

**DOCUMENTO DE POSICIÓN INSTITUCIONAL PROGRAMA FONDO PARA EL APOYO A PROYECTOS PRODUCTIVOS EN NÚCLEOS AGRARIOS (FAPPA)**

La SRA también está convencida de que mecanismos como el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) es más que una simple medida burocrática, en virtud de que se orientan a evaluar la eficiencia institucional e individual en la gestión y operación de los programas, por lo que no tiene duda de que la participación en estos procesos de evaluación por parte de los evaluadores externos es de suma relevancia para garantizar la transparencia y mejorar la eficiencia de los programas.

Lograr un equilibrio virtuoso entre la eficiencia gubernamental y la equidad social es uno de los principales retos de las instancias coordinadoras de programas sociales y particularmente en aquellos que como el FAPPA están orientados a atender a un sector de la población que enfrenta condiciones de alta vulnerabilidad como son las mujeres y los hombres del campo mexicano: marginación social, pobreza patrimonial y de capacidades, bajo índice de desarrollo humano y escasas oportunidades de incorporación al desarrollo nacional.

Las aportaciones, sugerencias y recomendaciones por parte de las instancias evaluadoras externas permiten generar conocimiento superior que la SRA retoma para rediseñar, reconstruir, mejorar y/o redireccionar los objetivos y metas del FAPPA, en tanto éste se inscribe en las políticas públicas que implementa el Gobierno Federal con el fin de lograr mitigar o resolver el problema público para el cual fueron creadas, en un menor tiempo (temporalidad) y con un enfoque de rentabilidad social basada en la eficiencia de la inversión de los recursos públicos (esquemas basados en resultados).

La valoración realizada al FAPPA, corresponde a hallazgos que se desprenden de su proceso de construcción y reestructuración que ha tenido desde su creación, se reconoce que ha sido superado conceptual y operativamente, así como por los esquemas gerenciales para planear su accionar en el corto, mediano y largo plazo.

La evaluación externa ha permitido definir con claridad las áreas que se han constituido en debilidades pero también aquellas que son fortalezas. En el primer caso podemos ubicar a todos los elementos que no han permitido gestionar de manera estratégica y eficiente los recursos financieros, patrimoniales, humanos y materiales asignados a FAPPA lo que ha evitado que el impacto esperado corresponda en un 100 por ciento a las proyecciones alineadas a la visión de futuro (construible).

Sin embargo, las evaluaciones han permitido establecer que las debilidades detectadas se constituyen en áreas de oportunidad. En este sentido, por ejemplo, hemos centrado nuestro trabajo institucional en desarrollar una gestión estratégica de los recursos financieros, humanos, materiales y patrimoniales basada en la focalización georreferenciada con base en la población potencial y objetivo, porque ello nos arrojará resultados más eficientes y eficaces, permitiendo que la gestión de los recursos públicos asignados contribuyan a resolver o mitigar el problema público de la pobreza que enfrentan nuestra población rural.

En atención a las recomendaciones de las evaluaciones externas, se construyeron e implementaron mecanismos para que la selección de los proyectos productivos presentados por grupos de emprendedoras y emprendedores no sólo fueran técnicamente sustentables, sino que se diera énfasis en la atención, mediante su alineamiento y vertebración, con lo que establece el Plan Nacional de Desarrollo y Programa Sectorial Agrario 2007 - 2012, en el sentido de apoyar a sectores de la población que enfrentan condiciones de mayor vulnerabilidad: zonas de alto rezago social, marginación y bajo desarrollo humano, población indígena, mujeres adultas mayores, discapacitadas y municipios con altos porcentajes de migración.

Con base en lo anterior, las adecuaciones, correcciones, reforzamiento de las acciones positivas encontradas a partir de la evaluación interna y de la evaluación externa, se modificaron los indicadores de la Matriz de Marco Lógico y de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del 2009 con lo cual se definen compromisos institucionales sujetos a medición, verificación y rendición de cuentas.

Por otro lado, se identifican amenazas sustantivas que pueden impactar negativamente en los resultados que se proyectaron y que se encuentran plasmados en la matriz de marco lógico. La inexistencia de un presupuesto multianual e irreductible no permite construir una planeación estratégica ligada a los resultados de mediano y largo plazos esperados, en virtud de dos factores: el primero es la creciente demanda real de acceso al programa que rebasa por mucho la capacidad financiera del programa para atenderla, y en segundo, el factor demográfico que apunta a un crecimiento geométrico anual de la población objetivo que nos permite observar que la demanda se mantendrá en constante crecimiento contra unos presupuestos que crecen de manera aritmética.

A lo anterior, habrá que sumar los efectos de la crisis económica y financiera nacional e internacional (reducción de poder adquisitivo, retorno de un elevado número de mexicanos que se encontraban en Estados Unidos) que han ejercido una mayor presión en las finanzas públicas, pero de manera más enfática en los sectores poblacionales que enfrentan condiciones de mayor pobreza y marginación, así como contextos de extrema vulnerabilidad como es el caso de la población potencial y objetivo a la que está orientado el programa.

Estos hallazgos confirmaron parte de la autovaloración del quehacer institucional realizado internamente, de ahí que durante el ejercicio 2008 se hayan implementado acciones para fortalecer no sólo la operación sino el ámbito conceptual y de planeación estratégica del programa, destacando:

- Los ajustes a las Reglas de Operación donde se incorporaron elementos que permiten delimitar inicialmente a nuestra población objetivo ubicándola en un espacio geográfico definido.
- La elaboración e incorporación de mejoras a los indicadores inscritos en la matriz de marco lógico al portal aplicativo de la SHCP.
- Contratación de un estudio específico para la determinar de la población objetivo, el diagnóstico de perspectiva de género y la evaluación de impacto.
- Definición de la línea basal lo que permitirá hacer una medición más precisa y científicamente válida de indicadores estratégicos: incremento en el ingreso de los beneficiarios, empleos generados y rentabilidad.
- El diseño de la planeación estratégica del programa.
- Construcción de nuevos modelos de capacitación y supervisión.
- Alineamiento de las Reglas de Operación para el 2009 con la matriz de marco lógico.

Es conveniente tener claridad de que la reducción de la pobreza como la desigualdad de género son problemas públicos multifactoriales, y que por sí solo el FAPPA no es factor determinante para solucionar estos problemas, sino es uno de los múltiples instrumentos de la política pública que coadyuvan a eliminarlos, por lo que la coordinación interinstitucional con otros programas federales para articular acciones y estrategias es fundamental para mejorar los resultados.

#### **COMENTARIOS Y OBSERVACIONES ESPECÍFICAS**

La actual sociedad mundial se caracteriza por ser una *sociedad del conocimiento*, esto significa que se basa en una *economía del conocimiento* lo que ha venido a sustituir a la sociedad basada en el desarrollo tecnológico. La ecuación actual es que el conocimiento superior es sustento del desarrollo de las naciones sobre criterios de sustentabilidad y de respeto y conservación del medio ambiente.

En el caso de los programas sociales y específicamente del FAPPA, lo que esto representa es que el conocimiento superior generado a partir de las evaluaciones externas y de la gestión y operación del programa, está consolidándose como un insumo de la más alta importancia para construir e implementar estrategias y acciones de *innovación en la gestión* que contribuyan a lograr la idoneidad de las políticas públicas (en este caso de coadyuvancia en la mitigación al problema público de la pobreza de los mexicanos que habitan el campo).

Basada en esta nueva visión, la SRA a través de la Dirección General de Coordinación (DGC), en su carácter de responsable del programa, inició en 2008 y avanza en su consolidación en 2009, la estrategia de innovación en la gestión, considerando los siguientes rubros:

#### **Diseño**

Entre las diversas características de los indicadores planteados se destaca su claridad, monitoriabilidad, economía y aporte marginal pero se proponen algunos cambios en la lógica vertical del programa reconozca la multidimensionalidad de la pobreza y la desigualdad de género. Las Reglas de Operación fueron ajustadas para el ejercicio 2009 alineándolas con la MML e incorporado el concepto de equidad de género.

#### **Capacitación**

Se rediseña el modelo de capacitación orientándolo a la capacitación productiva para además de incorporar la perspectiva de género fortalecer el acompañamiento y la capacitación técnica a los beneficiarias del programa, con la intención de impactar de manera positiva en el incremento de la sobrevivencia y éxito de proyectos productivos.

#### **Planeación**

Se diseñó e implementó una planeación estratégica del programa con el objetivo de mejorar la gestión y operación, articulándola con el PEF y esquemas de resultados basados en esquemas de transparencia, así como consolidar la oferta del programa como una política pública orientada a los hombres y mujeres habitantes de Núcleos Agrarios que no son titulares de derechos agrarios, que establezca objetivos, metas e indicadores precisos y monitoreables.

### **Cobertura y Focalización**

La determinación de la población objetivo sustentará la planeación estratégica del programa, se fortalecerán las estrategias de cobertura de corto, mediano y largo plazos, se validará la pertenencia de los solicitantes y se georreferenciarán los apoyos a nivel estatal y municipal.

### **Operación**

Será fundamental fortalecer los mecanismos para correlacionar la marginalidad con los recursos asignados, la determinación de la población objetivo será una herramienta indispensable para ello. Si bien el programa se orienta preferentemente a no poseionarios que habitan en núcleos agrarios que viven en condiciones de marginalidad, no asegura que se atienda la pobreza ni la desigualdad de género por lo que se reconoce que deben establecerse mecanismos que transversalicen la perspectiva de género.

### **Supervisión**

La coordinación del FAPPA construyó e implementa de manera experimental (piloteo) un nuevo modelo de supervisión que mediante la metodología *ex ante* y *ex post* que no sólo vigile y verifique la correcta aplicación de los apoyos otorgados, sino que avance a un esquema de tutorío y genere información relevante para la toma de decisiones orientada a mejorar la eficiencia del programa.

### **Conclusión General**

El Programa está en una fase de fortalecimiento para consolidarse como elemento fundamental de una política pública coadyuvante en el combate a la pobreza y a las desigualdades de género en el medio rural. Para lo cual se reconoce que debe reorientar su base conceptual y mejorar los mecanismos de planeación estratégica, gestión estratégica, innovación, operación y focalización, basados en esquemas de transparencia y rendición de cuentas.

La DGC está trabajando en consolidar al FAPPA como un programa idóneo (en términos de política pública) que contribuya de manera efectiva, mediante estrategias de innovación en la gestión, a combatir la pobreza de las mujeres y hombres que habitan el campo mexicano con énfasis en aquellos sectores que enfrentan mayores condiciones y contextos de vulnerabilidad.

Aunado a lo anterior, se han incorporado esquemas de evaluación permanente del desempeño del programa que no sólo estén ligados a la eficacia en la ejecución presupuestal, sino que está orientada a diagnosticar de manera permanente que el avance en la aplicación de los recursos públicos esté articulada a un avance de la eficacia, esto es, que esté contribuyendo a la mitigación o resolución del problema público que dio sustento a la creación del FAPPA. La ecuación innovación en la gestión más la evaluación es de la más alta importancia porque permite tener respuesta a preguntas básicas de toda política pública, que sustentan, además una planeación estratégica dinámica y definida a partir de la visión de futuro: qué tenemos que resolver en la actualidad, fundamentar porqué, establecer las metas y resultados y saber cuáles son los costos (qué deben ser menores a los beneficios).

La coordinación interinstitucional con otros programas federales debe fortalecerse para ampliar o mejorar el impacto del quehacer institucional, no obstante que este tema está fuera del control directo de la SRA y de la DGC en específico, se seguirán impulsando todas las acciones que permitan avanzar en la construcción de agendas comunes con otras dependencias gubernamentales que impactan con sus programas, proyectos y estrategias en nuestra población objetivo para potenciar más y mejores resultados globales.