



Resumen Ejecutivo

Evaluación de Consistencia y Resultados Alianza para el Campo, Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (CONVENIO)

Introducción

El artículo 134 constitucional establece que los recursos de que dispongan los tres órdenes de gobierno se administrarán “con **eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez**; para cumplir con los objetivos a los que están destinados. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos [...]

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas [...]

A su vez la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en su artículo 85 señala que **los recursos transferidos por la federación y que ejerzan las entidades federativas, los municipios, o cualquier ente público de carácter local, serán evaluados** conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta ley, con base en **indicadores estratégicos y de gestión** por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos observando los requisitos de información correspondientes.

Por su parte, el artículo 110 de la LFPRH, señala: “La evaluación del desempeño se realizará a través de la **verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas**, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales”.

La misma ley en su artículo 78 refiere que:

“Las dependencias, o las entidades a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector, deberán realizar una evaluación de resultados de



los programas...por conducto de expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas. Las evaluaciones se realizarán conforme al programa anual que al efecto se establezca. Las dependencias y entidades deberán reportar el resultado de las evaluaciones en los informes trimestrales que correspondan [...]"

Bajo este contexto legal, el **estado de Colima a través de la Secretaría de Planeación y Finanzas, estableció en el Programa Anual de Evaluación 2016 una Evaluación de Consistencia y Resultados, al Convenio Alianza para el Campo bajo el Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura para el ejercicio fiscal 2017.**

El tipo de evaluación seleccionada para este programa está señalado en el inciso "A" numeral I del artículo décimo sexto de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública¹ cuyos Términos de Referencia (TdR) son previstos en el artículo décimo octavo de dichos lineamientos² que consideran 6 rubros a evaluar:

- ▶ Diseño,
- ▶ Planeación y orientación a resultados,
- ▶ Cobertura y focalización,
- ▶ Operación,
- ▶ Percepción de la población Atendida y,
- ▶ Medición de Resultados.

Esta evaluación realiza el análisis del Convenio de Alianza para el Campo bajo el Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, el cual tiene por **objetivo evaluar la pertinencia del uso de los recursos del fondo para el ejercicio fiscal 2017 y la evaluación de Consistencia y Resultados del Programa Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura.**

¹ Evaluación de Consistencia y Resultados: analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores.

² La evaluación de consistencia y resultados deberá ser realizada mediante trabajo de gabinete, y el informe correspondiente deberá incluir un análisis conforme a los siguientes criterios: En materia de diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo, y de resultados.



Principales hallazgos.

El desarrollo del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas es complejo y complicado. Con el propósito de asegurar la eficiencia en la entrega de los recursos, el Gobierno Federal establece el Sistema de Información del Sector Rural (SISER), No obstante, **el SISER funciona parcialmente por lo que el problema de la obtención de información oportuna sigue existiendo.**

El **convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable 2015 – 2018** conjunta la intención de los participantes; Gobierno Federal y Gobierno del Estado de Colima en “Conseguir los objetivos de la planeación nacional, establecer los procedimientos de Coordinación en materia de Desarrollo Rural Sustentable, así como propiciar la planeación del desarrollo agropecuario, acuícola y pesquero integral del Estado de Colima”.

En las **reglas de operación del Programa de Concurrencia** se establecen los conceptos, requisitos, procedimientos para acceder a los incentivos y la mecánica operativa de los componentes.

El **Anexo Técnico de Ejecución** es el instrumento sobre el cual se establecen los montos y las metas que se han comprometido en el Convenio de Coordinación 2015 – 2018, y en el que se pueden observar los objetivos, las líneas de acción, las metas programáticas y los montos asignados para el Programa de Concurrencia y de los otros componentes.

El Programa de Concurrencia con las Entidades federativas **debería generar información acerca de los beneficiarios, características, su posición en los estratos E”, E3, E4, E5, así como del grado de marginación**, tal como se establece en CONAPO y la contribución que realiza para el Sistema Nacional de la Cruzada Contra el Hambre. Con ello contribuiría a alcanzar el Fin de la estrategia 4.10 del Plan Nacional de Desarrollo y al Plan de Desarrollo del Gobierno de Colima.

En las Reglas de Operación programa de concurrencia con las entidades federativas 2017 establece específicamente que **la población objetivo está compuesta por las unidades de producción agrícola, pecuaria, de pesca y acuícola; “se atenderá prioritariamente los municipios establecidos en el Sistema Nacional Contra el Hambre, “Sin Hambre” (...) así como aquellas localidades de media, alta y muy alta marginación, conforme a la clasificación de CONAPO.**

En Colima existen 2,154 Unidades productivas ganaderas y el PCEF atendió 260 unidades pecuarias principalmente en los municipios de Colima, Cómala y



Manzanillo que es donde se concentra cerca del 55% de la UP ganaderas de la Entidad. En Colima se tienen 293 Unidades de producción acuícola ubicadas en 4 zonas aptas para esta actividad, concentrándose en la zona costera para la pesca y en zonas de clima templado para el cultivo de especies acuícolas como tilapia, bagre y camarón. (PCEF Compendio de Indicadores 2016, 2017).

Sin embargo, derivado de las reuniones sostenidas con el personal del programa, se observa que, en realidad, **por las características del programa, la población atendida se refieren al total de los beneficiarios que lograron ingresar sus solicitudes en la ventanilla (1,688 beneficiarios)**, de acuerdo con el Soporte de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal al 31 de diciembre del 2017.

La información obtenida demuestra que se atendieron 1,483 beneficiarios, de los cuales el 86.45% son hombres y el 13.55 son mujeres. Por rango de edad, el 34.46% tiene más de 65 años; el 61.90% tiene entre 30 y 64 años; 3.51%; el 3.51% tiene entre 18 y 29 años; y un 0.13% tiene entre 13 y 17 años.

De acuerdo al rango de edad, el 96.36% de los beneficiarios tiene experiencia en las actividades Agrícolas, pecuarias, acuícolas y pesqueras, pues su edad se encuentra entre los 30 y más de 65 años, por lo que ofrece seguridad en el desarrollo de los proyectos. Sin embargo, la población joven que ha sido beneficiada en el ejercicio 2017 y que está en el rango de los 13 a los 17 años es apenas un 3.64%, lo que implica que poca población en ese rango de edad se está incorporando a las actividades agropecuarias y pesqueras, y que es posible que en el corto plazo no existe una generación de recambio en el sector rural del Estado de Colima.

A lo largo de la evolución del programa, desde que se instrumentó como Alianza para el Campo, después como Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, y actualmente como Programa de Concurrencia se ha orientado a la aplicación de recursos para impulsar a la producción y la productividad del sector rural, sus objetivos se han adecuado a éste propósito.



Análisis FODA

Análisis organizacional

Fortalezas:

- ▶ El programa cuenta con una amplia experiencia que se nutre de su desarrollo histórico y de los distintos cambios de nombre para llegar a ser un programa consolidado con el nombre de Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas.
- ▶ Las poblaciones: potencial, objetivo y atendida, se encuentran claramente cuantificadas en, al menos, la última dos evaluaciones del programa.
- ▶ La institución está desarrollando capacidades técnico – operativas entre el personal técnico que atiende al programa, que deben ser aprovechadas en todo el proceso programático.
- ▶ La selección de la población objetivo tiene criterios bien definidos; Unidades de Producción; Estratos E2, E3, E4 y E5, y municipios de la Cruzada Contra el Hambre.
- ▶ Enfocar la atención en los estratos E2, E3, E4 y E5, de las Unidades Económicas en el Sector Rural y Pesquero para asegurar su desarrollo.
- ▶ Aprovechar el conocimiento sobre el impacto que el programa ha tenido en la productividad de las unidades de producción y que se encuentra en las evaluaciones realizadas.

Debilidades:

- ▶ Los aportes del programa a las metas nacionales y estatales no son debidamente valorados como resultado de un diseño inadecuado de la MIR.
- ▶ El Programa de Concurrencia, los convenios, las ROP y el Anexo Técnico de Ejecución contienen elemento de planeación que no están siendo aplicados a las condiciones del Estado de Colima
- ▶ El Programa se ha desarrollado de manera operativa, por lo que el diseño general de la matriz de indicadores puede ser mejorado.
- ▶ La información que se recolecta sobre los beneficiarios no es coincidente aun cuando proviene de la misma fuente.
- ▶ El mayor porcentaje en la asignación de los recursos proviene de la Federación lo que supone que es ésta la que define las metas y formas de operación del programa.



- ▶ La principal fuente de sistematización de la información es el Sistema Único de Registro de la Información (SURI), que es manejado a nivel central por la SAGARPA y que ha presentado problemas de registro a nivel nacional.
- ▶ Definir con precisión a los beneficiarios atendidos cada año para beneficiar a un mayor número de unidades de producción y continuar evitando la duplicidad de los apoyos.

Análisis del contexto

Oportunidades:

- ▶ Incorporar a las evaluaciones del programa la participación sustancial de la Secretaría de Desarrollo Rural como un actor concurrente del programa.
- ▶ El Programa puede sumar recursos de concurrencia en el marco de El Programa Especial Concurrente 2014 – 2018.
- ▶ Derivado de que es un programa de concurrencia, está contribuyendo con información a las metas nacionales rurales y agropecuarias.

Amenazas:

- ▶ En noviembre del 2018 culmina el Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable 2015 – 2018, que es la base de la concurrencia.
- ▶ En los últimos tres años se aprecia una disminución significativa del presupuesto del programa, que presiona en una disminución a la atención a los beneficiarios en número o en monto de recursos por proyecto.
- ▶ Existen 1,020 proyectos con "Dictamen positivo, sin suficiencia presupuestal", a los que no se les otorgará recurso, porque no existe esta posibilidad en las ROP ni en el Anexo Técnico de Ejecución, y el recurso es finito.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

El desarrollo histórico del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas se ha regido por un hilo conductor que es incrementar la capacidad productiva de la Unidades de Producción Rural, y para ello se destinan recursos que permita el fortalecimiento de estas unidades mediante la inversión en infraestructura, maquinaria y equipamiento.

Su evaluación se ha basado en elementos que definen con precisión desde sus inicios, y que es una adecuada coordinación entre las instituciones que trabajan



en el medio rural y una constante comunicación con las organizaciones de productores para impulsar la producción y la productividad.

El Programa contribuye para el periodo 2017 a nivel estatal, a mejorar las condiciones de producción al orientar sus recursos de concurrencia a uno de sus componentes; "Infraestructura, Equipamiento y Maquinaria", derivado de los escasos recursos con que cuenta y la gran demanda que enfrenta. Sin embargo, en evaluaciones anteriores destaca que la inversión en los otros dos componentes, y sobre todo en el que se refiere a "Capacidades Técnico-Productivas y Organizacionales", permitieron con seguridad sostener la productividad de las unidades en niveles más que aceptables, por lo que resulta importante prever la inversión en estos dos componentes.

Existe una importante experiencia acumulada entre el personal técnico que conduce el programa desde la operación que realiza el Gobierno del Estado, por lo que es necesario rescatar e incorporar esta experiencia en todas las fases que componen la cadena operativa para que se combinen actividades operativas con aquellas que resultan de los procesos de planeación derivados de las Reglas de Operación del Programa, como de los lineamientos contenidos en el Anexo Técnico de Ejecución.

Uno de los problemas enfrentados es la capacidad de respuesta ante la entrega de solicitudes, los registros no resultaron con suficiente agilidad, lo que ha obligado a un registro paralelo en ventanilla que después debió realizarse en el SURI. El análisis de TECSO en este aspecto parte del documento "Programa de Concurrencia con las entidades Federativas, Compendio de Indicadores 2016" publicado por SAGARPA y el Gobierno de Colima. El Aspecto Susceptible de Mejora referente al sistema SURI se retoma de dicho documento donde se menciona "Aunque fue ascendente y constante (el Proceso de aprobación de solicitudes) hubo retraso debido a **capturas tardías en SURI** y según funcionarios encargados de ventanilla al ser inicio del ejercicio es común el avance lento conforme a las actualizaciones y **fallas técnicas a nivel central** las cuales retrasan el proceso de dictaminarían y con ello problemas de comunicación y coordinación entre unidades responsables, sin embargo; se resalta la búsqueda de alternativas de registro provisional de recepción de solicitudes a través de Excel para dar avance al proceso"(Pp. 43). El mismo documento menciona "existe retraso conforme a los tiempos establecidos en las ROP, dentro de las causas se encuentra el retraso en la captura en SURI y sistema (implementación y servidores a nivel central), al no haber sistema se retrasan los tiempos en pagos y **esta problemática fue a nivel nacional**, aunque se contara con registro provisional" (Pp 46) (SAGARPA, 2017).



Es importante señalar que si bien, el SURI es un sistema con validez nacional y que las dependencias encargadas del registro de apoyos están obligados a utilizarlos, es altamente recomendable generar una alternativa es la construcción de un Sistema de Registro de Beneficiarios del Sector Agropecuario y Pesquero del Gobierno del Estado de Colima, que incorpore a todos los programas que otorgan incentivos agrícolas pecuarios, pesqueros y acuícolas, que posibilite la seguridad del apoyo y ofrezca atención a todos los productores, evitando que estos reciban apoyo de dos fuentes por el mismo concepto.

Para que esto se realice con éxito, es importante iniciar con la revisión de la propuesta de la Matriz de Indicadores de Resultados, en donde se debe construir con congruencia la relación entre sus elementos y los objetivos propuestos desde el contexto estatal y tomando a consideración el Plan Estatal de Desarrollo 2016 – 2020, y el Programa Institucional 2017 – 2021, de la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Colima. Una construcción de la matriz donde se dé prioridad a las necesidades del estado, tomando a consideración los indicadores nacionales permitir incidir en la nueva construcción del nuevo Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable 2019 – 2021, así como los subsiguientes Convenios de Concurrencia con la Entidad Federativa Colima.

Para asegurar sus resultados y sentar las bases de una negociación favorable en todos los sentidos, para el Gobierno Estatal, resulta imprescindible realizar una reconstrucción de las actuales herramientas de planeación del programa:

Es importante reconstruir el árbol de problemas a nivel estatal, en donde se haga visible la congruencia entre el problema central y la problemática que busca resolver el Convenio de Concurrencia con las Entidades Federativas.

A partir de esta identificación será importante el desarrollo del árbol de objetivos con una nueva percepción del programa, orientado a la atención de tres criterios: Las Unidades de Producción Agropecuaria; Los estratos E2, E3, E4 y E5; los municipios considerados en la Cruzada Contra el Hambre. Además, que estos elementos, de forma metodológica, van a conducir a la definición de la población objetivo y de la población a atender de manera precisa.

Uno de los elementos importantes del programa y que le da certidumbre en la operación, es el aplaudible esfuerzo por parte de la SEDER en la constante formación de su capital humano. La reconstrucción de la planeación del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas requiere de estos procesos de creación de conocimientos, capacidades, habilidades y destrezas que permiten construir una planeación adecuada a las condiciones actuales del programa, por



ello, se sugiere que en el proceso de actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados se retomen dichos conocimientos para enfatizar los objetivos al contexto estatal, así como la elaboración adecuada y precisa de indicadores que permitan medir el avance desde lo local.

Recomendaciones

1. Identificar con claridad y precisión la cuantificación de las poblaciones con base en la definición conceptual de las reglas de operación para que sean coherentes con los lineamientos del programa.
2. Fortalecer las capacidades técnicas operativos mediante el incremento de la presencia del personal estatal en las definiciones operativas del programa, específicamente en el cumplimiento de las metas.
3. Establecer una clasificación precisa de los beneficiarios según su estrato, para proporcionar mayor certidumbre al destino y uso de los recursos, utilizando los criterios de elección establecidos por el FOFAE.
4. Hasta ahora las evaluaciones han otorgado un mayor peso a la participación de la SAGARPA, es importante que se destaque la intervención de la SDR como un actor concurrente y participativo.
5. Establecer acuerdos de concurrencia con otras instancias como INDESOL, INAES e incluso donaciones de la iniciativa privada que incrementen los recursos del FOFAE, y fortalezca la Alianza Público Privada.
6. Revisar y/o rediseñar los instrumentos de la planeación del programa a nivel estatal: Árbol de Problemas, Árbol de Objetivos, Matriz de Indicadores para Resultados, Fichas Técnicas de indicadores.
7. Acordar con la delegación Federal de la SAGARPA adecuaciones a la operación del programa que permitan impulsar el desarrollo local agropecuario y pesquero.
8. Es imprescindible que se retome por parte del equipo operativo el objetivo central del programa para que pueda superar las limitaciones en la orientación y aplicación de recursos a proyectos productivos eficientes y eficaces.
9. Resulta imperativo revisar los procesos de registro, desde la emisión de las convocatorias hasta el finiquito de los proyectos, buscando que se tenga congruencia con el acopio y proceso de información.
10. Identificar a los beneficiarios y sus características, para priorizar la entrega de incentivos a las unidades de producción no fueron atendidas en el ejercicio anterior por escases de presupuesto.
11. Iniciar el proceso de acercamiento a la federación para establecer un convenio que resulte acorde a las políticas públicas que impulsa el Gobierno del Estado de Colima.



12. En el marco del nuevo Convenio de Concurrencia con las Entidades Federativas, y del Anexo Técnico de Ejecución para el año 2019, es importante gestionar un aumento de recursos de, al menos, el 25% que permita resarcir la disminución actual.
13. Definir con certeza a la población objetivo y a la población atender del programa, de forma que no se rebase la capacidad de atención y se genere una presión social innecesaria.



Identificación de la Evaluación

Nombre de la evaluación:

Evaluación de Consistencia y Resultados Alianza para el Campo, Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, Colima 2017

Fecha de inicio de la evaluación:

4 de Diciembre de 2017

Fecha de término de la evaluación:

12 de Junio del 2018

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Secretaría de Planeación y Finanzas, Dirección General de Planeación y Control

Titular de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Mtro. Eduardo Rosales Ochoa

Principales colaboradores:

M.C. Guadalupe Ariadna Flores Santana
Ing. Manuel Cobián Castillo
Licda. Claudia Ibette Hernández Virgen
C.P. Mayra Lizette Vega Rojas
Licda. Blanca Amalia Moreno Mesina
Licda. Cecilia Brizuela Alcaraz

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Mauro Valle Santiago
Marcos Rubén López Miguel
María Cristina González Márquez
Daniela Valle León
Karla Rojo Lira