

**Programa de Apoyos a la Infraestructura
Hidroagrícola**

Resumen Ejecutivo de la Evaluación de Diseño

Ejercicio fiscal 2018

Coordinador de la Evaluación

Luis Benito Acosta Jiménez

Abril de 2019



RESUMEN EJECUTIVO

Descripción del Programa federal

El programa S217 de “Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola” surgió en 2015, como resultado de la fusión de los programas S079 Rehabilitación, Modernización, tecnificación y equipamiento de Distritos de Riego y Temporal Tecnificado, U019 Mejora de eficiencia hídrica en áreas agrícolas, U028 Programa de adecuación de derechos de uso de agua U030 Apoyos especiales en Distrito de riego y S217 Programa de rehabilitación, modernización, tecnificación y equipamiento de Unidades de Riego que habían venido operando en la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) en los últimos años, todos orientados a coadyuvar en el incremento de la productividad agrícola.

Problema que atiende el Programa federal

El programa de “Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola” está orientado a atender el problema de “...los rendimientos reducidos de la producción agrícola en los Distritos de Riego, Unidades de Riego y Distritos de Temporal Tecnificado ante las deficiencias operativas de la infraestructura hidroagrícola a cargo de las(os) usuarios...”. Es un programa que otorga recursos a los(as) usuarios(as) de la infraestructura hidroagrícola que lo soliciten y cumplan los requisitos legales, contables, fiscales y financieros establecidos en las reglas y manuales de operación.

El programa integra componentes para la rehabilitación, modernización, equipamiento y tecnificación de los Distritos de Riego, Unidades de Riego y Distritos de Temporal Tecnificado. Además, cuenta con un componente para la devolución de pagos por suministro de agua en bloque para aplicarlos en conceptos de conservación y mantenimiento en canales y drenes. El programa tiene también recursos para apoyos especiales o estratégicos para mitigar daños o efectos negativos a la infraestructura o reducir el riesgo de pérdidas materiales o humanas. Para su cumplimiento se conforma de 4 subprogramas y 8 componentes.

El programa de “Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola” atiende un problema que está vinculado a una necesidad superior, que es garantizar la producción agrícola y aprovechar un área de oportunidad. Es decir, la atención que brinda el programa a las y los usuarios hidroagrícolas es con la finalidad económica de incrementar su producción y productividad. Lo anterior se puede lograr en conjunto con otros programas públicos a cargo de la CONAGUA y de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); ya que el agua y la infraestructura para llevarla o en su caso, eliminar los excesos, por sí solos no son determinantes de la producción agrícola.

Justificación del Programa federal

En México hay 6.4 millones de hectáreas con infraestructura de riego¹, las cuales se encuentran organizadas bajo dos figuras: 3.4 millones en Distritos de Riego y 3.0 millones en Unidades de Riego. Por lo que respecta al temporal tecnificado, en las planicies tropicales y subtropicales 2.9 millones de hectáreas están organizadas en Distritos de Temporal Tecnificado. En 2015 se sembró un total de 22.1 millones de hectáreas², de las cuales el 26.96% corresponden a superficies con riego agrícola, es decir 6 millones de hectáreas³. El valor total de la producción agrícola de ese año fue de \$444,137.9 millones de pesos; la agricultura de riego aportó un 61.62% a ese monto, es decir, \$273,668.2 millones de pesos⁴. El comportamiento de la participación de la agricultura de riego en el total nacional, en cuanto a superficie, oscila entre el 22% al 28%; y en el valor de la producción entre el 52% y el 62%.

Entre los factores determinantes de los sistemas agrícolas se encuentran de 5 tipos⁵: 1) Recursos naturales (tierra, agua, clima, insumos); 2) Ciencias y tecnologías (infraestructura y maquinaria); 3) Desarrollo del mercado (Canales de comercialización, consumo doméstico, exportaciones); 4) Capital humano (conocimientos, destrezas); y 5) Intervención gubernamental (políticas públicas, instituciones y bienes públicos).

En la década de los 90's el Gobierno Federal transfirió la infraestructura de los Distritos de Riego (DR) a las Organizaciones de Usuarios de DR, quienes se harían cargo de su operación y mantenimiento. A lo largo de este tiempo se ha apoyado económicamente a las Organizaciones de Usuarios de DR, así como a las Unidades de Riego (UR) y Usuarios Agrícolas de Zonas de Temporal a mantener la infraestructura transferida en condiciones de operación, con la finalidad de conservar o elevar su productividad.

Poblaciones potencial y objetivo en el programa federal

Como se encuentra actualmente diseñado el programa, la población potencial son las y los usuarios de la infraestructura hidroagrícola que cumplen con los requisitos establecidos en las reglas y manuales de operación para ser susceptibles de recibir los apoyos del programa; la población objetivo es aquella que pueden atender con los recursos del programa de cada año. Lo anterior no es consistente con el documento de diagnóstico, ya que ahí se menciona que la población potencial es la totalidad de las y los usuarios de la infraestructura hidroagrícola. Como está documentado, el programa no cuenta con una clara definición de la población que presenta rendimientos reducidos ante las deficiencias operativas de la infraestructura hidroagrícola,

¹ Diagnóstico del Programa Presupuestario S217 Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola. CONAGUA. 2015.

² SIAP-SAGARPA. Consultado en: http://infosiap.siap.gob.mx/aagricola_siap_gb/icultivo/index.jsp.

³ La información considera el año agrícola (Otoño/Invierno más primavera/verano), la superficie reportada es la suma de las superficies sembradas en ambos ciclos.

⁴ SIAP-SAGARPA. Consultado en http://infosiap.siap.gob.mx/aagricola_siap_gb/icultivo/index.jsp.

⁵ Cleary D et al. Estrategias enfocadas hacia las personas. FAO 2003. Consultado en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/ad682s/ad682s00.pdf>

tampoco se tiene la magnitud del problema, es decir, cuánto se reducen esos rendimientos, ni la cuantificación de la población.

Conclusiones y recomendaciones

La *evaluación en materia de diseño del “Programa de apoyo a la infraestructura hidroagrícola”, correspondiente al ejercicio fiscal 2018*, tiene como objetivo general proveer información que retroalimente su diseño, gestión y evaluación de resultados, de acuerdo con los términos de referencia para realizarla. Sus objetivos específicos fueron los siguientes:

1. Analizar la justificación de la creación y diseño del programa,
2. Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional,
3. Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención,
4. Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos,
5. Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable,
6. Identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas, e
7. Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales

La metodología empleada para su realización fue la propuesta por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para evaluaciones en materia de diseño a programas de desarrollo social, misma que comprende esencialmente trabajo o análisis de gabinete y deja abierta la posibilidad de hacer entrevistas a actores clave para complementar la información documental proporcionada. Esta metodología divide la evaluación y el análisis en los siete apartados mencionados y en 30 preguntas (de las cuales 24 se responden en un esquema binario –Sí/No– y por niveles –de 0 a 4–, y 6 son preguntas abiertas) de acuerdo con el siguiente cuadro:

Apartado	Preguntas	Total
I	1 a 3	3
II	4 a 6	3
III	7 a 12	6
IV	13 a 15	3
V	16 a 26	11
VI	27 a 29	3
VII	30	1
TOTAL	30	30

Con base en lo anterior, en la Evaluación se examinaron los principales elementos que constituyeron el diseño del programa federal en su contexto administrativo de concurrencia estatal en 2018, tales como la intervención pública, población objetivo, propósito y mecanismos operativos básicos, y se identificaron áreas de mejora destacables en los mismos.

Con base en lo anterior, en general se concluye que no está documentada de manera específica la expresión local del Programa, pero la observancia de la normatividad federal facilita su operación y lo dota de un relativo nivel de eficacia y eficiencia, por lo que el nivel promedio de calificación es 1.63 respecto al nivel máximo de 4 puntos que obtendría; esto representa un 40.6% de los 96 puntos que lograría en su mejor calificación.

En los siguientes párrafos se presentan las principales conclusiones y recomendaciones por cada apartado de la Evaluación.

Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa

De la revisión de la documentación con la que se administra, respalda y opera el programa en el nivel estatal, se puede concluir que en este tema no se cumplen con la mayor parte de los requisitos establecidos por la metodología de evaluación de diseño.

La operación del programa en el ámbito estatal se realiza con la focalización necesaria debido a que es la instancia federal involucrada, la CONAGUA, la que identifica en primera instancia y propone al Comité Técnico, los apoyos que habrán de otorgarse en el año fiscal, los beneficiarios por atender y su ubicación correspondiente en Distritos y Unidades de Riego.

No existe un diagnóstico particular y específico que hayan realizado las autoridades estatales de la problemática local en la materia, o al menos no está documentado, por lo que se desconocen las causas, efectos y características del problema en el estado, ni se cuenta con la cuantificación y características socioeconómicas de la población que presenta el problema.

La carencia de un análisis sistematizado y unitario en el ámbito estatal implica que tampoco se disponga de la justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo.

Es por ello que, más allá de que la normatividad federal contribuya a facilitar la operación del programa y lo dote de un relativo nivel de eficiencia, en términos de la focalización de los apoyos, es conveniente contar con un diagnóstico de las especificidades de la problemática en el nivel estatal, con el propósito de mejorar la gestión de las acciones en concurrencia que en el futuro emprendan las autoridades federales y estatales.

Análisis de la contribución del programa a las metas y estrategias nacionales

La aplicación de la normatividad federal en la operación del programa en Tlaxcala hace implícita la vinculación entre sus Metas y Objetivos con los diferentes niveles de la planeación nacional y sectorial. El “Programa de apoyo a la infraestructura hidroagrícola” se enmarca en el alineamiento de las metas nacionales 2 “México incluyente” y 4 de “México próspero” del PND 2013-2018 y la transversalidad de “Democratizar la productividad”, un “Gobierno cercano y

moderno” y la “Perspectiva de género”, así como con Objetivos del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018 (PROMARNAT).

En lo que tiene que ver con el programa sectorial, se vincula con el “Objetivo 3. Fortalecer la gestión integrada y sustentable del agua, garantizando su acceso a la población y a los ecosistemas”, la “Estrategia 3.2 Fortalecer el abasto de agua y acceso a servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, así como la agricultura”, y la línea de acción “3.2.5 Mejorar la productividad del agua en la agricultura”.

En cuanto al Programa Nacional Hídrico 2014-2018 establece entre sus objetivos “Asegurar el agua para el riego agrícola, energía, Industria, turismo y otras actividades económicas y financieras de manera sustentable.”

Estas y otras coincidencias y contribuciones del programa local en los objetivos, estrategias y metas de la planeación federal, que se detallan en el apartado correspondiente de la presente evaluación, no suponen que se encuentre suficiente y adecuadamente expresada la vinculación que existe entre ambos niveles de la planeación (federal y estatal). De igual forma que en las conclusiones del apartado anterior, se recomienda avanzar en la explicitación de la vinculación entre los planes y programas federales y su expresión particular en el nivel local de Tlaxcala.

Análisis de la población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

Como fue analizado en el apartado correspondiente, la identificación de las poblaciones potencial y objetivo de este programa, tanto en el nivel federal como en su concreción en el nivel estatal, se facilita por tratarse de productores agrupados en asociaciones de diversa índole vinculadas a Distritos y Unidades de Riego. De esta manera, se identifican de manera conceptual y cuantitativa a la población potencial asociada a los Distritos y Unidades de Riego: de manera general como pequeños productores que realizan sus actividades productivas que se organizan bajo las figuras organizativas de usuarios de los servicios de riego en los territorios que se localizan (ACU y SRL). La normatividad federal orienta la expresión local pero no se cumplen los aspectos requeridos en la población objetivo.

La población objetivo se identifica “ex post”, de acuerdo a la Reglas de Operación 2018 de la CONAGUA, al integrar los grupos que demandan el servicio de agua, mismo registro que contiene las unidades de medida y las características que los califica como pertenecientes a los Distritos y Unidades de Riego para su cuantificación ex post.

La revisión y actualización de los parámetros considerados para la clasificación de los(as) beneficiarios(as) atienden a la vigencia anual de la normatividad operativa y presupuestal.

En cuanto a los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios(as) y para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo, desde el momento en que se apegan a la normatividad federal en la materia, cuentan con las características establecidas en los criterios técnicos para la evaluación de diseño de programas.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

Del análisis de la información estatal disponible en esta materia, se concluye que el programa se rige y cumple con la normatividad federal. En la plataforma informática de la Secretaría de Fomento Agropecuario (SEFOA) se registran los beneficiarios con la especificación de las acciones y obras realizadas a través del Departamento de Infraestructura Hidroagrícola de la Dirección de Agricultura.

En diversos formatos se establecen las actividades de campo y las obras que realizan las Empresas o Personas Físicas registradas en el Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola en el Componente y Subprograma que se operan y encuentran en el Sitio Web para su depuración y actualización, en el que se identifica cada uno(a) de los(as) beneficiarios(as) con sus respectivas características de acuerdo a las Reglas de Operación 2018 de la CONAGUA.

Asimismo, los procedimientos para el otorgamiento del servicio están estandarizados y sistematizados por todas las Instancias Ejecutoras, y son operados y difundidos públicamente en el sitio de la SEFOA.

En cuanto a la recolección de información socioeconómica de sus beneficiarios, se captan de manera directa los datos de cada uno de los usuarios (productores/as) de los Distritos y Unidades de Riego, siguiendo las instrucciones que señalan las Reglas de Operación 2018 de la CONAGUA.

Evaluación y análisis de la matriz de indicadores para resultados

Aunque cada programa tiene su forma particular de presentación y guarda su lógica vertical interna en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), no existe una alineación de los elementos de la MIR del programa federal “Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola” con los elementos correspondientes del Programa estatal “Producción, productividad y rentabilidad agropecuaria fortalecida en el estado de Tlaxcala” que son los que aportan los recursos en concurrencia para la operación del Componente y el Subprograma consignados en el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación firmado por el Gobierno Federal y el Gobierno de Tlaxcala, ambos representados respectivamente por la Comisión Nacional del Agua y la Secretaría de Fomento Agropecuario de Tlaxcala.

Es importante destacar que, dado que el orden jerárquico del marco normativo del programa lo constituyen diversos documentos, como son las Reglas de Operación 2018 de la CONAGUA, el Convenio Marco de Coordinación federación-estado 2015-2018, el Anexo Técnico de Ejecución 2018, el Presupuesto de Egresos del Estado 2018, los Formatos Programático-Presupuestales y los Manuales de Operación correspondientes, los elementos para construir la MIR se encuentran dispersos.

En consecuencia, no existe un documento único que integre y le de unidad a los elementos señalados para que se construya la MIR con las lógicas vertical y horizontal que les darían las necesarias congruencia y coherencia orientadas a los resultados buscados en el nivel estatal.

Particularmente, se detectaron algunas áreas de mejora en la MIR estatal, mismas que se presentan en los anexo 7 y 11 de esta evaluación, las cuales se recomienda tener presentes

cuando se elabore la correspondiente al ejercicio 2020, la cual como es evidente, deberá alinearse a la normatividad federal que se derive del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el programa sectorial y las demás disposiciones en la materia que emita la administración federal en funciones.

Valoración de la matriz de indicadores para resultados

Los programas que se presupuestan con recursos federales y estatales en concurrencia para la ejecución de obras y acciones, conviene que la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) tenga el mismo nivel en ambos niveles de gobierno y, con ello, deben corresponderles la misma lógica vertical (como componentes con sus respectivas actividades) y horizontal (por la definición y cálculo de indicadores, sus respectivos medios de verificación y supuestos para demostrar y facilitar su monitoreo y el logro de resultados).

Para lograr lo anterior, se requiere de inicio alinear la conceptualización de los componentes y/o actividades a ejecutar para que el objeto del apoyo sea el convenido y, derivado de ello, las acciones que se realicen sean homogéneas para definir sus indicadores, unidades de medida y medios de verificación con objeto de identificar los supuestos para lograrlos en los diferentes niveles de la administración pública (federal y estatal).

Presupuesto y rendición de cuentas

Si bien en la página de internet de la Secretaría de Fomento Agropecuario del gobierno de Tlaxcala se encontraron a menos de tres “clics” las dos características intermedias de la rendición de cuentas; en el caso de los “Recursos de revisión de las solicitudes de información y las resoluciones de los recursos de revisión” no hubo resultados de la consulta y, sobre las Reglas de Operación de los “Programas en Coejercicio con SAGARPA 2018” no está actualizada la página.

Por otra parte, no se cuenta con el desglose de gastos de los recursos del capítulo 4000 que recibe el programa, ni se dispone de la relación debidamente detallada de los gastos administrativos y operativos, entre otros, que realiza el gobierno de Tlaxcala con OTROS recursos para llevar a cabo las acciones del programa.

Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales

Como fue señalado en el apartado correspondiente, existe una complementariedad de naturaleza normativa, al ser este programa un componente vinculado a otros del mismo “Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola” que ejecutan obras y/o acciones para lograr su convergencia y sinergia por medio de su misma focalización de beneficiarios(as).

Se presenta también una complementariedad con otros componentes del Proyecto “Producción, productividad y rentabilidad agropecuaria fortalecida del estado de Tlaxcala”, en particular el de “Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable de Suelo y Agua” convenido en coejercicio con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) en 2018.