

SAGARPA

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



EVALUACIÓN NACIONAL DEL FUNCIONAMIENTO Y LA OPERACIÓN 2012

PROGRAMA DE SUSTENTABILIDAD DE LOS RECURSOS NATURALES

COMPONENTE COUSSA EN CONCURRENCIA DE RECURSOS

EVALUACIÓN NACIONAL DEL FUNCIONAMIENTO
Y LA OPERACIÓN 2012

**PROGRAMA DE SUSTENTABILIDAD
DE LOS RECURSOS NATURALES
COMPONENTE COUSSA EN CONCURRENCIA DE RECURSOS**

DIRECTORIO

SAGARPA

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



LIC. ENRIQUE MARTÍNEZ Y MARTÍNEZ
SECRETARIO

LIC. RICARDO AGUILAR CASTILLO
SUBSECRETARIO DE ALIMENTACIÓN Y COMPETITIVIDAD

PROF. ARTURO OSORNIO SÁNCHEZ
SUBSECRETARIO DE DESARROLLO RURAL

LIC. VÍCTOR HUGO CELAYA CELAYA
COORDINADOR GENERAL DE DELEGACIONES



LIC. CARLOS GERARDO LÓPEZ CERVANTES
DIRECTOR GENERAL DE PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN

LIC. ANÍBAL GONZÁLEZ PEDRAZA
DIRECTOR GENERAL ADJUNTO DE PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN
DE PROGRAMAS

LIC. VERÓNICA GUTIÉRREZ MACÍAS
DIRECTORA DE DIAGNÓSTICO Y PLANEACIÓN DE PROYECTOS

ING. JAIME CLEMENTE HERNÁNDEZ
SUBDIRECTOR DE ANÁLISIS Y SEGUIMIENTO

LIC. SILVIA DOLORES URBINA HINOJOSA
SUBDIRECTORA DE EVALUACIÓN



ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

NURIA URQUÍA FERNÁNDEZ
REPRESENTANTE DE LA FAO EN MÉXICO

SALOMÓN SALCEDO BACA
OFICIAL PRINCIPAL DE POLÍTICAS
OFICINA REGIONAL DE LA FAO PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

LEONARDO PÉREZ SOSA
DIRECTOR NACIONAL DEL PROYECTO



JOSÉ MIGUEL PICKERING LÓPEZ
CONSULTOR RESPONSABLE DE LA EVALUACIÓN

En la elaboración del informe se contó con la colaboración de:

Marisol Reyna Contreras

Virginia Leal Cota

Patricia Elizabeth Baños Guevara

Juan Francisco Islas Aguirre

TABLA DE CONTENIDO

Resumen ejecutivo	1
Introducción	11
Fundamentos de la evaluación	11
Objetivos de la evaluación	11
Enfoque metodológico	12
Fuentes de información	13
Contenido del informe	13
Capítulo 1 Contexto del Programa: diseño y normatividad	14
1.1 Problema de desarrollo que busca resolver el Componente COUSSA	15
1.2 Alineación de los objetivos del Componente con los objetivos sectoriales de orden superior ..	17
1.3 Área de enfoque/Población objetivo del Componente COUSSA	19
1.4 Elementos normativos centrales que regulan la operación del Componente COUSSA	20
Capítulo 2 Características del Programa	22
2.1 Objetivos del Componente COUSSA	24
2.2 Descripción de las modalidades de operación del Componente COUSSA	25
2.3 Presupuesto asignado	26
2.4 Orientación del Componente COUSSA	27
Capítulo 3 Análisis del Funcionamiento y la Operación del Programa	30
3.1 Arreglo institucional para la operación del Programa	31
3.2 Planeación de la operación del Programa	38
3.3 Articulación de la operación del Programa con otros programas federales y estatales	44
3.4 Atención de la población objetivo	48
3.5 Selección de las solicitudes de apoyo	53
3.6 Orientación de los recursos del Programa	56
3.7 Monitoreo de la gestión del Programa	57
3.8 Sistemas de información	59
3.9 Supervisión de la operación del Programa	62
3.10 Percepción de los beneficiarios sobre el Programa	65
3.11 Seguimiento a los apoyos	71
3.12 Transparencia y rendición de cuentas	72

3.13 Valoración global del funcionamiento y la operación del Programa	75
Capítulo 4 Conclusiones y recomendaciones	78
4.1 Conclusiones	79
<i>Arreglo institucional</i>	79
<i>Planeación de la operación</i>	80
<i>Articulación con otros programas</i>	80
<i>Atención de la población objetivo</i>	81
<i>Selección de solicitudes</i>	81
<i>Orientación de los recursos</i>	82
<i>Monitoreo de la gestión</i>	82
<i>Sistemas de información</i>	82
<i>Supervisión de la operación</i>	83
<i>Percepción de los beneficiarios</i>	83
<i>Seguimiento a los apoyos</i>	84
<i>Transparencia y rendición de cuentas</i>	84
4.2 Recomendaciones	84
Bibliografía	89
Anexos	92
Glosario de términos	109

CUADROS

Cuadro 1. Superficie del territorio nacional afectada por diferentes niveles de degradación del suelo, por causas antropogénicas.	15
Cuadro 2. Alineación de los objetivos del Componente COUSSA con los objetivos de orden superior .18	
Cuadro 3. Presupuesto del Componente COUSSA	27

FIGURAS

Figura 1. Línea del tiempo con los hitos que han marcado las políticas orientadas a la conservación y uso sustentable del suelo y agua en México.	23
Figura 2. Agente facilitador que otorgó el servicio para la elaboración y puesta en marcha de los proyectos apoyados por el Componente COUSSA en 2011	67
Figura 3. Grado de aprovechamiento de las obras apoyadas por el Componente COUSSA en 2011	68
Figura 4. Condiciones de las obras apoyadas por el Componente COUSSA en 2011	68
Figura 5. Tiempo promedio transcurrido entre las etapas de trámite del apoyo del Componente COUSSA en 2011	69
Figura 6. Visitas de seguimiento a los apoyos del Componente COUSSA en 2011	69
Figura 7. Contribución de los proyectos apoyados por el Componente COUSSA 2011 a la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales	70
Figura 8. Portal de transparencia de la Unidad Responsable	73
Figura 9. Portal de transparencia de algunas Instancias Ejecutoras	74

ANEXOS

Anexo 1. Avance financiero del ejercicio 2012 en la operación en concurrencia del Componente COUSSA	93
Anexo 2. Articulación del Componente COUSSA con otros programas.	95
Anexo 3. Calificación global de la ejecución del Componente COUSSA	97
Anexo 4. Actores entrevistados para la evaluación del funcionamiento y la operación del Componente COUSSA	98
Anexo 5. Matriz de Indicadores para Resultados del Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	101
Anexo 6. Análisis FODA del funcionamiento y la operación del Componente COUSSA	105

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ADR	Agencia de Desarrollo Rural
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CECS	Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento de la Calidad de los Servicios Profesionales
CEDRS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CDDRS	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
COLPOS	Colegio de Postgraduados
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CONAZA	Comisión Nacional de Zonas Áridas
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COUSSA	Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
CURP	Clave Única de Registro de Población
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DOF	Diario Oficial de la Federación
DPEF	Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación
ECE	Entidad Consultora Estatal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
INCA-Rural	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.
IRC	Informe de Rendición de Cuentas
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
OEIDRUS	Oficina Estatal de Información para el Desarrollo Rural Sustentable
PAIEI	Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura
PDCITYER	Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural
PEC	Programa Especial Concurrente 2007-2012
PESA	Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
POH	Pequeñas Obras Hidráulicas
PROCOCODES	Programa de Conservación para el Desarrollo Sustentable
PRODEZA	Proyecto Estratégico de Desarrollo de las Zonas Áridas
PROGAN	Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola
PSRN	Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales
PSDAP	Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012
PSP	Prestador de Servicios Profesionales

RFC	Registro Federal de Contribuyentes
ROP	Reglas de Operación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDAGRO	Secretaría de Desarrollo Agropecuario o equivalente
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SINIIGA	Sistema Nacional de Identificación Individual de Ganado
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
SNIDRUS	Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Sustentable
SURI	Sistema Único de Registro de Información de Personas Físicas y Morales Beneficiarios y Usuarios de los Programas y Servicios de la SAGARPA
UTN	Unidad Técnica Nacional

RESUMEN EJECUTIVO

La presente evaluación estuvo dirigida a analizar si el funcionamiento y la operación del Componente Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA) en la modalidad de concurrencia de recursos ejecutada con las entidades federativas se encuentra orientado hacia el logro de resultados, analizando la eficiencia de su gestión operativa y el nivel de eficacia en el cumplimiento de sus resultados. El carácter del análisis realizado es fundamentalmente cualitativo, abordando los temas a través de preguntas específicas (divididas en preguntas con respuesta binaria -afirmativa o negativa- y preguntas abiertas para contextualizar sobre los temas abordados) y, en la medida de lo posible, también se utilizó la información cuantitativa disponible.

Las fuentes de información utilizadas incluyeron documentos técnicos, de política

pública, bases de datos e información general del Componente COUSSA; se insumió información de los informes estatales de evaluación del funcionamiento y la operación del Componente en nueve estados (Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz) y los resultados de la aplicación del cuestionario en estos estados sobre la percepción de los beneficiarios y el seguimiento a los apoyos del Componente COUSSA 2011¹. Asimismo, se realizaron entrevistas a profundidad con los responsables del Componente tanto a nivel central como en cuatro estados (Chihuahua, Guanajuato, Guerrero y Oaxaca), donde se visitaron también proyectos para entrevistar a los beneficiarios.

CONTEXTO DEL PROGRAMA: DISEÑO Y NORMATIVIDAD

El Componente COUSSA tiene como objetivo “contribuir a solventar el problema de degradación de suelos, de sobre-explotación de la vegetación y de no disponibilidad de agua; para las actividades agropecuarias”². Está alineado con las prioridades de la política sectorial y con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), en su objetivo específico de revertir el deterioro de los ecosistemas a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad. No obstante,

aún cuando el diseño del Componente se orienta hacia la atención de una problemática bien identificada, dirigiendo sus acciones a través de conceptos de apoyo que resultan pertinentes para lograr sus objetivos, la focalización de sus inversiones requiere de una mayor precisión para atender áreas de enfoque más compactas.

1. También se incluyen los datos recabados en el estado de Michoacán, donde el Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE) aplicó la encuesta a los beneficiarios del Componente COUSSA 2011, aunque no se elaboró el informe de evaluación.

2. SAGARPA, 2011a.

CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA

El Componente COUSSA es uno de los pocos instrumentos de política pública que atienden la problemática asociada al uso inadecuado de los recursos naturales utilizados en la producción primaria, buscando una atención integral, promoviendo la replicabilidad de las buenas prácticas para la conservación de suelo y agua y fomentando además la organización de los beneficiarios.

Las líneas estratégicas del Componente buscan orientar las acciones para aumentar la disponibilidad de agua de lluvia en las actividades productivas, mejorar la cubierta vegetal de los agostaderos y propiciar la infiltración de agua pluvial a los acuíferos mediante la construcción de pequeñas obras para la captación y almacenamiento de agua; así como la realización de obras y prácticas de conservación de suelo. Además, mantiene un enfoque territorial a través de proyectos integrales y fomenta la participación de los beneficiarios, involucrándolos en su ejecución a través de Comités Pro-Proyecto.

Para su ejecución, el Componente COUSSA considera cuatro modalidades de operación, dos de ellas de ejecución directa donde la Instancia Ejecutora es la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA). La primera es conocida como Proyecto Estratégico de Desarrollo de las Zonas Áridas (PRODEZA) y la segunda como Pequeñas Obras Hidráulicas (POH). Las otras dos modalidades de ejecución se operan a través de los gobiernos estatales, donde las Secretarías de Desarrollo Agropecuario (o equivalentes) son las Instancias Ejecutoras, una asociada al Proyecto Estratégico de

Seguridad Alimentaria (PESA) y la otra en concurrencia de recursos federales-estatales, que es la modalidad en la que se enfoca esta evaluación.

En cinco años de operación el Componente COUSSA ha invertido más de \$5,000 millones de pesos, de los cuales alrededor de \$3,000 millones de pesos se han ejercido a través de la modalidad en concurrencia. En el ejercicio 2012, para la operación en concurrencia de recursos con las entidades federativas se asignaron \$441,964,188 pesos por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y \$147,321,394 pesos como aportación de los gobiernos estatales, que suman un total de \$589,285,582 pesos.

En términos generales los recursos de esta modalidad se han orientado mayoritariamente hacia la construcción de pequeñas obras hidráulicas, cuya principal finalidad ha sido aumentar la disponibilidad de agua para el uso pecuario; le siguen las inversiones dirigidas a realizar acciones para la retención de suelos y, en menor medida, para la realización de actividades productivo-conservacionistas y para la elaboración y puesta en marcha de proyectos.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

ARREGLO INSTITUCIONAL

El arreglo institucional para la operación del Componente COUSSA, tiene como Unidad Responsable a la Dirección General de Producción Rural Sustentable en Zonas Prioritarias de la SAGARPA, siendo las Instancias Ejecutoras los gobiernos estatales, que en algunos casos (como en Guanajuato y San Luis Potosí) involucran también a los ayuntamientos en la operación del Componente.

Las funciones de estas instancias están definidas en las Reglas de Operación (ROP) y los Lineamientos Operativos, aunque éstas se enmarcan en un ámbito más complejo del proceso de federalización, el cual se ha agudizado a partir del 2010 cuando a petición de los estados, la SAGARPA transfirió totalmente la operación de los programas en concurrencia a los gobiernos estatales. Esto ha diluido la participación de las Delegaciones Estatales de la SAGARPA en las funciones sustantivas de planeación, orientación de recursos, dictamen de proyectos, integración de expedientes y seguimiento a los apoyos, quedándose en la práctica solamente con la función de supervisión.

PLANEACIÓN DE LA OPERACIÓN

No existen espacios formales para la planeación del Componente COUSSA en los estados, limitando la participación colegiada de otras instituciones para hacer concurrir sus acciones, lo que se explica porque la mayoría de los operadores estatales no utilizan criterios

En este contexto, se presenta una falta de coordinación institucional del gobierno federal para implementar la política pública ambiental, lo cual propicia la desarticulación de los programas e incluso llega a provocar contraposiciones entre los operadores del Componente COUSSA y personal de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) en los estados, aun cuando existe un convenio firmado entre la SAGARPA y la CONAGUA para concertar principios que contribuyan a mejorar la coordinación interinstitucional.

Por otra parte, aunque las Instancias Ejecutoras cuentan con suficientes capacidades técnicas la operación presenta graves retrasos, ya que según datos de la Coordinación General de Delegaciones de la SAGARPA sobre el avance físico-financiero de los programas en concurrencia, al 1 de marzo del 2013 solamente se había pagado 46% de los recursos convenidos para la operación del Componente COUSSA en esta modalidad de operación (Anexo 1).

técnicos para orientar los recursos públicos y, por el contrario, se hace un uso discrecional de dichos recursos en las entidades federativas.

Las definiciones específicas para atender la problemática de cada estado no se concretan

en ningún documento que pueda servir como base para elaborar planes de trabajo específicos con el fin de mejorar la eficiencia y la eficacia de la operación del Componente en las distintas entidades federativas.

En este sentido, los gobiernos estatales buscan orientar sus planes de desarrollo sectorial en función de los objetivos y metas establecidos

por la SAGARPA en lo que corresponde a la reducción del deterioro de los recursos naturales para la producción primaria. Sobre este aspecto se identifica la necesidad de contar con un acompañamiento más cercano de las Delegaciones de la SAGARPA en los procesos operativos del Componente, procurando una mejor coordinación interinstitucional.

ARTICULACIÓN CON OTROS PROGRAMAS

La falta de coordinación interinstitucional y la carencia de espacios formales de planeación propicia que la operación de los programas esté determinada por contrapesos políticos más que técnicos, lo que vulnera el principio de corresponsabilidad entre diferentes niveles de gobierno y predispone a la desarticulación de los distintos programas orientados a mitigar la degradación ambiental.

En el caso de los programas de la propia SAGARPA, aunque existen disposiciones normativas para integrar proyectos territoriales que asocien recursos del Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (PAIEI) y del Programa

de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural (PDCITYER) en la promoción de bienes públicos como el manejo sustentable de suelo y agua, lo cierto es que la operación de los programas en concurrencia no se realiza en forma articulada, careciendo de mecanismos para que las Delegaciones Estatales de la SAGARPA fomenten la construcción de sinergias. Aunado a ello, se identifica el riesgo de traslape en las acciones que se realizan a través de las cuatro modalidades de operación del propio Componente COUSSA, lo cual limita su capacidad para brindar una atención integral en los estados (Anexo 2).

ATENCIÓN DEL ÁREA DE ENFOQUE/POBLACIÓN OBJETIVO

La definición de las ROP 2012 sobre la población objetivo del Componente COUSSA hace referencia a áreas de enfoque que resultan muy extensas (alrededor de un tercio de los municipios del país), que aunada a la ausencia de estrategias de cobertura por parte de las Instancias Ejecutoras impide verificar los avances en la incorporación de

nuevas superficies al manejo sustentable de suelo y agua.

En este sentido, la eficiencia y la eficacia del Componente pueden mejorar sustancialmente concentrando sus inversiones en áreas de enfoque más compactas y precisas, priorizando la atención de la problemática particular

de cada estado en aquellos territorios que resultan potencialmente más propicios para la ejecución de proyectos integrales.

SELECCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE APOYO

Las disposiciones normativas del Componente establecen la prioridad de impulsar proyectos integrales en espacios físicos previamente definidos, privilegiando obras de beneficio común y, especialmente, considerando prioritarias aquellas que logren una mayor eficiencia en relación al volumen de obra contra el volumen de almacenamiento de agua y generen mayores externalidades positivas ambientales.

Sin embargo, las Instancias Ejecutoras en los estados siguen operando a la demanda, sin

que se realice una selección de solicitudes que garantice que los apoyos se dirijan hacia proyectos integrales dentro de áreas de enfoque previamente definidas. Esto se explica por inercias que favorecen aquellos proyectos que son impulsados por la gestión de los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP), o bien por la presión política para apoyar a determinado ayuntamiento.

ORIENTACIÓN DE LOS RECURSOS

Existe una tendencia de parte de las Instancias Ejecutoras para privilegiar la atención de municipios prioritarios y dentro de estos a localidades marginadas. Con ello se marca una línea de atención que debería reforzarse para incrementar el flujo de recursos hacia aquellas regiones con mayores necesidades. Asimismo, los buenos resultados en la orientación de los recursos para atender a los núcleos agrarios (ejidos y comunidades) que muestran algunos estados como Guanajuato, se presentan como estrategias adecuadas para la provisión de bienes públicos y de beneficio común.

No obstante, un asunto de atención en la orientación de los recursos es procurar la integralidad de los proyectos apoyados, ya

que actualmente se privilegia la construcción de obras para la captación y almacenamiento de agua sobre la realización de prácticas para la conservación de suelos y de acciones productivas conservacionistas, lo cual vulnera la concepción integral del Componente COUSSA y limita también la vida útil de la propia infraestructura hidráulica construida.

MONITOREO DE LA GESTIÓN

El monitoreo de la gestión del Componente no se realiza a través de procedimientos estandarizados que permitan a las Instancias Ejecutoras conocer oportunamente el desempeño en cada una de las etapas del circuito operativo en los estados. Los Coordinadores de los CTEE cumplen con la

función de llenar las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), pero realizan esta actividad una vez que ha concluido el proceso de ejecución y sin el involucramiento de los funcionarios operativos, por lo que la información no se utiliza para retroalimentar a los responsables del Componente.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Las Instancias Ejecutoras del Componente COUSSA utilizan el Sistema Único de Registro de Información de Personas Físicas y Morales Beneficiarios y Usuarios de los Programas y Servicios de la SAGARPA (SURI) para registrar información básica en la recepción y atención de las solicitudes de apoyo, a partir de la cual se generan reportes e informes puntuales sobre el número de beneficiarios atendidos y sobre el monto de los apoyos entregados.

accesible para los operadores estatales, no es utilizada en todo su potencial para mejorar la gestión del Componente COUSSA, ni se emplea para mejorar la planeación, fortalecer el control de los procesos operativos u orientar estratégicamente los recursos. Esto se explica por la tendencia de los operadores estatales a cumplir formalmente con las disposiciones normativas, sin procurar una gestión orientada a resultados.

Sin embargo, la plataforma desarrollada por el SURI que resulta funcional, dinámica y

SUPERVISIÓN DE LA OPERACIÓN

El esquema de supervisión de la SAGARPA es reciente y su aplicación ha enfrentado enormes dificultades para acoplarse en tiempo y forma a la dinámica operativa, registrando considerables retrasos y limitando la posibilidad de verificar oportunamente el cumplimiento de la normatividad en los procesos operativos.

este proceso no es utilizada por las Instancias Ejecutoras para mejorar la ejecución del Componente COUSSA. En ningún caso se registran medidas correctivas para atender las áreas de mejora identificadas por la supervisión, aún cuando se han encontrado fallas considerables en los procesos de operación, como son el hallazgo de expedientes incompletos en los que faltan documentos requeridos por la normatividad, la realización de obras sin contar con un proyecto elaborado que demuestre la

viabilidad técnica de la inversión, la falta de correspondencia entre las acciones realizadas y las especificaciones técnicas contenidas en los proyectos de inversión, así como la falta

de participación de los miembros del Comité Pro-Proyecto en la elaboración y puesta en marcha de los proyectos.

PERCEPCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS

Los responsables del funcionamiento y la operación del Componente COUSSA carecen de instrumentos específicos para medir el grado de satisfacción de la población atendida, siendo las evaluaciones externas que se realizan en algunos estados, los únicos medios con los que se cuenta para conocer la percepción de los beneficiarios. En este sentido, en términos generales la percepción de los beneficiarios 2011 es buena, ya que la mayoría reconoce que los apoyos contribuyen a la conservación y aprovechamiento sustentable de suelo y agua.

Sin embargo, 11% de los encuestados señalan anomalías durante el trámite del apoyo,

asimismo, el 25% de los apoyos recibidos registran un nivel de aprovechamiento limitado; 14% de las obras no se encontraban totalmente concluidas al momento de realizar la encuesta; y aproximadamente el 10% de las obras no cumplen con las condiciones técnicas para ser operables. Adicionalmente, un tema que debe atenderse es el de la asistencia técnica, ya que el 9% de los Comités Pro-Proyecto encuestados refieren que no contaron con ningún tipo de servicios profesionales de capacitación y/o asistencia técnica.

SEGUIMIENTO A LOS APOYOS

Las tareas de control, seguimiento y supervisión están definidas en los Lineamientos Operativos, los cuales establecen que las Subdelegaciones de Planeación y Desarrollo Rural de la SAGARPA, con apoyo de los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) y de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR), son las instancias responsables de realizar estas funciones. No obstante, actualmente se desconoce el grado de utilización que guarda la infraestructura hidráulica construida por el Componente COUSSA y tampoco se conocen los impactos que han logrado las prácticas y acciones de conservación,

debido a que no se realizan las actividades de seguimiento a los apoyos. La falta de mecanismos para realizar puntualmente esta actividad deriva en una importante restricción para conocer los factores que limitan los resultados de los proyectos e imposibilitan la retroalimentación a las Instancias Ejecutoras para mejorar sus procesos de gestión.

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La información completa sobre la normatividad que regula el funcionamiento y la operación del Componente COUSSA se encuentra publicada en el portal electrónico de la SAGARPA, además en él se pueden consultar las evaluaciones externas y otros estudios sobre el desempeño del sector, así como un informe consolidado de rendición de cuentas de la administración 2006-2012 de la SAGARPA. Sin embargo, los mecanismos de transparencia y rendición de

cuentas de los responsables del Componente COUSSA cumplen parcialmente con las disposiciones normativas en la materia, ya que la información disponible en sus páginas electrónicas es incompleta y no está actualizada. La relación completa de beneficiarios no se publica con oportunidad, ni los presupuestos ejercidos por los estados y tampoco los resultados a nivel de Actividades y conceptos de apoyo del Componente COUSSA.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

El Componente COUSSA identifica adecuadamente la problemática que atiende, a la vez que ha desarrollado suficientes instrumentos normativos que establecen claramente elementos estratégicos y especificaciones técnicas para orientar el funcionamiento y la operación para el logro de resultados.

Sin embargo, las rutinas e inercias de la operación, así como el entramado de intereses particulares que condicionan el arreglo institucional, limitan la capacidad del Componente para implementar los principios de su diseño orientados a resolver la problemática de degradación, sobre-explotación y escasez de recursos naturales para la producción primaria.

En este sentido, adicionalmente a las recomendaciones que se proponen para mejorar el funcionamiento y la operación del Componente, es necesario considerar también aspectos más amplios sobre los principios que deben atender los programas de la SAGARPA que operan en concurrencia de recursos con

las entidades federativas, mismos que se señalan en las siguientes proposiciones:

- Considerando las dificultades que no han permitido lograr una efectiva coordinación interinstitucional para la implementación de la política rural del gobierno federal, es necesario poner en práctica el mandato de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) para la federalización y descentralización de la gestión pública.
- Dada la carencia de espacios institucionales para la planeación participativa de las acciones que realiza la SAGARPA en los estados, se requiere que sus Delegaciones promuevan la conformación de grupos operativos donde participen funcionarios de los distintos niveles de gobierno, para definir formalmente las prioridades en la asignación de recursos y facilitar la articulación de los programas públicos, orientándolos hacia el logro de resultados. Particularmente en lo que respecta al Componente COUSSA, debe atenderse lo que establece la LDRS para una planeación integral del territorio con enfoque de cuencas (Artículo 13, fracción V).

- Es importante que las ROP consideren un tratamiento diferenciado para los procesos de entrega de los distintos bienes y servicios que proveen los Programas/Componentes, tales como activos productivos (bienes tangibles), la prestación de servicios de asistencia técnica y capacitación, y la construcción de obra civil para la promoción de bienes públicos, entre otros. Asimismo se sugiere considerar lineamientos específicos para regular las relaciones entre la federación y los gobiernos estatales, sumando también en su caso a los gobiernos municipales.

Las principales recomendaciones que se plantean para mejorar la eficiencia y la eficacia del Componente COUSSA en los estados son las siguientes:

1. Se propone que la Unidad Responsable promueva la conformación de un grupo técnico donde participe personal de la CONAGUA y de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), con el propósito de evitar contraposiciones en la operación de los programas y favorecer la sinergias para una atención integral de la problemática ambiental en los estados.
2. Asimismo, para el caso de las Instancias Ejecutoras de los gobiernos estatales, se recomienda que éstas promuevan la participación de los municipios prioritarios en la operación del Componente COUSSA.
3. Se recomienda que las Instancias Ejecutoras en los estados elaboren planes de trabajo multianuales, donde se establezcan las estrategias de cobertura para la atención de áreas de enfoque prioritarias, con el propósito de definir objetivos, indicadores y metas que sirvan como hoja de ruta para orientar las acciones de monitoreo, supervisión y seguimiento a los apoyos.
4. Se recomienda focalizar las inversiones del Componente en áreas más compactas y precisas, para lo cual las Instancias Ejecutoras, en acuerdo con la Unidad Responsable, deberán elaborar diagnósticos estatales que permitan identificar aquellos territorios que resultan más propicios para la implementación de proyectos integrales que generen mayores impactos.
5. Considerando las dificultades para transitar de una operación a la demanda hacia la inducción de proyectos estratégicos, y tomando en cuenta el tiempo que implicará la elaboración de los diagnósticos estatales para la focalización de las inversiones, se recomienda que las Instancias Ejecutoras generen una cartera o banco de proyectos con el propósito de seleccionar aquellos que cumplen con las orientaciones estratégicas que establece la normatividad.
6. Se recomienda que la Unidad Responsable, con apoyo de las Delegaciones de la SAGARPA, establezca mecanismos efectivos de coordinación entre las diferentes instancias que participan en las cuatro modalidades de operación del Componente COUSSA, para evitar el riesgo de traslape de sus acciones y generar sinergias para la implementación de proyectos integrales que atiendan la problemática de degradación, sobre-explotación o escasez de recursos primarios utilizados en la producción primaria.
7. Ante la necesidad de reforzar los mecanismos de control en el ejercicio de los recursos públicos, se recomienda que la Unidad Responsable establezca un esquema que vincule los resultados del monitoreo, la supervisión y el seguimiento a los apoyos, tomando en cuenta la

- percepción de los beneficiarios sobre la calidad de los bienes y servicios que entrega el Componente, para lo cual la elaboración de planes de trabajo por parte de las Instancias Ejecutoras estatales es indispensable.
8. En el caso de la supervisión debe considerarse la necesidad de contar oportunamente con los recursos para su realización, además se sugiere simplificar la carga de trabajo considerando una muestra representativa de proyectos y no un censo como actualmente se realiza. Se recomienda también vincular sus resultados con incentivos/sanciones para las Instancias Ejecutoras.
 9. Para contar con información confiable sobre los resultados de los proyectos apoyados y retroalimentar la gestión del Componente COUSSA, se recomienda asegurar la realización sistemática de actividades para el seguimiento a los apoyos, con una distancia mínima de al menos dos años después de haberlos entregado.
 10. Con relación al concepto de apoyo que se incorporó en las ROP 2013 para contratar en los estados a instituciones de enseñanza e investigación para brindar soporte técnico, se deben tener en cuenta las lecciones aprendidas con la contratación de universidades estatales que fungen como Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento de la Calidad de los Servicios Profesionales (CECS), para evitar esfuerzos infructuosos que ya han sido ensayados por otros programas de la SAGARPA. Finalmente, se recomienda que la Unidad Responsable promueva procesos de formación continua de los operadores estatales en temas gerenciales, impulsando así una cultura de trabajo orientada a resultados.

INTRODUCCIÓN

Este documento contiene la Evaluación Nacional del Funcionamiento y la Operación 2012 del Componente COUSSA el cual es parte del PSRN de la SAGARPA. La

evaluación se enfoca específicamente en la modalidad de operación en concurrencia de recursos con las entidades federativas.

FUNDAMENTOS DE LA EVALUACIÓN

Esta evaluación tiene su fundamento normativo en: i) el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF) 2012; ii) los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal; iii) el Programa Anual de

Evaluación 2012; iv) las ROP 2012; y v) los Lineamientos para las Actividades de Planeación, Monitoreo y Evaluación en los Estados 2012, emitidos por la SAGARPA a través de la Dirección General de Planeación y Evaluación.

OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

Los objetivos que se plantearon en la presente evaluación fueron los siguientes:

OBJETIVO GENERAL

Analizar los principales procesos de ejecución del Componente COUSSA, en la perspectiva de aportar propuestas para mejorar su

funcionamiento y operación en términos de su eficiencia y eficacia como instrumento de política pública.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Analizar el arreglo institucional enfocándose principalmente en los aspectos de su funcionalidad y pertinencia para la operación del Componente COUSSA.
- b) Examinar el proceso de planeación de la ejecución del Componente COUSSA.
- c) Evaluar la articulación de la operación del Componente COUSSA con otros programas federales y estatales.
- d) Analizar la pertinencia y eficiencia de las distintas etapas del circuito operativo en los estados, desde la difusión del Componente COUSSA hasta la entrega de los apoyos al beneficiario.

- e) Evaluar la focalización y cobertura de la población objetivo del Componente.
- f) Analizar la disponibilidad y uso de sistemas de información como herramientas de apoyo para la gestión del Componente COUSSA.
- g) Analizar la pertinencia, oportunidad y uso de los resultados del esquema de supervisión del Componente COUSSA.
- h) Valorar si el Componente COUSSA cuenta y utiliza instrumentos que permitan conocer la percepción de los beneficiarios en relación con los bienes y/o servicios recibidos.
- i) Evaluar si el Componente COUSSA cuenta con mecanismos efectivos para el seguimiento de los apoyos.
- j) Evaluar en qué medida el Componente COUSSA cuenta con un sistema de transparencia y rendición de cuentas.

ENFOQUE METODOLÓGICO

El enfoque de la evaluación está dirigido a revisar si el funcionamiento y la operación del Componente está orientado hacia el logro de resultados, es decir, analizar si se lleva a cabo no sólo de manera eficiente en su gestión operativa sino también considerando la eficacia en el cumplimiento de sus resultados.

Para el tratamiento de los temas se analizó la información disponible buscando identificar tanto las causas que obstaculizan o interfieren en el funcionamiento y operación del Componente COUSSA como las áreas de mejora, lo cual permitió fundamentar las recomendaciones que contribuyen al cumplimiento de sus objetivos. Estas recomendaciones son complementarias entre sí, tienen un sentido práctico, factible y relevante, y se fundamentan en las conclusiones derivadas de esta evaluación.

En la evaluación se privilegió el análisis cualitativo de la información y se aplicó el

enfoque cuantitativo en la medida en que se dispuso de información estadística sobre los temas abordados. La evaluación se centró en el ejercicio fiscal 2012, aunque para algunos temas específicos se utilizó información correspondiente al ejercicio 2011³ al no disponer de información completa sobre el ejercicio evaluado.

En cuanto a los criterios para el análisis de los temas, estos partieron de un conjunto de preguntas específicas para cada uno de ellos, elaborando las respectivas respuestas. Las preguntas que constituyen el grueso del desarrollo metodológico de la evaluación correspondieron a dos tipos básicos:

- a) Preguntas con respuesta binaria (Sí/No): si la respuesta fue No, se expusieron las razones de la negativa y, cuando se requirió, se anexó la documentación de soporte correspondiente. Por el contrario, si la respuesta resultó afirmativa, se definió un nivel de respuesta del 1 al 4, en donde el

3. La evaluación de los temas relacionados con el monitoreo de la gestión, supervisión de la operación del Programa, percepción de los beneficiarios sobre el Componente y seguimiento a los apoyos se realizó principalmente con base en información del ejercicio fiscal 2011.

4 corresponde a un funcionamiento óptimo del Componente.

- b) Preguntas abiertas: son preguntas complementarias a las de respuesta binaria, donde se permite ampliar información clave para sustentar el análisis de cada tema.

La calificación global del Componente se determinó tomando como base los resultados de las preguntas con respuesta binaria y constituye la expresión cuantitativa de la valoración sobre su funcionamiento y operación en los estados (Anexo 3).

FUENTES DE INFORMACIÓN

La evaluación se basó en tres fuentes principales de información: i) información documental, que incluyó documentos de política sectorial, técnicos y normativos, bases de datos e información general sobre el Componente COUSSA; ii) informes estatales de evaluación del Componente sobre su funcionamiento y operación correspondientes a nueve estados (Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Puebla,

San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz); y iii) entrevistas a los responsables del Componente (Anexo 4), tanto en el ámbito central como en los estados, con visitas a cuatro entidades federativas: Chihuahua, Guanajuato, Guerrero y Oaxaca, donde se entrevistaron a los responsables normativos y operativos del Componente y se recopiló información relevante sobre el mismo.

CONTENIDO DEL INFORME

El informe de evaluación se organiza en cuatro capítulos: en el primero se abordan algunos aspectos del contexto del Programa en lo referente al diseño y normatividad del Componente evaluado; en el Capítulo 2 se expone un breve análisis sobre las características del Programa; el Capítulo 3 contiene el análisis de los temas relativos al funcionamiento y la operación del Programa con las respuestas a las preguntas previstas

en la metodología de evaluación. En el último capítulo se presentan las principales conclusiones derivadas del análisis y las principales recomendaciones que se enfocan a mejorar aspectos críticos del funcionamiento y la operación del Componente COUSSA. Al final se incluyen la bibliografía consultada y los anexos correspondientes, así como un glosario de términos.

CAPÍTULO 1



CONTEXTO DEL
PROGRAMA: DISEÑO Y
NORMATIVIDAD

El Componente COUSSA forma parte del PSRN de la SAGARPA, el cual está integrado por otros seis componentes⁴. Dado que la presente evaluación se centra en el funcionamiento y la operación de aquellos componentes que se ejecutan bajo la

modalidad de concurrencia con las entidades federativas, la contextualización del diseño y la normatividad que a continuación se presenta está orientada específicamente a esta modalidad.

1.1 PROBLEMA DE DESARROLLO QUE BUSCA RESOLVER EL COMPONENTE COUSSA

El Componente COUSSA tiene como objetivo “contribuir a solventar el problema de degradación de suelos, de sobre-explotación de la vegetación y de no disponibilidad de agua; para las actividades agropecuarias”⁵, el cual forma parte de un problema ambiental bastante extendido en el territorio nacional. Cabe señalar que el ámbito de incidencia del Componente COUSSA en la modalidad de concurrencia prioriza su atención en poco más de 800 municipios⁶ dentro de las 32 entidades, alrededor de una tercera parte del territorio nacional.

El 45% de la superficie continental del país sufre de algún degradación de suelos (aproximadamente 87 millones de hectáreas). Como puede observarse en el Cuadro 1, en términos de la reducción de la productividad biológica de los terrenos, 44.7 millones de hectáreas sufren un nivel ligero de degradación, 38.1 millones de hectáreas un nivel moderado, 2.7 millones de hectáreas tienen una severa degradación y 1.7 millones de hectáreas presentan un nivel extremo⁷.

CUADRO 1. SUPERFICIE DEL TERRITORIO NACIONAL AFECTADA POR DIFERENTES NIVELES DE DEGRADACIÓN DEL SUELO, POR CAUSAS ANTROPOGÉNICAS

TIPO DE DEGRADACIÓN	SUPERFICIE SEGÚN NIVEL DE DEGRADACIÓN (1,000 HA)				TOTAL
	LIGERO	MODERADO	SEVERO	EXTREMO	
Erosión eólica	5,525	12,070	694	12	18,301
Erosión hídrica	13,086	8,953	784	34	22,858
Degradación física	6,858	2,367	677	1,586	11,488
Degradación química	19,197	14,712	584	33	34,525
Total	44,666	38,102	2,738	1,665	87,172

Fuente: SEMARNAT-COLPOS, 2003.

4. Además del Componente COUSSA, el PSRN se integra de los siguientes componentes: Bioenergía y Fuentes Alternativas; Disminución del Esfuerzo Pesquero; Inspección y Vigilancia Pesquera; Ordenamiento Pesquero y Acuicola; Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (PROGAN) y Reconversión Productiva.

5. SAGARPA, 2011a.

6. Contenidos en el Anexo XLIX de las ROP 2012.

7. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) – Colegio de Postgraduados (COLPOS), 2003.

Las causas que explican la degradación de suelos son diversas, pero se estima que 77% de la superficie afectada se encuentra en ese estado debido a malos manejos en las actividades agrícolas y al sobrepastoreo. En este sentido, cabe señalar también que tanto los agostaderos para uso pecuario, como las áreas de cultivo, han estado creciendo a una tasa anual de 0.5% los primeros y de 1.2% estas últimas, en detrimento de las áreas forestales⁸. Asimismo, durante las pasadas dos décadas, la tasa promedio anual de deforestación fue de 375 mil hectáreas, lo que representó una pérdida equivalente al 8% de la cobertura forestal que tenía el país en 1990⁹.

En cuanto a la problemática asociada al uso del agua, cabe señalar que la precipitación anual promedio en México es de 760 mm, caracterizada por marcadas diferencias en el territorio nacional (v. gr. en Baja California 161 mm contra 2,102 mm en Tabasco). Así, cada año el país recibe aproximadamente 460 km³ de agua dulce renovable, de los cuales 61.8 km³ se utilizan anualmente en actividades agropecuarias, es decir el 13.4% del agua renovada por las lluvias, mientras que para el uso público doméstico se ocupan 11.4 km³ (2.5% del agua renovable).

A pesar de su bajo aprovechamiento, la presión sobre este recurso ha aumentado progresivamente, ya que en 1950 la disponibilidad de agua *per capita* a nivel nacional era de 18,035 m³/hab/año, mientras que en 2010 la disponibilidad de agua renovable fue de 4,230 m³/hab/año,

y la tendencia es que para el año 2030 la disponibilidad sea de 3,800 m³/hab/año¹⁰. Lo anterior se debe al crecimiento demográfico, pero es también ocasionado por la mala gestión y el deterioro de los acuíferos, ya que de 653 que tiene México, 100 están catalogados como sobre-explotados, 16 con intrusión salina y 32 bajo el fenómeno de salinización de suelos y aguas subterráneas salobres¹¹.

Para contribuir a la reversión de estos fenómenos y con ello al logro de los objetivos de desarrollo sectorial, el diseño del Componente COUSSA se orienta hacia la atención de la problemática descrita líneas arriba asociada al deterioro, escasez o sobre-explotación de los recursos productivos primarios. Sin embargo, cabe destacar que la magnitud de la pérdida de suelo y la falta de disponibilidad de agua para las actividades productivas rebasa los ámbitos del Componente, ya que se requiere de una intervención mucho más amplia que desde el ámbito público integre a la iniciativa privada y a la sociedad en su conjunto.



8. SEMARNAT, 2011.

9. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2010.

10. SEMARNAT, 2011.

11. CONAGUA, 2011.



1.2 ALINEACIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL COMPONENTE CON LOS OBJETIVOS SECTORIALES DE ORDEN SUPERIOR

El marco normativo y los documentos de política pública establecen que la sustentabilidad debe ser uno de los ejes rectores de toda la acción pública y, particularmente, la del sector rural. Esto se expresa en la alineación existente entre los

objetivos de la LDRS, el PND 2007-2012, el Programa Especial Concurrente 2007-2012 (PEC), el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012 (PSDA) y las ROP 2012 (Cuadro 2).

CUADRO 2. ALINEACIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL COMPONENTE COUSSA CON LOS OBJETIVOS DE ORDEN SUPERIOR

INSTRUMENTO	OBJETIVO(S)
LDRS ¹²	<p>Artículo 5, fracción IV: “Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable”.</p> <p>Artículo 11: “Las acciones para el desarrollo rural sustentable mediante obras de infraestructura y de fomento de las actividades económicas y de generación de bienes y servicios dentro de todas las cadenas productivas en el medio rural, se realizarán conforme a criterios de preservación, restauración, aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la biodiversidad, así como prevención y mitigación del impacto ambiental”.</p>
PND ¹³	<p>Eje Rector No. 2, “Economía Competitiva y Generadora de Empleos”, Objetivo 10: “Revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad”, considerando la Estrategia 10.3: “Lograr un balance entre las actividades productivas rurales y marinas con la protección del ambiente para conservar el agua y los suelos”. Eje Rector No. 4: “La sustentabilidad ambiental será un criterio rector en el fomento de las actividades productivas”.</p>
PEC ¹⁴	<p>Principio Rector No. 5, Medio Ambiente: “La sustentabilidad ambiental del desarrollo rural, constituye un enfoque prioritario del Nuevo PEC (...) El territorio rural conforma el espacio privilegiado del importante capital natural del país y debe ser el detonador del desarrollo de las comunidades rurales, ya que la sustentabilidad no implica dejar de utilizar los recursos naturales, sino adoptar mejores formas de uso de estos. Las acciones a realizar en el marco del nuevo PEC deberán considerar los retos relacionados a la conservación y restauración de tierras, agua, aire, flora y fauna (...)”.</p>
PSDAP ¹⁵	<p>Objetivo 4: “Revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad. La Estrategia 4.3 está dirigida a la “Conservación de Agua y Suelo”.</p>
ROP ¹⁶	<p>Objetivo del PSRN: “Contribuir a la conservación, uso y manejo sustentable de los recursos naturales utilizados en la producción primaria mediante el otorgamiento de apoyos y servicios que permitan desarrollar sistemas integrales, obras, acciones y prácticas sustentables que ayuden a (...) la conservación y aprovechamiento sustentable del suelo, agua y vegetación de las unidades productivas”.</p> <p>Objetivo del Componente COUSSA en concurrencia: “Contribuir a solventar el problema de degradación de suelos, de sobre-explotación de la vegetación y de no disponibilidad de agua; para las actividades agropecuarias”.</p>

Como se puede observar, en todos estos instrumentos destaca la importancia de hacer un uso sustentable y conservar los recursos

naturales que hacen posible la producción primaria nacional, de tal forma que ésta pueda garantizarse en el futuro. No obstante, según

12. SAGARPA, 2001.

13. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007a.

14. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007b.

15. SAGARPA, 2007.

16. SAGARPA, 2011b.

los instrumentos normativos analizados, la política pública del sector no sólo debe aportar al logro de una producción sustentable sino contribuir también a la reversión de los fenómenos de deterioro, escasez o sobre-explotación de los recursos naturales del país.

En ese sentido, el Componente COUSSA está dirigido específicamente a terrenos con actividad agropecuaria que de manera prioritaria carecen de agua y/o presentan suelos erosionados o degradados cuyo uso es predominantemente agropecuario, mediante la construcción de pequeñas obras hidráulicas

y el impulso de prácticas de conservación de suelo. Dado lo anterior, para contribuir eficazmente a los objetivos nacionales en la materia, es necesario articular formalmente sus acciones con otros programas relacionados a través de una política que fomente esfuerzos integrales de los tres niveles de gobierno en conjunto con la sociedad, en acciones coordinadas y transversales entre los diferentes sectores productivos, con el fin de restaurar los ecosistemas, conservar los recursos naturales y recuperar las áreas degradadas para acrecentar su funcionalidad agroecológica.



1.3 ÁREA DE ENFOQUE/POBLACIÓN OBJETIVO DEL COMPONENTE COUSSA

La población objetivo del Componente COUSSA está definida en las ROP 2012 como aquellas “personas físicas o morales que se dedican a actividades de producción agrícola y pecuaria, que se ubican en los municipios clasificados por la SAGARPA en cada entidad federativa como de mayor prioridad por el grado de deterioro, escasez o sobre-explotación de sus recursos productivos primarios”.

Cabe señalar que más allá de que las inversiones del Componente COUSSA atiendan a una población objetivo determinada, los apoyos se orientan hacia áreas de enfoque para mitigar la problemática en municipios considerados como prioritarios por la SAGARPA y sus contrapartes en los estados, que durante el ejercicio 2012 representaron una tercera parte de los municipios del país.

Sin embargo, aún cuando desde el diseño del Componente COUSSA se busca delimitar el destino de las inversiones, cambiando la atención a la demanda y dirigiendo sus acciones hacia áreas previamente establecidas,

la focalización requiere de mayor precisión hacia áreas degradadas que han sido identificadas como prioritarias, definiendo para ello estrategias de cobertura por micro-cuencas que logren mejores resultados.

1.4 ELEMENTOS NORMATIVOS CENTRALES QUE REGULAN LA OPERACIÓN DEL COMPONENTE COUSSA

En el ejercicio fiscal 2012 el marco normativo de los programas de la SAGARPA tiene fundamento en el DPEF¹⁷, y particularmente la operación del Componente COUSSA se norma a través de las ROP¹⁸, mismas que contienen elementos centrales que regulan su funcionamiento y los Lineamientos Operativos que clarifican para la Instancia Ejecutora la orientación estratégica del Componente.

Aunado a ello, el Componente cuenta con otros instrumentos que facilitan su adecuada ejecución en los estados como son los Convenios de Coordinación, Anexos de Ejecución, tabuladores de rendimientos mínimos de mano de obra y maquinaria, así como de precios máximos de referencia de maquinaria y equipo, que sirven para fijar topes en los costos que generan sus acciones,

dada la heterogeneidad que se presenta en las distintas regiones del país.

En forma complementaria a lo anterior, el Componente cuenta con instructivos y catálogos para la formulación de proyectos y construcción de pequeñas obras hidráulicas y de conservación de suelos, así como manuales para la promoción de prácticas sustentables dirigidos a los productores, los cuales han sido elaborados por el COLPOS.

En el siguiente capítulo se describen las características esenciales que definen la operación y el funcionamiento del Componente COUSSA y que dan cuenta de sus objetivos, modalidades de ejecución, conceptos de apoyo, así como del presupuesto que le ha sido asignado y los alcances que ha tenido en sus cinco años de ejercicio.



17. Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 12 de diciembre de 2011. Artículos 33, 34 y 43.

18. SAGARPA, 2011b.



CAPÍTULO 2

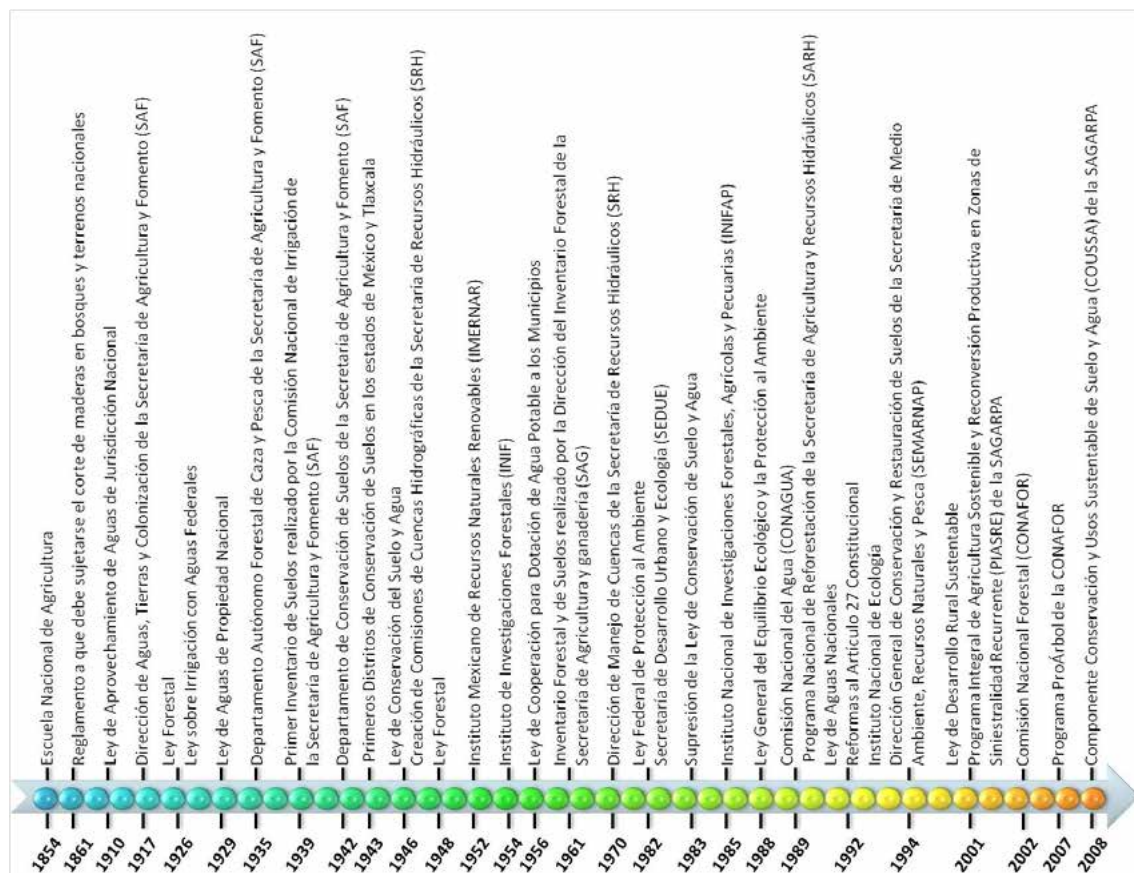


CARACTERÍSTICAS
DEL PROGRAMA

La problemática del deterioro de los recursos naturales para la producción primaria ha sido un tema recurrente en las políticas públicas a lo largo de casi dos siglos de la historia de México (Figura 1). Lamentablemente, los factores relacionados con el deterioro de los recursos naturales, tales como el crecimiento

desordenado de las ciudades y sus industrias, aunado a la falta de continuidad y consistencia programática han limitado considerablemente la acción pública para resolver los problemas de degradación de los suelos, la pérdida de vegetación y la sobre-explotación de los acuíferos.

FIGURA 1. LÍNEA DEL TIEMPO CON LOS HITOS QUE HAN MARCADO LAS POLÍTICAS ORIENTADAS A LA CONSERVACIÓN Y USO SUSTENTABLE DEL SUELO Y AGUA EN MÉXICO



Fuente: Elaboración con base en Cervantes, V., et al., 2008 y Cotler H., et al., 2007.

Actualmente el Componente COUSSA es uno de los pocos instrumentos de política pública que atienden la problemática asociada al uso inadecuado de los recursos naturales para la producción primaria. A continuación

se presentan sus características generales, como elementos básicos para entender su funcionamiento y operación.

2.1 OBJETIVOS DEL COMPONENTE COUSSA

El Componente COUSSA tiene como objetivo “contribuir a solventar el problema de degradación de suelos, de sobre-explotación de la vegetación y de no disponibilidad de agua; para las actividades agropecuarias”¹⁹.

De esta manera, a través del Componente se busca una atención integral a los problemas anteriormente descritos, promoviendo la replicabilidad de buenas prácticas para la conservación de suelo y agua, fomentando la organización de los beneficiarios para un uso sustentable de sus recursos mediante la promoción de bienes públicos. Las líneas estratégicas del Componente COUSSA se describen a continuación²⁰:

- Prolongar la disponibilidad de agua de lluvia para las actividades productivas, a través de la construcción de pequeñas obras

de captación y almacenamiento de agua en escurrimientos superficiales.

- Mejorar la cubierta vegetal en los agostaderos y propiciar la infiltración de agua de lluvia, combinados con la realización de obras y prácticas de conservación de suelo y retención de agua.
- Enfoque territorial a través de proyectos integrales con obras de captación y almacenaje de agua de lluvia, junto con prácticas y acciones para la conservación de suelos y mantenimiento de la cubierta vegetal.
- Participación de los productores involucrándolos en la ejecución de los proyectos, incentivando que repliquen por su cuenta las obras y prácticas impulsadas por el Componente.



19. SAGARPA, 2011a.

20. SAGARPA, 2012.

2.2 DESCRIPCIÓN DE LAS MODALIDADES DE OPERACIÓN DEL COMPONENTE COUSSA

El Componente COUSSA considera para su ejecución cuatro modalidades, éstas implican una orientación particular de sus funciones, que se definen por la contribución o no de recursos estatales para complementar las inversiones federales y de la inclusión en dos proyectos estratégicos de la SAGARPA como el PESA y el PRODEZA, pero cuya implementación articulada puede verse vulnerada por el riesgo de traslapar acciones o dispersar los recursos. De esta manera, aún cuando la evaluación se centra en la modalidad de concurrencia, a continuación se describen también el resto de las modalidades de operación del Componente:

- **Concurrencia:** esta modalidad tiene el propósito de contribuir a solventar el problema de degradación de suelos, sobre-explotación de la vegetación y falta de disponibilidad de agua. La planeación y priorización de acciones las realizan de manera conjunta las SEDAGRO (o instancias equivalentes) y las Delegaciones Estatales de la SAGARPA; la operación es responsabilidad de los gobiernos estatales, los cuales aportan una contraparte del presupuesto del Componente con recursos propios.
- **Desarrollo de Zonas Áridas:** modalidad cuyo propósito es el de contribuir a la promoción del desarrollo humano y patrimonial mediante un enfoque integral y de desarrollo territorial de las regiones con menor precipitación del país, a través de obras y prácticas para almacenar agua y conservar suelo para un mejor aprovechamiento de los agostaderos. La planeación y priorización las realiza

cada Delegación de la SAGARPA en los estados donde se aplica esta modalidad, en conjunto con la CONAZA que es la Instancia Ejecutora.

- **POH:** modalidad enfocada específicamente a atender la necesidad de pequeña infraestructura de captación y almacenamiento de agua en zonas áridas, buscando de manera paralela generar fuentes de empleo para la mano de obra local. Al igual que en la modalidad anterior, la planeación y priorización se da de manera conjunta entre las Delegaciones Estatales de la SAGARPA y la CONAZA, siendo esta última la Instancia Ejecutora.
- **COUSSA-PESA:** esta modalidad, asociada al PESA, tiene el propósito de construir obras de captación y almacenamiento de agua para dar viabilidad a los proyectos de las unidades de producción familiar en comunidades marginadas donde opera el PESA, que se complementan con obras y prácticas de conservación de suelo y vegetación. En esta modalidad la planeación y priorización de acciones se realiza a través del Grupo Operativo responsable del PESA, mientras



que la operación está a cargo de los gobiernos estatales.

Para lograr sus objetivos, el Componente COUSSA entrega bienes y servicios a la población beneficiada a través de cuatro conceptos de apoyo: i) construcción de obras de captación y almacenamiento de agua²¹, ii) obras y prácticas de conservación de suelo y agua²², iii) actividades productivo-conservacionistas²³, iv) elaboración y puesta en marcha de proyectos²⁴.

Asimismo, los apoyos que entrega el Componente COUSSA pueden ser para el beneficio individual de un productor (sea este ejidatario o pequeño propietario), para beneficiar a un grupo de productores (atendiendo superficies compactas y continuas), o bien para el beneficio común (cuando los apoyos solicitados no generan derechos de propiedad y su uso presente y futuro sea reglamentado en Asamblea a favor de la totalidad de productores o habitantes de la localidad).



2.3 PRESUPUESTO ASIGNADO

En el Cuadro 3 puede observarse el presupuesto destinado al Componente COUSSA, la superficie atendida y la capacidad de almacenamiento de agua construida, así como el número de localidades

y beneficiarios atendidos por el Componente durante los cinco años en que ha venido operando. Asimismo, en el Anexo 1, se presenta el presupuesto comprometido para la modalidad en concurrencia del ejercicio fiscal

21. Tales como: bordos de tierra compactada, pequeñas presas de mampostería o concreto, ollas de agua, aljibes, tanques de almacenamiento (estas tres últimas sólo para casos dirigidos al consumo humano).

22. Como son: terrazas, presas filtrantes, construcción de zanjas de infiltración, cabeceo de cárcavas, muros de contención, barreras vivas, cortinas rompe viento, surcado "lister", paso de rodillo aereador, cercado vivo y convencional para división de potreros, cercado para establecimiento de áreas de exclusión, reforestación con especies nativas, repastización en agostaderos, abonos verdes, guardaganados y acciones de drenaje.

23. Orientadas al cambio en el patrón de cultivos hacia aquellos con menor demanda hídrica y menor movimiento de suelo, ya sea de cultivos anuales a perennes en complemento a un proyecto del Componente COUSSA (preparación del terreno, material biológico y establecimiento, no se incluyen insumos), o bien, de actividades agrícolas a pecuarias (preparación del terreno, semilla de pastos, siembra).

24. Se pueden destinar hasta el 6% de los recursos del Componente COUSSA para el pago de elaboración y puesta en marcha de proyectos, para los estudios que garanticen la seguridad de la obra y su funcionalidad, tales como los topográficos, geológicos, mecánica de suelos, de compactación, expediente técnico unitario, entre otros. Este pago no es a la libre demanda, se otorgará sólo en proyectos que cuenten con la pre-autorización de la Delegación Estatal de la SAGARPA y de la Instancia Ejecutora.



2012, que según datos de la Coordinación General de Delegaciones de la SAGARPA, reporta un avance de solamente 46% en el

pago de los recursos convenidos (con fecha de corte del 1 de marzo del 2013).

CUADRO 3. PRESUPUESTO DEL COMPONENTE COUSSA

AÑO	CONCURRENCIA (MILES \$)	TOTAL COUSSA* (MILES \$)	SUPERFICIE ATENVIDA (HA)	CAPACIDAD DE ALMACENAMIENTO CONSTRUIDA (M ³)	LOCALIDADES	BENEFICIARIOS
2008	\$ 743,478	\$ 893,478	145,444	35,964,797	2,540	65,597
2009	\$ 557,635	\$ 1,325,695	147,560	39,288,350	2,175	77,189
2010	\$ 604,031	\$ 1,135,575	126,234	41,290,095	1,671	48,201
2011	\$ 669,437	\$ 1,036,187	128,251	38,774,129	1,932	38,908
2012	\$ 446,025	\$ 935,429	s/d	s/d	s/d	s/d
Total	\$ 3,020,607	\$ 5,326,365	s/d	s/d	s/d	s/d

* En el total se considera la suma de recursos de las cuatro modalidades de operación del Componente COUSSA (POH, PRODEZA, COUSSA-PESA y el Componente COUSSA).
Fuente: SAGARPA, 2012.

2.4 ORIENTACIÓN DEL COMPONENTE COUSSA

Los recursos destinados a la operación del Componente COUSSA en su conjunto se han orientado principalmente hacia la construcción de pequeñas obras hidráulicas, cuya finalidad es aumentar la disponibilidad de agua para uso pecuario y, mediante el PESA, para el uso doméstico en localidades marginadas. En los cinco años de operación del Componente se han construido pequeñas obras para la captación de agua de lluvia

con una capacidad instalada de almacenamiento de al menos 200 millones de m³, volumen que representa 0.3% de la cantidad de agua renovable que consumen anualmente las actividades agropecuarias, respondiendo así a la necesidad de dicha infraestructura para la producción primaria en regiones de baja precipitación pluvial.

Igualmente, pero en menor medida, desde el año 2008 se han destinado recursos para desarrollar acciones de conservación de suelos como la construcción de terrazas, la plantación de especies nativas y pastos para un manejo más sustentable de los agostaderos, así como obras complementarias para evitar el azolvamiento de pequeñas presas y bordos. Con el Componente se han realizado obras y prácticas de retención de suelos en alrededor de 600 mil hectáreas, mejorando la capacidad productiva en agostaderos y cultivos de temporal, en un esfuerzo para mitigar la degradación de suelos que afecta a casi la mitad del territorio nacional. Durante este lustro, el Componente ha atendido una superficie equivalente a 0.7% del territorio nacional que presenta problemas de erosión; teniendo como ejemplo relevante que de cada 10 hectáreas que se han deforestado en el país, 2.3 hectáreas se han atendido con el Componente.

En ese sentido, cabe señalar que la orientación del Componente ha estado dirigida en

mayor proporción a las obras de captación de agua que a las acciones productivo-conservacionistas y al concepto de apoyo para la elaboración y puesta en marcha de proyectos. Esto ha tenido como consecuencia que estos últimos no lleguen a ser del todo integrales y por tanto no logren impactos mayores en el cumplimiento del objetivo específico del Componente.

Asimismo, la insuficiencia de recursos destinados a la elaboración de proyectos tiene que ver con un aspecto crítico en el ejercicio del Componente COUSSA: la necesidad de fortalecer la asistencia técnica para lograr una mejora en la productividad de las actividades agropecuarias mediante el uso sustentable de los recursos primarios. Actualmente esto es consecuencia de la falta de complementariedad que se da en los hechos con el PDCITYER de la propia SAGARPA, que condiciona seriamente la capacidad del Componente para transferir y promover modelos de manejo integral y sustentable de los sistemas de producción²⁵.



25. Cabe señalar que en las ROP 2013, se incluye la contratación de instituciones de educación superior para brindar soporte técnico a las Instancias Ejecutoras.



CAPÍTULO 3



ANÁLISIS DEL
FUNCIONAMIENTO Y
LA OPERACIÓN DEL
PROGRAMA

3.1 ARREGLO INSTITUCIONAL PARA LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA

1. ¿Cuáles son las principales instancias/dependencias u organismos auxiliares y disposiciones normativas que conforman el arreglo institucional a través del cual se opera el Componente COUSSA?

La modalidad de operación en concurrencia con las entidades federativas del Componente COUSSA tiene como Unidad Responsable a la Dirección General de Producción Rural Sustentable en Zonas Prioritarias de la SAGARPA, auxiliada por la Coordinación General de Delegaciones de la propia Secretaría, siendo las Instancias Ejecutoras los gobiernos estatales que operan el Componente a través de sus SEDAGRO, y ocasionalmente se apoyan en otras dependencias estatales como las Secretarías de Infraestructura y Obra Pública. En algunos estados, como es el caso de Guanajuato y San Luis Potosí, se involucra además en la operación a las Direcciones de Desarrollo Rural de los ayuntamientos que son prioritarios para el Componente.

Es importante mencionar también a otros actores no institucionales que tienen un peso importante en la orientación de los recursos, como es el caso de los PSP que diseñan y ponen en marcha los proyectos del Componente, los proveedores y empresas constructoras contratadas, así como los beneficiarios organizados en Comités Pro-Proyecto para llevar a cabo las obras de conservación de suelo y agua.

Al considerar las demás modalidades de operación del Componente COUSSA, el entramado institucional se vuelve más complejo, ya que en ellas participan como Instancias Ejecutoras otras dependencias, mismas que se describen a continuación:

- En el caso de la modalidad de POH y del PRODEZA, la Instancia Ejecutora es la CONAZA, existiendo para el PRODEZA la Figura de Agencias de Desarrollo Rural (ADR), que son personas morales conformadas por equipos técnicos multidisciplinarios elegidas por la SAGARPA con apoyo del Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C. (INCA-Rural) para identificar, promover y poner en marcha proyectos integrales en las regiones áridas del país. A estas modalidades de operación se les considera de ejecución directa, ya que en ella no participan dependencias de los gobiernos estatales o municipales.
- Para la modalidad COUSSA-PESA, existe un Grupo Operativo en cada entidad federativa donde opera, integrado por un representante de la Delegación Estatal de la SAGARPA, un representante de la Instancia Ejecutora del PESA (SEDAGRO), un representante de la Unidad Técnica Nacional de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (UTN FAO-PESA) y un representante del CECS, que generalmente corresponde a una universidad estatal. Además, en el PESA participan también las ADR (personas morales con equipos multidisciplinarios que brindan sus servicios profesionales a las comunidades marginadas donde se focaliza la acción del PESA).

Esta modalidad de operación, al igual que la de concurrencia, está a cargo de los gobiernos estatales, lo cual tiene una repercusión en la eficiencia de la operación ya que si bien en la mayoría de los casos la dependencia y el personal estatal que opera el COUSSA-PESA es el mismo que tiene la responsabilidad del COUSSA-concurrencia, existen algunos casos (como el de Oaxaca) en donde estas dos modalidades funcionan con equipos de trabajo distintos, lo que duplica los esfuerzos institucionales y hace menos eficiente la operación.

Con respecto a las disposiciones normativas que orientan la operación del Componente COUSSA, mismos que se enlistan en el último apartado del Capítulo 1, cabe mencionar que los Lineamientos Operativos, complementarios a las ROP, regulan todas las modalidades de ejecución.

Sin embargo, la principal problemática identificada en el arreglo institucional tiene que ver con la falta de coordinación interinstitucional en la ejecución de los programas públicos de la política ambiental. Esto no se constata únicamente en esta evaluación, ya que en la más reciente evaluación de la Política Pública Ambiental realizada por la Auditoría Superior de la Federación se expresa contundentemente el problema, confirmando que “la horizontalidad de la política pública, establecida desde su diseño, se ve limitada por la verticalidad con que operan las instituciones del sector, que se demuestra en la falta de conexión de los sistemas de información y la ausencia de vinculación en temas interinstitucionales”²⁶.

Esta situación, aunque se deriva de un posible enfoque de interés distinto de los programas por el sector al que se orientan, es preocupante. Particularmente, con las acciones realizadas por el Componente se ha generado incertidumbre y francas contradicciones entre los operadores estatales del Componente y el personal de la CONAGUA en los estados. La falta de claridad normativa y de coordinación operativa ha propiciado una contraposición en la implementación de la política pública orientada a hacer más sustentable el uso del agua, aun cuando existe un convenio firmado entre la SAGARPA y la CONAGUA para concertar principios que contribuyan a mejorar la coordinación interinstitucional.

Igualmente importante es el caso de la falta de sinergias del Componente COUSSA con la CONAFOR, que a través de su programa ProÁrbol entrega apoyos para la conservación de suelos forestales, sin que exista una búsqueda intencionada para lograr objetivos comunes a través de acciones complementarias, aun cuando los Lineamientos Operativos señalan que en proyectos con reforestaciones se deberá promover la complementariedad con la CONAFOR²⁷.

Lo anterior demandaría una mayor coordinación entre la SAGARPA y la SEMARNAT, responsable de concretar la política ambiental en México, para articular los instrumentos de política pública orientados a la conservación y uso sustentable de suelo y agua, ya que actualmente los programas de ambas dependencias operan de manera aislada.

26. Grupo Funcional Desarrollo Económico, 2011.

27. Al respecto en las respuestas a las preguntas 10 y 11 se abunda más sobre el tema de articulación del Componente COUSSA con otros programas públicos.

2. En la normatividad aplicable al Programa se definen adecuadamente las funciones (facultades y obligaciones) de las instancias involucradas en su funcionamiento, y su definición y nivel de cumplimiento en la práctica son congruentes con una orientación del Componente COUSSA hacia el logro de resultados, de modo que:

- a) Las funciones de las instancias participantes están definidas en forma clara.
- b) Las funciones de las instancias participantes están definidas de manera completa, es decir, no falta ninguna función relevante.
- c) Las funciones de las instancias participantes están definidas de manera tal que contribuyen a una orientación hacia resultados del Programa.
- d) Todas las funciones definidas en la normatividad son cumplidas en tiempo y forma por las instancias participantes correspondientes.

Respuesta: Sí.

NIVEL	CRITERIO
1	Las funciones de las instancias participantes cumplen con una de las características establecidas en la pregunta (a).

Las funciones de las instancias involucradas en el funcionamiento del Componente están definidas en las Reglas de Operación que regulan la ejecución del Componente COUSSA y en los Lineamientos Operativos que son complementarios a las mismas. Ahí se especifican los propósitos de cada una de las modalidades de operación, la participación de

las dependencias involucradas, la distribución de los recursos para gastos de operación, la descripción del proceso operativo con los detalles para la integración de expedientes técnicos, los criterios para organizar a los beneficiarios en Comités Pro-Proyecto, los precios de referencia de los conceptos de apoyo a través de tabuladores con los



precios máximos y rendimientos mínimos de maquinaria y mano de obra, así como las orientaciones para la concertación de los proyectos con los Comités Pro-Proyecto.

Sin embargo, debe mencionarse que los Lineamientos Operativos del ejercicio fiscal 2011²⁸ resultaban más completos y precisos que los utilizados en el ejercicio 2012, ya que aportaban mayor precisión en cuanto a la definición de funciones específicas a las Instancias Ejecutoras estatales, así como en lo referente a la coordinación interinstitucional para la planeación y priorización de proyectos.

Esta simplificación en los Lineamientos Operativos 2012 se debió, en parte, a que se anexaron a las ROP 2012 para su publicación en el DOF, lo que obligó a reducir sus contenidos, pero también se explican como una tendencia de la polarización que se ha generalizado en la relación del gobierno federal y los gobiernos estatales durante los últimos años, reflejo de un problema institucional de coordinación marcado por la creciente exigencia de los gobiernos estatales para asumir completamente la operación en los programas federales en concurrencia y por la falta de claridad en las orientaciones estratégicas de la propia SAGARPA.

De esta manera, la definición de facultades y obligaciones entre las dependencias estatales y federales se enmarca en el proceso de federalización, el cual se ha agudizado a partir del 2010 cuando la SAGARPA transfirió totalmente la operación de los programas en concurrencia a los gobiernos estatales, lo cual ha diluido la participación de las Delegaciones

Estatales de la SAGARPA en las funciones sustantivas de planeación, orientación de recursos, dictamen de proyectos, integración de expedientes y seguimiento de los apoyos, quedándose en la práctica solamente con la función de supervisión.

La tarea de supervisión es un buen ejemplo de la falta de coordinación interinstitucional entre las Delegaciones Estatales de la SAGARPA y las Instancias Ejecutoras de los gobiernos estatales, ya que aun cuando es pertinente en términos de las fases, etapas y procesos específicos que se supervisan, lo cierto es que se realiza con mucho retraso y sus resultados no son tomados en cuenta por los operadores estatales del Componente COUSSA para mejorar la eficiencia y eficacia de los procesos²⁹.



28. SAGARPA, 2011a.

29. Al respecto, en las respuestas de las preguntas 25 y 26, correspondientes al tema de la supervisión, se analizan con mayor detalle estas debilidades en el funcionamiento del Componente.

3. Las instancias involucradas en el funcionamiento del Componente COUSSA cuentan con la capacidad institucional requerida para la implementación eficiente y eficaz del COUSSA, en términos de que:

- a) Cuentan con los recursos humanos suficientes en cantidad y calidad (personal directivo, administrativo, técnicos de campo, etc.).
- b) Cuentan con los recursos materiales suficientes (instalaciones, equipo de trabajo, medios de transporte, etc.).
- c) Cuentan con una estructura cuya cobertura territorial permite una atención cercana y oportuna a la población objetivo del Componente COUSSA.
- d) Cuentan con la experiencia y las capacidades técnicas adecuadas para el desarrollo de tareas especializadas específicas como la planeación estratégica del COUSSA y la evaluación de los proyectos de desarrollo que presentan los solicitantes de los apoyos, entre otras tareas.

Respuesta: Sí.

NIVEL	CRITERIO
3	Las instancias involucradas en el funcionamiento del Componente COUSSA satisfacen tres de las características establecidas en la pregunta (a, b y c).

En términos generales las Instancias Ejecutoras de los gobiernos estatales cuentan con las capacidades técnicas adecuadas para la operación del Componente COUSSA. En lo que respecta a las competencias profesionales y la experiencia de los operadores, el personal de las dependencias estatales es apto para cumplir con los requerimientos especificados en los Lineamientos Operativos, en función de los perfiles técnicos necesarios para garantizar la viabilidad de los proyectos impulsados por el Componente. Asimismo, los recursos materiales destinados por las Instancias Ejecutoras a la operación del Componente son suficientes y adecuados para realizar las actividades inherentes a la ejecución de los proyectos.

Respecto a la existencia de una estructura territorial para proporcionar una atención cercana y oportuna a los beneficiarios del Componente con una cobertura que tenga

presencia en los municipios prioritarios, los operadores estatales tienen esta capacidad, ya que cuentan con Coordinaciones o Delegaciones Regionales de las SEDAGRO, en estrecha colaboración con las demás dependencias del gobierno estatal y federal en sus regiones, que se complementa con el trabajo de las Direcciones de Desarrollo Rural de los ayuntamientos que participan en el Componente.

Dado lo anterior, las debilidades de los operadores estatales no se encuentran en la falta de capacidades técnicas para realizar las obras y acciones de conservación impulsadas por el Componente COUSSA, más bien se identifican con las inercias operativas que les impiden realizar tareas imprescindibles para lograr una operación eficiente, particularmente la planeación estratégica y la evaluación de proyectos integrales, lo cual se debe a las resistencias para llevar a cabo una gestión

orientada a resultados³⁰. Un aspecto a mejorar para una implementación eficiente y eficaz del Componente, es la necesidad de establecer procesos de formación continua, orientados a fortalecer las capacidades administrativas de los operadores y mejorar la gestión de los PSP que brindan asistencia técnica en las obras, prácticas y acciones para la conservación de suelo y agua. Lo anterior en función de que actualmente la responsabilidad de realizar proyectos viables recae sobre los técnicos responsables de la operación del Componente dentro de las Instancias Ejecutoras, en su mayoría personas con amplia experiencia en la realización de obras hidráulicas (y, en menor medida, con conocimientos para la restauración de suelos), pero que carecen de

un horizonte laboral estable lo cual propicia una excesiva rotación de personal, que limita el desarrollo de nuevos cuadros técnicos que se incorporen a la operación.

En consecuencia, las modificaciones a las Reglas de Operación para el 2013 que incluyen el soporte técnico como concepto de apoyo son un acierto, aunque debe tenerse en cuenta la escasez de programas institucionales para la formación de profesionistas orientados a resolver los problemas de degradación y sobre-explotación de los recursos naturales para la producción primaria, lo que condiciona la realización de este tipo de acciones en una cobertura de alcance nacional.

4. ¿Cuáles son los principales problemas que se han presentado durante el proceso de transferencia de los recursos de las Unidades Responsables del Componente COUSSA a las instancias ejecutoras estatales y de éstas a los beneficiarios y, en su caso, qué estrategias de solución se han adoptado por parte de los actores institucionales involucrados?

Durante el ejercicio fiscal 2012 la operación del Componente COUSSA registra considerables retrasos, debidos en parte al periodo de inactividad obligado en la ejecución de los programas públicos durante las campañas electorales³¹, pero que se explica fundamentalmente por los desfases que se registran todos los años para iniciar la operación, donde las negociaciones entre la SAGARPA y los gobiernos estatales para establecer la orientación programática y presupuestal demoran la radicación y ejercicio de los recursos operados en concurrencia. Un ejemplo de la gravedad en estos retrasos, es

el mínimo avance que registra la ejecución de recursos en la modalidad evaluada, ya que con fecha de corte del 1 de marzo del 2013, la Coordinación General de Delegaciones de la SAGARPA reporta un avance financiero de solamente 46% en el pago de los recursos convenidos (Anexo 1).

Entre las razones que explican las demoras en la transferencia de recursos, se han identificado algunos factores clave que se presentan a continuación:

- Cuando las Instancias Ejecutoras se apegan a los Lineamientos Operativos,

30. Al respecto, dentro de las respuestas correspondientes a los temas de planeación de la operación (preguntas 5-9), atención a la población objetivo (preguntas 12-16), selección de las solicitudes (preguntas 17 y 18) y orientación de los recursos (pregunta 19), se analizan las carencias de los operadores para cumplir con estas importantes funciones de manera óptima.

31. En 2012 se llevaron a cabo en México elecciones federales para renovar el Congreso de la Unión (Senadores y Diputados), la Presidencia de la República y la Gubernatura en seis estados (Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Tabasco y Yucatán), así como la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, además de otros procesos electorales locales para renovar Congresos Estatales y algunos ayuntamientos.



de manera previa a la construcción de obras para la captación y almacenamiento de agua de lluvia, se realizan estudios específicos para asegurar la viabilidad técnica de los proyectos. Además se realiza un extenso proceso de validación social, a través de talleres y consultas para que los beneficiarios se apropien de las obras. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la naturaleza de los proyectos financiados por el Componente COUSSA obliga a un periodo prospectivo más complejo y tardado, en comparación por ejemplo con otro tipo de proyectos de inversión, como son los utilizados para el equipamiento y la dotación de activos productivos.

- En la firma de los Convenios de Coordinación y sus respectivos Anexos de Ejecución entre la SAGARPA y los gobiernos estatales se anteponen las diferencias políticas que prevalecen entre los signatarios, lo que generalmente ocasiona aplazamientos en la concreción de acuerdos, en detrimento de una gestión eficiente para atender la problemática que justifica el diseño y ejecución de los programas.
- Si bien la Unidad Responsable del Componente COUSSA radica los recursos federales de manera casi inmediata a la firma de los Convenios de Coordinación y sus respectivos Anexos Técnicos y de Ejecución, las aportaciones de los gobiernos estatales suelen demorarse

considerablemente e incluso en algunas ocasiones no se llegan a realizar. Esto refleja la polarización en las relaciones entre la federación y los estados, que se expresa en un progresivo debilitamiento de la corresponsabilidad entre diferentes niveles de gobierno para el logro de objetivos comunes, premisa indispensable para la operación en concurrencia de los programas de la SAGARPA.

- La persistencia de prácticas dilatorias, en algunos estados, para aprovechar al máximo los intereses causados por los recursos económicos depositados en un fiduciario comercial, lo cual les permite a los operadores estatales generar recursos adicionales a los pactados en los Convenios de Coordinación.
- La falta de esquemas de planeación por parte de las Instancias Ejecutoras limita su capacidad operativa para compensar los retrasos derivados por la falta de acuerdos en los niveles superiores de negociación política. En este sentido, la mayoría de los operadores estatales carece de planes de trabajo que definan metas, plazos y prioridades para la operación del Componente COUSSA, lo que ocasiona un ejercicio precipitado que restringe aún más los tiempos para realizar las obras e impide una adecuada integración de expedientes técnicos, afectando la integralidad de los proyectos y los beneficios esperados

por parte de los usuarios de las obras de conservación de suelo y agua³². Como una estrategia para solucionar esta situación, algunos estados (como en los casos de Chihuahua y Oaxaca) han decidido integrar una cartera de proyectos durante el ejercicio 2012 para facilitar su implementación en el 2013 y lograr de esta manera una operación más eficiente.

Adicionalmente, respecto al Programa de Acciones en Concurrencia con Entidades

Federativas en Materia de Inversión, Sustentabilidad y Desarrollo de Capacidades (Programa VI), no se observó que su implementación hubiera solucionado los problemas mencionados en este apartado, ya que la naturaleza del propio Componente tiene una temporalidad propia, además de los procesos operativos ineficientes y las malas prácticas en el manejo de recursos por parte de las Instancias Ejecutoras en los estados.



3.2 PLANEACIÓN DE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA

5. ¿Se han llevado a cabo procesos participativos de planeación del Componente COUSSA que incluyan de manera directa a los distintos actores involucrados en su funcionamiento?

Los Lineamientos Operativos del Componente COUSSA establecen principios metodológicos que promueven la participación de los beneficiarios en la definición de las obras y acciones de conservación que habrán de realizarse. Para

ello, se integran los Comités Pro-Proyecto en donde se nombran representantes de las comunidades beneficiadas, con el aval de la Asamblea y la validación de la autoridad municipal mediante la firma de un Acta de Integración del Comité.

32. En la respuesta de la pregunta 7 se encuentran mayores elementos de análisis sobre este tema.

Asimismo, los Lineamientos Operativos señalan que una vez elaborado el proyecto y con la autorización técnica de la Instancia Ejecutora, ésta deberá realizar un taller con los representantes de los Comités Pro-Proyecto para informarles acerca de su derecho a elegir libremente a sus proveedores y la forma en que pueden ejecutar el proyecto. En estos talleres se busca contar con la asistencia de personal de la SAGARPA (que no siempre ocurre) y de los PSP involucrados, para explicar las consideraciones técnicas de la obra, las acciones de conservación a realizar, así como aclarar todas las dudas surgidas entre los participantes.

Sin embargo, estos esfuerzos para establecer las características particulares de las obras y acciones de conservación desde la base operativa, incentivando la participación de los beneficiarios y técnicos, lamentablemente no encuentran correspondencia en ejercicios de planeación entre los niveles directivos de las dependencias responsables del Componente. Los espacios donde las Delegaciones Estatales de la SAGARPA y las Instancias Ejecutoras acuerdan prioridades y líneas de acción con una visión estratégica son prácticamente nulos, lo que limita una atención integral de la problemática asociada a la degradación, escasez o sobre-explotación de los recursos naturales en los estados.

En este sentido, la carencia de espacios formales para la planeación del Componente en los estados limita la participación colegiada de otras instituciones que deberían aportar sus capacidades y recursos en las acciones de conservación de suelo y agua. Para solventar esta situación, en algunas entidades federativas como Oaxaca se han conformado grupos

operativos regionales, con el propósito de acordar entre diferentes instancias federales y estatales la orientación de los programas de desarrollo con un enfoque territorial.

La polarización política, genera una tendencia por parte de los gobiernos estatales a inhibir cualquier protagonismo de las Delegaciones Estatales de la SAGARPA en el ámbito de los programas en concurrencia, que aunada a la inactividad de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable del gobierno federal, prevista en la LDRS, predisponen la descoordinación entre dependencias federales y estatales para la definición consensuada de prioridades, objetivos, indicadores y metas de los programas orientados a la conservación y uso sustentable de los recursos naturales.

Lo anterior podría resolverse con voluntad institucional que impulse la activación de los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS) como instancias de concertación y concurrencia en la implementación de los programas de gobierno, ya que tienen la facultad de realizar ejercicios de planeación a nivel de cuencas, tal como lo establece la LDRS³³. Cabe destacar que según la propia LDRS, los DDR deberían ser “la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y Descentralizada, para la realización de los programas operativos de la Administración Pública Federal que participan en el Programa Especial Concurrente y los Programas Sectoriales”, y también deberían coadyuvar “en el fortalecimiento de la gestión municipal del desarrollo rural sustentable”.

33. Determina que la demarcación territorial de los DDR debe hacerse entre la SAGARPA y los Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS) “procurando la coincidencia con las cuencas hídricas”.

En este sentido, la participación de las dependencias federales y estatales en estos espacios para la planeación territorial y la operación coordinada es una tarea pendiente, la escasa concurrencia de recursos y acciones

en torno a la elaboración de planes de trabajo interinstitucionales a nivel de los DDR, limita la eficiencia de la gestión pública para atender a fondo la problemática ambiental, social y económica de los territorios rurales en México.

6. Es posible verificar la alineación entre los distintos instrumentos de planeación relacionados con el Programa, es decir, existe congruencia entre el Plan de trabajo del Programa, Anexos de Ejecución y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y el Programa de Desarrollo Sectorial, entre otros, cumpliéndose que:

- a) La alineación entre los instrumentos de planeación referidos en la pregunta se verifica de manera parcial solamente entre algunos de ellos.
- b) La alineación entre los instrumentos de planeación referidos en la pregunta se verifica entre dos de ellos de manera completa.
- c) La alineación entre los instrumentos de planeación referidos en la pregunta se verifica de manera completa entre tres de ellos.
- d) La alineación entre los instrumentos de planeación referidos en la pregunta se verifica de manera completa entre todos ellos.

Respuesta: Sí.

NIVEL	CRITERIO
1	La alineación entre instrumentos de planeación del Componente COUSSA responde a la primera de las características establecidas (a).

A nivel nacional, existe una alineación parcial entre el PDSAP y la MIR del PSRN. Como se refiere en el Capítulo 1, la Estrategia 4.3 del PDSAP está dirigida a la conservación de suelo y agua. En la MIR del PSRN se establecen los indicadores por los que se mide el cumplimiento de algunos de los logros en materia de sustentabilidad en el sector. Aunque para el caso del Componente COUSSA sólo se cuenta con los indicadores “Variación de hectáreas incorporadas al aprovechamiento sustentable de suelo y agua” y “Porcentaje de variación en la capacidad de almacenamiento de agua”, puede afirmarse que estos se encuentran relacionados de manera general con los objetivos del PDSAP.

La definición de los objetivos, metas e indicadores en la MIR nacional (Anexo 5) que usualmente sirve de base para la construcción de las MIR estatales, resulta muy amplia y sin una orientación específica al logro de resultados verificables para atender problemáticas concretas en regiones determinadas. Esta falta de procesos participativos que permitan alinear las prioridades y estrategias entre la Unidad Responsable y las Instancias Ejecutoras limita la inclusión de las prioridades de los gobiernos estatales y el grado de alineación que podrían tener los instrumentos de planeación de cada entidad federativa con los objetivos de la política de orden superior.

Como ejemplo, los Convenios de Coordinación y sus respectivos Anexos Técnicos y de Ejecución signados entre la SAGARPA y los gobiernos estatales para la operación de los programas en concurrencia, sólo establecen los criterios programáticos para negociar los presupuestos, considerando tanto los montos históricos que han sido asignados al Componente COUSSA en años anteriores, como los objetivos y metas establecidos por la Unidad Responsable.

En ese sentido, y dado que las Instancias Ejecutoras en la mayoría de los estados no elaboran planes de trabajo específicos para la operación del Componente COUSSA (como se refiere en la respuesta a la pregunta 7) por la carencia de espacios institucionales para la planeación, puede concluirse que la alineación entre los instrumentos de planeación del Componente es básicamente nula ya que de inicio, el ejercicio mismo de planeación no se pone en práctica como se mencionó en la respuesta a la pregunta 5.

7. Las instancias involucradas en el funcionamiento del Componente COUSSA tienen y utilizan algún plan de trabajo que contenga las estrategias y los instrumentos adecuados para orientar su gestión hacia el logro de resultados, de modo que:

- a) Es resultado de ejercicios de planeación institucionalizados.
- b) Contiene objetivos, indicadores y metas.
- c) Se revisa y actualiza periódicamente.
- d) Es conocido y utilizado por todos los responsables del Componente COUSSA.

Respuesta: No.

Las definiciones específicas para atender la problemática particular de cada estado en lo que respecta a la degradación, escasez o sobre-explotación de los recursos para la producción primaria no se concretan en ningún documento que pueda servir como base para estructurar planes de trabajo específicos que sirvan para mejorar la eficiencia en la operación del Componente en los estados. Aún más, la identificación precisa sobre la problemática a atender no se encuentra contenida tampoco en ningún diagnóstico estatal que determine la magnitud del problema de erosión y degradación de suelos en los municipios y localidades potenciales de atención prioritaria por parte del Componente (el inventario nacional de suelos más actualizado data del 2003 y se encuentra disponible a una escala 1:250,000 que abarca regiones demasiado extensas



para los alcances de las obras y acciones que impulsa el Componente).

Al respecto de este tema, en respuesta a las preguntas 12 y 13 (correspondientes al tema de atención a la población objetivo) se abordan las implicaciones de carecer de una estrategia de cobertura que permita focalizar los recursos del Componente para una operación más eficiente y eficaz. Esto se explica por la ausencia de procesos de planeación estratégica que permitan

identificar los territorios más pertinentes para orientar las acciones del Componente hacia el logro de resultados en la mitigación de las vulnerabilidades ambientales, que se concreten en planes de trabajo con objetivos, indicadores y metas consensuadas entre las dependencias de los tres niveles de gobierno responsables de atender dicha problemática, lo que constituye una importante área de mejora para el funcionamiento y la operación del Componente.



8. Existe algún manual de procedimientos, guía operativa y/o lineamientos de operación del Componente cuyo uso permita orientar adecuadamente su ejecución, los cuales:

- a) Son resultado de ejercicios institucionalizados.
- b) Se revisan y actualizan periódicamente.
- c) Son difundidos entre todos los responsables del Componente COUSSA.
- d) Son utilizados por todos los involucrados en el funcionamiento del Componente COUSSA.

Respuesta: Sí.

NIVEL	CRITERIO
3	El manual de procedimientos, guía operativa y/o lineamientos de operación tienen tres de las características establecidas (a, b y c).

En las ROP 2012 se incluyen los Lineamientos Operativos del Componente COUSSA (Anexo XXXIV), los cuales son una guía complementaria que clarifica la

orientación en sus diferentes modalidades de operación, especificando las fases del proceso operativo, la forma de organización que deben adoptar los beneficiarios, los elementos

que deben considerarse en la elaboración de los proyectos integrales, entre otras especificaciones técnico – normativas para regular la operación del Componente.

Asimismo, a pesar de que los Lineamientos Operativos del ejercicio 2012 fueron menos específicos a los utilizados durante el ejercicio 2011, en cuanto a la descripción de las funciones propias de las Instancias Ejecutoras en los estados (como se comenta en la respuesta a la pregunta 2), la Unidad Responsable elabora adicionalmente a dichos Lineamientos una serie de manuales de procedimientos, instructivos y catálogos para la elaboración de proyectos y construcción de pequeñas obras hidráulicas y de conservación

de suelos, así como tabuladores de rendimientos mínimos de obra y maquinaria, que anualmente se actualizan para establecer los precios máximos de referencia de maquinaria y equipo, fijando así topes en los costos de las acciones que impulsa el Componente.

Sin embargo, aún cuando existen todos estos instrumentos normativos, los cuales se revisan y actualizan periódicamente, que son además ampliamente difundidos a todos los involucrados en el funcionamiento del Componente, lo cierto es que en muchos casos su utilización por parte de los operadores es aún limitada, debido a la discrecionalidad en el uso de los recursos que persiste en los estados.

9. ¿La distribución de los recursos del Componente COUSSA entre conceptos de apoyo específicos se lleva a cabo atendiendo los objetivos y metas establecidos en la MIR u otro instrumento de planeación utilizado para orientar el Componente?

- a) La distribución de los recursos entre conceptos de apoyo responde a objetivos y metas, sin embargo estos son distintos a los de la MIR del Programa.
- b) La distribución de los recursos entre conceptos de apoyo responde de manera parcial a los objetivos y metas de la MIR del Programa.
- c) La distribución de los recursos entre conceptos de apoyo responde cabalmente a los objetivos y metas establecidos en la MIR del Programa.
- d) La distribución de los recursos entre conceptos de apoyo responde cabalmente a los objetivos y metas establecidos en la MIR del Programa, y se priorizan los rubros o ámbitos de atención en los cuales la acción del Programa ha logrado mayores impactos en ejercicios anteriores.

Respuesta: Sí.

NIVEL	CRITERIO
2	La distribución de los recursos del Componente COUSSA entre conceptos de apoyo específicos se lleva a cabo de acuerdo a la segunda característica establecida (b).

La distribución de recursos del Componente COUSSA, se orienta en función de las metas que se fijan en los Anexos de Ejecución, como parte de los Convenios de Coordinación entre

la SAGARPA y los gobiernos estatales, las cuales coinciden parcialmente con la MIR del PSRN de la Secretaría.

En cuanto a los objetivos de la MIR referidos al manejo sustentable de los recursos naturales, estos resultan demasiado generales, especificando únicamente dos indicadores para el Componente: el primero concerniente a la superficie incorporada a un aprovechamiento sustentable del suelo y agua, y el segundo relativo a la capacidad de almacenamiento de agua. Este nivel de generalidad explica por qué la distribución de los recursos acordados en los Anexos de Ejecución, responde parcialmente a los objetivos y metas de la MIR del Programa.

Por otra parte, la mayor cantidad de recursos se orienta hacia los conceptos de apoyo para

la captación y almacenaje de agua, sin que ello signifique la realización de ejercicios formales para determinar la promoción de proyectos estratégicos, ya que para la construcción de dichas obras los operadores suelen desfavorecer la realización de prácticas de conservación de suelo y actividades productivo-conservacionistas, lo cual vulnera la intencionalidad del Componente de generar modelos de conservación y uso sustentable de suelo y agua, asociados a proyectos productivos que mejoren los ingresos de los productores (como se explica con mayor detalle en la respuesta a la pregunta 19, en el tema de orientación de los recursos).

3.3 ARTICULACIÓN DE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA CON OTROS PROGRAMAS FEDERALES Y ESTATALES

10. Las acciones del Componente COUSSA se llevan a cabo en forma articulada con otros programas orientados a la conservación, uso y manejo sustentable de los recursos naturales en el medio rural impulsados por la SAGARPA y otras dependencias gubernamentales, especialmente con aquellos con los cuales existe potencial para generar sinergias, de modo que:

- a) **La articulación de la operación del Componente COUSSA con otros instrumentos para la conservación, uso y manejo sustentable de recursos naturales se da únicamente como resultado de la voluntad e iniciativa de los responsables de los programas (proceso informal, no institucionalizado).**
- b) **La articulación de la operación del Componente COUSSA con otros instrumentos de desarrollo sustentable se encuentra prevista en la normatividad aplicable al Programa y en las guías o manuales operativos del mismo.**
- c) **La articulación del Componente COUSSA con otros programas se encuentra establecida en los planes y/o programas de trabajo del mismo.**
- d) **La asignación de recursos del Componente COUSSA se orienta según criterios técnicos que priorizan la aprobación de aquellas solicitudes que contemplan apoyos complementarios (como asistencia técnica, incorporación de nuevas tecnologías, seguridad alimentaria, entre otros) para potenciar sus impactos.**

Respuesta: Sí.

NIVEL	CRITERIO
1	La articulación de la operación del Componente COUSSA con otros instrumentos para la conservación, uso y manejo sustentable de recursos naturales cumple con la primera característica establecida en la pregunta (a).

La coordinación interinstitucional entre las dependencias federales para la articulación de los programas públicos que buscan atender los problemas ambientales es insuficiente, al mismo tiempo existen también serios problemas para lograr una gestión pública integral del Estado en apoyo al desarrollo rural sustentable, dadas las dificultades para impulsar y consolidar los principios y organismos que mandata la LDRS.

Ante esta falta de coordinación entre las dependencias, la orientación de los programas tiende a ser determinada por contrapesos políticos más que técnicos, lo cual propicia una participación de los estados en un marco institucional que limita la construcción de acuerdos que faciliten la articulación de los programas públicos, lo que vulnera el esquema de corresponsabilidad entre los diferentes niveles de gobierno.

En la operación del propio Componente COUSSA se reflejan estas dificultades para concretar la coordinación interinstitucional, ya que entre las diferentes modalidades de operación existe un área importante de mejora para incrementar sinergias y reducir el riesgo de traslapar acciones. Para explicar esto, debe tenerse en cuenta que en algunos estados la aplicación de ciertos criterios normativos es distinta entre modalidades de operación, particularmente en lo que corresponde a los precios establecidos por los tabuladores de rendimientos mínimos de mano de obra y maquinaria, ya que en la ejecución directa los

precios con los que se pagan los conceptos de apoyo del Componente en ejecución directa se incluyen costos indirectos y utilidades, a diferencia de lo que ocurre en la modalidad en concurrencia, donde se toman como referencia únicamente los costos directos³⁴. Esta situación resulta en la disparidad de condiciones bajo las cuales se desarrollan los proyectos, ya que los proveedores y contratistas cuentan hasta con un 20% más de recursos para realizar las obras que se apoyan bajo la modalidad de ejecución directa (donde la Instancia Ejecutora es la CONAZA), con lo cual muchas veces se sustituye la aportación de los beneficiarios limitando la apropiación de los proyectos realizados, y que representa una desventaja para la implementación de



34. Las controversias sobre los precios unitarios que se manejan en las diferentes modalidades de operación del Componente COUSSA fueron expuestas por los responsables operativos en los estados de Chihuahua, Guanajuato y Oaxaca.



la modalidad de ejecución en concurrencia (donde la Instancia Ejecutora es el gobierno del estado)³⁵.

Sin embargo, el funcionamiento y la operación de los programas de la SAGARPA resulta totalmente dislocado, lo cual es una expresión más de la descoordinación que existe aún entre las Unidades Responsables, que se agrava dada la polarización política con los gobiernos estatales, quienes aprovechan dicha situación para buscar imponer su voluntad en el ejercicio de los recursos en concurrencia. Esta situación podría resolverse, en primera

instancia, formalizando una coordinación entre las diferentes Unidades Responsables que existen al interior de la SAGARPA para la definición de prioridades y líneas estratégicas en la implementación de sus programas. Asimismo, a partir de una claridad y homogeneidad en los criterios técnico-normativos para la operación en concurrencia con los estados, las Delegaciones Estatales de la SAGARPA podrían promover grupos operativos a nivel estatal y distrital para evitar duplicidades o incentivos encontrados entre sus programas, fomentando además sinergias con otros programas federales y estatales.

11. ¿Con cuáles programas federales y en qué aspectos el Componente COUSSA podría tener relaciones de complementariedad, duplicidad o contraposición?

Con relación a la falta de articulación que presentan los programas analizada en la respuesta a la pregunta anterior, cabe destacar un aspecto preocupante relacionado fundamentalmente a la carencia de espacios para la planeación participativa dirigida a orientar las inversiones y la falta de liderazgo institucional para fijar

las prioridades estratégicas del gobierno federal en los estados, lo que ha ocasionado en el caso particular del funcionamiento del Componente COUSSA que se presenten francas contraposiciones entre los responsables del Componente y personal de la CONAGUA en los estados, respecto a la interpretación de la legislación ambiental

35. En Oaxaca se identificó la mayor controversia en el manejo de los precios unitarios para la construcción de obras de conservación entre las diferentes modalidades de operación del Componente COUSSA, encontrando una disparidad de condiciones en las que se ponen en marcha los proyectos, caracterizadas por la polarización política entre la Instancia Ejecutora y la Delegación Estatal de la SAGARPA.

vigente en materia de gestión de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, llegando al extremo de exigir la clausura de obras realizadas por el Componente.

Asimismo, la desarticulación de los programas y la falta de coordinación institucional ocasionan que las inversiones gubernamentales se realicen de manera dispersa, limitando la capacidad pública para atender de manera integral la problemática ambiental. No obstante, el Componente tiene un amplio potencial para generar relaciones de complementariedad con otros programas, para lo cual deben formalizarse procesos de planeación con un enfoque de cuenca, a nivel de los DDR, para focalizar los recursos públicos en la atención integral de los problemas de degradación y erosión de suelos, así como de la escasez o sobre-explotación de los acuíferos. Particularmente, la operación del Componente COUSSA tendría que articularse prioritariamente con los siguientes programas:

- El PROGAN, que es otro de los componentes del PSRN de la SAGARPA, el cual está orientado a incrementar la productividad pecuaria, con prácticas sustentables de producción, asistencia técnica, capacitación y financiamiento de la ganadería.
- El PDCITYER de la SAGARPA, orientado a dinamizar el desarrollo rural a través del impulso del factor humano, fomentando el fortalecimiento de capacidades de los productores, sus organizaciones, las familias rurales y otros actores que realizan oficios en el medio rural, así como las instituciones especializadas en la capacitación e investigación agropecuaria, acuícola y pesquera.

- El PAIEI de la SAGARPA, cuyo objetivo es incrementar la capitalización de las unidades de producción rural, a través de apoyos en actividades de producción primaria, procesos de agregación de valor, acceso a los mercados y para apoyar la construcción y rehabilitación de infraestructura pública productiva para beneficio común.
- El ProÁrbol, a cargo de la CONAFOR, cuyo propósito es incrementar la producción y productividad de los recursos forestales, su conservación, protección y restauración, así como la provisión de servicios ambientales para el desarrollo y expansión económica de las comunidades rurales, fomentando el aprovechamiento sustentable de los recursos de los bosques, selvas y la vegetación de las zonas áridas.
- Los Programas de Infraestructura Hidroagrícola de la CONAGUA, orientados a lograr un uso eficiente del agua, así como aumentar la producción y productividad en la agricultura de riego y de temporal tecnificado, además de ampliar la frontera agrícola en áreas de riego y de temporal, y proteger las áreas productivas contra inundaciones.
- El Programa de Conservación para el Desarrollo Sustentable (PROCOCODES), a cargo de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), que promueve la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad mediante la participación directa de la población, propietarios y usuarios de la tierra dentro de las áreas prioritarias de conservación, en los procesos de gestión del territorio, mediante proyectos que impulsen el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y su restauración.

3.4 ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

12. A partir de la definición general de población objetivo o área de enfoque contenida en las Reglas de Operación, los responsables de la ejecución del Componente COUSSA han establecido una definición más precisa y acorde a las condiciones de los productores agropecuarios del país, la cual cumple con las siguientes características:

- a) Es clara.
- b) Es pertinente en términos técnicos.
- c) Considera una cuantificación de la población.
- d) Se define un plazo para su revisión y actualización.

Respuesta: Sí.

NIVEL	CRITERIO
1	Los responsables de la ejecución del Programa cuentan con una definición de población objetivo propia o área de enfoque y la definición posee una de las características establecidas en la pregunta (a).

La población objetivo del Componente COUSSA definida en las ROP corresponde a aquellas “personas físicas o morales que se dedican a actividades de producción agrícola y pecuaria ubicadas en los municipios clasificados como de mayor prioridad por el grado de deterioro, escasez o sobre-explotación de sus recursos productivos primarios”. Por ello, se considera que el Componente orienta sus apoyos hacia áreas de enfoque específicas en las regiones donde se presenta de manera más conspicua la problemática de degradación, sobre-explotación o escasez de suelo y agua.

En este sentido, aún cuando en la mayoría de los casos las Instancias Ejecutoras delimitan las áreas de enfoque únicamente a nivel municipal, tal como se establece en el Anexo XLIX de las ROP, existen varios estados donde los operadores han realizado un esfuerzo adicional para lograr una definición más precisa de aquellos segmentos de dichas áreas que presentan una necesidad prioritaria para ser atendidas por el Componente.

Por ejemplo, en Coahuila 33 de sus 38 municipios se enlistan en el Anexo XLIX de las ROP como prioritarios, pero los responsables de la ejecución del Componente han limitado en el Anexo de Ejecución las acciones y apoyos del Componente a nueve de los 33 municipios potenciales. Asimismo, en San Luis Potosí y Durango los operadores delimitan la atención dentro de los municipios prioritarios atendiendo a las localidades de alta y muy alta marginación, situación similar a la de Guanajuato, donde se define a los núcleos agrarios dentro de los municipios prioritarios como la población objetivo.

No obstante, un área importante de mejora para el funcionamiento y la operación del Componente es la delimitación más precisa de las áreas de enfoque prioritarias en los estados, a partir de diagnósticos que permitan identificar las microcuencas donde los apoyos del Componente pudieran generar mayores impactos, cuantificando a la población de aquellos estratos de productores que enfrentan mayores necesidades u oportunidades de realizar obras y prácticas para la conservación

de suelo y agua. Con ello, se podrían definir estrategias de cobertura, con metas anualizadas que permitan verificar los avances en la mitigación de la problemática que atiende el Componente COUSSA.

13. Los responsables de la ejecución del Componente COUSSA cuentan con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo dentro del área de enfoque definida en las ROP con las siguientes características:

- a) Incluye la definición y cuantificación precisas de la población objetivo o área de enfoque.
- b) Considera metas de cobertura para periodos específicos.
- c) Contempla un horizonte de mediano y largo plazo.
- d) Es congruente con el diseño del Programa.

Respuesta: No.

La complejidad de la problemática que busca atender el Componente COUSSA demanda la elaboración de diagnósticos con el fin de identificar aquellos territorios que resultan potencialmente más propicios para la implementación de proyectos integrales en los estados. Asimismo, es pertinente valorar la utilización de criterios técnicos para definir la tipología de productores que requieren prioritariamente la atención del Componente, considerando además su articulación con

otros programas públicos complementarios como el PDCITYER y el PAIEI, tal como lo establecen las ROP (ver las respuestas a las preguntas 10 y 11).

La ausencia de estrategias de cobertura para la atención de la población objetivo del Componente en los estados impide verificar los resultados y medir los avances en la incorporación de nuevas superficies productivas a esquemas de manejo sustentable



de suelo y agua, limitando así una gestión más eficiente de las inversiones para recuperar la capacidad productiva de aquellas parcelas y agostaderos en los que la intervención del Componente genera impactos positivos.

Para atender esta área de mejora, los responsables del funcionamiento y la operación del Componente en los estados podrían apoyarse en las herramientas geomáticas que posee la SAGARPA, así como aprovechar la experiencia y capacidades instaladas que existen en las Oficinas Estatales de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (OEIDRUS), que forman parte del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Sustentable (SNIDRUS), además de la colaboración complementaria que podrían recibir de las universidades estatales que fungen como CECS, entre otros organismos auxiliares.

De esta manera sería relativamente sencillo y económico elaborar planes de trabajo que reflejen estrategias de cobertura específicas en

cada estado para focalizar las inversiones del Componente. Para ello, se podrían emplear criterios territoriales en función del nivel de erosión del suelo, precipitaciones, cobertura vegetal, índices de siniestralidad por factores climatológicos, coeficientes de agostadero, cambio de uso de suelo, entre otras capas temáticas que ayudarían a delimitar áreas de enfoque más compactas y precisas.

Asimismo, la información estadística que se ha generado durante los cinco años de operación del Componente, permitiría a sus responsables definir criterios técnicos para elaborar una tipología de productores que facilite jerarquizar las solicitudes de apoyo, seleccionando las más adecuadas a los objetivos del Componente en función del manejo de agostaderos y de las labores culturales en la agricultura de temporal y de riego, así como del nivel de ingresos promedio de los productores, del grado de marginación de sus localidades y de sus capacidades organizativas.



14. Existe información que permita verificar quiénes reciben los apoyos del Componente COUSSA (padrón o listado de beneficiarios) que:

- a) Incluya las características de los beneficiarios establecidas en las ROP.
- b) Identifique el tipo y monto de apoyo otorgado.
- c) Esté sistematizada e incluya una clave única de identificación por beneficiario.
- d) Cuenten con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Respuesta: Sí.

NIVEL	CRITERIO
3	El Componente COUSSA cuenta con información sobre los beneficiarios y ésta cumple con tres de las características establecidas (a, b y c).

El SURI diseñado por la SAGARPA para administrar los datos relacionados al proceso de recepción y atención de las solicitudes de apoyo de sus programas, contiene información completa sobre los beneficiarios del Componente COUSSA en sus diferentes modalidades de operación, identificando a través de un número de folio a cada proyecto apoyado, especificando el tipo y monto de los apoyos otorgados y utilizando la Clave Única de Registro de Población (CURP) para identificar individualmente a cada uno de los beneficiarios.

En el portal electrónico de la Unidad Responsable³⁶ se puede consultar la relación de beneficiarios del Componente desde el 2008, cuando inició sus operaciones, hasta el año 2011. Esta información también se

encuentra disponible en ciertos portales electrónicos de algunas Instancias Ejecutoras (como se detalla más adelante en la respuesta a la pregunta 32).

Sin embargo, la gestión del SURI por parte de las Instancias Ejecutoras no cuenta todavía con mecanismos eficientes para asegurar que la información sea consistente y para que los padrones o listados de beneficiarios estén depurados y actualizados, lo cual se debe en parte a las dificultades operativas que enfrentan los estados como la falta de planeación que ocasiona retrasos en la ejecución de obras, así como al hecho de que aún persiste escasa voluntad de parte de los gobiernos estatales por avanzar en la transparencia del ejercicio de los recursos públicos.

15. Con base en el análisis de las características de la población atendida por el Componente COUSSA, ¿se puede afirmar que los beneficiarios que reciben los apoyos se encuentran dentro del área de enfoque definida en las Reglas de Operación?

La definición de las ROP sobre la población objetivo es muy amplia, ya que considera un tercio de los municipios del país. Adicionalmente, la cobertura potencial

de atención del Componente puede ser modificada por la Unidad Responsable, previa solicitud de alguna Delegación Estatal de la SAGARPA. En este sentido, formalmente

36. SAGARPA, 2013b.

todos beneficiarios que reciben apoyos del Componente COUSSA, en términos generales, se encuentran dentro del área de enfoque definida en la normatividad.

Sin embargo, como se menciona en las respuestas a las preguntas 12 y 13, la eficiencia y eficacia del Componente se ve limitada por la falta de focalización de las inversiones en áreas más compactas y precisas de atención.

Asimismo, para una mejor selección de los beneficiarios es necesario aplicar criterios técnicos más específicos que aseguren la implementación de proyectos integrales dirigidos a generar mayores impactos en los medios de vida de los productores y promuevan modelos replicables para la conservación y el uso sustentable de los recursos naturales para la producción primaria.



16. Con base en la información cuantitativa disponible sobre la población atendida por el Componente COUSSA, ¿es adecuado el avance en la cobertura de la población objetivo o área de enfoque definida en ROP?

Sin respuesta binaria.

Las Instancias Ejecutoras en los estados carecen de procedimientos estandarizados que permitan documentar los avances en la cobertura de la población objetivo del Componente COUSSA (como se menciona en las respuestas a las preguntas 20, 21 y 22), solamente se cuenta con el registro de los recursos ejercidos, que al momento de la evaluación registran un avance del 46% (ver la respuesta a la pregunta 4). En este sentido y considerando además que las Instancias

Ejecutoras carecen también de estrategias de cobertura que tengan cuantificadas metas anuales, no es posible valorar el grado de avance en la atención específica a las áreas de enfoque prioritarias que presentan la problemática en los estados (como se comenta en la respuesta a la pregunta 13).

Aunado a esto y considerando que la degradación, escasez o sobre-explotación de recursos naturales para la producción primaria,

particularmente suelo y agua, forman parte de un problema ambiental bastante extendido en el territorio nacional, es necesario fomentar la articulación del Componente con otros programas para mitigar los efectos de esta problemática. Por ejemplo, el Componente ha logrado construir obras que almacenan casi 200 millones de m³ de agua, que representa 0.3% del volumen de agua renovable que consumen anualmente las actividades agropecuarias en México. Igualmente, se han realizado obras y prácticas de retención de suelos en alrededor de 600 mil hectáreas, superficie equivalente al 0.7% del territorio nacional que presenta problemas de erosión.

totalidad del territorio que presenta erosión y de que la capacidad de almacenamiento creada no persigue equipararse al volumen de agua renovable necesaria en las actividades agropecuarias, una importante área de mejora para el Componente es identificar áreas de enfoque más precisas y compactas para su atención prioritaria, al mismo tiempo que se realicen ejercicios de planeación que permitan articular los esfuerzos del Componente con otros programas públicos complementarios como los ya señalados en la respuesta a la pregunta 11, para atender de manera integral la problemática ambiental asociada a la producción primaria.

Por esta razón y en el entendido de que no es atribuible al Componente la atención de la

3.5 SELECCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE APOYO

17. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:

- a) **Corresponden a las características de la población objetivo o área de enfoque.**
- b) **Son procedimientos estandarizados.**
- c) **Están disponibles para la población objetivo.**
- d) **Están apegados a la normatividad del Programa.**

Respuesta: Sí.

NIVEL	CRITERIO
2	El Componente COUSSA dispone de procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo y los procedimientos cuentan con dos de las características descritas (a y c).

Las ROP señalan que para la aplicación de los recursos del Componente en los estados, la Instancia Ejecutora realizará la promoción y difusión de los apoyos del mismo únicamente en los municipios prioritarios acordados con la Delegación Estatal de la SAGARPA, que se enlistan en el Anexo XLIX de las ROP. Considerando dicha priorización, no se

publica una convocatoria abierta, buscando con ello inducir los proyectos hacia las áreas de enfoque donde los apoyos son más necesarios.

En este sentido, los Lineamientos Operativos establecen la prioridad de impulsar proyectos integrales que deberán desarrollarse en

espacios físicos previamente definidos, tales como microcuencas, ejidos, laderas o polígonos, con el propósito de planear una serie de obras, prácticas y acciones acordes a las condiciones específicas del espacio territorial a atender, privilegiando obras de beneficio común sobre aquellas de beneficio individual, considerando prioritarias aquéllas que logren una mayor eficiencia en relación al volumen de obra contra el volumen de almacenamiento de agua.

Asimismo, los Lineamientos Operativos establecen también que el dictamen de los proyectos deberá realizarse por parte del personal técnico de las Instancias Ejecutoras en los estados, a partir de las prácticas conservacionistas que se busca fomentar para resolver problemas específicos identificados en diagnósticos previos, considerando un detallado análisis sobre los cálculos hidrológicos y dictámenes geológicos que determinarán la ubicación y el tipo de obras para la captación y almacenamiento de agua más adecuadas, sus detalles constructivos, precios unitarios y planos constructivos.

Sin embargo, en términos generales, las Instancias Ejecutoras en los estados siguen operando el Componente a la demanda, de tal manera que la selección de proyectos apoyados depende más de las presiones y compromisos políticos de los ejecutivos estatales o de los titulares de las SEDAGRO (o dependencias equivalentes), que de procedimientos estandarizados para garantizar que los proyectos apoyados sean integrales y atiendan áreas de enfoque prioritarias,

definidas previamente en estrategias de cobertura orientadas a la atención de la problemática particular de cada estado.

En consecuencia, las Instancias Ejecutoras en los estados logran cumplir formalmente con los requisitos técnico-normativos definidos por la Unidad Responsable una vez que los proyectos ya han sido acordados y puestos en marcha, para lo cual recurren a la experiencia y capacidades de su personal técnico que solventa dichos requerimientos al mismo tiempo que se van ejecutando las obras, sin que se realicen ejercicios previos de planeación que permitan potenciar los impactos de los proyectos apoyados.

Esta situación vulnera la intencionalidad del Componente COUSSA de generar modelos de conservación de suelo y agua que promuevan la generación de bienes



públicos, mediante la puesta en marcha de proyectos integrales de beneficio común que sean replicables en otras comunidades. Aunque cabe señalar que algunos operadores estatales, como son los casos de Guanajuato y San Luis Potosí, han procurado desarrollar

procedimientos estandarizados para identificar y elaborar con tiempo proyectos estratégicos de manera conjunta con los municipios prioritarios, los cuales tienen prioridad de atención al momento de asignar los recursos.

18. El Componente COUSSA cuenta con criterios técnicos para priorizar y seleccionar las solicitudes de apoyo que representan una mayor contribución al logro de sus objetivos, los cuales cumplen con las siguientes características:

- a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias involucradas en el funcionamiento del Componente COUSSA.
- b) Están claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su definición.
- c) Se encuentran sistematizados.
- d) Son pertinentes, es decir, su uso permite seleccionar a las solicitudes y proyectos que más aportan al logro de las metas y objetivos del Componente COUSSA.
- e) Se encuentran difundidos públicamente.

Respuesta: Sí.

NIVEL	CRITERIO
1	Los criterios para seleccionar las solicitudes tienen una o dos de las características establecidas (d).

Los Lineamientos Operativos contienen especificaciones técnico-administrativas lo suficientemente detalladas y pertinentes para que la orientación de las inversiones privilegie proyectos integrales que promuevan los bienes públicos y sean de beneficio comunitario.

Sin embargo, como se ha documentado en la respuesta a la pregunta anterior, en la mayoría de los casos (salvo excepciones como Guanajuato y San Luis Potosí) las Instancias Ejecutoras en los estados mantienen una dinámica operativa que limita la inducción de proyectos integrales, puesto que se sigue operando a la demanda, donde la selección de los proyectos depende más de la capacidad de gestión de los PSP que los elaboran, o de las presiones políticas para favorecer a determinado ayuntamiento, que

de la utilización de criterios técnicos para seleccionar aquellos proyectos estratégicos que generen modelos replicables para la conservación y uso sustentable de suelo y agua.

Aunado a lo anterior, como se expuso en las respuestas de las preguntas correspondientes a los temas de planeación y atención a la población objetivo, las Instancias Ejecutoras carecen de estrategias de cobertura debidamente definidas para focalizar las inversiones del Componente COUSSA en la atención prioritaria de la problemática particular de cada estado, lo cual redundo en la falta de procedimientos estandarizados para seleccionar solicitudes que correspondan a las características de las áreas de enfoque y población objetivo prioritarias en cada estado.

3.6 ORIENTACIÓN DE LOS RECURSOS DEL PROGRAMA

19. ¿La orientación observada de los recursos del Componente COUSSA, en términos de municipios, grado de deterioro, escasez o sobre-explotación de recursos productivos primarios, estratos de productores, tipo de inversiones o conceptos de apoyo, es la adecuada para el logro de los resultados esperados?

La definición que establecen las Reglas de Operación en cuanto a la atención prioritaria de los municipios que se enlistan en el Anexo XLIX se cumple, ya que la mayoría de los proyectos apoyados en 2012 se ubican en dichos municipios, y para el caso de aquellas demandas que se encuentran fuera de los municipios del citado Anexo, existe la posibilidad de modificar la cobertura potencial del Componente, previo acuerdo de la Instancia Ejecutora, la Delegación Estatal de la SAGARPA y la Unidad Responsable.

Por otra parte, se observa una tendencia por parte de las Instancias Ejecutoras para privilegiar la atención de localidades marginadas, lo cual es positivo y marca una línea de atención que sería pertinente reforzar en los Lineamientos Operativos para incrementar el flujo de recursos públicos hacia aquellas regiones con mayores necesidades. En este sentido, otro criterio que podría inducir el desarrollo de proyectos orientados a la provisión de bienes públicos y de beneficio común, sería reforzar también en las disposiciones normativas la atención prioritaria a los núcleos agrarios.

En cuanto a los conceptos de apoyo que oferta el Componente, debe señalarse la preferencia que tienen las obras de captación y almacenamiento de agua, sobre las prácticas de conservación de suelo y de las acciones productivo conservacionistas, las cuales aun cuando atienden necesidades básicas incuestionables, como la provisión

de agua potable para consumo humano en comunidades marginadas, al enfocarse principalmente en la construcción de presas, bordos, ollas de agua, aljibes, tanques de almacenamiento, entre otras obras, vulnera la concepción integral del Componente en el manejo de los recursos naturales y se limita también la vida útil de la propia infraestructura hidráulica construida.

Lo anterior es un reflejo de la inercia que mantiene la operación del Componente al orientar sus recursos en función de la demanda, en lugar de inducir el desarrollo de proyectos integrales que atiendan las causas de la problemática que busca solucionar, en áreas de enfoque más compactas. Esta situación tiene que ver con las enormes dificultades que ha enfrentado el Componente para trascender el clientelismo que incentiva a los PSP a gestionar recursos acordes a sus necesidades e intereses, en lugar de elaborar proyectos estratégicos orientados a la atención integral de las necesidades de los beneficiarios relacionadas con la problemática ambiental de las regiones prioritarias.

En este sentido, la falta de diagnósticos específicos en los estados que identifiquen áreas de enfoque compactas y precisas, definidas en función del grado de deterioro, escasez o sobre-explotación de los recursos naturales utilizados en la producción primaria, limita la orientación de los recursos hacia el logro de resultados verificables.

Para superar esta debilidad en el funcionamiento y la operación del Componente es necesario fortalecer la planeación local, elaborando planes de trabajo anualizados para instrumentar estrategias de cobertura definidas en los estados, con esquemas de monitoreo que aseguren el

cumplimiento de metas específicas para focalizar las inversiones en proyectos integrales que generen mayores impactos en la productividad de los terrenos atendidos con obras, prácticas y acciones que contribuyan a la sustentabilidad en el manejo de suelo y agua.



3.7 MONITOREO DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA

20. Los ejecutores del Componente COUSSA llevan a cabo el monitoreo de los indicadores de desempeño a fin de constatar oportunamente el grado de avance que registra su gestión, cumpliéndose lo siguiente:

- a) El monitoreo se realiza para todos los indicadores relevantes de la gestión del Programa contenidos en la MIR, correspondientes al Componente COUSSA.
- b) El monitoreo considera todas las etapas clave del circuito operativo, desde la recepción de las solicitudes hasta la entrega de los subsidios.
- c) El monitoreo se realiza con la periodicidad adecuada para cada indicador.
- d) El monitoreo se encuentra definido en la normatividad del Programa.

Respuesta: No.

El monitoreo de la gestión del Componente COUSSA no se realiza a través de procedimientos estandarizados que les permitan a las Instancias Ejecutoras en los estados conocer oportunamente el desempeño en cada una de las etapas del proceso operativo, ni tampoco se realizan en función de la MIR del PSRN. La única acción institucional que se lleva a cabo para el monitoreo de indicadores es el llenado de las MIR estatales que realizan los Coordinadores

de los CTEE, una vez concluido el proceso operativo y cuya información no se utiliza para retroalimentar la operación del Componente. En este sentido, la responsabilidad de vigilar la ejecución de las obras y prácticas de conservación de suelo y agua recae fundamentalmente en los Comités Pro-proyecto y ocasionalmente en el personal operativo de las Instancias Ejecutoras que realiza esporádicamente visitas a los proyectos.

21. La información generada a través del monitoreo de los indicadores de la gestión del Programa es de utilidad para los responsables del funcionamiento del Componente COUSSA, en función de que dicha información es:

- a) Es oportuna.
- b) Es confiable.
- c) Se encuentra sistematizada.
- d) Es pertinente para la gestión, es decir, permite conocer el avance de los indicadores de Actividades y Componente.

Respuesta: No.

Como se menciona en la respuesta a la pregunta anterior, un área de mejora para el funcionamiento y la operación del Componente COUSSA es incluir en los Lineamientos Operativos procedimientos específicos para que las Instancias Ejecutoras en los estados realicen sistemáticamente un monitoreo de los indicadores clave para

asegurar una gestión orientada a resultados, lo que implica también el desarrollo de procesos formales de planeación que permitan orientar los apoyos en torno a metas específicas en cada estado que reflejen avances concretos en la mitigación de la problemática que debe atender el Componente.

22. ¿Cuál es la valoración del avance del Componente COUSSA en relación con los indicadores de gestión y de resultados (Actividades y Componente) de la MIR del Programa, tomando en cuenta las metas para el 2011 y 2012?

Los indicadores del Componente COUSSA, en la MIR del PSRN de la SAGARPA (Anexo 5), buscan medir la variación de hectáreas incorporadas al aprovechamiento sustentable y el incremento en la capacidad de almacenamiento de agua, cuya meta para 2012 fue incorporar 91.4% más de superficie con prácticas sustentables para la conservación de suelo y agua, en relación a la superficie atendida durante el ejercicio 2011 y aumentar en un 109.24% la capacidad de almacenamiento de agua lograda en ese mismo año.

En este sentido, a pesar de la ambigüedad de los indicadores establecidos en la MIR, se considera que los avances del Componente son insuficientes considerando los retrasos en la ejecución de recursos (ver respuestas a las preguntas 4 y 16), ya que las obras y prácticas

de conservación apenas estaban siendo programadas por los operadores estatales al momento de realizar la evaluación, por lo que su construcción no había comenzado en muchos casos y su funcionalidad operativa se logrará hasta mediados del ejercicio 2013.

Por otra parte, el único indicador de “Actividades” del Componente en la MIR, está referido a las visitas de acompañamiento al operador estatal en la supervisión del proceso operativo, donde la fórmula de cálculo de dicho indicador es improcedente, ya que la meta establecida del 25% semestral no tiene medios de verificación posibles. No obstante, como se menciona en las respuestas de las preguntas 25 y 26, la supervisión se realiza con retrasos considerables y sus resultados no son tomados en cuenta para retroalimentar la operación.

3.8 SISTEMAS DE INFORMACIÓN

23. La aplicación o sistema informático institucional utilizado para el registro de la información del Componente COUSSA cumple con las siguientes características:

- a) Cuenta con fuentes de información confiables y permite verificar o validar la información capturada.
- b) Contiene información actualizada.
- c) Es funcional y de fácil acceso para los distintos usuarios de la información.
- d) Es utilizado como sistema único por todos los responsables del Componente COUSSA.

Respuesta: Sí.

NIVEL	CRITERIO
2	El sistema informático institucional cumple con dos de las características establecidas en la pregunta (c y d).

El sistema informático institucional utilizado por las Instancias Ejecutoras en los estados para el registro de la información del Componente COUSSA es el SURI³⁷, cuyo objetivo es estandarizar, sistematizar y normalizar a nivel nacional el proceso de recepción y atención de solicitudes de los programas de la SAGARPA, considerando las asimetrías en cada programa así como la operación en cada entidad federativa.

Los expedientes no siempre se registran en el periodo de apertura de las ventanillas, por lo que no existe garantía de que todas las solicitudes recibidas se encuentren registradas en el SURI, además es común encontrar deficiencias en la captura de información de los expedientes, como datos erróneos, campos vacíos y otras deficiencias que no son corregidas posteriormente.

Este sistema es producto de un extenso proceso institucional de evolución que inició con el desarrollo del Sistema de Información del Sector Rural (SISER), que era utilizado desde la operación de los programas de Alianza para el Campo. El resultado de este esfuerzo institucional ha sido la conformación de una valiosa herramienta para la gestión de los programas de la SAGARPA, que se considera funcional, dinámica y accesible para los operadores estatales, pero cuya aplicación aún presenta importantes áreas de mejora.



37. Base de datos sobre la percepción de los beneficiarios y el seguimiento a los apoyos del Componente COUSSA 2011.

El SURI tampoco contiene información actualizada, generalmente presenta un rezago considerable en relación al avance real del proceso operativo, llegando a reportarse considerables desfases en el registro de información, e incluso en algunos estados es práctica común alimentar el SURI una vez que ha concluido el proceso de selección y dictamen de proyectos.

Lo anterior es reflejo de la falta de corresponsabilidad que persiste en el arreglo institucional y que impide potenciar los recursos técnicos, metodológicos e informáticos desarrollados para lograr una gestión eficiente y eficaz de los programas en concurrencia de la SAGARPA. Esto explica la tendencia de cumplir formalmente con las disposiciones normativas, sin que ello signifique una orientación hacia el logro de resultados en el ejercicio de recursos públicos para la solución de los problemas que

justifican el funcionamiento y la operación de los programas de gobierno.

Por ejemplo, los candados normativos que vinculan la radicación de las ministraciones por parte de la Unidad Responsable al avance en el ejercicio de los recursos por cuenta de las Instancias Ejecutoras en los estados, utilizando como medio de verificación el registro del SURI (Artículo 68, Fracción III de las ROP 2012), inducen a capturar con oportunidad la información de las solicitudes de apoyo correspondientes al 70% de los recursos de la primera aportación, para garantizar las subsecuentes ministraciones, pero posteriormente el registro de las demás solicitudes y la depuración de la información en el SURI se demora considerablemente y, en muchas ocasiones, no se concluye. Esta situación limita la utilización del SURI como una herramienta de gestión y planeación del Componente en los estados, como se detalla a continuación en la respuesta a la pregunta 24.

24. ¿Los funcionarios responsables de la ejecución del Componente COUSSA utilizan la información registrada en el sistema informático (SURI) para retroalimentar la gestión?

- a) Los responsables de la ejecución del Componente COUSSA usan la información registrada en el sistema informático (SURI) en nivel limitado; sus decisiones las soportan fundamentalmente en información proveniente de sistemas o bases de datos alternas.
- b) Los responsables de la ejecución del Componente COUSSA usan la información registrada en el sistema informático (SURI) en un nivel intermedio, generando con regularidad reportes e informes oficiales a partir de esa información.
- c) Los responsables de la ejecución del Componente COUSSA usan la información registrada en el sistema informático (SURI) en un nivel aceptable, y la toma de decisiones se sustenta predominantemente en información deriva a de este dicho sistema.
- d) Los responsables de la ejecución del Componente COUSSA usan la información registrada en el sistema informático (SURI) en un nivel óptimo; sus decisiones las soportan de forma exclusiva en información proveniente del sistema informático institucional.

Respuesta: Sí.

NIVEL	CRITERIO
2	Los responsables de la ejecución del Componente COUSSA usan los datos del sistema informático conforme a la segunda característica (b).

Los responsables del funcionamiento y la operación del Componente COUSSA en los estados utilizan el SURI para el registro de la información concerniente al proceso de recepción y atención de las solicitudes de apoyo. De tal manera que los datos contenidos en dicho sistema se utilizan regularmente para generar reportes e informes puntuales sobre el número de beneficiarios atendidos y sobre los montos de apoyo entregados.

Sin embargo, no se aprovecha el potencial que ofrece esta herramienta para mejorar

la orientación estratégica de los recursos, utilizándolo como instrumento de planeación en las acciones que desarrolla el Componente en los estados. Para ello, sería necesario integrar a dicho sistema información complementaria generada en el proceso de supervisión, que a su vez debería de cumplir con oportunidad sus fases de implementación, asimismo sería importante utilizarlo en la definición de áreas prioritarias de atención, mediante su interfase con sistemas de información geográfica para delimitar áreas de enfoque mejor acotadas.



3.9 SUPERVISIÓN DE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA

25. El sistema de supervisión de los procesos operativos implementado por la instancia normativa del Componente COUSSA cumple con lo siguiente:

- a) Es pertinente, en términos de las fases, etapas y procesos específicos que se supervisan.
- b) Es oportuno, es decir, las actividades de supervisión generan información a tiempo para los responsables del funcionamiento del Componente COUSSA.
- c) Se basa en procedimientos estadísticos rigurosos para determinar los casos a supervisar, de modo que genera información representativa sobre los procesos supervisados.
- d) El sistema genera resultados que son utilizados por los responsables del funcionamiento del Componente COUSSA para mejorar la eficiencia y eficacia de los procesos.

Respuesta: Sí.

NIVEL	CRITERIO
2	La instancia normativa del Componente COUSSA tiene implementado un esquema de supervisión de la operación y éste cumple con dos de las características establecidas en la pregunta (a y c).



La SAGARPA desarrolló desde el 2011 un procedimiento específico para la supervisión, ejercido por las Unidades Responsables, con el apoyo de la Coordinación General de Delegaciones para los programas y componentes que se operan en concurrencia de recursos con las entidades federativas.

En este sentido, el esquema de supervisión de la SAGARPA tiene el propósito de constatar el cumplimiento de las ROP por parte de las Instancias Ejecutoras, y su diseño abarca tres fases para su aplicación que cubren las etapas críticas del proceso operativo, como se detalla a continuación:

- I. Selección y distribución de la muestra; prevé una metodología estadística para garantizar la representatividad en la muestra de casos que serán verificados, para el Componente COUSSA, consiste en el 100% de las inversiones realizadas, lo cual excede las exigencias de representatividad de la muestra.

II. Ejecución de la supervisión; considera las etapas del circuito operativo. Para el Componente se tienen las siguientes particularidades:

- * Previo a la apertura de ventanilla (planeación y programación); revisión del proceso previo a la recepción de solicitudes; siendo el caso del Componente la verificación en el proceso de priorización de los municipios definidos como área de enfoque en cada estado, ya que es un Componente que no debiera operar a demanda abierta y que por lo tanto no tendría que emitir convocatoria.
- * Recepción de solicitudes (ventanilla); revisión del contenido de los proyectos de inversión, con base en la información capturada en el SURI, conforme al Anexo LXIII de las ROP, constatando el Acta de Integración del Comité Pro-Proyecto y la relación de sus integrantes, validando también el comprobante de propiedad o de usufructo de los terrenos donde se realizan las inversiones.
- * Dictamen de la solicitud de apoyo; verificación del cumplimiento de los requisitos generales que deben presentarse junto con cualquier solicitud de apoyo, según el Artículo 3 de las ROP (identificación oficial, CURP, comprobante de domicilio y en caso de ser personas morales, acta constitutiva, Registro Federal de Contribuyentes, domicilio fiscal, identificación oficial y CURP del representante legal); asimismo, se busca constatar que en el proyecto presentado se respeten los montos establecidos por los Tabuladores de Rendimientos Mínimos de Mano de Obra y Maquinaria y Precios Máximos de Referencia.

- * Resolución de la solicitud de apoyo; comprobación de los plazos desde el ingreso, el dictamen y la resolución de las solicitudes, verificando la entrega de apoyos con el recibo, convenio y comprobación de pagos, verificando que los apoyos otorgados hayan sido utilizados para los fines acordados, constatando a su vez la existencia de un finiquito de las obras realizadas.
- * Visitas de verificación o inspección de la aplicación de los apoyos; supervisión física de las obras, acciones o prácticas de conservación implementadas para determinar su ubicación geográfica, constatando que los materiales utilizados en la obra correspondan al proyecto, verificando el avance en los trabajos y, en caso de presentarse, analizando la problemática existente, para lo cual se toma en cuenta la opinión de los beneficiarios.

III. Valoración de acciones correctivas; para detectar oportunamente si existe un problema operativo que impide un apropiado funcionamiento del Componente, informando a la Instancia Ejecutora sobre la problemática identificada en el proceso de supervisión para que ésta realice lo conducente para su resolución o atención.

Cabe señalar que el esquema de supervisión de la SAGARPA es reciente y que aun cuando su diseño se considera completo y pertinente, su aplicación ha sufrido enormes dificultades para acoplarse en tiempo y forma a la dinámica operativa, registrando considerables retrasos, lo cual limita la posibilidad de verificar oportunamente el cumplimiento de la norma en los procesos operativos por parte de las Instancias Ejecutoras en los estados. Esta situación

puede resolverse fácilmente, anticipando los recursos y lineamientos técnicos para realizar la supervisión en sucesivos ejercicios, simplificando también la carga de trabajo, considerando una muestra representativa que reduzca el número de casos, en lugar del censo que se plantea en el procedimiento de supervisión y que difícilmente se logra durante su implementación.

Además de la falta de oportunidad, un aspecto fundamental de la supervisión es que

la información que genera no es utilizada por los operadores estatales para atender las áreas de mejora identificadas, lo cual es un reflejo de la falta de corresponsabilidad en el arreglo institucional que limita el papel de las Delegaciones Estatales de la SAGARPA a la documentación de anomalías en el proceso operativo, sin que se hagan efectivos mecanismos concretos para incentivar las buenas prácticas de los operadores estatales o para sancionar el incumplimiento de la normatividad.



26. A partir de los hallazgos detectados en el ejercicio de supervisión 2011 sobre la operación del COUSSA, ¿cuáles han sido los principales obstáculos detectados, qué medidas correctivas se adoptaron y qué mejoras se han observado en la operación?

El esquema de supervisión de la SAGARPA se puso en marcha por primera vez para el ejercicio 2011, pero su implementación sufrió considerables demoras ya que concluyó hasta el mes de septiembre del 2012. En la modalidad de operación de POH se lograron verificar 151 proyectos en 13 estados, de los cuales solamente en 58 casos se realizó una visita física a las obras. En el PRODEZA se revisaron 209 proyectos, realizando una supervisión física de 42 obras. En el caso de la modalidad en concurrencia se realizó un análisis únicamente del proceso operativo en un total de 1,978 expedientes de 28 estados,

correspondientes al 67% del total de proyectos apoyados.

En el transcurso del ejercicio 2012 se han generado adecuaciones al esquema de supervisión para mejorar la oportunidad en su aplicación, sin embargo durante la presente evaluación no fue posible verificar ningún resultado de estos ejercicios, de tal manera que la información que se ha utilizado para responder esta pregunta proviene de las entrevistas en los estados y de las observaciones encontradas por las Delegaciones Estatales de la SAGARPA

que ilustran las fallas más recurrentes en la operación del Componente, mismas que se resumen en los siguientes aspectos:

- En el SURI existe una captura parcial de los folios correspondientes a las solicitudes recibidas, ya que generalmente se completa dicha captura hasta el final de la operación y solamente para los proyectos apoyados.
- Expedientes incompletos, en los cuales hacen falta documentos requeridos por la normatividad, o bien donde los listados de beneficiarios del expediente no coinciden con los generados por los propios Comités Pro-Proyecto.
- Obras que se realizaron sin contar con un proyecto elaborado que demuestre la viabilidad técnica de la inversión, en los términos que establece el guión del Anexo XLV de las Reglas de Operación.
- Falta de correspondencia entre las acciones realizadas con relación a las especificaciones técnicas contenidas en

los proyectos de inversión, que conllevan en algunos casos a variaciones entre los volúmenes de obra aprobados y lo que realmente realizaron los contratistas.

- Falta de participación de los miembros del Comité Pro-Proyecto en la elaboración y puesta en marcha de los proyectos de inversión, que ocasiona la baja apropiación de las obras y su consiguiente subutilización.

Cabe señalar que en ningún caso se registran medidas correctivas por parte de las Instancias Ejecutoras para atender estas áreas de mejora identificadas por la supervisión, detectándose entre los responsables del proceso en las Delegaciones Estatales de la SAGARPA una manifiesta frustración por carecer de las facultades para incidir en una mejor gestión de los recursos en concurrencia operados por los estados.

3.10 PERCEPCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS SOBRE EL PROGRAMA

27. Las instancias involucradas en el funcionamiento del Componente COUSSA cuentan con instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población atendida con las siguientes características:

- a) Su aplicación se realiza de manera que no se induzcan las respuestas.**
- b) Corresponden a las características de sus beneficiarios.**
- c) Los resultados que arrojan son representativos.**
- d) Generan resultados en forma oportuna para que los responsables del funcionamiento del Componente COUSSA mejoren su gestión.**

Respuesta: No.

Las Instancias Ejecutoras en los estados y la Unidad Responsable del funcionamiento y la operación del Componente COUSSA carecen de instrumentos específicos para medir el grado de satisfacción de la población atendida, siendo las evaluaciones externas realizadas en algunos estados los únicos medios con los

que se cuenta para conocer la percepción de los beneficiarios (los principales hallazgos de la encuesta a beneficiarios que se aplicó en diez estados para evaluar la percepción de los beneficiarios y el seguimiento de los apoyos se presentan en la respuesta a la pregunta 29).

28. En caso de que el Componente COUSSA utilice instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población atendida, ¿en qué medida los resultados obtenidos son utilizados por los responsables del Componente COUSSA para incorporar mejoras en los procesos?

Como se menciona en la respuesta a la pregunta anterior, las Instancias Ejecutoras del Componente COUSSA en los estados carecen de instrumentos que les permitan medir sistemáticamente el grado de satisfacción de la población atendida. La única referencia sobre la percepción de los beneficiarios con respecto al funcionamiento y la operación del Componente es la Encuesta a beneficiarios realizada durante las evaluaciones estatales externas de los programas en concurrencia³⁸, cuyo valor de uso por parte de los responsables del Componente en los estados es marginal.

Al respecto, cabe mencionar que se aplicaron encuestas únicamente en aquellos estados donde la disponibilidad presupuestal permitió contratar entidades evaluadoras para realizarlas, los cuales fueron: Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz.



38. Base de datos sobre la percepción de los beneficiarios y el seguimiento a los apoyos del Componente COUSSA 2011.

29. ¿Cuál es la percepción de los beneficiarios del Componente COUSSA sobre la calidad de los bienes y servicios que entrega el Programa?

La información utilizada para elaborar esta respuesta proviene de la encuesta a beneficiarios aplicada en diez estados, con una base de 359 encuestas a Comités Pro-Proyecto que recibieron apoyos del Componente COUSSA del ejercicio fiscal 2011. En este sentido, el 80% de los beneficiarios percibió que el trato del personal que le atendió en la ventanilla y/o en alguna otra oficina de las instancias operativas del Componente fue amable y respetuoso durante las diversas etapas del trámite; aunque debe señalarse que el 11% de los beneficiarios reportaron haber detectado anomalías durante el trámite de la solicitud, tales como: a) les proporcionaron

información incompleta, b) ausentismo de los funcionarios, c) cobro por algún trámite, y, d) amenazas o presiones.

En cuanto al proceso de elaboración y puesta en marcha de los proyectos, se observó que el 9% de los Comités Pro-Proyecto no contaron con servicios profesionales de capacitación y asistencia técnica, lo cual resulta un porcentaje elevado dada la importancia que tienen los proyectos en la adecuada orientación de las inversiones (Figura 2).

FIGURA 2. AGENTE FACILITADOR QUE OTORGÓ EL SERVICIO PARA LA ELABORACIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE LOS PROYECTOS APOYADOS POR EL COMPONENTE COUSSA EN 2011

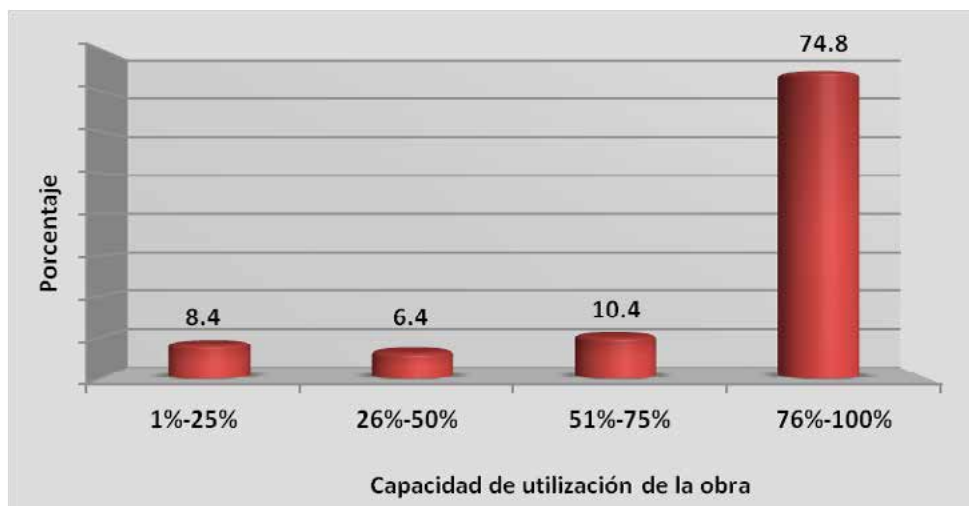


Fuente: Base de datos sobre la percepción de los beneficiarios y el seguimiento a los apoyos del Componente COUSSA 2011.

También se encontró que el 25% de las obras del Componente cuentan con limitaciones en lo que respecta a su nivel de aprovechamiento (Figura 3), aunque la mayoría de estas

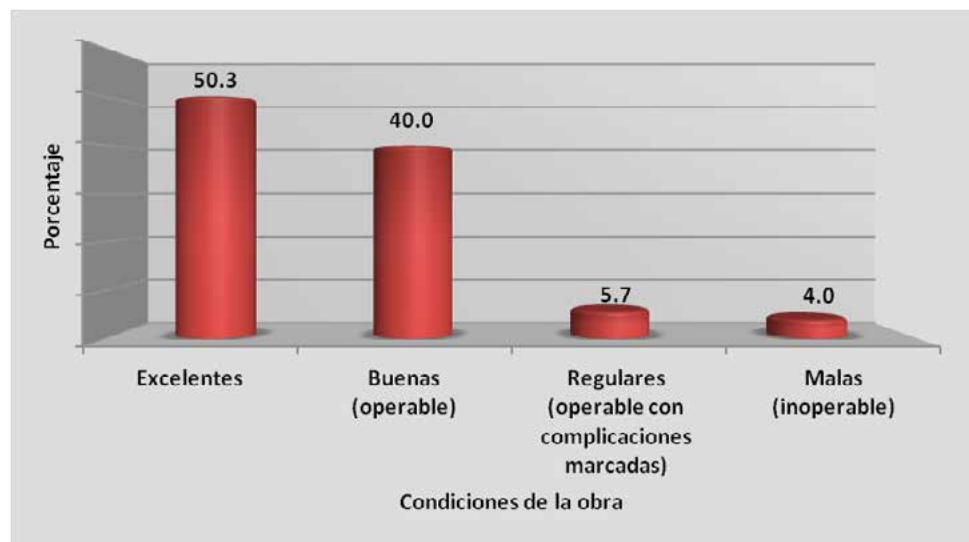
cumplen con las condiciones propicias para ser operables (Figura 4).

FIGURA 3. GRADO DE APROVECHAMIENTO DE LAS OBRAS APOYADAS POR EL COMPONENTE COUSSA EN 2011



Fuente: Base de datos sobre la percepción de los beneficiarios y el seguimiento a los apoyos del Componente COUSSA 2011.

FIGURA 4. CONDICIONES DE LAS OBRAS APOYADAS POR EL COMPONENTE COUSSA EN 2011



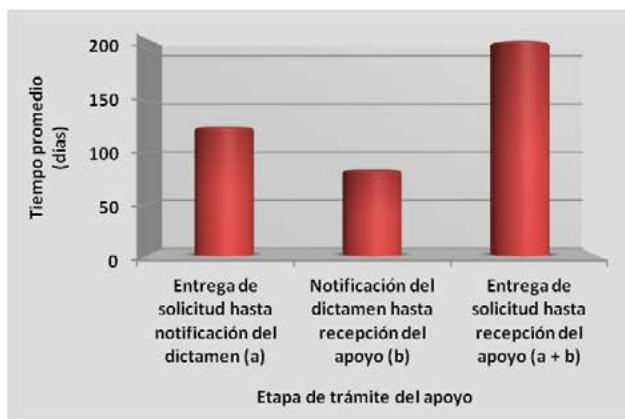
Fuente: Base de datos sobre la percepción de los beneficiarios y el seguimiento a los apoyos del Componente COUSSA 2011.

Las complicaciones para el aprovechamiento y utilidad de las obras se explica en parte por los retrasos en la ejecución de las mismas, ya

que el tiempo promedio que transcurre entre la solicitud hasta la recepción del apoyo es de 208 días (Figura 5), razón por la cual

al momento de aplicar el cuestionario a beneficiarios (a finales de 2012) el 14% de las obras todavía no se encontraban totalmente concluidas.

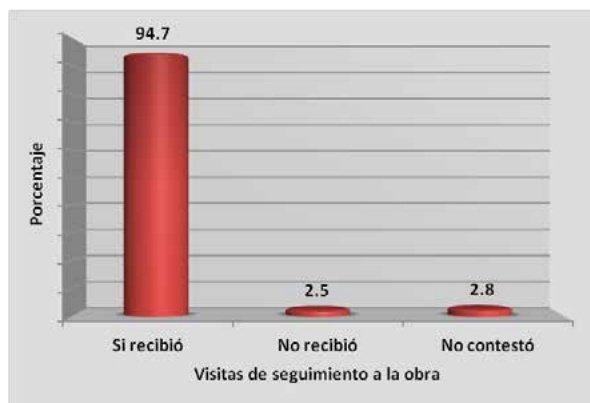
FIGURA 5. TIEMPO PROMEDIO TRANSCURRIDO ENTRE LAS ETAPAS DE TRÁMITE DEL APOYO DEL COMPONENTE COUSSA EN 2011



Fuente: Base de datos sobre la percepción de los beneficiarios y el seguimiento a los apoyos del Componente COUSSA 2011.

El 95% de los beneficiarios encuestados indicaron que durante la construcción de la obra los operadores estatales, los técnicos o los PSP realizaron visitas (Figura 6).

FIGURA 6. VISITAS DE SEGUIMIENTO A LOS APOYOS DEL COMPONENTE COUSSA EN 2011



Fuente: Base de datos sobre la percepción de los beneficiarios y el seguimiento a los apoyos del Componente COUSSA 2011.

No obstante, a pesar de todas las dificultades que se presentan en la operación para dar cumplimiento a las especificaciones normativas que regulan al Componente, lo

cierto es que una proporción importante de los beneficiarios de la muestra consideraron que el proyecto apoyado por el Componente contribuyó a mejorar la conservación y/o el

aprovechamiento de los recursos naturales, principalmente la conservación del agua (Figura 7).

FIGURA 7. CONTRIBUCIÓN DE LOS PROYECTOS APOYADOS POR EL COMPONENTE COUSSA 2011 A LA CONSERVACIÓN Y APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE DE LOS RECURSOS NATURALES



Fuente: Base de datos sobre la percepción de los beneficiarios y el seguimiento a los apoyos del Componente COUSSA 2011.

Lo anterior se puede entender por la naturaleza del diseño del Componente COUSSA, cuyos conceptos de apoyo son muy específicos para la atención de la problemática de degradación, sobre-explotación o escasez de recursos para la producción primaria. Asimismo, tiene una explicación en la capacidad técnica del personal operativo a cargo de las obras apoyadas, quienes al momento de ejecutar las obras suplen con su experiencia y conocimientos muchas de las insuficiencias identificadas en la presente evaluación con relación a la descoordinación interinstitucional, la ausencia de procesos formales de planeación y de esquemas de monitoreo, los desfases en la supervisión y el nulo seguimiento de los apoyos.



3.11 SEGUIMIENTO A LOS APOYOS

30. Los responsables del funcionamiento del Componente COUSSA llevan a cabo un seguimiento de las obras y acciones apoyadas con el fin de constatar su permanencia y resultados en los proyectos apoyados, de modo que:

- a) El seguimiento a los apoyos se realiza mediante el uso de un instrumento pertinente diseñado ex profeso.
- b) El seguimiento a los apoyos permite levantar información relevante mediante una metodología que permita calcular los indicadores contenidos en la MIR del Programa, correspondientes al Componente COUSSA.
- c) El seguimiento se realiza bajo mecanismos estandarizados por todos los operadores y se encuentra sistematizado.
- d) El seguimiento se encuentra previsto y definido en la normatividad aplicable al Programa.

Respuesta: No.

Los responsables de la operación del Componente COUSSA en los estados no realizan ninguna actividad efectiva para constatar el estado que guardan los apoyos después de haber sido entregados, lo cual constituye una importante restricción

para detectar aquellos factores que limitan los resultados de los apoyos entregados e imposibilitan la retroalimentación a las Instancias Ejecutoras para modificar la Mecánica Operativa y orientar la operación del Componente hacia el logro de resultados.

31. En caso de que los ejecutores del Componente COUSSA lleven a cabo un seguimiento de los apoyos, ¿en qué medida los resultados obtenidos son utilizados por los mismos para incorporar mejoras en los procesos de planeación y asignación de los recursos?

Los responsables de la ejecución del Componente COUSSA no realizan actividades de seguimiento a los apoyos entregados una vez que ha transcurrido suficiente tiempo para la madurez de las inversiones y, por tanto, no se genera información sobre ese proceso que pudiera ser aprovechada.

y tampoco se conocen los resultados que han tenido las prácticas y acciones de conservación financiadas, en lo que respecta a la productividad agropecuaria y en su contribución a la mitigación del deterioro del suelo.

Lo anterior constituye una área de oportunidad que debe ser considerada para mejorar la orientación de las inversiones del Componente, ya que actualmente se desconoce el grado de utilización que tiene la infraestructura hidráulica construida,



3.12 TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

32. El Componente COUSSA cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:

- a) Toda la normatividad aplicable al Programa (ROP, Lineamientos, etc.) está disponible en la página electrónica de las dependencias encargadas de la operación, de manera accesible, a menos de tres clics.
- b) Los principales resultados del Programa, a nivel de Componente y Actividades, son difundidos en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.
- c) La relación completa de beneficiarios se publica con oportunidad y está de manera accesible en la página electrónica, a menos de tres clics.
- d) Cuenta con un teléfono o correo electrónico para informar y orientar tanto al beneficiario como al ciudadano en general, disponible en la página electrónica, accesible a menos de tres clics.

Respuesta: Sí.

NIVEL	CRITERIO
1	Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen una de las características establecidas (a).

En el caso de la Unidad Responsable, en el portal electrónico de la SAGARPA, dentro de la sección de Desarrollo Rural (<http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural>), se encuentra disponible la información completa sobre la normatividad que regula el funcionamiento y la operación del Componente COUSSA. Asimismo, en la sección de transparencia del portal de la SAGARPA (<http://www.sagarpa.gob.mx/transparenciayrendicion>) se puede consultar también la normatividad, además de las evaluaciones externas y otros estudios sobre el desempeño del sector, así como un Informe Consolidado de Rendición de Cuentas 2006-2012 con los libros blancos sobre la gestión de la SAGARPA durante la administración pasada (Figura 8). Sin embargo, la relación completa de beneficiarios no se publica con oportunidad, ni los presupuestos ejercidos por los estados y tampoco los resultados a nivel de actividades y conceptos de apoyo del Componente.

Lo anterior se explica por la heterogeneidad que existe en el manejo de la información por parte de las Instancias Ejecutoras en los estados. La gran mayoría de los portales de las SEDAGRO (o dependencias equivalentes) cuenta con vínculos a los portales de transparencia de los respectivos gobiernos estatales, pero en dichas páginas electrónicas la información específica al funcionamiento y la operación del Componente es prácticamente



inexistente. La única información disponible tiene que ver con una descripción general de los objetivos, características y requisitos de los apoyos de los programas en concurrencia de la SAGARPA, mientras que la información relacionada con la cantidad de solicitudes recibidas o la relación completa de beneficiarios no se publica, tampoco los principales resultados del Componente

en el estado y, en muchas ocasiones, es imposible conocer los datos de contacto de los funcionarios responsables a través de la página electrónica de las Instancias Ejecutoras en los estados, limitando la posibilidad de que el beneficiario o el ciudadano común pueda ser informado y orientado sobre el funcionamiento y la operación del Componente.

FIGURA 8. PORTAL DE TRANSPARENCIA DE LA UNIDAD RESPONSABLE



Fuente: SAGARPA, 2013c.

No obstante, existen algunos casos en que la información específica del Componente se hace pública de manera completa y actualizada, informando debidamente sobre la normatividad, la relación completa de beneficiarios y los resultados del Componente en el estado, destacan en este sentido las

páginas electrónicas de la Secretaría de Desarrollo Rural de Puebla (<http://www.sdr.gob.mx>) y la Secretaría de Fomento Agropecuario de Baja California (<http://www.sefoa.gob.mx>) (Figura 9).

FIGURA 9. PORTAL DE TRANSPARENCIA DE ALGUNAS INSTANCIAS EJECUTORAS

**FONDO DE FOMENTO AGROPECUARIO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA
FOFAEBC**

**Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales
Estado de Beneficiarios 2012**

Componente Conservación de Suelo y Agua

FOLO ESTATAL SUB	BRANDETA LOCALIDAD	CONCEPTO DE APOYO	FOLO ESTATAL SUB	BRANDETA LOCALIDAD	CONCEPTO DE APOYO	FOLO ESTATAL SUB	BRANDETA LOCALIDAD	CONCEPTO DE APOYO
BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (A)	BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (A)	BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (A)
BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (B)	BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (B)	BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (B)
BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (C)	BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (C)	BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (C)
BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (D)	BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (D)	BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (D)
BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (E)	BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (E)	BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (E)
BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (F)	BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (F)	BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (F)
BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (G)	BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (G)	BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (G)
BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (H)	BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (H)	BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (H)
BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (I)	BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (I)	BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (I)
BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (J)	BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (J)	BC12000003	ENCINERA	AREA DE MANEJO (J)

Fuente: SDR Puebla, 2013; SEFOA Baja California, 2013.

33. En caso de que las instancias involucradas en el funcionamiento del Componente COUSSA cuenten con un sistema de transparencia y rendición de cuentas, ¿cuál es la valoración sobre la pertinencia, medios de difusión y valor de uso de la información registrada en el sistema?

Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de la Unidad Responsable y las Instancias Ejecutoras del Componente COUSSA en los estados cumplen parcialmente las disposiciones normativas en la materia, ya que la información disponible en sus páginas electrónicas es incompleta y no está actualizada. Particularmente tienen carencias en lo que se refiere al presupuesto asignado y los informes sobre su ejecución, padrones de beneficiarios, directorios de contratistas y proveedores, monto y especificaciones de las obras públicas, bienes adquiridos y servicios contratados, así como resultados de evaluaciones, auditorías y, en su caso, aclaraciones correspondientes, que son requisitos marcados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información

Pública Gubernamental (Capítulo II, Artículo 7).

Lo anterior se debe a la falta de voluntad política de los gobiernos estatales por transparentar el ejercicio de recursos negociados con la federación, lo cual limita la capacidad de la Unidad Responsable para asegurar la adecuada aplicación de la normatividad y tiene como efecto la opacidad en el manejo de los recursos públicos del Componente, dificultando el acceso a información clave para conocer la orientación de las inversiones y su pertinencia para la solución de los problemas de degradación o sobre-explotación de recursos naturales para la producción primaria en los estados.

3.13 VALORACIÓN GLOBAL DEL FUNCIONAMIENTO Y LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA

34. ¿El funcionamiento y operación estatal del Componente COUSSA del Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales tienen una clara orientación hacia el logro de resultados concretos en la solución de la problemática atendida?

El Componente COUSSA cuenta con una clara identificación de la problemática que pretende atender; además ha desarrollado los instrumentos normativos adecuados mediante los cuales se establecen claramente los elementos estratégicos y las especificaciones técnicas para orientar el funcionamiento y la operación hacia el logro de resultados. Sin embargo, las rutinas e inercias de la operación así como el entramado de intereses particulares que condicionan el arreglo institucional limitan la capacidad del Componente para implementar los principios normativos orientados a resolver la problemática de degradación, sobre-explotación o escasez de recursos naturales para la producción primaria.

En este sentido, la valoración global de los temas tratados en este capítulo se expresa como un balance de las fortalezas y debilidades identificadas durante la evaluación del funcionamiento y la operación del Componente, así como de las oportunidades y amenazas presentes en el entorno que se presentan a través del análisis FODA para cada uno de los temas tratados en la evaluación, mismo que se presenta en forma detallada en el Anexo 6.

Las principales fortalezas del Componente tienen que ver con el hecho que cuenta con lineamientos normativos claros, completos y accesibles para todos los operadores, los cuales en términos generales cuentan con suficientes capacidades técnicas para la ejecución del

Componente. En la asignación de recursos existe una tendencia positiva para atender prioritariamente a localidades marginadas y para impulsar proyectos de beneficio común.

No obstante, las debilidades se presentan en la instrumentación de los principios normativos ya que las Instancias Ejecutoras no llevan a cabo muchas de las funciones que establecen los Lineamientos Operativos,



principalmente en lo que corresponde a la elaboración de proyectos integrales para la conservación de suelo y agua, ni realizan actividades de monitoreo de la gestión para identificar y corregir oportunamente las fallas de circuito operativo. Por otra parte, la Unidad Responsable, junto con las Delegaciones Estatales de la SAGARPA, no han logrado establecer mecanismos efectivos de coordinación interinstitucional, tampoco se ha logrado institucionalizar los procesos de planeación para lograr mayores impactos con las inversiones, lo cual puede derivar en el riesgo de traslapar esfuerzos y acciones, que podría evitarse mediante una mayor articulación entre las cuatro modalidades de ejecución del Componente.

En lo que respecta a las amenazas que se presentan en el funcionamiento y la

operación del Componente, resalta la falta de consensos entre los operadores y personal de la CONAGUA en los estados que ha derivado en francas contraposiciones en la ejecución de los conceptos de apoyo para la captación y almacenamiento de agua. Asimismo la falta de corresponsabilidad por parte de las Instancias Ejecutoras para cumplir en tiempo y forma con las disposiciones normativas, desvirtúa el enfoque integral del Componente, limitando el logro de resultados.

A pesar de ello, las oportunidades que marca el cambio de Administración Federal pueden servir para apuntalar los logros alcanzados en cinco años de operación del Componente, para lo cual es necesario retomar los principios que establece la LDRS en cuanto a la coordinación para la descentralización y federalización de la gestión pública.





CAPÍTULO 4



CONCLUSIONES
Y
RECOMENDACIONES

4.1 CONCLUSIONES

El Componente Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua cuenta con instrumentos normativos que se consideran claros, pertinentes y disponibles para todos los actores involucrados en la operación, los cuales bien podrían orientar su funcionamiento y operación hacia el logro de resultados. Sin embargo, en la implementación existen enormes dificultades para que los objetivos se cumplan, debido a las rutinas e inercias operativas así como a la complejidad de los contextos locales que condicionan la realización de los proyectos, lo que en

suma limita la eficiencia en la gestión del Componente para atender la problemática de degradación, sobre-explotación o escasez de recursos naturales para la producción primaria en México.

En este sentido, en la presente evaluación se han identificado hallazgos que explican el desempeño del Componente y que permiten plantear conclusiones sobre cada uno de los temas tratados en este informe, las cuales se presentan a continuación.

ARREGLO INSTITUCIONAL

La falta de coordinación interinstitucional del gobierno federal para implementar la política pública ambiental propicia la desarticulación de los programas públicos e incluso llega a provocar la contraposición en las acciones que realizan distintas dependencias en los estados. Una expresión preocupante de esta situación resulta de las evidentes diferencias que existen entre los responsables del Componente COUSSA y personal de la CONAGUA, en torno a la interpretación de la legislación en materia de gestión de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, lo cual limita seriamente el papel institucional para promover el uso sustentable del vital recurso, aún cuando existe un convenio firmado entre la SAGARPA y la CONAGUA para concertar principios que contribuyan a mejorar la coordinación interinstitucional.

En este contexto, los gobiernos estatales han asumido la responsabilidad de operar los

programas en concurrencia, a la vez que las Delegaciones Estatales de la SAGARPA han reducido su participación directa en el funcionamiento y la operación de los mismos, desvinculándose de las actividades sustantivas tales como la planeación, orientación de los recursos, revisión de la información documental y dictamen de los proyectos, seguimiento a los apoyos, entre otras, y limitando su función a realizar únicamente la supervisión de la operación.

Por otra parte, aún cuando las Instancias Ejecutoras en los estados cuentan con suficientes capacidades técnicas, la operación del Componente COUSSA en concurrencia registra importantes retrasos en el ejercicio de los recursos, reportándose a la fecha un avance de únicamente 46% de los recursos comprometidos para el ejercicio 2012.

PLANEACIÓN DE LA OPERACIÓN

Los Lineamientos Operativos y demás instrumentos normativos que regulan la operación del Componente son claros y pertinentes, sin embargo, en el caso de la modalidad de operación en concurrencia con las entidades federativas, los operadores generalmente no los utilizan para la orientación de los recursos, debido a la discrecionalidad en la entrega de los apoyos que persiste en los estados.

No obstante lo anterior, dada la relevancia de la problemática que busca atender el Componente COUSSA, los gobiernos estatales procuran orientar sus planes de desarrollo sectorial en función de los objetivos y metas establecidos por el gobierno federal en lo que corresponde a la reducción

del deterioro de los recursos naturales relacionados con la producción primaria.

En este sentido, un área importante de mejora para la operación es abrir espacios institucionales para la planeación a fin de acordar prioridades y líneas de acción en la implementación del Componente, con una visión estratégica, entre la Unidad Responsable, las Delegaciones Estatales de la SAGARPA y las Instancias Ejecutoras, dónde éstas últimas presenten planes de trabajo para la implementación del Componente que detallen objetivos, metas, definición de áreas de enfoque compactas y precisas, desarrollando así estrategias específicas para atender la problemática particular en cada estado.

ARTICULACIÓN CON OTROS PROGRAMAS

La carencia de espacios para la planeación participativa, la ausencia de liderazgo institucional para fijar prioridades estratégicas del gobierno federal en los estados y la falta de corresponsabilidad de las Instancias Ejecutoras para orientar la operación del Componente hacia el logro de resultados, derivan en que la implementación del Componente se encuentre totalmente desarticulada de los demás programas de la SAGARPA y de otras instituciones.

Lo anterior sucede aún cuando las Reglas de Operación especifican criterios para identificar proyectos territoriales del Componente que asocien los recursos del PAIEI y los servicios de asistencia técnica y capacitación que provee el PDCITYER, con el propósito de promover

bienes públicos como el manejo sustentable de suelo y agua; así mismo, los Lineamientos Operativos del Componente señalan la necesidad de promover la complementariedad con la CONAFOR, en proyectos que impliquen realizar actividades de reforestación.

Aunado a ello, se identifica el riesgo de traslape y, en algunos casos, existe duplicidad de estructuras operativas en los estados, derivado de la falta de articulación entre las cuatro diferentes modalidades de ejecución del Componente en las entidades federativas, lo cual limita seriamente su capacidad para atender con eficacia la problemática en los estados.

ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

La definición de las Reglas de Operación sobre la población objetivo se refiere a áreas de enfoque que resultan muy extensas (alrededor de un tercio de los municipios del país) y que además pueden ser modificadas, mediante acuerdo de la Unidad Responsable, la Delegación Estatal de la SAGARPA y la Instancia Ejecutora, lo que permite formalmente presentar a todos los beneficiarios atendidos como parte de la población objetivo establecida en las disposiciones normativas.

Asimismo, la ausencia de estrategias de cobertura para la atención de la población objetivo del Componente COUSSA en los estados, impide verificar los avances en la incorporación de nuevas superficies a esquemas de manejo sustentables de suelo y agua, así como valorar el grado de avance en la atención a las áreas de enfoque prioritarias en los estados.

No obstante, la eficiencia y la eficacia del Componente podría mejorarse focalizando las inversiones en áreas de enfoque más acotadas, que permitieran jerarquizar la atención de la problemática que se atiende en aquellos territorios que resultan potencialmente más propicios para la ejecución de proyectos integrales.



SELECCIÓN DE SOLICITUDES

Las Instancias Ejecutoras en los estados siguen operando el Componente COUSSA a la demanda, sin que se realice una selección de solicitudes que garantice que los apoyos se dirigen hacia proyectos integrales dentro de las áreas de enfoque prioritarias, ya que los operadores estatales logran cumplir formalmente con los requisitos técnico-normativos una vez que los proyectos han sido acordados y puestos en marcha.

Lo anterior sucede debido a una selección de proyectos que depende más de la capacidad de gestión de los prestadores de servicios técnicos que los elaboran, o de las presiones políticas para favorecer a determinado Ayuntamiento, que de la utilización de criterios técnicos para seleccionar aquellos proyectos estratégicos que generan modelos replicables de conservación y uso sustentable de suelo y agua.

ORIENTACIÓN DE LOS RECURSOS

A pesar de que la operación del Componente COUSSA mantiene inercias y rutinas que limitan su eficiencia, como ya se mencionó, se observa una tendencia en la orientación de sus recursos para privilegiar la atención de localidades marginadas, lo cual es positivo y marca una línea de atención que sería pertinente reforzar en los Lineamientos Operativos para incrementar el flujo de recursos públicos hacia aquellas regiones con mayores necesidades.

MONITOREO DE LA GESTIÓN

El monitoreo de la gestión del Componente COUSSA no se realiza a través de procedimientos estandarizados que les permitan a las Instancias Ejecutoras en los estados conocer oportunamente su desempeño en cada una de las etapas del proceso operativo. Las visitas de los operadores estatales a los proyectos durante su ejecución son insuficientes para asegurar la calidad de las obras y la integralidad de las acciones financiadas por el Componente.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN

El SURI es resultado de un proceso institucional de varios años mediante el cual se ha desarrollado una plataforma informática para la gestión de información básica de los programas de la SAGARPA, y que actualmente resulta funcional, dinámica y de fácil acceso, pero que no ha sido apropiada por los operadores estatales.

Sin embargo, debe cuidarse la integralidad en los proyectos apoyados ya que actualmente se privilegia la construcción de obras para la captación y almacenamiento de agua sobre la realización de prácticas de conservación de suelos y de acciones productivas conservacionistas, lo cual vulnera la concepción integral del Componente para el manejo de los recursos naturales y se limita también la vida útil de la propia infraestructura hidráulica construida.

En este sentido, un área importante de mejora para el funcionamiento y la operación del Componente es incluir procedimientos específicos en los Lineamientos Operativos para que las Instancias Ejecutoras en los estados realicen sistemáticamente un monitoreo de los indicadores clave para asegurar una gestión orientada a resultados.



Sin embargo, la gestión del SURI por parte de las Instancias Ejecutoras no cuenta con mecanismos eficientes para asegurar que la información sea consistente y para que los padrones de beneficiarios estén depurados y actualizados, debido fundamentalmente a la opacidad que persiste en los gobiernos estatales. Los datos contenidos en el SURI se utilizan regularmente para generar reportes

e informes puntuales sobre el número de beneficiarios atendidos y sobre los montos de apoyos entregados, pero no se aprovecha el potencial que ofrece esta importante herramienta para mejorar la orientación de los recursos, utilizándose como un instrumento para mejorar la gestión y planeación del Componente en los estados.

SUPERVISIÓN DE LA OPERACIÓN

El esquema de supervisión de la SAGARPA es reciente y aún cuando su diseño se considera pertinente y completo, su aplicación ha sufrido enormes dificultades para acoplarse en tiempo y forma a la dinámica operativa, registrando considerables retrasos, lo cual limita la posibilidad de verificar oportunamente el cumplimiento de la normatividad en los procesos operativos, por parte de las Instancias Ejecutoras en los estados. Adicionalmente a la falta de oportunidad, también existen fallas en cuanto al aprovechamiento de la información que genera la supervisión, ya que ésta no es utilizada por los operadores estatales para mejorar la ejecución del Componente.

En ningún caso se registran medidas correctivas por parte de las Instancias Ejecutoras para atender las áreas de mejora identificadas por la supervisión, aún cuando se han encontrado fallas considerables en los procesos de operación como son el hallazgo de expedientes incompletos en los que faltan documentos requeridos por la normatividad, la realización de obras sin contar con un proyecto elaborado que demuestre la viabilidad técnica de la inversión, la falta de correspondencia entre las acciones realizadas y las especificaciones técnicas contenidas en los proyectos de inversión, así como la falta de participación de los miembros del Comité Pro-Proyecto en la elaboración y puesta en marcha de los proyectos.

PERCEPCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS

Las Instancias Ejecutoras en los estados y la Unidad Responsable carecen de instrumentos específicos para medir el grado de satisfacción de la población atendida por el Componente COUSSA. La única referencia sobre la percepción de los beneficiarios son las encuestas realizadas por las evaluaciones externas en los estados. En este sentido, se encontró que la percepción de los

beneficiarios en dichas encuestas es buena, ya que la mayoría identifica que los apoyos del Componente contribuyen a la conservación y aprovechamiento sustentable del suelo y agua.

A partir de la información de los beneficiarios del Componente se destaca que el 11% de los encuestados señalan anomalías durante el proceso de trámite de su solicitud; 25% de

los apoyos recibidos registran limitaciones en su nivel de aprovechamiento; 10% de las obras no cumplen con las condiciones técnicas para ser operables; y el 14% de las obras aún no se encontraban totalmente concluidas al momento de aplicar el cuestionario.

SEGUIMIENTO A LOS APOYOS

Las tareas de control, seguimiento y supervisión están definidas en los Lineamientos Operativos, los cuales establecen que las Subdelegaciones de Planeación y Desarrollo Rural de la SAGARPA, con apoyo de los CADER y DDR, son las instancias responsables de realizar estas funciones. No obstante, actualmente se desconoce el grado de utilización que guarda la infraestructura hidráulica construida por el Componente y tampoco se conocen los impactos que

Finalmente, un tema que debe atenderse es el de la asistencia técnica, ya que el 9% de los Comités Pro-Proyecto encuestados refieren que no contaron con ningún tipo de servicios profesionales para la elaboración y puesta en marcha de los proyectos.

han logrado las prácticas y acciones de conservación, debido a que no se realizan actividades de seguimiento que permitan conocer el nivel de utilización de los apoyos después de que transcurra suficiente tiempo para la maduración de las inversiones. Esta falta de seguimiento a los apoyos deriva en una importante restricción para detectar los factores que limitan los resultados de los proyectos e imposibilitan la retroalimentación a las Instancias Ejecutoras para mejorar su mecánica operativa.

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La información completa sobre la normatividad que regula el funcionamiento y la operación del Componente COUSSA se encuentra publicada en el portal electrónico de la SAGARPA; además, ahí se pueden consultar las evaluaciones externas y otros estudios sobre el desempeño del sector, así como un informe consolidado de rendición de cuentas de la administración 2006-2012 de la SAGARPA. Sin embargo, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de

los responsables del Componente cumplen parcialmente con las disposiciones normativas en la materia, ya que la información disponible en sus páginas electrónicas es incompleta y no está actualizada, y la relación completa de beneficiarios no se publica con oportunidad, ni los presupuestos ejercidos por los estados y tampoco los resultados a nivel de Actividades y conceptos de apoyos del Componente.

4.2 RECOMENDACIONES

En este apartado se exponen las recomendaciones para mejorar el funcionamiento y la operación del

Componente COUSSA, con el fin de avanzar en su orientación hacia el logro de resultados. Antes de exponer las recomendaciones

específicas, es importante señalar algunos aspectos clave sobre los principios que deben atender prioritariamente los programas en concurrencia de la SAGARPA, mismos que se señalan en las siguientes proposiciones.

- En función de las dificultades identificadas para lograr la coordinación interinstitucional en la implementación de la política rural del gobierno federal, lo cual resulta más complejo para el caso de los programas de la SAGARPA que operan en concurrencia con las entidades federativas, es necesario poner en práctica el mandato que establece la LDRS en relación a la coordinación para la federalización y descentralización de la gestión pública (Capítulo II y III).
- Asimismo, dada la carencia de espacios institucionales para la planeación participativa de las acciones que realiza la SAGARPA en los estados, lo cual provoca la dispersión de las inversiones y la falta de integralidad de los proyectos apoyados, se requiere que las Delegaciones Estatales de la SAGARPA en los estados promuevan la conformación de grupos operativos donde participen funcionarios de los distintos niveles de gobierno para institucionalizar la definición de prioridades en la asignación de recursos y facilitar la articulación de los programas públicos en acciones orientadas al logro de resultados. Particularmente en lo que respecta a la problemática que atiende el Componente COUSSA, debe atenderse lo que establece la LDRS (Artículo 13), para una planeación integral del territorio con enfoque de cuencas.



- Es importante que las Reglas de Operación consideren un tratamiento diferenciado entre las disposiciones normativas dirigidas a la entrega de equipamiento y activos productivos (bienes tangibles), la provisión de servicios de asistencia técnica y capacitación (intangibles) y la construcción de obra civil, entre otros rubros o conceptos de apoyo. Así mismo, deben distinguirse los lineamientos destinados a normar las relaciones entre la federación, gobiernos estatales y en su caso municipales, de la información designada a la población usuaria de los programas de la SAGARPA.

En adición a estas consideraciones se plantean las siguientes recomendaciones específicas para mejorar la eficiencia y la eficacia en la ejecución del Componente:

1. Se recomienda que la Unidad Responsable del Componente promueva, en el marco de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, la conformación de un grupo técnico donde participe personal de la CONAGUA y de la CONAFOR, con el propósito de

definir criterios compartidos que eviten las contraposiciones que persisten en la interpretación de las áreas de competencia de cada institución, lo cual serviría para superar las diferencias en la interpretación de la legislación en torno a la gestión de aguas nacionales, y contribuirá a lograr consensos que permitan atender de manera integral la problemática asociada al deterioro, escasez o sobre-explotación de los recursos naturales utilizados en la producción primaria en los estados.

2. Asimismo, en el caso de las Instancias Ejecutoras de los gobiernos estatales, se recomienda que éstas promuevan la participación de los Municipios prioritarios en la operación del Componente, para lo

cual podrían apoyarse en la gestión de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, fomentando que la aportación de los Ayuntamientos pudiera hacerse en especie, a través del uso de maquinaria o bien brindando asistencia técnica más cercana a los usuarios, tal como lo vienen realizando ya algunos estados como Guanajuato y San Luis Potosí.

3. Paralelamente se recomienda que las Instancias Ejecutoras en los estados, a partir de las prioridades establecidas por la Unidad Responsable, elaboren planes de trabajo multianuales en los cuales se establezcan las estrategias de cobertura para la atención de las áreas de enfoque objetivo, y se definan objetivos, indicadores y metas para la atención de la problemática específica que padece el estado. Estos planes que se sugiere sean avalados por la Unidad Responsable y la Delegación Estatal de la SAGARPA en cada estado, servirán como una hoja de ruta que permita además orientar las acciones de monitoreo, supervisión y seguimiento a los apoyos.

4. Se recomienda focalizar las inversiones del Componente en áreas de enfoque más compactas y precisas. Para ello, las Instancias Ejecutoras, en acuerdo con la Unidad Responsable, deberán elaborar diagnósticos estatales que permitan identificar aquellos territorios que resultan más propicios para la implementación de proyectos integrales que generen mayores impactos, para lo cual se sugiere una atención prioritaria de los núcleos agrarios, lo cual contribuirá al desarrollo de



- proyectos orientados a la provisión de bienes públicos y de beneficio común. Conjuntamente, las Delegaciones Estatales de la SAGARPA en los estados podrían colaborar en este esfuerzo a través de la experiencia y capacidades instaladas que existen en las OEIDRUS, que forman parte del SNIDRUS, además de apoyar con las herramientas geomáticas que posee la SAGARPA para determinar las áreas prioritarias de atención en función del nivel de erosión del suelo, precipitaciones, cobertura vegetal, índices de siniestralidad por factores climatológicos, coeficientes de agostadero, cambio de uso de suelo, entre otras capas temáticas.
5. Tomando en cuenta las dificultades que se presentan para transitar de una operación a la demanda hacia la inducción de proyectos estratégicos y considerando el tiempo que se requerirá para la elaboración de los diagnósticos para la focalización de las inversiones, se recomienda que las Instancias Ejecutoras en los estados generen una cartera o banco de proyectos en los municipios prioritarios, con el propósito de tener la capacidad de seleccionar aquellos que cumplen con las orientaciones estratégicas descritas en los Lineamientos Operativos del Componente, aplicando así criterios técnicos que mejoren la asignación de recursos en función de las características de cada proyecto, como el manejo de agostaderos, las labores culturales en la agricultura de temporal y riego, así como del nivel de ingresos promedio de los productores, del grado de marginación de sus localidades y de sus capacidades organizativas.
 6. Se recomienda que la Unidad Responsable, con apoyo de las Delegaciones Estatales de la SAGARPA, establezca mecanismos efectivos de coordinación entre las instancias que participan en las diferentes modalidades de operación del Componente COUSSA, es decir las SEDAGRO, la Unidad Técnica Especializada, que en el ejercicio 2012 estaba a cargo del COLPOS, la CONAZA como Instancia Ejecutora del PRODEZA y del POH, así como del Grupo Operativo del PESA, para evitar riesgos de traslape en las acciones realizadas y generar sinergias entre las cuatro diferentes modalidades de operación del Componente.
 7. Con lo que respecta a las inercias y rutinas operativas que deforman el sentido estratégico de los Lineamientos Operativos y limitan la orientación del Componente COUSSA hacia el logro de resultados, es necesario fortalecer los mecanismos de control en el ejercicio de los recursos públicos. Para ello se recomienda que la Unidad Responsable establezca un esquema que vincule los procesos concernientes al monitoreo, la supervisión y el seguimiento a los apoyos.
 8. Asimismo, deberán anticiparse los recursos y procedimientos para que las Delegaciones Estatales de la SAGARPA realicen oportunamente las acciones de supervisión, la cual deberá enfocarse en los casos críticos detectados en el monitoreo, con el objeto de simplificar la carga de trabajo y cumplir oportunamente, considerando una muestra representativa y no un censo como actualmente se realiza, vinculando además los resultados de la

- supervisión a incentivos o sanciones para la Instancia Ejecutora del Componente.
9. Con el propósito de contar con información más precisa sobre los resultados de los proyectos apoyados y retroalimentar a la operación del Componente, se debe asegurar la realización de actividades para el seguimiento de los apoyos, con una distancia de al menos dos años después de haberse entregado los mismos, labor en la que podrían coadyuvar las instancias involucradas en la operación del Componente.
 10. Finalmente, con respecto al tema de la asistencia técnica considerada por el Componente COUSSA como un concepto de apoyo, resulta un acierto que las Reglas de Operación para el ejercicio 2013 consideren reservar hasta el 2% de los recursos autorizados para convenir la participación de Instituciones de

Enseñanza e Investigación que brinden soporte técnico a los participantes en el Componente. Sin embargo, es necesario tener en cuenta las lecciones aprendidas con las universidades estatales que fungen como CECS, en el PDCITYER de la SAGARPA, para evitar traslapes y esfuerzos impedidos que ya se han ensayado con anterioridad. Asimismo, para lograr una mayor eficiencia y eficacia en el funcionamiento y la operación del Componente en los estados se recomienda que la UR y la IE promuevan procesos de formación continua orientados a fortalecer las capacidades de los operadores estatales y prestadores de servicios que brindan asistencia técnica en las obras, prácticas y acciones para la conservación de suelo y agua, en temas gerenciales para impulsar una cultura de trabajo orientada a resultados.



BIBLIOGRAFÍA

Becerra-Moreno, A., 1998. Conservación de suelos y desarrollo sustentable, ¿utopía o posibilidad en México?. *TERRA* 16(2):173-179.

Carabias, J., Sarukhán, J., De la Maza, J. y Galindo, C. (Coords.), 2010. Patrimonio natural de México. Cien casos de éxito. México. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México D.F., México.

CONAGUA, 2011. Estadísticas del Agua en México, Edición 2011. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. México D.F., México.

Cervantes, V., Carabias, J. y Arriaga, V., 2008. Evolución de las políticas públicas de restauración ambiental, en *Capital Natural de México*, Vol. III: Políticas públicas y perspectivas de sustentabilidad. CONABIO. México D.F., México, pp. 155-226.

Cotler, H., Sotelo, E., Domínguez, J., Zorrilla, M., Cortina, S. y Quiñones, L., 2007. La conservación de suelos: un asunto de interés público. *Gaceta Ecológica del Instituto Nacional de Ecología* 83:5-71.

Cottler, H., López, C.A., Martínez-Trinidad, S., 2011. ¿Cuánto nos cuesta la erosión de suelos? Aproximación a una valoración económica de la pérdida de suelos agrícolas en México. *Investigación Ambiental* 3(2): 31-43.

CONEVAL, 2011. Evaluación integral del desempeño de los programas federales dirigidos al apoyo a productores 2010–2011. Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Rural. México D.F., México.

FAO–CEPAL, 2009. Evaluación del funcionamiento y operación 2008. Programa Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Comisión Económica para América Latina y El Caribe. México D.F., México.

FAO, 2010. Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010. Informe principal. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, 2007. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007-2012.

Grupo Funcional Desarrollo Económico, 2011. Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2011. Evaluación de la política pública ambiental. Evaluación de Políticas Públicas. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

[http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Economico/2011_0384_a.pdf]

SAGARPA, 2001. Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

SAGARPA, 2007. Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012.

SAGARPA, 2009. Documento de posición oficial de la evaluación específica de desempeño 2008. Programa Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. México D.F., México.

SAGARPA, 2011a. Lineamientos operativos específicos para la aplicación de recursos del Componente Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA) del Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales.

[<http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/Documents/MICROSITIO%20PESA/LINEAMIENTOS%20%20OPERATIVOS%20ESPECIFICOS%20COUSSA%202011.pdf>].

SAGARPA, 2011b. Reglas de Operación de Programas de la SAGARPA 2012. Reforma del 23 de julio de 2012.

SAGARPA, 2012. Memoria Documental del componente Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA) 2008-2012.

SAGARPA, 2013a. Sistema Único de Registro de Información.

[<http://www.sagarpa.gob.mx/colaboracion/suri/SitePages/Inicio.aspx>]

SAGARPA, 2013b. Tecnologías a tu alcance del Componente COUSSA. Subsecretaría de Desarrollo Rural.

[<http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/Paginas/tecnologiasatualcance.aspx>]

SAGARPA, 2013c. Transparencia focalizada.

[<http://www.sagarpa.gob.mx/transparenciayrendicion/transparenciaFocalizada/Paginas/Trasparencia-Focalizada1.aspx>]

SAGARPA–Gobierno del Estado de Aguascalientes, 2011. Evaluación específica de desempeño. Programa Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria 2009. Comité Técnico Estatal de Evaluación–Asociación Nacional de Ingenieros Agrónomos de la Universidad Autónoma Metropolitana A.C. Aguascalientes, México.

SAGARPA–Gobierno del Estado de Baja California Sur, 2009. Evaluación externa estatal de funcionamiento y operación 2008. Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria. Comité Técnico Estatal de Evaluación–Universidad Autónoma de Baja California Sur. La Paz, México.

SAGARPA–Gobierno del Estado de Durango, 2009. Evaluación externa sobre la calidad y seguimiento de los programas en concurrencia SAGARPA–SAGDR del ejercicio 2009. Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria. Comité Técnico Estatal de Evaluación–Universidad Politécnica de Durango. Durango, México.

SAGARPA–Gobierno del Estado de Tamaulipas, 2009. Evaluación externa estatal de funcionamiento y operación 2008. Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria. Comité Técnico Estatal de Evaluación–Soluciones Reales Corporativas S.C. Ciudad Victoria, México.

SAGARPA–Gobierno del Estado de Zacatecas, 2011. Evaluación específica de desempeño. Programa Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria 2009. Comité Técnico Estatal de Evaluación–Corzo & Plá Enterprise S.A. de C.V. Zacatecas, México.

Sain, G. y Calvo, G., 2009. Agri-culturas de América Latina y el Caribe: elementos para una contribución al desarrollo sostenible. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). San José, Costa Rica.

SDR Puebla, 2013. Portal de transparencia de Puebla.

[<http://www.sdr.gob.mx/v3/index.php/es/transparencia/lista-de-beneficiados>]

SEFOA Baja California, 2013. Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Baja California. Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales. Listado de beneficiarios 2012.

[<http://www.sefoa.gob.mx/CONVOCATORIAS/2012/1ER%20Listados%20Folios%20Suri%20Programas%20Sagarpa-Estado%202012%20Publicacion%20COUSSA.pdf>]

SEMARNAT, 2011. Estrategia Nacional de Manejo Sustentable de Tierras. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. México D.F., México.

SEMARNAT-COLPOS, 2003. Evaluación de la degradación del suelo causada por el hombre en la República Mexicana. Escala 1:250,000. Memoria Nacional. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Colegio de Postgraduados. México D.F., México.

ANEXOS



ANEXO 1

AVANCE FINANCIERO DEL EJERCICIO 2012 EN LA OPERACIÓN EN CONCURRENCIA DEL COMPONENTE COUSSA

ENTIDAD FEDERATIVA	CONVENIDO Y/O ASIGNADO (\$)			RADICADO (\$)		
	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL
Aguascalientes	6,200,000	2,066,667	8,266,667	6,181,400	2,066,667	8,248,067
Baja California	8,000,000	2,666,667	10,666,667	7,976,000	2,666,667	10,642,667
Baja California Sur	8,300,000	2,766,666	11,066,666	8,300,000	1,461,533	9,761,533
Campeche	4,139,188	1,379,729	5,518,917	4,126,770	1,379,729	5,506,499
Chiapas	29,400,000	9,800,000	39,200,000	29,311,800	9,800,000	39,111,800
Chihuahua	15,400,000	5,133,333	20,533,333	15,353,800	4,322,399	19,676,199
Coahuila	14,000,000	4,666,667	18,666,667	13,210,250	2,333,234	15,543,484
Colima	5,200,000	1,733,333	6,933,333	5,184,400	1,728,133	6,912,533
Distrito Federal	3,700,000	1,233,333	4,933,333	-	-	-
Durango	12,300,000	4,100,000	16,400,000	12,300,000	4,100,000	16,400,000
Guanajuato	20,600,000	6,866,667	27,466,667	20,538,200	6,866,667	27,404,867
Guerrero	3,750,000	1,250,000	5,000,000	3,738,750	1,250,000	4,988,750
Hidalgo	16,300,000	5,433,333	21,733,333	16,251,100	5,433,333	21,684,433
Jalisco	7,500,000	2,500,000	10,000,000	7,477,500	1,003,110	8,480,610
México	19,900,000	6,633,333	26,533,333	-	-	-
Michoacán	21,000,000	7,000,000	28,000,000	12,217,465	4,084,743	16,302,208
Morelos	-	-	-	-	-	-
Nayarit	13,650,000	4,550,000	18,200,000	13,609,050	2,275,000	15,884,050
Nuevo León	9,200,000	3,066,667	12,266,667	9,112,882	3,037,628	12,150,510
Oaxaca	27,000,000	9,000,000	36,000,000	26,919,000	9,000,000	35,919,000
Puebla	21,100,000	7,033,333	28,133,333	21,036,700	7,012,233	28,048,933
Querétaro	4,500,000	1,500,000	6,000,000	4,486,500	1,500,000	5,986,500
Quintana Roo	5,500,000	1,833,333	7,333,333	5,500,000	229,116	5,729,116
San Luis Potosí	12,400,000	4,133,333	16,533,333	12,362,800	4,120,933	16,483,733
Sinaloa	35,000,000	11,666,667	46,666,667	35,000,000	11,666,667	46,666,667
Sonora	19,800,000	6,600,000	26,400,000	19,740,600	750,000	20,490,600
Tabasco	13,500,000	4,500,000	18,000,000	13,459,500	4,500,000	17,959,500
Tamaulipas	16,400,000	5,466,667	21,866,667	16,350,800	5,466,667	21,817,467
Tlaxcala	6,900,000	2,300,000	9,200,000	6,879,300	2,300,000	9,179,300
Veracruz	33,200,000	11,066,666	44,266,666	1,494,000	505,702	1,999,702
Yucatán	1,125,000	375,000	1,500,000	-	-	-
Zacatecas	27,000,000	9,000,000	36,000,000	32,796,315	4,685,916	37,482,231
Total	441,964,188	147,321,394	589,285,582	380,914,882	105,546,076	486,460,959

Fuente: Coordinación General de Delegaciones de la SAGARPA, con fecha de corte al 1 de marzo de 2013.

ENTIDAD FEDERATIVA	PAGADO (\$)			PORCENTAJE DE AVANCE VS RADICADO (%)		PORCENTAJE TOTAL DE AVANCE PAGADO VS CONVENIDO (%)
	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	
Aguascalientes	6,181,400	2,066,667	8,248,067	100.00	100.00	99.78
Baja California	4,188,191	1,413,142	5,601,333	52.51	52.99	52.51
Baja California Sur	6,353,309	1,457,149	7,810,458	76.55	99.70	70.58
Campeche	616,601	205,534	822,135	14.94	14.90	14.90
Chiapas	27,988,798	9,329,599	37,318,397	95.49	95.20	95.20
Chihuahua	1,947,531	522,377	2,469,908	12.68	12.09	12.03
Coahuila	1,401,287	-	1,401,287	10.61	0.00	7.51
Colima	5,184,400	1,728,133	6,912,533	100.00	100.00	99.70
Distrito Federal	-	-	-	0.00	0.00	0.00
Durango	11,305,248	2,963,385	14,268,633	91.91	72.28	87.00
Guanajuato	1,498,259	549,629	2,047,888	7.29	8.00	7.46
Guerrero	3,738,750	1,250,000	4,988,750	100.00	100.00	99.78
Hidalgo	16,251,100	4,182,859	20,433,959	100.00	76.99	94.02
Jalisco	7,477,500	1,003,110	8,480,610	100.00	100.00	84.81
México	-	-	-	0.00	0.00	0.00
Michoacán	4,749,418	1,668,139	6,417,557	38.87	40.84	22.92
Morelos	-	-	-	-	-	-
Nayarit	-	-	-	0.00	0.00	0.00
Nuevo León	4,537,202	1,512,401	6,049,603	49.79	49.79	49.32
Oaxaca	8,807,607	2,930,400	11,738,007	32.72	32.56	32.61
Puebla	284,644	15,243	299,886	1.35	0.22	1.07
Querétaro	4,486,500	1,500,000	5,986,500	100.00	100.00	99.78
Quintana Roo	971,356	229,116	1,200,472	17.66	100.00	16.37
San Luis Potosí	8,533,824	2,733,753	11,267,577	69.03	66.34	68.15
Sinaloa	16,094,691	5,175,816	21,270,507	45.98	44.36	45.58
Sonora	7,580,323	30,000	7,610,323	38.40	4.00	28.83
Tabasco	13,459,500	4,500,000	17,959,500	100.00	100.00	99.78
Tamaulipas	16,350,800	5,450,266	21,801,066	100.00	99.70	99.70
Tlaxcala	5,091,011	1,697,003	6,788,014	74.00	73.78	73.78
Veracruz	1,494,000	505,702	1,999,702	100.00	100.00	4.52
Yucatán	-	-	-	0.00	0.00	0.00
Zacatecas	28,624,738	3,866,692	32,491,429	87.28	82.52	90.25
Total	215,197,987	58,486,114	273,684,101	56.50	55.41	46.44

Fuente: Coordinación General de Delegaciones de la SAGARPA, con fecha de corte al 1 de marzo de 2013.

ANEXO 2

ARTICULACIÓN DEL COMPONENTE COUSSA CON OTROS PROGRAMAS

COMPARACIÓN ENTRE LAS DISTINTAS MODALIDADES DE OPERACIÓN DEL COMPONENTE COUSSA			
POH	COUSSA-PRODEZA	COUSSA-PESA	COUSSA CONCURRENCIA
Orientación: atender específicamente la necesidad de pequeña infraestructura para la captación y almacenamiento de agua en zonas áridas, buscando de manera paralela generar fuentes de empleo para la mano de obra local.	Orientación: contribuir a la promoción del desarrollo humano y patrimonial, mediante un enfoque integral y de desarrollo territorial en las regiones con menor precipitación del país.	Orientación: construir obras de captación y almacenamiento de agua para dar viabilidad a los proyectos de las unidades de producción familiar en comunidades marginadas donde opera el PESA.	Orientación: contribuir a solventar el problema de degradación de suelos, sobre explotación de la vegetación y la falta de disponibilidad de agua.
Riesgos de competencia y traslape: con respecto a los precios máximos de referencia, en los proyectos de inversión utilizados en esta modalidad se llegan a incluir costos indirectos y utilidades, lo que significa hasta un 20% más de recursos para los contratistas, con lo que suele sustituirse la aportación de los beneficiarios.	Riesgos de competencia y traslape: esta modalidad oferta una atención institucional más integral, ya que prevé un esquema propio de asistencia técnica y otorga apoyos para el equipamiento, además de la construcción de obras para la conservación de suelo y agua.	Riesgos de competencia y traslape: los beneficiarios de las obras para la captación y almacenamiento de agua construidas a través de esta modalidad cuentan con la asistencia permanente de una ADR y la facilidad de gestionar inversiones complementarias para desarrollar proyectos productivos.	Riesgos de competencia y traslape: en esta modalidad de operación los beneficiarios están sujetos a los porcentajes de aportación que fijan los operadores estatales, que son proporcionalmente mayores que las de otras modalidades, además de que en muchos casos deben hacerla en efectivo y no en especie, lo cual es una desventaja para realizar obras costosas.

POTENCIAL DE COMPLEMENTARIEDAD CON OTROS PROGRAMAS DE LA SAGARPA		
PROGAN	PDCITYER	PAIEI
Objetivo: incrementar la productividad pecuaria, con prácticas sustentables de producción, asistencia técnica, capacitación y financiamiento de la ganadería.	Objetivo: dinamizar el desarrollo rural a través del impulso al desarrollo del factor humano, fomentando el desarrollo de capacidades de los productores, sus organizaciones, las familias rurales y otros actores que realizan oficios en el medio rural.	Objetivo: incrementar la capitalización de las unidades de producción rural, a través de apoyos en actividades de producción primaria, procesos para agregar valor, acceso a mercados, así como para la construcción y rehabilitación de infraestructura productiva.
Población objetivo: personas físicas y morales inscritas en el padrón activo del PROGAN, previo registro en el SINIIGA para llevar un control sobre el hato ganadero o las colmenas.	Población objetivo: personas físicas, morales, grupos con actividades productivas en el medio rural e instituciones especializadas en la capacitación e investigación.	Población objetivo: personas físicas y morales que se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, acuícolas y pesqueras.
Potencial de sinergias: la articulación del Componente COUSSA con el PROGAN en acciones para mejorar el coeficiente de agostadero y para la reducción de la carga animal en agostaderos, potenciaría las buenas prácticas en la ganadería extensiva que abarca buena parte del territorio nacional.	Potencial de sinergias: el 6% de los recursos que el Componente COUSSA destina para la elaboración y puesta en marcha de proyectos podría complementarse con las acciones del PDCITYER para brindar asistencia técnica e innovación tecnológica que facilite la reconversión productiva hacia modelos sustentables de producción agropecuaria.	Potencial de sinergias: buena parte de la infraestructura para la captación y almacenaje de agua que ha construido el Componente COUSSA no cuenta con equipamiento que permita utilizar este recurso en actividades agrícolas, de tal manera que las sinergias con el PAIEI facilitarían la adquisición de equipamiento para el riego por parte de los beneficiarios.

POTENCIAL DE COMPLEMENTARIEDAD CON OTROS PROGRAMAS DEL GOBIERNO FEDERAL

PROÁRBOL (CONAFOR)	PROGRAMAS DE INFRAESTRUCTURA HIDROGRÁFICA (CONAGUA)	PROCOCES (CONANP)
<p>Objetivo: incrementar la producción y productividad de los recursos forestales, su conservación, protección y restauración, así como la provisión de servicios ambientales para el desarrollo económico de las comunidades rurales, fomentando el aprovechamiento sustentable de sus recursos forestales.</p>	<p>Objetivo: lograr un uso eficiente del agua, así como aumentar la producción y productividad en la agricultura de riego y de temporal tecnificado, además de ampliar la frontera agrícola en áreas de riego y temporal y proteger dichas áreas productivas contra inundaciones.</p>	<p>Objetivo: promover la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad mediante la participación directa de la población, propietarios y usuarios de la tierra dentro de las áreas prioritarias de conservación en los procesos de gestión del territorio, mediante proyectos que impulsen el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y su restauración.</p>
<p>Población objetivo: personas físicas y morales de nacionalidad mexicana que sean propietarios o poseedores de terrenos forestales, preferentemente forestales o temporalmente forestales, personas físicas y morales que sin ser dueñas o poseedoras de los terrenos en mención, acrediten su elegibilidad conforme a la modalidad específica de apoyo, de acuerdo a lo establecido en las ROP.</p>	<p>Población objetivo: Asociaciones Civiles de Usuarios, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Interés Público y Capital Variable y usuarios hidroagrícolas de los distritos y unidades de riego, que soliciten los apoyos de los programas y que cumplan los requisitos de elegibilidad.</p>	<p>Población objetivo: Mujeres y hombres de 18 o más años de edad, personas morales que éstos constituyan entre sí, incluyendo Ejidos y Comunidades, y grupos organizados distintos a personas morales, que son propietarios, poseedores, usufructuarios o usuarios de los recursos naturales comprendidos dentro de las Regiones Prioritarias de la CONANP.</p>
<p>Potencial de sinergias: la planeación del territorio con enfoque de cuenca, facilitaría la complementariedad de acciones donde el ProÁrbol de la CONAFOR podría atender el repoblamiento forestal en las partes altas de la cuenca, mientras que el Componente COUSSA realizaría las obras y acciones para la conservación de suelo y agua en las parcelas de uso agropecuario.</p>	<p>Potencial de sinergias: lejos de promover visiones encontradas sobre la gestión y uso sustentable de las aguas nacionales, la CONAGUA y la SAGARPA podrían generar importantes sinergias entre sus programas de fomento productivo y uso eficiente del agua, complementando inversiones para el desarrollo de cuencas prioritarias, generando infraestructura para la promoción de bienes públicos y dotando de equipamiento para el riego tecnificado.</p>	<p>Potencial de sinergias: el Componente COUSSA en colaboración con el PROCOCES podría generar modelos de gestión del territorio que fueran un ejemplo de las buenas prácticas de producción sustentable dentro de las áreas naturales protegidas, ofreciendo además opciones viables de desarrollo para las comunidades que habitan en zonas de conservación.</p>

ANEXO 3

CALIFICACIÓN GLOBAL DE LA EJECUCIÓN DEL COMPONENTE COUSSA

TEMA	VALOR DEL TEMA ^{a/} (ESCALA 0-4)	CALIFICACIÓN OBTENIDA (ESCALA 0-4)
Arreglo institucional para la operación del Componente	0.48	0.24
Planeación de la operación del Componente	0.68	0.26
Articulación de la operación del Componente con otros programas federales y estatales	0.24	0.06
Atención de la población objetivo/área de enfoque	0.68	0.22
Selección de las solicitudes de apoyo	0.48	0.17
Monitoreo de la gestión del Componente	0.32	0.00
Sistemas de información	0.36	0.18
Supervisión de la operación del Componente	0.20	0.10
Percepción de los beneficiarios sobre el Componente	0.20	0.00
Seguimiento a los apoyos	0.20	0.00
Transparencia y rendición de cuentas	0.16	0.04
TOTAL	4.00	1.27

a/ Corresponde al valor (ponderación) otorgado a cada tema para efectos de la evaluación del Componente; es decir, es el valor que alcanzaría el Componente en caso de que se observara un funcionamiento óptimo.

ANEXO 4

ACTORES ENTREVISTADOS PARA LA EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO Y LA OPERACIÓN DEL COMPONENTE COUSSA

Actores estatales entrevistados

NOMBRE	CARGO	INSTITUCIÓN U ORGANIZACIÓN	ENTIDAD FEDERATIVA	FECHA DE ENTREVISTA
Carlos Alberto Hernández Sánchez	Delegado	SAGARPA	Guerrero	10/12/12
Unberto González	Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural	SAGARPA	Guerrero	10/12/12
Humberto Zapata Añorve	Secretario de Desarrollo Rural	SDR	Guerrero	10/12/12
Humberto Téllez	Jefe del Programa de Desarrollo Rural	SAGARPA	Guerrero	11/12/12
Juan Diego Acevedo	Coordinador del PESA/COUSSA	SAGARPA	Guerrero	11/12/12
José Espinosa	Director General de Proyectos Especiales	SDR	Guerrero	11/12/12
Ismael Ávila	Director General de Infraestructura Rural	SDR	Guerrero	11/12/12
Oliverio Rodríguez	Responsable del SURI	SDR	Guerrero	11/12/12
Abel Cortés Abendaño	Jefe del DDR “Chilpancingo”	SAGARPA	Guerrero	12/12/12
Jorge Sandoval	Subsecretario de Desarrollo Rural	SDR	Guerrero	12/12/12
Roberto Villalobos	Jefe de Programa (responsable del Componente COUSSA)	SDR	Guerrero	13/12/12
Comité Pro-Proyecto “Aixulco”	Municipio Mártir de Cuilapan	Beneficiarios	Guerrero	13/12/12
Comité Pro-Proyecto “Xochiapa”	Municipio Eduardo Neri	Beneficiarios	Guerrero	13/12/12
Comité Pro-Proyecto “Plan de Liebres”	Municipio Eduardo Neri	Beneficiarios	Guerrero	13/12/12
Carlos Aguilar Camargo	Delegado	SAGARPA	Chihuahua	08/01/13
Manuel Guízar Fuentes	Subdelegado Agropecuario	SAGARPA	Chihuahua	08/01/13
Rogelio Olvera	Jefe del Programa de Fomento Agrícola	SAGARPA	Chihuahua	08/01/13
Pedro Martínez Chairez	Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural	SAGARPA	Chihuahua	08/01/13
Clara Núñez Espinoza	Jefa del Programa de Desarrollo Rural	SAGARPA	Chihuahua	08/01/13
Roberto Dittrich Nevárez	Director de Fomento Agropecuario	SDR	Chihuahua	09/01/13
Ramón Leonel Casas Domínguez	Director de Planeación Rural	SDR	Chihuahua	09/01/13
Luis Carlos Alonso Muñoz	Jefe de Programa (responsable del Componente COUSSA)	SDR	Chihuahua	09/01/13

NOMBRE	CARGO	INSTITUCIÓN U ORGANIZACIÓN	ENTIDAD FEDERATIVA	FECHA DE ENTREVISTA
Alejandro Gómez Chávez	Jefe del Departamento de Planeación y Programación	SDR	Chihuahua	09/01/13
Aarón Loya	Presidente Municipal de Dr. Belisario Domínguez	Municipio	Chihuahua	10/01/13
Comité Pro-Proyecto Presa “Boquilla de la Rana”	Municipio Dr. Belisario Domínguez	Beneficiarios	Chihuahua	10/01/13
Comité Pro-Proyecto Presa “La Lobera”	Municipio Dr. Belisario Domínguez	Beneficiarios	Chihuahua	10/01/13
Comité Pro-Proyecto Presa “Cerro Prieto”	Municipio Dr. Belisario Domínguez	Beneficiarios	Chihuahua	10/01/13
Octavio Legarreta Guerrero	Secretario de Desarrollo Rural	SDR	Chihuahua	11/01/13
Jesús Antonio Villagrán Domínguez	Jefe del DDR “Chihuahua”	SAGARPA	Chihuahua	11/01/13
Berenice Pérez Ramírez	Jefa del CADER “Chihuahua”	SAGARPA	Chihuahua	11/01/13
Juan Paulo Romero Reynaga	Responsable del Grupo Operativo COUSSA/PESA	FAO	Chihuahua	16/01/13
Silverio Rojas Villegas	Encargado de la Delegación	SAGARPA	Guanajuato	22/01/13
Manuel Amaro Prado	Subdelegado de Planeación	SAGARPA	Guanajuato	22/01/13
Gilberto Martínez León	Coordinador del Componente COUSSA	SAGARPA	Guanajuato	22/01/13
Javier Usabiaga Arroyo	Secretario	SDA	Guanajuato	22/01/13
Enrique Alejandro Arvizu Valencia	Director General de Microcuencas	SDA	Guanajuato	22/01/13
Luis Manuel Chávez Martínez	Director de Desarrollo Rural del Municipio de San Diego de la Unión	Municipio	Guanajuato	23/01/13
Jesús Molina	Director de Desarrollo Rural del Municipio de San Luis de La Paz	Municipio	Guanajuato	24/01/13
Pablo Carlos Palacios	Técnico del Componente COUSSA del Municipio de San Luis de La Paz	Municipio	Guanajuato	24/01/13
Comité Pro-Proyecto Ejido Santa Anita	Municipio de San Diego de la Unión	Beneficiarios	Guanajuato	23/01/13
Comité Pro-Proyecto Ejido Vergel de Guadalupe	Municipio de San Luis de la Paz	Beneficiarios	Guanajuato	24/01/13
Comité Pro-Proyecto Ejido Mesa de Escalante	Municipio de San Luis de la Paz	Beneficiarios	Guanajuato	24/01/13
Saúl del Toro Zapién	Delegado	SAGARPA	Oaxaca	12/03/13
José Luis Santiago Jiménez	Subdelegado de Planeación	SAGARPA	Oaxaca	12/03/13
Juan May Reyes	Jefe del Programa de Desarrollo Rural y Coordinador del Componente COUSSA	SAGARPA	Oaxaca	12/03/13

NOMBRE	CARGO	INSTITUCIÓN U ORGANIZACIÓN	ENTIDAD FEDERATIVA	FECHA DE ENTREVISTA
Pastor Cruz Martínez	Jefe de Distrito de la Mixteca	SAGARPA	Oaxaca	12/03/13
Ernesto Gutiérrez Natarén	Secretario Técnico	SEDAFPA	Oaxaca	11/02/13
Nancy Benítez Zárate	Directora del Componente COUSSA Concurrencia	SEDAFPA	Oaxaca	11/02/13
Armando López Pérez	Responsable del Componente COUSSA Concurrencia	SEDAFPA	Oaxaca	11/02/13
Ángel David González Altamirano	Técnico del Componente COUSSA Concurrencia	SEDAFPA	Oaxaca	13/02/13
Comité Pro-Proyecto “San Andrés Sinaxtla”	Municipio de San Andrés Sinaxtla	Beneficiarios	Oaxaca	13/02/13
Comité Pro-Proyecto “San Andrés Andúa”	Municipio de San Juan Sayultepec	Beneficiarios	Oaxaca	13/02/13
Comité Pro-Proyecto “San Miguel Tecomatlán”	Municipio de San Miguel Tecomatlán	Beneficiarios	Oaxaca	13/02/13
Comité Pro-Proyecto “San Lucas Tlanichico”	Municipio de Villa de Zaachila	Beneficiarios	Oaxaca	14/02/13
Comité Pro-Proyecto “Santa Catarina Minas”	Municipio de Ocotlán de Morelos	Beneficiarios	Oaxaca	14/02/13
Comité Pro-Proyecto “San Pedro Apóstol”	Municipio de San Pedro Apóstol	Beneficiarios	Oaxaca	14/02/13

Funcionarios de oficinas centrales de la SAGARPA entrevistados

NOMBRE	CARGO
Ing. Juan Carlos Nava Rodríguez	Director de Producción Primaria Sustentable
Ing. Juan Carlos Vargas Moreno	Director de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua

ANEXO 5

MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS DEL PROGRAMA DE SUSTENTABILIDAD DE LOS RECURSOS NATURALES

NIVEL OBJETIVO	RESUMEN NARRATIVO	NOMBRE DEL INDICADOR	MÉTODO DE CÁLCULO	FRECUENCIA DE MEDICIÓN	META 2012	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
Fin	Contribuir a la sustentabilidad del sector rural y pesquero, mediante acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad utilizados en producción.	Porcentaje de la superficie agropecuaria y pesquera apoyada que muestra evidencia de conservación y/o mejoramiento de los recursos naturales.	(Superficie agropecuaria y pesquera apoyada que muestra evidencia de conservación y/o mejoramiento de los recursos naturales / Total de superficie apoyada)*100	Triannual	0	Evaluaciones técnicas; Muestréos aleatorios; Resultados de monitoreo satelital; Sistema de información SI-PROGAN.
Propósito	Recursos Naturales utilizados para la producción agropecuaria y pesquera manejados sustentablemente.	Porcentaje de hectáreas dedicadas a la actividad agropecuaria con prácticas y obras aplicadas para el aprovechamiento sustentable.	(Hectáreas con obras y prácticas para el aprovechamiento sustentable del suelo, agua y vegetación / Hectáreas que presentan algún grado de erosión)*100	Semestral	84.53%	Estudio de Evaluación de la Pérdida de Suelo por Erosión Hídrica y Eólica en la República Mexicana Escala 1:1000 000, UACH-SEMARNAT; Registros administrativos.
		Porcentaje de recursos pesqueros y acuícolas con acciones implementadas para su aprovechamiento sustentable.	(Recursos Pesqueros y Acuícolas con Acciones para su Aprovechamiento Sustentable / Total de Recursos Pesqueros y Acuícolas Prioritarios Aprovechados con Acciones)*100	Anual	80.00%	Evaluaciones técnicas.
Componentes	C.1 Obras y prácticas para el aprovechamiento sustentable del suelo y agua, realizadas.	Variación de hectáreas incorporadas al aprovechamiento sustentable del suelo y agua.	((Hectáreas incorporadas al aprovechamiento sustentable del suelo y agua en el año) / (Hectáreas incorporadas al aprovechamiento sustentable de suelo y agua en el año 1 de COUSSA))*100	Anual	91.44%	Datos nacionales del detallado de solicitudes para el Componente reportado en el SURI.
		Incremento en la capacidad de almacenamiento de agua.	((Metros cúbicos de capacidad instalada para almacenamiento anual del agua en el año) / (Metros cúbicos de capacidad instalada para almacenamiento de agua en el año 1 de COUSSA))*100	Anual	109.24%	Reporte de acumulado nacional del detallado de solicitudes del Componente COUSSA, obtenido del SURI.
	C.2 Superficie agrícola y ganadera reconvertida a cultivos sustentables, según potencial productivo y demanda del mercado.	Porcentaje de hectáreas reconvertidas a cultivos sustentables locales.	((Suma de hectáreas reconvertidas a cultivos sustentables locales al año tn) / (Total de hectáreas proyectadas a reconvertir a cultivos sustentables locales al final del proyecto))*100	Semestral	100.00%	Informes de Delegaciones Estatales de la SAGARPA; Encuestas a productores.

NIVEL OBJETIVO	RESUMEN NARRATIVO	NOMBRE DEL INDICADOR	MÉTODO DE CÁLCULO	FRECUENCIA DE MEDICIÓN	META 2012	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
Componentes	C.3 Apoyos para la producción de insumos para bioenergéticos, uso de energías renovables en actividades productivas del sector agropecuario, y nuevos productos de bioeconomía entregados.	Porcentaje de superficie integrada a la producción de insumos para bioenergéticos.	(Superficie integrada a la producción de insumos para bioenergéticos en el año tn / Superficie total proyectada a integrar a la producción de insumos para bioenergéticos)*100	Anual	9.26% (10,000 ha)	Informes de avance físico y financiero del Programa Producción Sustentable de Insumos para Bioenergéticos y de Desarrollo Científico y Tecnológico 2008-2012 (PROINBIOS).
		Porcentaje de proyectos apoyados de uso de energía renovable.	(Número de proyectos apoyados de uso de energía renovable / Número de proyectos programados) *100	Anual	100.00%	Informes de avance físico y financiero del Programa.
		Porcentaje de proyectos apoyados de nuevos productos de la bioeconomía.	(Número de proyectos apoyados en nuevos productos de la bioeconomía / Número de proyectos programados en nuevos productos de la bioeconomía) *100	Anual	100.00%	Informe de verificación en campo.
	C.4 Apoyos entregados que permiten el ordenamiento pesquero y acuícola para el aprovechamiento sustentable del recurso.	Porcentaje de producción de grupo de pesquerías ordenadas, por estado .	(Producción pesquera total obtenida sustentablemente con proyectos apoyados / Total producción pesquera del país) * 100	Anual	80.00%	Anuarios estadísticos; Informes de la SAGARPA y de la CONAPESCA.
		Porcentaje de embarcaciones retiradas voluntariamente por los productores para la conservación y sustentabilidad del recurso pesquero.	(Número de embarcaciones retiradas con los apoyos del Programa / Número de embarcaciones programadas a retirar)*100	Anual	75.00%	Avances físicos y financieros; Actas de cierre y de finiquitos; Informes generados dentro del Programa Reducción al Esfuerzo Pesquero.
		Porcentaje de acciones de ordenamiento de la pesca ribereña considerando embarcaciones menores.	(Número de acciones de ordenamiento ribereño / Número de acciones de ordenamiento ribereño programadas)*100	Anual	100.00%	Documentos administrativos; Informes.
		Porcentaje de estudios y/o proyectos para el ordenamiento pesquero y acuícola.	(Número de estudios y proyectos que refuercen los programas de ordenamiento pesquero y acuícola, así como para instrumentar la planeación de políticas públicas / Número total de estudios y proyectos programados)*100	Anual	100.00%	Avances físicos y financieros; Actas de finiquitos y/o Términos de referencia
	C.5 Apoyos entregados a productores para llevar a cabo acciones que disminuyan el riesgo de la pesca ilegal y respeto de vedas.	Porcentaje de acciones de inspección y vigilancia realizadas que disminuyen el riesgo de pesca ilegal.	(Acciones implementadas por entidad federativa que disminuyan el riesgo de la pesca ilegal) / (Total de acciones programadas) *100	Anual	100.00%	Informes mensuales y trimestrales de las oficinas de pesca en los estados y/o productores participantes; Minutas de las reuniones de seguimiento (Acta de cierre y finiquito); Proyecto Anual del Programa de Inspección y Vigilancia.

NIVEL OBJETIVO	RESUMEN NARRATIVO	NOMBRE DEL INDICADOR	MÉTODO DE CÁLCULO	FRECUENCIA DE MEDICIÓN	META 2012	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
Componentes	C.6 Apoyo directo entregados a los ganaderos para el manejo sustentable de tierras de pastoreo (PROGAN).	Porcentaje de Unidades de Producción Pecuarias (UPP) que realizaron obras y/o prácticas de conservación de suelo y agua.	(UPP en donde se realizaron obras y prácticas de conservación de suelo y agua / UPP apoyadas por el PROGAN) * 100	Anual	95.66%	Reportes del SI-PROGAN.
Actividades Componente 1	1.1.- Seguimiento a la supervisión de obras y prácticas para el aprovechamiento sustentable de suelo y agua.	Porcentaje de visitas realizadas de acompañamiento al operador estatal del Componente en la supervisión del proceso operativo.	((Número de visitas estatales de acompañamiento al operador en la supervisión del proceso operativo realizadas) / (Número de entidades participantes en la operación del Componente))*100	Semestral	25.00%	Reporte de visitas de acompañamiento a los operadores del Componente de COUSSA en la supervisión de obras y prácticas COUSSA apoyadas; Instrumentos jurídicos y/o acuerdos de la Instancia Ejecutora.
Actividades Componente 2	2.1.- Ejecución de proyectos orientados a la Reconversión Productiva.	Porcentaje de proyectos ejecutados.	((Proyectos ejecutados) / (Total de proyectos dictaminados positivamente)) * 100	Semestral	100.00%	Informes de las Delegaciones Estatales de la SAGARPA.
Actividades Componente 3	3.1.- Ejecución de proyectos orientados a la producción de insumos para bioenergéticos.	Porcentaje de proyectos ejecutados para la producción de insumos para bioenergéticos.	(Proyectos ejecutados para la producción de insumos para bioenergéticos / Total de proyectos dictaminados positivos) * 100	Anual	100.00%	Informes de avance físico y financiero; Actas de cierre y finiquito.
	3.2.- Ejecución de proyectos de generación y/o uso de energía renovable en actividades productivas del sector agropecuario.	Porcentaje de proyectos ejecutados de generación y/o uso de energía renovable.	(Número de proyectos ejecutados de generación y/o uso de energía renovable / Número de proyectos programados) * 100	Anual	100.00%	Informes de avance físico y financiero; Actas de cierre y finiquito.
	3.3.- Ejecución de proyectos orientados a los nuevos productos y procesos de las bioeconomía con demanda en el mercado.	Porcentaje de proyectos ejecutados orientados a los nuevos productos de las bioeconomía con demanda en el mercado.	(Número de proyectos ejecutados orientados a los nuevos productos de la bioeconomía con demanda en el mercado / Número de proyectos con dictamen positivos para recibir apoyo) * 100	Anual	100.00%	Informes de avance físico y financiero; Actas de cierre y finiquito.

NIVEL OBJETIVO	RESUMEN NARRATIVO	NOMBRE DEL INDICADOR	MÉTODO DE CÁLCULO	FRECUENCIA DE MEDICIÓN	META 2012	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
Actividades Componente 4	4.1.- Verificación de las condiciones de sustentabilidad de los proyectos.	Porcentaje de proyectos verificados que cumplen con condiciones de sustentabilidad respecto a proyectos ejecutados.	((Número de proyectos verificados que cumplen con condiciones de sustentabilidad) / (Número de proyectos ejecutados))*100	Anual	100.00%	Informes de la SAGARPA y de la CONAPESCA.
	4.2.- Verificación de embarcaciones pesqueras que cumplen con los criterios de elegibilidad para su retiro.	Porcentaje de embarcaciones pesqueras retiradas.	((Número de embarcaciones pesqueras retiradas que cumplen con los criterios de elegibilidad / (Número de solicitudes recibidas))*100	Anual	75.00%	Avances físicos y financieros; Actas de cierre y de finiquitos
	4.3.- Verificación de embarcaciones pesqueras menores que implementan las acciones de ordenamiento pesquero para las sustentabilidad de las pesquerías.	Porcentaje de embarcaciones pesqueras menores ribereñas que se integran al Programa de Ordenamiento Pesquero Ribereño.	((Número de embarcaciones pesqueras menores ribereñas ordenadas / (Número de embarcaciones pesqueras ribereñas programadas))*100	Anual	69.10%	Avances físicos y financieros.
	4.4.- Verificación de estudios y proyectos que dan origen a programas de ordenamiento pesquero y acuícola y/o planes de política.	Porcentaje de estudios y proyectos realizados para programas de ordenamiento pesquero y acuícola.	(Número de estudios y/o proyectos que dan origen a programas de ordenamiento pesquero y acuícola y/o planes de política / Número total de estudios realizados en ordenamiento pesquero y acuícola en el año)*100	Anual	100.00%	Avances físicos y financieros; Actas de finiquitos; Estudios; Términos de referencia.
Actividades componente 5	5.1.- Verificaciones llevadas a cabo para el cumplimiento de la normatividad pesquera y el respeto de los periodos de veda.	Porcentaje de verificaciones realizadas para el cumplimiento de la normatividad pesquera y el respeto de los periodos de veda.	(Verificaciones realizadas para el cumplimiento de la normatividad pesquera y el respeto de los periodos de veda) / (Total de verificaciones programadas) *100	Trimestral	100.00%	Proyectos de acciones de inspección y vigilancia estatales; Informes mensuales y trimestrales de las oficinas de pesca en los estados y/o productores participantes.
Actividades componente 6	6.1.- Evaluación del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de las solicitudes del PROGAN.	Porcentaje de solicitudes del PROGAN que cumplen con los requisitos de elegibilidad.	(Solicitudes del PROGAN que cumplen con los requisitos de elegibilidad / Universo de solicitudes vigentes del PROGAN) *100	Semestral	90.91%	Reportes del SI-PROGAN.
	6.2.- Dictaminación de solicitudes del PROGAN.	Porcentaje de solicitudes del PROGAN dictaminadas.	(Solicitudes del PROGAN dictaminadas / Universo de solicitudes vigentes del PROGAN) *100	Semestral	92.40%	Reportes del SI-PROGAN.
	6.3.- Otorgamiento de apoyos directos a los productores beneficiarios del PROGAN.	Porcentaje de solicitudes pagadas a los beneficiarios del PROGAN.	(Solicitudes del PROGAN pagadas / Solicitudes que cumplen con los requisitos de elegibilidad) *100	Semestral	99.81%	Reportes del SI-PROGAN.

ANEXO 6

ANÁLISIS FODA DEL FUNCIONAMIENTO Y LA OPERACIÓN DEL COMPONENTE COUSSA

ARREGLO INSTITUCIONAL	
<p>Fortalezas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseño pertinente con lineamientos normativos claros, completos y accesibles para todos los operadores. • Existen suficientes capacidades técnicas en los estados para la operación del Componente COUSSA. 	<p>Oportunidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incorporar a los municipios en proyectos integrales para comunidades marginadas permitiría tener una atención más cercana a la problemática de degradación, sobre-explotación o escasez de recursos naturales para la producción primaria.
<p>Debilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Descoordinación interinstitucional para la implementación de la política pública ambiental. • Duplicidad de instancias para la operación del Componente COUSSA en sus diferentes modalidades. 	<p>Amenazas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Convenio de Coordinación entre los estados y la SAGARPA que sustenta los programas en concurrencia, se vulnera por la falta de corresponsabilidad entre las partes para ofertar bienes públicos.
PLANEACIÓN DE LA OPERACIÓN	
<p>Fortalezas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El problema ambiental a atender está correctamente identificado, lo que facilita reconocer las prioridades para lograr los objetivos del Componente COUSSA. 	<p>Oportunidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Focalizar las inversiones en áreas de enfoque más compactas y precisas definidas para atender la problemática particular de cada estado, propiciaría el logro de mayores impactos.
<p>Debilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Escasos espacios institucionales para acordar prioridades y líneas de acción para la implementación del Componente COUSSA en los estados, limitan la realización de ejercicios de planeación estratégica. • Las Instancias Ejecutoras en los estados no cuentan con planes de trabajo que contengan objetivos, metas, definición de prioridades y estrategias para atender la problemática particular de cada estado. • Las inercias operativas sesgan las orientaciones estratégicas del Componente COUSSA, afectando la integralidad de los proyectos y su capacidad para atender la problemática que justifica la operación del mismo. 	<p>Amenazas:</p>
ARTICULACIÓN CON OTROS PROGRAMAS	
<p>Fortalezas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las Reglas de Operación y los Lineamientos Operativos norman las relaciones de complementariedad con otros programas que deberían establecerse para potenciar los resultados del Componente COUSSA. 	<p>Oportunidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • CDRS funcionando como espacios formales para la planeación interinstitucional, facilitarían la concurrencia de programas públicos en torno a la solución de problemas específicos en los contextos locales.
<p>Debilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de liderazgo institucional para fijar prioridades estratégicas del gobierno federal en los estados limita la articulación de programas públicos para atender la política ambiental. • Descoordinación en la implementación de las políticas públicas ambientales, que se refleja inclusive entre los actores que participan en las distintas modalidades de operación del propio Componente COUSSA. 	<p>Amenazas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Francas contraposiciones entre responsables del Componente COUSSA y personal de la CONAGUA en los estados en torno a la interpretación de la legislación en materia de gestión de las aguas nacionales.

ATENCIÓN A LA POBLACIÓN OBJETIVO O ÁREA DE ENFOQUE

Fortalezas:

- Las Reglas de Operación establecen la posibilidad de modificar la cobertura potencial, incorporando municipios prioritarios adicionales en los estados.

Oportunidades:

- Herramientas geomáticas de la SAGARPA, información, experiencia y capacidades instaladas en las OEIDRUS, los CECS y otras instancias, podrían utilizarse para realizar diagnósticos que delimiten aquellos territorios que resultan potencialmente más propicios para la implementación del Componente COUSSA en los estados.

Debilidades:

- La falta de una definición precisa de las áreas de enfoque prioritarias de atención en los estados propicia la dispersión de recursos.
- Las Instancias Ejecutoras en los estados carecen de estrategias de cobertura, lo cual limita la posibilidad de verificar los avances en la atención a la problemática.

Amenazas:

SELECCIÓN DE SOLICITUDES

Fortalezas:

- Los Lineamientos Operativos establecen los elementos estratégicos y las especificaciones técnicas para la elaboración de proyectos integrales que contribuyan al logro de resultados.

Oportunidades:

- La generación de un banco de proyectos por parte de las Instancias Ejecutoras, permitiría ampliar las posibilidades de seleccionar proyectos replicables que funcionen como modelos de conservación y uso sustentable de suelo y agua.

Debilidades:

- La selección de solicitudes depende más de presiones políticas o de la gestión de los PSP, que de criterios técnicos para identificar proyectos estratégicos.
- La elaboración y puesta en marcha de proyectos integrales, técnicamente viables, no es una prioridad para muchas Instancias Ejecutoras en los estados.
- Entregar apoyos del Componente COUSSA a la demanda, en lugar de inducir proyectos estratégicos, distorsiona la concepción integral de su diseño y limita su capacidad para atender la problemática.

Amenazas:

ORIENTACIÓN DE LOS RECURSOS

Fortalezas:

- Existe una tendencia positiva en la orientación de recursos para atender prioritariamente localidades marginadas y para impulsar proyectos de beneficio común.

Oportunidades:

- Delimitar la orientación de recursos para realizar proyectos en núcleos agrarios, propiciaría la atención de los grupos sociales que más requieren los apoyos, generando beneficios comunes.

Debilidades:

- Se privilegia la construcción de presas, bordos, ollas de agua, aljibes, tanques de almacenamiento, entre otras obras, sin considerar acciones integrales para el manejo de los recursos naturales, afectando los objetivos del Componente COUSSA y limitando la vida útil de la propia infraestructura hidráulica construida.

Amenazas:

MONITOREO DE LA GESTIÓN

Fortalezas:

- Los Coordinadores de los CTEE realizan actividades de registro de información para mantener actualizadas las MIR estatales.

Oportunidades:

Debilidades:

- El monitoreo no se realiza a través de procedimientos estandarizados que permitan a las Instancias Ejecutoras en los estados conocer oportunamente su desempeño en cada una de las etapas del proceso operativo.

Amenazas:

SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Fortalezas:

- La SAGARPA cuenta con una plataforma informática funcional, dinámica y de fácil acceso para los operadores, que permite integrar toda la información básica de sus programas en el SURI.

Oportunidades:

Debilidades:

- Las Instancias Ejecutoras en los estados no se han apropiado del SURI como herramienta de gestión y lo utilizan como exigencia para operar los recursos de la SAGARPA, por lo cual capturan información con inconsistencias y que no se actualiza.

Amenazas:

SUPERVISIÓN DE LA OPERACIÓN

Fortalezas:

- La SAGARPA ha desarrollado un esquema de supervisión que resulta pertinente y que considera todas las etapas críticas del circuito operativo.

Oportunidades:

- Vincular un esquema de incentivos y sanciones a los resultados de la supervisión, fortalecería las acciones de control, monitoreo y seguimiento de los apoyos por parte de las Instancias Ejecutoras.

Debilidades:

- La supervisión se aplica con considerables retrasos y sus resultados no son tomados en cuenta por las Instancias Ejecutoras en los estados para mejorar los procesos operativos.
- No existe un esquema de supervisión con mecanismos que aseguren la implementación de medidas correctivas para incrementar la eficiencia y eficacia de la operación del Componente.

Amenazas:

PERCEPCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS

Fortalezas:

- En términos generales, se aprecia que la percepción de los beneficiarios es que los apoyos del Componente COUSSA contribuyen positivamente a la conservación y uso sustentable del suelo y agua.

Oportunidades:

Debilidades:

- Los responsables del funcionamiento y la operación del Componente COUSSA carecen de instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población atendida.

Amenazas:

SEGUIMIENTO A LOS APOYOS

Fortalezas:

Oportunidades:

- Las evaluaciones externas han generado información sobre el seguimiento a los apoyos del Componente COUSSA, que puede ser utilizada para conocer el desempeño de la gestión en los estados.

Debilidades:

- Por falta de seguimiento de los apoyos se desconoce el grado de utilización de la infraestructura hidráulica construida por el Componente COUSSA, ni los impactos logrados con las acciones y prácticas para la conservación de suelo y agua.

Amenazas:

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Fortalezas:

- La SAGARPA ha facilitado el acceso a información básica de sus programas, difundiendo además libros blancos sobre su gestión y resultados de las evaluaciones externas.

Oportunidades:

Debilidades:

- Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los responsables del Componente COUSSA cumplen parcialmente las disposiciones normativas en la materia, puesto que la información que proporcionan es incompleta y no está actualizada.

Amenazas:

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Acuífero: Cualquier formación geológica o conjunto de formaciones geológicas hidráulicamente conectados entre sí, por las que circulan o se almacenan aguas del subsuelo que pueden ser extraídas para su explotación sustentable, uso o aprovechamiento y cuyos límites laterales y verticales se definen convencionalmente para fines de evaluación, manejo y administración de las aguas nacionales del subsuelo.

Área de enfoque atendida: parte del área de enfoque objetivo (ver término correspondiente) que ha recibido la atención del Componente.

Área de enfoque objetivo: segmento del área de enfoque potencial (ver término correspondiente) que presenta una necesidad u oportunidad prioritaria de atención por parte del Componente y que, por ende, se ha elegido o pudiera ser elegible para ser atendida por el mismo.

Área de enfoque potencial: totalidad de la zona que presenta o está afectada por determinado problema que justifica la existencia del Componente.

Circuito operativo: conjunto de procesos a través de los cuales los bienes y servicios del Componente son generados y entregados a los beneficiarios, comprendiendo desde la difusión del Componente hasta el otorgamiento del apoyo.

Complementariedad: relación entre dos o más programas públicos que brindan apoyos, los cuales, al aplicarse conjuntamente potencian mutuamente sus efectos, impactan positivamente en el logro de los objetivos de los programas y aumentan la eficacia de éstos.

Contraposición: relación que existe cuando dos o más programas con objetivos contrarios se aplican sobre una misma población objetivo; o bien cuando los tipos de apoyo de un programa tienen efectos que neutralizan o disminuyen los efectos de otro(s) programa(s), restándoles eficacia.

Duplicidad: relación que existe cuando un programa tiene objetivos específicos similares a los de otro programa, en particular cuando los tipos de apoyo que otorga un programa son similares o idénticos a los otorgados por otro distinto. Asimismo, existe duplicidad cuando los tipos de apoyo se canalizan a una población objetivo que comparte las mismas características.

Eficacia: capacidad para alcanzar los objetivos y metas del Componente.

Eficiencia: cumplimiento de los objetivos y metas del Componente mediante la óptima utilización de los recursos asignados.

Enfoque de Gestión para Resultados (GpR): modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional que pone más énfasis en los resultados que en los procedimientos. En este modelo, también interesa cómo se realizan los procesos, pero se da mayor relevancia a qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, se destaca la creación de valor público.

Evaluación de funcionamiento y operación del Componente: análisis sistemático y objetivo del Componente o parte de él, respecto a procesos y actividades tales como: i) coordinación institucional para la planeación y operación; ii) circuito operativo (ver término correspondiente) y; iii) seguimiento a los apoyos, transparencia y rendición de cuentas. En esta valoración deben seguirse criterios preestablecidos en términos del apego al enfoque de gestión para resultados, pertinencia, calidad, congruencia y niveles de eficacia y eficiencia del Componente, para medir el cumplimiento de los objetivos y metas previstas y formular las recomendaciones correspondientes.

Indicadores de desempeño: expresiones cuantitativas construidas a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporcionan un medio sencillo y fiable para medir logros (cumplimiento de objetivos y metas), reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa, monitorear y evaluar sus resultados. Los indicadores de desempeño pueden ser indicadores estratégicos o indicadores de gestión.

Indicadores de gestión: miden el avance y logro en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y/o servicios públicos son generados y entregados. Incluyen los indicadores de Actividades y aquellos de Componentes que entregan bienes y/o servicios para ser utilizados por otras instancias.

Indicadores estratégicos: miden el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas públicos, contribuyen a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos, incluyen los indicadores de Fin, Propósito y aquellos de Componentes que consideran apoyos, bienes y/o servicios que impactan directamente a la población o área de enfoque.

Instancia Ejecutora: unidad administrativa de la estructura central de la SAGARPA, los órganos administrativos desconcentrados y las entidades federativas a los que se le otorga la responsabilidad de operar alguno(s) de los programas o componentes; por lo que asume todas las responsabilidades que implica el ejercicio de los recursos públicos federales.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR): herramienta de planeación estratégica que en forma resumida, sencilla y armónica establece con claridad los objetivos del Programa y su alineación con aquellos de la planeación nacional y sectorial; incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados; identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores; describe los bienes y servicios a la sociedad, así como las actividades e insumos para producirlos; e incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.

Población atendida: se refiere a una parte de la población objetivo (ver término correspondiente) que ya ha recibido la atención del Componente.

Población objetivo: se refiere a un segmento de la población potencial (ver término correspondiente) que presenta una necesidad u oportunidad prioritaria de atención por parte del Componente y, que por ende, se ha elegido o pudiera ser elegible para ser atendida por el mismo.

Población potencial: totalidad de la población que presenta o está afectada por determinado problema que justifica la existencia del Componente.

Programa en concurrencia de recursos: instrumento de política pública que comprende un conjunto de acciones de planeación e implementación afines y coherentes entre autoridades federales, estatales y, en su caso, municipales, que pretende alcanzar objetivos y metas previamente determinadas para propiciar el desarrollo en las entidades federativas y municipios, guardando congruencia con el desarrollo nacional y promoviendo la participación de los diversos sectores de la sociedad en dicho proceso.

Seguimiento de los apoyos: revisión sistemática de los resultados alcanzados por los apoyos entregados, para constatar el grado de utilización que guardan los apoyos después de haber transcurrido el periodo de maduración de las inversiones, para detectar los factores que condicionan los impactos y externalidades generados por la implementación de los proyectos, con el propósito de retroalimentar los procesos de planeación y gestión del Componente para una mejor gestión de los recursos públicos, orientándola al logro de resultados.

Unidad Responsable: entidad o unidad administrativa de la SAGARPA, incluidos los órganos administrativos desconcentrados, que es responsable de la interpretación para efectos administrativos del Componente y del control, supervisión y seguimiento del mismo y/o aquella designada por el Titular de la SAGARPA y que dará a conocer mediante aviso en la página de internet de ésta.

