

● Descripción del Programa

El objetivo del Programa (PROSSAPYS) es incrementar la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento para los habitantes de las localidades de menos de 2,500 habitantes (ROP, 2014), mediante obras de infraestructura en materia de agua potable y alcantarillado, apoyándose sobre organismos operadores en los cuales participa la comunidad, durante el año fiscal. Es un programa federalizado, que ha tenido cambios en su esquema de financiamiento. La aportación de la Federación se ha incrementado hasta alcanzar un 100% en localidades con mayor rezago. En 2011, el Programa entró a una tercera fase que, sin dejar de lado el incremento de la cobertura, busca fortalecer sus alcances como su seguimiento e incluir a localidades urbanas de 2,500 a 10,000 habitantes (EXT 2013:10;114).

● 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 fin del programa, que es incidir en la ampliación de la cobertura de agua y saneamiento rural, en las zonas de mayor marginación, se ha logrado gracias a los incentivos presupuestales y al diseño de las reglas de operación que privilegian las localidades más marginadas. (EXT2013)

● Otros Hallazgos

El fortalecimiento de la atención social y participación comunitaria ha dado resultados importantes, más cuando los recursos destinados a tal efecto se han usado adecuadamente. El trabajo social ha sido más exitoso donde han intervenido empresas consultoras y/o donde existen unidades administrativas de apoyo al medio rural en los municipios o entidades federativas. Sin embargo, el acompañamiento y asistencia a las localidades por parte de los ejecutores locales, han estado por debajo de las expectativas. Pocas localidades han recibido visitas de seguimiento (EXT 2013: 129-130). (EXT2013)
La tercera fase del Prossapys contempla la posibilidad de abrir los criterios de elegibilidad a las pequeñas localidades urbanas entre 2500 y 10000 habitantes. Sin embargo no se logró implementar esquemas sostenibles. La EXT 2013 (130) informa que solo un caso contra 15 programados en localidades de este rango se ejecutó. (EXT2013)

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

Avances en las acciones de mejora comprometidas en años anteriores

1. En 2012-2013 se había recomendado hacer un diagnóstico actualizado sobre la situación del Programa, por lo cual se hizo una evaluación externa coordinada por Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, Verificación de la sostenibilidad de los servicios proporcionados dentro del marco del Prossapys durante el periodo 2008-2011, concluida en diciembre de 2014 (Avances de ASM 2013-marzo2015). 2. Se comprometió un ASM Intergubernamental en 2012-2013 para ver la posibilidad de cambiar las ROP del Programa, a fin de contemplar el monitoreo de las obras. Por lo tanto, las ROP 2014 incluyeron el "Monitoreo de la operación y el mantenimiento de las obras y prestación de los servicios después de la entrega de los sistemas" (Avances DIinterg 2014). 3. En 2012-2013 se comprometió una evaluación de impacto cuyo avance en marzo de 2015 es de 40%. Se realizaron dos evaluaciones externas, la evaluación del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y la Evaluación del PROSSAPYS durante el período 2011-2013, coordinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (Avance DI 2014).

Aspectos comprometidos en 2015

El programa no comprometió Aspectos de Mejora en el 2015

● Avance de Indicadores y Análisis de Metas

Las metas planteadas de los dos indicadores de fin son relativamente estables, aunque en el caso del indicador relativo al agua potable ha ido decreciendo desde 2012 (7.6%). Aunque las metas alcanzadas superan las metas planteadas, lo hacen en menor medida que anteriormente. La mayor baja fue en 2013 (52.4% en agua potable; 32% en alcantarillado), recuperada en el caso del agua potable en 2014 (alza de 31.4%). Las metas planteadas para los dos indicadores de propósito han aumentado respecto a las de los años anteriores (45% en el caso del agua potable respecto a 2012; 34% en el caso de alcantarillado). Por lo cual, los valores alcanzados por estos dos indicadores superan en menor medida la meta planteada con respecto a lo que sucedía en el 2012 (38.7% para el agua potable en 2014 y 160% en 2012 ; 4.4% para el alcantarillado en 2014 mientras que en 2012 la superaba en un 72.2%). Las metas alcanzadas aumentaron con respecto a 2013 (54.2% en agua potable y 16.78% en alcantarillado) sin alcanzar los resultados de 2012 (un descenso de 22.85% en el caso del agua potable, y de 18.53% en el caso del alcantarillado). En cuanto a los indicadores de servicios y gestión, siguen superando las metas planteadas.

● Avances del Programa en el Ejercicio Fiscal 2015

1. Se cambió el indicador de fin del Programa. A partir de 2015 sólo mide la cobertura en agua potable de la población total. Se teme que en años posteriores no se pueda evaluar la evolución de la cobertura en los dos servicios del Programa con este cambio. Este cambio no toma en cuenta la especificidad del Programa que se enfoca en la población de localidades rurales, al dejar el indicador de fin igual que el indicador sectorial. 2. Hasta junio de 2015, el comportamiento de los dos indicadores de propósito muestran una alza en relación con 2014.

Población

Definición de Población Objetivo

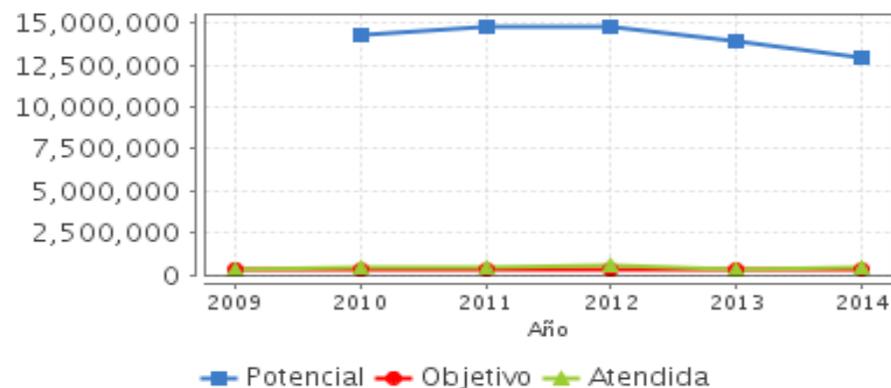
La población objetivo está conformada por el número de habitantes de las localidades rurales (población menor a 2,500 habitantes) que carecen de los servicios de agua potable y/o de alcantarillado, y programados a beneficiar del PROSSAPYS (220,000 en servicios de agua potable; y 125,000 de alcantarillado).

	Unidad de Medida	2014	Incremento en cobertura respecto de 2013
Población Potencial	habitantes	12,942,974	-7.17%
Población Objetivo	habitantes	345,000	9.52%
Población Atendida	habitantes	482,000	53.02%
Pob. Aten. / Pob. Obj.	Porcentaje	139.71%	39.71%

Cobertura



Evolución de la Cobertura



Análisis de Cobertura

Las PP, PO y PA son de dos tipos puesto que hay dos componentes del Programa (agua potable y alcantarillado), sin embargo el sistema de la evaluación no permite hacer esta distinción.

La casi totalidad de los estados han emprendido acciones dentro del Programa, con excepción de Hidalgo que no fue contabilizado en 2014 porque reportó su población atendida en 2013 mientras que ejecutó el presupuesto en 2014 (aclaración sobre la carga de la población beneficiada). La información de la población atendida a nivel de localidades permitiría ubicar las obras en las localidades prioritarias del programa, que son las más marginadas. La población atendida sigue superando la población objetivo (39.7%) pero en menor medida que en 2011 (55.3%) o 2012 (123.3%). Esto se explica por el ajuste a la alza de la población objetivo en 2013 (14.97%) y 2014 (9.52%), tal como se había recomendado en anteriores evaluaciones (EED 2012) que consideraban la meta un tanto conservadora. La población atendida tiene una curva menos regular, mostrando un crecimiento espectacular en 2012 y un descenso considerable en 2013, apenas recuperado en 2014 (alza de 53%) pero sin alcanzar todavía la población atendida de 2012. Estos altibajos no se explican por cambios drásticos en el presupuesto ya que el presupuesto ejercido se incrementa regularmente (26.72% entre 2011 y 2014).

● Alineación de la MIR con el PND 2013-2018

Objetivo del PND 2013-2018

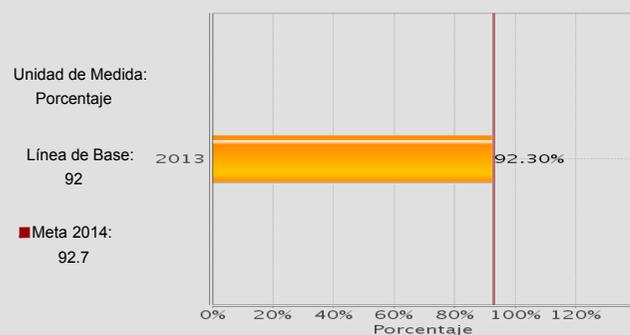
Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo

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



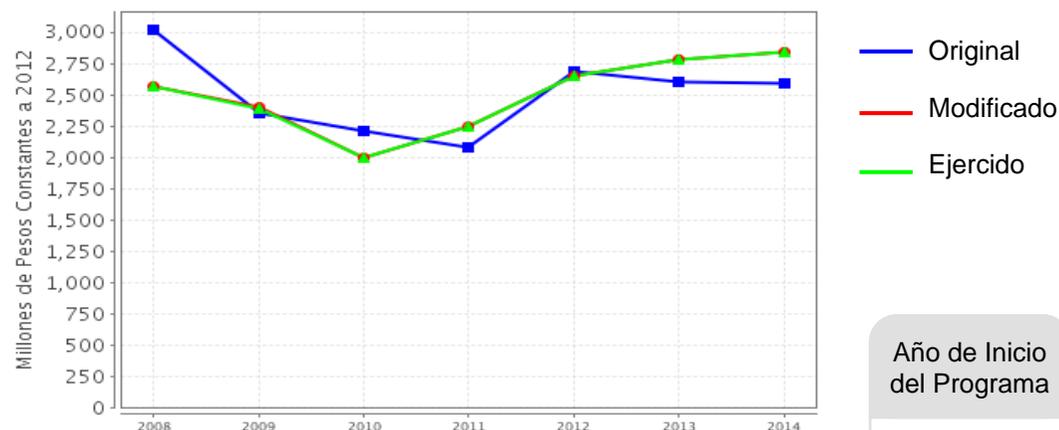
Fin

Contribuir a fortalecer la gestión integral y sustentable del agua, garantizando su acceso a la población y a los ecosistemas, mediante la construcción y ampliación de sistemas de agua potable y alcantarillado en localidades rurales.

Propósito

La población de las localidades rurales cuenta con sistemas de agua potable y alcantarillado, y participa organizadamente en la prestación de los servicios.

● 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

1999

● Presupuesto 2014 (MDP)

Original

2,592.09

Modificado

2,843.36

Ejercido

2,843.36

● Consideraciones sobre la Evolución del Presupuesto

El presupuesto original observó un incremento considerable en 2012 (29%) pero desde entonces ha descendido (-3% en 2013 y -0.2% en 2014). Tanto el presupuesto modificado como el ejercido no registraron baja alguna y se sitúan a niveles superiores que el presupuesto original. Entre 2011 y 2014, el presupuesto ejercido ha presentado un incremento continuo de 26.72% y en 2014, superó en un 9.69% el presupuesto original. Los recursos aportados por los estados han ido a la baja, debido a los cambios que ha sufrido el esquema de financiamiento del programa los últimos años, por lo cual la parte de la Federación puede alcanzar el 100% en los municipios de la cruzada en contra del hambre.

● Conclusiones del Evaluador Externo

El Programa tiene un desempeño adecuado y cumple su propósito de proveer los habitantes de localidades rurales con servicios de agua potable y alcantarillado. Sin embargo, aunque todos los indicadores igualan o superan las metas planteadas, han tenido un menor desempeño que en años anteriores. Esto no se explica por una baja en el presupuesto ejercido, el cual ha ido en aumento. Podría ser que al entrar en su tercera fase, el programa dedica más recursos al mantenimiento y monitoreo de obras o a fortalecer figuras organizativas ya constituidas. Sin embargo la falta de indicadores adaptados a este nuevo propósito impide evaluar correctamente dicha tarea. La fusión de los programas APAZU y PROSSAPYS, prevista en la Estructura Programática 2016, conlleva una modificación profunda de la MIR. El desafío es grande pero al mismo tiempo puede reorganizar la distinción entre obras nuevas y obras de rehabilitación o mantenimiento. Preocupa sin embargo que el cambio principal en la MIR 2015 concierne los dos indicadores de fin que se fusionan en uno sólo, confundiendo con el indicador sectorial.

La fuerza y la sostenibilidad del Programa radican en la inversión para apoyar las figuras organizativas y participativas en las localidades elegibles, que son las encargadas de cuidar la correcta ejecución del Programa y de monitorear las obras. Sin embargo, surge la necesidad de un mayor seguimiento, capacitando el personal técnicamente y administrativamente. En el caso del fortalecimiento y del apoyo a los ejecutores, la encuesta de satisfacción de la EXT 2013 hace hincapié en la insuficiencia de apoyos para llevar a cabo el monitoreo y la vigilancia de las obras. De hecho, pocas localidades de la muestra han recibido visitas. No deja de preocupar la repartición de recursos por conceptos y componentes: el presupuesto previsto para el fortalecimiento institucional de los ejecutores y la atención social y participación comunitaria ha decrecido en beneficio de un mayor número de obras físicas. Esto puede ser un resultado positivo y con mayor visibilidad pero puede al mismo tiempo significar un menor desempeño del Programa si las obras se dejan sin vigilancia, mantenimiento y monitoreo.

Se amplió la población potencial a localidades de entre 2,500 habitantes a 10,000 habitantes. Sin embargo el desempeño del Programa en este aspecto es muy periférico. Lo anterior no significa abandonar la ampliación de la población potencial sino quizás etiquetar recursos para dichas localidades. La fusión de PROSSAPYS con APAZU puede en este sentido constituir la oportunidad de enfocarse sobre localidades que sin entrar en la categoría de localidades rurales tienen las características de muchas localidades de menos de 2,500 habitantes.

● Fortalezas

1. El programa entra en una fase de fortalecimiento. El fin y el propósito están bien identificados y el diseño del programa responde adecuadamente. 2. Los dos indicadores Porcentaje de obras de alcantarillado construidas y operando y Porcentaje de obras de agua potable (MIR 2014), muestran signos alentadores en cuanto a la construcción de obras de alcantarillado. Este indicador se recuperó más que el de agua potable después de la baja entre 2012 y 2013. Ello puede significar que se tomó en cuenta una de las preocupaciones de la EED 2012, sobre el rezago que sufría el saneamiento en relación con la dotación en agua potable. 3. La sostenibilidad del programa y su fuerza siguen radicando en los recursos destinados a la creación de figuras organizativas y a la participación social en la elaboración de las obras.

● Retos y Recomendaciones

1. La efectividad del programa radica en el fortalecimiento de los ejecutores y por otro lado, de la atención social y la participación ciudadana. Sin embargo, se nota una baja entre el presupuesto probado y el presupuesto modificado de los conceptos y componentes de fortalecimiento institucional de los ejecutores y de atención social y participación comunitaria (tabla 5.3.3, EXT 2013: 143). Se recomienda proporcionar al evaluador una tabla similar para poder evaluar en el tiempo esta repartición. 2. Las ROP 2014 obligan al ejecutor a informar del monitoreo de la operación y del mantenimiento de las obras construidas (ASM 2014). Sin embargo, no se dispone de indicadores que permitan evaluar el desempeño del Programa en este sentido. Se sugiere considerar esta dimensión al momento de crear la nueva MIR después de la fusión con el programa APAZU. 3. La EXT 2013 enfatiza la necesidad de mayor flexibilidad en la operación del Programa, lo que dificulta la contabilización en tiempo de los beneficiados (Modificatorios a Anexos 2014).

● Observaciones del CONEVAL

"El Programa en 2014 y 2015 no ha identificado claramente el problema que busca atender". El objetivo principal del programa aún no se considera que contenga un enfoque de resultados puesto que no refleja claramente el cambio que se pretende generar en la población objetivo, solamente se hace referencia a la cobertura de un servicio (sistemas de agua potable y alcantarillado).

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)

Sobre la disminución paulatina de habitantes beneficiados: en años recientes el Programa ha concentrado sus esfuerzos en las localidades que hasta ahora no habían podido atenderse. Localidades, en su mayoría, menores a mil habitantes y hasta a 500 (habitantes promedio por localidad atendida 2010-2014: 468). Esto se refleja en menos habitantes beneficiados al cierre del ejercicio.

Sobre la evolución del presupuesto: habría que tomar en cuenta el cambio en la estructura financiera del Programa: anteriormente era 50% federal-50% estatal, lo cual propiciaba un mayor beneficio social. Actualmente, la estructura financiera es 70% federal-30% estatal, 80% federal-20% estatal y hasta 100% federal, si la localidad se ubica en algún municipio Sin Hambre. Estos cambios han acarreado una disminución en los habitantes beneficiados.

Sobre las Figuras Organizativas: estas son proporcionales a las localidades atendidas: a mayor número de localidades con obras, mayor número de figuras organizativas constituidas y capacitadas. Cabe señalar que en 2011, más que un logro extraordinario, hubo una programación de las metas (obras y Figuras Organizativas) conservadora. Por ello, se ha procurado una programación de metas con base en el presupuesto estimado y en los resultados promedio de ambos indicadores. Esto ha influido para que en años recientes el porcentaje de alcance no difiera tanto de lo programado.

● Indicadores de Resultados

Fin

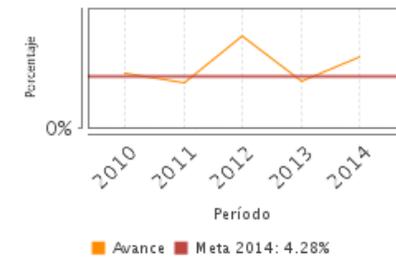
Contribuir a fortalecer la gestión integral y sustentable del agua, garantizando su acceso a la población y a los ecosistemas, mediante la construcción y ampliación de sistemas de agua potable y alcantarillado en localidades rurales.

Propósito

La población de las localidades rurales cuenta con sistemas de agua potable y alcantarillado, y participa organizadamente en la prestación de los servicios.

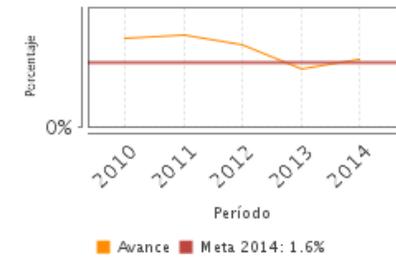
1. Porcentaje de la población de localidades rurales beneficiada con el programa con servicio de agua potable.

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2012	Anual	4.28	5.94	3.85



2. Porcentaje de la población rural beneficiada con el programa con servicio de alcantarillado

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2012	Anual	1.60	1.67	1.43



NA: No Aplica ND: No Disponible

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

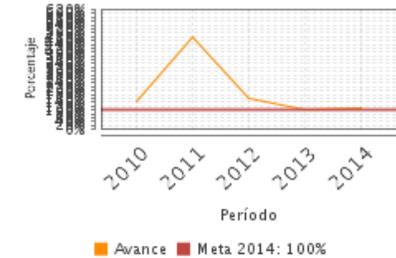
● Indicadores de Servicios y Gestión

Componentes

1. Apoyar el fortalecimiento institucional de las áreas de atención al medio rural de los Estados y Municipios durante la ejecución del Programa.
2. Infraestructura de agua potable, y alcantarillado.
3. Propiciar la participación social en la prestación de los servicios desde la planeación hasta su administración.

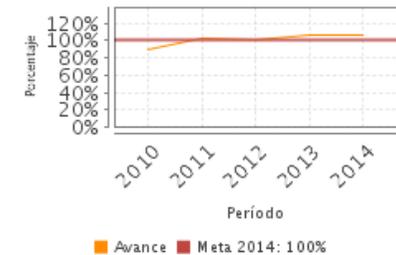
1. Porcentaje de figuras organizativas constituidas y capacitadas para colaborar en la prestación de los servicios.

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2012	Anual	100.00	106.70	100.00



2. Porcentaje de anexos formalizados

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2012	Mensual	100.00	106.90	106.90



NA: No Aplica ND: No Disponible

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

Fuentes de Información

Reglas de operación (ROP 2014), Matriz de indicadores de resultados (MIR 2014, MIR 2015), Informe completo de la evaluación específica de desempeño (EED 2012-2013), Estudio de verificación de la sostenibilidad de los servicios proporcionados por PROSSAPYS (EXT 2013), Plantilla de Población Atendida (PPA 2014), Aspectos susceptibles de mejora (ASM 2011-2015), Consideraciones sobre la evolución del presupuesto, Situación Subsector APAS 2014, Anexos de ejecución del Estado de Guerrero y sus modificatorio en 2014, Aclaración sobre la población beneficiada, Alineación sobre el PND, programa sectorial.

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

Calidad y Suficiencia de la Información disponible para la Evaluación

La información fue suficiente para llevar a cabo la evaluación, aunque quizás se hubiera podido proporcionar datos de la población atendida por localidades y no solamente por municipios. También se sugiere proporcionar una tabla anual de la repartición presupuestal por conceptos y componentes tal como lo hace la EXT 2013. Se sugiere proporcionar más información sobre sistemas mejorados tanto en agua como en alcantarillado con el fin de tener una mejor idea de la inversión que se realiza en el mantenimiento de los sistemas construidos con anterioridad. La MIR 2014 proporcionada por SHCP presenta imprecisiones, tanto en los cálculos (algunos años se tienen numerador y denominador pero no el monto de la división) como en las cifras usadas (caso en 2013 del número de habitantes en localidades rurales que varía entre el indicador de propósito de agua y el de alcantarillado). Extraña también el número de obras construidas y el número de obras planeadas que se usaron para el cálculo de los dos indicadores de componente (MIR2014) que son menores a las que aparecen en otros documentos. Se pudo identificar una discrepancia para la población atendida de 2014 en el documento de la MIR 2014 (482,000 habitantes) y el documento Población potencial, objetivo y atendida (435,531 habitantes).

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 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 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 de Unidad Administrativa:

Titular

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