos Nacionales a los que se vincula

El objetivo del programa se vincula con el apartado 4. México Próspero, relacionado con el Objetivo 4.4. Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador

que preserve competitividad y empleo. Y más específicamente a la estrategia 4.4.2 Implementar un manejo sustentable del agua, haciendo posible que todos los mexicanos tengan acceso a ese recurso (Gobierno de la República, 2013).

También se vincula con el objetivo sectorial 1.2 de la línea estratégica 1. Vivienda Sustentable, que se refiere a: “incrementar la cobertura de servicios básicos y complementarios en las viviendas de familias vulnerables” (SDSH, 2014).

Muestra un vínculo también con la Estrategia Transversal: Impulso a los Territorios de Innovación. En el Proyecto Estratégico: Gestión Integral del Agua: Incrementar la gestión integral y sustentable del agua; así como a la Estrategia Transversal: “Calidad de Vida” que establece que Guanajuato es un estado que garantiza los derechos humanos, donde sus habitantes tienen acceso a los bienes y servicios esenciales de agua, salud, formación socioeducativa, vivienda digna y alimentación, principalmente en las zonas marginadas del estado, logrando un desarrollo individual y comunitario integral permitiendo mejorar el nivel de vida de manera sustentable en un territorio ordenado (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2015).

Finalmente también tiene relación con el Objetivo Estratégico del Plan Estatal de Desarrollo 2035: Alcanzar la gestión integral y sustentable del agua. En el Objetivo Específico 1: Garantizar la cobertura y calidad de servicios de agua potable y saneamiento (IPLANEG, 2012)

Objetivos del Programa

El objetivo general del Programa de Inversión en Materia Hidráulica: Drenaje y Saneamiento es “incrementar y mejorar la cobertura de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; así como el desarrollo de obras y acciones para mejorar la eficiencia técnica, comercial y financiera de los Organismos Operadores y de los Municipios en su caso; y el desarrollo de acciones de cultura del agua, concertación social y salvaguardas sociales y ambientales para la sustentabilidad de la infraestructura hidráulica” según las ROP (CEAG, 2016o).

El programa ofrece ayuda a sus beneficiarios por medio de los siguientes subprogramas:

1. Q0042 Programa de infraestructura para la conducción de aguas residuales en zonas urbanas.

2. Q0043 Programa de infraestructura para el saneamiento de los sistemas en el medio rural.

Bienes y servicios que ofrece

De acuerdo a cada subprograma se establece el apoyo otorgado a los beneficiarios (CEAG, 2016o).

1. Q0042 Programa de infraestructura para la conducción de aguas residuales en zonas urbanas.

- Colectores principales y subcolectores para aguas residuales y pluviales;
- Emisores de aguas residuales y pluviales;
- Conducción de aguas tratadas;
- Cárcamos de rebombeo de aguas residuales y pluviales;
- Proyectos ejecutivos para obras de infraestructura para la conducción de aguas residuales y pluviales; y
- Estudios técnicos, económicos, legales y ambientales para la ejecución de obras de infraestructura para la conducción de aguas residuales y pluviales.

2. Q0043 Programa de infraestructura de saneamiento de los sistemas en el medio rural.

- Redes de alcantarillado sanitario;
- Reactores anaerobios de flujo ascendente
- Sistemas de tratamiento primario de aguas residuales;
- Baños secos y húmedos;
- Proyectos ejecutivos de infraestructura para la conducción, desalojo, tratamiento y disposición final de aguas residuales en localidades rurales.
- Estudios técnicos, económicos, legales y ambientales para la ejecución de obras de infraestructura para la conducción, desalojo y tratamiento de aguas residuales en localidades rurales.

Identificación y cuantificación de población potencial, objetivo y atendida

El programa define como población potencial a “*personas que habitan en localidades del estado de Guanajuato que carecen de infraestructura hidráulica para los servicios de drenaje y saneamiento o requiere de rehabilitación y mejoramiento de la misma*” (CEAG, 2016e) y a la población objetivo como “*personas que habitan en*

localidades rurales, urbanas y suburbanas del Estado de Guanajuato que carecen de infraestructura hidráulica para los servicios de drenaje y saneamiento o que requiere rehabilitación y mejoramiento de la misma.” (CEAG, 2016e), sin embargo las ROP señalan como población objetivo *“aquella que carece de servicios de agua potable drenaje y saneamiento o busca la sostenibilidad de los mismos, dichos programas benefician de manera general a los 46 municipios del estado de Guanajuato”* (CEAG, 2016o), modificándolo posteriormente agregando a lo anterior *“con preferencia en las zonas de atención prioritaria”* (CEAG, 2016m).

La cuantificación se realiza aplicando los porcentajes mencionados en la encuesta Intercensal 2015 (INEGI), por lo que su cálculo resulta que el número de viviendas particulares habitadas que no cuentan con drenaje se estima en 88 mil 341 viviendas, lo cual representa una población aproximada de 358 mil habitantes.

La población no se presenta desagregada según tipo de localidad, zonas de atención prioritarias o población indígena.

Cobertura y mecanismos de focalización

El Programa cuenta con una cobertura en todo el territorio del estado de Guanajuato, en donde, de acuerdo al documento normativo (CEAG, 2016m), se da preferencia a las zonas de atención prioritaria definidas por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano.

Los mecanismos de focalización se especifican de acuerdo a cada uno de los subprogramas:

1. *Q0042 Programa de infraestructura para la conducción de aguas residuales en zonas urbanas.*

Para este caso, las obras y acciones se dirigen hacia las localidades urbanas y suburbanas.

2. *Q0043 Programa de infraestructura de saneamiento de los sistemas en el medio rural.*

Para este caso, las obras y acciones se dirigen hacia las localidades rurales en ampliación de cobertura de redes y para zonas urbanas y suburbanas en el sistema de plantas de tratamiento de aguas residuales.

Presupuesto Aprobado

El presupuesto total del Programa es de \$125, 000, 000.00 (Ciento veinticinco millones de pesos 00/100 M.N.) (SFIA, 2016e). Para obras de drenaje y saneamiento se destina el 41.6 % del monto total del programa, que corresponde a \$52,000,000.00 (Cincuenta y dos millones de pesos 00/100 M.N.)

1. *Q0042 Programa de infraestructura para la conducción de aguas residuales en zonas urbanas.*

La aportación para este tipo de zonas el estado proporcionará hasta el 50% y el Municipio el otro 50%. O bien, si la CEAG cubre el monto total de una obra, el Municipio u Organismo Operador se compromete a realizar una obra con el mismo presupuesto o un presupuesto superior.

2. *Q0043 Programa de infraestructura para el saneamiento de los sistemas en el medio rural.*

La aportación para el caso del estado es de 50% y el Municipio el otro 50%. O bien, si la CEAG cubre el monto total de una obra, el Municipio u Organismo Operador se compromete a realizar una obra con el mismo presupuesto o un presupuesto superior.

Principales metas del Fin, Propósito y Componentes

Para la primera opción de MIR presentada (CEAG, 2016h), la meta del nivel de Propósito es de 93%, correspondiente a la cobertura de drenaje en las localidades del estado de Guanajuato (CEAG, 2016i).

En la MIR correspondiente a la cobertura de servicio de drenaje de agua residual en localidades rurales (SFIA, 2016c), se señala como meta del Fin el 94.2% de tomas domiciliarias domésticas instaladas, para el Propósito 75.08% viviendas en localidades rurales que cuentan con el servicio de drenaje de agua residual, y para el Componente el 100.00% de redes de drenaje sanitario construidas conforme a normas de control de calidad de obra (SFIA, 2016a).

En la MIR correspondiente al sistema de plantas de tratamiento de aguas residuales (SFIA, 2016d), se señala como meta del Fin un promedio de 2.0 plantas de tratamiento de aguas residuales en operación por municipio, para el Propósito 90.69% de cobertura de tratamiento de aguas residuales en cabeceras municipales,

y para el Componente el 100.00% de las plantas de tratamiento de aguas residuales funcionando conforme a normas de calidad (SFIA, 2016b).

Valoración del diseño del programa

1. Justificación de la creación y del diseño del programa

El problema no se expresa de manera homogénea en todos los documentos del programa, incluido el documento normativo. No se especifica un plazo de revisión y actualización tanto del programa como del diagnóstico. El programa no cuenta con una justificación teórica, sin embargo si presenta una justificación empírica de programas federales que mantienen un esquema similar y sustenta la población objetivo con una metodología basada en evidencias oficiales de INEGI y un documento de Diagnóstico propio de la CEAG.

2. Contribución a las metas y estrategias nacionales

Se pueden establecer vínculos entre el propósito del programa con los planes y programas a nivel nacional, con el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018; a nivel estatal, con el Plan Estatal de Desarrollo de Guanajuato 2035; y a nivel sectorial, con el Programa Sectorial Social y Humano 2018. Además, se le puede vincular con el séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio que se refiere a “Garantizar la Sostenibilidad del Medio Ambiente”. Si bien, el programa no puede cumplir por sí solo con los objetivos, si contribuye a su logro.

3. Población potencial, objetivo y mecanismos de elección

El Programa cuenta no con metodología para determinar la población potencial y objetivo, no utiliza la información de la SDSH para identificar a la población o familias de las zonas de atención prioritaria que presenten el problema, lo cual menciona la normativa y los diversos documentos de diseño, de tal manera que no es posible conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes. Cuenta con una estrategia de cobertura y con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo. Sin embargo, no cuenta con una metodología para determinar la cantidad de población a atender y no define de manera explícita el plazo para la revisión y actualización de los procedimientos que sigue la dependencia para implementar el programa. Si bien cuenta con un manual de procedimientos a nivel federal y algunos documentos estatales que se utilizan como

procedimiento de selección, no se cuenta con un documento formal actualizado que permita hacer una evaluación más profunda de su contenido.

4. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

El programa de Inversión en Materia Hidráulica cuenta con un documento de padrón de beneficiarios, sin embargo no se presenta documentación con mecanismos de depuración y actualización del mismo y este no permite identificar específicamente quienes reciben los apoyos, ya que considera la totalidad de la población de las localidades donde se realizan obras y acciones y no necesariamente todos resultan beneficiados por estas. Tampoco existe información sistematizada que permita conocer las características socioeconómicas de los beneficiarios.

La operación del programa se encuentra documentada en el documento normativo. Cuenta con procedimientos documentados y claros para atención a beneficiarios. Los procedimientos de entrega de apoyos se encuentran claramente establecidos, estandarizados y apegados a la normativa.

5. Matriz de Indicadores para Resultados

Se presentan tres Matrices de Indicadores para Resultados, en todos los casos resultan incompletas e inconsistentes con los correspondientes árboles de problemas y objetivos. En el primer caso, referente al programa en general (CEAG, 2016h), los indicadores no parecen ser suficientes para generar una lógica vertical adecuada además no cuenta con fichas técnicas para todos los indicadores. Lo mismo sucede con las otras dos MIREs, referentes al medio rural (SFIA, 2016c) y al urbano y suburbano (SFIA, 2016d), que no cuentan siquiera con actividades y los niveles que se presentan no cuentan con los indicadores necesarios para generar la lógica vertical de la MIR, además se presentan las fichas técnicas de indicadores como una tabla resumen que no cuenta con todos los elementos necesarios.

Lo rescatable de las MIREs son los resúmenes narrativos de cada nivel, ya que, en su mayoría, son claros y se encuentran redactados correctamente. En general la mayoría de los niveles respeta la metodología de redacción de CONEVAL. Todos los indicadores cuentan con metodología de cálculo, pero algunas no resultan adecuadas.

En general, las metas que se presentan no están orientadas a impulsar el desempeño y se puede considerar que no cuentan con los elementos básicos que sugiere la metodología de CONEVAL.

En cuanto a los medios de verificación carecen de especificidad que permita identificar la metodología de la medición y una parte importante de ellos no constituyen información pública.

6. Presupuesto y rendición de cuentas

En cuanto al presupuesto, se cuenta con información sobre gastos de operación, capital e información para determinar el gasto unitario. Sin embargo, el desglose de gastos no permite identificar el flujo real del presupuesto, ya que solo se refleja el gasto total del programa. El presupuesto para el programa no coincide en los diversos documentos que se presentan para la evaluación.

Se puede decir que cuentan con mecanismos de transparencia de información pues las Reglas de Operación están disponibles en la página del Portal Social de la SDSH y los resultados en la del Sistema Estatal de Información del Agua. Y también cuenta con mecanismos para poder comunicarse y obtener orientación

7. Complementariedades y coincidencias

El programa presenta complementariedades importantes con programas estatales y federales, también presenta coincidencias con programas federales que, en este caso en particular funcionan como justificación empírica. Las concurrencias estatales favorecen la realización de los proyectos con concurrencia de recursos, sin embargo pudieran favorecer la duplicidad de apoyos.

Conclusiones de la Evaluación

Para la Evaluación de Diagnóstico

Derivado de lo anterior, la importancia del programa radica en mejorar la calidad de vida de la población en condiciones de vulnerabilidad. Se plantea como problema o necesidad principal “Personas que habitan en localidades urbanas y rurales del estado de Guanajuato carecen de infraestructura hidráulica para los servicios de drenaje y saneamiento” (CEAG, 2016a), o bien la “insuficiencia en la cobertura del servicio de saneamiento de agua residual” (Gobierno del Estado de Guanajuato,

2016c) y (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2016d). Para atender esta situación, el programa tiene cuantificada a la población objetivo, misma que pertenece a las cabeceras municipales, localidades urbanas de los 46 municipios en el estado de Guanajuato, con datos tanto del Censo de Población y Vivienda 2010 (CEAG, 2014a), como de la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI).

Aunque el programa tiene identificado un problema y a su población potencial y objetivo, cuenta con un excelente diagnóstico, bastante amplio y con datos importantes respecto a la situación del recurso del agua en Guanajuato al 2010 (CEAG, 2014a). Dada la presentación de diferentes tipos de documentación que exhiben información de un diseño fragmentado, este resulta poco consistente.

También, consideramos pertinente revisar los arboles de problemas y objetivos, ya que presentan algunas deficiencias en su planteamiento, tomemos como ejemplo que en los árboles de problemas del SED (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2016c) y (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2016d) el problema central indica en sí la solución, sin ser un efecto principal de las causas, por eso recomendamos redefinir tanto causas y efectos para el árbol de problemas, ya que consideramos que se puede hacer un planteamiento más claro y organizar de mejor manera las causas de tal forma que permita identificar la secuencia entre ellas. Así mismo, el Propósito de la MIR debería reflejar claramente los efectos en el árbol de objetivos.

Para la Evaluación de Diseño

El Programa de Inversión en Materia Hidráulica en Drenaje y Saneamiento cuenta con un documento normativo, las Reglas de Operación del Programa (ROP) (CEAG, 2016o). Estas presentan una estructura que establece las principales bases de operación de los subprogramas que lo integran, a saber: Q0042 «Programa de infraestructura para la conducción de aguas residuales en zonas urbanas», Q0043 «Programa de infraestructura para el saneamiento de los sistemas en el medio rural».

El documento normativo detalla los procedimientos para el registro y acceso a los apoyos ofrecidos por el Programa. Además difunde con claridad las obras y acciones que son susceptibles de ser financiadas con recursos de los Programas. Cuenta con información sobre los procedimientos, esquemas, tiempos y expedientes técnicos solicitados, los tiempos de liberación de recursos, ministraciones, normatividad, sanciones y suspensión de las obras y acciones.

Sin embargo, no detalla el registro sistematizado de la población atendida, los procedimientos de depuración y actualización de los padrones de beneficiarios. De la misma forma, la MIR correspondiente al sistema de plantas de tratamiento de aguas residuales (SFIA, 2016d) no se ve reflejada en el documento normativo (CEAG, 2016o) y la primera MIR presentada (CEAG, 2016h) tampoco se refleja del todo en el documento normativo.

Los formatos que sustentan el diseño de la MIR como: «Identificación del problema», «Diagnóstico» y «Propuesta de atención» (CEAG, 2016e) (CEAG, 2016d) (CEAG, 2016g), respectivamente, no reflejan en ninguno de ellos a la población objetivo que hace referencia el documento normativo (CEAG, 2016m): «...la administración, control y ejercicio de los recursos de los Programas Sociales Estatales que estén encomendados a la Comisión, los aplicará considerando preferentemente a las familias o personas que habitan en las zonas de atención prioritaria, que determine la Secretaría de Desarrollo Social y Humano»..

Por otro lado, la primera Matriz de Marco Lógico presentada (CEAG, 2016h) muestra serias deficiencias en su diseño. Las *actividades* se presentan como un proceso similar para todos los componentes como si esto fuera suficiente para lograr cada componente. Esto sin considerar que las ROP y el Formato 6. Propuesta de atención, consideran programas o acciones diferentes a las actividades de la MIR. Por ejemplo, se menciona que se implementarán baños secos y húmedos, redes de alcantarillado sanitario, estudios técnicos, económicos, legales y ambientales, entre otros.

Sin embargo, el problema más relevante es que las actividades no reflejan coherencia con el árbol de problemas y objetivos (CEAG, 2016a) (CEAG, 2016b); así como el documento normativo que sustenta el Programa (CEAG, 2016o). Por lo tanto, las actividades no son claras y suficientes para lograr los componentes y por tanto, el *Propósito* del Programa. Las actividades deberían redefinirse como emprendimientos con entregables definidos que puedan ser medidos como aportes directos.

Respecto a los Componentes, se tiene el mismo problema, que no es coherente con la propuesta del árbol de problemas y objetivos, por tanto no son suficientes para alcanzar el objetivo planteado. Es importante enfatizar que los Componentes reflejan más un proceso operativo que usualmente realiza la Comisión, que un bien o servicio necesario que ha resultado de un análisis lógico racional, en donde se

describen los problemas en el tema, se priorizan y luego se identifica solo uno de ellos, considerado como prioritario y que posteriormente, se analiza y caracteriza para definir las posibles causalidades y efectos derivados de él. De este proceso, se diseña el árbol de problemas, que se transforma posteriormente en objetivos, según los principios establecidos por CONEVAL. El diagnóstico presentado, los árboles de problemas y objetivos, y finalmente la MIR no reflejan este proceso lógico que se supone asegura la coherencia y lógica para finalmente, contar con instrumentos que permitan dar un seguimiento de los avances del Programa en sus distintas etapas.

El *Propósito* es poco claro ya que deja fuera a la población que las ROP presentan como prioritarias. El propósito debe complementarse con parámetros de medición de acuerdo con las buenas prácticas internacionales latinoamericanas de mayor éxito en emprendimientos estatales similares. Requiere definir una meta fija y su horizonte respectivo con la brevedad posible.

El *Fin* tampoco es claro, primero porque coincide en mucho con el nivel anterior (Propósito), y segundo porque no refleja ninguno de los efectos mencionados en el árbol de problemas y objetivos, por lo tanto no cumple con la metodología de CONEVAL.

Otra carencia relevante es la inexistencia de las Fichas Técnicas de los Indicadores en todos los niveles, ya que solo se presenta la del Propósito (CEAG, 2016i) para esta MIR (CEAG, 2016h), en donde deberían de verse plasmados: nombres, algoritmos, metas y líneas base; así como los medios de verificación que sean instrumentos identificables por la institución y puedan proporcionar la evidencia de los avances en cada nivel de la MIR.

El diagnóstico presentado en ficha (CEAG, 2016e) no justifica el tipo de intervención sugerido, ni tampoco identifica claramente a la población objetivo propuesta, y por lo tanto no queda claro que la estrategia logre alcanzar el objetivo. Por ello, se considera relevante insistir en actualizar el estudio especializado o diagnóstico presentado posteriormente (CEAG, 2014a), para conocer la información de manera más completa y certera.

En las otras opciones de Árboles de Problemas y Objetivos del SED (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2016a-d), según las recomendaciones establecidas por CONEVAL (2013a), la MIR es una sucesión de dos procesos anteriores: el árbol de problemas y el árbol de objetivos, si estos dos no están realizados correctamente y

muestran deficiencias, como es el caso, los resultados son evidentes, una MIR que responde poco al diagnóstico sintetizado en el árbol de problemas y que además, no retoma el proceso señalado en el documento normativo (ROP).

En el caso de las otras dos MIRes presentadas, para localidades rurales (SFIA, 2016c), y la referente al sistema de plantas de tratamiento de aguas residuales (SFIA, 2016d), se identifica que estas no son resultado de un análisis lógico riguroso apegado al diagnóstico que lleve a identificar el problema o necesidad con sus propias lógicas causales que justifiquen y sostengan el diseño del programa.

En general, no todos los indicadores están orientados a impulsar el desempeño y se puede considerar que no cuentan con los elementos básicos que sugiere la metodología de CONEVAL (2013b) en algunos casos por no presentar metas, en otros por no señalar las líneas base que permitan determinar su orientación a impulsar el desempeño y en otros más porque el diseño mismo de los indicadores no demuestra esta orientación.

En cuanto a los medios de verificación, estos carecen de especificidad y en algunos casos no se presentan los algoritmos que permitan identificar la metodología a emplear para la medición. Lo rescatable de las MIRes son los resúmenes narrativos y las definiciones en el caso de las presentadas en el documento del Presupuesto General de Egresos (SFIA, 2016 a-d).

El presupuesto presentado por las fichas del documento del Presupuesto General de Egresos (SFIA, 2016 c y d) no coinciden con el señalado en el Presupuesto de Datos Abiertos (SFIA, 2016e), presentando una diferencia de \$ 51,845,461.53 (cincuenta y un millones ochocientos cuarenta y cinco mil cuatrocientos sesenta y un pesos 53/100 M.N.) superior este último, además no se asigna presupuesto para obras y acciones en el medio rural en las fichas del Presupuesto General de Egresos.

Cabe resaltar que el Programa presenta importantes complementariedades y coincidencias con varias instituciones federales y estatales, y se observa en particular con la federación una coordinación clara y bien especificada en los documentos normativos presentados (CONAGUA-SEMARNAT, 2016) (CONAGUA, 2015).

La difusión que se tiene en el Portal de Transparencia se considera buena, pues se encontró de manera accesible y presenta evidencia que permite afirmar que los

procedimientos de ejecución de obras y acciones se realizaron, el tipo de obra, el municipio y la cantidad invertida.. Sin embargo, al tratarse de un programa de alto presupuesto e importante incidencia en la población tanto urbana como rural, y en condiciones de marginación o rezago en zonas de atención prioritaria, debería contar con mayor difusión en la propia página de la Comisión Estatal del Agua. Se cuenta con mecanismos de transparencia que permiten conocer de manera accesible el documento normativo o Reglas de Operación del programa, los tipos de apoyos y los responsables para cada uno de los subprogramas que lo integran, ofreciendo medios para comunicarse y recibir orientación.

Recomendaciones Generales

Si bien el programa cuenta con un documento normativo fuerte y bastante completo, las debilidades se ubican principalmente en la Matriz de Indicadores para Resultados general (CEAG, 2016h), principalmente porque no refleja el análisis derivado del árbol de problemas y objetivos. Respecto a los indicadores y los medios de verificación, se consideran poco relevantes, claros, adecuados para medir los avances de la MIR en sus distintos niveles. Se recomienda realizar las fichas de los indicadores de la MIR conforme al Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores de CONEVAL.

En el caso de las MIR que hace referencia a la cobertura de servicio de drenaje de agua residual en localidades rurales (SFIA, 2016c) y del sistema de plantas de tratamiento de aguas residuales (SFIA, 2016d), se recomienda revisar y replantear los árboles de problemas y objetivos correspondientes, posteriormente las propias MIR y finalmente las reglas de operación para que sean más específicas e incluyan, si es que así se desea, el sistema de plantas de tratamiento de aguas residuales, al cual no hacen mención alguna. En particular, es fundamental que desde su origen tomen en consideración los diagnósticos actualizados que ya se tienen. La información con que se cuenta es suficiente para identificar los problemas más relevantes y a través de la metodología de CONEVAL (2013a) se puede llegar al problema central, sus causas y consecuencias. De esta manera se puede profundizar y conocer mejor la problemática. Además, a partir de dicho análisis se pueden identificar los indicadores que serán los elementos base para poder gestionar de la mejor manera el programa. Lo ideal sería generar un solo árbol de problemas y uno solo de objetivos que contemple todas las posibles modalidades que incluye la vertiente de Drenaje y Saneamiento del Programa de Inversión en Materia Hidráulica y así generar una sola MIR.

Respecto a los indicadores seleccionados en las MIR es relevante contar con las fichas técnicas independientes y completas para cada uno de ellos, ya que de ahí se pueden identificar las metas con mayor claridad, la metodología de cálculo y la línea base para determinar su enfoque a desempeño.

El formato de diagnóstico presentado (CEAG, 2016e) cuenta con datos estadísticos generales de las viviendas y habitantes que no cuenta con el servicio de drenaje en el estado de Guanajuato, sin focalizar por tipo de localidad, zonas de atención prioritaria, etc. Además no menciona datos sobre la existencia de contaminación de los acuíferos, pozos, etc., o en su defecto incremento de enfermedades relacionadas con la contaminación del agua. Finalmente, se desconocen las características sociodemográficas de los habitantes que viven en estas zonas. En este sentido, se considera fundamental estudio con mayor detalle o especializado que justifique el tipo de intervención y logre describir el problema así como la actualización del diagnóstico existente (CEAG, 2014a).

Por lo tanto, las recomendaciones principales son las siguientes:

- 1: Es importante tomar en consideración, en el diseño del programa, los diagnósticos e información con que cuenta la CEAG, actualizar aquellos para los que exista información más reciente y complementar con la información que tenga SDSH para considerar a la población que habita en las zonas de atención prioritaria, cuantificarla, conocer sus características sociodemográficas y su focalización.
- 2: A partir de la información y análisis anterior, se recomienda rediseñar los árboles de problemas y objetivos, y, por tanto, la MIR y sus indicadores. Así como las Reglas de Operación en lo referente a la población objetivo y beneficiaria. Definir claramente el objetivo y la manera en que se va a dar seguimiento a los indicadores.
- 3: Elaborar fichas técnicas independientes para cada uno de los indicadores que se mencionen en la MIR, tomando como base para su diseño las especificaciones de CONEVAL (2013b).
- 4: Construir las metas a partir de la información del diagnóstico (indicadores oficiales y propios de la dependencia) y documentar el método de cálculo.
- 5: Establecer los medios de verificación tomando en consideración que deben ser las mismas fuentes de información a partir de las cuales se obtienen los indicadores.

Además, dichas fuentes deben ser públicas y deben permitir que cualquier persona ajena al programa pueda replicar la medición de los indicadores de la MIR.

