

## Documento de Posición Institucional

16 - Medio Ambiente y Recursos Naturales

<b>Clave del Pp:</b>	<b>E001</b>	<b>Denominación del Pp:</b>	<b>Operación y Mantenimiento de Infraestructura Hídrica</b>
<b>Unidades Administrativas</b>	Organismo de Cuenca Aguas del Valle de México: Sistema Cutzamala (OCAVM)		
<b>Nombre de los Responsables</b>	Subdirección de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento: Uso industrial (SGAPDS)		
	Antonio Juárez Trueba (OCAVM)		
	Francisco José Muñiz Pereyra (SGAPDS)		
<b>Tipo de Evaluación</b>	<b>Procesos</b>		
<b>Año de la Evaluación</b>	2018	<b>Año del PAE de la evaluación</b>	2018

### Comentarios generales

La función de esta evaluación, es identificar cómo los procesos y las actividades conducen al logro de los resultados, definidos en el diseño del desempeño del programa “Operación y Mantenimiento de Infraestructura Hídrica”. Con su realización se espera detectar inconsistencias entre el desempeño real y el documentado o esperado, así como valorar su contribución a la solución al problema público para el que fue creado.

Para entender con detalle la operación y el funcionamiento del programa se partió de los TDR definidos y acordados con la SHCP; en lo general se construyó una cadena de valor, se identificaron los actores clave y su papel en la ejecución del programa para su análisis y valoración.

Si bien es cierto que el programa cumple con el propósito fundamental de “...abastecer con agua en bloque para los usos público urbano e industrial...”; el contexto de la evaluación señala cómo el programa se ejecuta realmente en campo y si el diseño facilita o dificulta el logro de los objetivos planteados.

En este caso, su diseño como intervención, desde el diagnóstico o la Matriz de Indicadores para Resultados, es pobre y muy general y “...no refleja la importancia del Programa, además de que no es utilizada para mejorar la gestión...”, ya que deja fuera muchos de los procesos sustantivos que se ubican especialmente en la producción de entregables, donde se centran la mayoría de los problemas.

El análisis observado en la evaluación, destaca en lo general una mayor cantidad de elementos que intervienen en su operación, que están por encima del diseño del programa, que obligan a su revisión como intervención pública, requiere una revalorización para darle la importancia estratégica que tiene, atender deficiencias y mejorar su implementación, en el corto y en el mediano plazo.

#### i. Los resultados de la evaluación

La evaluación realizada al programa, documenta los macroprocesos, procesos y subprocesos, así como una valoración de éstos en su conjunto. De especial relevancia resalta el contexto operativo del programa, que descubre una problemática operativa, técnica y social, que va más allá de las actividades cotidianas y sistemáticas reflejadas en los procesos: destacan fenómenos sociales que se desarrollan en torno a los acueductos y que demandan, conservación, vigilancia, un uso más eficiente del agua y de la infraestructura, para asegurar la sustentabilidad del recurso y resolver rezagos importantes en materia de desarrollo profesional y tecnológico, e incluso seguridad o de tenencia de la tierra, para los que el programa no tiene acciones, recursos ni respuestas.

*Clarificar las dinámicas internas del programa, es confrontar una realidad operativa que va más allá de administrar infraestructura y recursos para su operación. La triangulación utilizada en la evaluación a través de los distintos métodos de investigación empleados, que involucró individuos, teorías y datos, permitió clarificar sus dinámicas internas, que no siempre se ubican en el universo de sus procesos.*

*En este sentido, el análisis FODA, los hallazgos y las conclusiones y recomendaciones reflejan algo en común: los procesos describen una situación y el contexto de las actividades se ubican en universos diferentes, que requieren ser integrados.*

## **ii. El proceso de evaluación**

*El tiempo para la ejecución de la evaluación, se considera corto, dada la gran cantidad y, nivel de información, así como las numerosas personas entrevistadas. El contexto en el cual opera el programa es complejo y se le dedicó poco tiempo a su análisis, en los TDR no se precisa su valoración cualitativa, ni una metodología clara para abordarlo.*

*Desde la perspectiva de los operadores se considera que la evaluación dejó pendientes conceptos y variables potenciales a considerar, en especial el universo en donde opera el programa; los resultados clave e interpretación de datos de la observación directa no fueron del todo suficientemente analizados.*

*En la discusión con el grupo evaluador se encontraron deficiencias en la interpretación sobre el problema de estudio, que fue necesario precisar y orientar para lograr el propósito y objetivos de la evaluación, su justificación y viabilidad.*

*Los Términos de Referencia, se establecen como una estructura rígida, provienen de una evaluación de carácter social, la cual no del todo se adapta a las particularidades operativas del programa; adicionalmente se definen criterios que son ajenos a la operación del programa, y que no contribuyen al logro de su objetivo. Su inclusión en la valoración global puede provocar sesgos en la interpretación, distorsionando los resultados.*

## **Comentarios específicos**

### **1. Resultados de la evaluación**

- a. *Los procesos que se documentan en la evaluación, vinculados a la: planeación, comunicación, selección de destinatarios, producción de entregables y entrega, seguimiento, control, monitoreo y evaluación externa, están articulados entre sí pero no contextualizan el entorno en el que opera el programa; el enfoque interpretativo de las características cualitativas de los elementos del programa tiene limitaciones por el método empleado y no se centra en los principales procesos vinculados a la operación; contradictoriamente las recomendaciones son derivadas del contexto y no de los procesos.*
- b. *Los “cuellos de botella” identificados en el programa son nueve en total y se ubican en cada uno de los procesos documentados: en ocasiones el presupuesto autorizado por partida presupuestaria no concuerda con el presupuesto; la complejidad para acordar las fechas de corte de suministro de agua con los gobiernos de los estados; en el amplio periodo de tiempo necesario para la expedición de Títulos de Concesión; el personal sindicalizado no está disponible para atender los imprevistos o relacionado con los recortes mensuales de presupuesto realizados por la SHCP sin previo aviso.*
  - i. *Esta problemática es de todos los años y tiene alternativas de solución; lo que impacta más al proceso operativo es la carencia de una asignación presupuestal suficiente y oportuna para lograr la adecuada rehabilitación y modernización de los sistemas; la falta de personal y del necesario equipamiento para la operación.*



- ii. *Es de destacarse que la recaudación a través de las cuotas pagadas por los usuarios que reciben agua en bloque es mayor al presupuesto asignado para la operación y mantenimiento de los sistemas.*
  - iii. *Del análisis de procesos y su vinculación con el FODA, no existe una relación causal que explique más ampliamente las razones que sustentan las debilidades y amenazas del programa, que es el espacio en donde más áreas de oportunidad se tienen para la mejora del programa; muchas de las posibles acciones a implementar están fuera del alcance operativo del programa; que no requiere de formatos y manuales sino una revalorización por su papel estratégico. Las propuestas claramente dependen de las condiciones del contexto y los escenarios que pueden ser modificados.*
- c. *Las conclusiones de la evaluación, en lo general reflejan gran parte de la problemática operativa del programa, se considera que muchos de los hallazgos se identificaron al caracterizar las dinámicas internas del programa.*

*Muchas de las recomendaciones están fuera del control de las Unidades responsables: las necesidades de modernización y tecnificación de la infraestructura, equipamiento y una mayor asignación presupuestaria, así como de personal calificado han sido solicitudes recurrentes por los operadores de los sistemas desde varios años, sin que se tenga respuesta. La tendencia es a reducir la asignación presupuestaria, lo que pone en riesgo la sustentabilidad del recurso hídrico y limita cualquier acción de mejora que pueda ser implementada, a menos que se les coloque como una prioridad estratégica y de seguridad nacional.*

## **2. Proceso de evaluación e instancias participantes**

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

*La coordinación y cooperación durante el desarrollo de la evaluación entre el área de evaluación de CONAGUA y las Unidades Responsables de la operación del programa fue excelente, se contó con la participación de personal de amplia experiencia, muy activos y entusiastas, que pusieron al alcance del grupo evaluador un gran acervo de información sobre antecedentes y características operativas del programa.*

*En general, se observó una buena cooperación y comunicación entre el Área de Evaluación del ramo (DGPE-SEMARNAT) y el área de la CONAGUA que coordina la evaluación, desde la revisión de los Términos de Referencia (TDR), así como de los diferentes productos de la misma, dándose una constante retroalimentación para concluir con un informe final que cumple con los requerimientos técnicos de los TDR.*

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

*La coordinación de SHCP, permitió el desarrollo de la comunicación entre el Área de Evaluación del Sector Ambiental mediante reuniones, apoyo por correo y telefónico, de tal forma que esto permitió una retroalimentación en ambos sentidos, llegando así a resultados positivos, que permiten contar con una mejor evaluación, en pro de fortalecer la ejecución y diseño del programa.*



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

*Entre la empresa encargada de la evaluación y la Unidad de Evaluación de CONAGUA hubo una fuerte coordinación para el desarrollo de los trabajos y la interacción entre los responsables de cada uno de los procesos, los cuales mostraron interés y amplia participación.*

*El Área de Evaluación del Sector Ambiental (DGPE-SEMARNAT) no tuvo relación directa con el equipo evaluador, ya que fue a través del área de CONAGUA que se hicieron llegar las observaciones y recomendaciones a los diferentes productos de la evaluación, con el objetivo de cumplir con los TDR establecidos por la SHCP.*

- 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.\**

*El modelo de TdR empleado, para el logro de los objetivos de la evaluación es limitado, tiende a orientar el trabajo a aspectos meramente descriptivos, cuando lo que se requiere es contar con herramientas de evaluación cualitativa, que permita analizar los procesos sociales vinculados a la operación del programa, desde la base que “la realidad se construye socialmente”.*

*Hacer mayor énfasis en el significado de las acciones o contexto, permitiría explicar cómo funcionan los sistemas, como los perciben los operadores; comprender el contexto en el que operan los programas y porque es importante, más allá de la gestión; identificar consecuencias inesperadas, realizar comparaciones entre casos y descubrir patrones que ayuden a la mejora.*

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

*El Modelo de Términos de Referencia (TdR) proporciona una base metodológica que maximiza la objetividad de la Evaluación. No obstante, se observa que en dichos Términos se incluyen aspectos repetitivos, que generan confusión a los evaluadores y a las áreas de evaluación por lo que se sugiere revisar aquellos temas redundantes.*

### **3. Calidad del Informe Final de evaluación**

- a. *El informe final de la evaluación es muy amplio y complejo, es en algunos casos repetitivo y redundante, lo que lo dificulta su comprensión, lo que ha facilitado su entendimiento es las constantes reuniones con el grupo consultor, la preparación de un documento ejecutivo y la presentación con los principales actores de los resultados finales.*
- b. *El grupo consultor mostro objetividad e imparcialidad durante la evaluación y en la integración del informe final; por encima de su formación profesional, la información presentada se manejó con la objetividad necesaria para reflejar sin tendencias los procesos y el contexto en donde opera el programa.*
- c. *La información presentada en el amplio informe final en lo general presenta consistencia, los argumentos presentados a veces resultaron contradictorios y, es de destacarse que en el análisis FODA se destaca de mejor manera las áreas de oportunidad del programa, que rescata mucho del contexto del programa, que en las conclusiones y recomendaciones.*
- d. *La entrega y compromiso del equipo evaluador mostró una solidez técnica adecuada para el desarrollo de la evaluación; los contenidos del informe final muestran una adecuada integración de*



*la metodología; se percibe un reflejo del acercamiento que se tuvo con los responsables de la operación que permite darle validez a su investigación.*

*¿A quién le sirven los resultados? Es una pregunta que como UR se realizó a lo largo de la evaluación; es claro que a los ejecutores les sirve porque ven reflejadas y documentadas sus experiencias y problemática operativa de lo que viven, que se espera sirva para construir argumentos para mejorar la gestión ante agentes externos del programa.*

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

*[Indicar respuesta en una escala de 1 a 5, considerando que...*

- *1, significaría Absolutamente NO Recomendable;*
- *2, No Recomendable para la mayoría de los aspectos abordados en la evaluación y su proceso;*
- *3, Indiferente;*
- ***4, Recomendable para la mayoría de los aspectos abordados en la evaluación y su proceso;***
- *5, Absolutamente Recomendable.*

*Justificación: El grupo evaluador mostró conocimiento y experiencia en la materia de la evaluación; sus decisiones se orientaron a la aplicación de los criterios establecidos (con sus limitaciones) en los TDR, se destacó la importancia de los procesos y acciones del programa y se mantuvo el propósito para generar resultados.*

*Su participación permitió conocer los principales problemas que afectan al programa y establecer algunos mecanismos de medición y análisis; sin embargo faltó mayor análisis del contexto que rodea a la operación, que puede excluir elementos o población que es importante en la evaluación y que sus preguntas podrían estar involucradas en los procesos.*