

Documento de Posición Institucional

Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales

Clave del Pp:	K129	Denominación del Pp:	Infraestructura para la protección de centros de población y áreas productivas
Unidad Administrativa	Comisión Nacional del Agua, a través de las Unidades Ejecutoras: <ul style="list-style-type: none"> - Subdirección General de Infraestructura Hidroagrícola (SGIH) - Coordinación General de Proyectos especiales de abastecimiento y saneamiento (CGPEAS) - Organismo de Cuenca Aguas del Valle de México (OCAVM) 		
Nombre del Responsable de esta Unidad	Ing. Marco Antonio Parra Cota (SGIH) área coordinadora		
Tipo de Evaluación	Evaluación de Consistencia y Resultados		
Año de la Evaluación	2017	PAE 2017	

Comentarios generales ^[ASM]

Realizar una Evaluación de Consistencia y Resultados a poco más de un año de haberse creado el programa K129 en su fusión con el K134 Programas Hídricos Integrales, el K137 Zona de Mitigación y Rescate Ecológico en el Lago de Texcoco, e incorporación de acciones específicas derivadas de un proyecto muy puntual como es la infraestructura hidráulica para el Nuevo Aeropuerto de la ciudad de México (NAICM), puede arrojar resultados muy preliminares y un tanto distorsionados de una fusión que integra objetivos distintos, la evaluación implica necesariamente un Diagnóstico de la capacidad institucional para alcanzar resultados de distinta naturaleza y alcances.

Si bien existe una gran tradición en México en lo referente a las acciones de control de ríos, que se asocia al desarrollo de los asentamientos humanos y, que la amplia red hidrográfica estimada en 633,000 km de longitud de cauces, ha recibido a lo largo del tiempo diferentes intervenciones encaminadas a mejorar, modificar y adecuar su funcionamiento de las actividades humanas, con la fusión de 2016, se distorsiona su atención, enfocando la mayoría de los recursos al NAICM.

Las preguntas que surgen de esta evaluación y que requerirán respuesta son: ¿Qué problema quiere resolver el programa con objetivos de distinta magnitud y con unidades que operan en forma independiente? ¿El diagnóstico sustenta esta forma de intervención pública? ¿No existían instrumentos que ya hacen cosas parecidas y la fusión era innecesaria? La amplia red hidrográfica ¿no demanda continuar con acciones específicas de control de ríos? Dada la naturaleza aleatoria, fortuita y de diferente magnitud de los fenómenos hidrometeorológicos ¿Cómo determinar cuál es el área de enfoque potencial? ¿Qué características tiene? ¿Qué superficie es?

Se considera que el valor de la evaluación está en revisar la lógica del diseño del programa, la caracterización de los bienes o servicios que entrega, la capacidad institucional para responder a esta demanda y la necesidad de dimensionar el tamaño de la población/área de enfoque que sufre la problemática que será objeto de esta intervención. Considerando las variaciones tangibles que se observan con relación a la participación y objetivos de las distintas áreas ejecutoras del Programa K129: SGIH; CGPEAS y OCAVM por sus funciones, alcances y atribuciones, resulta un tanto complejo medir los resultados de diferente naturaleza con la misma escala.

ii. El proceso de evaluación

La coordinación desarrollada para la ejecución de la evaluación requirió en todo el proceso una amplia participación de las Unidades Ejecutoras del Programa, coordinadas por la Unidad de Evaluación de CONAGUA; la activa participación del grupo consultor a través de la solicitud de información general y específica, apoyada en sesiones de trabajo y entrevistas dirigidas permitió integrar la caracterización e información relevante del programa, en especial en la definición de la problemática a resolver, la lógica del diseño del programa o estrategia para conseguir lo que se busca.

Comentarios específicos [ASM]

1. Resultados de la evaluación

a).- Aspectos particulares a enfatizar:

I. Diseño:

- La evaluación señala algunos problemas de coordinación entre las áreas desde su diseño, se destaca que deben tomarse en cuenta las variaciones tangibles que se observan con relación a la participación de las áreas ejecutoras del Pp K129, por sus funciones, alcances y atribuciones. Adicionalmente se destaca que la coordinación en cuanto a los flujos de información para el seguimiento y evaluación se realiza a través de la SGIH.
- Con respecto a la MIR, que se mencionó que no integra las acciones ni criterios que se ejecutan al amparo del programa, al respecto se menciona que, Personal de las unidades administrativas ejecutoras del Pp K129 (SGIH, OCAVM y CGPEAS) participaron en reuniones de trabajo junto con el personal de la Instancia Evaluadora y de las áreas de Planeación y de Administración de la CONAGUA, para revisión del Marco Lógico que sustentará ajustes a la MIR que se integrará como propuesta para el nuevo diagnóstico y que buscará atender esta observación, con indicadores viables técnicamente para el Programa.

II. Planeación estratégica y orientación a resultados

- En este rubro existen diferencias en cada una de las áreas ejecutoras; por las dimensiones de la problemática específica que atienden no todos cuentan con perspectivas de corto, mediano y largo plazo, sólo la CGPEAS presenta una propuesta concreta.
- Por otro lado, en relación a los registros de proyectos en el Mecanismo de Planeación (MECAPLAN), se comentó en las reuniones de trabajo, que estos proyectos corresponden a acciones previstas para la atención de emergencias, que en su momento la SHCP, autorizó para atenderlos.

III. Cobertura y focalización

- Al igual que en el anterior apartado existen diferencias en cada una de las áreas ejecutoras; por las dimensiones de la problemática específica que atiende cada una de ellas no todos cuentan con visiones de corto, mediano y largo plazo, sólo la CGPEAS presenta una propuesta concreta dado que se trata de un proyecto específico.
- Por otro lado desde la perspectiva de la SGIH, se especifica que en el Programa Nacional Hídrico, en el Objetivo 2. Relativo a Incrementar la seguridad hídrica ante sequías e inundaciones. Al respecto se considera que si

se tiene estimado un horizonte de cobertura de 6,620,000 habitantes y 300,000 hectáreas al cierre del sexenio.

- *Sin embargo, un fenómeno hidrometeorológico, como agente perturbador que se genera por la acción de los agentes atmosféricos, tales como: ciclones tropicales, lluvias extremas, inundaciones pluviales, fluviales, costeras y lacustres; tormentas de nieve, granizo, polvo y electricidad; heladas; sequías; ondas cálidas y gélidas; y tornados son eventos aleatorios, difícil de predecir su ocurrencia, orden y magnitud, por lo cual es complejo definir una estrategia de cobertura; se ha utilizado la asignación de recursos presupuestarios de manera preventiva, para entidades federativas que sistemáticamente presentan esta ocurrencia de fenómenos.*

IV. Operación

- *En algunas recomendaciones de la evaluación se menciona la necesidad de la coordinación entre los ejecutores del programa, situación que actualmente se realiza, y se dejó evidencia durante las reuniones de trabajo, que se efectuaron para atender la Evaluación de Consistencia y Resultados; las diferencias de cada ejecutor están dadas en diferente orden y magnitud: la CGPEAS atiende un proyecto especial y específico; el OCAVM atiende un área geográfica específica y la SGIH se enfoca a atender el problema desde una dimensión nacional.*
- *Las tres áreas que intervienen en el programa cumplen con la normatividad aplicable antes, durante y después del proceso de construcción, lo que hace que los procedimientos sean los mismos, precisamente porque se realizan conforme a la norma establecida para cada proceso; si bien no se encuentran estipulados en un documento oficial específicamente para el Pp K129, lo único que falta es documentarlos y generar las autorizaciones respectivas para oficializarlo.*
- *Actualmente se trabaja en la actualización de los Lineamientos del Programa y en la integración del Diagnóstico. Sin embargo es necesario que la SHCP, otorgue las facilidades para realizar los ajustes a la Matriz de Indicadores de Resultados derivados de este proceso y que otorgue el presupuesto necesario para realizar las obras, estudios y proyectos, con perspectiva de corto y mediano plazo.*

V. Percepción de la población atendida

- *La infraestructura que desarrolla el programa forma parte del inventario de obras a cargo del gobierno federal; no existe entrega a los beneficiarios, ellos sólo ven reducida su vulnerabilidad ante fenómenos hidrometeorológicos.*
- *Por otro lado, se cuenta con mecanismos de seguimiento de la Contraloría Social por medio de la Secretaría de la Función Pública, en el estado de Tabasco, conforme al artículo 69 de la Ley General de Desarrollo Social, se define como “[...] el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social” a través de*

estos ejercicios es posible algún ejercicio de percepción para valorar el impacto del programa

VI. *Medición de resultados*

- *La principal observación se refiere al indicador Fin, el cual no lo estableció CONAGUA, es un indicador Sectorial definido por SEMARNAT; se coincide con el grupo evaluador de que resulta inadecuado para medir la contribución del programa; una opción es medir en forma clara definiendo un indicador específico para el programa a nivel de fin.*
- *Con respecto al resto de los indicadores que se integran en la MIR que se señala como inconsistentes, se realizó un ejercicio de Marco Lógico para revisar los resultados del programa respecto de la atención del problema para el que fue creado y el rigor de los instrumentos que utiliza para su medición. Existe ya una propuesta de adecuación que en su momento se pondrá a consideración de la SHCP.*
- *Se remite la Propuesta de MIR que se trabajó en coordinación con los operadores del programa*

b) Utilidad de la evaluación para el programa

Desde 2016, la fusión de los programas ha propiciado un necesario proceso de coordinación para atender las funciones de carácter administrativo – operativo; bajo la estructura de la evaluación de consistencia y resultados realizada, se ha puesto a revisión su diseño; la necesidad de fortalecer sus procesos de planeación en particular en lo referente al control de ríos, destacando que se debe dar especial énfasis a esta problemática, que demanda un cobertura nacional y coordinación intergubernamental para optimizar sus resultados.

c) Pertinencia y factibilidad de las recomendaciones

Un rediseño del programa estará basado en la adecuada integración del diagnóstico; los contenidos y alcances que propone el consultor pueden ser atendidos en parte: el rediseño de la MIR en lo general y la definición de la UR que coordinará el programa son factibles; faltaría que las adecuaciones sean avaladas por SHCP. Sin embargo la asignatura de mayor peso será el ordenar la fusión, que integra programas con objetivos, niveles de desarrollo, prioridad y planeación diferente, donde sólo se comparte que ejecutan obras hidráulicas

La base del programa debería resaltar desde sus objetivos hasta la asignación presupuestaria la atención a la problemática que significa la vulnerabilidad de los centros de población y áreas productivas ante fenómenos hidrometeorológicos extremos, que demanda atención prioritaria del estado. Sin embargo para 2017, del presupuesto modificado para este rubro, de 3,200 millones de pesos solo se aplicó el 10%, el resto fue al Aeropuerto. Para 2018 la situación es más compleja; no se tienen asignados recursos para atender esta problemática, en la asignación se da preferencia a las obras del NAICM, razón por la cual, las recomendaciones relacionadas con la definición de cobertura, la jerarquización de acciones, la integración de acciones no estructurales y la planeación de mediano y largo plazo entre otras, no serán factibles en el corto plazo por falta de recursos.

2. Proceso de evaluación e instancias participantes

- a. *La coordinación y cooperación que hubo entre el AE y la(s) UR del Programa K129 durante el desarrollo de la evaluación;*

La coordinación y cooperación que hubo entre el Área de Evaluación de la CONAGUA y las Unidades Responsables del K129 durante el desarrollo de la evaluación fue muy buena, se fomentó la participación, la retroalimentación y la comunicación a lo largo del proceso, en especial para la generación de sinergias entre las UR que intervienen en el programa. En tanto, se llevó también una coordinación adecuada entre la Subdirección General de Planeación de la CONAGUA con la Dirección General de Planeación y Evaluación, enlace del sector ambiental con la SHCP.

- b. La coordinación y cooperación que hubo entre el Área de Evaluación y la Instancia de Coordinación (SHCP-UED) de la evaluación, durante el desarrollo de la misma

La Dirección General de Planeación y Evaluación de la SEMARNAT, es el Área de Evaluación del Sector Ambiental, responsable de la supervisión y seguimiento de las evaluaciones y sus resultados, su calidad y cumplimiento normativo, así como responsable del envío de los resultados de la evaluación a las instancias correspondientes.

Para esta evaluación se trabajó con la Unidad de Evaluación del Desempeño de forma adecuada mediante consultas, con el objetivo que la de la evaluación cumpliera con los Términos de Referencia emitidos por la SHCP.

- c. La coordinación y cooperación que hubo entre el AE y la instancia evaluadora externa durante el desarrollo de la evaluación;

La coordinación y cooperación que hubo entre el Área de Evaluación y la instancia evaluadora externa durante el desarrollo de la evaluación; fue excelente, se logró un buen entendimiento en el proceso y se alcanzó un buen nivel de confianza para atender el proceso, las necesidades de información y el acercamiento con los ejecutores del programa,

- d. El proceso de evaluación coordinado por la Instancia de Coordinación (SHCP-UED) y de la metodología empleada para la evaluación a partir del modelo de Términos de Referencia (TdR) diseñado.

Con respecto a la metodología, no se aprecia un cambio significativo entre la propuesta de CONEVAL y la metodología de SHCP, persiste el uso de una evaluación de programas sociales aplicada a programas que ejecutan obras públicas, que si bien permite estandarizar metodologías no contribuye a un mejor análisis y comprensión de la política que el programa pretende atender.

i. La cultura de la evaluación ha cambiado radicalmente en los últimos años entre los servidores públicos, se ha logrado sensibilizarlos e involucrarlos; no obstante se requiere generar respuestas prácticas, que aporten a los ejecutores mejores elementos de decisión para mejorar las políticas públicas.

ii. Después de un proceso de evaluación de un programa ¿cómo se produce la retroalimentación entre la evaluación y la reformulación cuando sea el caso, de un nuevo programa? Aunque las recomendaciones sean pertinentes, factibles y contribuyan a un mejor desempeño del programa, el ejecutor se enfrenta a estructuras rígidas que impiden implantar cambios, desde simples adecuaciones a los registros de MIR hasta la necesaria justificación de mayor asignación presupuestaria.

iii. Se debe analizar cambios en las metodologías de evaluación conforme a los tipos de programas que se están evaluando, se debe buscar la posibilidad de desarrollar un enfoque alternativo con la participación de los ejecutores, en especial de aquellos que no corresponden específicamente a programas de desarrollo social.

e) La pertinencia y suficiencia del modelo de TdR empleado, para el logro de los objetivos de la evaluación.

Abundando sobre el punto anterior, el análisis de la evolución de los presupuestos muestra una tendencia inercial que no se relaciona claramente con los resultados de las evaluaciones aplicadas a programas presupuestarios. Se percibe que los resultados no son tomados en cuenta para la asignación de recursos y, desde un punto donde se toman las decisiones como es la Cámara de Diputados, no se aprecia que se use esta información para asignación del gasto.

Así entonces, la metodología de evaluación debe modificarse para dar una nueva e innovadora imagen, que logre construir bases para implementar un Presupuesto basado en Resultados y, que sean de utilidad para todos los posibles usuarios: los ejecutores, la SHCP, la ASF, la Cámara de diputados, la ASF y la SFP, etc... y el público en general, para que su uso logre mejores y más impactantes resultados. Actualmente la evaluación se considera muy limitada para que sus resultados favorezcan la identificación y propuestas de alta calidad, poniendo en riesgo el ejercicio de la evaluación hacia una práctica meramente burocrática.

Finalmente, aunque se han logrado avances importantes con la metodología para la normalización de la evaluación y en la generación de información útil para determinar la pertinencia de una política pública como es el caso del programa K129, la información que ha generado la evaluación acerca de la consistencia interna y de la calidad de los indicadores de resultados, gestión y servicios es probable que se enfrente a dificultades señaladas anteriormente para modificar el diseño, que presentan inconsistencias y problemas en sus indicadores, y menos para valorar la eficiencia económica y la eficacia del conjunto del programa evaluado en el corto, mediano y largo plazo.

3. Calidad del Informe Final de evaluación

- a. En cuanto a la claridad del lenguaje asentado en el Informe Final de la evaluación, se considera que esta es buena, en al menos dos versiones, el informe fue compartido con los ejecutores de cada UR; el texto fue entendible en la expresión de las ideas contenidas; cuando esto no ocurría en distintas sesiones de trabajo se precisaron alcances para expresar de forma clara y jerarquizada las ideas que el evaluador expuso.*
- b. En cuanto a la objetividad e imparcialidad plasmada en el Informe Final de la evaluación, se considera por los responsables de las UR como regular, podría mejorar si se saliera del sesgo que significa tratar de evaluar un programa constructivo con criterios de política social*
- c. Finalmente, luego de varias sesiones y discusiones con el grupo consultor se considera que la consistencia entre los diferentes argumentos, elementos y apartados que integran el Informe Final de la evaluación es buena y aporta elementos para mejorar el programa; la calidad del producto entregado en consecuencia responde a un trabajo profesional que sirve para orientar mejoras en la definición de política pública; los criterios para implementar recomendaciones se considera que estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal.*

4. ¿Qué tanto recomendaría a la instancia evaluadora externa y al equipo evaluador para realizar otras evaluaciones similares?

- De acuerdo a la Guía, se evalúa como 4, recomendable para la mayoría de los aspectos abordados en la evaluación y su proceso.*

^{ASM} Revisión, análisis o elementos que servirán para la definición de Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), a través de la elaboración del Documento de Opinión correspondiente]