



Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria



Evaluación del Funcionamiento y Operación 2008

Mayo de 2009



Evaluación del Funcionamiento y Operación 2008

Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria



SAGARPA

Ing. Alberto Cárdenas Jiménez
Secretario

SUBSECRETARIA DE DESARROLLO RURAL

Ing. Antonio Ruíz García
Subsecretario

Ing. José de Jesús Romo Santos
Director General de Apoyos para el
Desarrollo Rural

Ing. Juan Nava Rodríguez
Director de Producción Primaria Sustentable

Ing. Marco Antonio Caballero García
Director de Insumos para la Producción

Ing. Juan Carlos Vargas Moreno
Director de Conservación y Uso Sustentable
de Suelo y Agua

SUBSECRETARIA DE AGRICULTURA

Ing. Francisco López Tostado
Subsecretario

Ing. José Guadalupe Aviña Tavarez
Director de Frutales, Hortalizas y
Ornamentales

COORDINACIÓN GENERAL DE GANADERÍA

Dr. Everardo González Padilla
Coordinador General

Dr. Arturo Enciso Serrano
Director de Servicios y Apoyos a la
Producción

M.C. Adrián Vega López
Subdirector de Estudios de la Flora y
Suelos para Fines Pecuarios

CONAPESCA

Ing. Ramón Corral Ávila
Comisionado Nacional de Acuicultura y
Pesca

Lic. Abelardo Infante Sandoval
Subdirector de Programas de Prevención

Ing. Manuel Sánchez Pérezbolde
Jefe de Departamento de Programación y
Presupuesto de Infraestructura

COORDINACIÓN GENERAL DE ENLACE Y OPERACIÓN

Lic. Juan Antonio González Hernández
Coordinador General

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y
Evaluación

Lic. Verónica Gutiérrez Macías
Directora de Diagnostico de Planeación y
Proyectos

Ing. Jaime Clemente Hernández
Subdirector de Análisis y Seguimiento



**ORGANIZACIÓN DE LAS
NACIONES UNIDAS
PARA LA AGRICULTURA Y
LA ALIMENTACIÓN**

Norman Bellino
Representante de FAO en México

Salomón Salcedo Baca
Oficial Técnico de RLC

Alfredo González Cambero
Director Técnico Nacional



**INSTITUTO LATINOAMERICANO Y
DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN
ECONÓMICA Y SOCIAL**

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Juan Carlos Ramírez
Director de ILPES

Ricardo Martner
Jefe Área de Políticas Presupuestarias y
Gestión Pública

Jorge de la Fuente
Responsable de ILPES para la Evaluación
de Diseño y Operación
de programas de SAGARPA

Dante Marcelo Arenas Caruti
Consultor

Contenido

Resumen Ejecutivo	1
Introducción	7
Capítulo 1 Características del Programa	9
Capítulo 2 Análisis del Funcionamiento y Operación del Programa	13
2.1 Arreglo institucional para la operación del Programa	13
2.2 Proceso de presupuestación del Programa.....	15
2.3 Planeación de la operación del Programa.....	16
2.4 Articulación de la operación del Programa con otros programas federales	17
2.5 Atención de la población objetivo.....	18
2.6 Dictaminación de solicitudes y proyectos.....	20
2.7 Orientación de los recursos del Programa	21
2.8 Cumplimiento del proceso operativo.....	22
2.9 Seguimiento de los apoyos.....	24
2.10 Monitoreo de la gestión del Programa	25
2.11 Sistematización de la información generada por el Programa	25
2.12 Transparencia y rendición de cuentas.....	26
2.13 Calidad en el servicio	27
2.14 Incorporación de mejoras en la gestión del Programa	28
2.15 Valoración global del funcionamiento y operación del Programa.....	32
Capítulo 3 Conclusiones y Recomendaciones.....	33
Bibliografía.....	43

Anexos

Anexo 1 Preguntas de Evaluación y sus respuestas	47
Anexo 2 Entrevistas realizadas	111
Anexo 3 Instrumentos de recolección de información	121
Anexo 4 Ficha técnica con los datos generales de la instancia evaluadora y el costo de la evaluación.....	133

Siglas

CADERS	Centros de Apoyo al Desarrollo Rural
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDRS	Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural. Sustentable
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONAPESCA	Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca
CONAZA	Comisión Nacional de las Zonas Áridas
COTECOCA	Comisión Técnica Consultiva de Coeficiente de Agostadero
COTEN	Comité Técnico Nacional
COUSSA	Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FOFAE	Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
INAPESCA	Instituto Nacional de Pesca
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIASRE	Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva
PROGAN	Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera
PUSRNPP	Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria
ROP	Reglas de Operación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SISER	Sistema de Información del Sector Rural

Resumen Ejecutivo

El Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria comenzó a operar en el año 2008, teniendo como Fin: “Contribuir a revertir el deterioro de los ecosistemas en la producción primaria, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad utilizados en la producción primaria”. Por otra parte, su Propósito es: “Recursos naturales manejados sustentablemente para la producción agropecuaria y pesquera”.

La población a la cual está dirigida el Programa son las personas físicas o morales que de manera individual o colectiva y sin distinción de género, se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícola, agroindustriales y del sector rural en su conjunto, así como cualquier institución u organización que tenga como objetivo el señalado en este Programa.

El Programa se conforma por los siguientes Componentes: 1) Apoyos entregados a productores para obras y prácticas de aprovechamiento sustentable de suelo y agua; 2) Apoyos entregados para la conservación, caracterización y evaluación de recursos genéticos originarios de México y de importancia económica; 3) Apoyos entregados a productores agrícolas para la reconversión de superficies agrícolas y ganaderas a cultivos sustentables según potencial productivo y la demanda del mercado; 4) Apoyos entregados a productores acuícolas y pescadores para el aprovechamiento ordenado de sus recursos pesqueros y acuícolas; 5) Apoyos entregados a productores acuícolas y pescadores para la rehabilitación de sus sistemas lagunarios costeros y aguas interiores, y el desarrollo de proyectos estratégicos; y 6) Apoyos entregados a productores pecuarios para el manejo sustentable de sus terrenos y buenas prácticas zoonosanitarias y de reproducción ganadera.

Principales hallazgos

El Programa no cuenta con una estructura organizacional que le haga funcionar como un Programa único, pues los Componentes funcionan en forma independiente en las distintas áreas técnicas sectoriales involucradas, sin una coordinación o integración que le confieran un enfoque de “Programa”.

La relación entre las Delegaciones de SAGARPA y los Gobiernos Estatales está institucionalizada en los Convenios y Anexos Técnicos. No obstante, la relación entre ambas instituciones depende en muchos casos de las relaciones personales entre las autoridades y funcionarios, no siendo siempre el Delegado de SAGARPA un interlocutor válido para las autoridades del Estado.

Se apreciaron dificultades en la operación práctica del Programa, especialmente en los CADERS y DDR, debido a necesidades no resueltas en la disponibilidad de recursos materiales y en la insuficiente dotación y capacitación del personal.

La definición del Presupuesto se realiza en forma independiente por Componente y no como un Programa único, por lo que no consideran el logro del Propósito del Programa, ni sus indicadores asociados. De esta manera, el Programa no ha desarrollado un sistema de planeación en función del logro de resultados. Cada unidad responsable planea en forma independiente, sin el enfoque del logro de indicadores como eje fundamental.

La ejecución del Programa se realiza en forma aislada, sin integración con otros programas o planes de desarrollo en los Estados, ni con el resto de los programas de SAGARPA, debido principalmente a la presentación individual de las solicitudes presentadas en coejercicio.

El Programa como tal tiene especificada su población objetivo en términos genéricos; no obstante, todos sus Componentes cuentan con estrategias e instrumentos que aseguran que los apoyos lleguen a las poblaciones definidas: Municipios Prioritarios (COUSSA); Géneros prioritarios de recursos fitogenéticos (Conservación Rec. Gen.); Zonas de bajo potencial productivo (Reconversión); Zonas y especies definidas en Programas y Planes Rectores Regionales (Ordenamiento Pesquero); Sistemas con alteraciones y que requieran intervención (Obras de rehabilitación Sistemas Lagunarios Costeros); y Productores ganaderos con más de cinco Unidades Animales (PROGAN).

El ejercicio del Programa 2008 superó lo establecido como meta en el indicador comprometido con la Secretaría de Hacienda: "Millones de hectáreas con prácticas de conservación, rehabilitación y mejoramiento de suelos en uso agropecuario"; pues alcanzó un valor de 65 millones, bastante superior a 52 millones de hectáreas comprometidas.

La definición de estratos de productores según nivel de activos es parcialmente correcto para el Programa, pues esta estratificación se usa para definir los aportes de los productores, siendo el nivel de activos un elemento directamente relacionada con las capacidades de pago. Sin embargo, dicha estratificación no aplica para toda la población a la que se dirige el Programa.

Por su parte, la exigencia del PEF que en coejercicio el 50% de los recursos debe ir hacia los productores de bajos niveles de ingreso no fue posible de verificar. Se estima que este requisito no se justifica desde el punto de vista del uso sustentable de los recursos naturales, pues los recursos están en manos de productores de distintos niveles y la equidad se recoge en el aporte diferenciado del productor.

Los porcentajes de apoyo del Programa se consideran correctos, salvo para Reconversión Productiva donde los apoyos son de 30%, 20% y 20%, según nivel de activos, los que son bajos comparativamente al resto de los Componentes.

No es posible comprobar que los Proyectos Estratégicos Nacionales y Regionales contribuyan al logro de los resultados esperados del Programa, pues no se cuenta con instrumentos (pautas) y documentos (informes) que den cuenta de los criterios utilizados por el COTEN en su evaluación.

Las pautas de evaluación de las solicitudes presentadas en coejercicio son aplicadas en todos los estados. No obstante, no son el principal criterio que define la dictaminación, existiendo otros elementos considerados en la evaluación que no son registrados en las pautas. Por otra parte, estos puntajes no son publicados en el momento de la difusión de los proyectos seleccionados. No obstante lo anterior, la normativa del Programa y su operación permiten esperar que se respetan las prioridades definidas, pues sólo se apoyan solicitudes y acciones en los municipios, acuíferos, cultivos, géneros, especies, sistemas lagunarios costeros y de aguas interiores, que cumplen los requisitos de la población objetivo definidos en las ROP.

La orientación del presupuesto, según recurso natural, muestra concentración en “Suelo y Agua” (89%), lo cual es correcto pues los recursos se concentran en el logro del indicador comprometido con Hacienda (hectáreas protegidas); mientras que para “Recursos genéticos” es del 4% y para “Recursos pesqueros y acuícolas” del 7%.

La distribución de recursos por regiones es correcta, pues responde a una focalización territorial (COUSSA y Reconversión), a los Planes Regionales Rectores (obras de rehabilitación y ordenamiento pesquero), a la demanda nacional (PROGAN) y a las necesidades estratégicas nacionales (conservación de recursos genéticos).

Se estima que la proporción de proyectos integrales ejecutados por el COUSSA en algunos estados es mejorable, en donde no se ejecutó este tipo de obras. Al respecto se evalúa positivamente la participación de CONAZA en los estados donde ejecuta o supervisa este Componente, pues esta entidad es especialista en este tipo de proyectos.

En el año evaluado, que es 2008, existió un atraso en las firmas de los Anexos Técnicos, lo que retrasó y afectó el circuito operativo. Además existió un rezago general en la ejecución de las etapas para la modalidad en coejercicio, debido al proceso de aprendizaje que significó el primer año de ejecución. No obstante, finalmente se devengó un alto porcentaje de lo programado (COUSSA 97% y 89% de recursos federales y estatales, respectivamente; Reconversión 58% en coejercicio y 96% ejecución directa; y PROGAN 100%)¹.

Salvo el PROGAN, no se contemplan acciones de seguimiento de los apoyos, que permitan asegurar que éstos sean utilizados adecuadamente en el mediano plazo. Tampoco se cuenta con un monitoreo con uso de indicadores de desempeño, que le permita evaluar periódicamente su avance y corregir deficiencias en el cumplimiento.

Los sistemas informáticos (SISER y SIPROGAN) están bien diseñados y corresponden a una buena herramienta de gestión. Sin embargo, su aplicación práctica presenta márgenes de mejora, debido principalmente a la falta de voluntad para la utilización del SISER en los estados, a lo que se suman inadecuadas condiciones tales como equipamiento informático y capacidades del personal.

¹ Estos datos corresponden a los entregados a la fecha de elaboración de este informe: Febrero de 2009. Para los Componentes ejecutados en operación directa no se contó con información que permitiera evaluar el cumplimiento del proceso operativo.

La Cuenta Pública y publicación de resultados en páginas Web son pertinentes como mecanismos de transparencia, pero son posibles de mejorar con la elaboración de documentos disponibles para el público en general y con un sistema de reclamos estandarizado que promueva la participación ciudadana.

Existe un adecuado conocimiento de los productores respecto a la existencia del Programa, las fechas de apertura de ventanillas y los resultados de la evaluación de sus proyectos. No obstante, se aprecia un bajo conocimiento de los productores de los conceptos y objetivos del Programa de Uso Sustentable.

En cuanto a la calidad en el servicio, no se han desarrollado sistemas, ni instrumentos, que permitan medir la satisfacción de los usuarios y conocer opinión respecto al Programa, para mejorar la calidad del servicio.

Finalmente, la operación y funcionamiento se evalúa positivamente, pudiéndose esperar mejoras permanentes en el tiempo, considerando que en este primer año ocurrió un proceso de aprendizaje. Los Componentes del Programa se implementaron en el año 2008, respetando las modalidades de producción consideradas en su diseño y atendiendo la población objetivo identificada; de manera que es posible concluir que existe correspondencia entre el funcionamiento y operación y su diseño.

Principales Recomendaciones

- Crear una Unidad Coordinadora del Programa a nivel central, con su correspondencia a nivel de las Delegaciones, dotándola de autoridad en la normativa, que permita integrar las acciones, manejar la información y coordinar las acciones del Programa. Esta Unidad podría estar en las Subdelegaciones de Planeación y Desarrollo Rural.
- Realizar un diagnóstico (estudio) de disponibilidad y necesidades de infraestructura y equipamiento a nivel de Delegaciones, CADERS y DDR, así como definir estándares y diseñar un Plan de mejoramiento de acuerdo a las principales necesidades definidas para este nivel de gestión del Programa.
- Respecto al recurso humano, se recomienda mediante un estudio definir la dotación óptima de los CADERS y DDR según la población atendida, proyectos apoyados, ruralidad, etc. Posteriormente reordenar el número de funcionarios necesarios para una adecuada operación. Además se considera necesario capacitar a los funcionarios en temas como: computación, manejo sustentable de los recursos naturales y atención al cliente, entre otros aspectos.
- Levantar la Línea de Base del Programa a partir de los indicadores establecidos en la Matriz de Indicadores, y a partir de esta información orientar la discusión del presupuesto y el proceso planeación del Programa, con el fin de lograr las metas establecidas, considerando los avances anuales y los costos unitarios de los productos de cada Componente.
- Aumentar los porcentajes de aporte a los beneficiarios para el Componente Reconversión Productiva. Una propuesta es igualar los porcentajes de apoyos al COUSSA, Componente de similares objetivos.

- Vigilar que la dictaminación de las solicitudes respete los puntajes obtenidos al utilizar la cédula de evaluación y su *ranking*. Hacer obligatoria la publicación de los puntajes en el listado de solicitudes seleccionadas.
- El Componente Conservación de Recursos Genéticos debería contar con mayor presupuesto una vez terminadas las estrategias pecuarias, de pesca y acuicultura y microorganismos, para su implementación.
- Fomentar en los Estados la ejecución de proyectos integrales, mediante la difusión y capacitación de los lineamientos del COUSSA; así como mantener la participación de CONAZA como ejecutor o supervisor de este Componente en los estados que lo necesiten, para lo cual habría que hacer una evaluación en todos los estados sobre su gestión en el año 2008.
- Consolidar la implementación del SISER en todo el país a mediano plazo y en forma gradual, con un acompañamiento y asistencia técnica del nivel central, estableciendo claramente su carácter de uso obligatorio en la normatividad.
- Utilizar el SISER para realizar el monitoreo de la gestión, definiendo indicadores a monitorear y bajo la responsabilidad de la Unidad Coordinadora del Programa propuesta anteriormente.
- Implementar un sistema de atención de reclamos que permita recibir, sistematizar y hacer seguimiento de los reclamos recibidos. Para esto se deben diseñar formatos estándares para recepción y respuestas de los reclamos e implementar un sistema informático que permita hacer el seguimiento de los reclamos.
- Implementar un sistema de evaluación de satisfacción de usuarios, con el uso de encuestas aplicadas a muestras representativas, que recojan las percepciones y el grado de conformidad de los beneficiarios.

Introducción

En el presente informe se presenta la evaluación externa realizada por FAO México en conjunto con ILPES/CEPAL al Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria. En este informe específicamente se da cuenta de los resultados de la evaluación del funcionamiento y operación del Programa en el año 2008, con el fin de colaborar en el mejoramiento del Programa como instrumento público, mejorar la calidad del gasto y generar impacto positivo en el sector agroalimentario de México.

La metodología utilizada en esta evaluación consistió en revisiones bibliográficas, y principalmente, en el levantamiento de información cualitativa obtenida mediante entrevistas realizadas a diversos agentes que participaron en la ejecución de Programa en el año 2008, tanto en el nivel central de SAGARPA como en una muestra de diez estados. En este aspecto debe destacarse la cooperación, buena disposición y colaboración de los profesionales de SAGARPA, tanto a nivel central como de las Delegaciones estatales, así como de los funcionarios de las Secretarías de Desarrollo Rural de los distintos estados visitados.

Para el levantamiento de información se visitaron diversos Estados de México, en donde se sostuvieron entrevistas con informantes claves que permitieron conocer en terreno las dificultades y fortalezas del funcionamiento y operación del Programa. En una primera etapa de esta evaluación (septiembre a noviembre del 2008) se visitaron los Estados de Chiapas, Michoacán, Guerrero y Oaxaca, y posteriormente (febrero y marzo 2009) se visitaron los estados de Tamaulipas, Jalisco, Yucatán, Tabasco, Chihuahua y Veracruz.

A continuación se presentan los principales resultados de la evaluación del funcionamiento y operación del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria, presentándose al inicio la descripción general del Programa, posteriormente se realiza la evaluación del funcionamiento de éste, según los ámbitos definidos en los Términos de Referencia para la evaluación externa, finalizando con las conclusiones y recomendaciones respecto al mejoramiento del Programa en términos de su operación. En el Anexo 1 se presentan las preguntas de evaluación y sus respuestas.

Capítulo 1 Características del Programa

El Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria (PUSRNPP), dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación – SAGARPA, comenzó a operar el año 2008, siendo regulado por las Reglas de Operación publicadas el año 2007.

EL Fin del Programa es: “Contribuir a revertir el deterioro de los ecosistemas en la producción primaria, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad”, teniendo como Propósito: “Recursos Naturales manejados sustentablemente para la producción agropecuaria y pesquera”.

La población objetivo del Programa corresponde a las personas físicas o morales que, de manera individual o colectiva y sin distinción de género, se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícola, agroindustriales y del sector rural en su conjunto, así como cualquier institución u organización que tenga como objetivo el señalado en este Programa. Por su parte, el Programa no presenta ningún tipo de focalización respecto a las características de las personas, como por ejemplo, condición étnica, pobreza, género, grupos vulnerables, etc.

El Programa cuenta con seis Componentes², los cuales corresponden a la entrega de apoyos hacia los productores para la realización de diversas actividades, según se describe a continuación.

1. Apoyos entregados a productores para obras y prácticas de aprovechamiento sustentable de suelo y agua. (Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua – COUSSA)

Consiste en la entrega de apoyos a los productores, principalmente mediante la modalidad de coejercicio, para el financiamiento parcial de la realización de los siguientes tipos de obras y prácticas para el aprovechamiento sustentable del suelo y del agua:

- Terrazas, presas filtrantes, cabeceo de cárcavas, muros de contención, barreras vivas, cortinas rompe viento, surcado “lister”, paso de rodillo aereador, cercado para división de potreros, cercado para establecimiento de áreas de exclusión, reforestación con especies nativas, guardaganados, labranza de conservación y acciones de drenaje; y, demás labores, obras y acciones para el aprovechamiento, conservación, mejoramiento y aprovechamiento sustentable del suelo en áreas agropecuarias.

² Basado en la Matriz del Marco Lógico del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria, resultante de la evaluación sobre el Diseño del Programa 2008.

- Construcción de obras como bordos de tierra compactada, construcción de zanjas de infiltración, pequeñas presas (mampostería o concreto), ollas de agua, aljibes, tanques de almacenamiento; estas tres últimas sólo para casos en que se requiera para consumo humano, e
 - Instrumentación de planes integrales para el uso eficiente del agua mediante obras y acciones para la conservación, mejoramiento y aprovechamiento sustentable del agua, orientados a la reconversión tecnológica y productiva.
2. Apoyos entregados para la conservación, caracterización y evaluación de recursos genéticos originarios de México y de importancia económica (Conservación Recursos Genéticos).

Consiste en la entrega de apoyos a Agentes Técnicos para el financiamiento total de acciones de conservación, caracterización, evaluación y uso de los recursos genéticos de importancia biológica o económica. Son servicios de conservación y uso de recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura originarios de México, y recursos pecuarios de importancia biológica o económica.

El apoyo financia los servicios necesarios para garantizar la conservación, como: inventarios, bancos de germoplasma comunitarios, mejoramiento participativo; apoyos temporales por los servicios en la conservación de especies para la alimentación y la agricultura originarias de México, representativas de la biodiversidad (mantenimiento de colecciones nacionales, documentación, regeneración, caracterización y registro de variedades de uso común acordes con el Programa Nacional de Recursos Fitogenéticos) conforme a las estrategias del Plan de Acción Mundial para la Conservación y Uso Sustentable de los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura.

Adicionalmente dentro del marco de este Componente en el año 2008 se diseñaron las Estrategias de Recursos Genéticos Pecuarios, de Microorganismos, y Pesqueros y Acuícolas; así como la construcción de un Banco Nacional de Germoplasma.

3. Apoyos entregados a productores agrícolas para la reconversión de superficies agrícolas y ganaderas a cultivos sustentables según potencial productivo y la demanda del mercado (Reconversión Productiva).

Consiste en la entrega de apoyos a los productores mediante las modalidades de coejercicio y ejecución directa, para el financiamiento parcial de la inducción de patrones de producción con menor impacto en los recursos naturales y con mayor potencial de producción y mercado en condiciones de recursos limitados.

Se cofinancian proyectos de reconversión hacia cultivos elegibles de reemplazo, los cuales son determinados por la Secretaría (indicados en el Anexo 16 de las ROP del Programa). Concretamente los Apoyos entregados son para:

- Establecimiento de cultivos acordes al potencial productivo regional para la reconversión productiva, sustituyendo: cultivos anuales por perennes; de actividad agrícola a pecuaria; o de ésta a forestal.

- Inducción para la conversión hacia cultivos con mejor aprovechamiento de las condiciones agroecológicas en regiones compactas, utilizando las ventanas de oportunidad de mercado; así como para la producción de biomasa para la generación de bioenergía.
- 4. Apoyos entregados a productores acuícolas y pescadores para el aprovechamiento ordenado de sus recursos pesqueros y acuícolas (Ordenamiento Pesquero).

Son apoyos ejecutados bajo la modalidad de asignación directa, entregados para financiar en su totalidad acciones y proyectos estratégicos por recurso pesquero o cuerpo de agua y de ordenamiento para el uso sustentable de las pesquerías, recursos pesqueros y acuícolas. Las acciones y proyectos pueden ser de alcance regional, estatal, o municipal y deben estar alineados a los programas rectores o las prioridades que establezca la Secretaría.

- 5. Apoyos entregados a productores acuícolas y pescadores para la rehabilitación de sus sistemas lagunarios costeros y aguas interiores, y el desarrollo de proyectos estratégicos (Obras de Rehabilitación de Sistemas Lagunarios Costeros).

Consiste en la entrega de apoyos ejecutados bajo modalidad de asignación directa, entregados para financiar parcialmente la ejecución de obras de uso común que atiendan a la conservación, rehabilitación y protección de los sistemas lagunarios costeros y de aguas interiores en los que se encuentran los recursos pesqueros o benefician la propagación de las mareas y restauren las áreas de pesca; a través de estructuras compatibles con su capacidad natural de recuperación y disponibilidad. Dichas obras pueden implicar la realización de dragados de boca-barras y canales interiores, la construcción de escolleras, arrecifes artificiales, borderías y muros de protección.

- 6. Apoyos entregados a productores pecuarios para el manejo sustentable de sus terrenos³ y buenas prácticas zoonosanitarias y de reproducción ganadera (PROGAN).

Corresponde a la entrega de un subsidio empadronado por vientre de ganado a productores ganaderos, según el Coeficiente de Agostadero de sus terrenos y sujeto a la firma y cumplimiento de compromisos de manejo sustentable de sus recursos naturales, como manejo de carga animal, manejo sanitario, reforestación y realización de obras de conservación de suelos.

Los Componentes operan mediante dos tipos de modalidades, una de las cuales es el Coejercicio, modalidad que consiste en la ejecución del Componente a través de las Entidades Federativas o Agentes Técnicos. La otra modalidad es la de Asignación Directa, que responde a una gestión directa por parte de SAGARPA, en la cual las

³ Se refiere a tierras de pastoreo con cobertura vegetal conservada o mejorada por la aplicación de tecnologías apropiadas, prácticas de conservación de suelo y aguas, revegetación y reforestación.

solicitudes de apoyo son presentadas por los Gobiernos Estatales, los Agentes Técnicos⁴ o las instituciones descentralizadas para la ejecución de proyectos de prioridad nacional o impacto regional, los que se presentan para evaluación del Comité Técnico Nacional.

En cuanto al presupuesto del Programa, éste ascendió a un monto de 13,187.3 millones de pesos para el ejercicio fiscal de 2008.

⁴ Institución. órgano o entidad pública sectorizada a la Secretaría u otras Dependencias de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica propia. Para el caso de los recursos a ejercer de manera convenida con las Entidades Federativas, se requiere que el Agente Técnico sea previamente acordado con éstas.

Capítulo 2

Análisis del Funcionamiento y Operación del Programa

2.1 Arreglo institucional para la operación del Programa

La ejecución del Programa, especialmente de los Componentes ejecutados en coejercicio, requiere de la participación y adecuada coordinación entre SAGARPA y los Gobiernos Estatales. Al respecto, la evaluación arrojó que sí existe una relación institucionalizada entre ambos agentes, pero ésta se efectiva depende más bien de las relaciones personales del Delegado y del Secretario estatal del ramo, lo que le resta estabilidad a la relación, encontrándose diferentes realidades en los estados visitados para la evaluación.

Las Delegaciones de SAGARPA deben realizar la labor de interlocución ante los Gobiernos Estatales y cumplir con las disposiciones que les confiere el Reglamento Interno, especialmente el de “representar a la Secretaría en el ámbito territorial de su competencia y participar en los órganos de gobierno de las entidades para-estatales del sector coordinado”. No obstante, las Delegaciones de SAGARPA no siempre realizan cabalmente esta función de interlocución, pues si bien el Delegado es contraparte directa del Secretario de Agricultura del Estado en la definición de los lineamientos y recursos asignados al sector y los Programas, cuando existen diferentes interpretaciones respecto a algún tema específico y no se llega a un acuerdo entre las Delegaciones y los Gobiernos Estatales, muchas veces estos últimos deciden acudir directamente al Nivel Central de la Secretaría, saltándose a las Delegaciones como interlocutores. Este problema no es responsabilidad única de las Delegaciones, al no poder contener a los Gobiernos Estatales, por cuanto éstos son soberanos. El problema también es del Nivel Central, que atiende estos requerimientos omitiendo de las Delegaciones.

Financieramente, la participación de SAGARPA y las entidades federativas en la coejecución del Programa se concreta en la existencia del *pari passu*, el cual se estima es una buena manera de proveer los recursos para la ejecución del Programa, pues contribuye al logro de los resultados de éste, apalancando y direccionando recursos estatales para los fines del Programa, permitiendo un mayor impacto y generando un compromiso por parte de los estados para su adecuada ejecución. La mayoría de los Gobiernos Estatales⁵ cumplieron con la aportación comprometida, respetándose el *pari passu*.

⁵ El Estado de Yucatán fue el único Estado en que el Gobierno Estatal no respetó el *pari passu*.

Respecto a la organización de SAGARPA a la luz de su nueva programática, se encontró que ésta no fue acompañada de una reestructuración de la organización de la Secretaría, lo cual, se estima atentó contra el adecuado funcionamiento del nuevo Programa, pues al no existir una reestructuración organizacional, cada uno de los Componentes de este Programa siguieron funcionando en forma separada, con acciones independientes según una estructura sectorial de SAGARPA y de los Gobiernos Federales, no existiendo una concepción de “Programa” reflejada en una integración o al menos una coordinación institucional que permita conseguir las sinergias que se esperan para un Programa de esta naturaleza.

La falta de una reestructuración organizacional fue acompañada de una ausencia en la definición de una única unidad coordinadora del Programa, la cual fuera designada formalmente para conducir de manera articulada las distintas áreas técnicas involucradas y que fuera responsable del logro de los objetivos. Al no existir un responsable formal, y al estar la ejecución del Programa desagregada en la ejecución de los Componentes por distintos estamentos con sus responsables particulares, no es posible una coordinación y articulación de las distintas áreas técnicas y operativas involucradas, lo que afecta en el manejo de la información, la rendición de cuentas, la planificación, el seguimiento, etc.

La normativa que rige al Programa también presenta dificultades respecto a la institucionalidad, pues si bien el Reglamento Interior de la SAGARPA refleja las responsabilidades de la Secretaría, respecto al manejo sustentable, en la práctica estas funciones no se operativizan en la organización de SAGARPA a nivel central, ni en las Delegaciones. A nivel central, el “Manual de Organización General de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación”⁶, se indican las funciones de elaboración de Planes de Ordenamiento y Obras de Rehabilitación (CONAPESCA); la función de Conservación de los Recursos Fitogenéticos (Subsecretaría de Agricultura); y las acciones de Reconversión Productiva (Dirección General de Apoyos para el Desarrollo Rural), pero no se indican explícitamente las funciones relativas a los Componentes COUSSA y PROGAN.

A nivel de las Delegaciones Estatales, el “Manual de Organización SAGARPA para las Delegaciones”⁷ explicita para la “Subdelegación Agropecuaria” y para el “Programa de Fomento Agrícola” las funciones de “apoyar a la SEMARNAT en la conservación de suelos agrícolas; así como el Programa de Desarrollo Pecuario en participar en la elaboración de estudios y proyectos tendientes a la conservación del suelo y agua con fines pecuarios”, pero no se indican funciones y responsabilidades expresas en el ámbito del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria.

Lo anterior se puede explicar porque el Reglamento Interior de la Secretaría, así como sus manuales de organización, ya no son pertinentes ni congruentes con las actividades que se realizan en el marco del Programa de Uso Sustentable, debido principalmente a los cambios programáticos que se han introducido en SAGARPA y al año en que fue creado el Reglamento Interno (2001).

⁶ El Manual de Organización General responde a la estructura y objetivo del Reglamento Interno, con el propósito de constituir un instrumento que contribuya a que el ejercicio de las atribuciones de la Secretaría se realicen de manera ágil, eficiente y transparente.

⁷ Se utilizó como tipo el Manual de la Delegación Estatal de Yucatán.

A nivel de la toma de decisiones, están establecidos los responsables de la dictaminación de las solicitudes o proyectos para ejecución en modalidad de coejercicio (Comité Técnico Estatal) y la modalidad de ejecución directa (Comité Técnico Nacional), pero se estima que las responsabilidades y atribuciones establecidas en la normatividad son básicamente administrativas, no pudiéndose comprobar de parte de los órganos de decisión que intervienen en la instrumentación del Programa un enfoque conducente al logro de los resultados esperados del Programa al nivel de Fin y Propósito.

Respecto a las capacidades institucionales en la operación del Programa, a nivel de las Delegaciones se pudo observar la disponibilidad de infraestructura y equipamiento sin mayores deficiencias para la operación. No obstante, se aprecian áreas de mejora en las capacidades del recurso humano, especialmente del manejo de los conceptos de uso sustentable, lo que es necesario para una correcta ejecución del Programa. Finalmente, se recogió la necesidad sentida de los funcionarios de terreno del mejoramiento de la flota vehicular, que al parecer presenta importantes dificultades.

A nivel de CADERS y DDR, en las visitas a los Estados, se pudo constatar un déficit importante respecto a la disponibilidad de recursos humanos y materiales para una correcta implementación del Programa. Materialmente existen necesidades de equipamiento tecnológico que no permiten implementar de buena manera los requerimientos, especialmente los informáticos. Además, existen áreas de mejora en la infraestructura para la atención de productores, como las salas de espera y en la condición general de las instalaciones.

A nivel de los funcionarios se detectaron espacios de mejora en cuanto a su dotación, debido principalmente al programa de retiro voluntario, que ha significado una sustantiva disminución en el recurso humano en todos los estados visitados, especialmente a nivel de CADERS, lo que ha traído problemas en la operación de todos los programas. La contratación por honorarios no ha revertido esta situación, pues la condición de contrato temporal no permite una buena gestión a largo plazo, debido principalmente a la alta rotación de personal.

2.2 Proceso de presupuestación del Programa

La definición del presupuesto por parte de las distintas dependencias participantes no está alineada hacia la obtención resultados del Programa (Fin y Propósito), sino que buscan distintos objetivos. SAGARPA solicita recursos según la estructura programática de las Unidades Responsables; por su parte, la Secretaría de Hacienda ajusta y distribuye, más administrativa que técnicamente, según el marco presupuestario, el cual generalmente considera algún porcentaje de aumento respecto a un presupuesto histórico; mientras que por su parte el Congreso considera múltiples variables acordes con sus compromisos políticos, necesidades de grupos prioritarios, motivaciones personales de los Diputados, y áreas, rubros, productos o sistemas productos priorizados, etc. Todo lo cual no permite esperar el logro de los resultados (Fin y Propósito) del Programa en torno a resolver la problemática identificada, pues la asignación final de los recursos no considera mayormente criterios técnicos. La falta de cuantificación de las poblaciones objetivo, metas e indicadores para cada uno de los Componentes del Programa, por

ejemplo, atenta contra la orientación hacia resultados pues no permite contar con información necesaria para alinear a los involucrados hacia el logro de resultados.

La falta de orientación hacia la obtención de resultados se debe también a la inexistencia de una línea de base que cuantifique el problema que se busca solucionar, evaluaciones de resultados respecto al avance anual, y en general a la falta de información para presupuestar con una visión de gestión por resultados.

Considerando que el Programa se ha ejecutado solo un año y que se originó de la integración de varios programas existentes con anterioridad, se considera correcto cómo se ha abordado el proceso presupuestal considerando principalmente el presupuesto histórico; no obstante, es necesario que el Programa madure y se generen las condiciones para poder definir un presupuesto más asociado a resultados esperados a partir de los indicadores de la Matriz de Indicadores del Programa y de la evaluación de sus resultados.

Respecto a la participación de los Diputados en la presupuestación y a los criterios políticos utilizados, esto no se evalúa negativamente, pues son funciones propias de su labor, siendo sus criterios válidos en la búsqueda de atender las prioridades de desarrollo del medio rural. No obstante, se estima que la aplicación de estos criterios deberían ser conjugados en mayor medida con el uso de información de resultados, de evaluaciones que utilicen el enfoque de gestión por resultados y el uso de indicadores cuantitativos del Programa, de manera que la presupuestación de los recursos incorpore tanto aspectos técnicos como políticos, en función del logro de los objetivos del Programa y del desarrollo del sector rural.

2.3 Planeación de la operación del Programa

Los Componentes del Programa no cuentan con estrategias o instrumentos que permitan orientar la gestión de éste hacia el logro de resultados, es decir, que consideren cumplir metas y objetivos del Programa, con la definición y uso de indicadores verificables. Esto se aprecia en que la distribución de los recursos del Programa no se lleva a cabo atendiendo los objetivos y metas establecidas, por lo que la definición de los presupuestos no considera la estimación de los costos y el avance anual de los productos esperados y establecidos en las metas del Programa.

La distribución de los recursos del Programa responde más bien a aspectos administrativos según los marcos presupuestarios definidos por Hacienda y según las negociaciones internas de las Unidades Responsables de cada Componente, las que “negocian” los recursos en forma independiente, no existiendo una distribución de recursos por Componentes hacia el interior del Programa. Lo anterior evidencia que no se trata de un programa único, pues cada Componente opera en forma independiente sin un objetivo común como Programa, lo que no permite generar estrategias que orienten la gestión del Programa hacia el logro de objetivos comunes.

No obstante lo anterior, los elementos utilizados para la definición de las metas actualmente establecidas⁸ son correctos, pues se refieren a los principales recursos naturales que atiende el Programa (especies vegetales, suelos y producción pesquera).

Respecto a la planeación del Programa en términos de su diseño, se destaca la realización de procesos participativos a nivel central (ocho foros coordinados por la Comisión Intersectorial para el Desarrollo Rural Sustentable), lo que se considera positivo, pues permitió recoger opiniones de los sectores involucrados y levantar las propuestas y puntos de vista de la sociedad rural en su conjunto. Lo mismo ocurrió con el Plan Pesquero, en donde hubo participación interdisciplinaria de especialistas de centros de investigación, de los sectores productivos, comercializadores, colegios de profesionistas, autoridades federales del SENASICA, CONAPESCA, INAPESCA, etc.

No obstante, se estima como un área de oportunidad del Programa que en su planeación no hubo participación del nivel estatal, lo que acarreó problemas como el que no fuese conocido a cabalidad a este nivel y que no recogiera las diferencias y peculiaridades regionales respecto a las realidades particulares de los recursos naturales (situación del suelos, clima, disponibilidad de agua, etc.)

Respecto a la planeación de la operación práctica del Programa, se pudo constatar que no existen manuales de procedimientos, guía operativa y/o lineamientos que permitan orientar adecuadamente su ejecución. Si bien existen lineamientos de operación para algunos de sus Componentes, como COUSSA y PROGAN, el hecho que existan estos lineamientos en forma separada demuestra la falta de unicidad del Programa.

La inexistencia de manuales de procedimientos, guías operativas y lineamientos de operación para el Programa en forma integral y del resto de los Componentes, aparte de COUSSA y PROGAN, no le permite conocer a los ejecutores los detalles y las especificaciones que permitan orientar de mejor manera su ejecución, más allá de la normativa general presentada en las ROP.

2.4 Articulación de la operación del Programa con otros programas federales

Se estima como un área de oportunidad del Programa la integración con otros programas o planes al impulso del desarrollo rural en los Estados, pues en la mayoría de éstos el Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria no funciona de manera articulada de otros programas federales, tanto de SAGARPA como de otras dependencias.

La normativa no contempla como obligatorio que el Programa deba articularse con otros programas del sector rural; tampoco existen instancias de encuentro entre instituciones, y la Comisión Intersectorial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS) en la práctica no opera. Todo esto no permite contar con instancias de coordinación y cooperación con

⁸ Hectáreas con prácticas de conservación, rehabilitación y mejoramiento de suelos en uso agropecuario; muestras de especies vegetales resguardadas en Bancos; variedades de uso común originarias de México protegidas legalmente; y planes de manejo pesquero y sus volúmenes de producción.

otras instituciones relacionadas a los recursos naturales, como SEMARNAT y CONAGUA, con las cuales potencialmente podrían realizarse acciones en conjunto que permitan el mejor aprovechamiento de los recursos naturales.

La principal razón por la cual la Comisión Intersectorial para el Desarrollo Rural Sustentable no es operativa a nivel estatal es que, según normativa, es el Delegado de SAGARPA quien debe dirigirla, pero este es un cargo que tienen la misma jerarquía que las direcciones de las demás instituciones, por lo cual no cuenta con el nivel jerárquico para aglutinar a los demás organismos.

Respecto a la ejecución de los Componentes en el marco del Programa y la articulación con otras iniciativas, se encontró que los proyectos que participan en el proceso de postulación, vía ventanilla (COUSSA y Reconversión Productiva), cuentan en su pauta de evaluación con un criterio que favorece y prioriza los proyectos que presentan complementariedad de acciones con otros programas (Soporte o Adquisición de Activos Productivos), pero en la práctica las solicitudes de apoyos para distintos programas se realiza en forma separada y se evalúa en forma independiente, por lo que no es posible conocer si el apoyo de una solicitud complementaria es dictaminado positivamente, lo que no asegura la complementariedad entre apoyos.

2.5 Atención de la población objetivo

El análisis del diseño del Programa mostró que la población objetivo no está definida a nivel de Programa, sino que existen distintas poblaciones objetivos para cada uno de los Componentes. De esta manera, tampoco se cuenta con una estrategia operativa que permita atender a la población objetivo del Programa como tal. Sin embargo, todos los Componentes del Programa cuentan con una estrategia o instrumentos que permiten asegurar que los recursos entregados efectivamente lleguen a la población objetivo de cada Componente⁹.

Para COUSSA y Reconversión Productiva se define a la población objetivo según zonas geográficas¹⁰, por lo que la etiquetación de los recursos en esos territorios permite canalizarlos correctamente.

En el caso de los proyectos estratégicos de recursos genéticos, los recursos son dirigidos sólo a Géneros Prioritarios mediante la definición de contratos y convenios con Agentes Técnicos.

En los Componentes de pesca y acuicultura, la población objetivo se define según las “zonas y especies determinadas en los Programas y/o Planes Rectores Regionales por recursos estratégico” y en los “sistemas que presentan alteraciones en sus condiciones

⁹ Municipios que presentan deterioro de los recursos naturales para la producción primaria; géneros prioritarios de recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura; zonas de bajo potencial productivo (INIFAP), cultivos prioritarios acordes al potencial productivo; zonas y recursos estratégicos acuícolas determinados por Programas y/o Planes Rectores Regionales; y sistemas que presentan alteraciones en sus condiciones hidrodinámicas ocasionadas por eventos antropogénicos y/o climatológicos.

¹⁰ COUSSA: 406 municipios de mayores índices de siniestrabilidad; Reconversión: Zonas de bajo potencial productivo definidas por SINAREFI.

hidrodinámicas y que requieren intervención para elevar su productividad”, realizándose proyectos solamente en estas zonas fundamentadas por los documentos respectivos, asegurándose la intervención en la población objetivo.

Finalmente, el PROGAN realiza una revisión exhaustiva de los antecedentes y utiliza el Padrón Ganadero Nacional, con lo cual se asegura que los beneficiados cumplan con los requisitos establecidos, especialmente ser ganadero con más de cinco unidades animales.

El grado o proporción con que el Programa consigue atender a la población objetivo no es posible de evaluar, pues no existe cuantificación de estas poblaciones para cada uno de los Componentes, no pudiéndose estimar el avance, y su pertinencia, en la cobertura.

Por su parte, no se contó con información de la operación del Programa respecto a la cobertura de las metas establecidas en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012: “Muestras de especies vegetales resguardadas en bancos”; “Variedades de uso común originarias de México protegidas legalmente” y “Porcentaje del volumen de producción de las pesquerías con planes de manejo pesquero”. Tampoco estuvo disponible la información para estimar el cumplimiento de las metas establecidas en la Matriz de Indicadores del Programa.

El único indicador que fue posible de cuantificar es el comprometido con la Secretaría de Hacienda: “Millones de hectáreas con prácticas de conservación, rehabilitación y mejoramiento de suelos en uso agropecuario”; el cual alcanzó, para el año 2008, un valor de 65 millones, muy por sobre los 52 millones comprometidos, buen resultado considerando que sólo incluyó los resultados del PROGAN.

Además, el Programa y sus Componentes no definen a su población objetivo con respecto a una estratificación, pues la estratificación de beneficiarios considerando el nivel de activos tiene sólo como objetivo identificar la capacidad de pago de éstos para participar en el Programa. Al respecto se estima que las variables consideradas para definir los niveles de activos, como tenencia de la tierra, tenencia de ganado, capacidad productiva, nivel de ventas, etc. permiten discriminar entre los productores respecto a su capacidad de aportar con recursos para la ejecución del Programa, por lo cual se consideran correctas.

Por otra parte, si bien el Programa no define la población objetivo respecto a las características sociales de los productores, sino que lo hace con referencia a los recursos naturales y a las zonas donde se encuentran problemas ambientales, el PEF estableció como norma que al menos el 50% de los recursos en coejercicio debe llegar a los productores de bajo nivel de ingresos. Se estima que este requisito va en contra del logro del Propósito del Programa, pues para lograr el uso sustentable de los recursos naturales es necesario llegar a todos los productores, cualquiera sea su nivel de activos. No se contó con información que permitiera verificar el cumplimiento de este requisito establecido en el PEF.

Respecto al porcentaje de subsidio entregado por el Programa para cada Componente, se encontraron diferentes situaciones. El apoyo del 100% del financiamiento para los apoyos estratégicos relacionados con el uso y conservación de recursos genéticos se fundamenta completamente, pues es un Componente con un carácter de bien público, por lo que es correcto que el Estado asuma su costo. Para este Componente, correctamente, no se usa estratificación de productores.

En el caso del PROGAN, se justifica un apoyo del 100% pues es un subsidio empadronado cuyos recursos pueden ser usados para distintos fines, siempre y cuando se cumpla con los compromisos ambientales comprometidos. Para este Componente, correctamente, no se usa estratificación de productores.

Por su parte, los Componentes de ordenamiento pesquero y obras de rehabilitación de sistemas lagunarios costeros se financian en un 100% para los productores de nivel de activos bajos, 90% para activos medios y 80% para alto nivel de activos. Estos porcentajes de aportes se consideran correctos, pues en general estas obras tienen un alto costo y una condición de bienes públicos al no estar asociados a un productor en particular. Cabe señalar que la exigencia de aportes diferenciados de los productores permite generar un compromiso y participación, al mismo tiempo que le incorpora un elemento de equidad al considerar mayores aportes de productores de mayor nivel de activos.

Para el COUSSA existen diferentes porcentajes de apoyo según nivel de activos y si las solicitudes son individuales, grupales u obras de uso común, financiándose desde un 90% de las obras de uso común de productores de nivel de activos bajos, hasta un 30% de los proyectos individuales de alto nivel de activos. Estos porcentajes se consideran adecuados, ya que incorporan el aporte de los productores, lo que significa un compromiso de ellos en la ejecución de las prácticas y, por otro lado, se fomentan las obras grupales y de uso común con un mayor aporte. Además, se le exige un menor aporte a los productores de menores niveles de activos, incorporando el concepto de equidad.

El Componente de Reconversión Productiva también considera aportes diferenciados según nivel de activos (30% de aporte para el nivel bajo y 20% para los niveles medio y alto). En este caso, se considera que los porcentajes de apoyos son bajos comparados con el resto de los Componentes de este Programa, como por ejemplo COUSSA, considerando que la reconversión productiva significa una inversión a mediano plazo que debiera considerar un mayor aporte público. Esta situación podría explicar los resultados estimados para este Componente, que muestran un déficit de la demanda respecto a lo esperado.

2.6 Dictaminación de solicitudes y proyectos

En el caso de los Componentes en modalidad de operación directa, si bien se conoce que existe un proceso de evaluación técnica por parte del COTEN, que en principio se realiza atendiendo a la calidad de las propuestas y a necesidades concretas, en esta evaluación no fue posible de comprobar la existencia de instrumentos estandarizados (pautas) y

documentos (informe de evaluación técnica) que den cuenta de los criterios empleados usados, lo que no permite evaluar su pertinencia respecto a que se seleccionen los proyectos que tienen una mayor contribución al logro de los resultados esperados del Programa.

Las solicitudes de COUSSA y Reconversión, que son ejecutados en coejercicio, son evaluados con el uso de una Cédula de Evaluación con criterios y puntajes, lo que se considera positivo, pues homogeniza los criterios a nivel nacional y permite la incorporación de los criterios estatales. Los criterios utilizados en la pauta se consideran pertinentes, por cuanto le dan prioridad a proyectos que responden a los objetivos del Programa, como el impacto en el medio ambiente, su alineación con los planes locales de desarrollo, la participación y agrupación de los productores y la sinergia con otros programas. No obstante, se considera que faltan algunos criterios en la pauta de evaluación, relacionados con la obtención de un mayor logro de los objetivos, como la superficie de suelos que el proyecto incorporará a prácticas sustentables, la calidad técnica del proyecto (relación costo / beneficio), y si se trata de un proyecto de continuidad, es decir, que corresponda a una etapa de un proyecto integral de mediano o largo plazo.

Respecto a la aplicación práctica de la pauta de selección, se encontró en los estados que ésta es solo un criterio más para la dictaminación final de las solicitudes, pues en los estados se incorporan distintos criterios adicionales que no son sistematizados, lo cual desvirtúa el objetivo de la pauta de transparentar y objetivizar la dictaminación.

Independientemente de la dictaminación de solicitudes, se estima que el Programa se ejecuta apegado a las prioridades definidas a nivel nacional y estatal, pues sólo se apoyan solicitudes y acciones en los municipios, acuíferos, cultivos, géneros, especies, sistemas lagunarios costeros y de aguas interiores y ordenamiento pesquero y acuícola que cumplen con los requisitos definidos en las ROP.

2.7 Orientación de los recursos del Programa

La distribución de los recursos financieros desde el punto de vista de los recursos naturales presenta una alta concentración hacia los recursos naturales “Suelo y Agua” (89% de los recursos asignados en el PEF 2008), especialmente debido al PROGAN que representa el 70% de los recursos del Programa. Los recursos genéticos representan sólo el 4% del total, mientras que los recursos pesqueros y acuícolas representan el 7%. Lo anterior muestra la importancia del recurso suelo dentro del Programa, en desmedro, especialmente, hacia la pesca y acuicultura, sector con un importante crecimiento y potencial. Se estima que los recursos financieros dirigidos a los recursos genéticos debieran aumentarse al implementarse las estrategias para los recursos genéticos pesqueros, pecuarios y de microorganismos que se diseñaron en el año 2008.

La distribución de los recursos según regiones, se considera correcta, pues se ajusta a la focalización de los municipios en los Componentes COUSSA (29 Estados) y Reconversión (14 Estados), considerando además las necesidades locales, reflejadas en las demandas históricas de cada Estado.

Para los Componentes de Obras de Rehabilitación y Ordenamiento Pesquero también existe una adecuada distribución regional, pues responde a los Planes Regionales Rectores. Para el resto de los Componentes la distribución regional no es relevante, pues el PROGAN se asigna a nivel nacional según demanda, mientras que los proyectos ejecutados de conservación de recursos genéticos son de impacto nacional.

Respecto a las inversiones y obras financiadas, el único problema encontrado en algunos estados es la ejecución de obras del COUSSA que no responden al concepto de integralidad que se espera del Programa, tal como se encontró en los Estados de Tamaulipas en donde las obras fueron en su totalidad individuales, y en Tabasco donde la totalidad fueron drenajes intraprediales. Si bien estas obras son parte del Programa y se encuentran dentro de la normativa (ROP), éstas no responden a la intención del Programa de realizar obras de carácter integral con alto impacto, como se encontró en el Estado Jalisco. Lo anterior se debió básicamente al desconocimiento de los lineamientos del COUSSA, así como por falta de especialización de los profesionales en los Estados en este tipo de obras.

Finalmente, respecto a la orientación de los recursos según las características de los beneficiarios, se debe mencionar que no se contó con información que permitiera describir y analizar cuantitativamente las variables socioeconómicas de los productores, tales como estratos por nivel de activos, sexo, edad, etnia, etc. de manera que permitiera apreciar la distribución de los recursos y entregar información respecto a los resultados de la operación del Programa para cada uno de sus Componentes.

2.8 Cumplimiento del proceso operativo

En el caso de los Componentes que se ejecutaron en modalidad de operación directa por Agentes Técnicos (Conservación Recursos Genéticos y los Componentes referidos a pesca y acuicultura), no se encontraron problemas significativos en el cumplimiento del proceso operativo desde el punto de vista de la ejecución de los recursos, principalmente debido a que éstos son ejecutados mediante convenios o contratos, que son posibles de devengar en su totalidad antes del cierre financiero del Programa (diciembre).

No obstante, en la operación de los Componentes en coejercicio se encontró un generalizado desfase en el tiempo esperado para la ejecución de los apoyos, con retrasos debido a múltiples razones, tales como dificultades en la operación del SISER, desconocimiento de los programas por parte de los productores y funcionarios, demoras en la recepción y dictaminación de solicitudes, problemas en la conformación y operación de los comités dictaminadores, etc.

En general, este primer año de operación del Programa significó dificultades para todos los agentes participantes, tanto en las Delegaciones de SAGARPA, en el Estado, e incluso entre los mismos productores, siendo un proceso de aprendizaje que se espera mejore con los años.

La primera actividad realizada en el proceso operativo del Programa en coejercicio es la firma de los Convenios de Coordinación entre SAGARPA y los Estados, lo cual no fue una actividad que presentara rezagos importantes que afectaran la ejecución del Programa, encontrándose que en el 91% de los Estados se firmaron los Convenios entre enero y febrero. Los problemas de retraso comenzaron en la firma de los Anexos Técnicos, que según la información disponible sólo el 58% de ellos fue firmado oportunamente en el mes de marzo, lo que significó un atraso en todo el proceso operativo, siendo en algunos casos un proceso lento y complejo de negociación, debido a dificultades en compatibilizar el *pari passu* con los recursos disponibles en los estados; diferentes interpretaciones a las ROP; desconocimiento de los nuevos programas; etc.

Objetivamente, el cumplimiento del círculo operativo del Programa es posible evaluarlo según la ejecución de los recursos presupuestados. Para COUSSA este indicador en el 2008 alcanzó un 97% y 89% de recursos federales y estatales devengados respecto a los convenidos, respectivamente, con una superficie beneficiada de 145,444 hectáreas y una capacidad de almacenamiento de agua construida de 35,964,797 m³, estimándose que para marzo se ejecutarán el 100% de los recursos devengados. Estos resultados se evalúan positivamente considerando los atrasos en el proceso mencionados anteriormente.

Para el Componente Reconversión, en la modalidad de coejercicio, se logró apoyar el 80% de la superficie programada y ejercer el 58% de los recursos programados; mientras que en la modalidad de ejecución directa se apoyó el 96% de la superficie programada y el mismo porcentaje de los recursos ejercidos, estimándose que para marzo se ejecutarán el 50% de los recursos devengados. Los resultados del coejercicio son bajos, pero son posibles de explicar por la baja demanda recibida de parte de los productores, debido probablemente al desconocimiento del Componente y al alto porcentaje de aporte solicitado a los productores.

En el caso del PROGAN también se encontró un atraso en la ejecución, debido principalmente a la gran cantidad de solicitudes recibidas y a las dificultades encontradas en la informatización de su captura (escaneo de todos los documentos). No obstante, los datos muestran buenos resultados con un total de 394,000 postulaciones recibidas, de las cuales se devengaron 384,000, rechazándose 5,000 y quedando comprometidas para apoyar 5,000 solicitudes para el año 2009. Otra dificultad encontrada fue la relacionada con la gestión de los bancos para el pago de los apoyos, pues se han presentado serios problemas en el proceso del pago bancarizado, con áreas de mejora en la generación y funcionamiento de las tarjetas (tarjetas bloqueadas, entrega de dobles tarjetas, personas sin tarjetas, tarjetas sin saldo, etc.)

En lo que se refiere a la oportunidad en la entrega de los apoyos con respecto al ciclo productivo de las actividades apoyadas, es posible mencionar que para el Componente Reconversión Productiva en algunos estados los tiempos biológicos no coincidieron con la operación del Programa, pues la entrega de los apoyos no se realizó antes del periodo de lluvias (julio – agosto), lo cual es necesario para el establecimiento de los cultivos (mayo – junio).

En el caso del COUSSA sólo se presentaron problemas respecto al ciclo productivo en el trópico húmedo (Tabasco), en donde solo es posible realizar las obras en la “época de secas” (marzo a mayo), ya que posteriormente llueve permanentemente, no permitiendo ejecutar las obras.

Un elemento importante que determina el cumplimiento del proceso operativo en el caso de la modalidad de coejercicio es la disponibilidad de los recursos provenientes de la Federación y del Estado. Al respecto no se encontraron mayores problemas en los gobiernos federales y estatales visitados en la radicación de los recursos al pari passu.

Finalmente, el correcto cumplimiento del proceso operativo requiere de un sistema de monitoreo, el cual el Programa ejecuta mediante el seguimiento físico-financiero de la ejecución de los Componentes ejecutados en coejercicio. Este sistema se evalúa positivamente, pues se realizan reuniones semanales en el FOFAE para analizar el avance semanal, mientras que, por otra parte, se elabora un informe mensual con el avance físico del Programa. De esta manera, se conocen los recursos que se van ejecutando y los productos obtenidos (productores y hectáreas beneficiadas principalmente), lo que permite evaluar a nivel central el avance.

Para los Componentes ejecutados en operación directa no se han definido ni normalizado Informes de Avances Físico-Financieros, siendo esta información manejada a nivel interno de manera individual por parte de las contrapartes de los Agentes Técnicos, para lo cual se realizan reuniones y reportes sobre el avance de las actividades descritas en los contratos y convenios, instancias en las cuales los ejecutores informan sobre la ejecución de las acciones y metas, con una periodicidad mensual, reportándole al funcionario encargado de SAGARPA y a la CRYIS correspondiente.

2.9 Seguimiento de los apoyos

La normativa asegura la correcta entrega de los apoyos mediante evidencia en la entrega de los recursos para los fines establecidos, pero no contempla mecanismos de seguimiento de los apoyos que permitan valorar en qué medida éstos son conservados, aplicados y/o utilizados adecuadamente por los beneficiarios para el logro de los objetivos de mediano y largo plazo. Esto se considera un área de mejora, pues se requiere velar por el buen uso de los apoyos en el tiempo, especialmente para este Programa en que los resultados esperados de sustentabilidad no se obtienen sólo con la ejecución de las obras o la entrega de los apoyos, sino con el adecuado manejo de los recursos naturales.

Los Componentes que cuentan con seguimiento son el COUSSA y el PROGAN, y en el caso del segundo se tiene presupuestado ejecutar evaluaciones técnicas del cumplimiento de los compromisos para todos los beneficiarios apoyados, lo que permitirá verificar y fomentar el correcto manejo de los recursos naturales en la producción ganadera.

Es de señalar que si bien en algunos Estados se realizan visitas a proyectos para conocer el estado y uso de los apoyos entregados, no es una acción generalizada, homogeneizada, ni reglamentada para todos los Estados, pues depende de la voluntad de

las autoridades y la disponibilidad de recursos financieros, no existiendo en la normativa una definición respecto al seguimiento de los apoyos, en cuanto a frecuencia, metodología, responsabilidades, etc.

2.10 Monitoreo de la gestión del Programa

El monitoreo de la gestión del Programa es un elemento que no ha sido desarrollado cabalmente en su diseño, pues para ninguna de las modalidades de ejecución de los Componentes del Programa se realiza un monitoreo que utilice indicadores de desempeño. El único tipo de seguimiento corresponde a los avances físico-financieros que se entregan periódicamente; no obstante, estos avances son sólo informativos y se refieren al seguimiento del gasto de los recursos y a las hectáreas incorporadas al manejo sustentable en los Componentes COUSSA y Reconversión.

El único indicador al cual se le da seguimiento a nivel central es el comprometido con la Secretaría de Hacienda: “Hectáreas que aplican obras y prácticas sustentables”, y que corresponde a la acción de sólo un Componente (PROGAN).

La falta de un real monitoreo de la ejecución del Programa, con el uso de indicadores de gestión, no permite a los responsables de los Componentes del Programa y a las autoridades contar con información para actuar con proactividad y realizar las medidas necesarias en un momento determinado, tal como corregir una posible deficiencia en el cumplimiento de un indicador que presente bajos niveles de logro.

En este tema es de especial importancia el funcionamiento del SISER, por cuanto es una herramienta diseñada para realizar, entre otras cosas, el monitoreo del Programa.

2.11 Sistematización de la información generada por el Programa

El Programa presenta serios problemas en cuanto al registro y sistematización de información, de manera que le permita retroalimentar su gestión, pues si bien existe la voluntad de generar sistemas de información, en la práctica éstos no han sido eficaces.

A nivel de diseño se valora positivamente la existencia de los sistemas de información SISER y SIPROGAN, pues responden a una necesidad de generación y manejo de información del Programa a nivel central y estatal en un solo sistema. Los campos y variables incorporados en estos sistemas se evalúan positivamente, pues contienen la información necesaria para conocer las características de los beneficiarios, de los apoyos, y del estado de avance del proceso; además de las distintas consultas que puedan surgir sobre la ejecución del Programa.

En cuanto a la funcionalidad práctica de estos sistemas, en el año de la evaluación (2008) se encontraron dificultades que impactaron negativamente en la ejecución del Programa, especialmente en los Componentes COUSSA, Reconversión y PROGAN que basaron su funcionamiento en el uso de estos sistemas informáticos, sistemas que no funcionaron de manera óptima.

A nivel general, es posible concluir que la aplicación del SISER no funcionó a cabalidad en la mayoría de los estados del país (solo en Tamaulipas se observó su funcionamiento correcto), principalmente por la falta de voluntad en los estados para su implementación, pues fue considerado como una imposición u obligación más que como una herramienta de trabajo. A esto hay que sumarle la falta de equipamiento computacional y de personal con conocimientos adecuados a nivel de DDR y CADERS, así como la existencia de sistemas estatales propios. Todo lo anterior significó serios problemas, principalmente en el ingreso de las solicitudes al SISER, lo que afectó el desarrollo de las siguientes etapas del proceso, tales como la dictaminación, la generación de actas, etc. Se estima que el 40% de la información solamente fue posible de levantar en el SISER, lo que significó que en la mayoría de los Estados el proceso se llevara en forma paralela al Sistema.

Por su parte, el SIPROGAN también presentó áreas de mejora en su operación, específicamente en lo que respecta al proceso de captura, debido al escaneo de los documentos presentados como requisitos por los productores, causando saturación del sistema y un retraso en todo el proceso, entre otras razones por problemas de conectividad debido a la existencia de un solo servidor a nivel central. No obstante las dificultades, el SIPROGAN fue la principal herramienta para la ejecución del PROGAN, siendo su información utilizada en todas las etapas del proceso de producción del Componente.

Los Componentes ejecutados en modalidad de ejecución directa no cuentan con un sistema informático, no estimándose necesario, pues se estima suficiente el seguimiento de la respectiva CRY5 responsable.

2.12 Transparencia y rendición de cuentas

Respecto a la rendición de cuentas, las ROP contemplan la realización de una Cuenta Pública de los resultados del Programa a nivel central, lo que no es posible de evaluar, por cuanto no se ha ejecutado a la fecha de realización de este informe. A nivel de los Gobiernos Estatales, no se contempla esta normativa, ni se apreció la realización de acciones de rendición de cuentas, no respondiendo a la necesidad de dar a conocer públicamente los resultados del Programa en función de la transparencia.

Se estima que la Cuenta Pública planteada es pertinente y necesaria, pero no suficiente para dar cuenta en forma transparente de todo el proceso de ejecución de los Componentes del Programa. Complementariamente debieran generarse documentos que registren los resultados del Programa y que estén disponibles para toda la ciudadanía, como por ejemplo, memorias institucionales o balances de gestión.

Desde el punto de vista de los productores, se apreció un buen conocimiento de las fechas de aperturas de ventanillas y de la existencia de los Programas posibles de postular, así como de los resultados de la dictaminación de las solicitudes, ya que se utilizan distintos medios, como diarios locales, publicación de listados en ventanillas y contacto directo con los productores, lo que le da transparencia a la operación del Programa en este aspecto. No obstante, existe bajo conocimiento de los productores

respecto a las características y conceptos del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para Producción Primaria.

En general, respecto a los Componentes o apoyos ejecutados vía asignación directa, existe poco conocimiento por parte de la comunidad, e incluso de los mismos profesionales de SAGARPA y los Gobiernos del Estado. Si bien es adecuada la normativa de publicar los resultados en las páginas Web de los Agentes Técnicos, se considera este mecanismo como insuficiente, pues no permite una adecuada difusión de los proyectos a la comunidad en general y a nivel de los estados.

La posibilidad de realizar reclamos en la ejecución del Programa, por parte de los usuarios, se evalúa positivamente. Sin embargo, la inexistencia de formatos prefijados para los reclamos, con tiempos de respuesta establecidos y procedimientos de entrega de las respuestas, y sin el uso de campañas de difusión y fomento a la participación ciudadana, no entrega una absoluta transparencia al Programa, pues no permite conocer los contenidos de los reclamos ni cuantificar su magnitud.

2.13 Calidad en el servicio

La opinión de los beneficiarios respecto al acceso a los subsidios, a la calidad en la atención, al trato recibido, y en general a todo el proceso que implica la obtención de los apoyos y su utilización, es uno de los indicadores más relevantes que definen la calidad de los servicios. En el Programa evaluado no se han aplicado ni definido instrumentos que permitan medir la calidad del servicio en términos de la satisfacción de los usuarios del Programa. Lo anterior no permite detectar cuales son las principales fortalezas y debilidades desde el punto de vista de los clientes del Programa, lo cual es muy relevante para realizar modificaciones en busca de su mejoramiento.

Las opiniones de los beneficiarios se deben levantar mediante la aplicación de encuestas a una muestra representativa de usuarios, con el uso de preguntas cerradas que recojan la valoración de los usuarios respecto a distintas variables mediante la asignación de notas de evaluación a partir de las cuales se definen los niveles aceptables y de excelencia en la aprobación de cada uno de los ámbitos evaluados. Adicionalmente, las encuestas deberían incluir con preguntas abiertas que, una vez codificadas, complementen cualitativamente al análisis estadístico de las preguntas cerradas.

Las principales variables a ser evaluadas deben considerar la evaluación global de los distintos agentes que participan en la ejecución del Programa (SAGARPA, Secretaría del Estado, Agente Técnico, personal técnico, profesionistas y consultores, CADERS y DDR); además, se deben evaluar cada una de las etapas en la ejecución del Programa (difusión, postulación, selección, entrega de los apoyos y ejecución del proyecto), así como la percepción del productor respecto a los resultados obtenidos gracias al Programa (aumentos en la producción, en la conservación de los recursos naturales; en la capacidad de generar ingresos, en las condiciones de los mercados, etc.)

2.14 Incorporación de mejoras en la gestión del Programa

El Programa evaluado se ha conformado básicamente de la integración de los antiguos programas PIASRE y PROGAN, además de las acciones de pesca y acuicultura que provenían originalmente de SEMARNAT. De esta manera, resulta apropiado rescatar las buenas prácticas aprendidas en la operación en los años anteriores y las encontradas en la ejecución del año evaluado (2008), que se recomiendan sigan implementándose para una buena operación del Programa. A continuación se indican las principales buenas prácticas identificadas por Componente.

En el caso del COUSSA¹¹

- Establecimiento y operación de mecanismos claros y eficaces para concertar con los Estados y los municipios la determinación de prioridades, y la aplicación de recursos para las obras y prácticas de conservación y proyectos de reconversión (regiones con mayores índices de siniestrabilidad), lo que permite una buena focalización.
- Aplicación de recursos en el marco de proyectos integrales, lo que genera mayores impactos en los sectores rurales en cuanto a la conservación del suelo y agua.
- Planeación de las obras y prácticas de conservación con el involucramiento de tres niveles de gobierno.
- Utilización de metodología participativa a nivel local con productores, lo cual genera un compromiso en el manejo de los suelos.
- Distribución de los recursos en los municipios considerando como variable la evaluación de su desempeño, lo que premia y fomenta la buena gestión.
- Participación de Agente Técnico especialista (CONAZA) como ejecutor o supervisor, lo que permite esperar una buena aplicación de los lineamientos del Programa.
- Ejecución del Programa sólo en Municipios de Atención Primaria, lo cual permite aplicar una estrategia de focalización que considera criterios técnicos (grado de deterioro de los recursos naturales).
- Uso de procedimientos establecidos para evaluar y dictaminar los proyectos a apoyar, con participación paritaria del gobierno del estado y SAGARPA.

¹¹ Fuente: Elaborado utilizando el Informe de Evaluación de Consistencia y Resultados 2007 del Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestrabilidad Recurrente. SAGARPA-FAO, 2008.

- Uso de un sistema estandarizado para la administración y operación para el seguimiento, rendición de cuentas y transparencia en la administración de los recursos. (SITRAN – CONAZA).

En el caso de Reconversión Productiva:

- Ejecución del Programa sólo en zonas con altos índices de siniestrabilidad significa una estrategia de focalización que considera criterios técnicos.
- Uso de procedimientos establecidos para evaluar y dictaminar los proyectos a apoyar, con participación paritaria del gobierno del estado y SAGARPA.
- Definición técnica clara de las especies a reconvertirse, definidas localmente a nivel estatal, permite esperar un buen resultado económico de los proyectos apoyados.
- Uso de paquetes tecnológicos ya validados para la inducción en la conversión de cultivos aporta el conocimiento técnico necesario para una buena gestión.
- Enfoque de mercado de los proyectos de inducción.
- Asociación con los Sistemas Producto, lo que genera complementariedad en la producción para el mercado y economías de escala en la adquisición de los insumos y en las ventas de los productos, al estar agrupados los productores participantes.

En el caso del PROGAN¹²:

- Utilización del Padrón Ganadero, lo que facilita la identificación de los productores y sus características productivas tales como número de vientres, hectáreas y número de Unidades Productivas Pecuarias, lo cual permiten calcular el monto del Apoyo.
- La definición de compromisos con los beneficiarios empadronados, lo que incorpora el manejo sustentable de los recursos naturales en el mediano plazo.
- Mecanismos de transferencia de recursos hacia los beneficiarios bancarizados, lo cual disminuye la carga laboral en CADERS.
- Uso de un sistema de información propio, completo y manejado a nivel central, lo que agiliza el proceso administrativo.

¹² Fuente: Elaborado a partir del Informe Final de Consistencia y Resultados 2007. Programa de Estímulos a la Productividad PROGAN. SAGARPA – CONEVAL, 2008.

- Uso de criterios técnicos para fijar los compromisos (Coeficiente de Agostadero) y los montos de los apoyos a entregar (Unidades Animales).
- Cobertura nacional, lo que permite el acceso de todos los productores, promoviendo la competitividad del sector ganadero nacional y al mismo tiempo el manejo sustentable de los suelos.
- Operación en forma directa por SAGARPA, lo cual facilita la operación en los estados, el manejo de la información y el seguimiento.
- Realización de evaluaciones técnicas para entregar los apoyos desde el segundo año, lo que permite la entrega de los recursos de acuerdo a resultados.
- Evaluaciones técnicas, las cuales funcionan como mecanismo de supervisión y generan conciencia en los productores, lo que mejora la implementación de Programa.

En el caso de la Conservación de Recursos Genéticos:

- Condición de bien público del Componente, lo que justifica el manejo a nivel central, pues facilita su funcionamiento operativo y seguimiento.
- Creación de redes en el subsistema agrícola, lo que fomenta la participación de los agentes participantes en las actividades de conservación e integra los esfuerzos.
- Ejecución del Componente mediante Agentes Técnicos especialistas, como las universidades, lo que permite esperar una buena gestión del Programa.
- La construcción del Banco de Germoplasma Nacional, lo cual será un elemento fundamental para la conservación de especies.

En el caso de los Componentes relativos a la pesca y acuicultura:

- Existe competitividad y transparencia en la ejecución de las obras de rehabilitación de los sistemas lagunarios costeros gracias a las licitaciones nacionales e internacionales.
- Se espera un buen resultado de los proyectos ejecutados de obras, pues éstos están respaldados por estudios de factibilidad y de impacto ambiental.
- Participación de los Estados en la identificación de las obras o planes de ordenamiento, lo cual recoge las demandas locales.
- Participación de los productores en la definición de las obras, lo que permite esperar una buena utilización de las obras de rehabilitación.

Finalmente, en la elaboración de este informe, y según los temas planteados en los Términos de Referencia de este estudio, han surgido diversas áreas con posibilidades de mejora para incrementar la eficiencia y eficacia, destacando las siguientes:

- Agilización del acuerdo entre las Delegaciones de SAGARPA y los Gobiernos Estatales para evitar atrasos en términos de tiempo, lo cual facilitaría todo el proceso de ejecución del Programa para los Componentes en coejercicio.
- Definición de responsables y encargados técnicos para el Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria como un Programa único.
- Establecimiento y obligatoriedad de los plazos para la firma de acuerdos y el inicio de la ejecución del Programa.
- Articulación del Programa con otros programas federales y estatales.
- Seguimiento, monitoreo y acompañamiento de los Componentes más allá de la entrega de los apoyos, en una visión de más largo plazo, considerando el Fin y el Propósito del Programa.
- Levantamiento de información de los indicadores del Programa definidos en la nueva Matriz de Indicadores de Resultados.
- Retroalimentación de parte de los productores de los resultados y aportes del Programa.
- Cumplimiento de los tiempos establecidos para la ejecución de las etapas definidas (presentación de solicitudes, evaluación y entrega de los recursos) en el circuito operativo.
- Difusión del Componente Reconversión, de manera que permita una mayor demanda e interés por parte de los productores, lo que aumentaría su eficacia.
- Claridad en la aplicación de criterios e instrumentos de evaluación, de manera que permita hacer más transparente la selección de las solicitudes, especialmente para la modalidad de ejecución directa.
- Instrumentación de una efectiva complementariedad entre Programas (Adquisición de Activos Productivos y Soporte) con el Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria, con el objeto de lograr sinergias.
- Realización de acciones para la replicabilidad de las obras y prácticas que se apoyan para el uso sustentable de los recursos.
- Mejoramiento de las capacidades de los evaluadores técnicos del PROGAN y, en general, de los consultores y profesionales de las delegaciones de SAGARPA y de las Secretarías de los Estados en temas de Desarrollo Sustentable.

- Instrumentación de mecanismos efectivos para la rendición de cuentas del Programa.
- Homologación y mejoramiento de la infraestructura física y tecnológica en las oficinas ejecutoras (CADERS y DDR).

Cada uno de estos temas ha sido descrito de manera más amplia en el Capítulo de conclusiones y recomendaciones.

2.15 Valoración global del funcionamiento y operación del Programa

En términos generales la operación y funcionamiento del Programa se valora positivamente, pues los bienes o servicios definidos en el diseño de los Componentes del Programa se han entregado en la práctica, se han utilizado las modalidades de producción establecidas y se ha atendido a la población definida como objetivo.

Si bien se encontraron áreas de mejora, las cuales eran de esperarse considerando el periodo de ajuste programático de SAGARPA requerido y los cambios en el modelo de implementación, es posible concluir que sí existe correspondencia entre el funcionamiento, operación y el diseño del Programa evaluado.

No obstante lo anterior, se debe tener presente que a la fecha evaluación, el Programa no había sido ejecutado plenamente, por lo cual no se pudieron evaluar acciones que aún no han sido ejecutadas, como por ejemplo las evaluaciones técnicas del PROGAN que se ejecutarán a partir del segundo año, o actividades como la rendición de cuentas y el cierre final del Programa.

Capítulo 3

Conclusiones y Recomendaciones

A continuación se presentan las principales conclusiones y recomendaciones originadas de la evaluación del funcionamiento y operación de Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria, clasificadas según el problema que se espera resolverá con su implementación.

➤ Arreglo institucional para la operación del Programa

La correcta ejecución del Programa en su modalidad de coejercicio requiere de un trabajo coordinado entre las Delegaciones de SAGARPA y los Gobiernos Estatales, lo que no se ha logrado plenamente en todos los Estados, debido a que a pesar de que la relación está institucionalizada en la firma de Convenios de Cooperación y Anexos Técnicos, ésta aún depende de las relaciones personales entre las autoridades y funcionarios de ambos estamentos, no siendo siempre el Delegado de SAGARPA un interlocutor válido para las autoridades del Estado.

Los Componentes del Programa funcionan en forma independiente en las distintas áreas técnicas involucradas, sin una coordinación ni integración que le dé un enfoque de “Programa” único. Esto ocurre porque la nueva estructuración programática de SAGARPA solo consideró un cambio en el diseño, el cual no fue acompañado de una reestructuración de la organización a nivel central y estatal, así como tampoco de la designación de una unidad coordinadora del Programa.

Se encontraron dificultades en la operación práctica del Programa, especialmente en los CADERS y DDR, debido a necesidades no resueltas en la disponibilidad de recursos materiales tales como infraestructura, equipamiento tecnológico y flota vehicular, además de una insuficiente dotación de recursos humanos debido principalmente al Programa de retiro voluntario que se ha implementado en la Secretaría y a que no ha sido acompañado de la contratación de funcionarios, así como al desconocimiento de los conceptos asociados al desarrollo sustentable por parte de los funcionarios locales.

Recomendaciones:

- Se recomienda **crear una Unidad Coordinadora del Programa** a nivel central, con su correspondencia a nivel de las Delegaciones, dotándola de autoridad en la normativa, que permita integrar las acciones, manejar la información y coordinar las acciones del Programa. En el nivel estatal, esta Unidad podría radicar en las Subdelegaciones de Planeación y Desarrollo Rural, pues los recursos naturales son un tema transversal.

- Al respecto, se recomienda también **actualizar el Reglamento Interno y sus respectivos manuales de organización**, indicando las unidades y funciones para operar el Programa.
- Se recomienda **realizar un diagnóstico de la disponibilidad y necesidades de infraestructura y equipamiento** a nivel de las Delegaciones, CADERS y DDR. Para tal efecto, se debieran definir estándares mínimos según una tipología, que considere variables tales como población atendida y ubicación geográfica y, a partir de estos estándares, determinar las necesidades particulares de las dependencias y en consecuencia diseñar un plan de mejoramiento y dotación de equipamiento, vehículos, servicios, etc.
- Se recomienda **definir la dotación óptima de los CADERS y DDR según la población atendida, proyectos apoyados, ruralidad**, etc., mediante un estudio realizado para tal efecto. Posteriormente reordenar el número de funcionarios necesarios para una adecuada operación.
- Para mejorar el desempeño de los funcionarios, se debiera **implementar un Sistema de Evaluación de Desempeño del Personal**, que permita evaluar a los funcionarios y fomentar su buen desempeño, definiendo un instrumento de evaluación y estímulos o sanciones según los resultados de ésta.
- **Capacitar a los funcionarios** de los CADERS y DDR en temas como computación, manejo sustentable de los recursos naturales, atención al cliente, etc. Adicionalmente, a nivel de las Delegaciones se debiera reforzar los conocimientos respecto a los temas relacionados al desarrollo sustentable y al manejo de los recursos naturales.

➤ **Proceso de presupuestación del Programa**

La definición del presupuesto del Programa no se ha realizado en función de la obtención de resultados (Fin y Propósito) del Programa, no estando alineadas las instituciones involucradas (SAGARPA, Hacienda y Congreso) respecto a estos objetivos, siendo los montos históricos los que han predominado. Esto ha ocurrido por que el Programa se encuentra en una etapa de maduración respecto a cuales son sus objetivos y resultados esperados (ver análisis de diseño), además que inicialmente es necesario definir y cuantificar las poblaciones objetivos, metas e indicadores para todos los Componentes del Programa, que permitan contar con información para evaluar la eficacia y eficiencia en la ejecución de éste, que sirva de base técnica para alinear a los involucrados en la presupuestación hacia una gestión por resultados.

Recomendación:

Se recomienda levantar una Línea de Base del Programa a partir de los indicadores establecidos en la Matriz de Indicadores de Resultados y, a partir de ello, orientar la solicitud de presupuesto y la discusión en el proceso de presupuestación con el fin de lograr las metas establecidas, considerando los avances anuales y los costos unitarios de los productos de cada Componente.

➤ **Planeación de la operación del Programa**

Se tienen áreas de mejora en cuanto a las estrategias que orienten la gestión del Programa hacia el logro de resultados, ya que cada Componente opera en forma independiente, lo que muestra que no opera como Programa único, en el que se distribuyan los recursos entre Componentes según objetivos y metas establecidas teniendo como contexto al Programa como un todo.

El diseño del Programa consideró un proceso participativo de planeación a nivel central, pero no un proceso de participación a nivel de los estados, lo que le confirió cierta rigidez al Programa. Tampoco se tuvo una difusión y retroalimentación a nivel local, que permitiera incorporar las diferencias regionales.

Respecto a la planeación de la operación, se encontraron dificultades en la operación práctica del Programa a nivel de los Estados, debido a la inexistencia de manuales de procedimientos, guías operativas y/o lineamientos para el Programa que orientaran de buena forma su operación (sólo se difundieron lineamientos específicos para los Componentes COUSSA y PROGAN).

Recomendaciones:

- En el proceso de planeación del Programa se recomienda tener como referentes a las metas y los indicadores de la Matriz de Indicadores de Resultados, de manera que se busque el logro de las metas y objetivos plasmados en el diseño del Programa.
- Se recomienda también elaborar un manual de procedimientos, guía operativa y/o lineamientos de operación para el Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria, que incluya todos sus Componentes y que sea una herramienta para su operación.

➤ **Articulación de la operación del Programa con otros programas federales**

El Programa no presenta integración con otros programas o planes de desarrollo rural en los Estados, así como tampoco acciones complementarias que potencien sus impactos en beneficio de los recursos naturales. Esto se debe a que la normativa del Programa no contempla ni define la necesidad de esta integración, y a que la Comisión Intersectorial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), en la práctica, no opera a nivel estatal, debido a que es encabezada por el Delegado de SAGARPA, pero no cuenta con la autoridad jerárquica y política para hacerlo de manera efectiva.

Se contempla la búsqueda de complementariedad entre las solicitudes presentadas por ventanilla mediante la valoración de este criterio en la selección de las propuestas presentadas en coejercicio; no obstante, este método no es suficiente para asegurar dicha complementariedad, porque las solicitudes de los apoyos se evalúan en forma independiente y no como un proyecto integrado.

Recomendaciones:

- La Unidad Coordinadora Responsable del Programa propuesta anteriormente, debiera ser el enlace y articularse con otros programas e instituciones relacionadas a los recursos naturales en el estado (SEMARNAT, CONAGUA, etc.)
- Se recomienda también utilizar una solicitud única de una manera conjunta e integral para los productores que quieran postular a más de un programa de SAGARPA, permitiendo evaluar las complementariedades y dictaminar las solicitudes conjuntamente en función de la obtención de mejores impactos de los apoyos.
- Fortalecer en los Estados la ejecución de proyectos integrales, mediante la difusión y capacitación de los lineamientos del COUSSA; así como mantener la participación de CONAZA como ejecutor o supervisor de este Componente en los estados que lo necesiten, para lo cual habría que hacer una evaluación en todos los estados sobre su gestión en el año 2008.

➤ Atención de la población objetivo

El Programa como tal no cuenta con una estrategia operativa que le permita atender su población objetivo, debido a que no existe una definición única de esta población como Programa. No obstante, los Componentes sí presentan estrategias e instrumentos que aseguran que se llega a la población objetivo establecida para cada uno de ellos: Municipios Prioritarios (COUSSA); Géneros prioritarios de recursos fitogenéticos (Conservación Rec. Gen.); Zonas de bajo potencial productivo (Reconversión); Zonas y especies definidas en Programas y Planes Rectores Regionales (Ordenamiento Pesquero); Sistemas con alteraciones y que requieran intervención (Obras de rehabilitación Sistemas Lagunarios Costeros); y Productores ganaderos con más de cinco Unidades Animales (PROGAN). El avance en las coberturas respecto a las poblaciones no fue posible de medir, por que no se contó con información.

El ejercicio del Programa en el año 2008 presenta un buen nivel de eficacia, si se considera el indicador comprometido con la Secretaría de Hacienda: “Millones de hectáreas con prácticas de conservación, rehabilitación y mejoramiento de suelos en uso agropecuario”; que alcanzó un valor de 65 millones, por sobre los 52 millones comprometidos, debido principalmente a la alta demanda del PROGAN que sobrepasó las expectativas.

La definición de estratos de productores definida por el Programa, con base en el nivel de activos, se estima no presenta mayor dificultad, porque el Programa no define su población objetivo considerando la estratificación ni la condición social de los productores, siendo utilizada esta estratificación sólo para definir los porcentajes de los aportes de los productores, y el nivel de activos está directamente relacionada con las capacidades de pago. La exigencia del PEF, en el sentido de que el 50% de los recursos debe canalizarse hacia los productores de bajo nivel de ingresos, no fue posible de verificar y se estima que no se justifica desde el punto de vista del uso sustentable de los recursos naturales.

Los porcentajes de subsidio que entrega el Programa se consideran adecuados para todos los Componentes, excepto para Reconversión Productiva, pues se estima que los porcentajes de apoyos público son bajos comparativamente a los demás Componentes del Programa (30% aporte a nivel bajo y 20% a nivel medio y alto de activos).

Recomendación:

- Sistematizar la información de los productores que recibieron apoyos del Programa, de manera de conocer la distribución de sus variables socioeconómicas, especialmente de su nivel de activos y, a partir de ello, obtener información importante para la focalización del Programa.
- Analizar la posibilidad de eliminar el requisito del cumplimiento de que el 50% de los recursos en coejercicio se canalice a productores de bajo y nulo nivel de activos y, en lugar de ello, canalizar los recursos a la población objetivo de acuerdo a los criterios de focalización que se establezcan.

➤ **Dictaminación de solicitudes y proyectos**

La selección de las solicitudes y proyectos del Programa presenta posibilidades de mejoramiento, pues en el caso de la operación directa no se cuenta con los instrumentos (pautas) y documentos (informes) que den cuenta de los criterios usados en la evaluación por el COTEN. Por otra parte, si bien en los estados se utiliza una cédula de evaluación con la asignación de puntajes en la dictaminación en coejercicio, el puntaje final no es el único criterio que define la selección, pues se utilizan otros criterios no incorporados en la pauta. En general, los puntajes no son publicados, por lo que no es posible comprobar la aplicación rigurosa de éstos en la evaluación.

No obstante lo anterior, la normativa del Programa y la operación de sus Componentes permite esperar que se respeten las prioridades definidas a nivel nacional y estatal, pues sólo se apoyan solicitudes y acciones en los municipios, acuíferos, cultivos, géneros, especies, sistemas lagunarios costeros y de aguas interiores, que cumplen con los requisitos definidos en las ROP.

Recomendaciones:

- Diseñar un sistema de evaluación de los proyectos estratégicos, definiendo pautas, variables y criterios estandarizados, así como informe tipo que registre la justificación técnica en la aprobación de proyectos estratégicos, según sus objetivos, resultados esperados, indicadores, etc., que permita su evaluación posterior.
- Permitir la incorporación en la cédula de evaluación criterios locales, pero que sean expresados en la asignación de puntajes. Además incorporar en la cédula de evaluación otros criterios relevantes al logro de los objetivos del Programa, como la superficie de suelo conservada que refleja el indicador de Propósito; y si un proyecto tiene continuidad en el tiempo, para fomentar el financiamiento de proyectos de mediano plazo.

- Monitorear la dictaminación de las solicitudes para asegurar que se respeten los puntajes obtenidos al utilizar la cédula de evaluación y su ranking. La publicación obligada de los puntajes en el listado de solicitudes seleccionadas podría también conferirle transparencia al proceso de dictaminación.

➤ **Orientación de los recursos del Programa**

La orientación de los recursos financieros, desde el punto de vista de los recursos naturales, presenta una alta concentración hacia el “Suelo y Agua” (89%), con bajos porcentajes para los recursos genéticos (4%) y los recursos pesqueros y acuícolas (7%) debido a las prioridades políticas definidas en el PEF. Esta distribución es adecuada, pues el suelo y agua es el principal recurso natural. No obstante, los presupuestos hacia los recursos genéticos deberán aumentar para implementar las estrategias pecuarias, de microorganismos y pesqueras que se elaboraron en el año 2008.

La distribución de los recursos según regiones responde a la focalización realizada de municipios (COUSSA y Reconversión), los Planes Regionales Rectores (obras de rehabilitación y ordenamiento pesquero), la demanda nacional (PROGAN) y las necesidades estratégicas nacionales (conservación de recursos genéticos), siendo correcta su orientación, debido también a que consideran las propuestas de los estados según sus demandas históricas.

Las inversiones y obras financiadas por los apoyos se ajustan a lo establecido en las ROP, encontrándose como única observación que en algunos estados el COUSSA no presenta proyectos integrales, básicamente debido a la falta de capacidades para formular iniciativas de este tipo por parte de los productores y operadores. En este sentido, se evalúa positivamente la participación de CONAZA como ente especializado en la ejecución de este Componente.

Recomendaciones:

- Se recomienda que el Componente Conservación de Recursos Genéticos cuente con un mayor presupuesto una vez terminadas las estrategias pecuarias, de pesca y acuicultura y microorganismos, de manera que permita la implementación de estas estrategias.
- También se recomienda aumentar los porcentajes de aporte público para el Componente Reconversión Productiva, de manera de aumentar la demanda e interés por parte de los productores. Se podrían considerar valores similares al COUSSA, considerando que son apoyos con objetivos comunes.

➤ **Cumplimiento del proceso operativo**

En general existió un atraso en la ejecución de los apoyos que operaron en coejercicio, debido al proceso de aprendizaje que significó su primer año de ejecución. Por otra parte también hubo dificultades y rezagos en la firma de los Anexos Técnicos entre SAGARPA y los Gobiernos Estatales, que atrasó el inicio de la operación del Programa.

La ejecución de los recursos no presentó mayores problemas, devengándose un alto porcentaje de los recursos destinados al Programa, principalmente gracias al seguimiento realizado mediante los avances físicos–financieros y a la adecuada radicación de los recursos en el pari passu de los gobiernos federal y estatal.

Para los Componentes ejecutados en operación directa no se han definido ni normalizado Informes de Avances Físico-Financieros, así como tampoco se contó con información que permitiera evaluar el cumplimiento de su proceso operativo.

Recomendaciones:

- Adelantar los plazos de todas las etapas de operación en coejercicio y establecerlas como normativa en las ROP, de manera de contar con el tiempo suficiente para realizar en forma correcta cada una de las actividades para la adecuada entrega de los apoyos.
- Con el fin de lograr la firma oportuna de los Convenios y Acuerdos Técnicos en los estados, se debiera diseñar un Protocolo de actividades y definirles fechas para que se realicen en los estados por las Delegaciones, de manera de monitorear su cumplimiento para lograr la firma oportuna de los Anexos Técnicos.
- Realizar difusión y promoción a nivel de las localidades sobre los elementos que implica el Componente de Reconversión productiva, especialmente de los beneficios que se obtienen en el mediano plazo. Para esto se pueden realizar actividades de extensión y promoción, como por ejemplo, días de campo, giras o charlas en que se muestren proyectos ejecutados de manera exitosa.

➤ **Seguimiento de los apoyos**

Salvo en los casos del COUSSA y PROGAN, la normativa no contempla que se realicen acciones de seguimiento de los apoyos en los estados, de manera que permitan asegurar que éstos sean utilizados adecuadamente para el logro de los objetivos de mediano y largo plazo, elemento importante para este Programa que busca el desarrollo sustentable.

Recomendación:

Dentro de las evaluaciones periódicas que se realicen al Programa, se recomienda incorporar acciones de seguimiento de los apoyos entregados a los productores, especialmente para los Componentes COUSSA, Reconversión Productiva y obras de rehabilitación de sistemas lagunarios costeros, de manera de evaluar el uso adecuado de los apoyos en el mediano plazo y su contribución al logro de los resultados del Programa.

➤ **Monitoreo de la gestión del Programa**

El Programa no contempló la realización de un monitoreo periódico con el uso de indicadores de desempeño, porque el seguimiento que se realiza es sólo físico-financiero, lo que no permite a los responsables de los Componentes del Programa contar con información y evaluar periódicamente su avance para corregir deficiencias en el cumplimiento de indicadores.

Recomendación:

Utilizar el SISER para realizar el monitoreo de la gestión, una vez que esté implementado y funcional en todo el país, entregándole esta función a la Unidad Coordinadora del Programa propuesta anteriormente, quien debe definir los indicadores a monitorear a partir de los definidos en la Matriz de Indicadores del Programa.

➤ **Sistematización de la información generada por el Programa**

Los sistemas informáticos SISER y SIPROGAN, diseñados para la ejecución y manejo de información del Programa, se evalúan positivamente a nivel de diseño. No obstante, la aplicación práctica de ambos presenta amplio margen de mejora en la mayoría de los estados, principalmente por la falta de voluntad para su utilización en los estados, además de la falta de condiciones institucionales propicias para su operación, tales como el adecuado equipamiento computacional y el personal calificado para su operación.

Recomendación:

- Fortalecer la implementación del SISER a mediano plazo, en forma gradual, con un acompañamiento y asistencia técnica del nivel central, estableciendo claramente su obligatoriedad en la normativa del Programa.
- Realizar capacitación y sensibilización a los funcionarios en el uso del SISER, demostrando los beneficios del sistema como herramientas de gestión.
- Mejorar la conectividad del SISER y SIPROGAN, fortaleciendo los enlaces y la disponibilidad de servidores a nivel estatal.

➤ **Transparencia y rendición de cuentas**

No fue posible evaluar la operación de las acciones indicadas en las ROP como parte de la rendición de cuentas, debido a que a la fecha de realización de este informe aún no se habían realizado la cuenta pública y la publicación de los resultados en las páginas Web de agentes técnicos y de SAGARPA. Sin embargo, si bien estas acciones se consideran pertinentes, se estima son insuficientes para una adecuada transparencia del Programa, ya que no consideran la elaboración de informes de resultados disponibles para el público en general, así como tampoco existe un sistema de reclamos formal y estandarizado a nivel nacional, que promueva la participación ciudadana.

Respecto al conocimiento de los productores del proceso de operación del Programa, se estima existe adecuada información de las aperturas de ventanillas y de los resultados de la evaluación de las solicitudes, aunque existe bajo conocimiento por parte de los productores de los conceptos y objetivos del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria.

Recomendación:

- Se recomienda que la Cuenta Pública a realizarse debe indicar el detalle de los resultados de cada uno de los Componentes en coejercicio y en modalidad de ejecución directa (tipo de apoyo, recursos solicitados y ejecutados, número de beneficiarios, hectáreas intervenidas, proyectos estratégicos, etc.)
- También se recomienda elaborar documentos que informen los resultados del Programa (memoria institucional, informe de gestión, etc.) y que éstos se encuentren disponibles digitalmente para el público en general.

➤ **Calidad en el servicio**

No es posible conocer la opinión de los usuarios respecto al Programa, de manera que permita mejorar la calidad del servicio, pues no existe un sistema, ni instrumentos, que permitan medir la satisfacción de los usuarios y detectar las debilidades y las fortalezas según los propios clientes.

Recomendación:

- Implementar un sistema de atención de reclamos que permita recibir, sistematizar y hacer seguimiento de los reclamos recibidos. Para esto habría que diseñar formatos estándares para recepción y respuestas de los reclamos, e implementar un sistema informático sencillo que permita hacer el seguimiento de ellos.
- Implementar un sistema de evaluación de satisfacción de usuarios con el uso de encuestas aplicadas a muestras representativas, las cuales recojan las percepciones y el grado de satisfacción de los beneficiarios. Las variables mínimas

que debieran considerarse son: Evaluación global de agentes participantes (SAGARPA, Secretaría del Estado, CADE y DDR); Evaluación de la calidad de las etapas del proceso operativo (difusión, postulación, selección, entrega de los apoyos y ejecución del proyecto); Percepción del beneficiario respecto a los impactos del Programa; y Evaluación de expectativas, lealtad y problemas.

- Considerar de manera formal, y mediante el uso de instrumentos, la opinión de las distintas instancias participantes en los Gobiernos Estatales. Para ello, se recomienda realizar un proceso de consulta en los estados que recoja la opinión respecto a las fortalezas, debilidades y, especialmente, de las posibles mejoras para la operación del Programa.

➤ **Incorporación de mejoras en la gestión del Programa**

El Programa evaluado se ha conformado básicamente por la integración de los antiguos programas PIASRE y PROGAN, además de las acciones de pesca y acuacultura que provenían originalmente de SEMARNAT. De esta manera, muchas de las acciones y prácticas que han sido evaluadas positivamente se han mantenido en la operación del año 2008, lo que se evalúa positivamente, pues le confiere continuidad al Programa.

➤ **Valoración global del funcionamiento y operación del Programa**

La operación y funcionamiento del Programa se evalúa positivamente, pues los Componentes diseñados para el Programa se han implementado, se han utilizado las modalidades de producción consideradas en el diseño y se ha atendido la población objetivo identificada para cada Componente. Todo lo anterior, permite señalar que existe correspondencia entre el funcionamiento y operación y el diseño del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria.

Bibliografía

- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación - SAGARPA, 2008. Términos de Referencia para la Evaluación Externa Evaluación del Funcionamiento y Operación del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria. México.
- Matriz de Marco Lógico del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación - SAGARPA, CEPAL, FAO. 2008. Evaluación de Diseño del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación - SAGARPA, 2007. Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012. México
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación - SAGARPA, 2008. Lineamientos Operativos del Componente de Conservación y uso sustentable de suelo y agua, del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para a producción primaria.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación – SAGARPA, 2008. Lineamientos Operativos del Componente de Conservación y Uso Sustentable de suelo y agua, del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para a producción primaria. SAGARPA. 2008.
- Diario Oficial de la Federación, 2007. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Reglas de Operación de los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. México, DF
- Diario Oficial de la Federación, 2008. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Reglas de Operación de los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. México, DF
- Diario Oficial de la Federación, 2001. Ley de Desarrollo Rural Sustentable, México D.F.
- Diario Oficial de la Federación, 2007. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, México D.F.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, 2007. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007-2012.

- CONABIO, 2006. Estrategia Nacional sobre la Biodiversidad de México. México.
- Ministerio de Agricultura, Adimark Quality y FOCUS. 2005. Satisfacción de los Usuarios de los Programas del Instituto de Desarrollo Agropecuario, Informe Final Santiago, Chile.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2008. Manual del Usuario SISER: Registro de Solicitudes 2008, Anexo 3, 3-A y 5; Versión 2.0.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2008. Manual del Usuario SISER: Dictaminación, Versión 1.0
- Convenio de Colaboración entre la Delegación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación en el Estado de Oaxaca y la Comisión Nacional de las Zonas Áridas para el Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria con asignación de recursos PESA PEF 2008.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Manual de Organización General de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. 2001.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Manual de Organización SAGARPA. Delegación Estatal en Yucatán. 1998.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. 2001.
- Programa de Ordenamiento Pesquero y Acuícola del Estado de Yucatán. Secretaría de Fomento Agropecuario y Pesquero. Gobierno del Estado de Yucatán. 2008.
- Programa de Ordenamiento Pesquero y Acuícola del Estado de Yucatán. Gobierno del Estado de Yucatán.2008.
- Término de referencia del proyecto: “Programa Rector Nacional: Diagnostico y Planeación Regional de la Pesca y la acuicultura en México” CONAPESCA. 2008.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social. Evaluación de Consistencia y Resultados 2007. Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera (PROGAN), 2008.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y FAO México. Informe de Evaluación de Consistencia y Resultados 2007. Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestrabilidad Recurrente (PIASRRE), 2008.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Tamaulipas. 2008. Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable. Ciudad Victoria, Tamaulipas.

- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo. 2008. Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable. Morelia, Michoacán.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Jalisco. 2008. Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable. Guadalajara, Jalisco
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Chiapas. 2008. Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Yucatán. 2008. Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable. Mérida, Yucatán.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Guerrero. 2008. Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable. Chilpancingo, Guerrero.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Oaxaca. 2008. Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable. Oaxaca, Oaxaca.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Chiapas. 2008. Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable. Villa Hermosa, Tabasco.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Jalisco. 2008. Anexo Técnico de Ejecución Federalizada para el Desarrollo del Programa Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria 2008. Guadalajara, Jalisco.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Tamaulipas. 2008. Anexo Técnico de Ejecución Federalizada para el Desarrollo del Programa Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria 2008. Ciudad Victoria, Tamaulipas.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Tabasco. 2008. Anexo Técnico de Ejecución Federalizada para el Desarrollo del Programa Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria 2008. Villa Hermosa, Tabasco.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Yucatán. 2008. Anexo Técnico de Ejecución Federalizada para el Desarrollo del Programa Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria 2008. Mérida, Yucatán.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Guerrero. 2008. Anexo Técnico de Ejecución Federalizada para el Desarrollo del Programa Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria 2008. Chilpancingo, Guerrero.

- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Michoacán. 2008. Anexo Técnico de Ejecución Federalizada para el Desarrollo del Programa Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria 2008. Morelia, Michoacán.

Anexo 1

Preguntas de Evaluación y sus respuestas

Evaluación de la operación del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria

a) Arreglo institucional para la operación del Programa

1. ¿El diseño e implementación del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria fueron acompañados de un proceso de reestructuración de las instancias y unidades responsables al interior de la SAGARPA y en el ámbito de los Gobiernos Estatales, para asegurar que su funcionamiento responda a la lógica y objetivos del nuevo Programa?

Respuesta: No.

La estructura de la SAGARPA mantuvo la misma estructura respecto a las unidades que existían anteriormente a la implementación del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria. En los estados, esta estructura está basada en una organización sectorial de Subdelegaciones de Planeación, Agropecuaria y de Pesca, estructura que se mantuvo sin cambios con la creación del Programa de Uso Sustentable; estando las distintas Subdelegaciones a cargo los Componentes en forma separada: Reconversión en la Subdelegación Agropecuaria, COUSSA en la de Planeación, PROGAN en la Unidad de COTECOCA y los Componentes de Ordenamiento Pesquero y Obras de Rehabilitación en la Subdelegación de Pesca. La estructura a nivel de Delegaciones responde a la estructura del nivel central de SAGARPA, la cual también tiene una lógica sectorial con las Subsecretarías de Agricultura, Desarrollo Rural, Coordinación de Ganadería y CONAPESCA.

A nivel de los Gobiernos Estatales tampoco se encontraron cambios respecto a su estructura con la nueva programática, manteniéndose también una estructura sectorial similar a la de SAGARPA, con Direcciones de Desarrollo Agrícola, Desarrollo Ganadero, Pesca y Acuicultura y Desarrollo Rural¹³.

En las visitas a los estados¹⁴, se pudo evidenciar que en todos ellos la única modificación de la organización realizada con la implementación del Programa se refiere al funcionamiento de los Comités Técnicos de Evaluación y sus grupos auxiliares de trabajo, integrados en forma paritaria entre SAGARPA y el Gobierno del Estado, y encargados básicamente de dictaminar las solicitudes en los Componentes que son ejecutados en coejercicio. No obstante, estas nuevas instancias significaron sólo una asignación de responsabilidades adicionales a los funcionarios de ambas entidades, pero sin un cambio real en las responsabilidades y en la estructura institucional, que permita asegurar un adecuado funcionamiento del nuevo Programa.

¹³ Las Direcciones y los nombres de éstas son distintas en cada Estado. No obstante, esta es la estructura típica encontrada.

¹⁴ Se visitaron los Estados de Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Tamaulipas, Jalisco, Yucatán, Tabasco, Veracruz y Chihuahua.

2. ¿En qué medida las *atribuciones* de los distintos órganos e instancias ejecutoras del Programa, definidas en el Reglamento Interior de la Secretaría, siguen siendo pertinentes y mantienen congruencia con las Actividades del nuevo Programa?

Respuesta: No Aplica.

Las atribuciones de los distintos órganos e instancias ejecutoras de las actividades del Programa definidas en el Reglamento Interno (2001) no son pertinentes ni son congruentes con el nuevo Programa. Si bien el Reglamento Interior de la SAGARPA, en su Sección III: De la Dirección General de Apoyos para el Desarrollo Rural, indica las siguientes funciones, que tienen que ver con el uso sustentable de los recursos naturales:

VIII. Apoyar la reconversión productiva y el uso de prácticas de agricultura y pesca sostenible en regiones con alta vulnerabilidad, mediante el diseño de estrategias y mecanismos adecuados a las condiciones regionales.

IX. Establecer, en coordinación con las dependencias competentes, programas, procedimientos y mecanismos para el desarrollo de una producción agroalimentaria sostenible y el uso apropiado de los recursos naturales, en las regiones de mayor vulnerabilidad ante factores adversos a la actividad agropecuaria, acuícola y pesquera.

Estas funciones están relacionadas con los objetivos del Programa evaluado, y son expresadas en forma general como objetivos que fundamentan la ejecución del Programa por parte de SAGARPA. No obstante, como se analizará a continuación, su operatividad no es recogida completamente en la organización de SAGARPA a Nivel Central ni en las Delegaciones.

Si se analizan las funciones definidas en el “Manual de Organización General de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación”¹⁵, es posible encontrar las siguientes unidades y funciones relacionadas al Programa de Uso Sustentable para los Recursos Naturales:

- La Subsecretaría de Agricultura tiene como función la de “Promover la conservación y uso racional de los recursos fitogenéticos para la agricultura, así como su registro y seguimiento.
- La Dirección General de Apoyos para el Desarrollo Rural tiene como función: Coordinar el desarrollo de programas orientados a la inversión y a la capacitación rural, que fomenten alternativas de empleo e ingresos, actividades de transformación y generación de valor agregado, construcción de obras y *la realización de acciones orientadas al uso apropiado y sostenible de los recursos naturales y la reconversión productiva en las regiones de menor desarrollo relativo.*

¹⁵ El Manual de Organización General responde a la estructura y objetivo del Reglamento Interno, con el propósito de constituir un instrumento que contribuya a que el ejercicio de las atribuciones de la Secretaría se realicen de manera ágil, eficiente y transparente.

- La Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA) tiene como función “Proponer e implementar los lineamientos, normas y estrategias para el aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros y acuícolas, así como los esquemas para la sanidad y el ordenamiento pesquero y acuícola; asimismo, participar en los trabajos de los Comités Consultivos de Normalización en materia de pesca y acuacultura” así como de “Desarrollar programas de infraestructura pesquera y acuícola, a través de la realización de estudios, proyectos y construcción y conservación de obras de rehabilitación de sistemas lagunarios costeros y de obras pesqueras y acuícolas,

De esta manera, la normatividad general de la organización de SAGARPA solo indica explícitamente, como funciones de una unidad, los Componentes relacionados con pesca y acuacultura (Planes de Ordenamiento y Obras de rehabilitación); con la Conservación de los Recursos Fitogenéticos; y con Reconversión Productiva. No se indican explícitamente a los responsables de los Componentes COUSSA y PROGAN.

Por otra parte, si se analizan las funciones definidas en el “Manual de Organización SAGARPA para las Delegaciones¹⁶”, es posible encontrar las siguientes funciones relacionadas al Programa de Uso Sustentable para los Recursos Naturales, con sus unidades correspondientes:

- La Subdelegación Agropecuaria tiene como función “Apoyar a la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAT) en la conservación de suelos agrícolas, pastizales y bosques, promoviendo la aplicación de técnicas y procedimientos conducentes”, además de “Realizar estudios para el manejo y rehabilitación de agostaderos y pastizales y establecimiento de praderas, así como para el uso adecuado de otros recursos destinados a la alimentación animal”.
- El Programa de Fomento Agrícola tiene como función “Participar con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en la conservación de suelos agrícolas, pastizales y bosques”.
- El Programa de Desarrollo Pecuario indica entre sus funciones: “Participar en la elaboración de estudios y proyectos tendientes a la conservación del suelo y agua con fines pecuarios y cambio del uso del suelo, así como en el establecimiento de metodologías y lineamientos en la materia”.

De esta manera, la normativa de funciones para las Delegaciones no indica explícitamente como funciones de una unidad en particular las actividades necesarias para la operación de los distintos Componentes del Programa de Uso Sustentable, pues sólo indica generalidades en el tema del desarrollo sustentable, y como estrategia se indica la colaboración con SEMARNAT, sin asumir el tema como propio del ámbito de SAGARPA.

¹⁶ Se utilizó como tipo el Manual de la Delegación Estatal de Yucatán.

Lo anterior finalmente se refleja en que a nivel estatal las responsabilidades de los Componentes ejecutados en coejercicio han sido asignadas a distintas Subdelegaciones en cada Estado, y que los Componentes ejecutados en modalidad dos son manejados a nivel central, sin participación de la estructura estatal. En general, las funciones descritas en los manuales y reglamentos se refieren a las funciones de fomento y promoción de las actividades productivas, desde el punto de vista del desarrollo, pero no son expresas las responsabilidades y funciones de la institucionalidad respecto a las acciones referidas a la conservación de los recursos naturales.

Un ejemplo concreto es que en el Manual de Organización de las Delegaciones no menciona a la Subdelegación de Pesca y Acuicultura, delegación que en la actualidad sí existe en los Estados, al pasar CONAPESCA a ser parte de SAGARPA, pero que no quedó en el Manual del año 2001.

En resumen, el Reglamento Interior de la Secretaría, así como sus manuales de organización, ya no son pertinentes ni congruentes con las Actividades que se realizan en el marco del Programa de Uso Sustentable, debido principalmente a los cambios programáticos que se han introducido en SAGARPA respecto al año en que fue creado el Reglamento Interno, y a la incorporación de las responsabilidades en la sustentabilidad del uso de los recursos naturales en la Secretaría.

Un ejemplo de lo anterior es el hecho que ninguna de las normativas mencionadas alude o considera la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, principal instrumento que se formuló de manera posterior al Reglamento Interno de SAGARPA. Específicamente, esta Ley define a los Distritos de Desarrollo Rural como la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la administración pública federal y descentralizada, asignándole como atribuciones coadyuvar a la realización de diversas funciones¹⁷, como por ejemplo: “Vigilar la aplicación de las normas de carácter fitosanitario”; “Evaluar los resultados de la aplicación de los programas federales y estatales e informar a los Consejos Estatales al respecto”; “Constituirse en la fuente principal de obtención y difusión de cifras y estadísticas en su ámbito territorial, para lo cual coadyuvarán en el levantamiento de censos y encuestas sobre el desempeño e impacto de los Programas”, etc. Ninguna de estas funciones, entre otras designadas por la Ley, es expresada en el Manual de Organización de SAGARPA originado de su Reglamento Interno.

¹⁷ Fuente: Artículo 31, Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

3. ¿Existe al interior de la SAGARPA y en las dependencias ejecutoras en los estados la gestión del Programa una Unidad Responsable, designada formalmente, que conduzca el Programa de manera articulada con las distintas áreas técnicas involucradas y que sea responsable del logro de los objetivos y resultados del Programa?

Respuesta: No.

No existe una unidad responsable del Programa al interior de SAGARPA ni en los estados que conduzca el Programa de manera articulada con las diversas áreas técnicas involucradas y que se haga responsable del logro de los resultados del Programa.

En general, tanto a nivel central como de los Estados, las distintas áreas técnicas que ejecutan cada uno de los Componentes del Programa son los responsables de los resultados de las actividades y/o Componentes que ejecutan, pero no existe una “Unidad Responsable” del Programa como un “todo”. Es más, cada área técnica ejecutora actúa en forma independiente, sin conocer los resultados de las acciones de los demás Componentes del Programa, lo cual es más tangible aún en los Componentes ejecutados vía modalidad 2, como por ejemplo las acciones de conservación de recursos fitogenéticos ejecutados por agentes técnicos bajo supervisión central, o en las obras y planes de ordenamiento pesquero y acuícolas ejecutados por agentes técnicos bajo la definición de CONAPESCA. La ejecución de estos Componentes desde Nivel Central desahoga aun más la responsabilidad del Programa.

4. ¿En la normatividad aplicable se establecen los elementos mínimos necesarios sobre las responsabilidades y atribuciones de cada uno de los órganos de decisión que intervienen en la instrumentación del Programa, tanto en el nivel central como en los estados, tales como el Comité Técnico Nacional, los Comités Técnicos Estatales y las Comisiones Técnicas, entre otros, de modo que su funcionamiento sea conducente al logro de los resultados esperados?

Respuesta: No.

Las Reglas de Operación del Programa para el año 2008 establecen elementos respecto a la identificación de responsabilidades y atribuciones de los órganos de decisión que intervienen en la ejecución del Programa, pues para la modalidad de coejercicio se establece la obligatoriedad de la conformación del Comité Técnico Estatal, así como su conformación paritaria SAGARPA y Gobierno del Estado, detallándose las funciones de éste último, que lo indican como el principal responsable de las acciones de coordinación de la operación, revisión de solicitudes, autorización de éstas y seguimiento físico-financiero.

Por otra parte, la modalidad de ejecución directa, también se indican la conformación y facultades del Comité Técnico Nacional, como el principal órgano de decisión responsable de la aprobación de los proyectos estratégicos, la definición de sus lineamientos, autorización de los calendarios, asignación del control y seguimiento y de los términos de referencia.

No obstante lo anterior, como se apreció en las visitas a los estados, estas responsabilidades y atribuciones establecidas en la normatividad son básicamente administrativas, pues son consideradas como parte de los requisitos para la ejecución del Programa, no pudiéndose comprobar el uso de criterios técnicos, de parte de los órganos de decisión que intervienen en la instrumentación del Programa, que permita apreciar un enfoque conducente al logro de los resultados esperados.

5. ¿Las instancias que participan en la operación del Programa en los estados (DDR, CADER, instancias de los Gobiernos Estatales, Municipios, etc.) tienen la capacidad institucional requerida, en términos de los recursos materiales y humanos con que cuentan, para la implementación eficiente y eficaz del Programa?

Respuesta: No.

Si bien no se contó con diagnósticos, estudios formales y estadísticas respecto a la situación de la infraestructura y equipamiento de las instancias que participan en la operación del Programa; así como de la cantidad y calidad de los recursos humanos a nivel estatal; las visitas realizadas a estas instancias en los Estados de Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Tamaulipas, Jalisco, Yucatán, Tabasco, Veracruz y Chihuahua permitieron apreciar los siguientes elementos.

Respecto a los recursos materiales, existen diferencias notables entre estados, pero en general los recursos materiales tecnológicos y de infraestructura con los que se cuenta no son suficientes para la adecuada implementación de los Programas de SAGARPA. Estas áreas de mejora fueron encontradas especialmente en las Oficinas de Distrito (DDR) y CADERS que fueron visitados en los Estados de Guerrero, Chiapas, Michoacán, Jalisco y Oaxaca.

La situación de la infraestructura y los recursos materiales apreciada en las visitas realizadas a las oficinas de las Delegaciones de SAGARPA y en las Secretarías de los Gobiernos Estatales en todos los estados visitados, si bien presentan diferencias entre ellos, se estima que sí tienen una capacidad en sus recursos materiales para una correcta implementación del Programa.

Concretamente, a nivel de los CADERS y DDR las áreas de mejora materiales encontradas se refieren a la falta de infraestructura (espacios para oficina, espacios de espera y atención al público, condición de infraestructura sanitaria, condición general de las instalaciones, etc.); irregular condición de inmobiliario; y, especialmente, falta de recursos tecnológicos e informáticos adecuados (proyectors, cámaras, escáner, computadoras modernas, impresoras, conexión a Internet, etc.) Mención aparte es la disponibilidad de vehículos a nivel de estas oficinas, lo cual, si bien no se contó con información o indicadores que lo demuestren, es una de las necesidades más recurrentes.

Respecto al recurso humano, la opinión de los evaluadores, a partir de las opiniones recibidas y lo observado en los estados visitados, es que existen insuficiencias en el número de funcionarios, tanto para labores técnicas como administrativas, y en todos los niveles de operación, pero especialmente a nivel de CADERS, situación que ha dificultado la operación del Programa, especialmente en las etapas de recepción de solicitudes e ingreso al sistema informático, no permitiendo a los funcionarios realizar todas las acciones que debieran realizar, como por ejemplo revisar en detalle la calidad en la documentación de cada una de las solicitudes, actuando más bien como una oficina de partes solamente, ingresando todas las solicitudes.

La situación de insuficiencia del recurso humano se puede explicar en la existencia de un programa de retiro voluntario implementado en la Secretaría, el cual no ha sido acompañado por un programa de reemplazo. Por ejemplo, en el Estado de Tamaulipas en el año 2003 existían aproximadamente 1,500 funcionarios y se manejaban cerca de \$1,800 millones, mientras que en el año 2009 existen aproximadamente 480 funcionarios y se manejan alrededor de \$4,100 millones¹⁸. En Jalisco en el año 2001 existían aproximadamente 1,300 funcionarios, mientras que en el año 2008¹⁹ fueron 400. Situaciones similares se encontraron en Estados de Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Yucatán, Tabasco, Veracruz y Chihuahua.

La insuficiencia anterior ha sido paliada, en parte, mediante la contratación de personal por honorarios para ciertas labores (por ejemplo, el ingreso de las solicitudes al sistema), utilizando el gasto de operación (4%) de los Programas en Coejercicio. No obstante, este modelo de operación no es equivalente a contar con funcionarios estables, pues significa alta rotación de profesionistas, pérdidas de experiencias y conocimientos, bajos incentivos, etc. que finalmente repercuten en la calidad del servicio de la SAGARPA.

Respecto a la calidad de los recursos humanos con los que se dispone, si bien no existe un sistema de evaluación de desempeño de funcionarios que permita evaluarlos formalmente, se recogió de parte de ellos mismos la necesidad de mayores conocimientos en temas como los fundamentos de los programas de SAGARPA, las Reglas de Operación y el manejo de los sistemas computacionales implementados, entre otros. Específicamente para el Programa evaluado, se encontró falta de capacidad y formación en los conceptos teóricos y prácticos del “desarrollo sustentable de los recursos naturales”, los cuales son necesarios para una correcta guía y acompañamiento hacia los productores en el tema de conservación de los recursos naturales, especialmente en los Componentes de coejercicio que entran en ventanilla como son COUSSA y Reconversión.

Un momento en que es crítica la falta de recursos humanos y tecnológicos es el relacionado con el ingreso de las solicitudes en las ventanillas en los CADERS y DDR, momento en el cual el personal debe trabajar sobre-jornadas, encontrándose además personal no capacitado para seleccionar las solicitudes, y no contándose siempre con la cantidad y calidad del equipo de cómputo necesario para el adecuado ingreso a los sistemas informáticos (SISER y SIPROGAN).

¹⁸ Fuente: Delegado de SAGARPA en Tamaulipas.

¹⁹ Fuente: Secretario Técnico FACEJ Jalisco.

6. ¿Existe una relación institucionalizada entre la SAGARPA y los Gobiernos Estatales que permita llevar a cabo de manera eficiente las negociaciones y la planeación del Programa? ¿Esa relación se fortaleció o debilitó con el diseño e implementación del nuevo Programa objeto de esta evaluación?

Respuesta: Sí.

Esta institucionalización se expresa en la firma de los Convenios de Coordinación y en los Anexos Técnicos, documentos en donde se concreta la planeación y negociación del Programa ejecutado en coejercicio.

La relación institucionalizada se expresa además en la participación paritaria de SAGARPA y los Gobiernos Estatales en todas las etapas del proceso de ejecución del Programa.

No obstante lo anterior, en los estados visitados de Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Tamaulipas, Jalisco, Yucatán, Tabasco, Veracruz y Chihuahua, se apreció que la relación que existe entre SAGARPA y los Gobiernos Estatales depende directamente de aspectos personales del Delegado y el Secretario, así como de los funcionarios de ambas instituciones, lo que le resta estabilidad a la relación, más allá de la existencia de una institucionalidad con sus instrumentos. Por ejemplo, se encontraron excelentes relaciones entre SAGARPA y el Gobierno Estatal en los Estados de Tabasco y Tamaulipas, con relaciones más dificultosas entre ambos agentes en los estados de Yucatán, Michoacán y Oaxaca.

Considerando la ejecución del Programa en el año 2008, es posible concluir que la relación entre SAGARPA y el Gobierno del Estado se fortaleció en los casos que esta relación era fluida, y en todos los casos el proceso de trabajo conjunto significó un aprendizaje en busca de entendimientos para lograr acuerdos, lo que se vio reflejado en la firma de los Anexos Técnicos en todos los Estados del país.

7. ¿En qué medida las Delegaciones de la SAGARPA realizan la función de interlocución de la Secretaría ante los Gobiernos Estatales, a efecto de definir las prioridades de inversión y la consecuente distribución de los recursos del Programa?

Respuesta: No Aplica.

Las Delegaciones de SAGARPA no siempre realizan cabalmente la función de interlocución de la Secretaría frente a los Gobiernos Estatales, pues si bien el Delegado de SAGARPA es contraparte directa del Secretario de Agricultura del Estado en la definición de los lineamientos, temas y montos globales asignados al sector y los Programas, en algunos casos no existe un fácil entendimiento entre las Delegaciones y los Gobiernos Estatales, debido principalmente a diferentes interpretaciones respecto a algún tema específico, por ejemplo, de las ROP. En estos casos cuando no se llega a acuerdo con las Delegaciones, los Gobiernos Estatales han acudido directamente al Nivel Central de la Secretaría para realizar algún cambio en las prioridades o en la planeación de los recursos, saltándose o ignorando a las Delegaciones como interlocutor. No obstante, este problema no es de responsabilidad de las Delegaciones, el problema es del Nivel Central que atiende estos requerimientos omitiendo la interlocución de las Delegaciones.

8. ¿El establecimiento del *pari passu* para la ejecución en coejercicio con las entidades federativas es pertinente y contribuye al logro de los resultados del Programa? ¿En qué medida los Gobiernos Estatales cumplen con su aportación presupuestal respetando el *pari passu* establecido en las ROP?

Respuesta: Sí.

El establecimiento del *pari passu* para la ejecución de los componentes en coejercicio con las entidades federativas se considera pertinente y adecuado, pues la aportación de recursos por parte de los Estados, así como del Gobierno Federal, permite generar un compromiso y responsabilidades por parte de ambos para la adecuada ejecución de los recursos y, por otra parte, permite alinear los objetivos estatales con los objetivos nacionales del Programa. Esta situación contribuye al logro de los resultados del Programa, por cuanto apalanca recursos estatales para los fines del Programa, permitiendo un mayor impacto en los recursos naturales del país, que si no existiera *pari passu*.

La mayoría de los Gobiernos Estatales cumplen cabalmente con la aportación comprometida por ellos mismos, por lo cual se respeta el *pari passu* establecido en las ROP. En las visitas a los Estados se encontró solamente un caso en el cual el Estado (Yucatán) no respetó el *pari passu*, aportando sólo el 50% de los recursos comprometidos, situación que fue explicada por el Gobierno Estatal aduciendo a un déficit de recursos en el año 2008 debido a la existencia de otras prioridades estatales. Esta situación significó una importante complicación para la ejecución del Programa, por cuanto se dictaminó pensando en la totalidad de recursos comprometidos, los que no estuvieron disponibles posteriormente.

Considerando lo fijado en la normativa respecto a la obligatoriedad del *pari passu*, esto significó que los recursos no pudieran ser aportados en un 100% por SAGARPA, por lo que finalmente el productor que pueda aportar la parte del *pari passu* establecida podrá obtener el apoyo. Lo anterior resultó en un atraso importante en la ejecución de los Programas en coejercicio en el Estado de Yucatán.

b) Proceso de presupuestación del Programa

9. Durante el proceso de presupuestación del Programa, ¿las definiciones que toman las distintas dependencias participantes (SAGARPA, SHCP, Cámara de Diputados) se encuentran alineadas, en el sentido de que todas ellas respondan al logro de los mismos resultados esperados?

Respuesta: No.

Las definiciones de las distintas dependencias participantes no están alineadas hacia la obtención de los mismos resultados esperados.

SAGARPA solicita recursos según programación y necesidades de cada una de las Unidades Responsables de los Programas, de acuerdo a una estructura programática definida por cada una de ellas, la que indica las acciones necesarias a realizar para el siguiente año y que son consensuadas en la Dirección de la Secretaría y presentadas y aprobadas por Hacienda. Posteriormente a esta estructura se le calculan los recursos necesarios, los que finalmente se ajustan al techo presupuestario fijado por Hacienda, el cual es distribuido al interior de SAGARPA por un Grupo Interno de Dirección. En la definición de la estructura programática y en el ajuste presupuestario interno de los programas se realiza al interior de SAGARPA, considerándose diversos criterios para su definición y distribución de los recursos, como por ejemplo la continuidad de los programas vigentes, las obligaciones no cumplidas de apoyos, los compromisos presidenciales y sectoriales, situaciones de sensibilidad social, etc. En todo caso esta distribución es administrativa, sin vinculación con la gestión por resultados; es decir, sin considerar los indicadores, metas, etc. establecidos en el diseño (Matriz de Indicadores) del Programa.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda no participa ni utiliza criterios programáticos ni técnicos en la asignación de los recursos para SAGARPA, definiendo solamente niveles globales de gastos, o indicadores financieros como niveles de gastos administrativos, siendo uno de los principales criterios utilizados por Hacienda para la asignación de los recursos los montos históricos, incrementos anuales según variables como inflación, aumento de los ingresos públicos, política monetaria, etc. Esto finalmente significa en la práctica aumentos porcentuales de los presupuestos históricos.

Se debe mencionar que una vez establecidas las bases del presupuesto entre la SAGARPA y Hacienda, al finalizar el proceso se revisa la congruencia de las metas establecidas por la Secretaría con las asignaciones presupuestarias con el fin de lograr las coberturas; no obstante, ésta es una acción realizada al final del proceso y un criterio de asignación más entre muchos otros. Los indicadores que se revisan son aquellos a los que Hacienda da seguimiento, que en el caso del Programa de Uso Sustentable es sólo un indicador: el número de hectáreas manejadas sustentablemente (la mayoría provenientes del PROGAN), sin indicadores para el resto de los Componentes del Programa.

Finalmente, la Cámara de Diputados al analizar y aprobar los presupuestos, cumple su función política de representación popular y territorial, considerando múltiples criterios, propios de sus funciones y visiones, velando por los intereses locales y sectoriales.

Considerando lo anterior, es posible apreciar que no existe una real planeación del presupuesto, en la cual se alineen los estamentos involucrados en pos de alcanzar los mismos resultados esperados, y en las que se consideren metas, objetivos y plazos, pues la presupuestación de los recursos del Programa tiene un gran Componente inercial; es decir, se basa básicamente en los presupuestos anuales históricos y aunque considera otras particularidades, no utiliza preponderantemente criterios técnicos sobre los cuales se alineen los actores involucrados (SAGARPA; SHCP y Cámara de Diputados).

10. ¿Con base en qué tipo de criterios y consideraciones técnicas realiza la Cámara de Diputados la presupuestación del Programa en el PEF y en qué medida esos criterios son pertinentes para atender las prioridades de desarrollo del medio rural?

Respuesta: No Aplica.

En esta sección es necesario aclarar que en el proceso de esta evaluación no fue posible reunirse con representantes de la Cámara de Diputados para poder levantar de primera fuente los contenidos de esta pregunta. No obstante, fue utilizada la información proporcionada por otras fuentes, pues tampoco existen documentos que sistematicen los criterios utilizados por los Diputados que permitan su revisión. En general los criterios utilizados por los Diputados son muy diversos, respondiendo a las capacidades, conocimientos, intereses y características individuales de los Diputados que participan del proceso.

No obstante lo anterior, es posible generalizar que los criterios utilizados por la Cámara de Diputados respecto a la presupuestación del Programa están dados por su condición y función de representantes políticos de la población, de manera que en sus actuaciones priman estos criterios y la de representación de los intereses de sus electores, considerando una infinidad de variables acordes con sus compromisos políticos, necesidades de las personas que representan, motivaciones personales respecto a áreas, rubros, productos o sistemas productos que estimen deben priorizarse en el país, etc.

En general, las opiniones recogidas son unánimes respecto a que, salvo excepciones, las decisiones no consideran como elemento fundamental los criterios técnicos, pues en general se consideran percepciones de necesidades sin información diagnóstica científica, siendo los elementos técnicos sólo un criterio más para la toma de decisiones, considerándose otros elementos más bien políticos, como las necesidades de las personas y el bienestar del sector rural, según sea entendido este concepto individualmente por cada representante de la Cámara, lo que responde además a las ideologías políticas de cada uno y a los lineamientos de los partidos políticos a los cuales pertenecen.

Se estima que estos criterios sí son pertinentes para atender las prioridades de desarrollo del medio rural, pues esa es precisamente la función de los Diputados, y para lo cual fueron elegidos. No obstante, se estima que es necesario complementar estos criterios en mayor medida con los criterios técnicos, para lo cual es necesario generar la información necesaria y considerar las evaluaciones del Programa, en términos cuantitativos de los avances, logros e impactos de éste, desde un punto de vista de la gestión por resultados.

c) Planeación de la operación del Programa

11. ¿El Programa cuenta con, y utiliza, algún plan de trabajo que contenga las estrategias y los instrumentos adecuados para orientar su gestión hacia el logro de resultados?

Respuesta: No.

Ninguno de los Componentes del Programa cuenta con estrategias o instrumentos que permitan orientar la gestión de éste hacia el logro de resultados, es decir, que consideren cumplir metas y objetivos cuantitativos, con la definición y uso de indicadores verificables y comparables.

12. ¿La distribución de los recursos del Programa se lleva a cabo atendiendo los objetivos y metas previamente establecidos?

Respuesta: No.

La distribución de los recursos del Programa responde más bien a aspectos administrativos y según los marcos presupuestarios definidos por Hacienda, además de las negociaciones internas de las Unidades Responsables. De esta manera, cada Componente “negocia” y consigue en forma particular sus recursos, pues en la práctica funcionan presupuestariamente en forma independiente, por lo cual no existe una distribución de recursos por Componentes al interior del Programa que atienda a objetivos y metas previamente establecidas. De esta manera, el monto final del Programa corresponde a la suma de los recursos de cada uno de sus Componentes.

Lo anterior demuestra que no es un Programa único, pues cada área opera por Componente en forma independiente desde la planeación de los presupuestos y la obtención de los recursos, considerando objetivos particulares para cada Componente, sin un objetivo común como Programa.

Dentro del proceso de presupuestación sólo se revisan las metas establecidas en los indicadores comprometidos con Hacienda, pero en una etapa final; siendo ésta una variable más entre varias que definen la distribución de recursos, y para las cuales los montos históricos son los preponderantes.

Las metas establecidas a cumplir al año 2012 en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012 son las siguientes:

- 53 millones de hectáreas con prácticas de conservación, rehabilitación y mejoramiento de suelos en uso agropecuario.
- 62,500 muestras de especies vegetales resguardadas en bancos
- 90 variedades de uso común originarias de México protegidas legalmente
- 20 planes de manejo pesquero que representan el 80% del volumen de producción de las pesquerías.

En general, la definición y distribución de los presupuestos tienen líneas institucionales distintas, por lo cual no se realizan en forma integral, sino que sólo es revisada su coherencia, lo cual no asegura el logro de ellos. De esta manera, la definición de los recursos del Programa no se realiza considerando una estimación de los costos por cada una de las unidades de medida y su avance esperado anual, que incorpore además una distribución de recursos por Estado que responda también al cumplimiento de estas metas.

13. ¿El Programa cuenta con algún manual de procedimientos, guía operativa y/o lineamientos de operación cuyo uso permita orientar adecuadamente su ejecución?

Respuesta: No

El Programa no cuenta con manuales de procedimientos, guía operativa y/o lineamientos que permita orientar adecuadamente su ejecución. Si bien existen lineamientos de operación para algunos de sus Componentes como COUSSA y PROGAN, el hecho que existan estos lineamientos en forma separada demuestra la falta de unicidad del Programa.

La inexistencia de manuales de procedimientos, guías operativas, lineamientos de operación para el Programa, en general y del resto de los Componentes, no le permite conocer a los ejecutores los detalles y las especificaciones que permitan orientar de mejor manera su ejecución, más allá de la normativa general presentada en las ROP.

14. ¿Se llevaron a cabo procesos participativos de planeación del Programa, tanto en el nivel central como en el ámbito de los gobiernos locales?

Respuesta: No.

A nivel central sí existieron procesos participativos en la planeación del Programa. No obstante, a nivel de los gobiernos locales no hubo este tipo de procesos, existiendo aún a este nivel desconocimiento de los Programa de SAGARPA.

A nivel central, en la definición del “Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable”, que definió los objetivos, metas y acciones a desarrollar que finalmente dieron forma a los Programas de SAGARPA, se tomaron en consideración las opiniones y aspiraciones de los ciudadanos del campo, a través de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), que llevó a cabo durante cinco meses un proceso de participación y consulta a través de ocho foros, concurriendo en ellos las organizaciones representativas de los campesinos, productores privados y sector social rural; las instituciones académicas, profesionales, de investigación y población rural en general, que fueron convocadas en los mismos foros las Comisiones relacionadas con el sector del Congreso de la Unión y de los Congresos Estatales.

En el tema pesquero también se realizaron acciones participativas, pues en el marco del Programa Rector Nacional se elaboraron Diagnósticos y Programas Rectores Regionales, mediante la participación interdisciplinaria de especialistas del CIBNOR y otros centros de investigación como CICIMAR, CICESE y CONAPESCA. Adicionalmente, se llevaron a cabo cinco talleres estatales de consulta del Programa Rector Nacional de Pesca y Acuicultura Sustentable, los cuales constituyeron un foro público de participación para los integrantes de los sectores productivos ribereños y de altamar, de pesca deportiva, comercializadores, centros de investigación y universidades, colegios de profesionistas, autoridades federales del SENASICA, de la COFEPRIS, de los Gobiernos de las Entidades Federativas y de Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura en el Banco de México (FIRA), de las Subdelegaciones de Pesca, así como de CONAPESCA y el INAPESCA.

En contraposición a lo descrito a nivel central, a nivel estatal no hubo mayor participación en la planeación del Programa; siendo una de las áreas de oportunidad recogidas en las visitas a los estados en cuanto a que éste fue definido a nivel central sin considerar las peculiaridades regionales.

d) Articulación de la operación del Programa con otros programas federales

15. ¿Las Actividades del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria se ejecutan en forma articulada con las acciones de otros programas agropecuarios, especialmente cuando se trata de proyectos estratégicos y/o proyectos con un monto de apoyo superior a \$100,000?

En particular:

- a. ¿Su realización se concibe como parte de un plan integral de impulso al desarrollo de las actividades productivas en el medio rural?

Respuesta: No.

Si bien todos los Estados tienen un Plan de Desarrollo Rural con ejes rectores diferentes según la realidad estatal (sanidad, agroindustria, desarrollo rural, etc.), estos planes se refieren generalmente a lineamientos y ejes estratégicos. Algunos planes consideran la ejecución del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria dentro de una estrategia global, como ocurre en el Estado de Guerrero, en donde el Programa se ejecuta como parte de una estrategia mayor, siendo los recursos del COUSSA utilizados como un instrumento más que se agrega a otros fondos como Asistencia Técnica PESA-FAO, y otros que se ejecutan de manera integral en determinados municipios en el marco del Programa de Atención a Productores de Menores Ingresos (PESA).

El ejemplo anterior no es la norma, pues en general no existe articulación programática, y el Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria funciona de manera independiente a los demás programas federales y estatales, y especialmente los manejados en la modalidad de ejecución directa. Esta falta de integralidad para el impulso al desarrollo del desarrollo rural fue posible de evidenciar en las visitas a los estados de Michoacán, Tamaulipas, Yucatán, Jalisco y Tabasco.

- b. ¿La aprobación de los proyectos apoyados por el Programa objeto de esta evaluación considera como un criterio relevante que las inversiones a desarrollar contemplen apoyos complementarios que potencien sus impactos, tales como capacitación, asistencia técnica, sanidad e inocuidad provistos por otros programas?

Respuesta: No.

Si bien los Componentes del Programa operados vía coejercicio y que participan en el proceso de postulación vía ventanilla (Componentes de obras de conservación de suelos y agua y de reconversión) cuentan en su pauta de evaluación un criterio que en teoría favorece y prioriza los proyectos que presentan complementariedad de acciones con otros programas (presentación de solicitud a otros programas como Soporte o Activos), en la práctica este criterio no es relevante en la evaluación del proyecto, debido a que los apoyos para distintos programas se procesan en solicitudes separadas, por lo cual cada una se evalúa en forma independiente, con lo cual no se conoce si el apoyo complementario es dictaminado positivamente, de manera que no es posible conocer si existirá realmente la complementariedad en los apoyos.

16. En el actual marco normativo, ¿se contempla que el Programa debe articularse con otros instrumentos de desarrollo del medio rural, particularmente en aquellos casos en los cuales existe potencial para lograr complementariedad y sinergias entre ellos?

Respuesta: No.

Ninguna normativa referida al Programa contempla que éste deba articularse con otros programas del sector rural.

No obstante, se debe mencionar que existe el “Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable - PEC”. El cual indica explícitamente que el Programa debe anticuarse con otros, para lo cual crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS). No obstante, esta Comisión en la práctica opera sólo a nivel central, principalmente precisando las definiciones estratégicas, pero no tienen una representación operativa a nivel estatal que realice acciones respecto al desarrollo integral del sector.

La concurrencia interinstitucional no ha sido posible debido a la visión y acción sectorial de todos los estamentos públicos que intervienen en el sector rural, sin instancias ni responsables de la gestión transversal en el sector. Por otra parte, la CIDRS a niveles estatales no ha funcionado debido principalmente a que el Delegado de SAGARPA debe ser quien la dirija, cargo que tienen la misma jerarquía que las direcciones de las demás instituciones, por lo cual no cuenta con los instrumentos para poder aglutinar a las demás instituciones, todas las cuales tienen labores y agendas propias, no siendo prioridad el CIDRS.

17. Con base en el análisis de las características de la población atendida por el Programa, ¿se puede afirmar que los beneficiarios que están recibiendo los apoyos pertenecen a su población objetivo? Esto es, ¿el Programa realmente está llegando a la población que desea atender?

Respuesta: Sí.

Inicialmente es necesario aclarar que los resultados del análisis del diseño del Programa mostraron que la población objetivo no está definida, ni cuantificada a nivel de Programa, sino que a nivel de cada uno de los Componentes. De esta manera, esta pregunta se analizó en forma independiente para cada uno de los Componentes.

Si bien no se contó con información que describa a la población finalmente atendida por cada uno de los Componentes del Programa, que permita caracterizarla y comprobar que los beneficiarios reales cumplen los requisitos que debe tener la población objetivo, la operación de los Componentes del Programa permite esperar que los productores que recibieron los apoyos pertenecen a su población objetivo.

En el caso del Componente COUSSA, la población objetivo se ha definido como los 406 municipios que presentan deterioro de los recursos naturales para la producción primaria e índices de siniestralidad en las actividades agropecuarias y pesqueras, y dentro de estos sectores territoriales los productores que presenten un proyecto. De esta manera, el apoyo se entrega solamente a productores dentro de estos municipios, con lo cual se asegura llegar a la población objetivo.

El Componente referido a la conservación de los recursos genéticos define la población objetivo desde el punto de vista de los Géneros Prioritarios de Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, los cuales se atienden exclusivamente, por lo cual se asegura llegar a la población objetivo.

Respecto al Componente Reconversión Productiva, la población objetivo se ha definido desde el punto de vista geográfico, focalizándose en las zonas de bajo potencial productivo definidas por el INAREFI, además de la identificación estatal de los “Cultivos Prioritarios acordes al potencial productivo”. El Componente sólo se ejecuta considerando estos dos elementos, por lo cual se asegura que se logra atender a esta población objetivo.

Respecto al Componente referido al ordenamiento de los recursos pesqueros y acuícolas, la población objetivo no se ha definido respecto a las personas, sino como “las zonas y especies determinadas en los Programas y/o Planes Rectores Regionales, por recurso estratégico o modalidad acuícola, así como los proyectos que den atención a factores críticos y que requieran intervención para elevar la productividad²⁰”. Los proyectos se realizan solamente en esas zonas, por lo cual es segura la intervención hacia la población objetivo.

²⁰ Fuente: Anexo 16 Reglas de Operación 2008. Programa Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria.

En el caso de las obras de rehabilitación de los Sistemas Lagunarios Costeros la población objetivo se define como “Sistemas que presentan alteraciones en sus condiciones hidrodinámicas ocasionadas por eventos antropogénicos y/o climatológicos, así como aquellos que requieran intervención para elevar su productividad²¹”. Estos sistemas son definidos a través de estudios que proyectan la necesidad de mantenimiento y rehabilitación de los cuerpos de agua de los sistemas lagunarios. De esta manera, existe seguridad de la ejecución en la población objetivo.

Finalmente el Componente PROGAN identifica como población objetivo a todos los productores ganaderos nacionales con una escala productiva igual o mayor a cinco unidades animales, realizándose un llamado nacional y una evaluación de los requisitos se asegura que los que reciben el Apoyo son los que corresponde según diseño del Programa.

²¹ Fuente: Anexo 16 Reglas de Operación 2008. Programa Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria.

18. ¿Las áreas responsables de la ejecución del Programa, tanto en el nivel central como en el ámbito estatal, cuentan con (y utilizan) alguna estrategia operativa de corto y mediano plazo para asegurar que los recursos otorgados efectivamente se estén canalizando hacia productores que forman parte de su población objetivo?

Respuesta: Sí.

Inicialmente es necesario aclarar que los resultados del análisis del diseño del Programa mostraron que la población objetivo no está definida a nivel de Programa, sino que existen distintas poblaciones objetivos para cada uno de los Componentes. De esta manera, no se cuenta con una estrategia para el Programa, sino que cada uno de los Componentes cuenta con estrategias de corto y mediano plazo para que los recursos efectivamente lleguen a su población objetivo, tal como se describe a continuación.

En el Componente COUSSA las estrategias utilizadas son en una primera instancia la etiquetación de los recursos hacia los municipios ya identificados con deterioro e índices de siniestralidad en las actividades agropecuarias y pesqueras, de manera que el Componente sólo se ejecuta en los municipios ya focalizados, asegurándose que no reciben el apoyo productores que pertenezcan a municipio no definidos como objetivo. En una segunda instancia, dentro de los municipios focalizados se definen participativamente con los gobiernos locales y los mismos productores, las localidades con mayores necesidades de este tipo de obras, lo cual asegura la canalización hacia la población objetivo.

El Componente referido a la conservación, caracterización y evaluación de recursos genéticos originarios de México y de importancia económica, se ejecuta mediante proyectos estratégicos realizados por Agentes Técnicos, como las estrategias pecuarias, microorganismos, pesca y forestal, así como la construcción del Banco de Germoplasma y la operación de la Red Agrícola en la conservación de recursos genéticos. En este caso no existe delimitación geográfica ni caracterización de los participantes, siendo los géneros priorizados la población objetivo. El trabajo con estos géneros se define en forma precisa en los contratos y convenios firmados con los Agentes Técnicos ejecutores del Componente, los que deben dar cuenta de su ejecución, con lo cual se asegura se trabaje con los géneros definidos.

El Componente de Reconversión Productiva utiliza como estrategia inicial la etiquetación de los recursos hacia las zonas de bajo potencial productivo que son definidas por el INIFAP, y en segundo lugar hacia la aprobación sólo de proyectos de reconversión hacia “Cultivos Prioritarios acordes al potencial productivo”, definidos estatalmente. De esta manera, la etiquetación de los recursos sólo en las zonas definidas como objetivo y la aprobación sólo de proyectos hacia cultivos definidos como potenciales, permite concluir que se atiende a la población que se espera.

Los Componentes relacionados con la pesca y la acuicultura utilizan como estrategia para llegar a la población objetivo los análisis técnicos de cada una de las propuestas recibidas de Planes de Ordenamiento y Obras de Rehabilitación, con lo cual se canalizan los recursos hacia los productores pesqueros y acuícolas que fundamenta la necesidad de estos apoyos, asegurándose mediante una evaluación técnica que se atiende a la población objetivo, definida como productores que necesitan estas obras o planes.

Finalmente el PROGAN utiliza como estrategia para llegar a su población objetivo el uso de la estructura nacional y estatal de las Federaciones Ganaderas, en particular el Padrón Ganadero Nacional, asociado además al SINIIGA, lo cual por un lado facilita la operación del Programa y asegura que se atiende a la población objetivo definida como productores ganaderos con más de cinco Unidades Animales, los cuales deben estar inscritos y caracterizados en el Padrón Ganadero.

19. Considerando la información sobre la población atendida por el Programa, ¿es adecuado el avance en la cobertura de la población objetivo en función de los objetivos y metas del Programa?

Respuesta: No.

Por un lado, si se considera la meta establecida con la Secretaría de Hacienda para el Programa en el año 2008, de lograr 52 Millones de hectáreas con prácticas de conservación, rehabilitación y mejoramiento de suelos en uso agropecuario, se puede concluir que la cobertura fue lograda con creces, pues dicho año se tuvo un cierre de 65 millones de hectáreas.

No obstante, para los otros indicadores establecidos como metas en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012, para el año 2008: “Muestras de especies vegetales resguardadas en bancos”; “Variedades de uso común originarias de México protegidas legalmente”; y “Porcentaje del volumen de producción de las pesquerías con planes de manejo pesquero”, no se contó con información respecto a su resultado que nos permita medir su cobertura. Tampoco estuvo disponible la información para estimar el cumplimiento de las metas establecidas en la Matriz de Indicadores del Programa.

Por otra parte, la inexistencia de cuantificación de las poblaciones objetivos en cada uno de los Componentes, tampoco permite calcular el avance respecto a ésta.

20. ¿Las variables y rangos contemplados en las ROP para definir los estratos de productores y los porcentajes de subsidio del Programa, para cada tipo de apoyo, son los adecuados para asegurar que los recursos realmente lleguen a la población objetivo y se logren los resultados esperados?

Respuesta: Sí.

La definición de las variables para definir los estratos de productores se considera correcta, pues el Programa no define su población objetivo respecto a la estratificación de productores si no que consideran zonas geográficas y recursos naturales. Cualquiera que sea el nivel de activos de los usuarios que participan en el Programa en las zonas focalizadas permite asegurar que los recursos lleguen a la población objetivo. De esta manera, la estratificación de productores tiene como objetivo identificar las capacidades de pago de éstos para poder participar en el Programa. Se estima que las variables consideradas para definir los niveles de activos, como tenencia de la tierra, tenencia de ganado, capacidad productiva, nivel de ventas, etc. permiten discriminar entre los productores respecto a su capacidad de aportar con recursos para la ejecución del Programa.

En general, respecto al porcentaje de subsidio del Programa para cada tipo de apoyo se estima es correcto. El apoyo del 100% del financiamiento para los Componentes estratégicos de uso y conservación de recursos genéticos se fundamenta completamente, pues es un Componente con un carácter de bien público, que no significa un beneficio inmediato para los productores, por lo que es correcto que el Estado asuma su costo. Para este Componente no se usa estratificación de productores.

En el caso del PROGAN, se justifica un apoyo del 100%, pues es un subsidio que puede ser usado para cualquier fin, siempre y cuando se cumpla con los compromisos ambientales comprometidos. De esta manera, no es posible definir un aporte propio económico asociado a alguna obra o acción específica. Para este Componente no se usa estratificación de productores.

Para los Componentes de ordenamiento pesquero y obras de rehabilitación de sistemas lagunarios costeros se financia un 100% en el caso de los productores de un nivel bajos de activos, 90% para nivel medio de activos y 80% para altos nivel de activos. Estos porcentajes de aportes se consideran correctos, pues en general estas obras tienen un alto costo y una condición de bienes públicos al no estar asociados particularmente a un productor en particular. Por otra parte, la exigencia de aportes diferenciados de los productores permite generar un compromiso y participación, al mismo tiempo que le incorpora un elemento de equidad al solicitar mayores aportes a los productores de mayor nivel de activos.

Para el COUSSA existen diferentes porcentajes de apoyo según nivel de activos y si las solicitudes son individuales, grupales u obras de uso común, financiándose desde un 90% de las obras de uso común de productores de nivel de activos bajos, hasta un 30% de los proyectos individuales de alto nivel de activos. Estos porcentajes se consideran adecuados porque incorporan el aporte de los productores, lo que significa un

compromiso de ellos en la ejecución de las prácticas, mientras que por otro lado se fomenta un mayor aporte las obras grupales y de uso común, que se espera tengan mayor impacto en la condición de suelo y agua. Además, se le exige menor aporte a los productores de menores niveles de activos, incorporando el concepto de equidad. Desde el punto de vista del logro de los resultados esperados para este Componente, se puede concluir que los estratos y los porcentajes de apoyo permiten que se logren los resultados, tal como se describe en la respuesta a la Pregunta 24.

El Componente de Reconversión Productiva también considera aportes diferenciados según nivel de activos (30% aporte a nivel bajo y 20% a nivel medio y alto). En este caso se considera que los porcentajes de apoyos son bajos comparados con el resto de los Componentes de este Programa, como por ejemplo COUSSA, y considerando que la reconversión productiva significa una inversión a mediano plazo en la cual se estima debiera haber mayor aporte público. Esta situación podría explicar los resultados estimados para este Componente que muestran un déficit de la demanda respecto a lo esperado (ver pregunta 24).

f) Dictaminación de solicitudes y proyectos

21. ¿La selección de solicitudes y proyectos apoyados por el Programa se realiza atendiendo las prioridades definidas a nivel nacional y/o estatal en términos de su ubicación en municipios, acuíferos, cultivos agrícolas, especies pecuarias, sistemas lagunarios costeros y de aguas interiores y géneros de recursos fitogenéticos definidos como prioritarios?

Respuesta: Sí.

En ambas modalidades de ejecución del Programa (coejercicio y ejecución directa) la evaluación de las iniciativas de acciones y proyectos apoyados por el Programa se realiza atendiendo las prioridades definidas a nivel nacional y estatal, pues se apoyan “solamente” solicitudes (en coejercicio) y acciones (ejecución directa) en los municipios definidos como de atención primaria y acuíferos ya definidos (COUSSA); en cultivos definidos con potencial productivo en cada estado (Reconversión), en géneros y especies definidas como de importancia económica (Conservación Genética), y en Sistemas Lagunarios Costeros y de Aguas Interiores y en zonas Pesqueras y Acuícolas de atención prioritaria (Obras de Rehabilitación acuícola y Planes de Ordenamiento). La identificación de estas prioridades nacionales se encuentra claramente expresadas la normativa del Programa (Anexo 16 de las ROP).

Al definir de antemano en el Programa a los municipios, acuíferos, cultivos, géneros especies pecuarias y sistemas lagunarios y zonas pesqueras a ordenar (mediante el Plan Rector), sólo es posible financiar acciones en estos lo que asegura que los proyectos y acciones apoyadas respondan a estas prioridades definidas a nivel nacional.

Por otra parte, la participación de los Gobiernos Estatales en los Comités bipartitos encargados de la selección de las solicitudes en proyectos ejecutados en coejercicio (COUSSA y Reconversión) permite que se incorporen las prioridades estatales como un factor más de selección, pero siempre dentro de las prioridades nacionales.

En los Componentes ejecutados directamente como los de obras de rehabilitación de sistemas lagunarios costeros y planes de ordenamientos, los Gobiernos Estatales participan identificando los proyectos y las necesidades del Estado según la demanda local, para que posteriormente CONAPESCA realice los diagnósticos y estudios técnicos y defina el plan a ejecutar. De esta manera, también se consideran las prioridades estatales.

El PROGAN responde a los criterios nacionales de apoyar a los productores ganaderos, previo cumplimiento de los requisitos y criterios que son compartidos por los estados (apoyar a los ganaderos que cumplan los compromisos de uso sustentable).

Para el Componente referido a los recursos genéticos sólo se consideran criterios de nivel central para la definición de las acciones a ejecutar, debido a que es un Componente que se ejecuta mediante Agentes Técnicos especialistas en el tema con convenios nacionales para las especies. La aplicación de los criterios nacionales es correcta, pues en la actualidad la conservación de los recursos genéticos es una prioridad nacional al ser un bien público y al no estar todos los estados aún comprometidos en dicho tema.

22. Para el caso de la modalidad de operación directa a través de la SAGARPA, ¿existen y se utilizan criterios técnicos estandarizados y pertinentes para dictaminar los proyectos de impacto nacional o regional, de modo que se elijan aquellos que tienen una mayor contribución al logro de los resultados esperados del Programa?

Respuesta: No.

Si bien se conoce que existe un proceso de evaluación técnica por parte del Comité Técnico Nacional (COTEN) de las propuestas presentadas por las Unidades Responsables de SAGARPA, no es posible concluir que se utilicen criterios técnicos estandarizados, por lo cual no es posible evaluar su pertinencia respecto a la dictaminación de los proyectos de impacto nacional o regional. En el marco de esta evaluación, no se contó con registros ni con información que permita revisar sistemáticamente los criterios utilizados por el Comité Técnico Nacional – COTEN en la definición de los proyectos de impacto nacional o regional aprobados durante el año 2008.

En ese sentido, no existe un sistema estandarizado, como por ejemplo una pauta de evaluación con el uso de puntajes para los distintos criterios técnicos que permitan, por ejemplo, objetivizar la calidad de un proyecto y las diferencias entre dos distintas alternativas de proyectos respecto a su contribución al logro de un mismo resultado esperado.

23. Para el caso de la modalidad de ejecución en coejercicio con las entidades federativas, ¿existen y se utilizan criterios técnicos estandarizados y pertinentes para seleccionar a los proyectos que representan una mayor contribución al logro de los objetivos del Programa? ¿Existen diferencias entre estados en cuanto a la definición y uso de tales criterios?

Respuesta: Sí.

Los Componentes del Programa que se ejecutan en coejercicio sí utilizan criterios técnicos estandarizados en su selección. Estos criterios operacionalizan mediante la aplicación de una pauta de evaluación indicada en el Anexo 15 de las ROP del Programa, en donde se evalúan los siguientes ámbitos de evaluación con sus respectivas variables: 1) Impacto en el medio ambiente; 2) Congruencia con las prioridades de Planes de Desarrollo; 3) Enfoque territorial y de productos o especies elegibles; 4) Participación Comunitaria; 5) Tipo de solicitud de organización o individual; 6) Atención a grupos prioritarios; y 7) Complementariedad de acciones y recursos con otros Programas.

Estos criterios se consideran pertinentes, por cuanto le dan prioridad a proyectos que responden a los objetivos del Programa, como es el impacto en el medio ambiente, que se alinean con los planes locales de desarrollo, que promueven la participación y agrupación de los productores y que busquen la sinergia con otros programas. No obstante, se considera que faltan algunos criterios a evaluar positivamente en la pauta de evaluación, relacionados con la obtención de un mayor logro de los objetivos, como la superficie de suelos que incorporará a prácticas sustentables el proyecto, su calidad técnica (relación costo / beneficio), y si es un proyecto de continuidad; es decir, que corresponda a una etapa de un proyecto integral sucesivo de más largo plazo.

Las variables consideradas en la pauta de evaluación se valoran con la asignación de un puntaje, labor que ejecutan los distintos Comités Técnicos Auxiliares de los Comités de Evaluación en los Estados. El puntaje final resultante de esta evaluación es un criterio relevante para la dictaminación final, pero además se consideran otros elementos, como por ejemplo si el productor recibió anteriormente apoyos similares, si el productor está postulando a otros apoyos complementarios, si los productores pertenecen a las zonas más pobres, la “seguridad social” en zonas políticamente complicadas, etc. De esta manera, la obtención de los puntajes más alto no significa la obtención de los recursos, pero es un criterio relevante para la dictaminación.

Respecto al uso de este sistema de evaluación, se encontraron diferencias en su aplicación entre los estados, encontrándose estados como Tabasco o Tamaulipas en que la aplicación de la pauta se realizó en forma estricta, así como estados en donde no es clara su aplicación, como es el caso del estado de Yucatán, en donde la dictaminación la realizó el Gobierno Estatal sin la participación de las contraparte de SAGARPA, por lo que no fue posible comprobar la utilización de las pautas definidas.

g) Orientación de los recursos del Programa

24. ¿La orientación que se observa de los recursos del Programa, en términos de recursos productivos estratégicos, regiones, estratos de productores y tipo de inversiones apoyadas, es la adecuada para el logro de los resultados esperados?

Respuesta: Sí.

No obstante, se pudieron consignar elementos posibles de mejorar. Desde el punto de vista de los recursos productivos, si se considera el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008, se encontró que un 4% del gasto del Programa va dirigido hacia los recursos genéticos; un 7% a los recursos pesqueros y acuícolas; y un 89% se dirige a la conservación del suelo y agua (Reconversión, COUSSA y PROGAN).

Desde el punto de vista de las regiones, en el año 2008 se dirigieron recursos hacia 29 Estados en el caso del COUSSA y a 14 Estados en el caso de Reconversión Productiva. Estos estados son los que cuentan con los municipios focalizados, siendo los recursos asignados a ellos directamente relacionados con el número de municipios focalizados que poseen y con las magnitudes de demanda que han recibido históricamente. La distribución de los recursos presupuestados al interior del Estado se realiza mediante una fórmula que considera y pondera variables como marginación, población rural, precipitación pluvial, superficie agrícola temporal, superficie agostadero, índice de aridez, eficiencia de operación y gasto, etc. El uso de esta fórmula se evalúa positivamente, pues permite generar un marco presupuestario entre municipios de una manera transparente y objetiva, considerando información ambiental, social e incluso de las gestiones anteriores en la ejecución del COUSSA.

Respecto al PROGAN, si bien se realizó una distribución estatal inicial, su funcionamiento a nivel nacional le permite abarcar a todo el país según la demanda recibida, orientación que se considera correcta pues el Componente busca conservar los recursos naturales en todo el país sin orientación territorial.

Para el Componente Conservación de Recursos Genéticos la distribución regional no es relevante, pues son proyectos de impacto nacional, mientras que para los Componentes relacionados con la pesca y la acuicultura, si bien no se contó con información respecto a la distribución de los proyectos a nivel regional, es sabido que ésta depende responde a las necesidades y demandas establecidas en los Planes Rectores Regionales (Pacífico Norte, Pacífico Centro–Sur, Golfo Norte, Mar Caribe y Aguas Interiores del país).

No se contó con información respecto a la distribución de los recursos desde el punto de vista de los estratos de productores que recibieron los apoyos. El requisito indicado en el PEF para los Componentes ejecutados en coejercicio (Reconversión Productiva y COUSSA) que indica que al menos el 50% los recursos deben dirigirse a productores de bajo nivel de ingresos (equivalentes a bajo y nulo nivel de activos) no fue posible de verificar, por lo que no se puede asegurar que se cumpla pues es un Componente que responde a la demanda, la cual no es conocida a priori. No se contó con información que

describiera los beneficiarios finales según su caracterización de nivel de activos, sexo, edad, etc. En todo caso es necesario recordar que el Programa está enfocado a los recursos naturales en deterioro, no al mejoramiento de la condición económica de los productores, por lo cual la situación socioeconómica de ellos es secundaria para el cumplimiento de los objetivos del Programa.

Respecto al tipo de inversiones apoyadas y las obras que se financian es posible indicar que, en general para los Componentes del Programa, éstas se realizan de acuerdo a lo establecido en las ROP, por lo que se obtienen los resultados esperados. En este aspecto, el único problema encontrado en algunos estados es la ejecución de obras del COUSSA que no responden al concepto de integralidad que se espera del Programa, como se pudo encontrar en los Estados de Tamaulipas, en donde las obras fueron en su totalidad individuales (bordos, captaciones de agua, cercos, etc.) o en Tabasco, en donde la totalidad de las obras fueron drenajes intraprediales individuales. Si bien estas obras son parte del Programa y se encuentran dentro de la normativa (ROP), éstas no responden a la intención del Programa de realizar un menor número de obras, pero de carácter integral, que signifiquen un mayor impacto, de manera de no desperdiciar el recurso en apoyos puntuales. Lo anterior ocurrió por desconocimiento de los lineamientos del COUSSA (llegaron una vez que se había hecho la dictaminación en Tabasco), así como por falta de especialización en este tipo de obras en los agentes ejecutores cuando este Componente no es operado por CONAZA (caso de Tamaulipas). En el caso de Jalisco, sin embargo, el COUSSA se ejecutó correctamente con el concepto de proyectos integrales. En general, este Componente es diferente a los demás apoyos de SAGARPA, por lo que requiere una especialización tanto para su promoción, como para su ejecución y seguimiento.

h) Cumplimiento del proceso operativo

25. ¿Se considera que el desarrollo de las distintas fases del circuito operativo, desde la difusión del Programa hasta la entrega de los recursos a los beneficiarios, se realiza según los tiempos establecidos en la normatividad aplicable y con la calidad requerida para que dicho Programa cumpla con sus objetivos?

Respuesta: No.

En la ejecución del año 2008 del Programa se encontraron serios problemas respecto al cumplimiento en los tiempos y calidad de las fases del circuito operativo del Programa, especialmente de los Componentes ejecutados en coejercicio, a saber.

La normativa para el coejercicio indicaba que las ventanillas se abrieran desde fines de marzo a fines de junio, la dictaminación hasta fines de agosto y la entrega de los recursos desde noviembre hasta marzo, como último plazo. En general esta situación no se cumplió, existiendo generalizadas prórrogas en las distintas etapas operativas, como por ejemplo en el estado de Tamaulipas donde hubo una prórroga de 40 días, cerrándose la ventanilla en septiembre y dictaminándose en diciembre, o en el estado de Jalisco, donde se cerraron ventanillas en julio y se dictaminó en noviembre, o en el estado de Yucatán donde se dictaminó en octubre.

Los retrasos se debieron a múltiples razones, como problemas con el SISER, desconocimiento de los programas por parte de los mismos productores, falta de capacidades en la recepción y dictaminación, problemas en la conformación y operación de los comités dictaminadores, etc.

El cumplimiento de los objetivos finalmente es posible de cuantificar según los resultados del Programa, desde el punto de vista de los recursos devengados y ejecutados. En este sentido, el COUSSA mostró para el año 2008 un 97% y 89% de recursos federales y estatales devengados con relación a los convenidos, respectivamente, con una superficie beneficiada de 145,444 hectáreas y una capacidad de almacenamiento de agua construida de 35,964,797 m³, estimándose que para marzo se ejecutará el 100% de los recursos devengados.

El Componente Reconversión en coejercicio logró apoyar el 80% de la superficie programada y ejercer el 58% de los recursos programados, mientras que en ejecución directa se apoyó el 96% de la superficie programada y el mismo porcentaje de los recursos ejercidos.

En el caso del PROGAN la fecha establecida en las ROP para el ingreso de las solicitudes era hasta el último día hábil de abril del año 2008, fecha que en general no se cumplió; debiéndose realizar prórrogas para que ingresarán todas las solicitudes, incluso hasta junio, realizándose la dictaminación en diciembre. De esta manera, la operación del

PROGAN también presentó dificultades en el cumplimiento de los tiempos y calidad en el proceso de operación, principalmente debido a las dificultades en la captura de las solicitudes, mediante el escaneo de todos los documentos requeridos, proceso que fue dificultoso de realizar en todo el país y que atrasó la etapa de adjudicación.

En términos del ejercicio, el PROGAN recibió 394,000 postulaciones, de la cuales se devengaron 384,000; rechazándose 5,000 y quedando sin recursos, pero comprometidas para apoyar el año 2009, 5,000 solicitudes más. Respecto al pago efectivo a los productores de este Componente no se tiene información, encontrándose en terreno serios problemas en el proceso del pago bancarizado, con desorden en la generación de las tarjetas y funcionamiento de éstas (tarjetas bloqueadas, entrega de dobles tarjetas, personas sin tarjetas, tarjetas sin saldo, etc.) lo que ha significado un descontento generalizado de los funcionarios de SAGARPA y de los productores en general hacia este sistema, especialmente respecto a la gestión del banco encargado.

Respecto a los proyectos ejecutados para la conservación de los recursos genéticos, se tiene que los recursos han sido devengados en un 100% hacia los Agentes Técnicos, estimándose que para fines de marzo se ejecutará el 50% de los recursos. No se contó con información respecto a los avances físicos de este Componente para el año 2008.

Para los Componentes referidos a pesca y acuicultura, no se contó con información respecto a los avances financieros y físicos, relativos a los tiempos y la calidad de la operación; no obstante, estos Componentes son ejecutados principalmente por Agentes Técnicos hacia los cuales son devengados los recursos previa firma de convenios y contratos, por lo que se espera una alta ejecución.

26. ¿El circuito operativo se lleva a cabo con la oportunidad que demanda el ciclo de desarrollo de las actividades productivas apoyadas?

Respuesta: No.

Para casi todos los Componentes del Programa el ciclo de desarrollo de las actividades apoyadas no influye en la operación, pues las acciones u obras que se realizan son de mediano a largo plazo por lo cual las obras, planes de ordenamientos y subsidios empadronados no se ajustan estrictamente a un calendario anual, por lo que la entrega de los recursos dentro de cualquier época del año biológico permite su ejecución y aprovechamiento.

El único Componente en el cual interfiere el ciclo de las actividades productivas en su circuito operativo es el de Reconversión Productiva, pues la naturaleza de este Componente, que define diferentes cultivos a reconvertirse en cada estado, sumado a los distintos climas de México y a la necesidad que el cultivo se encuentre establecido para que sea entregado el apoyo, y el establecimiento de fechas únicas a nivel nacional, significa que es posible que los tiempos biológicos no coincidan para la correcta operación al no adecuarse a los periodos de lluvias y las necesidades de los cultivos definidos en los estados para la reconversión. Por ejemplo, en el trópico húmedo se tienen solamente tres meses (marzo a mayo) para poder realizar las obras, pues posteriormente llueve permanentemente y en general los recursos debieran estar ejecutados en marzo. Otro ejemplo se encuentra en el caso de Reconversión Productiva en donde el periodo de lluvias es julio a agosto (Tamaulipas y Yucatán), época en la cual existe la humedad para la germinación, por lo que debiera sembrarse en mayo y junio, lo que no se condice con las fechas de dictaminación del Programa. Todo lo cual finalmente significa un traslape de recursos de un año a otro.

27. ¿La firma de los Convenios de Coordinación y los Anexos Técnicos del Programa celebrados entre la Federación y los Gobiernos Estatales se lleva a cabo en forma oportuna, evitando así la demora en la realización de los procesos subsecuentes de la operación?

Respuesta: No.

En la firma de los Convenios de Coordinación no se apreciaron mayores atrasos, pues de los 29 Estados en los cuales se ejecutó el Programa de Uso Sustentable vía coejercicio, la mayoría de ellos (70%) firmaron el convenio en el mes de enero, un 21% en el mes de febrero y el 10% (3 estados) en el mes de marzo, momento posible de considerar como tardío, por la necesidad de apertura de ventanillas.

Respecto a la negociación entre SAGARPA y los Gobiernos Estatales para la firma de los Anexos Técnicos, con la información con que se contó sobre 12 de los Estados en los cuales se ejecutó el Programa de Uso Sustentable, se encontró que el 58% de ellos fue firmado correctamente en el mes de marzo, siendo firmado el resto en los meses de abril (1 caso), mayo (1 caso), junio (1 caso) e incluso julio (2 casos), demostrando cierto nivel de atraso en su firma debido básicamente a las dificultades en compatibilizar el pari passu con los recursos disponibles a nivel de los estados; diferentes interpretaciones de las ROP, como por ejemplo, considerar el aporte de los propios productores en el pari passu; la intención de focalizar recursos del Programa a ciertas localidades; el desconocimiento de los nuevos programas, etc.

28. ¿La radicación de los recursos federales y estatales, así como el inicio de su ejercicio, se realizó en forma oportuna atendiendo los tiempos establecidos en las ROP y acorde a los tiempos requeridos para entregar oportunamente los apoyos a los productores?

Respuesta: Sí.

En todos los estados visitados en esta evaluación, en los cuales se obtuvo información respecto a este tema (Tamaulipas, Jalisco, Yucatán y Tabasco) fue posible encontrar que la radicación de los recursos estatales y federales se realizó de manera oportuna para la entrega de los apoyos a los productores. En todos los casos para el ejercicio 2008, el Gobierno Federal fue entregando de manera parcelada su aporte desde inicios de año, con lo cual al llegar el momento del pago de los apoyos los recursos se encontraban disponibles. Por otra parte, los Gobiernos Estatales realizaron su aporte del pari passu en uno o dos pagos, pero siempre de manera que no afectó la entrega oportuna de los apoyos a los productores. No obstante lo anterior, en ninguno de los estados mencionados, la radicalización de recursos se definió con una planificación mediante una calendarización de pagos.

29. ¿Las instancias ejecutoras, tanto en el nivel central como en los estados, elaboran, de manera oportuna y con la calidad esperada, los informes de avance físico-financiero y los informes del cierre de ejercicio del Programa?

Respuesta: Sí.

En todos los estados visitados se apreció la realización de informes semanales del avance financiero e informes mensuales del avance físico de los Componentes ejecutados en coejercicio, por lo cual se considera que son oportunos, pues permiten su revisión periódica a nivel central y la ejecución de acciones en el caso de haber dificultades.

Respecto a los informes de cierre del Programa, no es posible pronunciarse, pues según indican las ROP la fecha para el cierre finiquito del Programa es el último día hábil del mes de marzo, lo que no ha acontecido a la fecha de realización de las visitas realizadas a los estados²² para la elaboración de este informe.

Para los Componentes ejecutados en operación directa por SAGARPA o por Agentes Técnicos, no se contempla formalmente la realización de Informes de Avances Físico-Financieros. No obstante, sí se realizan actividades de seguimiento de los avances, las cuales son manejadas por parte de las contrapartes institucionales de los Agentes Técnicos (CRYS), realizándose reuniones y reportes del avance de las actividades definidas en los contratos y convenios, aunque sin informes normalizados ni sistematizados a nivel agregado y centralizado, sino que es llevados por el encargado.

En el caso del PROGAN no se realizan informes de avance ni de cierre, no obstante, sí se realiza seguimiento de su avance, utilizado sus propios sistemas informáticos, pues es un Componente ejecutado directamente por la estructura de SAGARPA.

²² El programa de visitas a los estados para efectos de la evaluación concluyó en la tercera semana de marzo de 2009.

i) Seguimiento de los apoyos

30. ¿La normatividad del Programa contempla que las instancias ejecutoras del mismo deben realizar un seguimiento de los proyectos apoyados, en la lógica de que ello permita la consecución de los resultados esperados?

Respuesta: No.

Entendiéndose como seguimiento la verificación que los apoyos sean utilizados y generen los impactos esperados en el largo plazo, más allá de su correcta entrega, se encontró que la normativa del Programa no contempla acciones de seguimiento de los proyectos apoyados. Las ROP del Programa sólo indican que “los recursos que la federación otorga para los programas y/o Componentes podrán ser revisados en cualquier momento por las Entidades Coordinadas por la Secretaría, por la Secretaría de la Función Pública, a través de la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social y, en su caso, por la Unidad de Auditoría Gubernamental de los Órganos Internos de Control en la Secretaría y en las Entidades Coordinadas responsables de cualquiera de los programas o Componentes incluidos en las ROP”.

Lo anterior se entiende como que potencialmente se “podrán” realizar auditorías, pero no seguimientos técnicos desde el punto de vista de los impactos.

Solamente para el Componente PROGAN se establece la realización de un seguimiento sistemático, ejecutado mediante evaluaciones técnicas a todos los beneficiarios, que permitirá hacer el seguimiento respecto al cumplimiento de los compromisos de los productores apoyados para el uso sustentable de la producción ganadera, permitiendo conocer el cumplimiento de los objetivos del Programa.

31. ¿Se requieren de modificaciones al marco normativo actual para permitir y asegurar que las unidades responsables de la ejecución del Programa, tanto en el nivel central como en el ámbito estatal, lleven a cabo el seguimiento de los apoyos entregados de manera que ello contribuya al logro de los objetivos del Programa?

Respuesta: Sí.

Se requiere (salvo para el PROGAN), que se modifique el marco normativo actual para asegurar la existencia de mecanismos de seguimiento de los apoyos entregados que le permitan valorar en que medida los apoyos entregados son conservados, aplicados y/o utilizados adecuadamente por los beneficiarios, más allá de la entrega de los apoyos, construcción de las obras o establecimiento de las plantaciones.

Las modificaciones a la normativa permitirían asegurar el logro de resultados con los apoyos entregados, contribuyendo a obtener el objetivo del Programa de desarrollo sustentable de mediano y largo plazo, que se logra sólo mediante el permanente y sostenido manejo correcto de los recursos naturales.

j) Monitoreo de la gestión del Programa

32. ¿Los responsables de la instrumentación del Programa, en ambas modalidades de ejecución previstas en las ROP, llevan a cabo un monitoreo de los indicadores de desempeño a fin de constatar oportunamente el grado de avance que registra la gestión del Programa?

Respuesta: No.

Para la modalidad de coejercicio el monitoreo del grado de avance de la ejecución del Programa se lleva desde el punto de vista del avance físico-financiero, pero sin el uso de indicadores de desempeño, sino respecto al avance en la ejecución de los recursos que es lo que se monitorea semanalmente.

En la modalidad de ejecución directa del PROGAN tampoco se hace seguimiento a los indicadores de desempeño, pues el seguimiento que se espera se realice con las evaluaciones técnicas, y la información levantada en ellas, más bien está enfocado a la verificación del cumplimiento de los compromisos individuales.

La ejecución de los Componentes mediante Agentes Técnicos también se monitorea desde el punto de vista del cumplimiento de las acciones y metas establecidas en los convenios respectivos, convenios que no se diseñan desde el punto de vista de productos o indicadores de desempeño, sino más bien a actividades realizadas y recursos ejecutados.

El único indicador del Programa que es monitoreado, debido a que está comprometido con la Secretaría de Hacienda, es el de las Hectáreas que aplican obras y prácticas sustentables, relacionado con el PROGAN específicamente. No obstante, este es solo un indicador para un ámbito de evaluación y sólo para un Componente del Programa.

- 33.** De ser el caso, ¿el monitoreo de los indicadores de gestión arroja información útil que realmente esté siendo aprovechada por los operadores del Programa para introducir medidas correctivas que mejoren su eficiencia y eficacia?

Respuesta: No.

No se monitorean los indicadores de gestión, pues la información que se monitorea es la relacionada con el avance del gasto de los recursos, la ejecución de las actividades (modalidad ejecución directa) y la entrega de apoyos (modalidad de coejercicio), pero no el avance de los indicadores.

Por otra parte, el indicador que se reporta a Hacienda de las hectáreas atendidas por el PROGAN no es monitoreado, sino que se calcula al final para ser reportado, una vez dictaminadas las propuestas, de manera que no es una información que sea utilizada durante el proceso para realizar medidas correctivas.

k) Sistematización de la información generada por el Programa

34. ¿Existe en el nivel central y en los estados algún sistema informático que se utilice para registrar de manera sistematizada la información del Programa?

Respuesta: Sí.

Para los Componentes ejecutados vía coejercicio (conservación suelo y agua y reconversión) existe un sistema informático denominado Sistema de Información del Sector Rural (SISER), el cual es aplicado tanto a nivel central como estatal y que registra la información de todo el proceso de producción de estos Componentes.

Adicionalmente en las visitas a los estados, se apreció que éstos mantienen sistemas informáticos propios, desarrollados en los mismos estados, para la operación de los Programas Federalizados, sistemas que aún se encuentran funcionando, por ejemplo, el SISER de Jalisco, el SIGAN de Guerrero, el SIGA de Michoacán y el Sistema de Información de Yucatán.

Para el caso del PROGAN existe un sistema informático de administración de información y resguardo de la base de datos del Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (SIPROGAN), que registra toda la información a nivel nacional referida a este Componente, desde la inscripción de solicitudes, la dictaminación, el pago de los apoyos, e incluso el seguimiento de los compromisos resultantes de la evaluaciones técnicas.

Para los Componentes ejecutados vía Agentes Técnicos no existe un sistema informático formal que sistematice la información de ellos; no obstante, las contrapartes de SAGARAPA han generado sistemas simples para llevar la información y hacer el seguimiento de la información del avance de los convenios con Agentes Técnicos.

35. Tomando en cuenta las características del sistema utilizado (en caso de existir) en relación con el tipo de campos y variables que contiene, la flexibilidad de su diseño y su funcionalidad, ¿se considera que constituye un sistema idóneo para registrar y aprovechar cabalmente la información sobre la gestión del Programa?

Respuesta: Sí.

El SISER sí se considera un sistema idóneo, pues el diseño de sus campos y variables incluye todos los elementos necesarios para informatizar todo el proceso, desde la captura de datos hasta el pago del apoyo, de manera que existiendo un adecuado uso se trata de una herramienta útil, pues contiene toda la información de productores, tipos de apoyo solicitado, ubicación, resultados de la dictaminación, estado de avance, etc., incluso es un sistema que permite ir integrando, paso a paso, las etapas del proceso, con herramientas que permiten en forma automática generar documentos con formatos preestablecidos necesarios para la operación, como las actas de dictaminación. De esta manera, es un sistema funcional que bien utilizado cumple con su objetivo de levantar e integrar la información detallada de los proyectos o solicitudes recibidas del Programa. La única deficiencia encontrada en el diseño del SISER es en los casos de productores que presentan solicitudes grupales, en los cuales los apoyos son asignados a los representantes legales capturados en el sistema, con lo que se pierde la información del beneficio individual de los participantes de los grupos. No obstante, ésta es posible de estimar calculándola en forma independiente del sistema.

En cuanto a la funcionalidad del SISER se encontraron algunas áreas de mejora en opinión de los operadores en algunos estados, que lo consideraron como un sistema lento, que incluso se bloqueaba en algunos momentos peaks de uso.

Por su parte, el SIPROGAN se considera está bien diseñado desde el punto de vista de la funcionalidad, y es un sistema idóneo para el funcionamiento a nivel nacional. Este sistema permite registrar, manejar, generar consultas, etc. respecto a toda la información necesaria para la caracterización de los productores ganaderos; permitiendo una dictaminación de los montos de los apoyos, utilizando datos técnicos como son el número de animales y los coeficientes de agostaderos. Adicionalmente, permite llevar un seguimiento del Programa a nivel de solicitudes, con información detallada de los proyectos o solicitudes recibidas y resultados de la dictaminación, lo que permite realizar el seguimiento del avance del Programa, siendo la recepción efectiva del apoyo por parte del productor, lo único que no es posible registrar, debido a que esta es realizada por un Banco.

A nivel de la funcionalidad, este sistema presentó problemas en el año 2008, pues fue crítico en la operación del PROGAN el ingreso escaneado al sistema de todos los documentos presentados como requisitos por los productores; significado un intenso trabajo a nivel de las oficinas locales y de los Estados, que en muchos casos aún se encuentran realizando a la fecha de elaboración de este informe (el Estado de Tabasco, por ejemplo), a pesar de ya estar dictaminados los apoyos. Si bien esta situación se produjo en gran medida por la alta demanda recibida, fue una situación que podría haberse previsto en su diseño. Adicionalmente a este problema, el hecho que existiera solamente un servidor a nivel central, en vez de servidores a niveles estatal, significó en la práctica que el sistema se colapsará en los momentos de captura de la información.

36. ¿En qué medida los funcionarios de la SAGARPA y de las Secretarías de Desarrollo Agropecuario en los estados utilizan en la práctica la información que se registra en el sistema informático para retroalimentar la gestión del Programa?

Respuesta: No Aplica.

Los sistemas informáticos SISER y SIPROGAN han sido utilizados en distinta medida.

Por una parte, el SISER ha sido utilizado a muy baja escala a nivel de los estados, conociéndose en esta evaluación sólo un estado (Tamaulipas) en donde el sistema funcionaba a cabalidad, pues en el resto de los estados aún se siguen usando sus sistemas propios o se están tratando de incorporar al SISER con dificultades. Lo anterior se debió a diversas razones, como la falta de equipamiento computacional y personal a nivel de DDR y CADERS, que no permitió ingresar las solicitudes de manera fluida considerando el alto tiempo que requería el uso del sistema; así como también la falta de conocimientos computacionales de los operadores del sistema, la falta de voluntad en algunos casos de operar con éste debido a que fue impuesto más como una obligación que como una herramienta, la existencia de sistemas estatales que han venido siendo desarrollados con buen funcionamiento, etc. En resumen, el sistema no funcionó a cabalidad en la mayoría de los estados del país, pero no por estar mal diseñado, sino por que no estaban dadas las condiciones institucionales para su operación. Considerando lo anterior, difícilmente la información registrada en el SISER sirve para retroalimentar la gestión del Programa.

En el caso del SIPROGAN la situación distinta, pues éste es manejado directamente por SAGARPA a nivel central, sin participación de los Gobiernos Estatales; siendo la principal herramienta para la ejecución del Programa, por lo que su información fue permanentemente utilizadas para generar reportes y retroalimentar la gestión del Programa.

I) Transparencia y rendición de cuentas

37. ¿La SAGARPA y los Gobiernos Estatales cuentan con un sistema de rendición de cuentas mediante el cual se den a conocer al público los resultados alcanzados por el Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria?

Respuesta: No.

Si bien a nivel de SAGARPA central sí se contempla un mecanismo de rendición de cuentas, tal como se indica en las ROP, consistente en la ejecución de una Cuenta Pública del Programa, la que se realizará una vez terminada la ejecución de éste, a fines del mes de marzo, a nivel de los Gobiernos Estatales y considerando los estados que fueron visitados como Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Yucatán y Tabasco, entre otros, no se aprecia que se realicen acciones relacionadas con la rendición de cuentas del usos de los recursos y los resultados del Programa.

38. En caso de que existan y se utilicen mecanismos de difusión, ¿son éstos eficientes y eficaces para dar a conocer los resultados del Programa?

Respuesta: No.

Para los Componentes operados a través de los Gobiernos de Entidades Federativas (coejercicio) se utilizan diversos medios para dar a conocer los resultados del Programa, especialmente los beneficiarios cuyas solicitudes han sido aprobadas o rechazadas.

En general, en los Estados se publican los montos y beneficiarios clasificados en la Gaceta Oficial del Estado o en el Diario de mayor circulación, así como en la página Web del Gobierno del Estado. Adicionalmente, en cada ventanilla donde se recibieron las solicitudes se publica un listado con el detalle de las solicitudes de apoyo que fueron recibidas, separando las solicitudes que recibieron el apoyo de aquellas a las que les fue negado. Además, existe información directa por parte de los profesionistas encargados de los CADERS y DDR, así como la entrega de cartas a los productores o comunicación directa (teléfono), en donde se les comunica el resultado de su postulación.

El caso de los Componentes operados por asignación directa la situación es distinta, pues si bien por normativa la información de los proyectos, montos y beneficiarios deben ser publicados en la página electrónica de la Secretaría y de cada ejecutor del gasto a más tardar el último día hábil de enero del año siguiente al año que se reporta, debiendo ser actualizada, en su caso, con los datos del finiquito correspondiente; situación que no se pudo comprobar, debido probablemente a atrasos en el cierre. Además, en los estados no existe un mecanismo de difusión de estos Componentes, existiendo desconocimiento generalizado de los proyectos que se ejecutan mediante esta vía.

39. ¿Las instancias responsables del Programa, tanto en el nivel central como en el ámbito estatal, cuentan con mecanismos de transparencia sobre la gestión del mismo que funcionen eficazmente, de modo que toda la información relevante que se genera se encuentre accesible para todos los posibles actores interesados?

Respuesta: No.

Si bien hay publicación de los resultados en la página Web y ficheros en ventanillas, así como una cuenta pública, no existen documentos en donde se presente en forma transparente la información y resultados de todas las etapas del proceso de producción de los Componentes del Programa, y que sean accesible a todos los posibles actores interesados. Por ejemplo, las publicaciones del puntaje de las evaluaciones de las solicitudes y los motivos por los cuales fueron rechazadas éstas. En general, existe adecuada difusión de los programas y del resultado de las solicitudes, pero no de los procesos intermedios, especialmente del proceso de dictamen.

Un elemento positivo respecto a la transparencia es la posibilidad, que tienen los usuarios, de reclamar ante diversas instancias, lo que les permite conocer las respuestas y explicaciones acerca de acciones que no les parezcan correctas a los usuarios respecto a la operación del Programa. No obstante, esta posibilidad no está organizada como un sistema que tenga establecido un formato, tiempos de respuestas, etc. que permita revisar su aplicación.

En este tema es necesario destacar la existencia en el estado de Tamaulipas de un sistema de registro y seguimiento de los reclamos, que considera un constante monitoreo con el establecimiento de cinco días como máximo para responder y el uso de un sistema computacional que alerta sobre los incumplimientos.

m) Calidad en el servicio

- 40.** ¿Las instancias encargadas del Programa utilizan algún instrumento que se considere adecuado para medir el grado de satisfacción de los usuarios de los apoyos?

Respuesta: No.

No existe ningún tipo de instrumento formal, sistemático y permanente que permita conocer la opinión de los beneficiarios o de los operadores y/o otros actores relacionados sobre su grado de satisfacción respecto al Programa.

En las evaluaciones externas de los programas que precedieron a éste (PROGAN y PIASRE) sí se ha levantado información al respecto, pero como parte de la evaluación global, no como un instrumento formal y sistemático.

41. En caso de no contar con un instrumento de medición sobre la satisfacción de los usuarios, ¿qué tipo de variables y escalas de medida deben considerarse para su diseño?

Respuesta: No Aplica.

El instrumento comúnmente utilizado para medir la satisfacción de los usuarios es la aplicación de una encuesta que mida la percepción de los productores respecto a la calidad, utilidad e impactos de los bienes o servicios que se reciben mediante el Programa.

La satisfacción de usuarios se puede medir por medio de preguntas cerradas y abiertas. Las preguntas cerradas deben utilizar una escala de medida de evaluación de las variables, esta escala de medida debe corresponder a la escala que se utiliza comúnmente en la educación formal en México, de manera que sea entendida fácilmente y utilizada homogéneamente por los usuarios. A partir de estas notas se debieran definir los niveles a considerar como deficientes, adecuados y de excelencia, permitiendo su análisis cuantitativo.

Por su parte, la información recogida a través de las preguntas abiertas debe ser codificada y sistematizada en temas específicos para su análisis cualitativo.

Para la medición de la satisfacción de los usuarios del Programa y sus Componentes, se debieran considerar las siguientes variables a levantar en las encuestas de opinión. Estas variables debieran ser desagregadas, en forma más específica, de acuerdo a los objetivos de la evaluación y a las características específicas de cada uno de los Componentes. Considerando las diferencias entre Componentes, se debiera evaluar por separado cada uno de ellos.

1. Caracterización de los beneficiarios

Se refiere a la identificación de características como sexo, edad y permanencia en el Programa, etnia, nivel de escolaridad, actividad laboral, área productiva, etc. Estas variables, si bien no miden la calidad en el servicio, su identificación permitirá conocer los resultados de la evaluación según las distintas características de los productores, lo que entrega información revelante de conocer para el mejoramiento del Programa.

2. Evaluación institucional

Se refiere a la evaluación general del usuario respecto a los agentes que participan en la entrega del Programa. Lo que se pretende medir es cómo percibe el beneficiario el servicio entregado por los las instituciones y funcionarios que participan en la ejecución del Programa. Dentro de las siguientes variables es posible incorporar distintos aspectos además de una evaluación general.

- Evaluación Global de SAGARPA

- Evaluación Global de la Secretaría Agrícola del Estado
- Evaluación Global del Agente Técnico (si corresponde)
- Razones de la evaluación Global (pregunta abierta)
- Evaluación del personal técnico, profesionistas y consultores
- Evaluación de la atención en CADERS y DDR.

3. Evaluación del Programa / Componente

En esta sección se busca evaluar la percepción del usuario respecto a la ejecución de cada una de las etapas del proceso de producción del Programa o del Componente en particular, lo que permite detectar y fortalecer los puntos críticos. Además, permite conocer cuál es la percepción de los usuarios respecto a su propio desempeño en el Programa, su compromiso y nivel de organización, así como la evaluación de la percepción de los resultados o impactos del Programa. Las variables a evaluar son las siguientes:

- Evaluación Etapas del Programa / Componente
 - Evaluación difusión del Programa / Componente
 - Evaluación postulación del Programa / Componente
 - Evaluación selección del Programa / Componente
 - Evaluación entrega de los Apoyos del Programa / Componente
 - Evaluación ejecución del Proyecto del Programa / Componente
- Evaluación Dimensiones Programa / Componente
 - Evaluación del cumplimiento plazos
 - Evaluación del desarrollo actividades
 - Evaluación de la calidad de los insumos / materiales
 - Evaluación de la capacidad de organizarse de los productores
 - Evaluación del compromiso de los productores
- Evaluación Resultados Programa / Componente

- Evaluación del aumento de las capacidades productivas
- Evaluación del aumento en la producción
- Evaluación de las mejoras en la conservación de los Recursos Naturales
- Evaluación de las mejoras en la capacidad de generar ingresos
- Evaluación de las mejoras en la condición de los recursos naturales productivos
- Evaluación de las mejoras en las condiciones de los mercados.

4. Evaluación de expectativas, lealtad y problemas del Programa / Componente

Esta sección es relevante, pues la calidad del servicio está directamente relacionada con la percepción del usuario respecto a que se hayan cumplido sus expectativas respecto al Programa. Adicionalmente, permite levantar información relevante respecto a los problemas encontrados y las sugerencias del productor que pueden servir de insumos para el análisis global del estudio de satisfacción de usuarios. A saber:

- Evaluación del Grado de cumplimiento de las expectativas del usuario
- Evaluación de la Lealtad del usuario (volvería a participar / recomendaría el Programa)
- Identificación de los problemas encontrados por parte del usuario
- Sugerencias por parte del usuario.

n) Incorporación de mejoras en la gestión del Programa

42. ¿Qué tipo de prácticas de gestión que probaron su efectividad en la ejecución de los programas de apoyo para el manejo sustentable de los recursos naturales implementados por la SAGARPA en años recientes, pueden replicarse con éxito en la operación del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria?

Respuesta: No Aplica.

El hecho que el Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria se origine de la agrupación de Programas que SAGARPA viene desarrollando anteriormente, además de otras iniciativas, ha significado en la operación del Programa la replicación de prácticas que se han ejecutado con éxito anteriormente, las cuales se indican a continuación:

En el caso del COUSSA destacan las siguientes prácticas exitosas que pueden replicarse con éxito²³:

- Establecimiento y operación de mecanismos claros y eficaces para concertar, con los Estados y los municipios, la determinación de prioridades y la aplicación de recursos para las obras y prácticas de conservación; así como proyectos de reconversión (regiones con mayores índices de siniestralidad), lo que permite una buena focalización.
- Aplicación de recursos en el marco de proyectos integrales, lo que genera mayores impactos en los sectores rurales en cuanto a la conservación del suelo y agua.
- Planeación de las obras y prácticas de conservación con el involucramiento de tres niveles de gobierno.
- Utilización de metodología participativa a nivel local con productores, lo cual genera un compromiso en el manejo de los suelos.
- Distribución de los recursos en los municipios, la cual considera como variable la evaluación de su desempeño, lo que premia y fomenta la buena gestión.
- Participación de Agente Técnico especialista (CONAZA) como ejecutor o supervisor, lo que permite esperar una buena aplicación de los lineamientos del Programa.

²³ Fuente: Elaborado a partir del Informe de Evaluación de Consistencia y Resultados 2007. Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestralidad Recurrente. SAGARPA – FAO, 2008.

- Ejecución del Programa sólo en Municipios de Atención Primaria, lo que permite aplicar una estrategia de focalización que considera criterios técnicos (grado de deterioro de los recursos naturales).
- Uso de procedimientos establecidos para evaluar y dictaminar los proyectos a apoyar, con participación paritaria del gobierno del estado y SAGARPA.
- Uso de un sistema estandarizado para la administración y operación para el seguimiento, rendición de cuentas y transparencia en la administración de los recursos. (SITRAN – CONAZA).

En el caso de Reconversión destacan las siguientes prácticas exitosas que pueden replicarse con éxito²⁴:

- Ejecución del Programa sólo en zonas con altos Índices de Siniestralidad, lo que significa una estrategia de focalización que considera criterios técnicos.
- Uso de procedimientos establecidos para evaluar y dictaminar los proyectos a apoyar, con participación paritaria del gobierno del estado y SAGARPA.
- Definición técnica clara de las especies a reconvertirse definidas localmente a nivel estatal, lo cual permite esperar un buen resultado económico de los proyectos apoyados.
- Uso de paquetes tecnológicos ya validados para la inducción en la conversión de cultivos, lo cual aporta el conocimiento técnico necesario para una buena gestión.
- Enfoque de mercado de los proyectos de inducción.
- Asociación con los Sistemas Producto, lo que genera complementariedad en la producción para el mercado y economías de escala en la adquisición de los insumos y en las ventas de los productos, al estar agrupados los productores participantes.

En el caso del PROGAN, destacan las siguientes prácticas exitosas que pueden replicarse con éxito²⁵:

- Utilización del Padrón Ganadero, lo cual facilita la identificación de los productores y sus características productivas tales como número de vientres, hectáreas y número de Unidades Productivas Pecuarias, lo que permite calcular el monto del Apoyo.

²⁴ Fuente: Elaborado a partir del Informe de Evaluación de Consistencia y resultados 2007. Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestralidad Recurrente. SAGARPA – FAO, 2008.

²⁵ Fuente: Elaborado a partir del Informe Final de Consistencia y Resultados 2007. Programa de Estímulos a la Productividad PROGAN. SAGARPA – CONEVAL, 2008.

- La definición de compromisos con los beneficiarios empadronados, lo que incorpora en manejo sustentable de los recursos naturales en el mediano plazo.
- Mecanismos de transferencia de recursos hacia los beneficiarios bancarizados, lo cual disminuye carga laboral en CADERS.
- Uso de un sistema de información propio, completo y manejado a nivel central, lo que agiliza el proceso administrativo.
- Uso de criterios técnicos para fijar los compromisos (Coeficiente de Agostadero) y los montos de los apoyos a entregar (Unidades Animales).
- Cobertura nacional permite el acceso de todos los productores, promoviendo la competitividad del sector ganadero nacional y, al mismo tiempo, el manejo sustentable de los suelos.
- Operación en forma directa por SAGARPA, lo que facilita la operación en los estados, el manejo de la información y el seguimiento.
- Realización de evaluaciones técnicas para entregar los apoyos desde el segundo año, lo que permite la entrega de los recursos de acuerdo a resultados.
- Evaluaciones técnicas que funcionan como mecanismo de supervisión y generan conciencia en los productores, lo que mejora la implementación de Programa.

En el caso del Componente 2 relativo a la conservación de los recursos genéticos destaca:

- Condición de bien público del Componente, lo que justifica el manejo a nivel central, pues facilita su funcionamiento operativo y seguimiento.
- Creación de redes en el subsistema agrícola, lo que fomenta la participación de los agentes en las actividades de conservación e integra los esfuerzos. Estas redes podrían adoptarse también para los subsistemas pecuarios, de microorganismos y de peces.
- Ejecución del Componente mediante Agentes Técnicos especialistas, como las universidades, lo que permite esperar una buena gestión del Programa.
- La construcción del Banco de Germoplasma Nacional será un elemento fundamental para la conservación de especies.

Respecto a los Componentes relativos a la pesca y acuicultura no existen evaluaciones anteriores que permitan identificar buenas prácticas dentro de su operación; no obstante, se evalúa positivamente lo siguiente:

- Existe competitividad y transparencia en la ejecución de las obras de rehabilitación de los sistemas lagunarios costeros gracias a las licitaciones nacionales e internacionales.

- Se espera un buen resultado de los proyectos ejecutados de obras, pues están respaldados por estudios de factibilidad y de impacto ambiental.
- Participación de los Estados en la identificación de las obras o planes de ordenamiento, lo que recoge las demandas locales.
- Participación de los productores en la definición de las obras, lo cual permite esperar una buena utilización de las obras de rehabilitación.

43. ¿Qué áreas de mejora se identifican en la gestión actual del Programa cuya atención permitiría incrementar su eficiencia y eficacia?

Respuesta: No Aplica.

Las áreas en las cuales se encontraron áreas de oportunidad y, por lo cual, su mejora podría incrementar la eficiencia y eficacia del Programa, son:

- El acuerdo entre las Delegaciones de SAGARPA y los Gobiernos Estatales presentó atrasos en términos de tiempo y en claridad, por lo que la mejora en el proceso del acuerdo facilitaría todo el proceso de ejecución del Programa para los Componentes en coejercicio.
- Reordenamiento de la estructura organizacional de SAGARPA a la luz de la nueva programática.
- Definición de encargados técnicos para el Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales.
- Establecimiento y obligatoriedad de los plazos para los acuerdos e inicio de ejecución del Programa.
- Articulación del Programa con otros programas Federales y Estatales.
- Seguimiento, monitoreo y acompañamiento de los Componentes más allá de la entrega de los apoyos, en una visión de más largo plazo, considerando el Fin del Programa.
- Levantamiento de información de los indicadores del Programa definidos en la nueva Matriz de Indicadores.
- Retroalimentación, de parte de los productores, de los resultados y aportes del Programa.
- El cumplimiento de los tiempos establecidos para la ejecución de las etapas definidas (presentación de solicitudes, evaluación y entrega de los recursos) que permita una mejor percepción de la calidad del Programa por parte de los beneficiarios.
- La Difusión del Componente Reconversión, que permita una mayor demanda e interés por parte de los productores, lo que aumentaría su eficacia.
- Claridad en la aplicación de criterios e instrumentos de evaluación, que permita hacer más transparente la selección de las solicitudes, especialmente para los Componentes que se ejecutan en forma directa.

- Incorporación de capacitación y asistencia técnica en la ejecución de los proyectos, de manera de generar capacidades instaladas en los productores respecto al manejo sustentable.
- Instrumentar una efectiva complementariedad entre Programas (Adquisición de Activos Productivos y Soporte) con el Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria para lograr sinergias.
- Realización de acciones para la replicabilidad de las obras y prácticas que se apoyan para el uso sustentable de los recursos.
- Mejoramiento de las capacidades de los evaluadores técnicos del PROGAN y en general de los consultores y profesionales de las delegaciones de SAGARPA y de las Secretarías de los Estados en temas de Desarrollo Sustentable.
- Efectivos mecanismos de rendición de cuentas del Programa.
- Homologación y mejoramiento de la infraestructura física y tecnológica en las oficinas ejecutoras (CADERS y DDR).

o) Valoración global del funcionamiento y operación del Programa

44. ¿Existe una adecuada correspondencia entre el funcionamiento y la operación del Programa y el diseño del mismo?

Respuesta: Sí.

Los diversos Componentes definidos en el diseño del Programa son los que en realidad se ejecutaron durante el año 2008, siendo los productos (bienes y servicios) esperados por el Programa los que se ejecutaron. Los instrumentos y modalidades de producción de los Componentes fueron las consideradas en el diseño de éste, atendiéndose además a la población definida como objetivo.

Por otra parte, los convenios y contratos establecidos con los Agentes Técnicos se han ejecutado y los sistemas informáticos diseñados y, aunque con problemas, se han utilizado. De esta forma, más allá de las áreas de oportunidad encontradas debido a ser el primer año de ejecución del Programa, éste ha sido instrumentado y llevando a cabo de una forma que permite concluir que su ejecución corresponde con su diseño.

Se debe tener presente, sin embargo, que en el periodo que se realizó esta evaluación el Programa no había sido ejecutado plenamente, debido al atraso generalizado que se ha encontrado en los estados, por lo que no ha sido posible evaluar la ejecución completa del Programa. Por ejemplo, en el PROGAN que tiene definidas distintas acciones para distintos años, por lo que sólo es posible evaluar la ejecución de las acciones del primero (inscripción de productores y primer pago). Lo mismo pasa con otras acciones del Programa, por ejemplo, las de rendición de cuentas, seguimiento y evaluación del Programa, las cuales al momento de las visitas a los Estados no fue posible de evaluar en cuanto a su ejecución.

Anexo 2

Entrevistas realizadas

1. ENTREVISTAS A AGENTES ESTATALES

Estado de Chiapas

NOMBRE ENTREVISTADO	CARGO	FECHA
Valentín Najera	Coordinador Estatal de Evaluación	6 de octubre de 2008
José Angel del Valle	Delegado SAGARPA	6 de octubre de 2008
Victor Hugo Martínez	Subdelegado de Pesca – Delegación Estatal SAGARPA	6 de octubre de 2008
Jorge Ventura	Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural – Delegación Estatal SAGARPA	6 de octubre de 2008
Gutemberg Moreno	Subsecretario Ganadería – Secretaría del Campo	7 de octubre de 2008
Carlos Toledo	Jefe de Programas	7 de octubre de 2008
Antonio Cano	Coordinador Regional IFAT	7 de octubre de 2008
Adam López Aguilar	Jefe de Operaciones Delegación Comitán	7 de octubre de 2008
Armando Cruz Mesa	Productor Ganadero Ocosingo	9 de octubre de 2008
Abelardo Trujillo	Técnico Analista	9 de octubre de 2008
Alberto Orantes	Director de Fomento Agrícola – Secretaría del Campo	7 de octubre de 2008
Israel Gómez	Director de Desarrollo Agrícola - Delegación Estatal SAGARPA	7 de octubre de 2008
Horacio Albornoz	Delegado Regional III Región – Secretaría del Campo	8 de octubre de 2008

Estado de Guerrero

NOMBRE ENTREVISTADO	CARGO	FECHA
Luis Carlos Montaña	Coordinador del Comité Técnico Estatal de Evaluación	12 de octubre de 2008
Amelia Pérez	Comité Técnico Estatal de Evaluación	13 de octubre de 2008
Angel Guerrero	Comité Técnico Estatal de Evaluación	13 de octubre de 2008
Julian Currier	Subdelegado de Planeación	12 de octubre de 2008
Alfonso Oliverio	Delegado SAGARPA	12 de octubre de 2008
Unberto Gonzalez	Jefe Programa Desarrollo Pecuario	13 de octubre de 2008
Rolando Cesar Garzón		13 de octubre de 2008
Carlos Hernández Rodríguez	Director del Consejo Maguey –Mezcal	13 de octubre de 2008
Sofía Rodríguez Mera	Directora General de Fomento Pesquero	14 de octubre de 2008
Francisco Roman Delgado	Jefe CADER Acapulco	14 de octubre de 2008
Caleb Castro Corona	CADER Acapulco	14 de octubre de 2008
Felipe Testa	Encargado Consejo Estatal del Cocotero - Cecoco	15 de octubre de 2008
Arcadio Guerrero	Coordinador Administrativo DDR Atoyac de Alvarez	15 de octubre de 2008
Jorge Luis De la O	Coordinador de Planeación y Fomento Agropecuario DDR Atoyac de Alvarez	15 de octubre de 2008
Arturo García	Coordinador del Componente Ambiental de Guerrero sin hambre	15 de octubre de 2008
Roberto Villalobos	Director general de Infraestructura rural	16 de octubre de 2008
Raul Trinidad	Jefe Depto. ejecución de obras	16 de octubre de 2008

Estado de Michoacán

NOMBRE ENTREVISTADO	CARGO	FECHA
Eugenio Treviño	Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural	9 de noviembre de 2008
Carlos Torres	Subdelegado Agropecuario	9 de noviembre de 2008
Vicente García Lara	Jefe de Fomento Agrícola	9 de noviembre de 2008
Pablo Sánchez	Secretaría Desarrollo Rural	9 de noviembre de 2008
Alain Hernández	Secretaría Desarrollo Rural	9 de noviembre de 2008
Gerardo Castillo	Asesor Subsecretario de Agricultura	9 de noviembre de 2008
Sergio Cortez	Subdelegado de Pesca	11 de noviembre de 2008
Jorge Efraín	Encargado Unidad COCOTECA	11 de noviembre de 2008
Cintya	Comité Estatal de Evaluación	11 de noviembre de 2008
Edith Ramon	Jefe Desarrollo Rural	11 de noviembre de 2008
Esteban González	Jefe Depto. de Diseño Construcción y Supervisión de Obras acuícolas y pesqueras	11 de noviembre de 2008
Osvaldo Rodríguez	Subsecretaría de Desarrollo Rural	11 de noviembre de 2008
Grupo de Agricultores y pescadores Querétaro		12 de noviembre de 2008
Salvador Pérez	Jefe CADER Querétaro	12 de noviembre de 2008

Estado de Oaxaca

NOMBRE ENTREVISTADO	CARGO	FECHA
Pedro Díaz	Director Desarrollo Ganadero	13 de noviembre de 2008
Antonio Pacheco	Jefe Unidad Planeación y Secretaría Ejecutiva FAPCO	13 de noviembre de 2008
Leonel Toledo	Jefe Unidad Infraestructura	13 de noviembre de 2008
Jose Luis Vásquez	Director de Pesca y Acuicultura	13 de noviembre de 2008
Ruben Cruz	Jefe Programa Ganadero	13 de noviembre de 2008
Humberto Rosales	Jefe Programa Agrícola	13 de noviembre de 2008
Jose Luis Santiago	Subdelegado de Planeación y Desarrollo	14 de noviembre de 2008
Alberto de los Santos	Comité Técnico Estatal de Evaluación	14 de noviembre de 2008
Victor Gómez	Jefe DDR Valle Centrales	14 de noviembre de 2008
Efrain Paredes	Centro regional Universitario Sur Universidad de Chapingo	14 de noviembre de 2008

Estado de Tamaulipas

NOMBRE ENTREVISTADO	CARGO	FECHA
Bruno Verlaje Guerrero	Subsecretario de Planeación y Desarrollo Rural	4 febrero 2009
Javier Adame Garza	Director de Agricultura	4 febrero 2009
Mauricio Etienne Llano	Dir. Gral. Pesca y Acuicultura	4 febrero 2009
Francisco Banda	Subdelegado de Planeación	4 febrero 2009
Juan Pablo Martínez Barrientos	Residente CONAZA	4 febrero 2009
Manuel Saldaña – Karina Martínez	Unidad Gestión de Calidad	4 febrero 2009
Fernando Galicia – Manuel García	Comité Técnico de Evaluación	5 febrero 2009
Secundino Zalazar	Coordinador del Programa Uso Sustentable Gob. del Estado	5 febrero 2009
Francisco Aguirre Pace	Coordinador Distrital del Estado	5 febrero 2009
Luis Carlos García Albarrán	Delegado SAGARPA	5 febrero 2009
Adelaido Guajardo Aguirre	Jefe Unidad Técnica FOFAET	5 febrero 2009
José Luis Moreno	Subdelegado de Acuicultura y Pesca	5 febrero 2009
Ramon Sardina – Baltazar Sardina	Productores Ganaderos	6 febrero 2009
José Antonio Guevara Pérez	Jefe CADER Llera	6 febrero 2009

Estado de Jalisco

NOMBRE ENTREVISTADO	CARGO	FECHA
Fernando Lizárraga y José Luis Fernández	Comité Técnico de Evaluación	9 febrero 2009
José Luis Robles Madrigueño	Coordinador Estatal de Desarrollo Rural	9 febrero 2009
Mario Contreras – Nazario Morales	CONAZA	9 febrero 2009
Adalberto Martínez	Coordinador Comité Uso Sustentable	9 febrero 2009
Angel Zamarripa	Encargado del Snics	9 febrero 2009
Gilberto Chávez	Coordinador Sistema de Información	9 febrero 2009
Francisco Rubén Baiza	Subdelegado de Pesca	9 febrero 2009
Nicolás Sánchez – Marcos Jiménez	CADER Tala	10 febrero 2009
Rodolfo Navarro – Oscar Sánchez	Unidad de COTECOCA	10 febrero 2009
Martha Patricia Kishi	Directora Regional de Programas Regionales	10 febrero 2009
Rogelio López	Secretario Técnico FACEJ	10 febrero 2009
Martin Ortega	Subdelegado Agropecuario	11 febrero 2009
Martin Figueroa	Director Hortofrutícola	11 febrero 2009

Estado de Yucatán

NOMBRE ENTREVISTADO	CARGO	FECHA
Francisco Roaro – Rudi Barbudo	Comité Técnico de Evaluación	16 febrero 2009
Armando Mendez San Martin	Jefe Programa Desarrollo Pecuario	16 febrero 2009
Jorge Díaz	Jefe Regional INAPESCA	16 febrero 2009
Mario Beltran García	Jefe Ordenamiento Pesquero del Estado	16 febrero 2009
Juan Antonio Campillo	Gerente FIFOPESCA	16 febrero 2009
Víctor Manuel Alcántara	Subdelegado de Pesca	16 febrero 2009
Juan Amauri Marfil	Presidente Federación Cooperativas Pesqueras	16 febrero 2009
Andrés Fernández	Jefe Programa Planeación	17 febrero 2009
Bonifacio Pecce / Manuel Aguilar	Pescadores del Progreso	17 febrero 2009
Luis Alfaro	Jefe Programa Apoyo Desarrollo Rural	17 febrero 2009
Sergio Salas	Jefe Departamento Comercialización y Proyectos del Estado	17 febrero 2009
Sergio Muñoz	Subdelegado de Planeación	18 febrero 2009

Estado de Tabasco

NOMBRE ENTREVISTADO	CARGO	FECHA
Miguel Hernández Hernández	Jefe Programa Fomento Agrícola	19 febrero 2009
Oscar Hernández Marin	Subdelegación Agropecuaria	19 febrero 2009
Abel Palacios	Subdelegado de Pesca	19 febrero 2009
Alejandro Aguilar	Coordinador Operativo Comité Técnico Programa Uso Sustentable	19 febrero 2009
Carlos Manuel Roviroza Ruiz	Subsecretario Desarrollo Rural	19 febrero 2009
Carlos García Bojalil	Subdelegado Agropecuario y Pesca	19 febrero 2009
Gustavo Lastra González	Subdirector de Agricultura	19 febrero 2009
Berenice Lacroix	Jefe Programa Información Estadística	19 febrero 2009
Guadalupe Guerrero	Delegada SAGARPA	19 febrero 2009
Victor Zapata Gómez	Gerente General FIRCO y Coordinador Normativo Comisión Técnica Programa Uso Sustentable	19 febrero 2009
Jesús Alberto Sanchez	Coordinador de los Programas Federales	20 febrero 2009
Jesús Canales Fernández	Agente Técnico Hule	20 febrero 2009
Evelio Torres Amador	Agente Técnico Palma de Aceite	20 febrero 2009
Martin de Jesús Villarreal	CONAZA	20 febrero 2009
Héctor Córdova Hade	Jefe Unidad COTECOCA	20 febrero 2009

2. ENTREVISTAS A PROFESIONALES NIVEL CENTRAL SAGARPA

NOMBRE ENTREVISTADO	CARGO	FECHA
Adrián Vega	Profesional PROGAN	17 de Noviembre 2008 y 3 febrero 2009
Renato Olvera	Dir. Gral. Planeamiento y Evaluación	3 febrero 2009
Verónica Gutiérrez	Dir. Gral. Planeamiento y Evaluación	3 febrero 2009
Guadalupe Aviña	Encargado Componente Reconversión Productiva	17 de Noviembre 2008 y 12 febrero 2009
María Elena Alvarez	Componente Reconversión Productiva	17 de Noviembre 2008 y 12 febrero 2009
Vicente del Arenal	Oficialidad Mayor	12 febrero 2009
Emilio Cedrum	Secretario Técnico COTEN	12 febrero 2009
Marco Antonio Caballero	Encargado Componente Recursos Genéticos	17 de Noviembre 2008 y 12 febrero 2009
Juan Carlos Vargas – Juan Nava – Carlos Najar	Encargados Componente COUSSA	17 Noviembre 2008 y 13 febrero 2009
Roberto Benitez	Director General de Vinculación y Desarrollo tecnológico SAGARPA	17 de Noviembre 2008
José Romo	Directos General de Apoyos para el Desarrollo Rural SAGARPA	17 de Noviembre 2008
Hector Rolón	Coordinador Delegaciones SAGARPA	13 febrero 2009

Anexo 3

Instrumentos de recolección de información

PAUTA DE ENTREVISTA APLICADA E INFORMACION SOLICITADA EVALUACION DEL FUNCIONAMIENTO Y OPERACIÓN PROGRAMA USO SUSTENTABLE DE RECURSOS NATURALES PARA LA PRODUCCION PRIMARIA

PREGUNTA CENTRAL DE EVALUACION	PREGUNTAS ENTREVISTAS	INFORMACION A LEVANTAR
A. ARREGLO INSTITUCIONAL PARA LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA		
<p>45. ¿El diseño e implementación del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria fueron acompañados de un proceso de reestructuración de las instancias y unidades responsables al interior de la SAGARPA y en el ámbito de los Gobiernos Estatales, para asegurar que su funcionamiento responda a la lógica y objetivos del nuevo Programa?</p>	<p>¿Se hizo algún ajuste institucional para la operación del Programa?</p> <p>¿De qué año es la actual estructura?</p> <p>¿Quién ejecuta y como cada uno de los Componentes del Programa?</p> <p>¿Quién ejecutaba las acciones del Programa anteriormente?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Organigrama SAGARPA.
<p>46. ¿En qué medida las atribuciones de los distintos órganos e instancias ejecutoras del Programa, definidas en el Reglamento Interior de la Secretaría, siguen siendo pertinentes y mantienen congruencia con las Actividades del nuevo Programa?</p>	<p>¿Qué atribuciones conferidas a los Delegados en el Reglamento Interior ya no son pertinentes? ¿por qué?</p> <p>¿Qué atribuciones se requiere incorporar? ¿por qué?</p> <p>¿Qué atribuciones necesarias para el Programa no son ejecutadas por nadie?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reglamento Interno SAGARPA. - Manual de Organización General de SAGARPA. - Manual de Organización SAGARPA Delegaciones.
<p>47. ¿Existe al interior de la SAGARPA y en las dependencias ejecutoras en los estados una Unidad Responsable, designada formalmente, que conduzca el Programa de manera articulada con las distintas áreas técnicas involucradas y que sea responsable del logro de los objetivos y resultados del Programa?</p>	<p>¿Cuál es la Unidad responsable designada formalmente a cargo del Programa? ¿Quién es el responsable en la práctica?</p> <p>¿Cuál es la Unidad responsable designada formalmente de cada uno de los Componentes?</p> <p>¿Quién es el responsable en la práctica?</p> <p>¿Cuáles son las actuales unidades que participan en el Programa? ¿De quién dependen?</p> <p>¿Hay línea jerárquica entre la unidad responsable y las otras unidades que participan en la</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Documento descripción de funciones. - Manual de Organización General de SAGARPA.

Evaluación del Funcionamiento y Operación
Programa de Uso Sustentable de
Recursos Naturales para la Producción Primaria

PREGUNTA CENTRAL DE EVALUACION	PREGUNTAS ENTREVISTAS	INFORMACION A LEVANTAR
	operación? ¿Cuáles son las funciones de la Unidad responsable del Programa/Componente?	
<p>48. ¿En la normatividad aplicable se establecen los elementos mínimos necesarios sobre las responsabilidades y atribuciones de cada uno de los órganos de decisión que intervienen en la instrumentación del Programa, tanto en el nivel central como en los estados, tales como el Comité Técnico Nacional, los Comités Técnicos Estatales y las Comisiones Técnicas, entre otros, de modo que su funcionamiento sea conducente al logro de los resultados esperados?</p>	<p>¿Cómo funciona el Comité Técnico Estatal, existe otro órgano de decisión respecto del Programa?</p> <p>¿Aparte de las ROP, en que otros documentos se reglamenta las responsabilidades de los Órganos de decisión? (circulares, oficios, otros)</p> <p>¿Quién dictamina las solicitudes y cómo?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reglas de Operación del Programa.
<p>49. ¿Las instancias que participan en la operación del Programa en los estados (DDR, CADER, instancias de los Gobiernos Estatales, Municipios, etc.) tienen la capacidad institucional requerida, en términos de los recursos materiales y humanos con que cuentan, para la implementación eficiente y eficaz del Programa?</p>	<p>¿Cómo se valora la dotación de recursos humanos y materiales para operar en forma eficaz el Programa a nivel de?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gobierno Estatal - Delegación SAGARPA - DDR - CADER <p>¿Cómo es la condición para operar de la dotación de recursos humanos y materiales?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dotación de recursos humanos para el año 2008 y años anteriores para los niveles de Delegación, DDR y CADER. - Datos o Diagnósticos de infraestructura en Delegación SAGARPA, DDR y CADER.
<p>50. ¿Existe una relación institucionalizada entre la SAGARPA y los Gobiernos Estatales que permita llevar a cabo de manera eficiente las negociaciones y la planeación del Programa? ¿Esa relación se fortaleció o debilitó con el diseño e implementación del nuevo Programa objeto de esta evaluación?</p>	<p>¿En qué instancia se llevan a cabo las negociaciones y la planeación del Programa entre SAGARPA y el Gobierno Estatal?</p> <p>¿Cuánto tiempo tomaron las negociaciones hasta la firma del Convenio y Anexo Técnico del Programa?</p> <p>¿Qué instrumentos se utilizan para la negociación?</p> <p>¿Cómo se evalúa la relación institucional entre la SAGARPA y el Gobierno Estatal?</p> <p>¿Ha habido cambios en la relación respecto a años anteriores?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Actas 2008 del Comité Técnico Estatal - Convenio de Coordinación 2008 - Anexos Técnicos Programa 2008

	¿Cómo se evalúa el funcionamiento 2008 del Comité Técnico Estatal?	
51. ¿En qué medida las Delegaciones de la SAGARPA realizan la función de interlocución de la Secretaría ante los Gobiernos Estatales, a efecto de definir las prioridades de inversión y la consecuente distribución de los recursos del Programa?	<p>¿Quiénes participaron en las negociaciones con el Gobierno Estatal para definir prioridades del Programa?</p> <p>¿Cómo se resolvieron las negociaciones cuando existen dificultades?</p> <p>¿A quién se dirige el Gobernador del Estado cuando interviene en la negociación?</p>	
52. ¿El establecimiento del pari passu para la ejecución en coejercicio con las entidades federativas es pertinente y contribuye al logro de los resultados del Programa? ¿En qué medida los Gobiernos Estatales cumplen con su aportación presupuestal respetando el pari passu establecido en las ROP?	<p>¿Se cumplió el aporte estatal según lo convenido?</p> <p>¿Se cumplió el aporte federal según lo convenido?</p> <p>¿Cuáles fueron las ventajas de que los Estados efectúen un aporte al financiamiento del Programa?</p> <p>¿Qué problemas se enfrentaron en la radicación?</p> <p>¿Existe una calendarización en la radicación de los recursos?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Datos del monto de recursos aportados por el Estado - Avances Físicos Financieros
B. PROCESO DE PRESUPUESTACION DEL PROGRAMA		
53. Durante el proceso de presupuestación del Programa, ¿las definiciones que toman las distintas dependencias participantes (SAGARPA, SHCP, Cámara de Diputados) se encuentran alineadas, en el sentido de que todas ellas respondan al logro de los mismos resultados esperados?	<p>¿Cómo se realiza el proceso de presupuestación de los recursos en el Programa? ¿Cuáles son las etapas? ¿Cuáles son los resultados?</p> <p>¿Qué criterios utiliza SAGARPA para presupuestar los recursos?</p> <p>¿Qué criterios utiliza la SHCP para fijar los marcos presupuestarios?</p> <p>¿Quiénes participan en la Presupuestación de los recursos?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - PEF

Evaluación del Funcionamiento y Operación
Programa de Uso Sustentable de
Recursos Naturales para la Producción Primaria

<p>54. ¿Con base en qué tipo de criterios y consideraciones técnicas realiza la Cámara de Diputados la presupuestación del Programa en el PEF y en qué medida esos criterios son pertinentes para atender las prioridades de desarrollo del medio rural?</p>	<p>¿Qué criterios utiliza la Cámara de Diputados para presupuestar los recursos?</p>	
C. PLANEACION DE LA OPERACION DEL PROGRAMA		
<p>55. ¿El Programa cuenta con, y utiliza, algún plan de trabajo que contenga las estrategias y los instrumentos adecuados para orientar su gestión hacia el logro de resultados?</p>	<p>¿Manejan Planes de Trabajo del Programa o de los Componentes para orientar la gestión por resultado?</p> <p>¿Quién y cómo se elabora?</p> <p>¿Se utilizan, quienes lo hacen?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de Trabajo del Programa u otro instrumento equivalente (si corresponde) - Lineamientos Componentes.
<p>56. ¿La distribución de los recursos del Programa se lleva a cabo atendiendo los objetivos y metas previamente establecidos?</p>	<p>¿Cómo se hizo la distribución de los recursos del Programa?</p> <p>¿Cuáles fueron los principales criterios que se consideraron para distribuir los recursos del Programa en el proceso de planeación?</p> <p>¿Cómo conectan los objetivos y metas a nivel nacional, con los Anexos Técnicos?</p> <p>¿Cómo se evalúa el Anexo Técnico, como instrumento de planeación?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Anexos Técnico
<p>57. ¿El Programa cuenta con algún manual de procedimientos, guía operativa y/o lineamientos de operación cuyo uso permita orientar adecuadamente su ejecución?</p>	<p>¿El Programa y sus Componentes dispones de un Manual de Procedimientos, o equivalente, para orientar la ejecución?</p> <p>¿Existe otro tipo de documento para orientar la ejecución?</p> <p>¿Qué mecanismos se utilizan para orientar la ejecución?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Manual de Procedimientos, lineamientos o guía operativa del Programa / Componentes.
<p>58. ¿Se llevaron a cabo procesos participativos de planeación del Programa, tanto en el nivel central como en el ámbito de los gobiernos locales?</p>	<p>¿Cómo se llevó a cabo el proceso de planeación del Programa?</p> <p>¿Hubo participación ciudadana a nivel central, como fue?</p> <p>¿Hubo participación ciudadana a nivel de los estados como fue?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-20012.

D. ARTICULACION DE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA CON OTROS PROGRAMAS FEDERALES		
<p>59. ¿Las Actividades del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria se ejecutan en forma articulada con las acciones de otros programas agropecuarios, especialmente cuando se trata de proyectos estratégicos y/o proyectos con un monto de apoyo superior a \$100,000?</p>	<p>¿Qué mecanismos se han desarrollado para articular la acción del Programa con otros Programas?</p> <p>¿Existe vinculación de SAGARPA con otras instituciones del Estado relacionadas con los recursos naturales?</p> <p>¿Qué mecanismos se utilizan para lograr una complementariedad entre los distintos Programas de SAGARPA?</p> <p>¿Cómo se evalúan los apoyos complementarios?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Listado de Proyectos del Programa de Uso Sustentable financiados complementariamente con el Programa Activos o Soporte. - Listado de Proyectos Estratégicos que están articulados con otros Programas Federales.
	<p>¿Existe una entidad que agrupe a las instituciones del estado relacionadas al desarrollo sustentable? ¿Cómo funciona?</p>	
<p>60. En el actual marco normativo, ¿se contempla que el Programa debe articularse con otros instrumentos de desarrollo del medio rural, particularmente en aquellos casos en los cuales existe potencial para lograr complementariedad y sinergias entre ellos?</p>	<p>¿Existe una entidad que agrupe a las instituciones del estado relacionadas al desarrollo sustentable?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reglas de Operación Programa.
E. ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO		
<p>61. Con base en el análisis de las características de la población atendida por el Programa, ¿se puede afirmar que los beneficiarios que están recibiendo los apoyos pertenecen a su población objetivo? Esto es, ¿el Programa realmente está llegando a la población que desea atender?</p>	<p>¿Los resultados del ejercicio 2008, en cuanto a la población atendida, se ajustaron a las ROP?</p> <p>¿Cómo se seleccionan los beneficiarios del Programa?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Datos de los usuarios beneficiados por el Programa año 2008.
<p>62. ¿Las áreas responsables de la ejecución del Programa, tanto en el nivel central como en el ámbito estatal, cuentan con (y utilizan) alguna estrategia operativa de corto y mediano plazo para asegurar que los recursos otorgados efectivamente se estén canalizando hacia productores que forman parte de su población objetivo?</p>	<p>¿Cuáles son las principales barreras de acceso de los productores al Programa)</p> <p>¿Existe alguna estrategia para llegar con los recursos a la población objetivo?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Lineamientos del Programa / Componentes

Evaluación del Funcionamiento y Operación
Programa de Uso Sustentable de
Recursos Naturales para la Producción Primaria

<p>63. Considerando la información sobre la población atendida por el Programa, ¿es adecuado el avance en la cobertura de la población objetivo en función de los objetivos y metas del Programa?</p>	<p>¿Cuál es el universo de la población objetivo en el Estado?</p> <p>¿Cuál fue la meta de cobertura 2008?</p> <p>¿Cómo se evalúa el cumplimiento de las metas?</p> <p>¿Cómo se calcula y describen las características de los usuarios?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Resumen de los resultados del ejercicio 2008 del Programa y sus Componentes - Caracterización de los beneficiarios respecto a su nivel de activos, sexo, edad, etnia, etc.
<p>64. ¿Las variables y rangos utilizados en las ROP para definir los estratos de productores y los porcentajes de apoyo del Programa, para cada subsector de actividad (agricultura, ganadería, pesca, acuicultura y actividades no agropecuarias), son los adecuados para asegurar que los subsidios realmente lleguen a la población objetivo?</p>	<p>¿Las variables usadas para estratificar son adecuadas?</p> <p>¿Los rangos establecidos son adecuados?</p> <p>¿Los porcentajes de apoyo son adecuados según estrato?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reglas de Operación Programa.
<p>F. DICTAMINACIÓN DE SOLICITUDES Y PROYECTOS</p>		
<p>65. ¿La selección de solicitudes y proyectos apoyados por el Programa se realiza atendiendo las prioridades definidas a nivel nacional y/o estatal en términos de su ubicación en municipios, acuíferos, cultivos agrícolas, especies pecuarias, sistemas lagunarios costeros y de aguas interiores y géneros de recursos fitogenéticos definidos como prioritarios?</p>	<p>¿Cómo se aseguran que los proyectos seleccionados sean los municipios, acuíferos, cultivos agrícolas, especies pecuarias, sistemas lagunarios costeros y de aguas interiores y géneros de recursos fitogenéticos definidos como prioritarios?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reglas de Operación Programa. - Anexos Técnicos
<p>66. Para el caso de la modalidad de operación directa a través de la SAGARPA, ¿existen y se utilizan criterios técnicos estandarizados y pertinentes para dictaminar los proyectos de impacto nacional o regional, de modo que se elijan aquellos que tienen una mayor contribución al logro de los resultados esperados del Programa?</p>	<p>¿Cómo se seleccionaron los Proyectos estratégico por el COTEN?</p> <p>¿Existen instrumentos estandarizados para la evaluación?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Instrumentos Utilizados para evaluación de proyectos. - Informes de evaluación de proyectos seleccionados.
<p>67. Para el caso de la modalidad de ejecución en coejercicio con las entidades federativas, ¿existen y se utilizan criterios técnicos estandarizados y pertinentes para seleccionar a los proyectos que representan</p>	<p>¿Cómo se seleccionaron las solicitudes presentadas en Coejercicio?</p> <p>¿La pauta de calificación de proyectos funciona para priorizar los activos estratégicos que</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ficha o carpeta de calificación de proyectos seleccionados.

<p>una mayor contribución al logro de los objetivos del Programa? ¿Existen diferencias entre estados en cuanto a la definición y uso de tales criterios?</p>	<p>definieron? ¿La pauta es el único instrumento para la evaluación? ¿Se respetan los resultados de la evaluación con el uso de la pauta?</p>	
G. ORIENTACIÓN DE LOS RECURSOS DEL PROGRAMA		
<p>68. ¿La orientación que se observa de los recursos del Programa, en términos de recursos productivos estratégicos, regiones, estratos de productores y tipo de inversiones apoyadas, es la adecuada para el logro de los resultados esperados?</p>	<p>¿En qué recursos productivos estratégicos se ejecutaron los Componentes del Programa? ¿En qué regiones se ejecutaron los Componentes del Programa? ¿En qué estratos de productores se ejecutaron los Componentes del Programa? ¿En qué tipo de inversiones se ejecutaron los Componentes del Programa?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Listado de proyectos según: - Recursos productivos estratégicos - Regiones - Estratos de productores - Tipo de inversiones
H. CUMPLIMIENTO DEL PROCESO OPERATIVO		
<p>69. ¿Se considera que el desarrollo de las distintas fases del circuito operativo, desde la difusión del Programa hasta la entrega de los recursos a los beneficiarios, se realiza según los tiempos establecidos en la normatividad aplicable y con la calidad requerida para que dicho Programa cumpla con sus objetivos?</p>	<p>¿Cuáles son las actividades clave, cuyo retraso tiene mayor incidencia sobre el circuito operativo? ¿Cuáles fueron las fechas de la Firma del Anexo Técnico, apertura de ventanillas, dictaminación, devengación de los recursos y pago de los recursos?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Anexos Técnicos - Adenda de Anexos Técnicos - Documento de Cierre del Programa
<p>70. ¿El circuito operativo se lleva a cabo con la oportunidad que demanda el ciclo de desarrollo de las actividades productivas apoyadas?</p>	<p>¿En qué mes(es) se da comienzo al ciclo productivo en el Estado? ¿Cuál es el periodo de lluvias en el estado? ¿Cuándo deben realizarse las obras para coincidir con el ciclo productivo? ¿Es adecuado el cronograma establecido en las ROP? ¿Qué ramas productivas son las más afectadas con los retrasos?</p>	
<p>71. ¿La firma de los Convenios de Coordinación y los Anexos Técnicos del Programa celebrados entre la Federación y los Gobiernos Estatales se lleva</p>	<p>¿En el ejercicio 2008, se cumplieron los plazos para la firma del Convenio?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Convenio de Coordinación 2008 - Anexos Técnicos Programa 2008

Evaluación del Funcionamiento y Operación
Programa de Uso Sustentable de
Recursos Naturales para la Producción Primaria

<p>a cabo en forma oportuna, evitando así la demora en la realización de los procesos subsecuentes de la operación?</p>	<p>¿Cuáles fueron las principales causas de retraso?</p> <p>¿Cuáles son las áreas de mayor dificultad en las negociaciones?</p> <p>¿Cómo afecta el retraso en la firma de estos documentos?</p>	
<p>72. ¿La radicación de los recursos federales y estatales, así como el inicio de su ejercicio, se realizó en forma oportuna atendiendo los tiempos establecidos en las ROP y acorde a los tiempos requeridos para entregar oportunamente los apoyos a los productores?</p>	<p>¿Cómo fue la radicación de los recursos federales en términos de su oportunidad para el pago de los apoyos?</p> <p>¿Cómo fue la radicación de los recursos estatales en términos de su oportunidad para el pago de los apoyos?</p>	<p>- Avances físico financiero</p>
<p>73. ¿Las instancias ejecutoras, tanto en el nivel central como en los estados, elaboran, de manera oportuna y con la calidad esperada, informes de avance físico-financiero e informes del cierre de ejercicio del Programa?</p>	<p>Fechas de entrega de los Informes de avances Físico financieros</p> <p>Fecha de entrega informe de cierre (en el Estado)</p> <p>¿Cómo se elaboran los Avances Físico Financieros?</p> <p>¿Quién elabora los Avances Físico Financieros?</p> <p>¿Quién es el responsable de enviar a nivel Central?</p>	<p>- Informes de Avance Físico Financiero e informe de Cierre</p>
I. SEGUIMIENTO DE LOS APOYOS		
<p>74. ¿La normatividad del Programa contempla que las instancias ejecutoras del mismo deben realizar un seguimiento de los proyectos apoyados, en la lógica de que ello permita la consecución de los resultados esperados?</p>	<p>¿Se hace seguimiento de los apoyos entregados?</p> <p>¿Qué tipo de seguimiento se hace?</p> <p>¿Quién los hace?, ¿Qué instrumentos se utilizan?</p> <p>¿Hay informes de seguimiento?</p> <p>¿Por qué no se realiza un seguimiento de los apoyos?</p>	<p>- Reglas de Operación Programa.</p>
<p>75. ¿Se requieren de modificaciones al marco normativo actual para permitir y asegurar que las unidades responsables de la ejecución del Programa, tanto en el nivel central como en el ámbito estatal, lleven a cabo el seguimiento de los apoyos entregados de manera que ello contribuya al logro de los objetivos del Programa?</p>	<p>¿Qué medidas habría que tomar para realizará seguimiento?</p> <p>¿Es necesario modificar el marco normativo actual?</p>	<p>- Informes de seguimiento</p> <p>- Reglas de Operación Programa.</p>

J. MONITOREO DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA		
<p>76. ¿Los responsables de la instrumentación del Programa, en ambas modalidades de ejecución previstas en las ROP, llevan a cabo un monitoreo de los indicadores de desempeño a fin de constatar oportunamente el grado de avance que registra la gestión del Programa?</p>	<p>¿Se hace monitoreo del Programa con uso de indicadores?</p> <p>¿Qué tipo de monitoreo se hace?</p> <p>¿Qué instrumentos se utilizan?</p> <p>¿Cómo y quién monitorea los indicadores de desempeño?</p> <p>¿Qué indicadores se monitorean?</p> <p>¿Cuáles son los reportes generados?</p> <p>¿Por qué no se realiza un monitoreo?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - MML del Programa - Reportes de Monitoreo de los Indicadores
<p>77. De ser el caso, ¿el monitoreo de los indicadores de gestión arroja información útil que realmente esté siendo aprovechada por los operadores del Programa para introducir medidas correctivas que mejoren su eficiencia y eficacia?</p>	<p>¿Quiénes reciben la información del monitoreo?</p> <p>¿Cómo se usa la información del monitoreo de los indicadores?</p> <p>¿En el ejercicio 2008, se tomó alguna medida a raíz de problemas o deficiencias detectadas a partir del monitoreo?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reportes de Monitoreo de los Indicadores
K. SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN GENERADA POR EL PROGRAMA		
<p>78. ¿Existe en el nivel central y en los estados algún sistema informático que se utilice para registrar de manera sistematizada la información del Programa?</p>	<p>¿Cuáles son los sistemas informáticos usados en el Programa? (SISER y SIPROGAN)</p> <p>¿Cómo funcionaron los sistemas informáticos usados en el Programa?</p> <p>¿Cuáles son las principales fortalezas y debilidades de los sistemas informáticos usados en el Programa?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Manual de Uso de los Sistemas Informáticos existentes
<p>79. Tomando en cuenta las características del sistema utilizado (en caso de existir) en relación con el tipo de campos y variables que contiene, la flexibilidad de su diseño y su funcionalidad, ¿se considera que constituye un sistema idóneo para registrar y aprovechar cabalmente la información sobre la gestión del Programa?</p>	<p>¿Qué sistema se está utilizando para registrar la información?</p> <p>¿Quiénes variables faltan en los sistemas?</p> <p>¿Qué reportes se realizan con los sistemas?</p> <p>¿Quién administra el sistema?</p> <p>¿Cuales son Fortalezas y debilidades del sistema?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Documento descriptivo de los Sistemas Informáticos existentes. - Manual del usuario de los Sistemas Informáticos existentes. - Reportes de los Sistemas Informáticos existentes.

Evaluación del Funcionamiento y Operación
Programa de Uso Sustentable de
Recursos Naturales para la Producción Primaria

<p>80. ¿En qué medida los funcionarios de la SAGARPA y de las Secretarías de Desarrollo Agropecuario (o su equivalente) en los estados utilizan en la práctica la información que se registra en el sistema informático para retroalimentar la gestión del Programa?</p>	<p>¿Se usa la información que se genera en los sistemas informáticos?</p> <p>¿Cómo se vincula la información y el uso de los sistemas con la operación del Programa?</p> <p>¿Qué información de los sistemas tienen mayor utilidad?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión práctica operación de los Sistemas (SISER y SIPROGAN)
<p>L. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS</p>		
<p>81. ¿La SAGARPA y los Gobiernos Estatales cuentan con un sistema de rendición de cuentas mediante el cual se den a conocer al público los resultados del Programa de Uso Sustentable de recursos Naturales para la Producción Primaria?</p>	<p>¿Se hace rendición de cuentas? ¿Cómo se hace?</p> <p>¿Qué instrumentos utilizan para efectuar la rendición de cuentas del Programa?</p> <p>¿A qué público va dirigido cada uno de los instrumentos utilizados?</p> <p>¿Existen memorias o informes de gestión?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Informes de Rendición de Cuentas - Direcciones Web donde se publican por este medio los informes
<p>82. En caso de que existan y se utilicen mecanismos de difusión, ¿son éstos eficientes y eficaces para dar a conocer los resultados del Programa?</p>	<p>¿Cómo se informa de los resultados de la dictaminación de las solicitudes?</p> <p>¿Se publican los listados de las solicitudes que llegan con los resultados correspondientes, luego del proceso de dictaminación?, ¿Dónde se publica?</p> <p>¿Qué información se publica? ¿Se publican los puntajes?</p>	
<p>83. ¿Las instancias responsables del Programa, tanto en el nivel central como en el ámbito estatal, cuentan con mecanismos de transparencia sobre la gestión del mismo que funcionen eficazmente, de modo que toda la información relevante que se genera se encuentre accesible para todos los posibles actores interesados?</p>	<p>¿Con cuánta anticipación a la apertura, se dio a conocer las ventanillas receptoras de solicitudes?</p> <p>¿Cómo se informa de la apertura de las ventanillas y los programas de SAGARPA?</p> <p>¿Puede un usuario conocer las calificaciones parciales de su proyecto? ¿Cómo?</p> <p>¿Puede un usuario reclamar? , ¿Cómo?, ¿Cómo se responden los reclamos?, ¿Existe un seguimiento de los Reclamos?</p> <p>¿Existe un mecanismo de reclamos estandarizados?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Actas de entrega-recepción de los apoyos

	¿Dónde están publicados los Convenios y Anexos Técnicos con sus modificaciones?	
M. CALIDAD EN EL SERVICIO		
84. ¿Las instancias encargadas del Programa utilizan algún instrumento que se considere adecuado para medir el grado de satisfacción de los usuarios de los apoyos?	<p>¿Tienen mediciones sobre nivel de satisfacción de usuarios?</p> <p>¿Cómo se mide la satisfacción de usuarios?</p> <p>¿Qué variables se miden en la Evaluación de usuarios?</p> <p>¿Qué uso se le da a las evaluaciones de usuarios?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estudios o mediciones de nivel de satisfacción de usuarios
85. En caso de no contar con un instrumento de medición sobre la satisfacción de los usuarios, ¿qué tipo de variables y escalas de medida deben considerarse para su diseño?		<ul style="list-style-type: none"> - Matriz de Indicadores del Programa - Reglas de Operación del Programa
N. INCORPORACIÓN DE MEJORAS EN LA GESTIÓN DEL PROGRAMA		
86. ¿Qué tipo de prácticas de gestión, que probaron su efectividad en la ejecución de los programas de apoyo a bienes de capital implementados por la SAGARPA en años recientes, pueden replicarse con éxito en la operación del Programa de Uso Sustentable de recursos Naturales para la Producción Primaria?	<p>¿Qué prácticas de gestión del Programa / Componente de años anteriores se evalúan positivamente?</p> <p>¿Qué prácticas de gestión del Programa / Componente de años anteriores se siguen ejecutando en el Programa?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación del PROGAN ejecución años anteriores - Evaluación PIASRE ejecución años anteriores - Otras evaluaciones de los Componentes del Programa en años anteriores
87. ¿Qué áreas de mejora se identifican en la gestión actual del Programa cuya atención permitiría incrementar su eficiencia y eficacia?	¿Qué áreas se considera necesario mejorar en la gestión del Programa, y por qué?	
O. VALORACION GLOBAL DEL FUNCIONAMIENTO Y OPERACIÓN DEL PROGRAMA		
88. ¿Existe una adecuada correspondencia entre el funcionamiento y la operación del Programa y el diseño del mismo?	<p>¿Cuál es su evaluación general del Programa?</p> <p>¿Cuáles son los elementos a mejorar en el Programa?</p> <p>¿Cuáles son los elementos de mayor impacto del Programa en los productores?</p>	

Anexo 4

Ficha técnica con los datos generales de la instancia evaluadora y el costo de la evaluación

- Nombre de la instancia evaluadora: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Nombre del coordinador de la evaluación: Alfredo González Cambero.
- Nombres de los principales colaboradores: Dante Marcelo Arenas Caruti y Jorge de la Fuente.
- Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación: Dirección General Ajunta de Planeación y Evaluación.
- Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación: Renato Olvera Neváres.
- Forma de contratación de la instancia evaluadora:
- Costo total de la evaluación: 2,137,464 pesos mexicanos.
- Fuente de Financiamiento: Recursos Fiscales