

● Descripción del Programa

El programa impulsa acciones para el mejoramiento e incremento de la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento para los habitantes de localidades de más de 2500 habitantes, en el año fiscal. Lo hace mediante un apoyo financiero y técnico a las entidades federativas, los municipios y los organismos operadores, en cuatro rubros: la elaboración de estudios y proyectos, la ampliación de la cobertura de los servicios, el mejoramiento de la eficiencia física y comercial, la realización de acciones de construcción y rehabilitación de la infraestructura hidráulica (ROP 2014). La participación federal varía en función de la población y de las necesidades, enfocándose más a las localidades prioritarias de la cruzada en contra del hambre y las localidades de 2500 a 14999 habitantes (ROP 2014, EXT 2012). Los recursos federales no se pueden usar para la operación y mantenimiento de la infraestructura.

● Resultados (Cumplimiento de sus Objetivos) Efectos atribuibles al programa

* El programa no cuenta con evaluaciones de impacto que puedan arrojar resultados atribuibles completamente a la intervención del programa.

● Otros Efectos

El impacto social del programa es positivo, ya que cumple con su fin que es incrementar la cobertura en servicios de agua y de saneamiento de la población urbana (EXT 2014: 213-214). Sin embargo, los indicadores de propósito, si bien rebasan las metas planeadas, lo hacen en menor medida que en años anteriores. (EXT2014)

● Otros Hallazgos

La supervisión y monitoreo de las obras tanto por parte de los organismos operadores o de los ejecutores locales como de CONAGUA tiene deficiencias. (EXT2014)
El mejoramiento de la eficiencia física y comercial de los servicios hidráulicos es, junto con el incremento de la cobertura en los servicios, un objetivo del Programa. Sin embargo no existen indicadores de propósito que den cuenta del mejoramiento de la eficiencia. (EXT2014)

● Acciones que el programa realiza para mejorar derivado de las evaluaciones

Avances en las acciones de mejora comprometidas en años anteriores

1. En 2013-2014, adecuaciones en las ROP 2015 de la definición y cuantificación de la población potencial. 2. En 2012-2013, modificar los indicadores de la MIR 2015, lo que se registró en el portal de la SHCP. 3. En 2012- 2013, elaborar un diagnóstico y actualizarlo periódicamente, lo que se concretizó en 2014 con la EXT 2014. 4. En 2012-2013, hacer el SISBA de acceso público por internet. El avance en 2015 es de 80%.

Aspectos comprometidos en 2015

El programa no comprometió Aspectos de Mejora en el 2015

● Avance de Indicadores y Análisis de Metas

El indicador de fin que mide la cobertura en agua potable de la población urbana, alcanza desde 2012, las metas planteadas. Ello sugiere que estas últimas son definidas de forma realista. La meta planteada para el indicador sectorial para 2018 muestra un aumento de 2.1%; así, es de pensarse que para la meta del indicador de fin del Programa debería plantearse al menos un aumento similar para los próximos años. La meta alcanzada del indicador ha aumentado de 2012 a 2014 (1.7%). Los dos indicadores de propósito (población dotada por primera vez de servicios de agua potable y de alcantarillado) superaron la metas planteadas (24% para el agua y sólo 3.57% para el alcantarillado). La meta planteada del indicador de propósito de agua potable ha descendido desde 2011 (-52.8%) y la meta alcanzada también (-43.6%). El segundo indicador de propósito, tanto en su meta planeada (-22.2%) como en su meta alcanzada (-129%) presenta un comportamiento decreciente desde 2012, aunque ciertamente eso ocurre en menor medida para la meta planteada. Los tres indicadores de componentes siguen alcanzando o rebasando discretamente las metas planteadas.

● Avances del Programa en el Ejercicio Fiscal 2015

1. Las ROP fueron modificadas de forma significativa: en 2014 se mencionaba que las asignaciones federales no podía servir para la "operación y mantenimiento de la infraestructura"; en 2015, se agrega una excepción cuando se trata de una operación posterior a la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales, potabilizadora o desaladora, lo que supone destinar una cantidad considerable de recursos para un número de beneficiarios no necesariamente grande. 2. El presupuesto modificado en 2015 sufrió una baja de 10%, lo que lo ubicó en una cantidad muy similar a la de 2014 (5310.9 millones de pesos en 2015 versus 5338.12 en 2014). 3. Un indicador de fin se agregó en la MIR 2015 para medir la cobertura en alcantarillado. También se modificó el indicador de fin de agua potable. Este cambio no parece acertado en la medida en que confunde el indicador de fin del programa con el indicador sectorial.

● Población

Definición de Población Objetivo

Son los habitantes de localidades iguales o mayores a 2500 habitantes que son atendidas a través de organismos operadores, con deficiencia en los servicios de agua potable (420.000), alcantarillado o saneamiento (440.000), programados a beneficiar en el ejercicio fiscal.

	Unidad de Medida	2014	Incremento en cobertura respecto de 2013
Población Potencial	Habitantes	7,000,000	ND
Población Objetivo	Habitantes	460,000	0%
Población Atendida	Habitantes	443,650	-3.55%
Pob. Aten. / Pob. Obj.	Porcentaje	96.45%	-3.55%

● Cobertura



● Evolución de la Cobertura



● Análisis de Cobertura

El incremento anual de la cobertura del Programa, tanto en agua como en saneamiento, conoce una baja desde 2012. La población atendida en 2013 y 2014 se limita a alcanzar la PA programada, lo que no sucedía en años anteriores. La Plantilla de PA proporcionada muestra que el número de entidades federativas que han participado es menor que en años anteriores, lo que seguramente debe reflejarse en las partidas financieras de las entidades. No deja de extrañar que estados con poblaciones más marginadas están ausente de la plantilla, como Oaxaca o Chiapas, en donde sólo se hicieron obras de agua potable en una localidad. La coincidencia entre las localidades atendidas y las localidades de la Cruzada Nacional Contra el Hambre tampoco es muy clara, por ejemplo, la PPA 2014 Cruzada contra el Hambre reporta la Delegación Cuauhtémoc en el Distrito Federal como municipio cuando el grado de marginación es muy bajo, mientras que están ausentes estados más afectados por la marginación. De hecho, la población atendida no está claramente cuantificada, ya que en el documento de definición se reportan 519308 habitantes dotados por primera vez con acceso a uno de los dos servicios, mientras que el total arrojado por la PPA es inferior al de la población objetivo. Tres razones pueden evocarse para explicar la baja de la PA: los retrasos en los cierres anuales de ejercicio que dificultan una contabilidad exacta de los beneficiarios, la baja constante del presupuesto, y el hecho de que el mejoramiento de la eficiencia es cada vez más importante y usa mayores recursos pero siempre beneficiando a más habitantes.

● Alineación de la MIR con el PND 2013-2018

Objetivo del PND 2013-2018

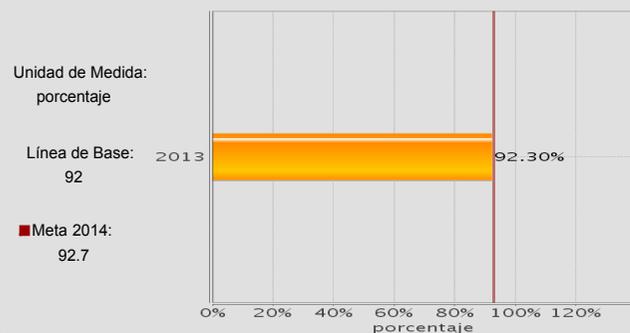
Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo

Objetivo Sectorial 2013-2018

Fortalecer la gestión integral y sustentable del agua, garantizando su acceso a la población y a los ecosistemas.

Indicador Sectorial

Cobertura de agua potable



Fin

Contribuir a Fortalecer la gestión integral y sustentable del agua, garantizando su acceso a la población y a los ecosistemas, con servicios formales de agua potable y alcantarillado en zonas urbanas.

Propósito

Población en zonas urbanas dotada con servicio formal de agua potable y alcantarillado.

● Evolución del Presupuesto (Millones de Pesos Constantes a 2012)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Valores a precios constantes promedio de 2012, actualizados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

Año de Inicio del Programa

1990

● Presupuesto 2014 (MDP)

Original

5,183.07

Modificado

5,338.12

Ejercido

5,338.12

● Consideraciones sobre la Evolución del Presupuesto

Desde 2008, el presupuesto original presenta una clara tendencia a la baja (de 41.30% entre 2008 y 2012), con una leve recuperación en 2013 (+1.8%) pero que se estabiliza hacia la baja. El presupuesto ejercido no supera en gran medida el presupuesto original como puede pasar en otros programas (PROSSAPYS), pero presenta de igual forma una tendencia inexorable a la baja desde 2010. Según la EXT 2014, para poder alcanzar la meta de cobertura en agua y saneamiento del sector en 2018, se debería aumentar el presupuesto al menos de 29%.

● Conclusiones del Evaluador Externo

El programa APAZU sigue siendo el programa que más impacto tiene en el incremento de la cobertura en infraestructura de agua potable y de saneamiento de las localidades urbanas (mayores a 2500 habitantes). Este Programa apoya la realización de obras de agua potable y de alcantarillado a los habitantes que carecen de estos servicios y dedica recursos al mejoramiento de la eficiencia física y comercial de la infraestructura y a la rehabilitación.

Los dos principales indicadores de propósito muestran una tendencia a la baja, en especial el relativo al alcantarillado que, a excepción del año 2012 parece no ser una prioridad. La baja constante del presupuesto ejercido puede explicar el comportamiento de estos indicadores, lo que introduce dudas respecto a si se alcanzará la meta de cobertura en agua potable para 2018. El incremento en la cobertura en estos dos servicios es afectado también por el hecho de que se dedican cada vez más recursos al mejoramiento de la eficiencia. Sin embargo hacen falta indicadores de propósito que pudieran dar cuenta de los avances del Programa en este concepto. Lo anterior es importante en la medida en que los beneficiados de obras de mejoramiento son mucho mayores que los beneficiados del incremento y que el mantenimiento de la infraestructura construida es clave en la mejora de las condiciones de vida de los beneficiarios.

El hecho de que menos entidades federativas hayan participado en 2014 en el Programa es inquietante. Se ha notado también que no hay una mayor coincidencia entre las localidades de la Cruzada del hambre y las que beneficiaron del Programa, lo que sin embargo puede ser solo producto del atraso en los reportes de cierre de año.

El Programa debe enfrentar y adaptarse a nuevos desafíos como lo es toma en consideración de forma más cuidadosa del mantenimiento preventivo de las obras construidas. Hasta 2014 (ROP 2014), el Programa no cubría la operación y monitoreo de éstas. Lo anterior resulta problemático pues persisten deficiencias tanto de las direcciones de la CONAGUA como de los ejecutores locales que impiden llevar a cabo un mejor seguimiento y mayor vigilancia de las obras realizadas.

● Fortalezas

1. El programa APAZU cumple con su propósito y tiene un impacto social positivo, es decir que el programa sigue dotando a los habitantes de las zonas urbanas, por primera vez de infraestructuras de agua potable y de saneamiento. 2. El componente de mejoramiento de eficiencia del Programa juega un importante papel en la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de las zonas urbanas. Se debería poner más en relieve las acciones emprendidas en este sentido, cuando menos creando indicadores que miden estas acciones o dando mayor visibilidad a la repartición de recursos según los conceptos o componentes del Programa.

● Retos y Recomendaciones

1. El propósito del Programa se está reorientando, no solamente en cuanto a incrementar la cobertura en servicios sino también respecto de mantener y mejorar las obras construidas. Por lo tanto se recomienda considerar la creación de indicadores de propósito que den cuenta de este cambio. 2. La EXT 2014 enseña que la mayoría de las obras programadas han sido realizadas; sin embargo, subraya la necesidad de monitoreo o de control de las obras. Se recomienda evaluar la pertinencia de destinar recursos a la adquisición de equipo para organizar el control y para la capacitación técnica del personal local (lo que supondría modificar las ROP que no prevén el apoyo para la operación ni el monitoreo). 3. La falta estandarización de la documentación que entregan los ejecutores locales dificulta el buen seguimiento del Programa (EXT2014). Los expedientes técnicos suelen ser incompletos o sencillamente no son entregados. Se sugiere realizar una evaluación de monitoreo de obras o en su caso, actualizar periódicamente la evaluación que realizó el IMTA para el periodo 2009-2015.

- Observaciones del CONEVAL

"El Programa en 2014 y 2015 identifica claramente el problema que busca atender". El programa refleja un enfoque de resultados en su objetivo principal. En la reestructuración programática para 2016, planteada en el documento "Estructura programática a emplear en el proyecto de presupuesto de egresos 2016", se propone la fusión del programa evaluado. En este sentido, el nuevo programa debe contar con un diagnóstico completo que defina claramente la problemática que busca atender y el tipo de intervención que se va a instrumentar. El nuevo diseño debe contemplar las buenas prácticas y las lecciones aprendidas en el sector.

- Opinión de la Dependencia (Resumen)

Cobertura.

Participaron en el programa 32 entidades federativas, sin embargo los retrasos en la presentación de los cierres no permitieron que se reflejara PA total y tampoco ver la coincidencia entre las localidades atendidas y las de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

Conclusión.

Refiere la el análisis de la cobertura pero en 2014 participaron las 32 entidades federativas, sin embargo los retrasos en la presentación de los cierres de ejercicio no permitió que se reflejara completa la PA total, y tampoco permite ver la coincidencia entre las localidades atendidas y las de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Y en lo que respecta al apoyo a la operación, éste solo se refiere a la operación transitoria y puesta en marcha de infraestructura posterior a su construcción que requiere estabilizarse.

Retos

La reorientación al apoyo en la operación se considera como parte de la obra ejecutada no a la operación permanente ya que esto implicaría realmente el empleo de mayores recursos y lo que busca el programa básicamente es el incremento de coberturas. La falta de estandarización de los documentos, atendiendo a la diversidad de acciones que se incluyen se implementará lo necesario.

Indicadores de Resultados

Fin

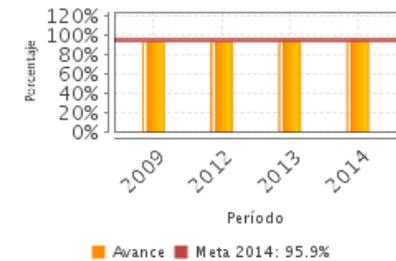
Contribuir a Fortalecer la gestión integral y sustentable del agua, garantizando su acceso a la población y a los ecosistemas, con servicios formales de agua potable y alcantarillado en zonas urbanas.

Propósito

Población en zonas urbanas dotada con servicio formal de agua potable y alcantarillado.

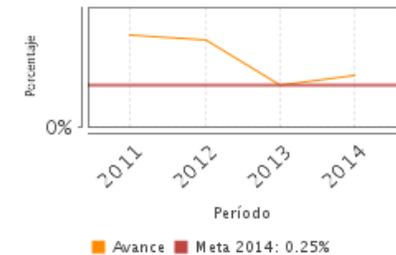
1. Porcentaje de Cobertura de Agua Potable en Zonas Urbanas

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2011	Anual	95.90	95.90	95.49



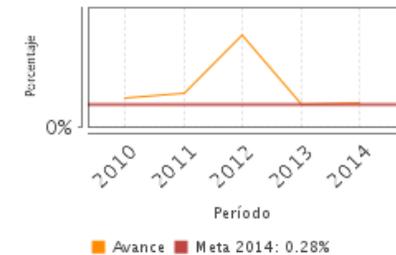
2. Porcentaje de variación de la población en zonas urbanas que cuenta por primera vez con el servicio formal de agua potable.

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2011	Anual	.25	.31	.25



3. Porcentaje de variación de la población en zonas urbanas que cuenta por primera vez con el servicio formal de alcantarillado.

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2011	Anual	.28	.29	.28



NA: No Aplica ND: No Disponible Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

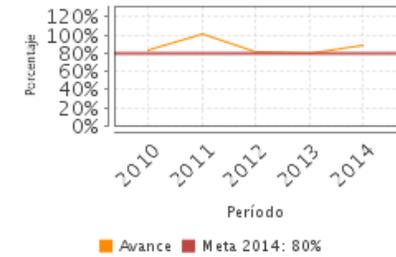
● Indicadores de Servicios y Gestión

Componentes

1. Incremento de caudal de agua residual a tratar.
2. Obras de agua potable ejecutadas
3. Obras ejecutadas de alcantarillado

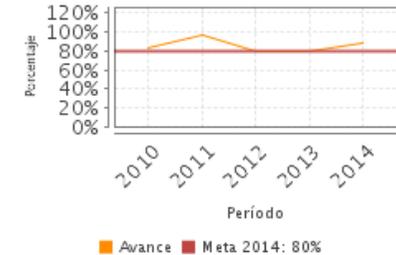
1. Porcentaje de obras de agua potable terminadas

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2014	Anual	80.00	89.44	80.00



2. Porcentaje de obras de alcantarillado terminadas

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2014	Anual	80.00	87.50	80.00



NA: No Aplica ND: No Disponible

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Fuentes de Información

Matriz de indicadores por resultados 2014 (MIR 2014); Reglas de operación del programa (ROP) 2014, 2015; Plantilla de población atendida 2014 (PPA 2014); Plantilla de población atendida 2014 Municipios de la Cruzada en contra del hambre (PPA 2014 Cruzada contra el hambre); Evaluación de los resultados del programa de agua potable, alcantarillado y saneamiento en zonas urbanas (APAZU) durante el periodo 2009-2013 y propuesta para su fortalecimiento 2014 (EXT 2014), Cuantificación de la cobertura 2008-2014; Definición y justificación de la población potencial, objeto y atendida 2014 (Definición y justificación de la población 2014); Avance del indicador PROMARNAT ; Aspectos susceptibles de mejora 2014 (ASM 2013, 2014, 2015), Evaluación específica de desempeño 2012-2013 (EED 2012), Consideraciones sobre la evolución del presupuesto; Presupuesto ejercido por estado y municipio 2009-2004 (Presupuesto ejercido 2009-2014).

* En el Informe Completo se puede consultar el Glosario de Siglas y Acrónimos

Calidad y Suficiencia de la Información disponible para la Evaluación

La MIR 2014 proporcionada por SHCP presenta inconsistencias e impresiones. En algunos casos estas impresiones se observan en los numeradores o denominadores de los métodos de cálculo del indicador (por ejemplo en el cálculo de los indicadores de propósito de 2014, aparece como numerador la PO en lugar de la PA); o bien, no se aparece el valor del indicador de fin para los ejercicios 2010 y 2011. En el caso de los dos indicadores de propósito, la PPA 2014 arroja una PA distinta a la presentada en el documento Definición y justificación de población, lo cual influye de manera determinante en el comportamiento de estos indicadores cuyos resultados estarían por debajo de la meta planeada. La PPA 2014 se procesó de nuevo por lo cual el total de población atendida y el número de localidades varían respecto al documento presentado originalmente.

Información de la Coordinación y Contratación

Contratación:

- Forma de contratación del evaluador externo: Convenio
- Costo de la Evaluación: \$ 140,000
- Fuente de Financiamiento: Recursos fiscales

Datos de Contacto CONEVAL:

Thania de la Garza Navarrete tgarza@coneval.gob.mx 54817245
Liv Lafontaine Navarro llafontaine@coneval.gob.mx 54817239
Erika Ávila Mérida eavila@coneval.gob.mx 54817289

Datos generales del evaluador:

1. Instancia Evaluadora: El Colegio de Mexico
2. Coordinador de la Evaluación: Vicente Ugalde Saldana
3. Correo Electrónico: vugalde@colmex.mx
4. Teléfono: 5449-3000 ext. 4069

Datos de Unidad Administrativa:

Titular

Nombre: Milton Henestrosa Zárate
Teléfono: 5774 4645
Correo Electrónico: milton.henestrosa@conagua.gob.mx