

SAGARPA
SECRETARÍA DE AGRICULTURA,
GANADERÍA, DESARROLLO RURAL,
PESCA Y ALIMENTACIÓN



PROGRAMA DE PRODUCTIVIDAD RURAL

**Componente Infraestructura Productiva para el
Aprovechamiento Sustentable de Suelo y Agua**

ANÁLISIS DE LOS PROCESOS 2016-2017
Estado de México



PROGRAMA DE PRODUCTIVIDAD RURAL

Componente Infraestructura Productiva para el
Aprovechamiento Sustentable de Suelo y Agua (IPASSA)

ESTADO DE MEXICO

Análisis de los Procesos 2016-2017

DIRECTORIO

SAGARPA

Lic. José Eduardo Calzada Rovirosa
Secretario

C.P. Jorge Armando Narváez Narváez
Subsecretario de Agricultura

Lic. Ricardo Aguilar Castillo
Subsecretario de Alimentación y Competitividad

Mtra. Mely Romero Celis
Subsecretaria de Desarrollo Rural

M.V.Z. Francisco José Gurría Treviño
Coordinador General de Ganadería

Lic. Mario Gilberto Aguilar Sánchez
Comisionado Nacional de Acuicultura y Pesca

M.V.Z. Enrique Sánchez Cruz
Director en Jefe del SENASICA

Lic. Raúl del Bosque Dávila
Director General de Planeación y Evaluación

Ing. Julio de la Mora Razura
Delegado Federal

Ing. Víctor Manuel Ontiveros Alvarado
Subdelegado Agropecuario

Lic. Elizabeth Torres Ramos
Subdelegada de Planeación y Desarrollo Rural

Gobierno del Estado de México

Lic. Alfredo del Mazo Maza
Gobernador Constitucional del Estado

Lic. Darío Zacarias Capuchino
Secretario de Desarrollo Agropecuario

C. Fidel Almanza Monroy
Subsecretario de Desarrollo Agropecuario

Lic. Gonzalo Bojorges Conde
Director General de Agricultura de la
SEDAGRO

Lic. Guillermina Casique Vences
Director General Pecuario de la SEDAGRO

Lic. Vicente Martínez Alcántara
Dirección General de Desarrollo Rural
SEDAGRO

Mtro. Alejandro Quiroz Martínez
Coordinador de Delegaciones Regionales de
Desarrollo Agropecuario de la SEDAGRO

C. Alejandra Magaña Montoya
Jefe de la Unidad de Información, Planeación,
Programación y Evaluación de la SEDAGRO

Comité Técnico Estatal de Evaluación

Ing. Julio de la Mora Razura

Delegado Federal de la SAGARPA y Presidente del CTEE

Lic. Darío Zacarías Capuchino

Secretario de Desarrollo Agropecuario y Secretario Técnico del CTEE

Lic. Elizabeth Torres Ramos

Subdelegada de Planeación y Desarrollo Rural
de la SAGARPA

Lic. Vicente Martínez Alcántara

Director General de Desarrollo Rural
SEDAGRO

Ing. Víctor Manuel Ontiveros Alvarado

Subdelegado Agropecuario de la SAGARPA

M.V.Z. Victoriano Luis Zepeda Espinoza

Director de Sanidad Agropecuaria

Lic. Ramón Cecilio Gómez Vilchis

Subdelegado Administrativo de la SAGARPA

Lic. Gonzalo Bojorges Conde

Director General de Agricultura de la
SEDAGRO

Dr. en C. Roberto Montes de Oca Jiménez

Director de la Facultad de Medicina,
Veterinaria y Zootecnia de la UAEM

M.V.Z. Enrique Bernabé Ávila Segura

Representante No Gubernamental del
Comité Sistema Porcícola en el Estado de
México

Ing. Diana Carolina Garduño Cortez

Coordinadora del Comité Técnico Estatal de Evaluación

Red Agroinnova Chiapas, S.C.

Entidad Consultora Estatal (ECE)

ISC. Bernardo Mendoza Reyes

Director de la Entidad Consultora Estatal

Contenido

Introducción.....	1
Capítulo 1. Elementos clave del diseño del Componente.....	3
Capítulo 2. Análisis de los procesos del Componente.....	6
2.1 Planeación y coordinación con la Unidad Responsable	6
2.2 Integración de grupos.....	9
2.3 Elaboración, dictamen y autorización de proyectos.....	10
2.4 Supervisión, seguimiento y evaluación	12
Capítulo 3. Conclusiones y recomendaciones.....	15
3.1 Conclusiones.....	15
3.2 Recomendaciones	16
Bibliografía	18
Anexo 1. Diagrama de Proceso operativo del Componente de IPASSA.....	19

Contenido de Tablas

Tabla 1. Actividades de los procesos del Componente de IPASSA.....	5
Tabla 2. Problemática en Atención en el Estado de México.	7
Tabla 3. Comités Pro-Proyectos	9

Introducción

La Evaluación del Programa de Desarrollo Rural en su Componente de Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable de Suelo y Agua (IPASSA) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), surge de la necesidad de poner en marcha procesos analíticos y sistemáticos que permitan garantizar la correcta aplicación de los fondos públicos y se constituye en un valioso instrumento que contribuye a mejorar la calidad del gasto y fortalecer la transparencia y rendición de cuentas sobre la administración y el ejercicio de los recursos.

La evaluación externa del Componente obedece al mandato establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, el Programa Anual de Evaluación y a lo dispuesto en las Reglas de Operación aplicables, en el sentido de que los programas deben ser evaluado por una entidad externa a la dependencia.

El estudio utilizó información documental y de campo para desarrollar el análisis de los temas sobre el Programa y Seguimiento a los apoyos, la información de campo se obtuvo a partir de la aplicación de un cuestionario a los beneficiarios 2016 de este componente.

Los distintos temas de la evaluación estatal del funcionamiento y la operación del Componente IPASSA se desarrollaron considerando las acciones y el desempeño de las distintas instancias involucradas en su gestión, lo cual incluye tanto a la SAGARPA como la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO) en el Estado de México.

El Análisis de Procesos se orienta a determinar si la ejecución del Componente en el Estado se apoya en una planeación y una gestión basadas en resultados. Se valora si la operación del

mismo se lleva a cabo de manera eficiente y eficaz, así como si sus acciones son conducentes a resolver la problemática atendida. Planteándose los siguientes objetivos:

Objetivo general para el análisis de procesos: Es realizar un análisis de la gestión operativa del Componente de IPASSA en el Estado en 2016 y los avances de 2017, que permita establecer y explicar las interacciones clave que ocurren al interior de un conjunto de procesos sustantivos que intervienen en la operación del Componente, a fin de valorar la medida en que se encuentran orientados al **logro de resultados y proponer mejoras para la operación 2018**.

Objetivos específicos del análisis de procesos:

- Describir la gestión operativa del Componente mediante sus procesos a nivel estatal.
- Identificar y analizar las fortalezas y debilidades, -normativas y operativas-, que caracterizan la gestión del Componente.
- Analizar si la gestión y la articulación de los procesos contribuyen al logro del objetivo del Componente.

En este sentido, el análisis identifica las causas que explican los procesos y fenómenos observados en relación con cada uno de los temas de evaluación abordados. Dicho análisis es fundamentalmente de carácter cualitativo; aunque, en la medida en que se dispone de información estadística, el estudio se complementa con un análisis cuantitativo de las variables relevantes. Finalmente, el análisis considera las conclusiones y recomendaciones; indicando con claridad el qué, el para qué y el cómo se deberán implementar las mejoras propuestas.

Capítulo 1. Elementos clave del diseño del Componente

La operación del Componente de IPASSA en el Estado toma como elementos normativos centrales las Reglas de Operación (ROP) para el ejercicio 2016 y los lineamientos específicos del programa, bajo los cuales se sustenta la focalización de acciones hacia proyectos de captación de agua, considerando que en esta normativa se otorga mayor flexibilidad en el establecimiento de prioridades por parte de la Entidad ejecutora; sin embargo, en las ROP se establece también la operación del programa con apoyos y servicios para el desarrollo de proyectos, los cuales son integrales con el objetivo del Programa para posteriormente centrarse en el al componente de IPASSA.

El objetivo general del Programa de Productividad Rural es que *los pequeños productores agropecuarios incrementen su productividad total*. Y el objetivo Específico del Componente es *apoyar a los productores agropecuarios de las regiones con poca disponibilidad de agua y procesos de erosión para aprovechar sustentablemente los recursos naturales asociados con sus actividades productivas*.

Los elementos normativos a nivel estatal son el Convenio de Coordinación SAGARPA-Gobierno del Estado y su Anexo Técnico de Ejecución para el ejercicio fiscal de 2016, en el cual se establecen las metas, montos de operación por municipio, y concepto de apoyo, mismos que se elaboran por Gobierno del Estado considerando el marco normativo federal (ROP y lineamientos de operación), sin embargo, quien finalmente decide la operación del programa en la entidad es la Comisión Técnica del programa por parte de la entidad ejecutora, sin que exista una clara definición de los criterios de asignación de apoyos y su correspondencia con los elementos normativos a nivel federal.

En este sentido las ROP definen como población objetivo a “los pequeños productores que habitan localidades de alta y muy alta marginación, que se encuentran fuera de los padrones de

apoyo de la Secretaría o bien, que no han accedido a los apoyos de Componentes que operan a través de convocatoria; así como a los ubicados en municipios con actividad agropecuaria, de alta y muy alta marginación y que participan en la Cruzada Nacional contra el Hambre”.

Respecto a este punto, la Entidad tomó en cuenta a dos municipios que se establecen en el Plan Estratégico del Estado de México 2016 y con base a lo establecido en el Artículo 78, Fracción I *“Pertener al municipio determinado como prioritario, del Anexo XIX de estas Reglas de Operación, el cual solamente podrá ser modificado por la Unidad Responsable a solicitud de la Delegación de la SAGARPA”*, en el entendido que estos municipios designados se encuentran en el listado del ANEXO XVIII (*Municipios Potenciales de Atención Prioritaria para el Componente IPASSA -referido para este caso como “INFRAESTRUCTURA”- y para PRODEZA*). **PRODEZA:** Componente Desarrollo de las Zonas Áridas.

Los actores que participan en el Componente son los siguientes:

- I. **Unidad Responsable:** SAGARPA
- II. **Instancia Ejecutora:** SEDAGRO
- III. **Solicitante:** Grupo de personas interesadas que ingresan la solicitud para recibir el apoyo
- IV. **Beneficiario:** Grupo de personas cuya solicitud fue dictaminada como positivo para recibir el recurso para el proyecto.
- V. **Empresa proveedora:** Instancia independiente que suministra el material y la asesoría al proyecto.

La recursividad del sistema en las actividades del proceso involucra la interacción de los actores de este Componente con otras instancias (Comité Técnico Estatal de Evaluación, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Entidades Consultoras Evaluadoras). Es por ello, la importancia de establecer la sucesión de actividades que guíen el camino hacia los objetivos antes mencionados, con un diagrama de flujo que se muestra en el Anexo 1, por lo que, de manera enunciativa a continuación se muestran los principales procesos que engloban las actividades:

Tabla 1. Actividades de los procesos del Componente de IPASSA.

Procesos	Actividades del Diagrama de Flujo
1. Planeación y coordinación con la Unidad Responsable.	<ul style="list-style-type: none"> • Instauración de Comité Estatal de Desarrollo Rural y Grupo de Trabajo. • Definición de Zonas por atender. • Difusión.
2. Integración de grupos.	<ul style="list-style-type: none"> • Integración de grupos. • Diagnóstico.
3. Elaboración, dictamen y autorización de proyectos.	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de proyecto. • Integración de expedientes. • Dictaminación. • Autorización. • Convenio de concertación.
4. Supervisión, seguimiento y evaluación.	<ul style="list-style-type: none"> • Visitas de supervisión IE, etapas 1 y 2. • Obras y prácticas bajo modalidad de ejecución directa. • Obras ejecutadas bajo modalidad por contrato de obra. • Visitas de supervisión IE etapa 3, visitas de supervisión de la UR. • Término de obras y prácticas. • Entrega de obras comprometidas.

Fuente: Elaboración propia basado de los Términos de Referencia para el Monitoreo y Evaluación Estatal 2016.

En la operación del componente se hace uso de los recursos para el pago de elaboración de proyectos establecido en los criterios de las ROP, a través de la Comisión Técnica del programa, formada por especialistas en proyectos y obras IPASSA, recursos que resultan insuficientes para la incorporación de nuevos prestadores de servicios profesionales para la integración de un equipo multidisciplinario.

Capítulo 2. Análisis de los procesos del Componente

En este Capítulo se detalla la revisión de las actividades sucesivas que se realizan con el objetivo determinado del Componente de IPASSA, con el propósito de percibir sus características y cualidades que retroalimenten a los procesos de las políticas públicas.

2.1 Planeación y coordinación con la Unidad Responsable

Existe una coordinación para efecto de programación de proyectos, coexistiendo con seguimiento mínimamente necesario por parte de la Delegación sobre el cumplimiento normativo.

En el caso de la coordinación en otras instancias como la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA) se limita a la distribución de las regiones o municipios de atención para cada instancia, a fin de no traslapar los esfuerzos, promoviendo esta, programas de desarrollo complementados por el Componente de IPASSA en el aprovechamiento sustentable de recursos naturales.

Cabe mencionar que la SAGARPA interviene en la planeación y la operación del Componente, de tal forma que todo el esquema operativo de este es diseñado por el Comité Estatal de Desarrollo Rural (CEDR), integrado por SAGARPA y SEDAGRO.

La CEDR cumple con la planeación al elaborar el Plan Estratégico de Desarrollo Rural del Estado de México 2016, basado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el cual menciona la construcción de un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la Seguridad Alimentaria del país, como objetivo específico para atender la Problemática de Atención Estatal.

Tabla 2. Problemática en Atención en el Estado de México.

Problemática a atender	Acciones de mejora	Resultado y Meta esperado	Indicadores 2016	Parámetros Técnicos
Escasa disponibilidad de agua que provocan la disminución de la producción agrícola	Infraestructura para capacitación manejo y almacenamiento de agua: presas (mampostería, concreto), bordos de cortina de tierra, aljibes, ollas de agua, tanques de almacenamiento y las obras auxiliares de éstas.	Obras de captación de agua para aprovechamiento en la agricultura	Agua captada	Superficie beneficiada
Erosión de suelos por las prácticas agrícolas y pecuarias	Práctica de conservación de suelo y agua: Terrazas, Tinajas ciegas, barreras vivas, prácticas productivo-conservacionistas (cambio a cultivos por adaptabilidad y menor impacto en suelo).	Obras de conservación de suelo y agua para aprovechamiento en la agricultura	Mejoramiento de suelos Incremento en rendimientos de cultivo de nopal tuna	Superficie recuperada % Incremento de rendimiento

Fuente: Plan Estratégico del Estado de México.

El Plan Estratégico de Desarrollo Rural del Estado de México tiene como objetivo específico el que tienen las ROP. Respecto a prioridades Estatales se enfocó en la actividad agrícola del nopal en 8 municipios de la Entidad (Axapusco, Nopaltepec, Hueyoxtla, Otumba, San Martín de las Pirámides, Temascalapa, Teotihuacán y Zumpango) que no pertenecen al listado de 34 municipios que menciona el Anexo XVIII de las ROP, pero que cumple con lo establecido en el Artículo 78, Fracción I, por lo que se solicitó la inclusión de estos municipios como prioritarios para el Componente mediante el oficio No. 135.02.03.143/2016 del 09 de febrero de 2016 por parte de la Delegación de la SAGARPA del Estado de México y la cual se tuvo una respuesta favorable por parte de la Dirección General de Desarrollo Rural de la SEDAGRO el 15 de febrero de 2018 bajo en el oficio No. 410.-00034/2016.

La operación del programa en la entidad está basada en la disponibilidad presupuestal que se ve reflejada en el Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio Fiscal 2016, donde

posteriormente el Estado define cómo se distribuirán los montos en cada programa que opera en concurrencia con el Gobierno del Estado de México, elaborando así el 25 de febrero de 2016 el Anexo Técnico de ejecución para el ejercicio presupuestal 2016.

Tanto el estado como la federación asumen sus funciones de entidades ejecutora y normativa respectivamente, el cual es una relación de trabajo y colaboración para sacar a delante al Componente.

No existen como tal, procesos participativos de planeación del IPASSA en el estado, sin embargo, existen avances en la priorización de acciones conforme a la problemática en él en los últimos años por los cambios en el temporal, que han afectado a las actividades agropecuarias y a la población rural, lo cual ha implicado que la operación de la mayor parte de los programas estatales se enfoquen hacia la conservación y uso eficiente del recurso agua.

Esta visión de la operación del Componente hacia proyectos de captación del agua es un elemento que en el caso de esta región del centro del país se convierte en un elemento estratégico con una visión de largo plazo que busca alternativas para mejorar los niveles de captación del agua de lluvia y su disponibilidad para el desarrollo de las actividades agropecuarias y demás actividades propias del medio rural.

En las ROP la entidad ejecutora del gasto asume un papel más autónomo en la selección del área de atención del Componente en términos de municipios y localidades, a fin de evitar la dispersión de los recursos y proponer proyectos de mayor impacto, lo cual abre la posibilidad al diseño de procesos en estas áreas o regiones definidas, partiendo de los presupuestos disponibles para la operación del componente IPASSA. Sin embargo, al definir la población objetivo en las distintas regiones del Estado estableciendo prioridades, se deben considerar otras acciones que con lleven a que la ejecución del proyecto ya en físico tenga un mayor impacto y realmente atienda las necesidades de la población objetivo.

Se requiere, además, diseñar e implementar procesos de planeación estratégica al interior de la entidad ejecutora del gasto, considerando la intervención bajo enfoques participativos de los diferentes actores en la ejecución del programa.

No se observan elementos concretos de planeación, ni líneas estratégicas planteadas sobre manejo sustentable, por lo que no se establecen metas y objetivos a mediano y largo plazo, pero sí se identifican esfuerzos de programación con algunos criterios de priorización tales como el enfoque territorial y la priorización en función de reglas de operación.

En general no existe un acompañamiento técnico que permee al uso equilibrado de los recursos.

2.2 Integración de grupos

Se realiza por parte del Ejecutor, designando un presidente, un secretario, un tesorero y dos miembros de la contraloría social, entre los cuales esté representada la autoridad local por el tipo de tenencia del terreno que involucre el proyecto.

El Componente en el Estado se maneja bajo los criterios de operación focalizada, de tal forma que la identificación de proyectos se realiza con criterios técnicos a través de la formulación de las propuestas técnicas y el cumplimiento de los requisitos del Comité Pro-proyecto por parte de los beneficiarios. Estos grupos son pertenecientes a dos municipios que estipula el Plan Estratégico (tabla 3).

Tabla 3. Comités Pro-Proyectos

	Nombre del Proyecto	Municipio	Número de Integrantes
1	Ixtlahuaca	San Martín de las Pirámides	18
2	Santa María Palapa		16
3	Santiago Tepetitlán		27
4	San Felipe Teotitlán	Nopaltepec	17

Fuente: Actas FACEM 2016

El total de beneficiarios es de 78 y el Comité Pro-Proyecto con más participantes es el de Santiago Tepetitlán. Los grupos solicitantes fueron integrados por iniciativa propia desde 2015. Pero quedaron aplazados hasta 2016 por falta de recurso presupuestal.

Durante este proceso se incluye la elaboración de los proyectos hasta integrar las propuestas junto con el expediente de los beneficiarios para ser autorizados por el Comité Técnico y posteriormente la solicitud al Fideicomiso Fondo Alianza para el Campo del Estado de México (FACEM) para la autorización de recursos. Es importante señalar que en este proceso de priorización solamente interviene el Comité Técnico de Desarrollo Rural (CTDR) del Estado de México, que está integrado por la SAGARPA y la SEDAGRO. Sin embargo, la estructura operativa en que se encuentran situados estos Comité Pro-proyecto (CADER, DDR) solo tiene participación en la supervisión de los proyectos autorizados por este CTDR.

En todo el proceso se requiere de un ejercicio de planeación y elaboración de manuales de procedimientos, debido a que en muchas ocasiones la integración del expediente y la formulación de las propuestas técnicas se llevan más tiempo del esperado.

Durante estas actividades, el trabajo en las localidades para la realización de los proyectos, la integración del expediente y la constitución del Comité Pro-Proyecto, son elementos que pueden llevar a la cancelación de propuestas por no cumplir la normatividad o por la falta de participación de los beneficiarios.

2.3 Elaboración, dictamen y autorización de proyectos

La selección de solicitudes se determina por la viabilidad técnica, económica y legal de los proyectos y solicitudes, así como por las prioridades que a nivel estatal fije el Comité Estatal de Desarrollo Rural. Se deberá observar que el proyecto establezca el impacto productivo y la creación de empleo, como soporte de la pertinencia económica del mismo. En el caso de la infraestructura de almacenamiento de agua se deberá observar que el proyecto privilegie la

inclusión de la obra (factible de realizar en el territorio) con el mayor impacto y menor costo. La dictaminación se realiza en el Grupo de Trabajo del Componente que se forme en el marco del Comité Estatal de Desarrollo Rural.

El criterio técnico es el que predomina para la inclusión de un proyecto de una región determinada, pero no hay una lista de solicitudes sobre las cuales se tenga que dictaminar, sino más bien es a través de la estructura de la entidad ejecutora (residentes y equipo técnico) que se identifican las obras y proyectos posibles a operar en el Estado.

Estos criterios son manejados por esta Comisión Técnica, pero no son del conocimiento de los beneficiarios, de tal forma que no existe un proceso claro sobre la selección de proyectos.

La orientación del programa hacia la construcción de pequeños cuerpos de agua busca atacar uno de los problemas prioritarios identificados por los operadores del Componente.

Falta hacer un análisis al interior de cada municipio beneficiado sobre el impacto de las obras en términos de número de beneficiarios, superficie agrícola habilitada, número de cabezas de ganado, etc.

En cada uno de los dos municipios los conceptos de apoyo son la construcción de cajas de agua, el costo de la elaboración, incorporación de vegetación y puesta en marcha del proyecto.

En un enfoque más integral se requiere la puesta en operación de acciones más diversas considerando el resto de los conceptos del componente (suelo y vegetación).

Ejecución de proyectos

La ejecución de los proyectos está precedida del cumplimiento de la normatividad vigente (listado de precios, integración de los Comités Sistema Producto (CSP), expedientes, etc.). El cumplimiento de dichos requerimientos acota en cierta medida el dinamismo de las etapas con problemas, como son la disponibilidad y oportunidad de los recursos (Radicaciones y liberación

de recursos al proyecto), la selección, promoción de las localidades y la elaboración de los proyectos una vez aprobadas las localidades.

Los proyectos deben generar ingreso para las personas de las comunidades o grupos beneficiados, ya que se les paga por la construcción de las obras, sobre todo de las de conservación de suelo y plantación de especies nativas.

En el Estado de México, el componente IPASSA está atendiendo una problemática que se ha considerado prioritaria enfocada al recurso agua, sin embargo, no existe un diagnóstico estatal que haya sido la base para la determinación de las acciones, con objetivos y metas cuantificables, por esta razón, no es posible una valoración del grado de avance en la solución de la problemática; sin embargo, sí es posible identificar, con base en las variables evaluadas (arreglo institucional, planeación, articulación con otros programas, pertinencia y eficiencia, focalización y cobertura, sistemas de información, esquema de supervisión, percepción de los beneficiarios, seguimiento de los apoyos y, transparencia y rendición de cuentas), la situación actual y las áreas de mejora del funcionamiento del Componente en el estado.

2.4 Supervisión, seguimiento y evaluación

La supervisión es realizada con el apoyo de la Delegación de SAGARPA y sus resultados se informan en el seno del Comité de Selección de Proyectos.

El monitoreo de la operación de los indicadores de desempeño del programa está establecido en las reglas de operación como parte fundamental de las funciones de la Instancia Ejecutora del Gasto y la Delegación de la SAGARPA, utilizando la MIR o cualquier otro instrumento de planificación con indicadores de seguimiento. En el Estado, sin embargo, la participación de esta dependencia solamente se circunscribe en recabar la información de la ejecución de las obras al final del ejercicio.

La supervisión recae fundamentalmente en visitas mensuales de campo para verificar el avance físico de las obras respecto al calendario de ejecución y en esta tarea participa únicamente la Instancia Estatal Gubernamental (IEG) con gastos de operación del programa.

El monitoreo se realiza para todos los indicadores relevantes de la gestión del Programa contenidos en la MIR estatal, es realizado con la periodicidad adecuada para cada indicador, personal del Comité Técnico de Evaluaciones Externas (CTEE).

El programa de supervisión es ejecutado por la instancia normativa que corresponde en este caso a la SAGARPA, quien la lleva a cabo a partir de un esquema de muestreo determinado desde oficinas centrales con procesos estandarizados y con el rigor estadístico requerido, y está centrado en la correcta aplicación de los recursos por la IEG y la terminación de las obras.

El proceso de supervisión de los Comités Pro-proyectos realizado por la Entidad Normativa y propiamente es la principal intervención de ésta en el ciclo de operación del programa. Sin embargo, es un proceso regulado por oficinas centrales en México, con un procedimiento estandarizado que considera un muestreo estadístico para la verificación del nivel de cumplimiento. Dicho proceso no valora impactos, sino que se dirige fundamentalmente a constatar la terminación de las obras o el porcentaje de avance y en su caso las causas de los retrasos.

De acuerdo a una de las entrevistas realizadas a funcionarios, la información generada no se le ha dado el valor para corregir errores o puntos débiles en la operación, sino más bien solamente es considerada como un proceso administrativo para informar aplicación de recursos y cumplimiento de la normativa de comprobación legal de los recursos ejercidos en el programa.

Se recomienda realizar mayores controles de seguimiento de manera conjunta con la entidad ejecutora, tomando en cuenta medición de indicadores de gestión, de resultados y de impactos.

El seguimiento a los apoyos no existe como tal, sino que se deriva de la formulación del proyecto y la programación de actividades establecida en el mismo, pero la orientación de esta supervisión es hacia la terminación de las obras en el período del ejercicio anual establecido por normativa y la supervisión de los trabajos efectuados por las empresas constructoras contratadas para poder liberar los recursos conforme a los avances detectados.

Tampoco existe un proceso de seguimiento posterior, ya que normalmente, por política de operación, en los siguientes años se busca atender otras áreas y con diferentes beneficiarios. Es recomendable dar seguimiento a través de otro tipo de instrumentos que incluyan servicios de capacitación y asistencia técnica en las actividades relacionadas con el tipo de proyecto implementado.

La información que se genera en las visitas de seguimiento tiene utilidad solamente para detectar retrasos o fallas en la ejecución de las obras; pero no hay una sistematización de este seguimiento, ni existen indicadores para su medición, por lo cual esta información no se utiliza en retroalimentar el proceso de ejecución y asignación de recursos. El único instrumento de planeación con utilidad práctica es el estudio de factibilidad.

Existe un importante cúmulo de experiencias de los operadores del componente y del personal técnico a cargo de las obras, sin embargo, en la actualidad esta experiencia no está sistematizada y los procesos de planeación no se han desarrollado por las dependencias participantes.

Capítulo 3. Conclusiones y recomendaciones

En las zonas rurales del Estado de México, como en el resto del país, el deterioro y degradación de los recursos naturales asociados con las actividades agropecuarias, justifica la operación del Componente IPASSA dentro de los programas de la SAGARPA, para mejorar el uso, manejo y conservación del suelo, agua y vegetación, acorde a mejorar las actividades productivas que permitan mejorar el ingreso y niveles de vida de la población rural.

La mayor apertura y flexibilidad de las reglas de operación faculta a las entidades ejecutoras y normativas en el estado para definir los municipios a operar en cada ejercicio, priorizando acciones.

En este sentido, en la operación del programa en el estado, con base en el esquema de la evaluación de un óptimo funcionamiento, podemos señalar las siguientes conclusiones.

3.1 Conclusiones

No existe una planeación homogénea para el componente a nivel nacional pues cada estado aplica sus propios criterios de distribución y orientación de recursos, en lo que consideran las necesidades de atención en las zonas prioritarias.

Se observan áreas de oportunidad en la etapa de planeación, ya que los ejercicios que se elaboran a nivel estado se abocan a un proceso de distribución de recursos, sin metas y objetivos a largo plazo y por lo tanto no existe como tal un documento de identificación de elementos estratégicos de acción.

La coordinación institucional en general es calificada como buena, pero solo se limita a la etapa de programación.

A pesar de ser incluido en el nombre del programa, la palabra “sustentabilidad”, no ha permeado en los niveles institucionales.

Su funcionamiento es lento e ineficiente, con operación efectiva de casi dos años y sin planear obras complementarias provocando, en específico, que el aprovechamiento del agua sea el más directo (abrevaderos) y con bajo impacto en productividad; sustentabilidad de los recursos naturales y en última instancia, en el desarrollo territorial.

No existe una retroalimentación a los procesos de gestión y operación, porque se observan limitaciones fuertes en las vías de comunicación y coordinación institucional entre la entidad normativa y la IE, quien a través de una mayor flexibilidad de las ROP ha venido adquiriendo mayor independencia en el manejo del programa y consecuentemente muchas de las acciones establecidas en los Convenios de Coordinación para el ejercicio de concurrencia solamente quedan en papel, sin realmente llevarse a la práctica. Por lo tanto, los resultados de la supervisión generalmente se etiquetan como procesos administrativos de control de las cuentas públicas, pero tienen poca aplicación como recomendaciones de mejora en las diferentes etapas de operación del programa.

3.2 Recomendaciones

Impulsar ejercicios de planeación para el componente que permitan establecer y contar con diagnósticos que deriven en líneas estratégicas, metas y objetivos para sobre ello orientar las acciones.

La coordinación institucional debe trascender más allá del cumplimiento de la normatividad vigente, e integrar una planeación participativa de la que se apropien los actores involucrados. Incluso estos ejercicios trascienden el componente, siendo necesaria su vinculación vertical y horizontal con otras acciones de políticas de apoyo.

Dentro del diseño y ejecución del programa se debe considerar afianzar el tema de sustentabilidad, en todos los aspectos.

El Componente requiere de instrumentos de planeación que combinen criterios como grado de marginación, indicadores de degradación o deterioro de los recursos suelo, agua y vegetación, de tal forma que pueda definirse la población objetivo a ser atendida por el programa, con horizontes de planeación en el corto, mediano y largo plazo, además de diferentes escenarios, considerando las variaciones en los techos presupuestales históricos, pudiendo complementarse con información disponible a nivel estatal y federal que puede ser utilizada, como el Plan Estatal de Desarrollo, el Programa de Productividad Rural, el Atlas Geográfico de SEMARNAT, las Agroestadísticas de SEDAGRO, etc.

Iniciar acciones de mejora continua que consideren estandarización de procesos, indicadores de resultados e impacto, procesos participativos de planeación, focalización de acciones y prioridades alineados a los instrumentos de política nacional y estatal, así como sistematizar el diseño del proceso de operación del programa considerando responsables, tiempos, tareas, con una orientación hacia resultados, a través de la elaboración de manuales de procedimientos que detallen funciones y responsabilidades de cada institución, área administrativa o funcionario.

Bibliografía

- Anexo Técnico de Ejecución para el ejercicio presupuestal 2016 del Estado de México, 29 de febrero del 2016.
- Términos de referencia para el Monitoreo y Evaluación Estatal 2016, Componente de Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable de Suelo y Agua.
- Reglas de Operación 2016, 25 de diciembre de 2015.
- Plan Estratégico de Desarrollo Rural, Estado de México 2016.
- Actas Fideicomiso Fondo Alianza para el Campo del Estado de México del año 2016.
- Actas del Grupo de Trabajo del Componente de Infraestructura productiva para Aprovechamiento Sustentable de Suelo y Agua (IPASSA) del Comité Estatal de Desarrollo Rural 2016.
- Sistema de monitoreo de indicadores de gestión y de resultados.

Anexo 1. Diagrama de Proceso operativo del Componente de IPASSA

