



Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural (Fomento a la Organización Rural)



Evaluación del Funcionamiento y Operación 2008

Junio de 2009



Evaluación del Funcionamiento y Operación 2008

**Programa de Apoyo a la Participación de
Actores para el Desarrollo Rural
(Fomento a la Organización Rural)**



SAGARPA

Ing. Alberto Cárdenas Jiménez
Secretario

SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA

Ing. Francisco López Tostado
Subsecretario de Agricultura

Ing. Hugo Sánchez Hernández
Subdirector de Oleaginosas

COORDINACIÓN GENERAL DE POLÍTICA SECTORIAL

Ing. Fernando Garza Martínez
Coordinador General

Lic. Rosa Chávez Aguilar
Directora de Audiencia y Apoyo a la Gestión

C. Ramón Villar Núñez
Enlace

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 Diagnóstico 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

Martha Graciela Salas Rivas
Consultora 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 y Consultor
para la Evaluación del Programa de
Apoyo a la Participación de Actores para
el Desarrollo Rural (Fomento a la
Organización Rural)



Contenido

| | |
|---|-----------|
| Resumen Ejecutivo | 1 |
| Introducción..... | 7 |
| Capítulo 1 Características del Programa | 9 |
| Capítulo 2 Análisis del funcionamiento y la operación del Programa | 11 |
| 2.1 Arreglo institucional para la operación del Programa | 11 |
| 2.2 Proceso de presupuestación del Programa..... | 12 |
| 2.3 Planeación de la operación del Programa..... | 12 |
| 2.4 Articulación de la operación del Programa con otros programas federales | 13 |
| 2.5 Atención de la población objetivo..... | 13 |
| 2.6 Orientación de los recursos del Programa | 14 |
| 2.7 Dictaminación de solicitudes..... | 14 |
| 2.8 Cumplimiento del proceso operativo..... | 14 |
| 2.9 Seguimiento de los apoyos..... | 16 |
| 2.10 Monitoreo de la gestión del Programa | 17 |
| 2.11 Sistematización de la información generada por el Programa | 18 |
| 2.12 Transparencia y rendición de cuentas..... | 18 |
| 2.13 Calidad en el servicio | 20 |
| 2.14 Incorporación de mejoras en la gestión del Programa | 21 |
| 2.15 Valoración global del funcionamiento y operación del Programa..... | 22 |
| Capítulo 3 Conclusiones y recomendaciones | 25 |
| Bibliografía..... | 45 |

Anexos

| | | |
|----------|--|-----|
| Anexo 1 | Preguntas de evaluación y sus respuestas..... | 49 |
| Anexo 2 | Flujo gramas de procesos operacionales..... | 113 |
| Anexo 3 | Personas entrevistadas | 119 |
| Anexo 4 | Guía para entrevistas y requerimientos de información..... | 131 |
| Anexo 5 | Cierre de ejercicio SAGARPA 2008..... | 135 |
| Anexo 6 | Hoja de Evaluación a organizaciones solicitantes para dictamen | 137 |
| Anexo 7 | Informe de visita de seguimiento | 141 |
| Anexo 8 | Sistema de Calificación de la demanda de usuarios | 155 |
| Anexo 9 | Padrón de beneficiarios y montos otorgados..... | 157 |
| Anexo 10 | Ficha técnica con los datos generales de la instancia evaluadora y el costo de la evaluación | 163 |

Siglas

| | |
|---------|--|
| CADER | Centro de Apoyo al Desarrollo Rural |
| CRYS | Comisión de Regulación y Seguimiento |
| CONEVAL | Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social |
| DDR | Distrito de Desarrollo Rural |
| DOF | Diario Oficial de la Federación |
| FOFAE | Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario de los Estados |
| MML | Matriz de Marco Lógico |
| PEC | Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable |
| PEF | Presupuesto de Egresos de la Federación |
| ROP | Reglas de Operación |
| SAGARPA | Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación |
| SEDESOL | Secretaría de Desarrollo Social |
| SRA | Secretaría de la Reforma Agraria |
| SDR | Secretaría de Desarrollo Rural o su equivalente en el estado |
| SFP | Secretaría de la Función Pública |
| SHCP | Secretaría de Hacienda y Crédito Público |
| SISER | Sistema de Información del Sector Rural |
| SURI | Sistema Único de Registro de Información |

Resumen Ejecutivo

El Programa de Apoyo a la Participación de los Actores para el Desarrollo Rural tiene plena validez en el contexto de desarrollo y modernización del sector agropecuario y rural, más allá de las debilidades existentes en el funcionamiento y operación que pueden mejorarse en el corto y mediano plazo.

Los Componentes y Actividades del Programa efectivamente están entregando bienes y servicios a las organizaciones usuarias, que bien utilizados pueden contribuir al encadenamiento productivo y a mejorar los ingresos y las condiciones de la vida rural. En la evaluación de diseño del Programa¹ se propone la alineación de los Componentes y Actividades a los objetivos fundamentales de una política pública, como son el Propósito y la contribución al Fin.

La actual evaluación del funcionamiento y operación se sustentó en 151 entrevistas realizadas a los actores de diferentes niveles de la cadena de decisiones de la Secretaría y en la visita a 10 Entidades Federativas: Colima, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Veracruz y Yucatán. Se analizaron 15 aspectos relevantes para retroalimentar la gestión del Programa, que resumidamente se señalan a continuación.

Resultados de la Evaluación del Funcionamiento y la Operación

Arreglo institucional para la operación del Programa

La evaluación determinó que la reestructuración programática que realizó la Secretaría no fue acompañada de una transformación de la estructura orgánica de la Institución ni de los cambios correspondientes en la normatividad, que establezca las responsabilidades y atribuciones de las instancias de decisión que intervienen en la instrumentación del Programa, dejando la operación del Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural bajo la responsabilidad de dos unidades administrativas, cada una administrando un Componente, con lo cual no existe una dirección única en torno al *Fin y Propósito* definido para este Programa. Se revisan las capacidades institucionales de la Secretaría en los diferentes niveles de decisión, determinándose que hay una falta de correspondencia entre los recursos humanos, económicos y de infraestructura disponibles, y la necesidad de atender eficientemente a los usuarios. Finalmente, se analiza la relación operativa y funcional entre las Delegaciones y los Gobiernos Estatales, los que conviven buscando operar en tiempo y forma el Programa analizado. Se propone la designación de una Unidad Coordinadora que se responsabilice del control y seguimiento del Programa y sus Componentes. Lo anterior implicará el establecimiento de lineamientos claros de la autoridad, por lo que será necesario reforzar el Reglamento Interno de la Secretaría, así como realizar las modificaciones correspondientes en los manuales de

¹ Evaluación de Diseño del Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural (Fomento a la Organización Rural). SAGARPA, ILPES-CEPAL, FAO. Diciembre de 2008.

organización y funcionamiento de las unidades ejecutoras del Programa, tanto en el nivel central como en el estatal, congruentes con los objetivos actuales. Asimismo, será necesario estudiar una nueva forma de operar que permita un uso más eficiente y eficaz de los recursos materiales y humanos en la búsqueda de una mejor atención a los usuarios del Programa.

Proceso de planeación y presupuestación del Programa

Se observó que el proceso de planeación de la operación del Programa se encuentra desvinculado de la presupuestación de los recursos para la operación eficiente y eficaz del Programa, de tal manera que no se logra alinear la oferta de recursos con las necesidades de los usuarios. Asimismo, la falta de un marco claro de actuación que permita a los actores involucrados operar bajo una lógica de gestión con base en resultados, y de las herramientas necesarias que orienten la gestión, limitan la operación eficiente y eficaz del Programa, así como el cumplimiento de los objetivos a nivel de Fin y Propósito. En este sentido, se propone la elaboración de un plan estratégico del Programa, que integre los elementos centrales del diseño, y del funcionamiento y la operación. Complementariamente se deberán diseñar los instrumentos de planeación operativa que permitan estandarizar los procesos para una ejecución ordenada del Programa. Asimismo, se recomienda fortalecer las capacidades institucionales en materia de gestión con base en resultados.

Articulación de la operación del Programa con otros programas federales

La evaluación detectó que no existen procesos formales de articulación con otros programas de SAGARPA o de otras instituciones. En la práctica, se han utilizado algunos instrumentos desarrollados por otras Secretarías, pero no a partir de una intencionalidad pre-definida. Por otro lado, en el Componente de Apoyo al Fortalecimiento de los Comités Sistema Producto, se observa una lógica de articulación con otros Programas de la SAGARPA, promovida principalmente por los propios beneficiarios. Se propone priorizar la articulación del Programa de Actores con otros Programas de la Secretaría, particularmente con el Programa de Adquisición de Activos Productivos y con el Programa de Soporte, con los que se pueden generar sinergias. En el mediano plazo, se sugiere realizar un estudio de los programas del Gobierno Federal, cuya articulación pudiera lograr una mayor eficiencia y eficacia en la atención de la población objetivo del Programa.

Atención de la población objetivo

En este punto se reitera la conclusión a la que se llegó en la evaluación de diseño del Programa, en la que se indica que éste no cuenta con una definición ni cuantificación de su población objetivo. Es decir, que el Programa atiende a todas las formas de organización social y por Sistema Producto, sin ningún tipo de discriminación; es decir, siguiendo una política de “derecho universal”. El planteamiento es que este aspecto debe ser revisado y debe primar una política de focalización, ya que los recursos son escasos y no todas las organizaciones rurales tienen las mismas necesidades ni todas ellas presentan la problemática que se pretende resolver mediante la intervención del Programa. En este sentido, será necesario definir y cuantificar a la población objetivo que

presenta el problema que pretende resolver el Programa. Se propone para ello la elaboración de un estudio o diagnóstico que permita establecer las definiciones necesarias en torno a este tema, así como los criterios de focalización. Por otra parte, se sugiere observar las experiencias nacionales y estatales de selección de usuarios, particularmente en el caso de los Comités Sistema Producto, ya que el análisis de las perspectivas por rubro permitirá complementar los criterios de entrada al Programa.

Orientación de los recursos del Programa

La evaluación cuestiona la distribución de recursos entre Componentes, que en la actualidad es de un 70 por ciento para el Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales y solo un 30 por ciento para el Componente de Apoyo a los Comités Sistema Producto. Esta forma de asignar los recursos puede tener una justificación histórica y válida; sin embargo, se debe contar con criterios distintos para la orientación de los recursos, a partir de una estrategia que incorpore a las organizaciones sociales al trabajo con las cadenas productivas. Se propone la definición de incentivos para que las organizaciones sociales se incorporen al trabajo de los Sistemas Producto y paulatinamente equilibrar la asignación de recursos entre los Componentes.

Dictaminación de solicitudes

Se analizan los criterios de selección y dictaminación de solicitudes y propuestas. En el Programa, la demanda está definida con anterioridad por la forma en que operan los Comités Sistema Producto y las formas de relación establecidas entre la Secretaría y las organizaciones sociales, no por la virtud de su propuesta, más allá que el Sistema Producto sea prioritario para un determinado estado o por la importancia de la actividad a nivel nacional. Esto genera una señal de poca transparencia que puede afectar la credibilidad del Programa y se corre el riesgo de asignar los recursos hacia aquellas organizaciones rurales que no necesariamente requieren el apoyo. Se plantea la necesidad de avanzar en un sistema real de selección y de dictaminación, bajo criterios técnicos claros para acceder a los recursos del Programa.

Cumplimiento del proceso operativo

La evaluación realiza un análisis de cada una de las etapas del proceso de producción de los bienes y servicios, y se concluye que el proceso es lento, por lo que no se cumple con los plazos establecidos y con la calidad requerida. Transcurren entre 8.8 y 10.8 meses desde que se presenta la solicitud hasta que se ejecutan y pagan las inversiones, lo que rompe con la continuidad de los servicios que requiere una organización para realizar una operación óptima. Cabe destacar que esta aseveración aplica principalmente al Componente de Apoyo a los Comités Sistema Producto que se atienden en el nivel estatal, ya que los recursos de asignación directa –para ambos Componentes- operan con mayor rapidez, respecto a los tiempos de las inversiones de los usuarios. Se proponen algunas estrategias para mejorar los tiempos de atención en aquellas etapas del proceso operativo donde se identificaron mayores atrasos.

Seguimiento de los apoyos

Se determinó que no se realiza un seguimiento formal y constante a los apoyos entregados, principalmente porque esta lógica no está incorporada en la normativa del Programa ni en el espíritu de la operación de los estados. No obstante ello, el Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales cuenta con un mecanismo de seguimiento que podría ser utilizado por el Programa. Asimismo, se propone iniciar con un sistema de seguimiento simple, pero que se cumpla y se tengan antecedentes cuantitativos y cualitativos de la marcha del Programa, incluyendo la información sobre los indicadores comprometidos en la matriz de marco lógico del Programa.

Sistematización de la información generada por el Programa y monitoreo de la gestión del Programa

Se valora la calidad del sistema de información de SAGARPA, el SISER² y el poco uso que se le da para monitorear los procesos y sistematizar la información destinada a mejorar la gerencia pública de los operadores del Programa. Se plantea que ésta es una fortaleza que no se está aprovechando de manera óptima para mejorar la eficiencia y eficacia del Programa, por lo que se propone el uso generalizado del sistema, así como la preparación de una metodología ad-hoc para realizar el monitoreo del Programa y el análisis reflexivo sobre la marcha de los indicadores de desempeño. La experiencia del sistema de monitoreo y evaluación desarrollada por el Proyecto FAO-SAGARPA puede ser una herramienta valiosa en este sentido.

Transparencia y rendición de cuentas

Las Reglas de Operación indican una serie de mecanismos para lograr la transparencia del Programa y realizar la rendición de cuentas, pero su utilización es muy heterogénea, no es constante y la información entregada no es fácil de leer e interpretar, principalmente por parte de los usuarios. Se plantea desarrollar una estrategia de manejo de información, con menos instrumentos, pero homogéneos, de cobertura nacional y entregados oportunamente. De esta forma se aumentará la credibilidad y confiabilidad de la política pública.

Calidad en el servicio

Se constata que no existe cultura para la medición de la satisfacción de los usuarios, situación que parece razonable, considerando que la gestión por resultados en la política pública es de reciente instalación. No obstante ello, existen experiencias interesantes de evaluación de satisfacción de usuarios en México, como el caso del Programa de Abasto Rural de DICONSA, que pudieran replicarse. Se propone el diseño de un sistema de medición de satisfacción de usuarios. Entre las variables, que pueden ser utilizadas para la medición de la calidad en el servicio, destacan: i) *las expectativas de los usuarios*; ii) *la calidad del producto o servicio recibido*; iii) *la calidad del servicio público*; iv) *la percepción del valor del usuario sobre el servicio recibido*; y; v) *la satisfacción del usuario*.

² A partir del año 2009, el Sistema de Información del Sector Rural (SISER) se modificó, adoptando el nombre de Sistema Único de Registro de Información (SURI).

Incorporación de mejoras en la gestión del Programa

Los resultados de la evaluación detectaron algunas buenas prácticas en la operación del Programa, tanto a nivel central como en los estados, que podrían replicarse. Entre ellas, se mencionan: i) la concepción de cadena de producción para ordenar la intervención; ii) el sistema de pago del Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario de los Estados (FOFAE) de acuerdo a las necesidades de los usuarios y; iii) el uso y aplicación del sistema de registro de información de la SAGARPA.

Valoración global del funcionamiento y operación del Programa

El Programa de Apoyo a la Participación de los Actores para el Desarrollo Rural tiene plena validez en el contexto de desarrollo y modernización del sector agropecuario y rural; sin embargo, se observa una falta de correspondencia entre los elementos centrales del diseño y su funcionamiento y operación, que afectan la eficiencia y eficacia del Programa. Destacan la ausencia de una reestructuración institucional adecuada a la nueva estructura programática; la falta de una Unidad Coordinadora que se responsabilice del cumplimiento de objetivos del Programa; los problemas en la alineación entre la programación y la presupuestación con las necesidades de los usuarios; la falta de una definición clara de la población objetivo y su cuantificación, cuyas implicaciones principales son que hoy el Programa tenga un carácter de “derecho universal”. No obstante las debilidades mencionadas, el funcionamiento y la operación del Programa pueden mejorarse en el corto y mediano plazo. Se valora la atención de los Componentes a los beneficiarios del Programa y la generación de buenas prácticas, que se pueden replicar para la mejora de la gestión del Programa. Asimismo, la concepción de trabajar a partir de las cadenas productivas debería ser el referente para todos los programas de SAGARPA, ya que esta estrategia es la que permite conocer el grado de competitividad de la economía agropecuaria mexicana.

Introducción

El presente documento muestra la Evaluación de Funcionamiento y Operación del Programa de Apoyo a la Participación de los Actores para el Desarrollo Rural (Fomento a la Organización Rural)³, conforme a los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

La evaluación de los programas públicos constituye un valioso instrumento que contribuye a mejorar la calidad del gasto y fortalece la transparencia y rendición de cuentas sobre la administración y el ejercicio de los recursos públicos. En este sentido, el uso de los resultados de las evaluaciones externas permite retroalimentar el diseño y la ejecución de los Programas para incrementar su eficiencia y eficacia como instrumentos de impulso del desarrollo.

Dado lo anterior, la evaluación del Programa tiene como objetivo general aportar propuestas para mejorar el funcionamiento y la operación del Programa, mediante la revisión y análisis de los principales procesos de ejecución. Para lograr este objetivo se revisaron los procesos del ciclo de gestión presupuestaria que incluye a los diferentes actores, desde el nivel municipal y distrital, pasando por los estados y las instancias de decisión de SAGARPA, hasta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Cámara de Diputados.

Asimismo, se revisó el proceso de canalización de la demanda de los usuarios, analizando desde la operación de las ventanillas donde se presentan las solicitudes de financiamiento de proyectos, hasta los procesos de dictaminación y ejecución de proyectos. Desde un punto de vista de la institucionalidad, se revisaron los procesos internos de SAGARPA y de los Gobiernos Estatales utilizados para producir los bienes y servicios del Programa. Esto significó revisar los Convenios de coordinación y los Anexos Técnicos del Programa de Actores, principalmente de los 10 estados visitados⁴, así como los sistemas de información con que el Programa da cuenta de sus avances, respecto a los indicadores definidos en la matriz de marco lógico del Programa.

El enfoque general de la evaluación tiene la siguiente orientación: i) el análisis con visión de política pública, que evalúa en qué medida el Programa posee una orientación hacia resultados; ii) el carácter analítico de la evaluación; iii) la oportunidad de los resultados de la evaluación y iv) el carácter práctico de las recomendaciones.

Para el análisis de los temas de la evaluación, se realizaron 151 entrevistas a los actores relevantes de diferentes niveles de la cadena de decisiones, incluyendo 10 estados donde está presente el Programa: Colima, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Veracruz y Yucatán. A partir de la información recopilada se

³ En adelante referido solamente como Programa de Actores.

⁴ Colima, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Veracruz y Yucatán.

dio respuesta a 45 preguntas, que forman parte de este documento y constituyen el insumo principal para el desarrollo de cada uno de sus apartados. De esta forma, el documento se estructura de la siguiente manera: se incluye un resumen ejecutivo; la introducción del informe; el capítulo uno presenta las características que definen al Programa evaluado; el capítulo dos presenta de manera analítica los resultados de la evaluación de funcionamiento y operación; el capítulo tres presenta las conclusiones y las recomendaciones derivadas de la evaluación y, finalmente, se indica la bibliografía revisada y/o utilizada en la elaboración del documento. En los anexos se detallan las respuestas a cada una de las preguntas de evaluación, los flujogramas de procesos de operación y el listado de todas las personas entrevistadas, así como otros documentos que dan soporte al documento.

Capítulo 1

Características del Programa

El Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural (Fomento a la Organización Rural)⁵ forma parte de la nueva estructura programática de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) a partir del año 2008. El presupuesto asignado al Programa, durante este ejercicio fiscal, fue de 275 millones de pesos y durante su ejecución aumentó a 495.6 millones de pesos.

El Propósito del Programa de Actores es la *participación representativa de las Organizaciones en los órganos consultivos*. Su Fin, conforme a la redacción actual, es: “Contribuir a generar un ambiente armónico de consulta y atención con los actores vinculados al sector”. Cabe mencionar, sin embargo, que de acuerdo a la evaluación de diseño presentada a SAGARPA en diciembre de 2008, tanto el Propósito como el Fin, antes referidos, no reflejan de manera correcta el problema que se pretende resolver con el Programa ni su alineación con los objetivos estratégicos de la SAGARPA, situación que es producto de la reestructuración de los programas realizada por la Secretaría, donde no era prioridad, en ese momento, modificar la estructura de funcionamiento institucional.

Por otra parte, la población objetivo a la cual se dirigen los apoyos del Programa de Actores son: las organizaciones sociales del sector rural con representatividad nacional y los Comités Sistema Producto nacionales y/o estatales; ambos tipos de población deben contar con una figura jurídica propia, sin fines de lucro. Adicionalmente, en el caso de las organizaciones sociales, éstas deben contemplar en su objeto social la representación de sus integrantes en los foros en instancias creadas para la participación del sector rural. Los Comités Sistema Producto, por su parte, deben estar integrados de acuerdo a lo que establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Cabe mencionar que el Programa realiza una focalización de tipo territorial. En el caso de las organizaciones sociales, es requisito que cuenten con representatividad nacional; esta representatividad corresponde a, por lo menos, cinco entidades federativas y, en el caso de los Comités Sistema Producto nacionales y/o estatales, es requisito que cuenten con representatividad de tres o más agentes del Sistema Producto. No existe evidencia, sin embargo, de que los apoyos se focalicen en zonas de marginación.

De acuerdo con las Reglas de Operación vigentes, los bienes y servicios que entrega el Programa, para el logro de sus objetivos, están orientados al desarrollo de la capacidad emprendedora y técnica de las organizaciones sociales y los Comités Sistema Producto, para lo cual se otorgan apoyos para los siguientes conceptos de inversión, en los términos de su Plan Anual de Fortalecimiento:

⁵ A partir del 2009, El Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural cambió de nombre a Programa de Fortalecimiento de la Organización Rural (Organízate).

- 1) **Profesionalización.** Correspondiente al pago de los gastos destinados a la especialización de los profesionistas que le presten sus servicios permanentemente;
- 2) **Equipamiento.** Este rubro contempla: mantenimiento y conservación de instalaciones en cuyo concepto serán considerados los materiales de construcción, estructuras y manufacturas, materiales complementarios, material eléctrico y electrónico; programas de cómputo, refacciones y accesorios para el equipo de cómputo;
- 3) **Difusión.** Gastos destinados a bienes y servicios relacionados con promoción de la organización; la ejecución de las actividades de la organización tales como congresos, foros, asambleas, mesas de trabajo y talleres, y
- 4) **Gastos operativos.** Son aquellos derivados de la operación general de la organización y no imputables a los anteriores y hasta por un 20% del total del apoyo autorizado.

En el caso de los Comités Sistema Producto, también se otorgan apoyos para que institucionalmente se proporcione asesoría en la elaboración y seguimiento a los Planes Rectores.

Para la entrega de los apoyos, el Programa ha establecido montos máximos que están en función del cumplimiento de los requisitos y criterios de selección: alcance geográfico, promoción de su integración, inclusión de grupos vulnerables y los impactos económicos y sociales de los planes anuales de fortalecimiento:

- 1) Para las *organizaciones sociales*, el apoyo puede ser de hasta 5 millones de pesos por año;
- 2) Para los *Comités Sistema Producto nacionales*, el apoyo puede ser hasta por dos millones de pesos y;
- 3) Para los *Comités Sistema Producto con cobertura estatal o regional*, el apoyo puede ser hasta por 500 mil pesos.

Finalmente, para la ejecución del Programa, la Secretaría ha designado a las siguientes unidades administrativas, en función de la modalidad de apoyo:

- 1) En el caso de las *organizaciones sociales*, la ejecución del Programa es centralizada, siendo la responsable la Coordinación General de Política Sectorial.
- 2) En el caso de los *Comités Sistema Producto* de ejecución nacional, la unidad administrativa responsable es la Subsecretaría de Desarrollo Agrícola y;
- 3) En el caso de los *Comités Sistema Producto con cobertura estatal o regional*, los responsables de la operación son las Delegaciones de la SAGARPA y la Secretarías de Desarrollo Rural (SDR) o su equivalente en las Entidades Federativas.

Particularmente, en el caso de los Comités Sistema Producto se podrán celebrar convenios de colaboración con Agentes Técnicos, para la ejecución de las acciones.

Capítulo 2

Análisis del funcionamiento y la operación del Programa

2.1 Arreglo institucional para la operación del Programa

La instalación del Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural, en los diferentes niveles, no fue acompañada de un proceso de reestructuración institucional ni de los cambios requeridos en la normatividad aplicable, que establece las responsabilidades y atribuciones de las instancias de decisión que intervienen en la instrumentación del Programa, lo que significa que en la actualidad operan dos Componentes en forma independiente, sin ningún nivel de coordinación y de conducción con base en el Propósito del Programa: *el fortalecimiento de la organización rural*. El Programa no cuenta con una estructura organizacional, con su respectivo directivo y los Componentes son administrados por diferentes unidades al interior de la Institución: la Coordinación General de Política Sectorial y la Dirección General de Fomento Agropecuario, dependiente de la Subsecretaría de Agricultura, las que operan la entrega de bienes y servicios a los usuarios. La normativa entregada en las Reglas de Operación ratifica lo anterior, ya que se especifica la forma de operar para cada uno de los Componentes de apoyo: 1) las Organizaciones Sociales y 2) los Comités Sistema Producto.

Por otra parte, el Programa cuenta con profesionales capacitados y con formación y experiencia a nivel central, al igual que en las Delegaciones de SAGARPA; sin embargo, el panorama es distinto cuando se revisan las capacidades humanas y técnicas a nivel de las oficinas distritales y, sobre todo, en los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADER). Esto se ve agravado con la metodología utilizada para operar los programas ya que se diseña y se planifica su operación desde unidades de trabajo por programa, situación que no se encuentra en los estados – Delegación y Gobierno del Estado - y aun menos en los CADER; por lo tanto, los funcionarios no logran interiorizarse de las metodologías *específicas para cada programa, lo que afecta la adecuada atención de los usuarios*. Al comparar la actual situación con la que tenía la Secretaría hace algunos años – con una infinidad de programas- efectivamente se ve un avance que es reconocido por los funcionarios, tanto en el nivel central como en el nivel estatal; sin embargo, también está claro que es posible avanzar mucho en la homogenización de las formas de operación.

Afortunadamente, la convivencia entre las Delegaciones y los Gobiernos Estatales – que no está exenta de problemas coyunturales – es, en general, buena y busca operar los programas en tiempo y forma. Contribuye a esto el direccionamiento de los programas desde el nivel central y el sistema de información (SISER), que consolida los procesos operativos.

2.2 Proceso de presupuestación del Programa

En SAGARPA, el ciclo presupuestario incluye desde las acciones de planificación en el nivel municipal y distrital, pasando por la planificación estratégica de las Delegaciones y Gobiernos de los estados, por la sistematización de las demandas estatales y las prioridades a nivel de la Secretaría, hasta el proceso de negociación del presupuesto que se da entre la SHCP y la Cámara de Diputados. En la presente evaluación no se logró rescatar información de los procesos y criterios de decisión utilizados en la SHCP y el Congreso, por lo tanto solo se analiza la alineación de objetivos y prioridades presupuestarias al interior de SAGARPA y en los Gobiernos Estatales.

En este sentido, se puede decir que el proceso de presupuestación presenta la misma problemática que se presenta en muchos países latinoamericanos, que se refiere al punto de encuentro entre la oferta de presupuesto definida por la SHCP a partir de indicadores macroeconómicos y la demanda de los usuarios, definida a partir de las necesidades que requieren las estrategias de desarrollo territorial. Lo que ocurre es que normalmente la planificación o la revisión estratégica en los estados se realizan en tiempos distintos, respecto a la definición presupuestaria. Existen ejemplos de estados en que esta planificación se articula de mejor forma con la presupuestación anual y se disminuyen los conflictos de intereses entre las prioridades de las delegaciones versus las prioridades del Gobierno estatal.

En el caso del Programa de Actores, esta situación es menos conflictiva, ya que como los Comités Sistema Producto se reúnen periódicamente, y revisan el avance estratégico, saben cuáles son los requerimientos para el siguiente ejercicio presupuestario. Algo similar ocurre con el Componente de Apoyo a las Organizaciones Sociales, que se centraliza en SAGARPA y las prioridades se discuten con las organizaciones usuarias.

2.3 Planeación de la operación del Programa

Debido a que el Programa de Actores no opera como tal, ya que no cuenta con un aparato de dirección, no es posible realizar una planeación de la operación y en consecuencia no se dispone de manuales de procedimientos. Lo que sí ocurre es la operación de cada Componente, cuya planeación toma como base las Reglas de Operación y las especificidades establecidas para cada uno de estos. Adicionalmente, en el caso del Componente de Apoyo al Fortalecimiento de los Comités Sistema Producto, el instrumento ordenador para realizar la planeación de la operación son los planes rectores por rubros que orientan las prioridades. En el caso del Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales, solo se utilizan las Reglas de Operación como guía para operar y algunas instrucciones sobre fechas para cumplir determinadas etapas.

Ambos Componentes adolecen de una metodología para operar, desde cómo realizar la socialización de la apertura de ventanillas, hasta la aplicación específica de los criterios para la selección de las solicitudes que serán aprobadas.

2.4 Articulación de la operación del Programa con otros programas federales

Como Programa no se da un proceso de articulación formal con otros programas de SAGARPA, ni de otras instituciones federales, que permita generar sinergias o acciones de complementariedad. A nivel de los Componentes, el problema de la articulación se lo plantean los equipos técnicos; sin embargo, no se ha pasado a una etapa de acciones concretas. Lo que sí se presenta, en el caso de proyectos específicos, es la conexión con algún programa al interior de SAGARPA para articular alguna actividad, como es el caso de los temas fito y zoonosanitarios para los Sistemas Producto y/o los apoyos del Programa de Adquisición de Activos Productivos y de Soporte en el marco del plan rector.

En el caso del Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales, lo que se ha hecho es la utilización de instrumentos desarrollados por otras Secretarías, como es el registro de organizaciones que lleva SEDESOL, a través de la Clave Única de Inscripción al Registro (CLUNI), pensando en que este registro garantizaría la vigencia y representatividad de la organización. Posteriormente, el equipo técnico del Componente constató que el registro no podía asegurar dichas características de la organización social y, por lo tanto, existe un tema pendiente que SAGARPA debe enfrentar en el mediano plazo para asegurar que los recursos se focalicen de manera adecuada.

La percepción lograda a través de las entrevistas es que los recursos humanos solo tienen tiempo para operar los Componentes del Programa y, por lo tanto, pierde prioridad la posibilidad de articular acciones con otros programas.

2.5 Atención de la población objetivo

Como se señaló en las conclusiones del informe de evaluación de diseño⁶, el Programa no tiene claramente definida su población objetivo, ya que atiende a todas las formas de organización social y por sistema-producto, sin distinción; lo que significa que no existe una política de focalización que requieren las políticas públicas. Los programas universales, como un derecho de los usuarios, no son aplicables al mundo rural, por la diversidad de problemas y las diferentes formas de solución que se requieren.

Haciendo esta consideración, los antecedentes recopilados en las entrevistas realizadas, tanto en el nivel central como en los estados, indica que en el Componente de los Comités Sistema Producto, los apoyos se están focalizando en los rubros que tienen más importancia estratégica y, toda vez que los recursos son escasos, existe la coincidencia de que los recursos se están aplicando en los Comités Sistema Producto que requieren apoyo para ser competitivos en una economía relativamente abierta, como es la mexicana, sin dejar de lado que los integrantes de los Comités no siempre son los productores que - dada sus economías de escala - pueden ingresar a una carrera por la competitividad de sus rubros.

⁶ Evaluación de Diseño del Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural (Fomento a la Organización Rural). SAGARPA, ILPES-CEPAL, FAO. Diciembre de 2008.

A lo anterior ayuda la operación de los Comités, ya que periódicamente se da una relación entre el sector público y el privado, lo que facilita el diagnóstico y la definición de las necesidades prioritarias.

2.6 Orientación de los recursos del Programa

Del total de los recursos asignados inicialmente al Programa, aproximadamente el 70% de éstos se destina al Componente de Apoyo a las Organizaciones Sociales y el 30% al fortalecimiento de los Comités Sistema Producto. Sin embargo, los criterios que explican la distribución de los recursos, de acuerdo con los porcentajes señalados, se desconocen; sobre todo si se considera que la base de la acumulación de capital del sector está dado por la producción y competitividad de los rubros agropecuarios. Lo óptimo sería lograr que en los próximos años las Organizaciones sociales canalizaran sus inquietudes y demandas por la vía de las cadenas productivas, disminuyendo las asimetrías existentes y buscando mejorar sus ingresos, que es normalmente lo que buscan las reivindicaciones de las Organizaciones sociales. Asimismo, es claro que existen reivindicaciones que están fuera del alcance de la Secretaría de Agricultura y que deben ser canalizadas en otras instancias institucionales.

2.7 Dictaminación de solicitudes

Los requisitos para las postulaciones que indican las Reglas de Operación del Programa son relativamente fáciles de cumplir por los usuarios del Programa, por lo tanto no existe un filtro dado por la virtud de la solicitud y la propuesta que permita focalizar la asignación de recursos. Esto hace que la calificación de las propuestas pueda ser más discrecional y da la posibilidad a los evaluadores de dejarse llevar por la experiencia y conocimiento de la organización o por razones afectivas, con lo cual se puede perder credibilidad en las decisiones que toma el sector público. Los sistemas de selección realmente concursables privilegian la calidad y pertinencia de los proyectos o propuestas, con lo cual no dejan abierta la posibilidad a la discrecionalidad de la autoridad.

En la medida en que se avance en la utilización de criterios técnicos estandarizados y pertinentes para seleccionar las solicitudes y propuestas, se facilitará la toma de decisiones de la Comisión de Regulación y Seguimiento (CRYS), que es la que finalmente asigna los recursos del Programa. De acuerdo a las entrevistas realizadas, los equipos técnicos conocen los aspectos que deberían considerarse para mejorar los criterios y las exigencias para la revisión de las solicitudes y propuestas, por lo tanto, es un tema que – contando con la voluntad política - puede resolverse en el corto plazo.

2.8 Cumplimiento del proceso operativo

Los plazos para cumplir con los procesos operativos del Programa tienen como límite el año fiscal, para lo cual los responsables de los Componentes tienen atribuciones para fijar fechas límites a las diferentes etapas del proceso de asignación de recursos.

De acuerdo a las Reglas de Operación, no se especifican claramente las fechas de cada una de las etapas del proceso y solo se indica que la apertura de ventanilla será determinada por la unidad responsable, y en el caso del apoyo a los Comités Sistema Producto de asignación directa se fijan 30 días hábiles para dictaminar.

Del análisis realizado al proceso operativo se puede destacar lo siguiente:

1. Si bien la difusión de apertura de ventanilla para el Programa tiene un carácter público de convocatoria a la demanda, con el fin de incentivar la formación de nuevos grupos que se integren al trabajo de los Comités Sistema Producto o bien apoyar a organizaciones sociales nuevas. En la práctica, los apoyos generalmente se canalizan a los Comités Sistema Producto nacionales y estatales y a las organizaciones sociales ya establecidas y; la asignación de recursos se hace con base en la continuidad. Por otra parte, desde la mirada política, al no tener mayor apertura a la difusión masiva de este Programa, la Secretaría no da a conocer lo que está haciendo para desarrollar las cadenas productivas presentes en el sector agropecuario.
2. A nivel de las Delegaciones y de los Gobiernos Estatales se realizan capacitaciones a los funcionarios para dar una buena atención en ventanilla, pero es necesario insistir en este tipo de capacitaciones.
3. Contrario a lo que sucede con otros programas, el Programa de Actores no presentó problemas de exceso de demanda, y por consecuencia lentitud en el proceso de captura de la información de los proyectos, ya que los demandantes no son muchos y son conocidos.
4. El proceso de revisión de proyectos del Componente de Comités Sistema Producto en coejercicio es relativamente rápido, pero normalmente esta revisión se acopla a la de los otros programas, lo que significó en promedio 3.5 meses de trabajo. En el caso de los recursos de ejecución nacional –para ambos Componentes-, cuya revisión se realiza en SAGARPA central, los tiempos de atención se reducen considerablemente, ya que su evaluación es independiente de otros programas.
5. El Dictamen de solicitudes es realizado por la Comisión de Regulación y Seguimiento (CRYS) a nivel de SAGARPA central y en los estados. A nivel estatal, esta Comisión está integrada por un comité paritario entre la Delegación y el Gobierno del Estado. El equipo que realiza la revisión y selección de proyectos presenta los antecedentes – en algunos casos con un ranking – y este organismo resuelve la asignación de recursos. Este proceso puede durar fácilmente un mes. Posteriormente, se notifica a los usuarios de la aprobación de su proyecto, proceso que puede durar una semana.
6. Una vez notificados los usuarios, se procede a la ejecución de las inversiones, donde el principal problema que se presenta es la obtención del pre financiamiento. Generalmente, los beneficiarios utilizan el crédito que entregan los proveedores de bienes y servicios, debido a que las posibilidades de obtener créditos monetarios como organización son limitadas, con lo cual pierden de alguna manera la independencia para tomar decisiones sobre la calidad de las inversiones. Realizadas las inversiones se procede a la comprobación del gasto, por parte del organismo fiscalizador, el cual aprueba las inversiones. Este proceso dura entre dos y tres meses, y es de responsabilidad del usuario.

7. La autorización y el proceso de pago a usuarios en muchos estados es rápido porque una vez que el usuario presenta las facturas y justificaciones de las inversiones, en un máximo de cinco días, el Fideicomiso da orden de pago al banco responsable de manejar los recursos del Fideicomiso. Uno de los problemas que se presenta en varios estados es que la información del pago no es ingresada oportunamente por el banco, interrumpiendo el ciclo de información del SISER, sistema de información de excelente calidad en términos de la información que entrega.

Se puede concluir que este proceso es lento respecto a la mirada del usuario, porque desde la presentación de la solicitud hasta el momento en que se paga el subsidio pasan entre 8.8 y 10.8 meses. Esta conclusión no es aplicable a los recursos que se asignan a través de la modalidad de asignación directa, donde claramente se opera con mayor rapidez. Lamentablemente en materia de política pública, los usuarios miran los resultados de la eficiencia y eficacia del gobierno por las cifras que representan mayores problemas y, por lo tanto, el tiempo es un tema de preocupación en el futuro.

Por otra parte, la firma de los convenios de coordinación entre SAGARPA y los estados se realiza en los tiempos estipulados por las Reglas de Operación, situación que no se sucede en el caso de la firma de los Anexos Técnicos, ya que se da una discusión sobre prioridades de intervención entre la Delegación y el Gobierno del Estado. Esto puede durar varios meses, situación que no se ve reflejada en las fechas de firma ya que - según lo información obtenida –se hace en forma retroactiva.

Finalmente, de acuerdo con la información obtenida en los estados, se cumple con el envío de informes físico-financieros en la periodicidad que se indica en las Reglas de Operación, situación que no se pudo constatar, ya que no se obtuvo evidencia documental de los informes que se envían a SAGARPA central⁷.

2.9 Seguimiento de los apoyos

Las Reglas de Operación hacen referencia a las funciones de auditoría, control y seguimiento, y establecen las diversas entidades responsables de ejercer estas funciones. Sin embargo, tales funciones están circunscritas al seguimiento administrativo del ejercicio, sin referencias explícitas al seguimiento posterior de los apoyos entregados.

Si se entiende por seguimiento de los apoyos, en torno a los resultados esperados, a una observación respaldada en un diseño estadístico (muestreo), que determine si la metodología de enseñanza – aprendizaje es la adecuada al tipo de usuarios, si las inversiones en bienes y servicios contribuyen a la situación esperada después de la intervención y si las inversiones son necesarias y suficientes para lograr la transformación esperada, entonces se concluye que esta lógica no está incorporada en la normativa ni en el espíritu de la operación de los estados, para el caso del Componente de Apoyo a los Comités Sistema Producto.

⁷ Para obtener información sobre la materia se solicitó formalmente, el 29/01/2009 una reunión con el responsable de la Coordinación de Delegaciones, pero lamentablemente ésta entrevista no fue concedida.

En el caso del Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales, a la fecha de redacción de este informe, efectivamente existe un mecanismo de seguimiento a las organizaciones, con fichas de seguimiento ex post, donde se constata información relevante para determinar si las inversiones contribuyen al desarrollo de las organizaciones. Respecto al seguimiento de procesos en marcha, efectivamente se hacen visitas a actividades como reuniones o foros; sin embargo, se desconoce si este seguimiento tiene un respaldo metodológico.

Consistentes con lo anterior, se requieren modificaciones a la normativa del Programa, donde se formalicen los cambios a las Reglas de Operación propuestas en el mes de noviembre de 2008 ante el equipo técnico del Programa, especificar un mecanismo de seguimiento, detallando la metodología que se utilizará; definir quién será la unidad responsable y asignar presupuesto especial para la realización del seguimiento del Programa, tal como ocurre en la actualidad con los recursos definidos para la evaluación externa.

2.10 Monitoreo de la gestión del Programa

A nivel de estados no está incorporado el concepto de evaluación del desempeño en la lógica de la gestión por resultados que se quiere instalar en los programas gubernamentales, por lo tanto no está incorporado plenamente el concepto del monitoreo de los avances de la ejecución del Programa, mediante la obtención de información que permita optimizar la operación. La experiencia de otros países indica que este no es un proceso automático, requiere de capacitación en la materia, de apoyo al seguimiento de las actividades de las Delegaciones y de asumir los indicadores de la matriz de marco lógico en el trabajo cotidiano. En la práctica, en los estados están preocupados por operar el Programa; por colocar los recursos que les fueron asignados y por entregar los informes físico-financieros en las fechas definidas en las Reglas de Operación. Esta práctica está dejando sin atención los indicadores que se definieron originalmente en la matriz de marco lógico, los que requieren de la recopilación de información y su sistematización para medir el avance del Programa. No hay consenso en el sentido de que estos indicadores serán la forma de medir la eficiencia y eficacia de la gestión pública.

Adicionalmente, está la integración vertical de la información, la que no se da fácilmente, ya que los Componentes del Programa dependen de diferentes instancias de la Secretaría y no existe una unidad de trabajo que consolide la información como Programa. Lo que ocurre hoy es que la integración y seguimiento de los indicadores de desempeño del Programa, para ambas modalidades de ejecución, la realiza la Dirección General Adjunta de Planeación y Evaluación de Programas, dependiente de la Coordinación General de Enlace y Operación de la Secretaría sobre la base de la información que proporcionan cada una de las áreas encargadas de la administración de cada uno de los Componentes del Programa. Desde allí se elaboran reportes mensuales, cuyo uso principal es dar cuenta de los resultados conforme a la normativa vigente.

Se requiere una instrucción específica con una metodología ad-hoc para realizar el monitoreo del Programa y el análisis reflexivo sobre la marcha de los indicadores de desempeño, por parte de las áreas involucradas.

2.11 Sistematización de la información generada por el Programa

Este Programa, junto a otros de SAGARPA, cuenta con un sistema único de información - el Sistema de Información del Sector Rural (SISER) – que empezó a operar el año 2004 con reiteradas fallas que hicieron perder la credibilidad de los que deberían usarlo y también por inercia de la metodología con que venían trabajando. A partir del año 2008 se señala en las Reglas de Operación, y por indicaciones específicas de SAGARPA, que el sistema debería utilizarse. En ese momento los diferentes actores involucrados en el flujo de información redescubrieron el SISER y en la actualidad valoran la utilidad que tendría si se alimenta completa y oportunamente.

El Sistema puede ser utilizado para el ingreso de datos en los tres niveles de gobierno que intervienen en la operación del Programa: nacional, estatal y municipal; en él se capturan los momentos más importantes del proceso de operación del Programa. Sin embargo, debido a las malas experiencias de los primeros años, existen algunos estados que utilizan un sistema paralelo al SISER, lo cual significa que en la práctica se realiza un doble ingreso de la información de las solicitudes. En el caso del Programa de Actores, se ingresan los antecedentes del Componente de Apoyo a los Comités Sistema Producto, pero no los del Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales, que opera con planillas Excel simples. Sin embargo, los responsables están dispuestos a utilizar el sistema informático de SAGARPA.

Durante el ejercicio 2008, las 32 Entidades Federativas efectuaron el ingreso de datos de las solicitudes al SISER; sin embargo, en cuatro estados no se continuó con el proceso hasta el final del circuito operativo. Ello significa que, a nivel nacional, el SISER contiene toda la información acerca de los usuarios que solicitaron el subsidio para el ejercicio 2008; sin embargo, su información es incompleta con relación a las solicitudes y, por tanto, montos y beneficiarios autorizados durante el ejercicio.

2.12 Transparencia y rendición de cuentas

Las Reglas de Operación establecen mecanismos para la transparencia y la rendición de cuentas de los Programas de la Secretaría, que incluyen la publicación, en los medios de comunicación de mayor circulación o en la página Web de la Secretaría y/o en las Delegaciones, de la apertura de las convocatorias de los programas; de las solicitudes recibidas y seleccionadas, y de los montos autorizados y beneficiarios de los Programas. Asimismo, se establece la promoción de instancias de Control Social donde la comunidad organizada da cuenta del uso de los recursos otorgados, buscando dar transparencia al proceso de asignación de recursos. Todo lo indicado en las Reglas de Operación es adecuado para aumentar el nivel de transparencia de la gestión del aparato público, pero la realidad de la operación dice una cosa muy distinta.

Se revisaron 14 páginas Web de los Gobiernos Estatales y de Delegaciones de la SAGARPA y en ninguna de estas se encontró información clara y precisa sobre la asignación de recursos a los usuarios, ni rendición de cuentas sobre los montos entregados. Por otra parte, el diseño de estas páginas Web no está pensado para que el usuario común ingrese y encuentre la información que requiere. También se revisó el portal de Obligaciones de Transparencia de la Secretaría; sin embargo, no en todos los casos se ha ingresado información sobre asignaciones de recursos y beneficiarios de los programas de SAGARPA.

Por otra parte, a nivel de los estados se observó que la información que se entrega y/o se publica en las páginas Web de las Delegaciones de la SAGARPA comúnmente se limita a los resultados -usuarios seleccionados y montos de recursos asignados- del Programa de Adquisición de Activos Productivos, no así en el caso del Programa de Actores, donde la información sobre los resultados de acceso a este Programa generalmente suele ser más restringida. Respecto de la publicación de la lista de los usuarios seleccionados y montos de recursos asignados, en general en todos los estados visitados se realiza esta publicación en el periódico de mayor circulación en la Entidad. También se publica información de los beneficios entregados por los programas de SAGARPA, cuando se realiza la publicación de la memoria anual del Gobierno del Estado.

En el caso de los resultados de las evaluaciones, efectivamente se publican en la página Web de SAGARPA, y se actualizan constantemente.

Respecto a la rendición de cuentas de las inversiones realizadas, efectivamente los beneficiarios del Programa realizan la comprobación de los apoyos otorgados mediante la entrega o presentación de facturas y boletas de las compras de bienes y servicios efectuados, ya que es requisito para cobrar los recursos entregados por el Programa.

En resumen, la Secretaría ha establecido mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, pero estos no son eficientes y eficaces para dar a conocer los resultados o de los programas. Es necesario que el Programa cuente con un sistema de transparencia y rendición de cuentas que contenga por lo menos, lo siguiente:

- Información básica del Programa explicando, qué tipos de apoyo se otorgan a través del Programa, cuáles son los requisitos de acceso, cuáles son los criterios de selección, tiempos de postulación, tiempos de respuesta, mecanismos de financiamiento, aporte del usuario y las responsabilidades del usuario. Además de señalar dónde se pueden presentar quejas y sugerencias en instancias independientes e imparciales (extracto simplificado de Reglas de Operación).
- Publicación de los Convenios de coordinación y los Anexos Técnicos, preferentemente en dos versiones: la oficial, que normalmente es muy árida y difícil de comprender y; una versión simplificada, pensando en los usuarios que postulan al Programa.
- Información actualizada de solicitudes recibidas, aprobadas y no aprobadas, indicando el puntaje obtenido y la causa principal de la no aprobación.

- Información sobre la orientación de los recursos del Programa, por Componente y por modalidad de ejecución (directa o en co-ejercicio), así como la asignación de recursos para la atención de grupos prioritarios, particularmente en el caso, del Componente de Apoyo a las Organizaciones Sociales.
- Listado completo de proyectos aprobados a nivel central de SAGARPA para el Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales y de los Comités Sistema Producto.
- Indicar instancias (Gobierno del estado, Delegación y SAGARPA) que no han cumplido con la entrega de la información sobre el avance físico-financiero del Programa.

2.13 Calidad en el servicio

En la actualidad no existe ningún instrumento aplicable en los estados y a nivel de la Secretaría que mida el grado de satisfacción de los usuarios del Programa y, de acuerdo con la opinión emitida por los entrevistados, no existe una cultura de evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios recibidos.

No sorprenden los resultados en torno a este tema, ya que la instalación de la gestión por resultados en el sector público es muy reciente y ello implica la medición de resultados a partir de las expectativas de los usuarios sobre la calidad percibida de los productos y servicios recibidos. Estos productos de evaluación deben estar considerados en los indicadores definidos en la matriz de marco lógico del Programa, los que deben implementarse en un periodo largo de tiempo para estabilizar la operación del Programa.

Las experiencias sobre evaluación de satisfacción de usuarios en el sector público indican que entre las variables utilizadas para este tipo de estudio están:

- *Expectativa de los usuarios*, lo que implica examinar la facilidad de acceso al bien o servicio y el precio de este en cuanto a lo que el usuario debe financiar.
- *Calidad del producto o servicio recibido*, lo que significa determinar cómo percibe el usuario el producto o servicio recibido y su comparación con el mismo servicio recibido en una transacción particular.
- *Calidad del servicio público*, lo que se refiere a la atención al público por parte de la Delegación de SAGARPA o del Gobierno del Estado, la calidad de la información recibida y la facilidad de acceso a la información.
- *Percepción del valor del usuario sobre el servicio recibido*, donde se relaciona la calidad del servicio y el precio o cofinanciamiento colocado por el usuario para acceder al bien o servicio.
- *Satisfacción del usuario*, que corresponde a la resultante que evalúa la actitud o estado psicológico del usuario tras su experiencia con el Programa.

2.14 Incorporación de mejoras en la gestión del Programa

A partir de las entrevistas y del análisis de los procesos involucrados, se lograron detectar las siguientes prácticas y estrategias de intervención replicables al interior del Programa y por otros programas a nivel nacional y/o estatal:

- **Concepción de cadena de producción para ordenar la intervención:** La forma de intervenir que tiene el Componente de Apoyo a los Comités Sistema Producto, en torno a clusters que buscan la integración y la resolución de conflicto de intereses de la cadena productiva, parece muy adecuada y facilita la integración producción-consumo en base a precios transables, que es la medida que indica si se es o no competitivo. Esta noción, que en muchos estados se está tomando como referencia para ordenar la intervención, debería ser parte de la estrategia de la Secretaría en su conjunto. En el contexto del Programa, está lógica se debería aplicar al Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales, ya que parte importante de los actores involucrados están conectados directa o indirectamente a las cadenas productivas de los rubros que producen los usuarios. Esto tiene otra ventaja: sitúa la discusión de los problemas del campo en aspectos específicos de los rubros, que son una parte relevante de los ingresos de los productores.
- **Pago de recursos de acuerdo a necesidad de los usuarios:** La experiencia observada en Morelos es digna de imitarse. El Fideicomiso ha generado un proceso de pago que se ajusta a los requerimientos de los usuarios; así, a los que solicitaron crédito a una entidad financiera para realizar la inversión, el pago del subsidio se hace directamente en la cuenta deudora del usuario; caso similar ocurre cuando los compromisos fueron tomados con un proveedor de servicios o insumos. Si no es una de estas alternativas, el pago se puede realizar en alguna cuenta del beneficiario y simplemente retirar el pago en el banco administrador del fondo fiduciario. Este procedimiento es simple, según lo indicado por el Fideicomiso y podría imitarse en otros estados. Según lo informado, aproximadamente el 20% del total de usuarios pide crédito, el 40% pide depósito en cuenta bancaria y el 40% quiere cobrar directamente.
- **Ejercicio de planificación para el desarrollo del Programa antes de definir la asignación de recursos:** son rescatables las experiencias de Morelos y Yucatán, en las cuales se realiza un ejercicio de planificación estratégica en un determinado momento del año, proyectando los requerimientos del siguiente ejercicio fiscal. En ambos casos el ejercicio parte a nivel del municipio, con lo cual se captan todas las demandas y el ambiente económico y político de los territorios. Sería conveniente complementar este proceso de planificación celebrando reuniones y acuerdos con sectores innovadores que van más allá de lo que perciben los productores respecto de las amenazas y oportunidades de los mercados agropecuarios globalizados.
- **Seguimiento de las inversiones realizadas:** En este ámbito falta mucho por avanzar, y los procedimientos simples que se están usando para el seguimiento en el Componente de Apoyo a las Organizaciones Sociales podría ser el inicio de un mecanismo formal de seguimiento. No se obtuvo más información sobre la existencia de otros mecanismos, pero en las entrevistas realizadas no se detectó ninguna práctica de esta naturaleza. El mecanismo de seguimiento utilizado debería

formatearse como metodología y aplicarse en todos los programas. La idea en un inicio no es exigir grandes cantidades de información sino pedir lo mínimo necesario y asegurarse que efectivamente la información sea verídica.

- **Masificación de la aplicación del SISER:** no se podría calificar el uso del SISER como una buena práctica, pero si efectivamente se realiza una campaña para que la institucionalidad utilice este instrumento, se puede ordenar y eficientar la operación de éste y los demás programas de SAGARPA. En las organizaciones modernas los sistemas de información son la “columna vertebral” que ordena y concreta las decisiones respecto a objetivos y operación de los servicios que se entregan a los usuarios. La visión que se tiene, a nivel de equipos directivos, sobre la calidad de atención a usuarios y la calidad de los servicios que SAGARPA quiere entregar, debe transmitirse a los funcionarios de nivel medio y de las Delegaciones, ya que en estas instancias no se tiene claridad sobre la direccionalidad de las propuestas de la Secretaría.
- **Capacitación para dar una buena atención en la ventanilla de recepción:** Esto, al parecer, no es una práctica nueva, pero en el Estado donde se capacitó al personal para dar una buena atención en ventanilla se produjo una alineación de los funcionarios en torno a una idea fuerza: “que las ventanillas operen rápido y bien”.

Por otra parte, y considerando lo antes expuesto, para mejorar la eficacia y eficiencia del Programa se plantean cinco grandes áreas temáticas que se deben abordar en el corto plazo: el ordenamiento estratégico; la articulación con programas de SAGARPA; la simplificación y transparencia de procesos; la utilización integral del SISER y, un sistema de seguimiento y evaluación.

2.15 Valoración global del funcionamiento y operación del Programa

El Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural tiene plena validez en el contexto de desarrollo de modernización del sector agropecuario rural, sin embargo, al comparar la matriz de marco lógico original del Programa con la operación actual del Programa existen inconsistencias a nivel del Fin y Propósito y en general en los indicadores que se proponen. A nivel de Componentes y Actividades existe una mayor consistencia con lo que ocurre en la realidad. Asimismo, al observar las Reglas de Operación, estas son más consistentes con la operación actual, con las carencias ya expresadas sobre población objetivo y sobre los objetivos a nivel de Fin y Propósito.

El proceso de construcción de una nueva matriz de marco lógico partió de la base de definir claramente lo que actualmente estaba haciendo el Programa y de lo que señalaba el árbol de problemas que se construyó en los talleres de trabajo con los funcionarios. A partir de este análisis se mejoró el sentido de los Componentes, se redefinieron las actividades que se querían medir y se propusieron el Propósito y el Fin del Programa. En este contexto efectivamente la operación de los Componentes tiene mucho más sentido, en términos de fortalecer a las organizaciones sociales y económicas y en contribuir a dar sostenibilidad a la participación de las organizaciones como actores relevantes para la discusión de los temas agrarios del país.

Lo que es inconsistente con la matriz de marco lógico original, y con la propuesta de matriz, es que este Programa es acéfalo, ya que los Componentes dependen de dos instancias institucionales totalmente distintas y no existe ningún nivel de coordinación que permita evaluar el avance del Propósito del Programa, más allá que exista o no un cuadro directivo que realice la gerencia del Programa.

Es preocupante que si el Programa no se alinea a los nuevos objetivos de la matriz propuesta, y no tiene una correspondencia en el organigrama institucional, habrá serias dificultades en la medición de los indicadores que dan cuenta de los diferentes niveles de objetivos del Programa. Esta es una decisión política que debe tomar la Secretaría y que respalda el ordenamiento de los programas realizada a finales del 2007.

Capítulo 3

Conclusiones y recomendaciones

Después del análisis del funcionamiento y operación del Programa se pueden extraer las siguientes conclusiones y recomendaciones:

Arreglo institucional para la operación del Programa

Conclusión

La instalación de los nuevos programas – que se considera un avance en la eficacia de atención de usuarios - no fue acompañada por un proceso de reestructuración institucional adecuado a la nueva estructura programática de la SAGARPA ni las modificaciones correspondientes en la normatividad que regula la organización y funcionamiento de la Institución, dejando la operación del Programa de Actores bajo la responsabilidad de dos unidades ejecutoras, cada una administrando un Componente, que tienen dirección jerárquica de instancias distintas al interior de la Secretaría de Agricultura: la Coordinación General de Política Sectorial y la Subsecretaría de Agricultura, a través de la Dirección General de Fomento Agrícola, pero sin una dirección única que se responsabilice del cumplimiento de los objetivos a nivel de Propósito y Fin de este Programa. Hasta ahora las atribuciones conferidas a los Componentes del Programa en el Reglamento Interno de la Secretaría les han permitido dar cumplimiento a sus objetivos; sin embargo, el Reglamento no menciona en ninguna parte la existencia del Programa de Actores con objetivos propios, donde el apoyo a las organizaciones sociales y a los Comités Sistema Producto corresponde a los bienes y servicios que se producen para lograr el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las organizaciones rurales. Lo mismo sucede en el nivel estatal, donde aún prevalece la lógica administrativa de segmentación subsectorial: Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura y Desarrollo Rural, y no por Programa.

Recomendaciones

- En el corto plazo, el nombramiento formal de un Coordinador entre los dos Componentes actuales con atribuciones para el direccionamiento del Programa. Dicho nombramiento lo podrá realizar el Comité Técnico Nacional (COTEN), de acuerdo con las facultades establecidas en las Reglas de Operación vigentes⁸. Esto contribuirá a alinear el Programa con sus objetivos a nivel de Fin y Propósito.

⁸ Artículo 10. Comité Técnico Nacional (COTEN), párrafo 3ro. Las facultades del Comité Técnico Nacional, Inciso IV. Asignar a determinadas unidades responsables, el control y seguimiento de cada Programa, Componente o proyectos, así como...cuyos integrantes y funciones se definirán en los acuerdos correspondientes. Reglas de Operación de la SAGARPA 2009.

- En el mediano plazo, se recomienda la designación de una Unidad Coordinadora, cuyas atribuciones le confieran la responsabilidad del control y seguimiento del Programa y sus Componentes. Esto requiere de lineamientos claros de la autoridad, por lo que será necesario reforzar el Reglamento Interno de la Secretaría y de las Unidades ejecutoras del Programa. De acuerdo con el Reglamento Interno, el Secretario de la SAGARPA está facultado para “Establecer las comisiones, consejos, comités y unidades de coordinación, asesoría, apoyo técnico y control, que requiera el funcionamiento administrativo de la Secretaría”⁹.

Asimismo, se recomienda realizar las modificaciones correspondientes en los manuales de organización y funcionamiento, tanto de la Secretaría como de las unidades administrativas que intervienen en la instrumentación del Programa, lo mismo que del Organigrama Institucional.

- En el nivel estatal, también será necesario designar un Coordinador al interior de la Delegación de la SAGARPA con atribuciones para el direccionamiento del Programa, particularmente para la atención del Componente de Apoyo a los Comités Sistema Producto, de tal manera que se logre la vinculación de los objetivos del Programa en los dos niveles de gobierno: federal y estatal. Se sugiere revisar las experiencias de algunos estados que ya están llevando a cabo esta práctica, por ejemplo el caso de Morelos.

Conclusión

La capacidad institucional requerida para la implementación eficiente y eficaz de los Programas de la SAGARPA es limitada. Esto significa, que a nivel de la Secretaría no existe coherencia entre los recursos humanos, económicos y de infraestructura disponibles a través de la cadena de decisiones y las necesidades de atender eficientemente a los usuarios. A nivel central existen profesionales por programa que diseñan, sistematizan y operan; mientras que en los niveles más cercanos a la atención de los usuarios de los programas (DDR's y CADER's) esta estructura organizativa desaparece y los recursos materiales con los que se cuenta tienden a ser más limitados. Asimismo, el funcionario que opera los programas debe acatar diversos procedimientos y metodologías diseñados para cada uno de ellos, lo que significa perder eficacia y eficiencia en la atención de los usuarios (hombre embudo). En el caso del Programa de Actores, las consecuencias, en este sentido, son menores, ya que gran parte de la atención a la demanda de los apoyos está centralizada, ya sea a nivel federal o estatal; por lo que los DDR's y los CADER's solo tienen una participación marginal en la atención a los usuarios del Programa. No obstante ello, la problemática planteada en relación con esta falta de capacidades institucionales, afectan la propia operación y dinámica del Programa de Actores.

⁹ REGLAMENTO Interno de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, vigente y actualizado con las últimas modificaciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de noviembre de 2006. Artículo 6º. fracción XV.

Recomendaciones

- Llevar a cabo una experiencia piloto, mediante la aplicación de mecanismos uniformes de operación y la alineación de las formas de operación de los diferentes programas, buscando facilitar la atención de los usuarios.
- Se requiere elaborar una estrategia por parte de la Secretaría que implique la contratación de los servicios externos (outsourcing), para la ejecución de algunos procesos que actualmente se realizan con personal institucional, por ejemplo: i) la dictaminación de las solicitudes bajo criterios técnicos claros; ii) la verificación en campo de la existencia de los bienes y servicios que aportan los productores; y iii) el seguimiento de los apoyos entregados, entre otros.
- Particularmente, en el caso del Programa de Actores, se sugiere el reconocimiento expreso, a través de la contratación directa (honorarios o pago como prestador de servicios profesionales) del facilitador estatal de los Sistemas Producto, así como la asignación de funciones y responsabilidades específicas, ya que actualmente son estos profesionales los que se encargan de la elaboración de los Anexos Técnicos del Programa y del seguimiento al cumplimiento de los planes rectores; sin embargo, su situación laboral es muy endeble. También se sugiere analizar con mayor detenimiento el papel que juegan los Agentes Técnicos, así como su desempeño -el caso particular de FIRCO- en la atención a los Comités Sistema Producto nacionales, cuya experiencia pudiera replicarse, con el fin incrementar las capacidades institucionales requeridas para lograr la mayor eficiencia y eficacia del Programa.

Conclusión

Los resultados de la evaluación determinaron que existe una relación institucionalizada entre los actores vinculados con el Programa a nivel estatal, principalmente con base en los compromisos derivados de la celebración de los Convenios de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable y la elaboración y firma de los Anexos Técnicos, donde se especifican las prioridades anuales que se desean potenciar. Pese a ello, surgen dudas sobre la pertinencia en la asignación de los recursos, y su contribución al logro de los resultados del Programa. Particularmente, en el caso de los Comités Sistema Producto, la asignación de recursos no necesariamente responde a los rubros con mayor potencial o estratégicos en el estado. Sin embargo, el trabajar en coejercicio implica compatibilizar las estrategias de desarrollo rural del Gobierno estatal y de la SAGARPA central y en las Delegaciones, y llegar a acuerdos sobre cuáles son las prioridades de inversión para obtener los mejores resultados, lo que puede constituirse en una fortaleza del coejercicio y del aporte bipartito de recursos.

Recomendación

Fortalecer la relación de las instancias encargadas de la operación del Programa en los diferentes niveles de gobierno, de tal manera que esta institucionalidad trascienda el ámbito de la celebración de los instrumentos jurídicos para la operación en coejercicio, hacia la instrumentación del Programa con base en una gestión por resultados. Para ello, será necesario:

- Nombrar un Coordinador del Programa entre los dos Componentes o, bien, designar formalmente una Unidad Coordinadora con atribuciones para el direccionamiento del Programa, que sea responsable del cumplimiento de los objetivos a nivel de Fin y Propósito (Ver Recomendaciones 1.1 y 1.2 de este informe).
- Promover, ante las instancias correspondientes al interior de la Secretaría, la delimitación clara de los roles que juegan cada uno de los actores vinculados; la SAGARPA como ente normativo y la Secretaría de Desarrollo Rural, o su equivalente, como encargado de la operación del Programa, con base en una planeación concertada y basada en resultados.
- Definir el contenido de los Anexos Técnicos, con base en la elaboración de un plan estratégico del Programa, que tome en cuenta los siguientes elementos: i) un proceso de planeación participativa de los actores vinculados; ii) el cumplimiento de los objetivos del Programa a nivel de Fin, Propósito, Componentes y Actividades; iii) la definición clara y cuantificación de la población objetivo que se desea atender; iv) la definición de las cadenas estratégicas a nivel nacional y estatal que se desean atender, en el caso del Componente de los Comités Sistema Producto y; v) la selección de las organizaciones sociales con representatividad real y con potencial para integrarse a las cadenas productivas, en el caso del Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales (Ver Recomendación 4.1 de este informe).
- Desarrollar el circuito operativo, -difusión, recepción, dictaminación, entrega, seguimiento de los apoyos y monitoreo de los resultados-, en congruencia con el logro de los objetivos planteados y con base en manuales de procedimientos, guías operativas y/o lineamientos de operación, elaborados expofeso (Ver Recomendaciones 4.2 de este informe).
- En relación con las aportaciones para la operación en coejercicio, se plantea un mecanismo de aporte un mínimo o “piso” por parte de SAGARPA y, sobre éste, aportaciones paritarias; es decir, por cada peso que aporte el estado, SAGARPA aportará igual cantidad. Esto podría funcionar como un incentivo para un aporte responsable y creciente de parte del estado.

Proceso de planeación y presupuestación del Programa

Conclusión

El proceso de planeación de la operación del Programa está desvinculado de la presupuestación de los recursos para la operación eficiente y eficaz del Programa, de tal manera que no se logra alinear la oferta de recursos con las necesidades de los usuarios. Lo anterior, en virtud de que el Programa no cuenta con un marco claro de actuación que permita a los actores involucrados operar bajo una lógica de gestión con base en resultados. En la práctica los Componentes del Programa operan cada uno por su cuenta, sin una Unidad Coordinadora que se haga cargo de la unificación de los objetivos en un mismo sentido y sin un plan estratégico que oriente los esfuerzos hacia el cumplimiento de un Propósito y un Fin común. Finalmente, el Programa no cuenta con un manual de procedimientos, por lo que tanto el Componente de Apoyo a las Organizaciones Sociales como el de apoyo a los Comités Sistema Producto se guían con Reglas de Operación. Por otra parte, el proceso de planeación-presupuestación (ejercicio 2008) se dio en sentido inverso, ya que en primer término, se establecieron las metas y el presupuesto, a través de la elaboración del Anexo Técnico -en el caso del coejercicio- y, posteriormente se identificaron los elementos clave del diseño del Programa: definición clara del problema que se atiende; identificación de la población objetivo; establecimiento de los objetivos y sus indicadores. Como resultado de ello, se opera con base en el cumplimiento de indicadores de economía, como es el avance físico-financiero, indicadores que se han utilizado históricamente, pero no de cumplimiento de objetivos del Programa.

Recomendaciones

- En materia de Planeación, se recomienda elaborar el Plan Estratégico del Programa, que integre los elementos centrales del diseño y el funcionamiento y la operación del Programa, entre ellos: i) la identificación del problema de desarrollo que atiende el Programa; ii) la vinculación de los objetivos del Programa con los objetivos nacionales y sectoriales; iii) la definición de la población objetivo; iv) la normativa aplicable al Programa; v) los objetivos generales y específicos del Programa; vi) los resultados esperados para cada uno de los Componentes; vii) los objetivos a nivel de actividades; iv) las metas e indicadores; v) la presupuestación y vi) el plan de acción. Se propone un plan estratégico con objetivos de largo plazo y el establecimiento de presupuestos bianuales o anuales de renovación automática, sujetos a la disponibilidad presupuestal. Ello, permitirá contar con un marco de referencia claro y documentado, que oriente los esfuerzos de los operadores hacia el cumplimiento del Propósito y Fin del Programa.
- Diseñar y probar un instrumento de planeación operativa que debe tener, por lo menos, las siguientes características: i) definir los tiempos de los procesos, ii) mecanismos de capacitación a operadores de ventanilla, iii) criterios de selección de solicitudes y proyectos y iv) mecanismos de pago de los recursos en el banco, v) ser monitoreable en línea, vi) articularse con el SISER y vii) debe ser simple y modular para crecer en información año con año. Es necesario contar con

flujogramas de procesos actualizados, donde se especifiquen las actividades, responsabilidades y derechos, tanto de los funcionarios como de los usuarios de los servicios entregados. Se sugiere revisar los flujogramas de procesos del Anexo 2 de este informe, donde se describen los procesos operativos que actualmente se llevan a cabo y, en su caso, incorporarlos a este instrumento de planeación operativa. Esto permitirá a los operadores contar con herramientas para estandarizar procesos y orientar de una mejor manera la ejecución del Programa.

- Adicionalmente, también en materia de planeación, se recomienda fortalecer las capacidades de los funcionarios de los diferentes niveles de la SAGARPA, encargados del Programa de Actores, en torno a la visión de la política pública con orientación a resultados, mediante la realización de talleres de mejora y actualización de la matriz de indicadores del Programa. En el nivel estatal, promover la incorporación de los funcionarios, encargados de la operación del Programa, en el proceso de vinculación de la matriz nacional de indicadores del Programa con la matriz del Programa a nivel estatal y, procurar que el presupuesto se defina con base en los objetivos e indicadores de la MIR del Programa, aprovechando para ello, el marco institucional existente¹⁰. Esto permitirá, contribuir de manera conjunta, federación y estados, al logro de los objetivos del desarrollo nacional y a los propósitos del Programa, así como la alineación del proceso de planeación y presupuestación del Programa en los diferentes niveles de gobierno.
- En materia de presupuestación, será necesario implementar una metodología para realizar un proceso de planeación operativa que permita realizar la detección de la demanda prioritaria (entre otras cosas), en los tiempos acordes con el proceso de presupuestación de la SHCP. Ello permitirá ordenar el tipo de intervención y regular las expectativas de los productores.
- De manera inmediata, se propone reforzar el proceso de identificación de la demanda que han venido implementado los Comités Sistema Producto –en base a los planes rectores-; sin embargo, este deberá de ser un proceso de construcción a conciencia, mirando lo que está ocurriendo en el mundo global; de tal manera que las propuestas de los Comités Sistema Producto salgan del “ámbito de lo conocido”. Ello requiere de un programa intenso de capacitación a los operadores del Programa en el nivel estatal, principalmente, los facilitadores encargados de los Sistemas Producto, en torno a la integración de las cadenas de producción y el fortalecimiento de las organizaciones económicas del sector rural.

¹⁰ “La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, junto con las secretarías de desarrollo agropecuario o sus equivalentes en las entidades federativas, deberán desarrollar la matriz de indicadores para resultados para el gasto federalizado, con el fin de identificar los resultados obtenidos con el gasto ejercido de manera concurrente, a más tardar el día último del mes de marzo. Dicha información será utilizada para evaluar los resultados del gasto correspondiente a los ejercicios 2007, 2008 y 2009, y será tomada en cuenta para las asignaciones del presupuesto federalizado en cada entidad federativa por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en los ejercicios fiscales posteriores”. PRESUPUESTO de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, 2009.

Articulación de la operación del Programa con otros programas federales

Conclusión

Los resultados de la evaluación de diseño del Programa de Actores identificaron los programas del Gobierno Federal con los cuales conceptualmente el Programa debería de articularse¹¹; sin embargo, se observó que en la operación de estos Programas no se verifican muchas acciones tendientes a la articulación de la operación entre éstos; por el contrario, se determinó que en el caso del Programa de Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR) de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) pudiera existir competencia, ya que ambos Programas (Programa de Actores y FORMAR) otorgan bienes y servicios similares y las condiciones de entrada, en el caso del Programa de Actores, los requisitos son más laxos y los montos mayores. La evaluación de funcionamiento y operación confirma lo anterior y se concluye que como Programa no se realizan acciones de articulación con otros programas de desarrollo del medio rural, con los cuales se podrían generar sinergias o acciones de complementariedad. La situación es distinta en el caso de los programas de la SAGARPA, ya que la evaluación detectó que existe potencial para la articulación del Programa de Actores con otros programas al interior de la Secretaría. El Programa de Actores se puede complementar con el Programa de Soporte, y se pueden generar sinergias con el Programa de Adquisición de Activos Productivos. Dichas acciones, sin embargo, deberán de ser promovidas expresamente, ya que en el marco normativo actual no se contemplan mecanismos de coordinación.

Recomendaciones

- La prioridad deberá ser la articulación entre programas de SAGARPA, por lo que será necesario establecer mecanismos al interior de la Secretaría para la articulación del Programa de Actores con el Programa de Adquisición de Activos Productivos, que otorga apoyos a los productores, miembros de las organizaciones y Comités Sistema Producto para su capitalización y el fortalecimiento de las cadenas agroalimentarias, y con el Programa de Soporte que provee a los productores de información agropecuaria, pesquera y rural, y de apoyos de capacitación y asistencia técnica para la producción. Se sugiere establecer una estrategia interna para que las áreas operativas encargadas de los programas promuevan la integralidad de los apoyos. En el mediano plazo será necesario establecer en la normatividad, que aplica al Programa, la integralidad de los apoyos como una estrategia institucional de la SAGARPA.

¹¹ De acuerdo con lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2008¹¹, los programas federales para la atención a los actores para el desarrollo rural, con los que el Programa se complementa y/o genera sinergias, son los siguientes: 1) Programa de Apoyo a las Organizaciones Sociales (FORMAR) de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y; 2) Programa de Coinversión Social de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que se ejecuta a través del Instituto de Desarrollo Social (INDESOL).

- En el mediano plazo, se recomienda profundizar en el estudio de otros programas del Gobierno Federal, particularmente los de la Secretaría de Economía: Programas de competitividad y los Programas del FONAES¹², con los que el Programa de Actores puede generar sinergias o acciones de complementariedad para lograr la mayor eficacia y eficiencia en la operación y en los resultados, y priorizar con cuáles se puede obtener éxito en el corto y mediano plazo.

Atención de la población objetivo

Conclusión

Como se indicó en el informe de diseño del Programa, el tema de la definición de la población objetivo y su cuantificación es un asunto pendiente que está afectando la eficacia y eficiencia en la operación del Programa de Actores. La falta de la definición clara de la población objetivo y su cuantificación implica que hoy en día, todas las organizaciones sociales y los Comités Sistema Producto del sector rural son beneficiarios potenciales; en la medida en que no existe una estrategia que permita apoyar solo a aquellas organizaciones rurales que presentan el problema de desarrollo que se pretende resolver. Individualmente, los Componentes utilizan algunos criterios de entrada al Programa que apuntan a generar algún grado de focalización de la oferta de los recursos. En el caso de las organizaciones sociales aplica un criterio de representatividad nacional y, en el caso de los Comités Sistema Producto se trata de la representatividad de los agentes en la cadena de producción. Sin embargo, estos criterios no han probado su efectividad; en el caso particular de los Comités Sistema Producto, surge la duda si los productores involucrados tienen las economías de escala y la potencialidad para articularse a las cadenas productivas que se relacionan con los mercados globales. En relación con el Componente de Apoyo a las Organizaciones Sociales, el cuestionamiento es similar, ya que en la práctica las organizaciones pueden acceder a los apoyos del Programa sin ningún tipo de discriminación, como es el caso de una política de “derecho universal”. Por otra parte, existe otra problemática que tiene que ver con las características de la población objetivo que hoy se atiende; si bien las organizaciones sociales y los Comités Sistema Producto son organizaciones del sector rural, cada una tiene intereses distintos; las demandas de las organizaciones sociales tienen una lógica de reivindicación de sus problemas en el mundo rural; mientras que los Comités Sistema Producto responden a una lógica de tipo económico productiva, principalmente.

Recomendación

Caracterizar, definir y cuantificar a la población del sector rural que está presentando el problema de limitadas capacidades de gestión técnico-administrativas y organizativas y, en función del grado de incidencia de este problema en las organizaciones rurales y de los recursos disponibles, establecer criterios para la focalización. Esto permitirá la atención adecuada de las organizaciones rurales que presentan el problema que se

¹² Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas Sociales.

pretende resolver, mediante la intervención institucional. Para ello, se sugieren las siguientes acciones:

- La elaboración de un estudio o diagnóstico que permita precisar las características de la población objetivo, así como su definición y cuantificación. En principio, se sugiere tener como punto de partida el universo de organizaciones rurales, registradas en el Registro Agrario Nacional (RAN). En el caso de los Comités Sistema Producto, se propone elaborar (o consolidar) un padrón legalizado de los productores asociados a los diferentes eslabones representados en los Comités Sistema Producto nacionales, regionales y estatales.
- Observar las experiencias nacionales y estatales de focalización de usuarios, especialmente los criterios de aprobación de recursos para los Comités Sistema Producto, ya que el análisis de las perspectivas del rubro inciden en las determinaciones sobre la focalización de los recursos. A partir de ello, en un futuro próximo se podrán establecer condiciones de entrada al Programa. De manera inmediata se sugieren las siguientes: i) escala mínima de producción para obtener rentabilidad como productor y como organización (lo que incluye costos de transacción y coordinación); ii) tiempo dedicado al rubro y utilidades obtenidas, ya que si no es prioritario en cualquier momento deja de producir o de cumplir con compromisos de entrega de producto; iii) productores de autoconsumo que comercializan una mínima parte pueden ser un freno para el desarrollo de los demás productores del rubro; y iv) nivel de desarrollo del rubro desde la mirada de un clusters, o sea el nivel de articulación entre productores, proveedores y comercializadores. Si se asemeja a un cluster el tipo de apoyo debe ser distinto a los que están en una etapa anterior de articulación.

Orientación de los recursos del Programa

Conclusión

En la actualidad la distribución de recursos se da en la proporción del 70% para el Componente de Apoyo a las Organizaciones Sociales y el 30% para el de apoyo a los Comités Sistemas Producto. Esto se explica, en parte, por el rol que han jugado las organizaciones sociales en México durante los últimos 50 años; sin embargo, como resultado de la evaluación, se considera que la discusión debe centrarse en torno a la posibilidad de incorporar a las organizaciones sociales en el esquema de trabajo de las cadenas productivas, que es donde se generan los ingresos de muchos productores mexicanos.

Recomendación

Definir incentivos para que las organizaciones sociales se incorporen al trabajo de los Sistemas Producto y paulatinamente equilibrar la asignación de recursos entre los Componentes. Para que este proceso de ajuste se dé en el tiempo, es necesario que la operación (y sus reglas) estimule a las organizaciones a incorporarse al trabajo con los Sistemas Producto, buscando pasar de la reivindicación social a la generación de ingresos y mejorar la calidad de vida. Esta consideración también podría enfrentarse a nivel de diseño del Programa, pero podría ser conflictivo políticamente, ya que reducir el ámbito de acción de las organizaciones sociales a los Sistemas Producto, podría traer un rechazo de inicio.

Dictaminación de solicitudes

Conclusión

Los criterios de selección y de dictaminación no ponen barreras de entrada suficientes para la selección solicitudes y propuestas de acuerdo con la virtud de estas y de su coherencia con la estrategia de mediano y largo plazo. En ambos Componentes resulta relativamente fácil cumplir con los requisitos de postulación para el acceso a los apoyos del Programa, y la mayoría pasa con éxito los criterios de selección que son muy generales, entre ellos, el criterio de: “primero en tiempo, primero en derecho”. Por otra parte, tanto las Organizaciones sociales como los Comités Sistema Producto se apoyan año con año, en un proceso de continuidad, por lo que generalmente, de haber cumplido con los compromisos establecidos en el año anterior, es muy probable que accedan a nuevos apoyos del Programa, mediante la presentación de su solicitud (en formato simple) y la actualización de su Plan de trabajo o Plan Rector, según sea el caso.

Respecto de la dictaminación de las solicitudes, en términos estrictos, no se cuenta con criterios técnicos estandarizados y pertinentes que permitan discriminar entre propuestas con diferente nivel de calidad. De igual manera, los montos que se asignan a las Organizaciones sociales y a los Comités Sistema Producto no dependen de un mecanismo basado en el cumplimiento fiel de los criterios de selección y/o de un sistema de calificación formal y homogéneo, para la priorización de la demanda. En el caso de los Comités Sistema Producto se suelen asignar los recursos a los Comités Sistema Producto prioritarios que tienen planes rectores coherentes y actualizados, y que han realizado un trabajo constante y serio. Esto genera una señal de poca transparencia que puede afectar la credibilidad del Programa. Asimismo, se corre el riesgo de orientar los recursos hacia aquellas organizaciones con capacidades de gestión más desarrolladas, *no así a las que más lo requieren*, con lo que se compromete el logro del Propósito del Programa. Solo en el caso del Componente de Apoyo a las Organizaciones Sociales se cuenta con un sistema de calificación interno para la evaluación de las solicitudes y de los Planes Anuales de Fortalecimiento; sin embargo, éste no es relevante para la toma de decisiones, ya que la obligatoriedad de su aplicación no está establecida en ningún documento normativo del Programa ni del Componente.

Recomendación

Incorporar normas formales y transparentes que garanticen y respalden las decisiones tomadas por los responsables de la ejecución del Programa. Es importante transitar de la actual forma de asignación de los recursos hacia mecanismos concursables, donde sea la virtud de la solicitud y la propuesta, plasmada en el plan de trabajo o plan rector, la que defina si debe o no ser sujeto de apoyo por parte del Programa. Este mecanismo operaría como un incentivo a la eficacia y eficiencia del trabajo de las organizaciones de productores. Para ello, se sugieren las siguientes acciones:

- Establecer un Sistema de priorización de solicitudes y calificación de propuestas que permita unificar los criterios de selección y los procesos de dictaminación sobre bases objetivas:
 - En relación con los criterios de selección, estos deberán permitir diferenciar entre aquellas organizaciones que tienen un mayor o menor grado de desarrollo en cuanto a su capacidad de gestión; además de cumplir con los términos legales de elegibilidad.
 - Respecto de los criterios para la dictaminación de las solicitudes y propuestas, será necesario establecer criterios técnicos y estratégicos conocidos por todos los postulantes, entre ellos se sugieren los siguientes: i) antigüedad de la formalización (constitución legal); ii) objeto social; iii) representatividad; iv) número de integrantes global y por grupo prioritario; v) impactos sociales y económicos; y vi) orientación a resultados del plan trabajo y/o plan anual de fortalecimiento (ver Anexo 8). Los criterios de calificación con sus puntajes deberán señalarse expresamente en las Reglas de Operación del Programa.

Cumplimiento del proceso operativo

Conclusiones

En términos estrictos, el proceso operativo no cumple con los plazos establecidos y con la calidad requerida, situación que tiene que ver, principalmente, con la falta de optimización del sistema de operación interno de la SAGARPA. Los procesos operativos para la entrega de bienes y servicios de los programas, incluido el Programa de Actores, es lento; ya que desde la presentación de la solicitud hasta el momento en que se paga el subsidio pasan entre 8.8 y 10.8 meses, lo que rompe con la continuidad de los servicios que requiere una organización para realizar una operación óptima. Esta conclusión es aplicable principalmente al Componente de Apoyo a los Comités Sistema Producto que se atienden mediante el coejercicio, ya que los recursos de asignación directa -para ambos Componentes- opera con mayor rapidez respecto a los tiempos de las inversiones de los usuarios.

Los principales atrasos en el proceso operativo se presentan en las siguientes etapas:

- **Definición y firma de los Anexos Técnicos**, ya que se produce una discusión sobre las prioridades de inversión entre la Delegación de la SAGARPA y la Secretaría de Desarrollo Rural o su equivalente en el estado.
- **Los problemas del estado para cumplir con sus aportaciones de manera oportuna**. Ante la posibilidad de obtener recursos del Gobierno Federal para invertir en la estrategia de desarrollo estatal, los estados se comprometen a realizar aportaciones, más allá de contar o no con los recursos.
- **Funcionamiento de ventanilla**. Como en otros programas, los usuarios del Programa de Actores entregan sus propuestas de fortalecimiento y solicitudes en el último momento, por lo tanto se produce una concentración del trabajo en los últimos días.
- **Revisión y dictaminación de las solicitudes y propuestas**. La revisión de proyectos del Programa – Componente Comités Sistema Producto - es rápido, pero por motivos operacionales de los estados normalmente este proceso se acopla a los tiempos del resto de los programas, lo que implica 3.5 meses.
- **Ejecución de las inversiones por parte de los beneficiarios**. En este último punto, es importante destacar las dificultades de acceso a pre financiamiento independiente de los proveedores de bienes y servicios, y la probabilidad de captura de las organizaciones.

Por otra parte, cabe destacar la buena y eficiente realización del pago de recursos por parte del Fideicomiso, especialmente en algunos estados donde estos mecanismos se han adecuados a las necesidades de los usuarios.

Recomendaciones

- Para la **definición y firma de los Anexos Técnicos oportuna**, se propone la elaboración y firma de estos instrumentos en plazos bianuales, o bien anuales pero de renovación automática por un segundo año, a condición que existan los recursos presupuestales.
- Para **solventar los problemas del estado para cumplir con sus aportaciones**, se puede plantear un mecanismo de aporte mínimo o “piso” de SAGARPA y, sobre éste, por cada peso que aporte el Estado SAGARPA aporta igual cantidad. Esto podría funcionar como un incentivo para un aporte responsable y creciente de parte del estado.
- Respecto a la **agilización en la revisión y selección de proyectos**, se podrían abrir las ventanillas por tiempo acotado, varias veces al año, con lo cual se podría distribuir la demanda a lo largo del año.

- En general, se propone **acelerar los procesos**, mediante instrucciones precisas de fechas para concretar cada uno de estos. En Reglas de Operación se deberán de especificar las fechas de celebración de cada uno de los procesos.
- Adicionalmente, es necesario complementar el sistema de registro de información con el fin de automatizar las diferentes fases del circuito operativo: i) registro de solicitudes; ii) dictaminación; iii) oficio de notificación a usuarios, iv) registro de autorización y pago a usuarios; v) registro de ejecución y recepción de inversiones realizadas vi) comprobaron de la aplicación de los recursos; vii) seguimiento de los apoyos otorgados; viii) monitoreo de los indicadores de la gestión del Programa; y ix) evaluación de resultados (buscando automatizar postulaciones respecto de los antecedentes que se presentan todos los años por parte de los beneficiarios). Asimismo, establecer en Reglas de Operación la obligatoriedad en el uso del Sistema de Registro de Información. En este sentido, se observa una oportunidad, ya que actualmente existe una mayor disposición del personal al uso de los sistemas de información.

Seguimiento de los apoyos

Conclusión

No existe pleno seguimiento a los apoyos otorgados por el Programa. La lógica del seguimiento (entendido éste como el seguimiento de los apoyos en torno de los resultados esperados a una observación respaldada en un diseño estadístico (muestreo), que determine si la metodología de enseñanza – aprendizaje es la adecuada al tipo de usuarios, si las inversiones en bienes y servicios contribuye a la situación esperada después de la intervención, y si las inversiones son necesarias y suficientes para lograr la transformación esperada) tampoco está incorporada en la normativa ni en el espíritu de la operación de los estados para el Componente de Apoyo a los Comités Sistemas Producto. En el caso del Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales, se están realizando visitas de seguimiento a las Organizaciones sociales beneficiadas con el Programa y se mantiene un diagnóstico permanente de lo que está ocurriendo con los apoyos. No obstante ello, en definitiva, los resultados de la evaluación permiten señalar que todavía no se incorpora el enfoque de gestión por resultados y, por lo tanto, solo se realiza seguimiento a cierta información que es histórica en SAGARPA, con lo que se compromete la consecución los resultados del Programa, pues no se está asegurando que los beneficiarios del Programa estén haciendo un uso adecuado de los apoyos que les permita incrementar sus capacidades de gestión y fortalecer sus organizaciones.

Recomendación

Iniciar un sistema de seguimiento muy simple pero que efectivamente se cumpla y se tengan antecedentes cuantitativos y cualitativos de la marcha del Programa, incluyendo la información sobre los indicadores comprometidos en la matriz de marco lógico del Programa. Una propuesta debería estudiarse con las instancias institucionales respectivas, pero aprovechando la existencia del Sistema de registro de información. En

este sentido, se podrían definir indicadores prioritarios y sobre estos tener un sistema automatizado de ingreso de datos. Adicionalmente, debería definirse un mecanismo de muestreo al azar de las inversiones en ejecución.

Sistematización de la información generada por el Programa y monitoreo de la gestión del Programa.

Conclusión

La Secretaría cuenta con un sistema de registro de información de calidad, que contiene los campos y las variables requeridas para el seguimiento de la gestión del Programa y para administrar los indicadores de desempeño de la matriz de indicadores, así como otras mediciones internas de la gerencia estatal o nacional del Programa. Sin embargo, no se aprovechan todas las posibilidades de información, por lo que en la actualidad el sistema no es un instrumento útil para la gerencia del Programa. Actualmente, la utilidad del sistema prácticamente se limita a la captura de la información y al seguimiento de los avances físico-financieros de la gestión del Programa. Por otra parte, el Sistema aun no se vincula a la matriz de marco lógico, por lo que no existen los mecanismos para el monitoreo de los indicadores de gestión del Programa. Lo anterior, limita la posibilidad de que los tomadores de decisiones cuenten con información oportuna y de calidad para la toma de decisiones. Entre las causas que limitan contar con un sistema útil para el monitoreo de la gestión del Programa se encontraron las siguientes: i) las deficiencias en su alimentación. A nivel estatal, y también en la caso de algunos Componentes del nivel central (es el caso del Componente de Apoyo a las Organizaciones Sociales), el sistema no se usa y en otros casos no se reporta información suficiente, por lo que la calidad y confiabilidad de la misma es deficiente; ii) algunos estados generan su propia información, por lo que en la práctica se realiza un doble ingreso de la información de las solicitudes; iii) existe una falta de apropiación del sistema de información por parte de los funcionarios, vinculada con la percepción de la utilidad limitada del sistema en las actividades cotidianas; y iv) principalmente en el nivel estatal no está incorporado el concepto de medición del desempeño en la lógica de la gestión por resultados.

Recomendaciones

- Potenciar el uso del sistema de registro de información, apoyando con capacitaciones masivas para que el dominio de la información no solo quede en los expertos informáticos de las Delegaciones y de SAGARPA central. El uso del sistema de registro de información puede servir enormemente para dar cuenta de los indicadores señalados en la matriz de marco lógico del Programa, por lo que será necesario ampliar las posibilidades del sistema, incorporando los indicadores de la matriz de marco lógico del Programa para su monitoreo. Para ello, se puede aprovechar la plataforma del Sistema de Evaluación y Monitoreo elaborada, en el marco del Proyecto de Evaluación FAO-SAGARPA, buscando su vinculación con el sistema de registro de información de la SAGARPA.

- Es necesario capacitar a los operadores en materia de sistematización, monitoreo y seguimiento de las actividades, principalmente en las Delegaciones Estatales de la SAGARPA. La experiencia de evaluación desarrollada por FAO en su relación con SAGARPA puede ser un elemento importante para apoyar la elaboración de estos mecanismos para la sistematización, seguimiento y monitoreo en los estados.
- Se requiere de una instrucción específica, por parte de las autoridades competentes al interior de la Secretaría, para el uso del sistema de información; así como de la preparación de una metodología ad-hoc para realizar el monitoreo del Programa y el análisis reflexivo sobre la marcha de los indicadores de desempeño.

Transparencia y rendición de cuentas

Conclusión

Las Reglas de Operación de la SAGARPA establecen mecanismos suficientes para la transparencia y la rendición de cuentas por parte de la Secretaría y las instancias vinculadas con la operación de los programas, así como por parte de los beneficiarios de los subsidios; también se establece la promoción de la Contraloría social para transparentar el proceso de asignación de los recursos, y se señalan las instancias independientes e imparciales donde se pueden hacer los reclamos y sugerencias. No obstante ello, los resultados de la evaluación encontraron que estos mecanismos no operan en las dimensiones indicadas en la normatividad aplicable, ya que la información es heterogénea, discontinua y difícil de entender por la ciudadanía. La información que se proporciona a los usuarios en las páginas Web en el nivel estatal no es clara y precisa sobre la asignación de recursos a los usuarios, y no se suelen rendir cuentas sobre los montos entregados. Aunado a ello, los mecanismos actuales no dan credibilidad a la información que se entrega oficialmente, ya que los criterios actuales de selección de usuarios del Programa, así como sus resultados, no son confiables. Respecto del diseño de las páginas Web, éste no es adecuado para el tipo de usuarios del Programa. En conclusión, se observa la falta de una estrategia de manejo de información requerida para apoyar las decisiones gerenciales.

Recomendación

Considerando la diversidad de asuntos sobre los cuales tiene responsabilidad la SAGARPA, es necesario contar con pocos mecanismos de rendición de cuentas, pero confiables y de fácil acceso, a la ciudadanía. Es mejor tener poca información de rendición de cuentas pero entregada en forma homogénea, entendible por cualquier persona y en un tiempo determinado. Para ello se propone desarrollar una estrategia de manejo de información que a través de los años vaya incorporando nuevas áreas de información requeridas para apoyar las decisiones gerenciales. Como parte de esta estrategia, se sugiere disponer en las páginas Web de las Delegaciones Estatales, del Gobierno estatal y de SAGARPA central la publicación de:

- Información sobre el Programa, explicando qué financia; cuáles son sus requisitos; cuáles son los criterios de selección, los tiempos de postulación, los tiempos de respuesta, los mecanismos de financiamiento, el aporte del usuario y las responsabilidades del usuario. Además, indicar dónde se pueden hacer reclamos y sugerencias en instancias independientes e imparciales.
- Información sobre los Convenios y los Anexos Técnicos, en versión oficial y en versión simplificada, pensando en los usuarios que postulan al Programa.
- Datos actualizados de solicitudes recibidas, aprobadas y no aprobadas; indicando puntaje obtenido y principal causal de reprobación.
- Datos, por Componente, sobre tipos de inversiones aprobadas y número de usuarios que accedieron a los tipos de inversiones.
- Listado completo de proyectos aprobados a nivel central de SAGARPA para el Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales y de Comités Sistemas Producto.
- Instancias (Gobierno del Estado, Delegación estatal de SAGARPA y SAGARPA central) que no hayan entregado la información de avance del Programa.
- Se sugiere también la reproducción de la información en medios impresos, buscando dar atención a aquellos usuarios y ciudadanía que no dispone de medios electrónicos para a consulta de los resultados del Programa.
- Comprometer, para un primer año, la elaboración de un documento y su presentación pública ante los actores involucrados y stakeholders¹³, cuyo contenido debe ser el siguiente: i) presentación de avances realizados, ii) exposición de las dificultades encontradas, y iii) presentación de las cifras que avalan lo ocurrido. En un segundo año, además de la rendición pública, incorporar un informe semestral de avance avalado con sus cifras. Con esto la información empieza a ser creíble y confiable, que es esencial cuando la labor es “crear valor público”.

¹³ Stakeholder se define como la “parte interesada”, es decir, cualquier persona o entidad que es afectada por las actividades de una organización; por ejemplo, los trabajadores de esa organización, sus accionistas, las asociaciones de vecinos, sindicatos, organizaciones civiles y gubernamentales, etc.

Calidad en el servicio

Conclusión

El Programa en la actualidad no cuenta con algún instrumento que mida la calidad del servicio ni el grado de satisfacción de los usuarios del Programa, tanto a nivel central como en el nivel estatal. Tal situación no debe sorprender, ya que, por un lado, no existe una cultura de evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos recibidos y, por otro, recién se empieza a incorporar la gestión por resultados en la política pública. No obstante ello, existen experiencias interesantes de evaluación de satisfacción de usuarios en México, que pueden replicarse, como es el caso del Programa de Abasto Rural de DICONSA.

Recomendación

Diseñar un sistema de medición de satisfacción de usuarios con base en las valiosas experiencias desarrolladas en México, particularmente el caso de la evaluación de la percepción de los beneficiarios del Programa de Abasto Rural de DICONSA, y aplicarlo escalonadamente en grupos de estados durante varios años. Las variables a utilizar en un modelo para medir la satisfacción -de acuerdo a otras experiencias de análisis de satisfacción de usuarios- pueden ser las siguientes:

- Expectativa de los usuarios, lo que implica examinar la facilidad de acceso al bien o servicio y el precio de este en cuanto a lo que el usuario debe financiar.
- Calidad del producto recibido, lo que significa determinar cómo percibe el usuario el producto o servicio recibido y su comparación con el mismo servicio recibido en una transacción particular.
- Calidad del servicio público, lo que se refiere a la atención de público de la Delegación de SAGARPA o del Gobierno del Estado, la calidad de la información recibida y la facilidad de acceso a la información
- Percepción del valor del usuario sobre el servicio recibido, donde se relaciona la calidad del servicio y el precio o cofinanciamiento colocado por el usuario para acceder al bien o servicio
- Satisfacción del usuario, que corresponde a la resultante que evalúa la actitud o estado psicológico del usuario tras su experiencia con el Programa.

Incorporación de mejoras en la gestión del Programa

Conclusión

Existen buenas prácticas en el Programa, desarrolladas en los estados y en SAGARPA central, que podrían replicarse. Muchas de las cuales no requieren más recursos o capacidades especiales, simplemente el interés de dar una buena atención a los usuarios y mejorar la práctica interna del aparato público. Entre las prácticas que merecen atención están: i) la concepción de cadena de producción para ordenar la intervención; ii) el pago de recursos de acuerdo a necesidad de los usuarios¹⁴; iii) ejercicio de planificación para el desarrollo del Programa antes de definir la asignación de recursos; v) seguimiento de las inversiones realizadas; masificación del uso y aplicación del sistema de registro de información de la SAGARPA, y vi) capacitación para dar una buena atención en la ventanilla de recepción de la demanda.

Recomendación

Identificar las buenas prácticas mediante un concurso (simple) de iniciativas destinada a los funcionarios y a las unidades de trabajo que operan el Programa. A partir de ellas, organizar “giras de aprendizaje” donde los funcionarios puedan visitar los estados donde estas prácticas se están utilizando. Estas buenas prácticas pueden y deben complementarse con otras prácticas que surjan de procesos de reingeniería institucional que puedan implementarse en el futuro.

Valoración global del funcionamiento y operación del Programa

El Programa de Apoyo a la Participación de los Actores para el Desarrollo Rural tiene plena validez en el contexto de desarrollo y modernización del sector agropecuario y rural; sin embargo, se observa una falta de correspondencia entre los elementos centrales del diseño y su funcionamiento y operación, que afectan la eficiencia y eficacia del Programa. Lo anterior se ve reflejado, principalmente, a nivel de los arreglos institucionales, donde se observó que no se realizaron los ajustes estructurales y organizacionales necesarios para la operación de los programas en función de la nueva estructura programática de la SAGARPA. De esta manera, los Componentes del Programa de Actores continúan operando como lo venían haciendo, bajo la tutela de unidades administrativas distintas y todavía vinculadas a una organización de tipo subsectorial y no por Programa, sin que exista una Unidad Coordinadora del Programa que se responsabilice del cumplimiento de los objetivos del Programa, a través de la vinculación de los objetivos de los Componentes: Organizaciones Sociales y Comités Sistema Producto.

Dicha situación, no solo afecta la operación del Programa en el nivel central de la SAGARPA, sino que también ha permeado todos los ámbitos de la operación institucional: estatal, distrital y municipal, pese a que existe el reconocimiento de que, en el caso del

¹⁴ Un ejemplo concreto es el caso de Morelos, donde el Fideicomiso ha generado un proceso de pago que se ajusta a los requerimientos de los usuarios.

Programa de Actores, existe una relación institucionalizada entre los actores vinculados, que ha permitido el funcionamiento del Programa, aunque todavía bajo la perspectiva del cumplimiento de metas físicas y financieras y no con una visión de política pública de gestión con orientación a resultados. Asimismo, se carece de herramientas necesarias para el cumplimiento de los resultados del Programa, como son un Plan Estratégico y los manuales, guías o lineamientos operativos que permitan la orientación adecuada de la gestión del Programa conforme a los objetivos programados. A ello se debe sumar la subutilización, por parte de los operadores del Programa, de los sistemas de registro de información de la Secretaría, que resultarían de mucha utilidad para el registro de la información de los beneficiarios del Programa; la falta de seguimiento de los apoyos otorgados; así como de la sistematización y el monitoreo de los indicadores de gestión.

Otro de los cuestionamientos centrales, que también afectan en gran medida la operación eficiente y eficaz del Programa, así como la orientación a resultados, es la falta de una definición clara de la población objetivo que desea atender el Programa, así como su cuantificación. Entre las consecuencias de esta falta de definición es que, hoy en día, no prácticamente todas las organizaciones rurales pueden acceder a los apoyos del Programa, por lo que el Programa adquiere un carácter de “derecho universal”, situación que no es adecuada para los programas como el de Actores, que deberían de apearse a criterios claros de focalización para atender a aquella población que presenta el problema de desarrollo que se pretende resolver.

Existen otros problemas que afectan el funcionamiento y la operación del Programa, como son la falta de articulación del Programa con otros programas de la administración pública y de la propia SAGARPA, para generar sinergias y complementariedades, buscando la contribución al funcionamiento y operación eficiente y eficaz de los programas; sin embargo, en la práctica estas articulaciones no se están dando, en gran medida porque la normatividad que aplica al Programa no es clara en este sentido. De igual manera, se pueden destacar otros temas como son la orientación de los recursos entre los Componentes, donde se observó la falta de criterios técnicos claros para su distribución, de tal manera que la mayoría del presupuesto se destina hacia las organizaciones sociales, en detrimento de la inversión de los recursos hacia el fortalecimiento de los Sistema Producto que, en sentido estricto, debería de ser la estrategia institucional por excelencia.

No obstante lo anterior y, pese a la falta de una Unidad Coordinadora que oriente el Programa, los Componentes han logrado dar atención a los beneficiarios del Programa, generando buenas prácticas que se pueden replicar para la mejora de la gestión del Programa.

Para terminar, se plantean cinco grandes áreas temáticas para mejorar la eficiencia y eficacia del Programa: i) el ordenamiento estratégico; ii) la articulación con programas de SAGARPA; iii) la simplificación y transparencia de procesos; iv) la utilización integral del sistema de registro de información de la SAGARPA, y el diseño y la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación.

Bibliografía

- Centro Nacional de Consultoría. 2007. Estudio sobre la percepción y satisfacción del usuario con la calidad de la atención de salud brindada por las 22 empresas sociales del estado de la red adscrita a la Secretaría Distrital de Salud. México, D.F.
- Comité de Seguro Agrícola, Qualitas Agroconsultores Ltda. 2008. Estudio de Determinación de Demanda y Satisfacción de Usuarios por Seguro Agrícola, Informe Final. Santiago, Chile.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1976. Modificada por decretos publicados los días 30 de diciembre de 1977; 31 de diciembre de 1979; 30 de diciembre de 1980; 11 de enero de 1982; 14 de enero de 1985; 26 de diciembre de 1986; 10 de enero de 1994; 21 de diciembre de 1995, y 10 de abril de 2003).
- Diario Oficial de la Federación, 2007. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Decreto de Presupuesto de de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, México, D.F.
- 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, D.F.
- 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, D.F.
- Dutka, A. y Mazia, A. 1998. Manual de ama para la satisfacción del cliente. Publicado por Ediciones Granica S.A. 279 p.
- Galloway, Dianne. 1994. Mejora continua de procesos. Como rediseñar los procesos con diagramas de flujos y análisis de tareas. Gestión 2000.com. 146p.
- Gobierno del Estado de Veracruz. 2008. Cuarto Informe de Gobierno. Xalapa, Veracruz
- Gobierno del Estado de Jalisco. 2009. Segundo Informe de Gobierno. Guadalajara, Jalisco.
- Meller, Patricio. 2005. La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo el dilema. Taurus. 575 p.

- Ministerio de Agricultura, AdimarkQuality y FOCUS. 2005. Satisfacción de los Usuarios de los Programas del Instituto de Desarrollo Agropecuario, Informe Final Santiago, Chile.
- Ministerio de Agricultura, Qualitas Agroconsultores Ltda. 2008. Diagnóstico y Propuesta de Mejoramiento de la Operatoria y Aplicación de la Ley de Fomento a Obras de Riego y Drenaje (Ley N° 18.450), Informe Final. Santiago, Chile.
- Muñiz, Luis. 2003. Cómo implantar un sistema de control de Gestión en la Práctica. Gestión 2000. 461p.
- SEDESOL. Evaluación de la percepción de los beneficiarios del Programa de Abasto Rural de Diconsa .S. A. www.sedesol.gob.mx en evaluaciones anuales 2008.
- Sachse, Matthías. 1990. Planificación estratégica en Empresas Públicas. Trillas. 224 p.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, ILPES-CEPAL, FAO. Evaluación de Diseño del Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural (Fomento a la Organización Rural). Diciembre de 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. Publicado en el D.O.F Lunes 23 de septiembre de 2002.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, REGLAMENTO Interno vigente y actualizado con las últimas modificaciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de noviembre de 2006.
- 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
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Veracruz. 2008. Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable. Xalapa, Veracruz.
- 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 México. 2008. Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable. Toluca, Estado de México.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Michoacán. 2008. Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable. Morelia, Michoacán.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Chihuahua. 2008. Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable. Chihuahua, Chihuahua.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Hidalgo. 2008. Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable. Hidalgo.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Colima. 2008. Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable. Colima.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Veracruz. 2008. Anexo Técnico de Ejecución Federalizada para el Desarrollo del Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural, 2008. Xalapa, Veracruz.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Morelos. 2008. Anexo Técnico de Ejecución Federalizada para el Desarrollo del Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural, 2008. Morelos.
- 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 de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural, 2008. Chilpancingo, Guerrero.
- 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 de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural, 2008. Guadalajara, Jalisco.

- 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 de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural, 2008. Mérida, Yucatán.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de México. 2008. Anexo Técnico de Ejecución Federalizada para el Desarrollo del Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural, 2008. Toluca, Estado de México.
- 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 de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural, 2008. Morelia, Michoacán.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Chihuahua. 2008. Anexo Técnico de Ejecución Federalizada para el Desarrollo del Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural, 2008. Chihuahua, Chihuahua.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Hidalgo. 2008. Anexo Técnico de Ejecución Federalizada para el Desarrollo del Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural, 2008. Pachuca, Hidalgo.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Colima. 2008. Anexo Técnico de Ejecución Federalizada para el Desarrollo del Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural, 2008. Colima, Colima.
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, Dirección General de Desarrollo Forestal y Pesquero. Manual de calidad Pesca y Acuacultura. Gobierno del Estado de Hidalgo, 2008.

Anexo 1

Preguntas de evaluación y sus respuestas

a) Arreglo institucional para la operación del Programa

1. ¿El diseño e implementación del Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural 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

SAGARPA, en los últimos dos años, ha iniciado un proceso de transformaciones profundas que han implicado una modificación conceptual de su forma de atender la demanda de los productores y pobladores rurales, lo que se ha traducido en ordenar y facilitar la forma de atención de usuarios de los servicios que entrega la Secretaría. Es así como se disminuyó considerablemente la cantidad de programas y, por lo tanto, la cantidad de “ventanillas” para atender la demanda de los usuarios, dejando solo ocho grandes programas con Reglas de Operación, que avanzan en transparentar la forma de asignación de los recursos. Estas razones explican -pero no justifican- que dicho proceso de transformación no fuera acompañado de una modificación de la estructura orgánica de la Secretaría¹⁵ ni de elementos normativos que establezcan las responsabilidades y atribuciones de cada una de las instancias de decisión que intervienen en la instrumentación del Programa, las cuales son esenciales para acompañar las transformaciones institucionales y, sobre todo, la articulación que se requiere entre programas.

Especialmente, en el Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural, que opera como un articulador para potenciar el desarrollo de mercados y de la participación social, deben definirse claramente las formas de articulación con programas dentro de la Secretaría como también con las Secretarías de Desarrollo Social, Reforma Agraria¹⁶ y Economía.

¹⁵ En el Manual de Organización General de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (última fecha de publicación y actualización, septiembre de 2002) y su correspondiente Organigrama (<http://www.sagarpa.gob.mx/organigrama/>), se puede observar que, en la organización interna de la SAGARPA prevalece la lógica administrativa de segmentación subsectorial: Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura y Desarrollo Rural y no por Programa, de acuerdo con la nueva estructura programática.

¹⁶ De acuerdo con el Programa Especial Concurrente (PEC), los Programas federales para la atención a los actores para el desarrollo rural con los que el Programa de Actores de la SAGARPA se debe complementar y/o generar sinergias, son: 1) el Programa de Apoyo a las Organizaciones Sociales (FORMAR) de la

Hasta el momento, las unidades responsables de la ejecución –que corresponden a los Componentes de la matriz de marco lógico del Programa: Organizaciones Sociales y Comités Sistema Producto- siguen funcionando como lo hacían en años anteriores, con lo cual se da continuidad a la operación de los servicios, evitando una paralización de las actividades que habría generado una coyuntura política y económica complicada con los usuarios que atiende este Programa.

De la misma forma, en el nivel estatal las estructuras organizativas continúan operando como lo venían haciendo en los años anteriores; es decir, siguen operando en atención a los subsectores: agricultura, ganadería, pesca y acuicultura y desarrollo rural; por lo que no existen unidades específicas responsables para la operación del Programa, sino que éste se opera desde las Subdelegaciones y/o jefaturas de programa definidas por el Delegado de la SAGARPA en el Estado ¹⁷ y por el Responsable de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado.

Todo lo antes expuesto indica que efectivamente no se realizó una reestructuración orgánica y de funcionamiento, lo que debería reflejarse tanto en el Reglamento Interno de la Secretaría, como en un nuevo organigrama institucional, así como en la actualización de los manuales de organización de la Secretaría y de las unidades ejecutoras¹⁸, acorde con los objetivos del Programa. No obstante ello, se considera que habría sido extremadamente complejo realizar, al mismo tiempo, una modificación de la estructura, cuyas implicaciones habrían sido la generación de problemas de poder al interior de la Secretaría y el retraso en la colocación de los recursos del Programa.

Por lo tanto, se concluye que la revisión estructural de la Secretaría, a la luz de la nueva oferta programática, es una asignatura pendiente.

Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y; 2) el Programa de Coinversión Social de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que se ejecuta a través del Instituto de Desarrollo Social (INDESOL).

¹⁷ Esto se constató en los Estados de Colima, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Veracruz y Yucatán.

¹⁸ La emisión de los manuales de organización de las unidades responsables de la ejecución del Programa datan de noviembre de 2002 en el caso de la Coordinación General de Política Sectorial, y enero de 2003 en el caso de Subsecretaría de Agricultura.

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

Respuesta: No

El Reglamento Interno de la Secretaría¹⁹ indica en su Artículo 19, que se refiere a las atribuciones de la Dirección General de Fomento a la Agricultura, que es la Dirección la responsable de “establecer estrategias y, en su caso, coordinar programas que promuevan el fortalecimiento de los Sistemas Producto”. Asimismo, en el Artículo 14 se hace referencia a las atribuciones de la Coordinación General de Política Sectorial y se indica que esta Coordinación es responsable de “promover y constituir el enlace con las organizaciones de productores y fomentar con ellas la modernización del Sector a través de la consecución de proyectos productivos.

Por lo tanto, las atribuciones de ambas instancias institucionales permiten desarrollar el trabajo que se hace desde los Componentes del Programa, pero el Reglamento Interno de la Secretaría no menciona en ninguna parte la existencia del Programa de Actores con objetivos propios, donde el apoyo a las organizaciones sociales y a los Sistemas Producto corresponden a los bienes y servicios que se producen para lograr el fortalecimiento de la participación de los productores. Esto implica que el Reglamento Interno debe actualizarse, buscando colocar en una misma instancia a los dos Componentes que hoy dependen funcionalmente de dos jefaturas, que no tiene relación en su trabajo cotidiano o, bien, establecer una Jefatura o Coordinación de operaciones con atribuciones bien definidas.

¹⁹ Reglamento Interno de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, vigente y actualizado con las últimas modificaciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de noviembre de 2006. Versión actualizada del Reglamento Interno, que comprende las modificaciones publicadas en el D.O.F. de fecha 15 de noviembre de 2006.

3. ¿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?

Respuesta: No

No existe a nivel de SAGARPA Central, ni en las Entidades Federativas, una unidad administrativa que se responsabilice directamente del cumplimiento Propósito del Programa como tal²⁰, que dé cuenta de los indicadores de avance del Programa y del monitoreo de sus actividades. En SAGARPA central existen instancias organizacionales responsables de los Componentes del Programa:

➤ Por una parte, el Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales está dirigido desde la Dirección General Adjunta de Concertación, dependiente de la Coordinación General de Política Sectorial (DGPS), misma que atiende este Componente además de otras cuatro áreas temáticas bajo su responsabilidad. Bajo esta Dirección se cuenta con apoyo técnico y administrativo para operar el Programa y cuenta con Enlaces de Coordinación²¹, ubicados en los estados para realizar seguimiento de las actividades y de los recursos colocados en las organizaciones sociales de carácter nacional y con representación en los estados.

➤ Por otra parte, el Componente de fortalecimiento a los Comités Sistema Producto se atiende a través de la Dirección General de Fomento a la Agricultura, dependiente de la Subsecretaría de Agricultura. Bajo esta Dirección existe una unidad que opera directamente las actividades de fortalecimiento de los Sistemas Producto que tienen representación nacional y entregan las directrices para la operación de los apoyos a los Sistemas Productos con representación estatal.

Como se puede observar, estos Componentes tienen dirección jerárquica de instancias distintas al interior de la Secretaría de Agricultura y no están bajo una línea de mando que articule ambos Componentes, dando sentido a los objetivos del Programa. Esto, además se refleja, en los bajos niveles de articulación entre los Componentes, perdiendo de vista el Propósito del Programa.

A nivel de los estados, la presencia del Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales no es muy visible²², ya que gran parte de los recursos se entregan a organizaciones nacionales con presencia en por lo menos cinco estados y solo se realizan actividades de seguimiento de las actividades de las organizaciones, mediante la operación de los

²⁰ De acuerdo con la matriz de indicadores 2009, el Propósito del Programa es el siguiente: “*Organizaciones Sociales y los Comités Sistema Producto del sector rural y pesquero, fortalecidos*”.

²¹ Información proporcionada por la Coordinación General de Política Sectorial (3 de febrero de 2009).

²² En los Estados de Chiapas, Estado de México, Michoacán, Chihuahua, Colima e Hidalgo no se obtuvieron referencias de las Organizaciones Sociales beneficiadas por el Programa de Actores a través del Componente de Organizaciones Sociales, bajo el argumento que este Componente solo se atiende a nivel central, por lo que no tienen control sobre él.

“Enlaces de Coordinación”²³, que normalmente dependen del Delegado de SAGARPA estatal. Por el contrario, en el Componente de Apoyo al Fortalecimiento de los Comités Sistema Producto sí existen funcionarios que operan los procesos de asignación de recursos a los Comités Sistema Producto, dependientes normalmente de la Subdelegación Agropecuaria o de la Subdelegación de Pesca y Acuicultura, según sea el Sistema Producto de que se trate²⁴. Lo anterior lo confirmaron varios de los funcionarios entrevistados, quienes señalaron que “cada una de las Subdelegaciones atienden a los Comités Sistema Producto, según el subsector al que pertenecen: la Subdelegación Agrícola atiende a los Comités Sistema Producto agrícolas, y la Subdelegación Pecuaria atiende a los Comités Sistema Producto pecuarios”.

A lo anterior hay que sumar las relaciones y los acuerdos que deben darse entre las Delegaciones Estatales de la SAGARPA y las instancias que direccionan el desarrollo rural en los Gobiernos de los estados, lo que significa la realización de nuevas actividades de articulación y de operación, especialmente a nivel de municipios (ayuntamiento).

²³ En los Estados de Chiapas, Estado de México, Michoacán, Chihuahua y Colima no se obtuvo evidencia de la presencia de los “Enlaces de Coordinación”. Sólo en el caso del estado de Hidalgo se reconoció la existencia del “Enlace”; sin embargo, se desconocía si, a la fecha de la visita, seguía en funciones.

²⁴ En el estado de Guerrero se ha producido una innovación interesante y articuladora donde en una Subdelegación se analiza como un todo la intervención agrícola, pecuaria y de pesca. Esto ha logrado ordenar y priorizar la intervención sobre los productores.

4. ¿En la normatividad aplicable se establecen los elementos mínimos necesarios sobre las responsabilidades y atribuciones de cada una de las instancias de decisión que intervienen en la instrumentación del Programa, tanto en el nivel central como en el estatal, de modo que su funcionamiento sea conducente al logro de los resultados esperados?

Respuesta: No

La normatividad señalada en las Reglas de Operación se refiere a la i) operación para la entrega de los bienes y servicios del Programa y de cada uno de sus Componentes y ii) respecto a los deberes y derechos de los usuarios y de las instancias operacionales del Programa a nivel de Estado y de SAGARPA central. Pero esta normativa no se pronuncia respecto de la forma de organización y de la estructura que debe asumir un programa nuevo como el Programa de Actores.

En la actualidad el Programa es una figura virtual, ya que no tiene una instancia de coordinación y programación que tenga como “norte” el Fin y el Propósito del Programa²⁵ y tampoco tiene una estructura organizacional con algún responsable de la conducción del Programa, por lo tanto la situación actual llegará a un momento de conflicto cuando se tengan que entregar los resultados de los indicadores con los cuales se evalúa el Programa.

Este problema era previsible, ya que con las transformaciones realizadas a los programas de la Secretaría – que fueron un avance en el ordenamiento de los servicios al usuario - , se producirían desajustes en las funciones y responsabilidades de las unidades operacionales. Por lo tanto, algo que para muchos resultaría ser una situación compleja y anárquica, desde un punto de vista de los cambios sufridos por la Secretaría, puede ser subsanable en el corto plazo, existiendo la voluntad política para resolverlo. La experiencia de algunos países²⁶ de América Latina que han generado cambios en su lógica programática es demoran entre uno a dos años en ajustar su organización institucional.

Por las razones antes señaladas, el Programa - en términos estrictos - no cuenta con la normativa suficiente y necesaria para operar como tal, lo cual significa direccionar los esfuerzos hacia un Propósito común y no tener “dos programas” simulando ser uno solo.

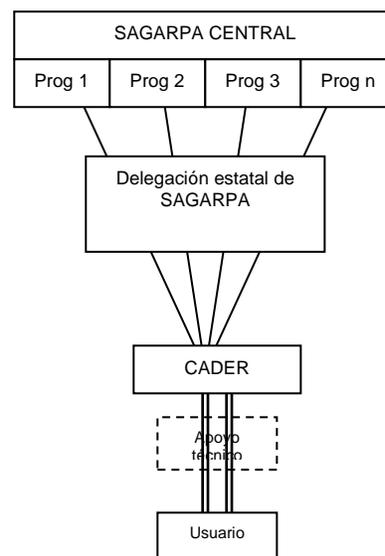
²⁵ En la Matriz de Indicadores 2009 del Programa se estableció el siguiente Fin y Propósito. Fin del Programa: “Contribuir a la sostenibilidad de la participación de las organizaciones en el desarrollo rural y pesquero, mediante su fortalecimiento”; Propósito del Programa: “Organizaciones Sociales y los Comités Sistema Producto del sector rural y pesquero, fortalecidos”.

²⁶ Por mencionar un caso, las transformaciones que realizó el Instituto de Desarrollo Agropecuario de Chile, a principios de los 90, demoró dos años en ajustar sus programas y su organigrama.

5. ¿Las instancias que participan en la operación del Programa en el nivel central y estatal 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

No se puede realizar una implementación eficiente y eficaz de los Programas de la SAGARPA porque no existe coherencia entre la disponibilidad de recursos humanos, económicos y de infraestructura entre el nivel central de la SAGARPA, los estados, los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADER) o unidad de atención de los usuarios, produciéndose una concentración de actividades y de instructivos en la medida que la institucionalidad se acerca a los usuarios (lógica de “embudo”). Los funcionarios de los CADER deben operar diferentes programas y servicios de la Secretaría, para lo cual deben interiorizarse de las diferentes metodologías de intervención y de asignación de recursos, lo que dificulta una eficiente y eficaz atención de usuarios²⁷.



Esto se traduce en la práctica en entregar los servicios lo más rápido posible sin mucha precisión y calidad, buscando responder a los requerimientos de información de SAGARPA central²⁸. Ello no significa que exista poca voluntad de parte de los funcionarios, sino que el sistema de operación no tiene el diseño adecuado para dar cuenta de las limitaciones existentes a nivel estatal.

Se agrega, a lo anterior, la disminución creciente de funcionarios a nivel de DDR y CADER, muchos de los cuales se han jubilado; sin que ello implique un proceso paralelo de contratación de personal de reemplazo. En los estados visitados, las manifestaciones en este sentido fueron amplias; por ejemplo en Colima y en Chihuahua “las estructuras cada vez son más reducidas; el personal se va, pero no se repone. Ello, ha implicado que las cargas de trabajo se vayan absorbiendo entre los que se quedan”²⁹.

En virtud de que este tema se presentó en la gran mayoría de estados visitados³⁰, se requiere elaborar una estrategia por parte de la Secretaría que debe implicar un mayor

²⁷ Actualmente los CADER son ventanillas, reciben y canalizan la demanda de los diferentes programas de la SAGARPA: PROCAMPO, PROGAM, Diesel Agropecuario, Fomento Productivo de Café, Adquisición de Activos Productivos y Soporte, entre otros.

²⁸ En opinión de algunos funcionarios, los Distritos de Desarrollo Rural se han convertido en “pagadores y carteros”.

²⁹ Opinión de algunos de los Funcionarios entrevistados en Colima y Chihuahua.

³⁰ El equipo de ILPES/CEPAL y de FAO-Evaluación visitaron los Estados de: Chiapas, México, Michoacán, Veracruz, Morelos, Yucatán, Guerrero, Chihuahua, Hidalgo y Colima.

uso del outsourcing³¹ en algunas actividades y la disminución del número de CADER buscando a la vez la profesionalización de los apoyos entregados a los usuarios³².

En general se cuenta con infraestructura física adecuada para operar a nivel de Estado y de unidades de atención de usuarios, pero en la actualidad de los 700 CADER existentes, solo 300 cuentan con red informática. Este es el caso de los CADER en el Estado de Chihuahua, a los que, recientemente, se les dotó de equipo de cómputo, sin embargo, no hay conexión en línea, debido a que no se cuenta con el servicio de Internet. Esto genera problemas en la canalización de los apoyos solicitados por los usuarios, demorando los procesos de aprobación de recursos. A ello se debe agregar que, en varios de los estados visitados, los Jefes de CADER atienden más de un Centro, simultáneamente³³.

Afortunadamente, para el Programa de Actores, los DDR y los CADER solo participan en la difusión de los apoyos del Programa para el fortalecimiento de los Comités Sistema Producto y, en algunos casos, en el seguimiento de los apoyos entregados. Gran parte de los apoyos solicitados ingresan a nivel de una oficina especializada ubicada en la Delegación estatal de SAGARPA y/o en la Secretaría de Desarrollo Rural o su equivalente en el estado³⁴, y normalmente las demandas son detectadas con anterioridad, ya que los integrantes de la cadena productiva y los representantes institucionales del nivel estatal se reúnen con cierta periodicidad³⁵. A decir de los facilitadores encargados de los Sistemas Producto, "El Comité Sistema Producto es una mesa de diálogo permanente"³⁶. Esta situación facilita la detección de demandas y permite definir prioridades en el contexto de la estrategia de desarrollo del sector definido por el Estado y por el respectivo plan rector.

Por otro lado, para la atención de los Comités Sistema Producto nacionales, la SAGARPA central, además del personal de la Dirección General de Fomento Agrícola, cuenta con el apoyo del Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), que funge como Agente Técnico, para la atención de los mismos.

En el caso del Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales, cuya atención se realiza en el nivel central, la Coordinación General de Política Sectorial dispone de una oficina operativa para entregar información y recibir las demandas de dichas Organizaciones.

³¹ Outsourcing es la contratación de los servicios de una empresa ajena, para la ejecución de algunos procesos que se realizaban dentro de la organización, así como adquirir productos y servicios de proveedores externos en lugar de utilizar los recursos internos.

³² De acuerdo con la opinión de algunos funcionarios de los Estados de Chihuahua y Chiapas, así como de beneficiarios del Programa en el Estado de México, es necesario que se incrementen las capacidades técnicas y humanas en la Secretaría (software, hardware, red, teléfono; actualización de manuales, etc.).

³³ En los Estados de Chihuahua e Hidalgo.

³⁴ Esto se pudo constatar en los Estados visitados: Colima, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Veracruz y Yucatán.

³⁵ Los Comités Sistema Producto generalmente se reúnen cuatro o cinco veces por año, en sesiones ordinarias. Adicionalmente, realizan sesiones extraordinarias, cuando así se requiere.

³⁶ Opinión del facilitador estatal encargado de los Sistemas Producto en Hidalgo.

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?

Respuesta: Sí

Con la implementación del proceso de federalización se definió el rol normativo y regulador de la SAGARPA y sus Delegaciones, y el rol operativo de los Gobiernos Estatales. En la actualidad las Delegaciones realizan actividades de tipo normativo, como es el caso de la gestión de los Convenios de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable entre la Secretaría de Agricultura y los Gobiernos Estatales, sus respectivos Anexos Técnicos y actividades de tipo operativo, como es el caso de recepción de demanda en las oficinas de los CADER, en los DDR y en las oficinas de la Delegación. Por otra parte, los Gobiernos Estatales realizan actividades de planificación estratégica, determinando cuáles son las áreas territoriales y los rubros que serán apoyados y priorizados en los siguientes años, y actividades operativas para la recepción de la demanda de los usuarios en las oficinas a nivel estatal y en los municipios.

Es decir, que en la práctica ambas instancias están desarrollando diferentes tipos de actividades, no precisamente las que fueron normadas en el proceso de federalización³⁷. Se puede decir que el Gobierno del Estado “convive” con la Delegación de SAGARPA, buscando responder a los compromisos con el gobierno central y potenciando los aspectos donde es más fácil llegar a tomar acuerdos. Esta situación se da tanto en un Gobierno estatal del mismo signo político que el gobierno central, como en Gobiernos Estatales de oposición, donde se pueden dar relaciones exitosas de sinergia³⁸ o relaciones de competencia y duplicidad de la intervención³⁹.

Más allá de la aclaración anterior, el equipo de evaluación considera que efectivamente existe una relación institucionalizada entre estos actores, relación que se deriva de los compromisos que se toman a través de la celebración de los Convenios de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable, y la elaboración y firma de los Anexos Técnicos, donde se especifican las prioridades anuales que se desean potenciar. Es así como existe presencia activa y paritaria de la Delegación y del Gobierno estatal en el Comité Técnico

³⁷ Para opinión de algunos funcionarios de las Secretarías de Desarrollo Rural de los Gobiernos de los Estados, el proceso de federalización de la SAGARPA dio marcha atrás con las Reglas de Operación 2008. Desde su punto de vista, existe una mayor intervención de la Secretaría en la toma de decisiones sobre el ejercicio del presupuesto a nivel estatal. También es la percepción de algunos beneficiarios del Programa.

³⁸ Existe evidencia de ello en los Estados de Hidalgo, Chihuahua y Chiapas, donde varios de los funcionarios entrevistados, tanto de la Delegación de la SAGARPA como de la Secretaría de Desarrollo Rural del estado, señalaron que “existe una buena relación entre los diferentes niveles de gobierno, que ha derivado en la implementación de políticas únicas y en los mismos beneficios; vamos bien en la conjunción de esfuerzos”.

³⁹ Este es el caso del Estado de México, donde en opinión de algunos representantes no gubernamentales de los Comités Sistema Producto, SAGARPA y SEDAGRO se disputan la clientela: *el apoyo a las organizaciones de productores*”.

del Fideicomiso, donde se resuelven las asignaciones de recursos⁴⁰ y participación de ambos en el estudio de las propuestas de los usuarios postulantes, entre otras actividades⁴¹.

Por el contrario, no existen –en general– mecanismos coordinados de seguimiento de los procesos y de evaluación de los recursos entregados a los usuarios, como tampoco existen instancias compartidas de sistematización de las experiencias para mejorar la gestión de los programas.

Específicamente en el Programa de Actores, el proceso está bien institucionalizado –más allá que sea el más adecuado–, ya que existe el Comité Sistema Producto a nivel del Estado constituido por el sector público y el sector privado (indicado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable)⁴² y es allí donde, en muchas ocasiones, se definen las prioridades de financiamiento. A partir de estas definiciones, las organizaciones económicas presentan sus proyectos a una ventanilla habilitada especialmente para ello y son sometidas a la revisión y evaluación por parte de profesionales de la Delegación y del Gobierno estatal.

⁴⁰ En las visitas de campo se recogió evidencia en este sentido; por ejemplo, en el estado de Hidalgo, los funcionarios del Gobierno del Estado señalaron que, “No hay un solo peso que no se haya concertado con la Subdelegación de Pesca”.

⁴¹ El responsable de los Comités Sistema Producto por parte de la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Hidalgo, opina que, “hay una buena coordinación entre el Gobierno del Estado y la SAGARPA; incluso la revisión de proyectos se hace de manera coordinada”.

⁴² La LDRS define a los Sistema-Producto, como el conjunto de elementos y agentes concurrentes de los procesos productivos de productos agropecuarios, incluidos el abastecimiento de equipo técnico, insumos productivos, recursos financieros, la producción primaria, acopio, transformación, distribución y comercialización.

7. ¿Las Delegaciones de la SAGARPA tienen y realizan la función de interlocución de la Secretaría ante los Gobiernos Estatales y otros actores del medio rural (Consejos Consultivos, Organizaciones Sociales, y Comités Sistema Producto, entre otros) a efecto de definir las prioridades de atención y la consecuente distribución de los recursos del Programa?

Respuesta: Sí

Reforzando lo señalado en el punto anterior, en el sentido de que efectivamente existe una relación institucionalizada entre las Delegaciones de la SAGARPA y los Gobiernos Estatales, adicionalmente las Delegaciones de SAGARPA realizan actividades de promoción y difusión de los programas, a través de la capacitación a los funcionarios municipales y, en algunos casos, a los funcionarios de Gobiernos Estatales. Asimismo, de acuerdo con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, tanto funcionarios del Gobierno estatal como de las Delegaciones de SAGARPA participan en los Consejos de Desarrollo Rural a nivel municipal, distrital y estatal. Por lo tanto, es allí donde se promueven los programas con los productores y se pueden captar las demandas de la ciudadanía rural, así como detectar algunos de los problemas que puedan existir en la operación de los programas⁴³.

Asimismo, los Comités Sistema Producto cuentan con un espacio de participación en los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable⁴⁴. En Colima, por ejemplo, el Representante de los productores del Comité Sistema Producto Bovino-Carne participa en el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable y actualmente forma parte de la comisión de planeación y presupuestación. Entre sus funciones está la de generar propuestas metodológicas y mecanismos para transparentar la asignación del presupuesto entre los productores del estado. Este ejercicio de planeación, sin embargo, aun es incipiente, ya que en ocasiones en la negociación del presupuesto se imponen otros criterios, como es el peso de las organizaciones sociales, cuyos objetivos tienen un carecer social, más que económico- productivo.

En el caso del Programa de Actores, son los Comités Sistema Producto que se constituyen a nivel estatal, la principal instancia de interlocución de la Secretaría de Agricultura con los actores económicos del mundo rural. No obstante ello, es importante mencionar que existen Comités Sistema Producto que han debilitado su accionar con el tiempo⁴⁵, producto de discusiones o desacuerdos entre los actores privados⁴⁶ o porque no han logrado el apoyo esperado para lograr el cumplimiento de su plan rector.

⁴³ De acuerdo con el Jefe de Programa de Fomento Pecuario de la Delegación de la SAGARPA en el estado de Chihuahua “Los Consejos tienen un papel importante; ya que en el seno de éstos se analizan problemáticas específicas; son espacios para la promoción de los programas; se reciben propuestas de proyectos y de iniciativas para su análisis”.

⁴⁴ Existe evidencia de ello en los Estados de Chiapas, Michoacán, Chihuahua y Colima.

⁴⁵ Por ejemplo, el Comité Sistema Producto Caprinos del estado de Guerrero; el Comité Sistema Producto Frijol en Chiapas; el Comité Sistema Producto Arroz en Colima y los Comités Sistema Producto de Nuez y Cítricos en Hidalgo, entre otros.

⁴⁶ En opinión de algunos actores involucrados en la ejecución del Programa “Los CSP no han funcionado como tal; hasta ahora sólo se realizan reuniones de rutina entre los representantes gubernamentales y los productores; falta la participación de los otros eslabones: financiamiento y comercialización, por ejemplo”.

En el momento de tomar decisiones sobre la asignación de recursos es cuando surgen dudas de la asertividad y objetividad con que se asignan estos. Está claro que en el Comité se discuten las prioridades por rubro; sin embargo, en la práctica, la asignación de recursos no necesariamente responde a los rubros que tienen oportunidades potenciales en los mercados o que generan mayor empleo o que pueden innovarse y volver a ser competitivos. El mercado real es el de los productos a precio internacional, o sea sin distorsiones de barreras arancelarias o de subsidios encubiertos; en este contexto, una cantidad importante de rubros agropecuarios no son competitivos⁴⁷ y, por lo tanto, se debe actuar sobre los eslabones de la cadena productiva donde se está perdiendo competitividad. Estos criterios son los que deberían considerarse para la colocación de recursos, criterios que necesariamente deben ser decididos por actores con mayor independencia de la cadena productiva y que tengan alto grado de credibilidad. De otro modo, solo se aprueban presupuestos de continuidad que evitan conflictos sociales y políticos, pero que no solucionan los problemas estructurales de la economía agropecuaria.

Es necesario aclarar que, con lo anterior, no se está diciendo que los rubros actualmente no competitivos deben ser “abandonados a su suerte”, sino que se debe tener un diagnóstico muy claro del nivel de competitividad, y de las oportunidades y amenazas que tiene cada rubro constituido como Sistema Producto.

Por su parte, los Comités Sistema Producto nacionales, cuya atención se realiza en el nivel central, brindan un espacio para la participación de los Comités Sistema Producto estatales, donde se discuten temas tales como: análisis del presupuesto de los programas; propuestas para la mejora de los programas; acciones de seguimiento y evaluación⁴⁸; elaboración de diagnósticos, definición de planes y estrategias para los CSP a nivel nacional; análisis de precios; alternativas de mercado⁴⁹; cabildeo de recursos para los programas; Tratados de Libre Comercio con Centroamérica; regulaciones fitosanitarias; participación en las expo-ferias⁵⁰; manejo pre y post cosecha; padrón de productores; sanidades para la venta de la fruta; análisis de la oferta institucional⁵¹; difusión de los programas; resultados de estudios de investigación y transferencia de tecnología; y actualización de plan rector⁵², entre otros.

Finalmente, se puede afirmar que en el caso del Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales no hay una interlocución entre el Gobierno estatal y las organizaciones, ya que la relación se da directamente a nivel de SAGARPA central y es por allí donde se canalizan las demandas. En los estados, los enlaces existentes verifican si las organizaciones que se declaran a nivel central existen y cuál es la relevancia que tienen en el contexto estatal.

⁴⁷ Esta conclusión se obtiene a partir de conversaciones con profesionales y productores del Sistema Producto de porcinos (Veracruz), del Sistema Producto papaya (Veracruz), del gerente especializado de FIRCO y del responsable de Sistemas producto de SAGARPA, entre otros.

⁴⁸ CSP Café de Colima.

⁴⁹ CSP Limón de Colima (Sede del Comité Nacional).

⁵⁰ CSP Ornamentales de Colima.

⁵¹ CSP Papayo de Colima (Sede del Comité Nacional).

⁵² CSP Nopal tuna, Nopal verdura de Hidalgo.

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: No aplica respuesta binaria

La lógica del pari passu es que ambas partes aporten y se comprometan con los objetivos del Programa, y de esta forma hacer que una política pública tenga carácter nacional y estatal. El trabajar en coejercicio implica compatibilizar las estrategias de desarrollo rural del Gobierno estatal y de la Delegación, y eso ha implicado largas discusiones para llegar a acuerdos sobre cuáles son las prioridades de inversión para obtener los mejores resultados, lo que puede constituirse en una fortaleza del coejercicio y del aporte bipartito de recursos.

Respecto al aporte de los Gobiernos Estatales se pueden encontrar tres situaciones: los gobiernos que aportan los recursos oportunamente⁵³, los que lo hacen durante el período de ejecución⁵⁴ y los que lo hacen tardíamente o simplemente no completan la totalidad de los recursos comprometidos⁵⁵.

Lo que se detectó en algunos estados que no aportan oportunamente, es un retardo en el otorgamiento de los recursos a los beneficiarios, ya que en cada proyecto se tiene que individualizar el aporte de las partes, y si el Estado no ha realizado sus aportaciones, entonces no se puede proceder a otorgar los recursos⁵⁶. En otros casos se otorgan los recursos a partir del “fondo común”, más allá del aporte oportuno del estado, y solo se atrasa el otorgamiento de los últimos proyectos aprobados. En el caso particular de Colima, los recursos para los Comités Sistema Producto se otorgaron en parcialidades; primero se entregó el recurso del Gobierno Federal y, posteriormente, se entregó el recurso del Gobierno del Estado⁵⁷.

Entre los estados que no cumplieron con la totalidad de las aportaciones comprometidas para el Programa de Actores se encuentran Hidalgo y Chihuahua. En el primer caso, de un total de 112 millones de pesos convenidos, sólo se realizaron aportaciones por 69 millones (62%). El Estado de Chihuahua, por su parte, comprometió aportaciones por 127 millones de pesos; sin embargo, hasta febrero de 2009, solo había depositado 62 millones de pesos”.

Reflexionando sobre el mecanismo del pari passu, surge la pregunta: ¿Qué Estado está dispuesto a no recibir el 65% de la inversión si no coloca su parte?, la respuesta es clara:

⁵³ Es el caso de Morelos, Estado de México, Hidalgo y Chihuahua.

⁵⁴ Es el caso de Yucatán.

⁵⁵ Es el caso de Veracruz, Chiapas, Chihuahua e Hidalgo.

⁵⁶ En febrero de 2009, en el estado de Hidalgo, aún se estaba en espera de que “cayeran” los recursos estatales 2008, para entregar los apoyos a los beneficiarios.

⁵⁷ Comités Sistema Producto Café, Limón, Papaya, entre otros.

ninguno, ya que si pierde esa inversión, es la estrategia de desarrollo estatal la que se ve perjudicada y los electores no evaluarán “bien” la gestión gubernamental. Por lo tanto, los gobiernos se comprometen más allá de contar o no con los recursos. Ahora, qué aporte es saludable por parte de los estados para la implementación de la política pública, ya que el compromiso debería ser mayor. Pensando en una mejor alternativa, se puede plantear un mecanismo de aporte mínimo o “piso” de SAGARPA y, sobre este, por cada peso que aporte el Estado SAGARPA aporta igual cantidad. Esto podría funcionar como un incentivo para un aporte responsable y creciente de parte del estado.

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 aplica respuesta binaria

El equipo de evaluación no logró entrevistar a funcionarios de la Cámara de Diputados y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo tanto la respuesta está sustentada en información entregada en SAGARPA central y en las Delegaciones y Secretarías de Desarrollo Rural de los Gobiernos Estatales. En el Anexo N° 2 se encuentran los flujogramas de todos los procesos involucrados, desde la elaboración de la propuesta de presupuesto de la SHCP hasta el pago por proyecto ejecutado, flujogramas contruidos a partir de la información recopilada en las entrevistas a los diferentes actores involucrados en el proceso.

A partir de las entrevistas realizadas en SAGARPA y en los Gobiernos de los estados, se puede señalar que, en general, existe un alineamiento de objetivos para el Componente de operación de Comités Sistema Producto, los que son consensuados en el momento de elaborar el Anexo Técnico del Programa. Es en ese momento donde se produce la discusión más intensa sobre las prioridades estatales desde ambos puntos de vista. Existen Gobiernos Estatales ⁵⁸ que han realizado un importante esfuerzo en la elaboración de estrategias regionales de desarrollo, a los cuales se ha sumado la Delegación de SAGARPA y, en otros estados, la situación ha sido direccionada desde la Delegación. Normalmente los aspectos en los cuales no existe acuerdo son asumidos operativamente por Desarrollo Rural del Gobierno del Estado, a partir de recursos propios.

La alineación de objetivos que se indica se da desde un punto de vista conceptual, pero en la práctica la asignación de los recursos se realiza utilizando, además, otros criterios relacionados con la presión de grupos sociales y por coyunturas económicas que afectan a los diferentes rubros agropecuarios. Lo que se debe destacar es que mediante el ordenamiento de los programas que ha realizado la Secretaría, donde las Reglas de Operación son más exigentes, respecto de los criterios de selección de proyectos a financiar ha colocado barreras para la entrega discrecional de los recursos. Se destaca esta situación, ya que muestra un mejoramiento en la transparencia de la asignación de recursos.

En el caso del Componente de Apoyo a las Organizaciones Sociales, no es posible definir si existe alineación de objetivos, ya que la asignación de recursos y las prioridades se definen a nivel de SAGARPA central, y no se sabe cuánto influyen los Planes Anuales de Fortalecimiento que presentan las organizaciones.

⁵⁸ Como ejemplos de este esfuerzo se puede mencionar a la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Yucatán, la Delegación del estado de Morelos y la Delegación de Colima.

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

c) Planeación de la operación del Programa

11. ¿Las Unidades Administrativas responsables y ejecutoras del Programa tanto en el nivel central como en el ámbito estatal cuentan con, y utilizan, algún plan estratégico que contenga las líneas de acción y los instrumentos adecuados para orientar su gestión hacia el logro de resultados?

Respuesta: No

Como Programa no existe un plan de trabajo con estrategias e instrumentos que den cuenta del cumplimiento del Propósito, situación que se presenta en virtud de que no se cuenta con una Unidad Coordinadora del Programa. No hay que olvidar que uno de los Componentes del Programa depende de la Dirección de Fomento a la Agricultura, instancia que depende de la Subsecretaría de Agricultura, mientras que el apoyo a las organizaciones sociales depende de la Coordinación General de Política Sectorial (CGPS). Por lo tanto, no existe una instancia que se preocupe por ver los avances de los indicadores que dan cuenta del sentido último del Programa.

Por otra parte, al analizar los Componentes, sí se encuentran estrategias e instrumentos para orientar la gestión. Es así como en el caso de los Comités Sistema Producto la “carta de navegación” son los planes rectores por rubros a nivel nacional y estatal, instrumento que les permite a los actores involucrados definir sus demandas anuales para el fortalecimiento de su organización con el objeto de avanzar en su estrategia productiva. Además, muchos estados cuentan con estrategias de desarrollo rural actualizadas, que también contribuyen a orientar las actividades de intervención en las organizaciones sociales y económicas; sin embargo, no se obtuvo evidencia de que estas estrategias estatales estén orientadas específicamente al logro de los objetivos del Programa de Actores.

Tanto los planes rectores como la estrategia de desarrollo son los insumos para definir las prioridades de asignación de recursos reflejados en el Anexo Técnico de los Convenios de coordinación para la operación en coejercicio, que se firman entre la SAGARPA Central y los estados. En términos operativos, son las Reglas de Operación del Programa y el Anexo Técnico los instrumentos válidos para la operación de las Delegaciones Estatales y de las Secretarías de Desarrollo Rural en los estados, y por ellos dan cuenta de su gestión. Por lo tanto, el uso de los indicadores de procesos, productos o resultados para medir el avance no está incorporado en la lógica de su trabajo cotidiano⁵⁹. Las organizaciones⁶⁰, por su parte, consideran que su plan rector constituye un diagnóstico y una estrategia clara, pero no se puede aplicar a cabalidad al no contar con los recursos para su implementación y por lo tanto, pierden su vigencia rápidamente.

En el caso del Componente de Apoyo a las Organizaciones Sociales no se cuenta con evidencia documental sobre la existencia de un plan estratégico.

⁵⁹ Existe evidencia de que en algunos Estados se realizó un ejercicio de planeación, considerando la matriz de marco lógico del Programa; sin embargo, este proceso aun es débil, ya que se opera principalmente en función del ejercicio del presupuesto, más que en torno a la generación de impactos y resultados. Opinión de funcionarios de Colima.

⁶⁰ Comité Sistema Producto de ornamentales de Morelos, Comité Sistema Producto de papaya de Veracruz, Comité Sistema Producto de porcinos de Veracruz, Comité Sistema Producto del maguey mezcal y caprinos de Guerrero y Comité Sistema Producto café de Colima, entre otros.

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

Respuesta: No

Como Programa no se puede decir que esté orientado por objetivos y metas reconocidos por todos los actores institucionales, ya que mientras la institucionalidad no asuma que el Programa no son los Componentes, sino que tiene objetivos propios, no podrá hablarse de Programa. Se requiere medir y tener directrices sobre el nivel de fortalecimiento de las organizaciones económicas y sociales que permitan, en el mediano y largo plazo, contar con instancias de participación que contribuyan al desarrollo del país. Por otro lado, en el entendido de que el proceso de mejoramiento y/o estabilidad de los ingresos de los productores pasa fundamentalmente por la actividad agropecuaria, el enfoque de apoyo a las organizaciones sociales debe vincularse con el desarrollo de los negocios agropecuarios y, por lo tanto, las orientaciones deberían dirigirse hacia la articulación de la producción a las cadenas productivas, tal como lo hacen los Comités Sistema Producto.

Esto último se indica porque, a partir de las entrevistas realizadas, se ha observado que muchos líderes, que históricamente han participado en las organizaciones sociales del campo, se han incorporado exitosamente a los Comités Sistema Producto y están canalizando por ésta vía su participación, en forma constructiva y no solo reivindicativa.

Al analizar los Componentes del Programa, se observa que los apoyos para el fortalecimiento de los Comités Sistema Producto están claramente orientados por objetivos a lograr –indicados en los planes rectores–; sin embargo, no existe la lógica de utilizar metas para medir el avance de dichos objetivos⁶¹. Esto no es solo un problema de este Programa, sino de la mayoría de los programas de América Latina donde se empieza a aplicar la política de gestión por resultados; por lo tanto, no es una situación grave pero se requiere reforzar con capacitación a los funcionarios y con seguimiento de las actividades que realiza el Programa.

En el Componente de Apoyo a las Organizaciones Sociales, las orientaciones para asignar los recursos están dadas por las Reglas de Operación, las que están exigiendo un mayor número de requisitos que en los años anteriores, cuando este Componente no estaba adscrito al Programa de Actores. El requisito⁶² de contar con la identificación de organización social que entrega SEDESOL, y la certificación de los Delegados de los estados de la presencia de organizaciones en su territorio, es una muestra de las exigencias que se le empiezan a colocar a las organizaciones, en relación con su representatividad, situación que siempre ha sido cuestionada. Pensar en medir su capacidad de gestión, y su avance como actores válidos y representativos del sector rural, no es tarea fácil, ya que la lógica clientelar histórica con que han operado estas organizaciones no es fácil de romper de un día para otro. Este debe ser uno de los desafíos que el Componente debe plantearse para los próximos años.

⁶¹ Solo se mide el desempeño mediante indicadores de economía, como es el avance financiero, indicadores que se han utilizado históricamente. Los indicadores de Componentes y Propósito son los que miden si se está avanzando en lograr los objetivos del Programa.

⁶² Se hace referencia a los requisitos de las Reglas de Operación, ya que estos se relacionan directamente con los objetivos y metas que se esperan lograr con el Componente. Así, cuando se solicita la CLUNI es para determinar la representatividad que tiene la organización como actor social y, por lo tanto, su fortalecimiento se medirá desde una situación inicial.

13. ¿El Programa cuenta con manuales de procedimientos, guías operativas y/o lineamientos de operación cuyo uso permita orientar de una mejor manera su ejecución?

Respuesta: No

No se encontraron documentos que evidencien la existencia de manuales de procedimientos o documento orientadores de la ejecución del Programa. Esta situación se debe, como se ha mencionado anteriormente en este informe, a que no existe institucionalidad válida y responsable del Programa y lo que funciona efectivamente son los Componentes y sus actividades.

Los procedimientos utilizados por los Componentes son la operacionalización de las Reglas de Operación y de los Anexos Técnicos, cuando la ejecución del Componente se realiza en co-ejercicio con los estados. Los procedimientos operacionales son definidos por las unidades ejecutoras en los diferentes niveles, respecto de la lógica y regulaciones de la administración pública y la experiencia o tradición en la entrega de recursos de fomento. El mecanismo opera, es decir, se avanza en la ejecución presupuestaria y en la orientación y prioridades de asignación de recursos, pero esto a costa de muchas reuniones y relaciones bilaterales. Es necesario contar con flujogramas de procesos actualizados, donde se especifiquen los deberes (responsabilidades) y derechos, tanto de los funcionarios como de los usuarios de los servicios entregados por el estado. Esta lógica permite despersonalizar las relaciones con los usuarios, favoreciendo la transparencia y la identificación de responsabilidades en los procesos operativos.

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

Como Programa no se han desarrollado procesos participativos de planeación; sin embargo, a nivel del Componente de Apoyo a los Comités Sistema Producto sí existe un trabajo mancomunado entre actores públicos y privados⁶³ para definir las prioridades y las necesidades de los productores en la integración a las cadenas productivas. También muchos de los dirigentes de los Comités Sistema Producto participan periódicamente en los Consejos para el Desarrollo Rural a nivel nacional, estatal, distrital y/o municipal, lo que contribuye a definir prioridades en la intervención del aparato público.

Lo anterior, sin embargo, no necesariamente permite detectar las oportunidades de desarrollo para los territorios o las cadenas productivas, ya que por una parte no participa la mayoría de los actores involucrados y muchas de las conclusiones relativas a la demanda son parte de lo conocido: ¡necesitamos más crédito!, ¡se apoya poco a mi organización! ¡Debemos apoyar el cultivo de maíz!, etc. Los negocios y el aprovechamiento de nichos de mercado requieren de ideas innovadoras que modifiquen procesos, diferencien productos o se cultiven nuevos rubros, y esto no se logra en una asamblea sino que es un proceso de construcción a conciencia, mirando lo que está ocurriendo en el mundo global. Las propuestas de los Comités Sistema Producto a nivel nacional presentan efectivamente algunas de estas características y deben servir de ejemplo para otros Comités Sistema Producto que funcionan solo en el “ámbito de lo conocido”.⁶⁴

Por su parte, los operadores del Programa en los estados estiman que hace falta un nuevo proceso de inducción a los funcionarios del contenido de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). Desde su punto de vista, la Ley es clara, tiene pilares, pide que se haga la planeación de abajo hacia arriba; que haya una conciliación de la demanda y la oferta institucional, a través de la planeación, a diferencia de que lo que sucede actualmente: “la lista de los CSP se establece a nivel central y se impone a los estados”⁶⁵.

En el caso del Componente de Apoyo a las Organizaciones Sociales no se obtuvo evidencia sobre procesos participativos para la planeación del Programa.

⁶³ Estos actores son los que participan en las sesiones de los Comités Sistema Producto, como son los directivos de las Delegaciones, del Estado y los productores, proveedores y comercializadores de las diferentes cadenas productivas. Esto se constató claramente en las entrevistas realizadas a los comités de los Estados de Morelos, Yucatán, Guerrero, Veracruz, Chiapas, Estado de México, Chihuahua, Hidalgo y Colima y en los Comités Sistema Producto Papaya, Ornamentales, Miel, Caprinos, Mezcal, Cerdos; Aves, Bovino-carne, Chile, Café, Arroz, entre otros.

⁶⁴ Conclusiones obtenidas de la entrevista con el Director General de Fomento a la Agricultura de SAGARPA, responsable de apoyar el desarrollo de los Sistemas Producto.

⁶⁵ Opinión obtenida en la entrevista a funcionarios encargados de la operación del Componente de Apoyo a los Comités Sistema Producto en los Estados.

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

15. ¿Las acciones del Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural se ejecutan en forma articulada con las acciones de otros programas de desarrollo del medio rural?

Respuesta: No

Como Programa, tanto a nivel de SAGARPA central como en los estados, efectivamente no existen acciones articuladas con otros programas con los cuales pueda existir sinergia o complementariedad⁶⁶. Esto se planteó en el informe de diseño de este Programa y se reitera ahora al observar los aspectos operativos.

Como en respuestas anteriores, a nivel de Componentes se observan grados diversos de articulación con otros programas de SAGARPA, promovidos principalmente por las organizaciones de productores y contactos con otras instituciones del sector público con los cuales se podrían realizar acciones conjuntas.

El Componente de Apoyo al Fortalecimiento de los Comités Sistema Producto se concibe como una herramienta para apoyar la gestión de la organización que permita a sus asociados acceder a información, así como a los apoyos para postular a los Programas de Adquisición de Activos Productivos y de Soporte, y a relacionarse con SENASICA para enfrentar temas fito y zoonosológicos⁶⁷. Por lo tanto, se observa una lógica de articulación inherente al diseño del Programa. Asimismo, los facilitadores contratados para apoyar a los Sistemas Productos en los estados también buscan la articulación, por lo menos, con el Programa de Adquisición de Activos Productivos y el Programa de Soporte, como se pudo observar en los estados de Chihuahua, Colima e Hidalgo⁶⁸.

En el caso del Componente de Apoyo a las Organizaciones Sociales, es interesante cómo se está utilizando la carta de identificación de organización social (CLUNI) que entrega SEDESOL como requisito para postular a los beneficios de un programa de otra Secretaría. No es precisamente una articulación intencionada desde su inicio, pero sí tácitamente se está incentivando a la formalización de las Organizaciones sociales desde ambas Secretarías. Lamentablemente, por averiguaciones posteriores realizadas por SAGARPA, la CLUNI no garantiza qué validez y grado de participación tienen las organizaciones sociales registradas, por lo tanto la legitimidad de las organizaciones es un tema pendiente que debe resolver el Programa en cuanto a requisito para postular a los beneficios que se entregan.

⁶⁶ Ello se constató en la mayoría de los Estados visitados; los funcionarios encargados de la operación del Programa reconocieron que no hay una orientación institucional expresa para la articulación de los programas y la promoción de proyectos integrales.

⁶⁷ Otro ejemplo de articulación es el catastro de superficies dedicadas al rubro que está desarrollando el Comité Sistema Producto de papaya de Veracruz, donde se ha articulado con diferentes instituciones del sector.

⁶⁸ Los integrantes del CSP Ornamentales del estado de Colima recibieron apoyo del Programa de Soporte. Los productores del CSP de Papaya de Colima recibieron apoyos del Programa de Adquisición de Activos Productivos y del Programa de Soporte. Los integrantes del CSP Bovino Carne de Chihuahua recibieron apoyos del Programa de Adquisición de Activos Productivos y del Programa Ganadero (PROGAN). Los CSP de Pesca y Acuicultura en Hidalgo han recibido diversos apoyos por parte de CONAPESCA; del Programa de Soporte (SNIDRUS); de la Fundación PRODUCE y del Programa de Adquisición de Activos Productivos.

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

Respuesta: No

Las Reglas de Operación mencionan el tema de la coordinación institucional, pero no explicitan claramente los mecanismos de articulación con otras instituciones y al interior de la institución. En la evaluación de diseño del Programa se detectó este problema y los profesionales del equipo técnico del Programa mencionaron que había instituciones con las cuales podrían articularse para cumplir su Propósito, y que con otros programas podrían existir competencia, ya que podrían operar entregando iguales servicios en los mismos territorios.

Mirado desde la operación en los estados para asignar recursos al mejoramiento de la gestión de los Comités Sistema Producto, efectivamente la decisión tiene relación, frecuentemente, con el fortalecimiento de las organizaciones que están recibiendo apoyo del Programa Soporte y de Adquisición de Activos Productivos. En el caso del Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales no se detectó este tipo de articulación, pero sí se observa que las organizaciones por su cuenta se están articulando con otras Secretarías, facilitado por la identificación de organización que les entrega SEDESOL.

Considerando el actual desarrollo del Programa, donde se está poniendo énfasis en consolidar a las organizaciones sociales y económicas; en la utilización de mecanismos que den transparencia a la asignación de recursos, y conociendo las carencias de recursos humanos capacitados a nivel estatal, la opinión como evaluadores es que el tema de la articulación, en esta etapa de desarrollo del Programa, está en un segundo nivel. Sí será importante en el futuro y, por lo tanto, se sugiere explicitar en las Reglas de Operación u otro instrumento legal, de manera más precisa, los mecanismos de coordinación interinstitucional e institucional.

e) Atención de la población objetivo

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 debe atender?

Respuesta: No

Como se indicó en el informe de evaluación de diseño⁶⁹, el Programa no tiene claramente definida su población objetivo, concepto por el cual se entiende a la población que tiene un determinado problema y que requiere de la intervención del aparato público para contribuir a eliminar ese problema, en pos de una situación deseada. Por otro lado, la población objetivo del Programa tampoco ha sido cuantificada.

A lo anterior, se agrega otra problemática, que tiene que ver con las características de la población objetivo que se atiende actualmente. Si bien las Organizaciones sociales y los Comités Sistema Producto se han definido como organizaciones del sector rural, cada una de ellas responde a intereses distintos, y su nivel de desarrollo técnico-administrativo y organizacional presenta diferentes grados de madurez, situación que se confirma con la evaluación de funcionamiento y operación. En este sentido, la primera discusión que la Secretaría debe tener es si todas las organizaciones sociales y económicas deben ser atendidas por SAGARPA y en la misma medida. Hasta ahora, y de acuerdo con la definición actual de la población objetivo que atiende el Programa⁷⁰, el Programa aplica una política de “derecho universal”, ya que prácticamente todas las organizaciones del medio rural son sujetos de atención potenciales.

En relación con los Componentes, muchos de los socios de los Comités Sistemas Producto cuentan con economías de escala que difícilmente, vía la disminución de costos de transacción y de coordinación, podrán ser competitivos a precios transables o en el menor de los casos comercializar para nichos de mercados locales⁷¹. Esto significa que los productores de subsistencia deben tener otro tipo de atención y se deben usar otros mecanismos de tipo social.

Respecto a las organizaciones Sociales, muchas de ellas están en la lógica de la reivindicación de sus problemas en el mundo rural, problemas que no necesariamente

⁶⁹ Evaluación de Diseño del Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural (Fomento a la Organización Rural). SAGARPA-ILPES-CEPAL-FAO. Diciembre de 2008.

⁷⁰ En las Reglas de Operación vigentes, el Programa define a la población objetivo como “Las Organizaciones Sociales del sector rural y los Comités Sistema Producto nacionales, regionales y estatales”.

⁷¹ Por ejemplo, en el diagnóstico del Sistema Producto Chile se señala que “existen dos aspectos importantes en la problemática de la sanidad del producto; primero en campo, ya que (el Chile) es un cultivo de alta presión fitosanitaria, que tiene numerosas plagas y enfermedades que hacen caro su control, elevan el nivel de riesgo para el productor y, de no llevarse a cabo las buenas prácticas agrícolas, llevan a siniestros y pérdida de cosechas. Por otro lado, existen grandes diferencias en los costos de los insumos en México y en el resto del mundo; el mismo producto puede obtenerse hasta 50% más barato en otros países”. Plan Rector Nacional del Sistema Producto Chile, Noviembre 2007.

puede y debe resolver la SAGARPA. Algunas Organizaciones sociales o líderes sociales con trayectoria han visto como camino de solución de sus problemas económicos la integración a los Comités Sistema Producto, desde donde se pueden proyectar para buscar mejores condiciones de vida de los productores.

Se hace esta reflexión ya que en la medida que no se resuelva este conflicto de intereses, no será posible focalizar adecuadamente los recursos y lograr resultados exitosos de la intervención.

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 las Organizaciones Sociales y Comités Sistema Producto que forman parte de su población objetivo?

Respuesta: No aplica respuesta binaria

La respuesta es positiva en cuanto a la estrategia de focalización de los recursos, pero no se puede olvidar que no hay una clara definición de población objetivo del Programa.

Desde la formalidad de las Reglas de Operación, se están entregando recursos a organizaciones sociales con representatividad en por lo menos cinco estados de la República y a Comités Sistema Producto, con representatividad de tres o más agentes de la cadena de producción-consumo, que tienen su plan rector desarrollado y actualizado y que solicitan recursos para el desarrollo de un plan de fortalecimiento de su organización. Por lo tanto, estos requisitos generan un grado de focalización, más allá de la carencia de definición de población objetivo del Programa, que hoy permite atender a todas las organizaciones sociales y económicas existentes en el sector rural sin distinción.

19. Considerando la información sobre la población atendida por el Programa, ¿en qué medida se ha logrado atender la demanda de las Organizaciones Sociales y los Comités Sistemas Producto que forman parte de la población objetivo del Programa?

Respuesta: No aplica respuesta binaria

Por una parte, en virtud de que está pendiente la definición de población objetivo que atiende el Programa, no es posible tener una referencia del grado de atención de la demanda. Por otra, no se logró contar con información cuantitativa sobre el número de solicitudes recibidas en las oficinas gubernamentales y el número de solicitudes aprobadas y financiadas, montos de las solicitudes recibidas y montos aprobados para su financiamiento. Solo se logró saber cuántos Comités Sistema Producto fueron beneficiados y los montos de recursos que recibieron durante el año 2008, como se observa en el siguiente gráfico⁷².



⁷² Elaboración propia partir de datos entregados por equipo técnico del Componente de Fortalecimiento de los Sistema Producto.

En relación con el Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales, el total de organizaciones que recibieron financiamiento durante 2008 fue de 211⁷³.

Por lo tanto, no es posible tener un pronunciamiento sobre la relación entre la demanda efectiva y los usuarios atendidos en su demanda.

No obstante lo anterior, en las entrevistas realizadas en los estados se logró percibir que la demanda de apoyo a los Comités Sistema Producto es claramente mayor a la efectivamente financiada. El proceso muestra que debido a que en las reuniones del Comité Sistema Producto – donde están representados el sector público y el privado – se produce una priorización de la demanda y se acotan las solicitudes a los recursos disponibles (oferta definida en SAGARPA central), se coarta la expresión de demanda, con lo cual no se ve expresada la capacidad de los Comités Sistema Producto para generar proyectos y avanzar en su plan rector⁷⁴.

En el Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales ocurre algo similar, ya que la asignación de recursos se correlaciona con la tendencia del financiamiento histórico y con la disponibilidad de recursos.

Considerando lo anterior, se puede concluir que no necesariamente es la virtud (calidad, pertinencia y coherencia) del proyecto la que decide su aprobación. Los requisitos de presentación y aprobación de los proyectos –de acuerdo a las Reglas de Operación– son muy básicos y poco exigentes, por lo tanto no son un filtro que actúe sobre la calidad y pertinencia del proyecto. En este sentido, se sugiere que en los próximos años se apliquen crecientemente criterios que mejoren la presentación de proyectos, más allá de las presiones sociales y políticas de las organizaciones beneficiarias.

⁷³ Información obtenida en la página de transparencia de la SAGARPA: <http://www.sagarpa.gob.mx/transparencia/pot2009/XI.Programas%20de%20subsidio/padrones/Beneficiarios.pdf>.

⁷⁴ Un ejemplo de la mayor demanda es la expresada por el Gerente Técnico del Comité Sistema Producto de maguete en el estado de Guerrero o el caso del Comité Sistema Producto manzana de Hidalgo.

f) Orientación de los recursos del Programa

20. ¿La distribución de los recursos del Programa entre la población objetivo en términos del tipo de Organizaciones Sociales y Comités Sistema Producto, así como su distribución en función de las modalidades de ejecución (directa y en coejercicio), es la adecuada para lograr los resultados esperados del mismo?

Respuesta: No

Al igual que en preguntas anteriores, se parte del supuesto de que no existe una adecuada definición de población objetivo, por lo tanto el análisis se realiza desde el punto de vista de la pertinencia de la distribución de recursos entre los Componentes del Programa: las Organizaciones Sociales y los Comités Sistema Producto. Asimismo, no se cuenta con antecedentes documentales cuantitativos respecto de la distribución de los recursos, en función de las modalidades de ejecución del Programa.

De acuerdo a la información derivada de las entrevistas en SAGARPA central⁷⁵ y en los estados, de los 275 millones de pesos asignados preliminarmente al Programa⁷⁶, el 70% estaba destinado a Organizaciones sociales y el 30% al fortalecimiento de los Comités Sistema Producto. Al cierre del ejercicio presupuestario, el apoyo a las Organizaciones sociales aumentó de 175 a 384.3 millones de pesos y para apoyar el fortalecimiento de los Comités Sistema Producto, el presupuesto pasó de 100 a 111.3 millones de pesos, lo que significó un aumento de 275 a 495.6 millones de pesos (Anexo 5). En términos generales, el crecimiento del presupuesto fue de un 80.2%, donde el Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales tuvo un incremento de 120%; mientras que para los Comités Sistemas Producto el incremento fue de sólo un 11.3%.

Respecto a las modalidades de ejecución, los recursos para las Organizaciones sociales se asignan directamente desde SAGARPA central, lo que es coherente porque se financian organizaciones de carácter nacional. En el caso de los Comités Sistema Producto, la asignación presupuestal para los Comités nacionales se realiza directamente, en el nivel central, y lo que corresponde a los Comités Sistema Producto del nivel estatal se asigna por instancia paritaria entre la Delegación de la SAGARPA y el Gobierno del Estado. En este último caso, no se dispone de información en relación con el monto asignado para cada una de las modalidades de operación.

A partir de estos antecedentes, no es posible determinar si se están entregando los recursos en la proporción adecuada, ya que esa conclusión solo se puede obtener de los criterios que se utilizan para asignar dichos recursos; sin embargo, éstos se desconocen. No obstante ello, llama la atención que se le asignen muy pocos recursos a los Comités Sistema Producto, ya que allí se centra el desarrollo productivo y la generación de ingresos del sector rural.

⁷⁵ Planilla Excel entregada por directivos del Programa donde se indica el cierre de la ejecución 2008.

⁷⁶ La cifra de 275 millones de pesos corresponde a la asignación inicial, pero posteriormente se amplió el presupuesto a 495.6 millones de pesos. Información entregada por SAGARPA el 05/03/09 mediante correo electrónico.

21. De acuerdo con los avances presentados en el ejercicio del presupuesto, ¿en qué medida el Programa destina sus recursos para la atención de grupos prioritarios tales como mujeres, indígenas, jóvenes, adultos mayores y/o personas con capacidades diferentes?

Respuesta: No aplica respuesta binaria

El Programa atiende a organizaciones sociales y económicas que no se dividen por etnia, sexo o grupo etario, sino que el propósito que los convoca pasa por las reivindicaciones generales de la población rural o por los rubros que se desean modernizar para lograr la competitividad en los mercados agropecuarios. Por lo tanto, no se requiere utilizar mecanismos de discriminación positiva para cierto tipo de usuarios cuando se convoca a la postulación de proyectos. Otra cosa distinta es que al interior de las organizaciones sociales y económicas se definan prioridades de género, de apoyo a los jóvenes rurales o a sectores indígenas.

En el caso del Componente de Apoyo a las Organizaciones Sociales, los operativos han establecido un sistema de calificación interno con criterios técnicos para la dictaminación de las solicitudes de los usuarios, entre los criterios para la dictaminación se considera la proporción de mujeres que participan en la organización, entre el total de los agremiados, así como la tipología de los agremiados: jóvenes, indígenas, discapacitados y tercera edad, entre el total de los agremiados. En función de la calificación (puntaje) se determinan los montos por asignar, de acuerdo con un tabulador preestablecido. No obstante ello, este sistema de calificación no es determinante para la toma de decisiones sobre los montos que se asignan a las organizaciones sociales. Por otra parte, los reportes obtenidos sobre la asignación presupuestal a las organizaciones sociales durante el ejercicio 2008 no hacen esta distinción en la composición de las organizaciones y/o el destino de recursos a organizaciones con una mayor o menor participación de grupos prioritarios.

En relación con este tema, el Artículo 27 de las Reglas de Operación de la Secretaría hace mención de la obligación institucional de orientar los programas con una perspectiva de género, pero solo pensando en mantener una base estadística de los beneficiarios de los servicios entregados, por lo tanto no se indica como un criterio de asignación de recursos.

g) Dictaminación de solicitudes

22. ¿En el caso de los Comités Sistema Producto, la selección de solicitudes apoyadas por el Programa se realiza en apego a las prioridades de desarrollo definidas a nivel nacional y/o estatal en términos de los Sistemas Producto que se han establecido como estratégicos?

Respuesta: No

En términos generales, las solicitudes y propuestas que presentan los Comités sistema producto, tanto a nivel central como en el nivel estatal cumplen con los requisitos de postulación y pasan los criterios de selección, que suelen ser muy generales⁷⁷. En este sentido, se puede afirmar que el sistema no pone las barreras de entrada suficientes para seleccionar las propuestas de acuerdo a la virtud de estas y de su coherencia con la estrategia de mediano y largo plazo. No se obtuvo más información sobre la forma en que se toman decisiones, pero siempre se dice que se consideran aspectos técnicos y de urgencias en el estado, lo que deja espacio para utilizar cualquier criterio de asignación de los recursos⁷⁸.

Más allá de lo que efectivamente ocurre en la definición de la asignación de recursos, lo importante es incorporar normas formales y transparentes que garanticen y respalden las decisiones tomadas por el sector público. Deberían incorporarse los criterios de calificación con sus puntajes y la obligatoriedad de la cuenta pública de los recursos gastados por los Comités Sistema Producto.

Por otra parte, lo que se observa en la práctica de los estados⁷⁹, es que los recursos – al ser muy escasos – normalmente se asignan a los Comités Sistema Producto prioritarios, que tienen planes rectores coherentes y actualizados y que han desarrollado un trabajo constante y serio. Por lo tanto, la rigurosidad en la selección de proyectos que se plantea anteriormente tiene sentido en dar credibilidad al aparato público respecto de sus decisiones.

⁷⁷ Requisitos: Tiempo de presentación formal de la solicitud, Plan Rector, Impacto de plan de fortalecimiento.

⁷⁸ Muchos de los actores entrevistados hablan que las organizaciones realizan cabildeo o hay presiones de sectores sociales o de los poderes fácticos que influyen en las decisiones, pero ninguna de estas opiniones pueden ser comprobables.

⁷⁹ Es el caso de Veracruz, donde existe una gran diversidad de rubros con posibilidades a apoyo, pero se prioriza por los que tienen mayor impacto y en otros casos por los que tienen más historia.

23. 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 solicitudes de modo que se elijan aquellas que tienen una mayor contribución al logro de los resultados esperados del Programa?

Respuesta: No

En términos estrictos no se cuenta con criterios técnicos estandarizados y pertinentes que permitan discriminar entre solicitudes y propuestas con diferente nivel de calidad. Como se ha observado con anterioridad, es relativamente fácil cumplir con los requisitos de postulación para acceder a los recursos del Programa, ya que estos son muy generales⁸⁰, de acuerdo a lo estipulado en las Reglas de Operación del Programa.

Particularmente, el área operativa del Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales cuenta con un formulario de evaluación de uso interno⁸¹ (Anexo 6) que permite calificar la solicitud y la propuesta de la Organización y establecer un monto de apoyo por puntaje, considerando algunos criterios como son: oportunidad en la entrega de solicitudes, número de agremiados, tipología de los agremiados e impacto social del Plan Anual de Fortalecimiento. No obstante ello, la utilidad de este formulario para la toma de decisiones es limitada, ya que no tiene el respaldo en las Reglas de Operación.

De acuerdo a lo anterior, los funcionarios que realizan las labores de revisión y selección hacen lo correcto de acuerdo a la normativa, pero no se logra necesariamente premiar las mejores solicitudes y propuestas, de acuerdo a criterios técnicos y estratégicos, conocidos por todos los postulantes, como pueden ser: *resultados o impacto esperado de la inversión en la organización, precios competitivos respecto al mercado de bienes y servicios, número de beneficiados directos con la inversión, propuesta de organización para asumir los costos de transacción y de coordinación de la organización, por citar algunos*. La comisión de Regulación y Seguimiento (CRYS), que es la responsable de asignar los recursos a los proyectos seleccionados, no tiene en la actualidad el instrumental necesario para discriminar entre proyectos, tarea que es de urgencia desarrollar.

Existe otro elemento estructural que tiene influencia en las decisiones de la asignación de recursos en el caso de la asignación directa. Los Comités Sistema Producto son instancias donde existe representación gubernamental y del sector privado, por lo tanto, en el tiempo se da un conocimiento de las partes que incide en el proceso de asignación de recursos. Se podría tender a entregar recursos a los Comités Sistema Producto con mayor tradición, un mejor trabajo en el tiempo y propuestas innovadoras para el desarrollo competitivo de un rubro, lo cual permite colocar los recursos donde se puedan tener mejores resultados. Pero, desde la independencia que debe tener el poder ejecutivo, donde las actuaciones deben ser lo menos discrecionales posibles, con la actual estructura de funcionamiento puede producirse captura voluntaria o involuntaria del aparato público por parte del sector privado.

⁸⁰ Requisitos: Tiempo de presentación formal de la solicitud, Plan Anual de Fortalecimiento y/o Plan Rector, Impacto del Plan de Fortalecimiento.

⁸¹ Formato de Evaluación de Organizaciones solicitantes para dictamen, que forma parte de los anexos de este informe.

Para evitar este riesgo, es importante transitar desde la actual forma de asignación de recursos a mecanismos concursables, donde sea la virtud de la solicitud o la propuesta, la que defina si debe ser o no seleccionado. Este mecanismo opera como un incentivo a la eficacia y eficiencia del trabajo de las organizaciones de productores.

24. 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 las solicitudes 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: No

En términos estrictos no se cuenta con criterios técnicos estandarizados y pertinentes que permitan discriminar entre solicitudes y propuestas con diferente nivel de calidad⁸². Sigue imperando el criterio de “primero en tiempo, primero en derecho”⁸³. La situación es muy similar a la que ocurre con la asignación directa desde SAGARPA central, ya que los requisitos de presentación de propuestas y los criterios de selección son los que norman las Reglas de Operación del Programa. La diferencia está en el conocimiento más acabado del funcionamiento de los Comités Sistema Producto, ya que los integrantes del Comité se reúnen periódicamente, además de que cuentan con un espacio para su participación en los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable a nivel municipal, distrital y/o estatal, con lo cual se pueden determinar mejor las necesidades y prioridades de cada Comité Sistema Producto. Esto potencialmente puede dar mayor certeza en la selección de los proyectos, pero no se ve reforzado por un mecanismo de selección que utilice criterios técnicos específicos y estandarizados para la asignación de recursos⁸⁴.

De hecho, aun cuando los Comités Sistema Producto entregan un Plan Anual de Fortalecimiento (PAF) para acceder a los apoyos del Programa de Actores, las asignaciones para cada Comité generalmente se hacen a “tabla rasa”, independiente de su desempeño⁸⁵, el número de productores y organizaciones económicas integradas, y de las necesidades de cada uno de los Comités plasmadas en el PAF. Lo mismo sucede con los conceptos de inversión, ya que la Secretaría es la que define los porcentajes de apoyo para gastos de operación, equipamiento y profesionalización, entre otros⁸⁶. Ello provoca, entre otras cosas, que los montos solicitados, por parte de los Comités Sistema Producto, generalmente no coincidan con los montos otorgados⁸⁷; además del incumplimiento de los

⁸² “No existe un sistema de calificación para la asignación presupuestal. El recurso se etiquetó”: opinión de un Jefe de Departamento de Agricultura de la Secretaría de Desarrollo Rural.

⁸³ Conclusión de un facilitador estatal encargado de los Sistemas Producto.

⁸⁴ De acuerdo con información proporcionada por funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Rural, “los apoyos a los CSP se otorgan en función de las negociaciones entre las dos dependencias (SAGARPA y SDR); y apoyos pequeños, hasta 300 mil y hasta 500 mil, para los Comités Sistema Producto más grandes.

⁸⁵ “El recurso para el Programa de Actores estuvo etiquetado. Se otorgaron alrededor de 350 mil pesos por organización para los Componentes de difusión de la organización: mesa de negocios, congresos, estudio de mercado, eventos nacionales y regionales, y para la participación en las reuniones del Comité Sistema Producto en los niveles estatal y nacional”: Representante No Gubernamental de un Comité Estatal de Sistema Producto.

⁸⁶ De ello se obtuvo evidencia en la mayoría de los Estados visitados: Michoacán, Estado de México, Chihuahua, Hidalgo y Colima. Desde el punto de vista de los productores: “hace falta visión estratégica para la asignación de los apoyos a los CSP; no se está valorando el desempeño de los Comités”.

⁸⁷ Generalmente se avisa a los CSP sobre el presupuesto que se les asignará, y en ocasiones, esta cantidad comprometida puede variar. En cualquier caso, no existe una explicación clara sobre los criterios para la

planes anuales, por parte de los Comités, ya que la asignación de los recursos generalmente es a la baja⁸⁸.

En opinión de algunos productores y gerentes, miembros de los Comités, los criterios para la selección de las solicitudes y la asignación de los apoyos deberían ser, entre otros, los siguientes:

1. Necesidades específicas de los Comités Sistema Producto⁸⁹;
2. Cantidad de productores que integran el eslabón⁹⁰;
3. Empleos generados⁹¹;
4. Rentabilidad de la actividad⁹²;
5. CSP estratégicos y más redituables a nivel estatal, regional y nacional⁹³;
6. Ingreso generado⁹⁴;
7. Aportación al Producto Interno Bruto⁹⁵;
8. Servicios que se prestan a los productores que forman parte del Comité⁹⁶;
9. Liderazgo de los representantes y grado de representatividad⁹⁷;
10. Nivel de organización interna⁹⁸.

Existe una diferencia con la asignación directa a las organizaciones nacionales que merece ser mencionada. Las demandas de los Comités Sistemas Productos nacionales tienden a mejorar la competitividad de los rubros, lo que involucra planteamientos sobre política tecnológica, de innovación y de política de regulación agroalimentaria y arancelaria. Es decir, sus demandas están en la lógica gremial, como instancia de representación de los actores involucrados en una cadena productiva. En cambio, las demandas de los Comités a nivel estatal solicitan mayoritariamente recursos para optimizar a las organizaciones que tienen negocios, como un centro acopiador, una planta seleccionadora, una destiladora, un rastro, entre otros, y que pretenden mejorar sus economías de escala para ocupar determinados mercados y disminuir sus costos de transacción y coordinación. Por lo tanto, el tipo de demanda es menos gremial y busca

disminución en la asignación de los montos de apoyo; la respuesta más común es: "la falta de suficiencia presupuestal".

⁸⁸ El CSP manzana de Hidalgo, por ejemplo, solicitó 550 mil pesos y sólo se le autorizaron 280 mil pesos.

⁸⁹ La mayoría de los CSP.

⁹⁰ Por ejemplo el CSP ornamentales de Colima está integrado por un total de 42 productores; y el CSP de papaya por 35 productores; mientras que en el CSP limón de Colima hay 3,600 productores participando y en el CSP café participan 818 productores, integrados en Uniones de Ejidos y Sociedades de Producción Rural (S.P.R); en el CSP trucha de Hidalgo participan 57 unidades de producción y 353 productores; en el CSP tilapia participan 758 productores, integrados en 21 organizaciones. En el CSP ornamentales del Estado de México participan 12 mil productores (Consejo de la flor) de siete regiones del estado.

⁹¹ CSP ornamentales de Colima.

⁹² CSP ornamentales de Colima.

⁹³ CSP ornamentales del Estado de México.

⁹⁴ CSP ornamentales del Estado de México.

⁹⁵ CSP ornamentales del Estado de México.

⁹⁶ CSP ornamentales y Limón de Colima.

⁹⁷ CSP limón de Colima.

⁹⁸ CSP limón de Colima.

disminuir costos del negocio agropecuario. Quizás el actual instrumento no es el más adecuado para apoyar iniciativas de negocio, tema que debería estudiarse en detalle para ver cuál es la mejor alternativa para los productores. Por ejemplo, debería haber financiamiento para la creación de centros o empresas de servicios para sus asociados⁹⁹, que podrían asumir las organizaciones para cada uno de los territorios donde están presentes.

⁹⁹ En la práctica, algunos Comités Sistema Producto funcionan como empresas de servicios, en la medida en que brindan una serie de apoyos a sus agremiados. Por ejemplo, en el caso del CSP limón de Colima, los servicios que se otorgan a los agremiados son los siguientes: 1) capacitación y asistencia técnica; 2) apoyos a la reconversión productiva; 3) gestión de recursos (créditos a través de un fondo); 4) gestión organizacional; 5) proveedores de calidad: organización para ventas a proveedores (los ponen en contacto con los empacadores de limón cortado con ciertas características, con lo que obtienen garantía de precios); 6) incentivos para el acopio, las maniobras y el acarreo; y 7) asesoría técnica para el elaboración de proyectos; entre otros.

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^a de los procesos requerida para que dicho Programa cumpla con sus objetivos?

Respuesta: No

Para apoyar la respuesta a esta pregunta y, en general, a las respuestas de este tema de evaluación, se adjuntan flujogramas de todo el proceso operativo del Programa en el Anexo 2 de este informe, flujogramas que fueron construidos a partir de las prácticas que se realizan en gran parte de los diez estados que se visitaron.

En términos estrictos, el proceso operativo no cumple con los plazos establecidos y con la calidad requerida, situación que no necesariamente tiene relación con la voluntad y capacidades de los funcionarios, sino con la optimización del sistema de operación interno del Programa, que debe estar basado en la lógica de atención desde el punto de vista de los usuarios del Programa. Lo que significa observar los procesos desde el punto de vista del usuario y no desde la maquinaria técnica administrativa del aparato público.

De acuerdo a las Reglas de Operación, no se especifican claramente las fechas de cada una de las etapas del proceso y solo se indica que la apertura de ventanilla será determinada por la unidad responsable. En el caso particular del apoyo a los Comités Sistema Producto, mediante la modalidad de ejecución directa, se fijan 30 días hábiles para dictaminar. Por lo tanto, para el análisis se ha considerado que el uso de los recursos asignados al Programa deben ser ejecutados antes de terminar el año fiscal, o sea el 31 de diciembre. A continuación se realiza un análisis de las diferentes etapas del proceso, a partir de las entrevistas realizadas en los estados y en SAGARPA central.

1. Difusión de apertura de ventanilla para el Programa: Este Programa, como otros, de SAGARPA se difunde en los medios de comunicación de mayor circulación: prensa, radio, Internet y televisión, nacionales y estatales, y se imprimen convocatorias que son distribuidas en las Delegaciones de la SAGARPA, en las SDR de los Gobiernos de los estados, en los Distritos, en los CADER y en los municipios. En el caso de los Comités Sistema Producto, además se informa en las reuniones periódicas que ellos celebran. También un medio de difusión de los programas suelen ser las reuniones de los Consejos para el Desarrollo Rural en sus diferentes niveles: nacional, estatal, distrital y municipal.

En el caso del Programa de Actores, las ventanillas de atención son las siguientes: para el Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales, es la Coordinación General de Política Sectorial. Para el Componente de los Comités Sistema Producto, existen dos ventanillas: a nivel central le corresponde la recepción de las solicitudes y de los planes anuales de fortalecimiento a la Subsecretaría de Agricultura, por conducto de la Dirección General de

Fomento Agrícola. En el nivel estatal, las ventanillas oficiales son las Delegaciones de la SAGARPA y las SDR o sus equivalentes.

2. Capacitación: Varios de los estados¹⁰⁰ realizan capacitaciones sobre el funcionamiento de las ventanillas y sobre la forma de operar del sistema de información, fundamentalmente pensando en el Programa de Adquisición de Activos Productivos, que es el de mayor magnitud de demanda. En esa oportunidad se capacitan a las personas que operaran la ventanilla especial para el Programa de Actores. El periodo de capacitación dura aproximadamente un mes.

3. Funcionamiento de ventanilla: Como en otros programas, los usuarios del Programa de Actores entregan sus propuestas de fortalecimiento y solicitudes en el último momento¹⁰¹, por lo tanto se produce una concentración del trabajo en los últimos días. En el año 2008 el SISER estuvo disponible tiempo después de abrir las ventanillas y eso en general congestionó el proceso de ingreso de demandas. En virtud de que el Programa de Actores tiene pocos recursos y las organizaciones no son muchas, entonces el trabajo es relativamente rápido, contrario a lo que sucede con el Programa de Adquisición de Activos Productivos. Normalmente en los estados ésta ventanilla se mantuvo abierta por tres meses.

4. Proceso de revisión de proyectos: La revisión de proyectos del Programa – Componente Comités Sistema Producto- es rápido, pero por motivos operacionales de los estados, normalmente este proceso se acopla a los tiempos del resto de los programas, lo que implican 3.5 meses. En el caso del Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales, revisados en SAGARPA central, los tiempos son muy inferiores, ya que no tiene que adecuarse a otros programas. Lo mismo sucede en el caso de los Comités Sistema Producto nacionales, que se reciben en el nivel central. En el caso del Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales el equipo revisor cuenta con un conjunto de criterios para la evaluación que colocan algunos filtros para facilitar la asignación de recursos y se cuenta con una tabla que asimila puntajes obtenidos con monto de recursos a asignar a la organización (Anexo 6). Si se respeta este mecanismo simple de evaluación de propuestas, podría iniciar un proceso de transparencia en la asignación de recursos, pero estos criterios no necesariamente son los que utiliza el organismo dictaminador (CRYS).

5. Dictamen de solicitudes: Este proceso lo realiza la CRYS a nivel SAGARPA central y en los estados. Sólo que en el nivel estatal la CRYS está integrada por un Comité paritario entre la Delegación y el Gobierno del Estado¹⁰². El equipo que realiza la revisión y selección de proyectos presenta los antecedentes – en algunos casos con un ranking – y éste organismo resuelve la asignación de recursos. Este proceso puede durar fácilmente un mes ya que debe reunirse el Comité, realizar actas, firmar, y normalmente no están al mismo tiempo todos los involucrados en este proceso¹⁰³.

¹⁰⁰ Un caso claro es Yucatán donde la Delegación y el Gobierno del Estado hicieron un esfuerzo conjunto para capacitar al personal de ventanillas.

¹⁰¹ Como se indicó en el estado de Yucatán y Morelos.

¹⁰² En el nivel estatal existe una comisión técnica auxiliar para cada uno de los subsectores: agricultura, ganadería, desarrollo rural, y acuacultura y pesca.

¹⁰³ En opinión de algunos funcionarios, en 2008 el proceso de atención se volvió a centralizar; antes en la ventanilla de atención se realizaba la precalificación y la priorización de las solicitudes y los proyectos, en

6. Notificación a usuarios: Emitido el pronunciamiento por parte de la CRYS, se notifica a la organización a la que le fue aprobada su solicitud, trámite que en el mejor de los casos demora una semana, como en el caso de este Programa, donde es fácil ubicar a los usuarios.

7. Ejecución y recepción de inversiones realizadas: En esta etapa la responsabilidad es principalmente de las organizaciones, ya que son los responsables directos o indirectos¹⁰⁴ de realizar las inversiones. La principal dificultad para la ejecución es la obtención del financiamiento para las inversiones, lo que significa a veces endeudarse, con los trámites correspondientes; otras veces contratar servicios o comprar insumos con crédito de los mismos proveedores, con lo cual queda capturada la organización a lo que pueda ofrecerle el proveedor y no a lo que realmente necesite la organización. Esto puede significar un largo tiempo para realizar las inversiones y dudas sobre la calidad de las inversiones financiadas. El tiempo que demora esta etapa puede ir de uno a tres meses en promedio. Realizadas las inversiones la Delegación; el Gobierno del Estado y/o SAGARPA central certifica que las inversiones se hayan realizado. Con el acta de entrega-recepción o mediante la celebración del convenio concertación, en el caso de las Organizaciones sociales, y del convenio de participación, en el caso de los Comités sistema producto se puede realizar el cobro del subsidio entregado por los programas.

8. Autorización y pago a usuarios: Este proceso en muchos estados es rápido¹⁰⁵, ya que una vez que el usuario presenta las facturas y justificaciones de las inversiones, en un máximo de cinco días el Fideicomiso da orden de pago al banco responsable de manejar los recursos del Fideicomiso. Uno de los problemas que se presenta en varios estados es que la información del pago no es ingresada oportunamente por el banco, con lo cual se interrumpe el ciclo de información del SISER, sistema de información de excelente calidad en términos de la información que entrega. Esto tiene relación con la lógica de operación de los bancos que se resisten a cumplir con esta exigencia que le da rapidez al sistema de información.

De este proceso se puede concluir que es lento, respecto a la mirada del usuario, ya que desde la presentación de la solicitud hasta el momento en que se paga el subsidio pasan entre 8.8 y 10.8 meses, lo que rompe con la continuidad de los servicios que requiere una organización¹⁰⁶. Esta conclusión es aplicable al Componente de los Comités Sistema Producto que opera a nivel estatal, ya que el proceso de asignación de recursos del Programa para ambos Componentes: Comités Sistema Producto y Apoyo a las Organizaciones Sociales, a través de la modalidad de ejecución central, claramente opera

función de las líneas prioritarias de atención; hoy la calificación de las solicitudes y proyectos la realizan las comisiones técnicas auxiliares paritarias a nivel estatal.

¹⁰⁴ Indirectos debido a que la organización usuaria puede contratar a un tercero para realizar las inversiones o la compra de bienes o servicios.

¹⁰⁵ Existen casos preocupantes donde el trámite de pago es muy lento – como Veracruz - ya que existe, adicional al Banco que administra los fondos, otro banco que actúa de caja pagadora. Existen otros casos que el pago funciona muy bien – dignos de replicarse – donde el pago es rápido y se deposita donde el usuario lo requiera.

¹⁰⁶ Este es el caso, por ejemplo del CSP arroz de Colima, donde el retraso en la entrega de los recursos mermó la capacidad de desarrollo de sus proyectos.

con mayor rapidez. Lamentablemente en política pública los usuarios miran los resultados de la eficiencia y eficacia del gobierno por las cifras que presentan mayores problemas y, por lo tanto, el tiempo es un tema de preocupación en el futuro.

Otra conclusión, que también tiene relación con el tiempo, es el del financiamiento y la probabilidad de captura de las organizaciones por parte de los proveedores¹⁰⁷, que además actúan como prestamistas.

Y la última conclusión tiene relación con la calidad de las evaluaciones de los proyectos, ya que no reflejan la virtud del proyecto, al no ser un sistema concursable.

¹⁰⁷ Tanto las Organizaciones Sociales como los Comités Sistema Producto cuentan con proveedores de servicios de capacitación, de abastecimiento de insumos, de transporte y de infraestructura, entre otros.

26. ¿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 términos estrictos la firma de los Convenios de Coordinación y de los Anexos Técnicos se hace tardíamente respecto a los tiempos de inversiones de los usuarios, que es el indicador que mide la generación de “valor público”¹⁰⁸ de la función gubernamental.

Por una parte, los Convenios de Coordinación se suscriben tempranamente en el año¹⁰⁹, cumpliendo con las expectativas de los usuarios. Lo que complica a algunos estados es el *pari passu*, ya que muchas veces las prioridades o los compromisos ciudadanos del Estado no están en el sector agropecuario y les cuesta aceptar el aporte de 35%¹¹⁰. Esta situación tiene repercusiones posteriores al momento de realizar los aportes, ya que atrasa el pago de los proyectos financiados.

Por otra parte, los Anexos Técnicos se firman tardíamente¹¹¹, de acuerdo a los tiempos de los usuarios, ya que se produce una discusión sobre las prioridades de inversión entre la Delegación y el Gobierno del Estado –que afortunadamente se da, pero en forma extemporánea– lo que retarda el proceso posterior de entrega del servicio. En otros casos la discusión es tardía pero se firma el Anexo con fecha retroactiva, lo que no refleja lo que efectivamente ocurre.

Como se puede observar en la siguiente tabla, efectivamente la celebración de los convenios de coordinación en los diez estados visitados se realizó entre enero y febrero de 2008, con excepción del Estado de Michoacán, donde éste se firmó a mediados de marzo de 2008. Por otra parte, la firma de los Anexos Técnicos se realizó, en la mayoría de los casos, hasta finales del primer semestre del año. Los retrasos impactaron de manera negativa en la ejecución de los proyectos, y en la opinión y el ánimo de los productores que, en muchos casos, en enero y febrero de 2009 todavía no habían recibido el recurso de los proyectos autorizados.

¹⁰⁸ “El valor público se refiere al valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones. En una democracia, este valor es definido en última instancia por el público mismo. El valores determinado por las preferencias ciudadanas expresadas a través de una variedad de medios y reflejados a través de las decisiones de los políticos/as electos/as”.

¹⁰⁹ Por ejemplo, en el caso del estado de Veracruz el acuerdo de coordinación se firmó el 12 de febrero de 2008.

¹¹⁰ En el caso del estado de Veracruz, el aporte se realiza en parcialidades, en la medida que se cuenta con recursos y esto hace lenta la asignación, porque en cada proyecto tiene que estar indicado el aporte de cada una de las partes. En Morelos el aporte se da en los tiempos reglamentarios y utilizan el fondo para pagar proyectos completos sin preocuparse de donde viene la aportación.

¹¹¹ Por ejemplo, en el estado de Guerrero los Anexos Técnicos se firmaron el 10 de junio de 2008 y en Veracruz el 11 de julio de 2008.

Convenios de Coordinación y Anexos Técnicos (fechas y montos)

| Estado | Celebración Convenio de Coordinación | Aportaciones (pari passu) | | | | | Firma del Anexo Técnico |
|-----------|--|------------------------------|---------------|----|---------------|----|----------------------------|
| | | Total | Federación | | Estado | | |
| | | \$ | \$ | % | \$ | % | |
| Chiapas | 29-ene-08 | 29,520,000.00 | 19,188,000.00 | 65 | 10,332,000.00 | 35 | 31-mar-08 |
| Chihuahua | 27-feb-08 | 2,000,000.00 | 1,400,000.00 | 70 | 600,000.00 | 30 | 29-jul-08 |
| Colima | 22-feb-08 | 5,810,000.00 | 4,067,000.00 | 70 | 1,743,000.00 | 30 | 11-jun-08 |
| Guerrero | 25-feb-08 | 5,500,000.00 | 3,575,000.00 | 65 | 1,925,000.00 | 35 | 10-jun-08 |
| Hidalgo | 21-feb-08 | 3,538,462.00 | 2,300,000.00 | 65 | 1,238,462.00 | 35 | 02-oct-08 |
| México | 28-feb-08 | 6,650,000.00 | 4,322,500.00 | 65 | 2,327,500.00 | 35 | 22-may-08 |
| Michoacán | 14-mar-08 | 10,469,000.00 | 7,328,300.00 | 70 | 3,140,700.00 | 30 | 14-jul-08 |
| Morelos | 28-ene-08 | 1,478,260.00 | 1,050,000.00 | 71 | 428,260.00 | 29 | |
| Veracruz | 12-feb-08 | 12,308,000.00 | 8,000,000.00 | 65 | 4,308,000.00 | 35 | 11-jul-08 |
| Yucatán | 08-feb-08 | 1,402,000.00 | 911,300.00 | 65 | 490,700.00 | 35 | 21-abr-08 |

En resumen, los acuerdos y anexos podrían firmarse antes, y desencadenar el proceso de asignación de recursos oportunamente. Como este proceso se realiza todos los años y ocupa más allá del tiempo esperado, surge la pregunta: ¿por qué no se hacen convenios y anexos bianuales, colocando una cláusula en la cual se ajusta presupuesto a la disponibilidad de recursos del segundo año? Se sabe que este mecanismo no se usa en el Estado Mexicano¹¹², pero no habría impedimentos legales para hacerlo, ya que se ajusta a los recursos disponibles para ese ejercicio fiscal.

¹¹² La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su Artículo 15, señala que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se rige por el principio de anualidad, por lo que deberá expensar, durante el periodo de un año a partir del 1 de enero, las actividades, las obras, y los servicios públicos previstos por los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.

27. ¿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 las Organizaciones Sociales y Comités Sistema Producto?

Respuesta: No

En términos estrictos se realiza radicación oportuna de los recursos que provienen de SAGARPA, pero los recursos provenientes de los estados no se radican al mismo tiempo y en algunos casos se tarda mucho, ya que se indica que no se cuenta oportunamente con los recursos propios¹¹³. Esto tiene repercusiones en la oportunidad del otorgamiento de los recursos a nivel de usuarios, que es donde finalmente se mide la política pública.

En el caso del Componente de Apoyo a los Comités Sistema Producto, cuando se entrega a nivel de SAGARPA central, ocurre en tiempos oportunos y opera con FIRCO como fideicomiso, que tiene dependencia de SAGARPA. En el caso de los recursos ejercidos en coejercicio con los estados en general opera más rápido que otros programas, ya que los usuarios son menos y la demanda está previamente definida a nivel del Comité Sistema Producto.

Si se analiza con mayor detalle, existen dos etapas del proceso: la primera es la radicación de los recursos en el estado, la que se hace una vez firmado el Convenio de Coordinación y se deposita en la institución que administra el Fideicomiso. Desde este punto de vista, SAGARPA libera relativamente temprano los recursos, radicándose en los estados.

La segunda etapa, que va desde la radicación en el Estado hasta el momento en que se paga la inversión, presenta atrasos importantes debido a tres causales: i) por la discusión de la prioridades definidas en el Anexo Técnico, que en el caso de este Programa no es tan importante pero se podría optimizar; ii) por la revisión de los proyectos, su priorización y aprobación, que en algunos estados tiene demoras importantes; y iii) por la demora en la ejecución de las inversiones, que muchas veces se tarda por la falta de prefinanciamiento y por la negociación con los proveedores de bienes y servicios. Más allá de las razones de atraso, no se puede decir que el proceso sea extremadamente tardío, pero se podría mejorar substancialmente iniciando el proceso con anterioridad. Por la información recogida en los estados, en el proceso del presente año¹¹⁴ se iniciaron las actividades con anticipación y se espera una mejora substancial en la atención de demanda de los usuarios.

¹¹³ Es el caso de Veracruz que se indicó en el pie de página anterior.

¹¹⁴ Las razones aludidas para explicar este adelanto de las actividades tienen relación con las limitaciones que coloca el período electoral a las instituciones públicas. Más allá de la justificación, lo que está ocurriendo demuestra que es posible entregar con oportunidad los recursos para el Programa.

28. ¿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?

Respuesta: Sí

El Artículo 23 de las Reglas de Operación indica que se deben entregar informes de avance físico-financiero en forma mensual, trimestral y un informe de cuenta pública que detalla todos los recursos entregados por el Programa en el año del ejercicio fiscal.

Con relación a los informes de avance físico-financiero, no se tuvo acceso a la información documental a nivel agregado; sin embargo, en las entrevistas realizadas en los estados¹¹⁵ se indicó que los informes físicos y financieros se elaboran mensual y trimestralmente, conforme a lo establecido en las ROP.

En las entrevistas realizadas se constatan algunas carencias en la operación, que es necesario enfrentar a corto plazo para mejorar la información y tienen relación con el uso adecuado del SISER. Como se mencionó anteriormente, el sistema de información es extremadamente bueno si se utilizara en todos los estados y si se poblara de datos con la oportunidad de los procesos. En varios estados el SISER se empezó a utilizar con mayor fuerza desde el año 2008 por disposición de SAGARPA central, con motivo de los nuevos programas. Este hecho fue muy relevante, ya que dio una señal política institucional de la seriedad con que se debe asumir la entrega de información para dar transparencia al sistema de asignación de recursos. Se requiere hacer un esfuerzo especial durante el año 2009 de difusión y de capacitación a los funcionarios de las Delegaciones y de los Gobiernos Estatales para utilizar el sistema.

Otro aspecto que se detectó es que los bancos que realizan los pagos a los usuarios ingresan tardíamente la información, lo que genera discontinuidad en la entrega de información. Y por último, el tiempo necesario para ingresar la información de los proyectos es mayor a la velocidad de presentación de proyectos de los usuarios, lo que significa postergar el ingreso en línea para recibir proyectos y posteriormente realizar su ingreso al sistema de información. Esto, que es más grave en el Programa de Adquisición de Activos Productivos que en el Programa de Actores, debe ser estudiado, ya que si los postulantes - por vía de sus asesores técnicos - ingresan la información vía Internet y solo entregan un certificado donde se indique que toda la información que proporcionan es verídica, el proceso de postulación y aprobación de proyectos podría ser mucho más rápido que en la actualidad. Asimismo, los antecedentes generales que se presentan todos los años podrían transformarse en un número de usuario donde se mantiene una ficha permanente con los antecedentes básicos, los que se podrían actualizar por Internet. Estas ideas se plantean a priori para indicar que pueden haber formas de operación que faciliten el flujo de información físico-financiera e información relevante para los indicadores que el Programa se ha dado para medir el avance de los objetivos del Programa.

¹¹⁵ Es el caso de los Estados de Jalisco, Morelos, Veracruz, Guerrero y Yucatán.

i) Seguimiento de los apoyos

29. ¿La normatividad del Programa contempla que las instancias ejecutoras del mismo deben realizar un seguimiento de los apoyos entregados en la lógica de que ello permita la consecución de los resultados esperados?

Respuesta: No

En el Artículo 24 de las Reglas de Operación se hace referencia a las funciones de auditoría, control y seguimiento, y se establecen las diversas entidades responsables de ejercer estas funciones. Sin embargo, tales funciones están circunscritas al seguimiento administrativo del ejercicio¹¹⁶, sin referencias explícitas al seguimiento posterior de los apoyos entregados¹¹⁷.

Se entiende por seguimiento de los apoyos en torno de los resultados esperados a una observación, respaldada en un diseño estadístico (muestreo) que determine si la metodología de enseñanza–aprendizaje es la adecuada al tipo de usuarios, si las inversiones en bienes y servicios contribuye a la situación esperada después de la intervención y si las inversiones son necesarias y suficientes para lograr la transformación esperada.

Esta lógica no está incorporada en la normativa ni en el espíritu de la operación de los estados para el Componente de Apoyo a los Comités Sistema Producto¹¹⁸. En el caso del Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales, a la fecha de redacción de este informe, efectivamente existe un mecanismo de seguimiento a las organizaciones, con fichas de seguimiento ex post (Anexo 7), donde se constata información relevante para determinar si las inversiones contribuyen al desarrollo de las organizaciones. Este mecanismo fue detectado al momento de realizar propuestas sobre modificaciones a las Reglas de Operación, donde se concordó con el equipo técnico del Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales en el sentido de que éste era un mecanismo adecuado para realizar seguimiento. Respecto al seguimiento de procesos en marcha, efectivamente se hacen visitas a actividades como reuniones o foros, pero no se cuenta con información en relación con la existencia de un respaldo metodológico.

Se puede concluir que, en términos estrictos, la normativa no plantea un mecanismo de seguimiento del Programa en torno a resultados esperados, más allá de los esfuerzos que realicen cada uno de los Componentes.

¹¹⁶ Se realizan informes periódicos de avance físico-financiero.

¹¹⁷ En la normatividad no está establecido el seguimiento posterior a la entrega de los recursos. Sin embargo, los operativos, en ocasiones, se dan cuenta del mal uso que se hace del recurso de los programas, pero tampoco hay mecanismos para sancionar a los productores que incurren en malas prácticas.

¹¹⁸ Si bien la normativa no plantea un mecanismo de seguimiento del Programa, posterior a la entrega de los recursos, el facilitador estatal de los Comités Sistema Producto realiza algunas funciones de seguimiento ex post, como son la comprobación del gasto de los recursos otorgados, o bien la verificación de la participación de los miembros de los Comités Sistema Producto en las acciones de profesionalización; la participación de los productores en los foros y eventos, pagados a través del Programa de Actores (Funciones del Facilitador Estatal, encargado de los Comités Sistema Producto Pesqueros y Acuícolas en el estado de Hidalgo).

30. ¿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

Más allá de los mecanismos de seguimiento administrativo–financiero que existen en las Reglas de Operación, se debe incorporar:

i) La formalización de las modificaciones a las Reglas de Operación propuestas en el mes de noviembre de 2008 ante el equipo técnico del Programa. La modificación tiene relación con el sistema de calificación de la demanda de los usuarios (Anexo 8), de donde se originan los aspectos relevantes a los cuales se les debe hacer seguimiento. A saber:

- Especificar un mecanismo de seguimiento, detallando la metodología que se utilizará, definiendo quién es la unidad responsable de realizar este seguimiento en los programas en coejercicio y en asignación directa, y definir qué aspectos de la operación se seguirán durante la ejecución y cuáles en forma ex post. Los detalles del mecanismo de seguimiento no deben especificarse en las Reglas de Operación pero sí en algún documento oficial de la Secretaría.
- Asignar presupuesto especial para la realización del seguimiento del Programa, de la misma forma como se hace con los recursos destinados a evaluación. Esto asegurará que el seguimiento se realice, ya que normalmente las Delegaciones no cuentan con personal para realizar esta labor.
- Formalizar el papel del facilitador estatal de los Comités Sistema Producto, no solo en términos de la asesoría en la elaboración y seguimiento al cumplimiento del plan rector, sino en cuanto al seguimiento de los apoyos, en torno a los resultados esperados.

j) Monitoreo de la gestión del Programa

31. ¿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

A nivel de los estados no está incorporado el concepto de evaluación del desempeño en la lógica de la gestión por resultados que se quiere instalar en los programas gubernamentales, por lo tanto no está incorporado plenamente el concepto de monitorear el avance de la ejecución mediante información que permita optimizar la operación. La experiencia de otros países indica que este no es un proceso automático, requiere de capacitación de apoyo al seguimiento de las actividades de las delegaciones y de asumir los indicadores de la matriz de marco lógico en el trabajo cotidiano. Además, no se debe olvidar que en muchos estados se construyó por primera vez una matriz de marco lógico y a la fecha muchos de los actores no estaban convencidos del trabajo que realizaron. En la práctica, en los estados están preocupados por operar el Programa; colocar los recursos que les fueron asignados y entregar informes físico-financieros en las fechas definidas en las Reglas de Operación.

Adicional a lo anterior está la integración vertical de la información, la que no se da fácilmente ya que los Componentes del Programa dependen de diferentes instancias de la Secretaría y no existe una unidad de trabajo que consolide la información como Programa. Lo que hoy ocurre es que la integración y seguimiento de los indicadores de desempeño del Programa, para la modalidad de co-ejecución, se realiza desde la Dirección General Adjunta de Planeación y Evaluación de Programas, sobre la base de la información que proporcionan cada una de las Áreas (Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, y Pesca y Acuicultura). Desde allí se elaboran reportes mensuales, cuyo principal uso es dar cuenta a esta entidad conforme a la normativa vigente.

Se requiere una instrucción específica con una metodología ad-hoc para realizar el monitoreo del Programa y el análisis reflexivo sobre la marcha de los indicadores de desempeño.

32. 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 la eficiencia y eficacia de la gestión?

Respuesta: No aplica respuesta binaria

Producto de la inexistencia de mecanismos de monitoreo efectivos, no es posible referirse a la utilización de la información de monitoreo. Sí es conveniente destacar que los funcionarios del Gobierno estatal como de las Delegaciones y de SAGARPA central tienen interesantes percepciones de dónde las cosas no operan bien y qué medidas correctivas deben aplicarse, sin contar en la actualidad con mecanismos de análisis a partir de indicadores de desempeño. La experiencia en evaluación desarrollada por FAO en su relación con SAGARPA puede ser un elemento importante para apoyar la elaboración de mecanismos de monitoreo o el apoyo directo al monitoreo en los estados.

k) Sistematización de la información generada por el Programa

33. ¿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

Este Programa y los otros cuentan con un sistema único de información - el Sistema de Información del Sector Rural (SISER) – que empezó a operar el año 2004 con reiteradas fallas que hicieron perder la credibilidad de los que deberían usarlo y también por inercia de la metodología con que venían trabajando. A partir del año 2008 se indica en las Reglas de Operación, y por indicaciones específicas de la Secretaría de Agricultura, que el sistema debería utilizarse. En ese momento los diferentes actores involucrados en el flujo de información redescubrieron el SISER y en la actualidad valoran la información que arrojaría si se poblara completa y oportunamente.

El Sistema puede ser utilizado para el ingreso de datos en los tres niveles de gobierno que intervienen en la operación del Programa; a nivel federal, la SAGARPA central y las Delegaciones, DDR y CADER. A nivel estatal, Secretarías de Desarrollo Rural o sus equivalentes y Municipios, y su utilización queda establecida entre los compromisos que asume el Gobierno estatal, a través del Convenio de Coordinación correspondiente. Se debe señalar, sin embargo, que en algunos estados se evidenció que en paralelo al SISER, el Gobierno estatal¹¹⁹ o la Delegación¹²⁰ utilizan otros sistemas, lo cual significa que en la práctica se realiza un doble ingreso de la información de las solicitudes.

Finalmente, en el ejercicio 2008 los 32 estados de la Federación efectuaron el ingreso de datos de las solicitudes al SISER; sin embargo, en cuatro estados no se continuó con el proceso hasta el final del circuito operativo¹²¹. Ello significa que a nivel nacional el SISER contiene toda la información acerca de los usuarios que solicitaron el subsidio para el ejercicio 2008; sin embargo, su información es incompleta con relación a las solicitudes y, por tanto, montos y beneficiarios autorizados durante el ejercicio.

En resumen, existe un sistema informático de buena calidad, que se está empezando a usar, pero no se aprovechan todas sus posibilidades de información para sistematizar y utilizarlo como instrumento de gerencia de programas.

¹¹⁹ En el estado de Chiapas se utiliza el Sistema de Gestión de Apoyos (SIGA), y el SISER se utiliza en un 45% de su capacidad.

¹²⁰ En Jalisco tienen un sistema paralelo.

¹²¹ Javier Chávez, Director General de Promoción de la Eficiencia y Calidad de los Servicios, SAGARPA; comunicación personal.

34. 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 sistema es extremadamente bueno y completo y contiene toda la información requerida para monitorear el Programa y para administrar los indicadores de desempeño indicados en la matriz de marco lógico y otras mediciones internas de la gerencia estatal o nacional del Programa.

El sistema puede capturar la información generada en las diferentes etapas del proceso de asignación de recursos, indicadas en el Anexo 2 que contiene los flujogramas de las diferentes etapas del proceso.

El sistema puede capturar información de los proyectos ingresados a ventanilla, donde el sistema le asigna un número de folio que permite hacer un posterior seguimiento a la solicitud. En la etapa de dictaminación donde actúa el comité técnico del Fideicomiso se ingresan las dictaminaciones con los proyectos seleccionados y los proyectos rechazados a partir de la clasificación que se realiza inicialmente a partir de los criterios de selección. Este es un punto que debe cautelarse mejor en los próximos años, ya que en los usuarios como en los funcionarios, existen dudas sobre la utilización de los criterios de selección en el caso del Componente de Apoyo a los Sistemas Productos. En el Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales no se utiliza en la actualidad el SISER, pero el equipo técnico está en disposición a utilizarlo si eso les facilita el trabajo.

En el momento de pagar los recursos, nuevamente se utiliza el SISER para ingresar la información entregada por el banco, pero normalmente entregan información tardía que retrasa la cadena de información.

De acuerdo a lo rescatado en las entrevistas, en el ejercicio 2008 el SISER tuvo retrasos en su oportuna instalación, lo cual generó retrasos en el ingreso de las solicitudes, perdiendo su potencial para gestionar en línea. En algunos estados, que no habían utilizado el sistema de información, tuvieron que capacitar al personal especialmente a nivel de CADER. En el caso del Programa de Actores solo se recibe la demanda a nivel de la oficina estatal y no ingresan los antecedentes al SISER, sino a planillas Excel definidas por el equipo técnico del Componente.

En resumen, SAGARPA cuenta con un sistema de información de alta calidad, que podría operar mejor que en la actualidad y que permitiría tener información relevante para reflexionar y tomar decisiones destinadas a mejorar los programas y su operación. Por otra parte, es necesario socializar la existencia del sistema, para que cualquier funcionario lo utilice en su actividad cotidiana, ya que en la actualidad no se han apropiado de este.

35. ¿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 respuesta binaria

Claramente en la actualidad no se utiliza ninguna información que podría arrojar el sistema, más allá de la información física financiera que se reporta periódicamente a SAGARPA central.

Lo positivo es que los funcionarios que han empezado a usar el sistema y los equipos profesionales que administran el SISER se han dado cuenta de la utilidad que les podría prestar para hacer mejor gerencia de los programas. Esto muestra una potencialidad que debe aprovecharse y sería muy conveniente divulgar y capacitar en los aspectos que puede entregar el sistema y como utilizarlo en el mejoramiento de la gestión operacional.

I) Transparencia y rendición de cuentas

36. ¿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 Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural?

Respuesta: No

En términos estrictos no existe un sistema de rendición de cuentas operando en su totalidad. Las Reglas de Operación en su Artículo 26 establecen mecanismos para la rendición de cuentas, que incluyen la publicación de solicitudes recibidas, señalando quiénes recibieron o no el apoyo del Programa; información que debe ser publicada en la página Web de la Secretaría y/o de las Delegaciones. Además, se debe publicar en un medio de comunicación de alta circulación y en la Web respectiva, la información de los montos y beneficiarios, publicación que es de responsabilidad del Gobierno estatal y de la Secretaría, cuando se trata de recursos en coejercicio. Cuando son recursos de ejecución directa, también se establecen en las Reglas de Operación la promoción de instancias de Control Social, donde la comunidad organizada da cuenta de los recursos otorgados buscando dar transparencia al proceso de asignación de recursos.

Todo lo indicado en las Reglas de Operación es adecuado para aumentar el nivel de transparencia de la gestión del aparato público, pero la realidad de la operación dice una cosa muy distinta.

Se revisaron 14 páginas Web¹²² de los Gobiernos Estatales y de Delegaciones de SAGARPA y en ninguna se encontró información clara y precisa sobre la asignación de recursos a los usuarios, ni rendición de cuentas sobre los montos entregados. Además, el diseño de estas páginas Web no está realizado para que un usuario común y corriente ingrese y encuentre la información que requiere¹²³. También se revisó el portal de Obligaciones de Transparencia de la Administración Pública Federal¹²⁴, donde aparece información del Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales respecto al padrón de beneficiarios y los montos otorgados (Anexo 9), pero no se encontró información respecto al Componente de Fortalecimiento de Sistemas Productos. En este caso, solo se indica que a partir de abril (de 2009) se entregará la información.

Respecto a la publicación de los usuarios seleccionados y montos de recursos asignados, en general en todos los estados visitados se realiza esta publicación en un periódico de alta circulación. También se publica información de los beneficios entregados por los programas de SAGARPA cuando se realiza la publicación de la memoria anual del Gobierno del Estado.

¹²² Para los Estados de Jalisco, Guerrero, Michoacán, Veracruz, Morelos y Chiapas se revisaron páginas Web de la Delegación y del Gobierno del Estado entre los días 6 y 9 de marzo de 2009.

¹²³ Las páginas Web no tienen una oferta clara, se usan muchas palabras para definir el contenido a encontrar, se usan palabras que entienden los técnicos y los funcionarios públicos, etc.

¹²⁴ <http://portaltransparencia.gob.mx>

En resumen, los programas de SAGARPA han establecido mecanismos de rendición de cuentas, pero se utilizan parcialmente en los estados y en SAGARPA central.

Al analizar el tema de rendición de cuentas, existen dos aspectos que deberían discutirse:

i) por una parte, qué se entiende por el concepto, ya que originalmente el *accountability* está definido como la rendición que entrega el sector público a la ciudadanía, y a la vez la ciudadanía tiene el derecho y el deber de responder o apelar a lo que el sector público informa. Estos dos conceptos están en las Reglas de Operación, ya que se habla de rendir cuentas y de contraloría social. El problema es que los dos conceptos deben operacionalizarse con instrumentos y metodologías específicas para que esto se dé en la práctica; sin embargo, la carga de trabajo actual en la Delegaciones y en SAGARPA central no es posible implementar un sistema completo de *accountability*.

ii) por otra parte, y a partir de la diversidad de asuntos sobre los cuales tiene responsabilidad SAGARPA, sería necesario tener menos mecanismos de rendición de cuentas, pero confiables y de fácil acceso para la ciudadanía.

37. 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

La difusión de resultados de los programas generalmente se realiza a través de medios impresos de circulación masiva y mediante publicaciones en las oficinas de las Delegaciones, pero estos mecanismos suelen ser muy heterogéneos entre estados.

Por otra parte, mediante las entrevistas a los dirigentes de las organizaciones de productores que forman parte de los Comités Sistema Producto se detectó que éstos no dan credibilidad a la información que se entrega oficialmente y dan versiones que pueden o no tener sustento técnico¹²⁵ sobre la selección de usuarios, lo que genera una actitud adversa o pasiva frente al accionar del servicio público.

En el caso de los recursos del Programa de Actores que son de ejecución central, se tuvo acceso a la información de los resultados del Programa a través de la página Web de la Secretaría; sin embargo, esta información no es de fácil acceso, además de que no se presenta con la precisión que requieren las Reglas de Operación (relación de solicitudes de apoyo que fueron recibidas, separando las solicitudes que recibieron el apoyo de aquellas a las que les fue negado; montos y beneficiarios clasificados por sexo, por programa y por Componente). Por otra parte, la información de los Componentes no se presenta de manera consolidada por Programa.

En este sentido, se considera que los mecanismos de difusión de resultados no son eficientes y eficaces para dar a conocer los resultados del Programa. Se requiere tener pocos pero buenos y creíbles mecanismos de difusión de resultados, donde se especifiquen los criterios de selección y los puntajes obtenidos por cada proyecto presentado.

¹²⁵ Los dirigentes en el Estado de México y en Chiapas indican que en el proceso 2008 el proceso presentó problemas, porque los datos publicados del concurso no coinciden con los postulados, en algunos casos, además, aparecían grupos que se habían ganado el concurso y en la página de los no ganadores también aparecían; además de que aparecían otros que no habían postulado como ganadores, etc.

38. ¿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

Uno de los problemas que se ha encontrado en esta evaluación es la dificultad para acceder a información del Programa, ya que normalmente se encuentra incompleta, o la información no es la relevante, o simplemente no existe. Los mecanismos de transparencia están señalados en las Reglas de Operación, y en general son los adecuados para mantener informados a los usuarios del Programa y usuarios de esa información para otros fines. Lo que ocurre es que no se ha desarrollado una estrategia de manejo de información que crecientemente, a través de los años, vaya incorporando nuevas áreas de información requeridas para apoyar las decisiones gerenciales.

Lo único que está claro e informado por todos los entrevistados, son los resultados sobre el avance físico-financiero que se envía periódicamente a SAGARPA central. A partir de la revisión realizada a la operación del Programa, la información básica que debería disponerse en las páginas Web de las Delegaciones, del Gobierno estatal y de SAGARPA central debería ser:

- Información básica del Programa explicando qué apoyos se otorgan, cuáles son los requisitos, cuáles son los criterios de selección, tiempos de postulación, tiempos de respuesta, mecanismos de financiamiento, aporte del usuario y las responsabilidades del usuario. Además, indicar dónde se pueden hacer reclamos y sugerencias en instancias independientes e imparciales (extracto simplificado de Reglas de Operación).
- Los convenios y los Anexos Técnicos en dos versiones: la oficial, que normalmente es muy árida y difícil de comprender, y una versión simplificada, pensando en los usuarios que postulan al Programa.
- Información actualizada de solicitudes recibidas, aprobadas y no aprobadas; indicando puntaje obtenido y principal causal de reprobación, a nivel estatal.
- Información sobre tipos de inversiones aprobadas y número de usuarios que accedieron a los tipos de inversiones, definido por tipo de productor (nivel de marginalidad), a nivel estatal.
- Listado completo de proyectos aprobados a nivel central de SAGARPA para el Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales y de Comités Sistemas Producto.
- Instancias (Gobierno del Estado, Delegación y SAGARPA) que no han entregado la información de avance del Programa.

39. ¿La normatividad aplicable establece mecanismos suficientes para la rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos por parte de las Organizaciones Sociales y Comités Sistema Producto que reciben apoyo del Programa?

Respuesta: Sí

En el Artículo 23 de las Reglas de Operación se establece que los usuarios de los programas deben respaldar (boletas, facturas) las inversiones realizadas, con cuyos antecedentes se autorizará el pago por parte del ejecutor del gasto¹²⁶. Esta normativa suele ser respetada por los usuarios, ya que su cumplimiento es una condición para acceder a los apoyos del Programa en el siguiente ejercicio. Una de las características de los apoyos del Programa es la recurrencia de los mismos, esto es más claro en el caso del Componente de apoyo a los Comités Sistema Producto, donde la estrategia de mediano plazo para el fortalecimiento de los Comités “se pacta” a través del Plan Rector.

Adicionalmente, en los convenios de concertación y de participación que celebra la Secretaría con las Organizaciones sociales y los Comités sistema producto, para avalar la entrega de los apoyos, se indican los compromisos que asume el beneficiario, entre ellos la obligación de adquirir el bien o servicio apoyado cumpliendo con las características técnicas que exige el Programa, realizar la parte de sus aportaciones, utilizar los apoyos solo para los fines autorizados, así como responsabilizarse del buen uso, conservación y mantenimiento de los bienes, en caso de ser adquiridos. Asimismo, se establece la obligación de otorgar las facilidades y proporcionar la información necesaria a las instancias facultadas para ello, sometiéndose a una serie de sanciones, en caso de no dar cumplimiento a sus obligaciones.

No obstante ello, este mecanismo de rendición no está exento de problemas, ya que muchas veces – de acuerdo a lo indicado por diversos entrevistados – las rendiciones no respaldan todas la inversiones en forma exacta, o existen gastos difíciles de imputar o bien no se pudieron visitar las obras o bienes recibidos por la organización, realizándose solo una recepción administrativa, mediante la revisión de facturas en oficina.

¹²⁶ Este mecanismo tiene que ver esencialmente con la comprobación inicial del gasto, que permite la autorización del pago por parte del Ejecutor del gasto e incluye la firma del acta-recepción.

40. ¿Las Organizaciones Sociales y los Comités Sistema Producto informan de manera oportuna, detallada y periódica a la Secretaría sobre el ejercicio de los recursos recibidos, en apego a la normatividad del Programa?

Respuesta: Sí

Las Organizaciones sociales y los Comités sistema producto deben certificar mediante facturas, boletas u otros respaldos que las inversiones fueron realizadas en tiempo y forma, para que efectivamente el Programa, a través del ejecutor del gasto, pague los subsidios correspondientes. Por otra parte, tanto las Organizaciones sociales como los Comités Sistema Producto informan a las instancias de apoyo, ya sea del nivel nacional como estatal, sobre el ejercicio del gasto, mediante la emisión de informes de periodicidad regular, trimestral o semestral, o bien al final del ejercicio fiscal se solicita un informe detallado de la operación¹²⁷.

En el caso particular del Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales, como parte del proceso de atención para la entrega de los apoyos, suscribe un convenio de concertación¹²⁸ entre la organización beneficiaria y la Secretaría, mediante el cual se formalizan los compromisos adquiridos entre las partes, entre ellos la obligación de la organización de presentar un informe físico-financiero de la ejecución de las acciones dentro de los 20 días hábiles siguientes a la conclusión del ejercicio fiscal.

Los Comités sistema producto celebran, por su parte, un Convenio de participación¹²⁹ con la Secretaría, mediante el cual se comprometen a realizar la comprobación del uso del recurso, y, presentar informes, con la frecuencia requiera por la Institución, sobre el avance de las actividades y acciones ejecutadas.

¹²⁷ El Comité Sistema Producto de papaya de Colima cada tres meses emite un informe sobre el estado financiero de la operación, el cual está a disposición de los productores. Por otra parte, a través del Programa de Soporte recibieron apoyo para el diseño de su página Web, mediante la cual podrán brindar mayor transparencia a sus operaciones.

¹²⁸ Convenio de Concertación que celebran el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y la organización para el profesionalización, equipamiento, difusión y gastos operativos de la organización social del sector rural.

¹²⁹ Convenio de participación que celebran el Ejecutivo del Estado, por conducto de la SAGARPA, y por otra parte el Comité Sistema Producto.

m) Calidad en el servicio

41. ¿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

Explícitamente no existe ningún instrumento aplicable en los estados y a nivel de la Secretaría que mida el grado de satisfacción de los usuarios del Programa, y por lo señalado por los entrevistados no existe cultura de evaluación de satisfacción de los usuarios de los servicios recibidos.

No es sorprendente el resultado de esta pregunta, ya que recién se empieza a instalar en el sector público la gestión por resultados, donde justamente se deben medir resultados a partir de las expectativas de los usuarios, de la calidad percibida en los productos y de la calidad percibida en el servicio. También el grado de satisfacción debe medirse desde la institución que entrega el servicio, analizando tanto su operación interna como la calidad de los bienes y servicios que se entregan. Estos productos de evaluación deben estar considerados en los indicadores definidos en la matriz de marco lógico del Programa, los que deben implementarse en un periodo largo de tiempo para estabilizar la operación del mismo.

Existen experiencias interesantes de evaluación de satisfacción de usuarios aplicados en México, como es el caso de la evaluación de la percepción de los beneficiarios del Programa de Abasto Rural¹³⁰, donde se entrega una metodología que perfectamente podría aplicarse a programas de SAGARPA y especialmente al Programa de Actores.

¹³⁰ Esta evaluación estuvo bajo la responsabilidad de Diconsa.S.A. y se puede encontrar en www.sedesol.gob.mx en evaluaciones anuales 2008.

42. 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 respuesta binaria

Las variables a utilizar en un modelo de para medir la satisfacción - de acuerdo a otras experiencias de análisis de satisfacción de usuarios¹³¹ - pueden ser:

- *Expectativa de los usuarios*, lo que implica examinar la facilidad de acceso al bien o servicio y el precio de este en cuanto a lo que el usuario debe financiar.
- *Calidad del producto recibido*, lo que significa determinar cómo percibe el usuario el producto o servicio recibido y su comparación con el mismo servicio recibido en una transacción particular.
- *Calidad del servicio público*, lo que se refiere a la atención de público de la Delegación de SAGARPA o del Gobierno del Estado, la calidad de la información recibida y la facilidad de acceso al a información
- *Percepción del valor del usuario sobre el servicio recibido*, donde se relaciona la calidad del servicio y el precio o cofinanciamiento colocado por el usuario para acceder al bien o servicio
- Satisfacción del usuario, que corresponde a la resultante que evalúa la actitud o estado psicológico del usuario tras su experiencia con el Programa.

El tema más complicado a enfrentar en una evaluación de satisfacción, es con que se debe comparar cuando no existe mercado en la entrega de subsidios, como ocurre en las transacciones privadas donde el mercado determina el grado de satisfacción de los clientes.

¹³¹ Centro Nacional de Consultoría. 2007. Estudio sobre la percepción y satisfacción del usuario con la calidad de la atención de salud brindada por las 22 empresas sociales del estado de la red adscrita a la Secretaría Distrital de Salud. México, D.F. Comité de Seguro Agrícola, Qualitas Agroconsultores Ltda. 2008. Estudio de Determinación de Demanda y Satisfacción de Usuarios por Seguro Agrícola, Informe Final. Santiago, Chile evaluación de la percepción de los beneficiarios del Programa de Abasto Rural de Diconsa. S.A. www.sedesol.gob.mx en evaluaciones anuales 2008.

n) Incorporación de mejoras en la gestión del Programa

43. ¿Qué tipo de prácticas de gestión, que probaron su efectividad en la ejecución de los programas de Fomento a la Organización social y Sistemas Producto implementados por la SAGARPA en años recientes, pueden replicarse con éxito en la operación del Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural?

Respuesta: No aplica respuesta binaria

A partir de las entrevistas y del análisis de los procesos involucrados se lograron detectar las siguientes prácticas y estrategias de intervención replicables al interior del Programa y para otros programas a nivel nacional y/o estatal:

- **Ejercicio de planificación para el desarrollo antes de definir la asignación de recursos:** son rescatables las experiencias de Morelos y Yucatán¹³², en las cuales se realiza un ejercicio de planificación estratégica en un determinado momento del año, proyectando los requerimientos del siguiente ejercicio fiscal. En ambos casos, el ejercicio parte a nivel del municipio, con lo cual se captan todas las demandas y el ambiente económico y político de los territorios. Solo sería necesario complementar esta planificación con reunión con sectores innovadores que van más allá de lo que perciben los productores respecto de las amenazas y oportunidades de los mercados agropecuarios globalizados.
- **Concepción de cadena de producción para ordenar la intervención:** La forma de intervenir que tiene el Componente de Apoyo a los Comités Sistemas Productos en torno a clusters, que buscan la integración y la resolución de conflicto de intereses de la cadena productiva, parece muy adecuada y facilita la integración al mundo en base a precios transables, que la medida que indica si se es o no competitivo. Esta noción, que en muchos estados se está tomando como referencia para ordenar la intervención, debería ser parte de la estrategia de la Secretaría en su totalidad. En el contexto del Programa, está lógica se debería aplicar al Componente de Apoyo a Organizaciones Sociales, ya que parte importante de los actores involucrados están conectados directa o indirectamente a las cadenas productivas de los rubros que producen los usuarios. Esto tiene otra ventaja: sitúa la discusión de los problemas del campo en aspectos específicos de los rubros, que son una parte de los ingresos de los productores. Esta propuesta debe ser implementada a nivel de diseño y tendrá su expresión en la operación del Programa, pero se indica en este informe ya que en la etapa anterior no se había logrado detectar con la claridad que se tiene después de observar la operación en los estados y en SAGARPA central.

¹³² Entrevista a Balfre Sánchez, Jefe de Programa de Planeación Agropecuaria SAGARPA y al Ingeniero Renán Tolosa coordinador de operación de programas y al Ing. Darío Reyes asesor externo, ambos de la Secretaría de Desarrollo Rural del Estado de Yucatán.

- **Mecanismo operativo de pago de recursos de acuerdo a la necesidad de los usuarios:** La experiencia observada en Morelos, Cuernavaca es digna de imitarse¹³³. El Fideicomiso ha generado un proceso de pago que se ajusta a los requerimientos de los usuarios; así, los que solicitaron crédito a una entidad financiera para realizar la inversión, el pago del subsidio se hace directamente en la cuenta deudora del usuario; caso similar ocurre cuando los compromisos fueron tomados con un proveedor de servicios o insumos. Si no es una de estas alternativas, el pago se puede realizar en alguna cuenta del usuario y simplemente retirar el pago en el banco administrador del fondo fiduciario. Este procedimiento es simple, según lo indicado por el Fideicomiso, y podría imitarse en otros estados. Según lo informado, aproximadamente el 20% del total de usuarios pide crédito, el 40% pide depósito en cuenta bancaria y el 40% lo cobra directamente.
- **Seguimiento de las inversiones realizadas:** En este ámbito falta mucho por avanzar, y los procedimientos simples que se están usando para monitorear el Componente de Apoyo a las Organizaciones Sociales podría ser el inicio de un mecanismo de seguimiento. No se obtuvo más información sobre la existencia de otros mecanismos, pero en las entrevistas realizadas no se detectó ninguna práctica de esta naturaleza. El mecanismo de seguimiento utilizado debería formatearse como metodología y aplicarse en todos los programas. La idea en un inicio no es exigir grandes cantidades de información sino pedir lo mínimo necesario y asegurarse que efectivamente la información sea verídica.
- **Masificación de la aplicación del SISER:** no se podría calificar al SISER de una buena práctica, pero si efectivamente se realiza una campaña para que la institucionalidad utilice este instrumento, se puede ordenar y eficientar la operación de éste y los demás programas de SAGARPA. En las organizaciones modernas los sistemas de información con la “columna vertebral” que ordena y concreta las decisiones respecto a objetivos y operación de los servicios que se entregan a los usuarios. La visión que se tiene, a nivel de equipos directivos, sobre la calidad de atención a usuarios y la calidad de los servicios que SAGARPA quiere entregar, debe transmitirse a los funcionarios de nivel medio y de las delegaciones, ya que en estas instancias no se tiene claridad de adonde se quiere llegar con las propuestas de la Secretaría.
- **Capacitación para dar una buena atención de ventanilla:** Esto, al parecer no es una práctica nueva pero no masiva y constante, pero en el estado en que esto se dio se produjo un alineamiento de los funcionarios en torno a una idea fuerza: que las ventanillas operen rápido y bien.

¹³³ Entrevista a Roberto Ojeda, Secretario del FOFAE de Morelos.

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

Respuesta: No aplica respuesta binaria

A través del documento se han planteado diversas formas de mejorar la eficacia y eficiencia del Programa, las que se pueden sintetizar en 5 áreas temáticas.

- **Prioridad 1: Ordenamiento Estratégico:** Lo primero que corresponde hacer es asumir la matriz de marco lógico que se propone en la evaluación de diseño, definiendo los objetivos de Propósito y Fin que le dan sentido al Programa. Seguido a esto, elaborar un documento básico que explique el por qué del Programa y su operación, documento de carácter más permanente y que servirá para modificar las Reglas de Operación del Programa para el año 2010. A partir de este documento, elaborar las metas anuales a las que se espera llegar, lo que significa revisar o mejorar los indicadores presentados en la matriz de marco lógico y generar indicadores para monitorear la gestión interna del Programa. Finalmente, se tiene que resolver el tema de la dirección, ya sea colocando un gerente de operaciones que dirija el Programa o una coordinación constituida por directivos de ambos Componentes. El contexto general de este ordenamiento deben ser las cadenas productivas, que es donde hoy se generan las pérdidas de competitividad de la producción agropecuaria y donde a la vez están las oportunidades de desarrollo productivo.
- **Prioridad 2: Simplificación y transparencia de procesos:** Los usuarios merecen una atención expedita, clara en conceptos, informada, transparente - donde no existan dudas sobre procedimientos -, equitativa - donde cada uno recibe lo que corresponde -, y donde se cumplan los derechos y deberes del usuario. Este es el óptimo en la evaluación de un servicio público. A partir de esto se requiere analizar procesos y determinar dónde se pueden acortar procesos o simplificar mediante uso de Internet u otras herramientas. Se requiere definir tiempos de respuesta para cada paso del proceso; se requiere una selección justificada con puntaje auditable; se requiere atención de público personalizada pero independiente. Esto requiere hacerse en este Programa y en los otros, para que las propuestas de solución tengan carácter integral para SAGARPA.
- **Prioridad 2: Utilización del SISER:** Ya se ha mencionado que este instrumento es de muy buen diseño y lo que falta es que los funcionarios se apropien de él. Es necesario socializar su uso mediante capacitaciones permanentes, primero para el ingreso de datos obtención de resultados y posteriormente para manejar bases de datos que les permitan cruzar información para gestionar el Programa.
- **Prioridad 3: Sistema de seguimiento y evaluación (S&E):** se requiere avanzar en un sistema de S&E modular que pueda aplicarse por partes, crecientemente a partir

de un modelo conectado con el SISER. Este sistema podría contar de tres subsistemas:

i) orientado hacia la gerencia de actividades, lo que significa monitorear la forma de hacer las actividades y los resultados de los procesos y que el gerente público del estado mensual o bimensualmente pueda tener una visión de lo que está ocurriendo;

ii) un subsistema que se ocupe de los indicadores de la MML para preparar los informes que se solicitan periódicamente, este mecanismo también da elementos para gestionar mejor los servicios entregados; y

iii) un subsistema de evaluación de resultados (anuales o bianuales) y de impacto. Para esto último hay que aprovechar el convenio entre SAGARPA y FAO que ha acumulado experiencia en este ámbito.

La realización de las actividades de S&E no necesariamente pueden ser ejecutadas por funcionarios de SAGARPA o del Gobierno estatal, se pueden externalizar, manteniendo una cartera de evaluadores o empresas para este efecto. Lo que no se puede externalizar es el control del sistema, ya que la Secretaría debe cautelar por la buena utilización de la información y de los recursos en su implementación.

- **Prioridad 4: Articulación con programas de SAGARPA:** Partiendo del contexto recién expuesto, el apoyo a las organizaciones debe darse cuando éstas usan estratégicamente los incentivos que entrega el Programa de Soporte y el de Adquisición de Activos Productivos, que les entregan los insumos para la modernización de las explotaciones agropecuarias. En la medida que se dé esta articulación a nivel de productor es rentable invertir en el fortalecimiento de las organizaciones. Lo anterior requiere, por lo tanto, que los programas se articulen para que se logre el efecto a nivel de productor.

o) Valoración global del funcionamiento y operación del Programa

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

Respuesta: No

Al comparar la matriz de marco lógico original del Programa con la operación actual del Programa existen inconsistencias a nivel del Fin y Propósito, y en general en los indicadores que se proponen. A nivel de Componentes y Actividades existe una mayor consistencia con lo que ocurre en la realidad.

Por otra parte, al mirar las Reglas de Operación, estas son más consistentes con la operación actual, con las carencias ya expresadas sobre población objetivo y sobre Fin y Propósito.

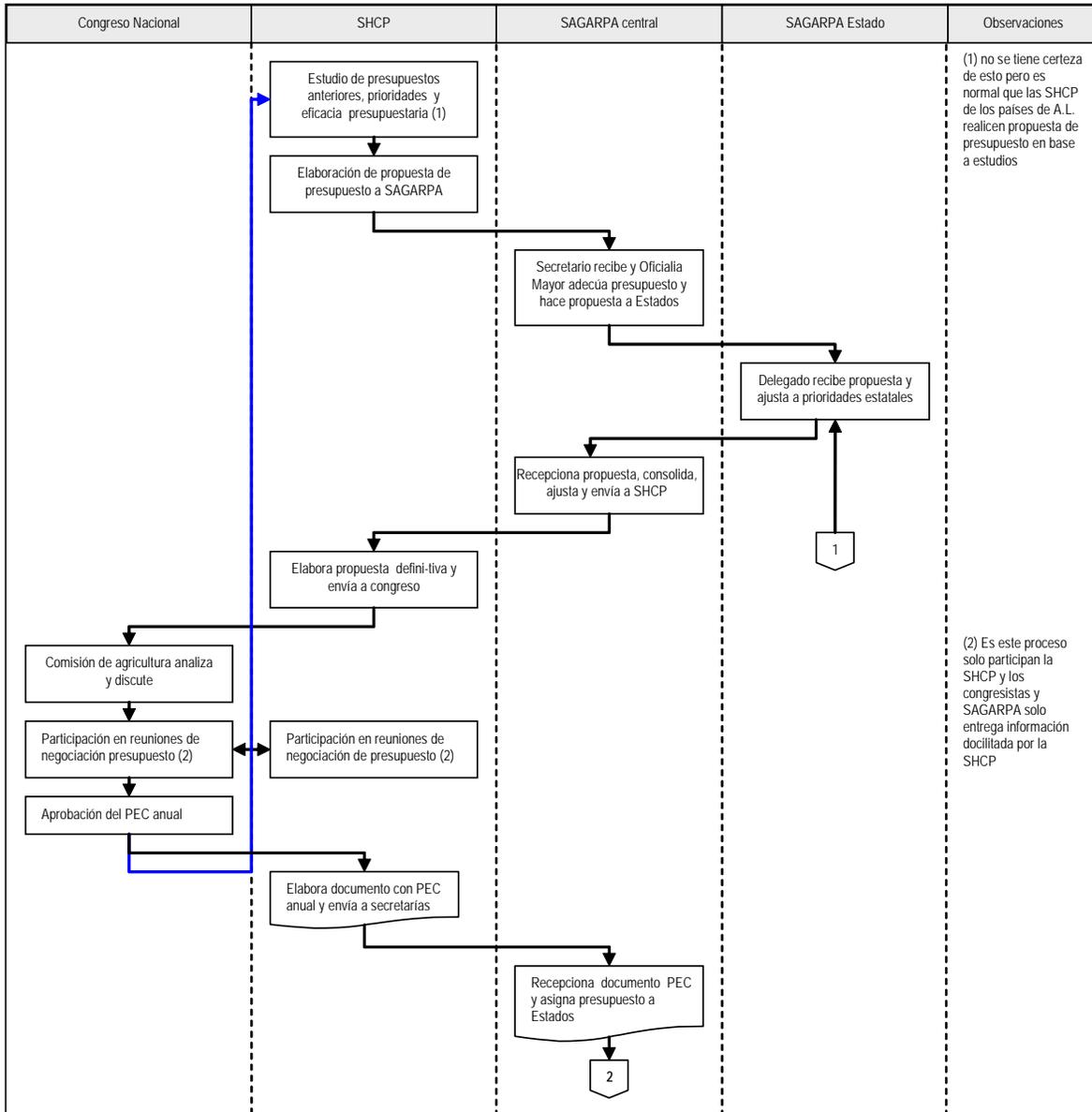
El proceso de construcción de una nueva matriz de marco lógico partió de la base de definir claramente lo que actualmente estaba haciendo el Programa y de lo que señalaba el árbol de problemas que se construyó en los talleres de trabajo con los funcionarios. A partir de este análisis se mejoró el sentido de los Componentes, se redefinieron las Actividades que se querían medir y se propusieron el Propósito y el Fin del Programa. A partir de este contexto, efectivamente la operación de los Componentes tiene mucho sentido en términos de fortalecer a las organizaciones sociales y económicas y en contribuir a dar sostenibilidad a la participación de las organizaciones como actores relevantes para la discusión de los temas agrarios del país.

Lo que es inconsistente con la matriz original y con la propuesta, es que este Programa no tiene dirección, está acéfalo, ya que los Componentes dependen de dos instancias institucionales totalmente distintas y no existe ningún nivel de coordinación que permita evaluar el avance del Propósito del Programa, más allá que exista o no un cuadro directivo que realice la gerencia del Programa.

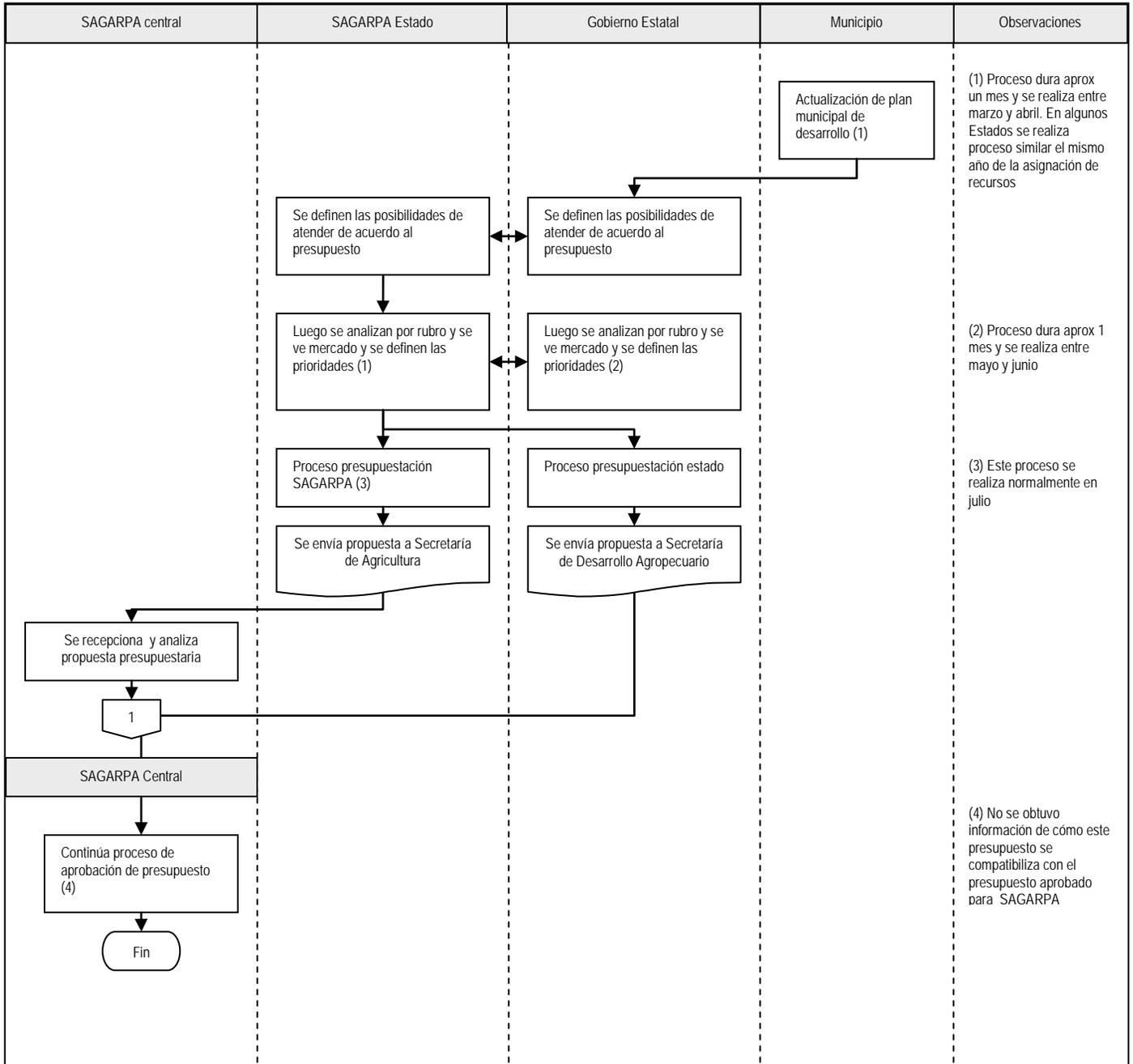
Es preocupante que si el Programa no se alinea a los nuevos objetivos de la matriz propuesta, y no tiene una correspondencia en el organigrama institucional, habrá serias dificultades en la medición de los indicadores que dan cuenta de los diferentes niveles de objetivos del Programa. Esta es una decisión política que debe tomar la Secretaría y que respalda el ordenamiento de los programas realizada a finales del 2007.

Anexo 2 Flujogramas de procesos operacionales

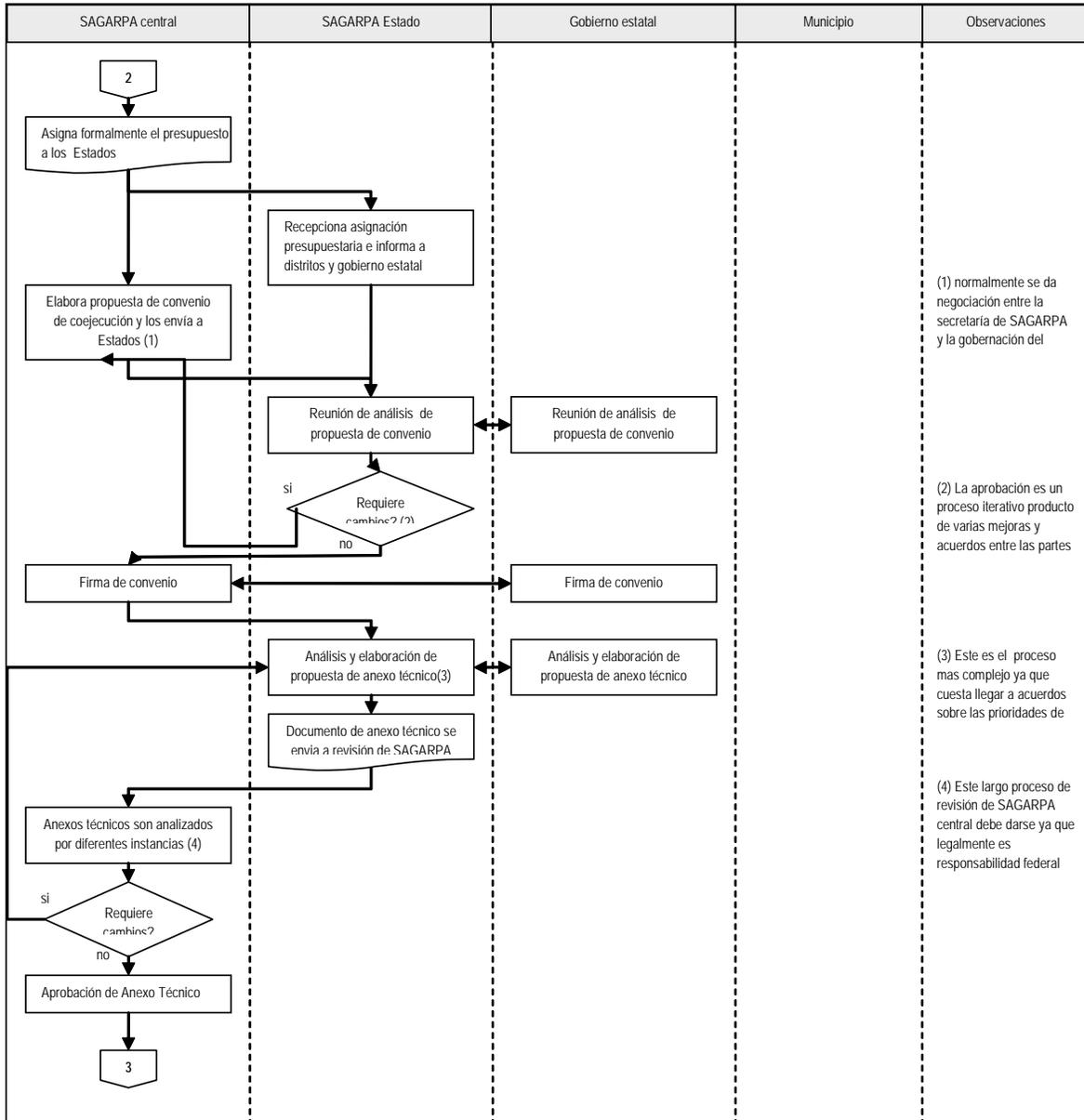
Proceso desde propuesta presupuestaria de SHCP hasta definición de presupuesto final para SAGARPA



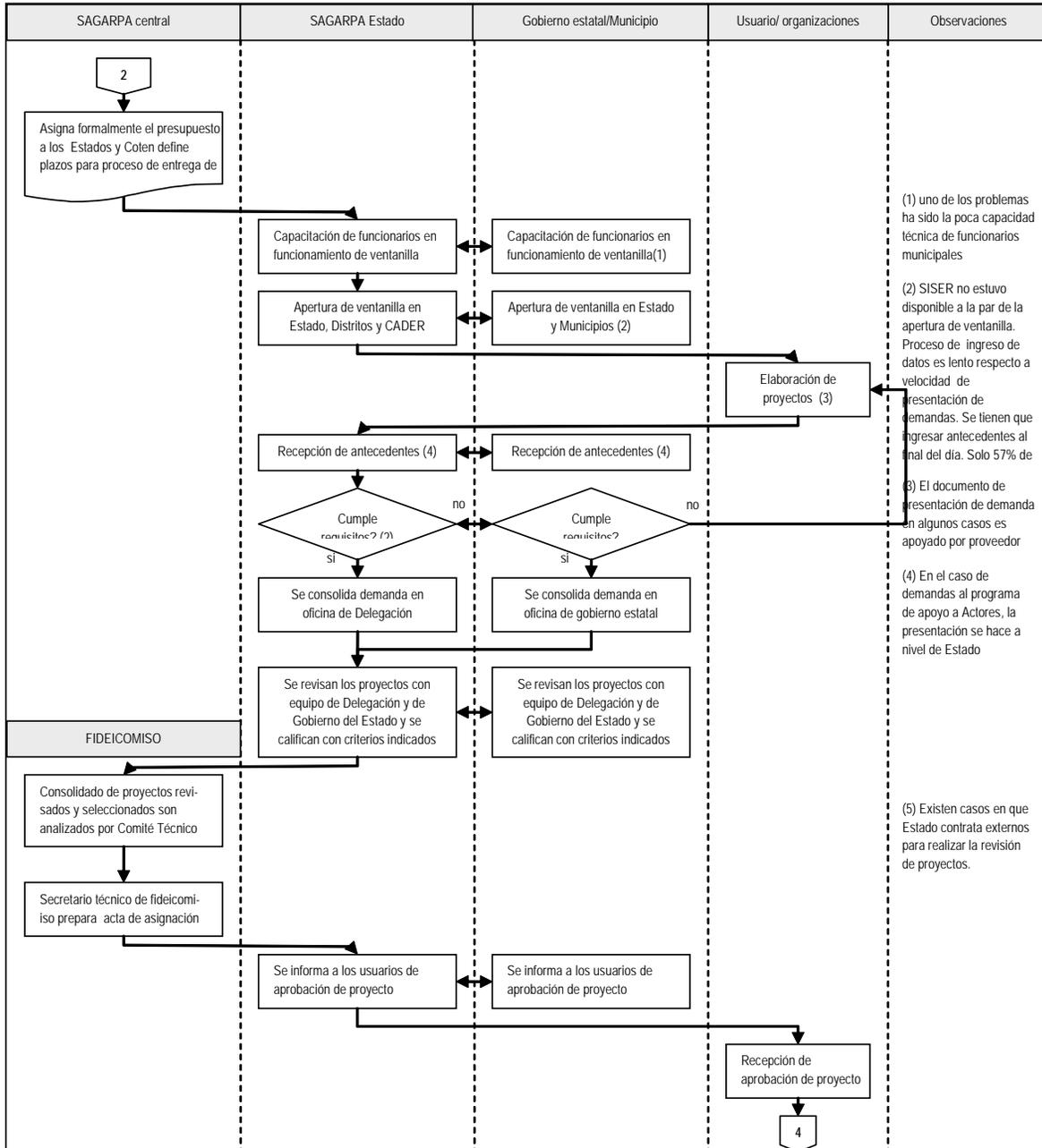
Proceso de presupuestación a nivel de los estados



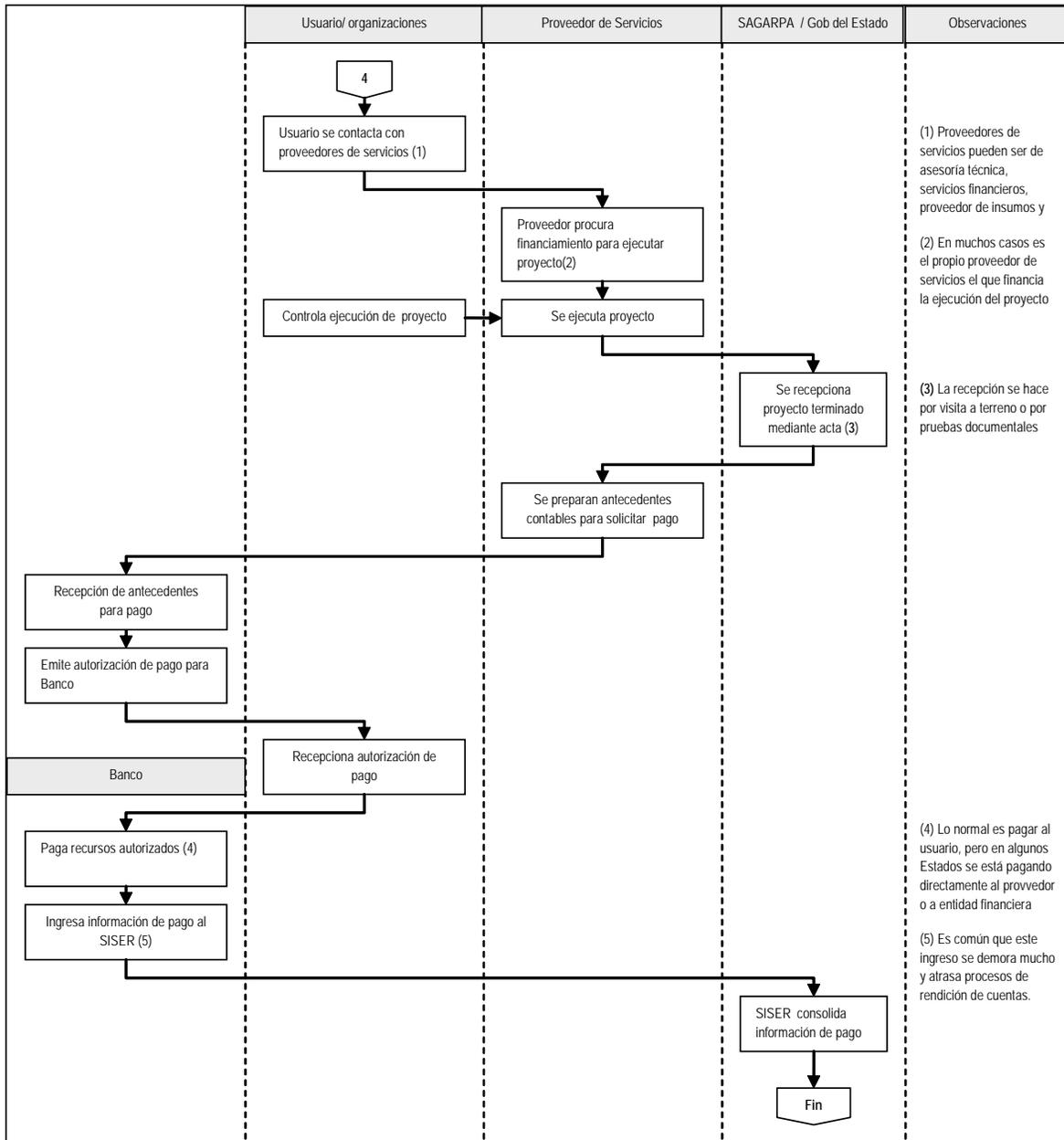
Proceso desde aprobación de presupuesto a aprobación de Anexo Técnico



Proceso desde Asignación de presupuesto a Entidad Federativa hasta aprobación de proyecto de usuarios



Proceso desde aprobación de proyecto de usuarios hasta termino de ejecución de proyecto



Anexo 3

Personas entrevistadas

En SAGARPA Central

| No. | NOMBRE ENTREVISTADO | CARGO |
|-----|---------------------------|--|
| 1. | Atanasio Espinosa Ramírez | Gerente Especializado del Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) |
| 2. | Fernando Garza Martínez | Ex Coordinador General de Política Sectorial |
| 3. | Hugo Sánchez Hernández | Informante calificado de apoyos a la gestión de los comités Sistemas Productos SAGARPA |
| 4. | Javier Chávez Gutiérrez | Director General de Promoción de la Eficiencia y Calidad de los Servicios, SAGARPA (SISER) |
| 5. | Micaela Aguilar González | Responsable de apoyo a las Organizaciones Sociales, Directora adjunta de Coordinación y responsable del Despacho de la Coordinación General de Política Sectorial. |
| 6. | Renato Olvera Nevaréz | Director General de Planeación SAGARPA |
| 7. | Rosa Chávez Aguilar | Subdirectora de apoyo a la gestión |
| 8. | Simón Treviño Alcántara | Director General de Fomento a la Agricultura de SAGARPA, Responsable Sistema Producto |
| 9. | Verónica Gutiérrez Macías | Directora de Diagnóstico de Planeación y Proyectos SAGARPA. |

En el Estado de Chiapas

| No. | NOMBRE ENTREVISTADO | CARGO |
|-----|-------------------------------|--|
| 1. | Abelardo Jiménez | Representante regional del Sistema Producto Jitomate |
| 2. | Alberto Orantes Ruíz | Jefe de Programa de Fomento Agrícola |
| 3. | Alfonso Avena-Cortés | Jefe de Distrito de Desarrollo Rural 03, Comitán de Domínguez. Delegación estatal de SAGARPA |
| 4. | Carlos Alfonso Toledo | Celebro Jefe de Programa de Fomento Pecuario |
| 5. | Carlos Ángel Blanco Domínguez | Técnico Pecuario de CADER |
| 6. | Gutemberg Moreno | Subsecretario de Ganadería. Secretaría del Campo |
| 7. | Israel Gómez | Director de Desarrollo Agrícola. Delegación estatal de SAGARPA |
| 8. | Jaime Horacio Albores Ruíz | Delegado Regional III Fronteriza, Comitán de Domínguez. Secretaría del Campo |
| 9. | Javier Vázquez Hernández | Representante regional del Sistema Producto Frijol |
| 10. | Jorge Trejo | Director de Fomento Ganadero. Secretaría del Campo |
| 11. | Jorge Ventura Aquino | Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural. Delegación estatal de SAGARPA |
| 12. | José Ángel del Valle | Delegado estatal de SAGARPA |
| 13. | Mariano Alberto Gómez Alfaro | Técnico analista del Programa de Desarrollo Rural. |
| 14. | Valentín Nájera | Coordinador Estatal de Evaluación |
| 15. | Víctor Hugo Martínez | Subdelegado de Pesca. Delegación estatal de SAGARPA |

En el Estado de Chihuahua

| No. | NOMBRE ENTREVISTADO | CARGO |
|-----|--|---|
| 1. | Berenice Pérez Ramírez | Jefe de CADER 01, Distrito 08 Chihuahua |
| 2. | Enrique Sánchez Granillo | Gerente de la Unión Ganadera Regional de Chihuahua; Representante No gubernamental del Comité Sistema Producto Bovino |
| 3. | Francisco Tenorio Fuentes | Jefe de Programa de Fomento Agrícola. Delegación estatal de SAGARPA |
| 4. | Ivonne Pizarro | Gerente del Comité Sistema Producto Chile |
| 5. | Jesús Antonio Villagrán Domínguez | Jefe de Distrito de Desarrollo Rural. Delegación estatal de SAGARPA |
| 6. | Jesús Domínguez B. | Jefe del Departamento de Fomento Ganadero Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado. |
| 7. | Jorge Jesús Cordero Lurueña | Facilitador estatal de los Comités Sistema Producto |
| 8. | José J. Granillo | Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural. Delegación estatal de SAGARPA |
| 9. | Luis Raúl Cano del Val | Jefe de Distrito de Desarrollo Rural 06. Cuauhtémoc. Delegación estatal de SAGARPA |
| 10. | Manuel Guisar Fuentes. | Subdelegado Agropecuario. Delegación estatal de SAGARPA |
| 11. | Oscar Jesús Enríquez Loya Ricardo Mendoza Guevara | Jefe de Departamento de Agricultura. Secretaría de Desarrollo Agropecuario |
| 12. | Raúl Hernández Quezada | Coordinador Estatal de Evaluación |
| 13. | Rogelio Olvera García | Jefe de Programa de Desarrollo Rural. Delegación estatal de SAGARPA |

En el Estado de Colima

| No. | NOMBRE ENTREVISTADO | CARGO |
|-----|-----------------------------------|---|
| 1. | Alba Martha Peña Urquiza | Gerente del Sistema Producto Ornamentales |
| 2. | Alejandro Rodríguez Márquez | Jefe de Departamento de Fomento Agrícola. Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado. |
| 3. | Alfredo López Valdovinos | Director de Desarrollo Rural. Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado. |
| 4. | Antonio M. Ochoa Escamilla P | Residente del Consejo Estatal de Productores de Arroz |
| 5. | Eliseo Verduzco Ramírez | Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural. Delegación estatal de SAGARPA |
| 6. | Fernando Cárdenas Morales | Presidente del Consejo de Productores de Papayo |
| 7. | Francisco Ceballos | Jefe de Programa de Fomento Agrícola. Delegación estatal de SAGARPA |
| 8. | Gerardo Olavarría Cruz | Coordinador Estatal de Evaluación |
| 9. | Ing. Juan José Orozco Valdivia | Jefe de Centro de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADER). Delegación de la SAGARPA |
| 10. | Jorge Miguel Alarcón Barragán | Subdelegado Agropecuario. Delegación estatal de SAGARPA |
| 11. | José Villagómez Almansa | Gerente del Sistema Producto Limón |
| 12. | Juan Alfredo Gaitán Hinojosa | Jefe de Distrito de Desarrollo Rural (DDR). Distrito de Desarrollo Rural No. 10 |
| 13. | Lourdes Isidra Gutiérrez Plazuela | Facilitador Estatal de los Comités Sistema Producto. Delegación estatal de SAGARPA |
| 14. | Manuel Duarte Munguía | Representante no gubernamental del Comité Sistema Producto Café |
| 15. | Martin Gordillo Vaca | Gerente del SP Café |

En el Estado de Guerrero

| No. | NOMBRE ENTREVISTADO | CARGO |
|-----|----------------------|--|
| 1. | Amelia Pérez | Apoyo de coordinación |
| 2. | Ángel Guerrero | Apoyo a coordinación |
| 3. | Filiberto Saldaña | Delegado SAGARPA |
| 4. | Gustavo Mendoza | Director de Sistemas Productos. Secretaría de Desarrollo Rural |
| 5. | Hemer García | (Fideicomiso) Coordinación de Planeación del estado |
| 6. | Humberto González | Subdelegado de Planeación |
| 7. | Luis Carlos Montaña | Coordinador de evaluación del Comité Técnico Estatal de Evaluación |
| 8. | Luis Marín | Jefe de Fomento a la Agricultura |
| 9. | Rolando Cesar Garzón | Subdelegado Agropecuario |
| 10. | Saúl López | Fundador y gestor y Secretario del Consejo de Productores Caprinos |
| 11. | Severiano de la Cruz | Responsable del SISER |

En el Estado de Hidalgo

| No. | NOMBRE ENTREVISTADO | CARGO |
|-----|--|---|
| 1. | Argimido Gaitán Aguilar | Jefe de Distrito de Desarrollo Rural (DDR) de Pachuca |
| 2. | Hugo Ramírez Tivera | Director General de Desarrollo Forestal y Pesquero. Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado. |
| 3. | Jorge Valdiviezo Rodríguez | Subdelegado de Pesca Delegación estatal de SAGARPA |
| 4. | Juan Silvestre Lechuga Peña | Director de Desarrollo Pesquero. Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado. |
| 5. | Domitilo Santos Villegas | Representante no gubernamental del Comité Sistema Producto Manzana |
| 6. | Fernando Fortis Hernández | Coordinador Estatal de Evaluación |
| 7. | Antonio Hernández Trujano | Coordinador del Programa Sistemas producto |
| 8. | Jesús Manuel Soto Villa | Subdelegado Agropecuario Delegación estatal de SAGARPA |
| 9. | Jesús Bautista Cerón, Antonio Villeda Acosta, Edgar Pérez Castillo | Representante No Gubernamental del Sistema Producto Nopal Tuna. Representante No Gubernamental (nivel municipal) del Sistema Producto Nopal Tuna. Vocal de financiamiento del Consejo Hidalguense de Nopal Tuna |
| 10. | Jesús Zarate Mancha | Facilitador Estatal de los Comités Sistema Producto Agrícolas. Delegación estatal de SAGARPA |
| 11. | Jorge Sánchez Vega | Jefe de CADER |
| 12. | Juan Daniel Rincón Gatica | Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural. Delegación estatal de SAGARPA |
| 13. | Pedro Rodríguez Jiménez | Representante No Gubernamental del Comité Sistema Producto Cebada |

En el Estado de México

| No. | NOMBRE ENTREVISTADO | CARGO |
|-----|--------------------------------|---|
| 1. | Alberto René Velásquez Castro | Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural. Delegación estatal de SAGARPA |
| 2. | Alejandra González Hernández | Facilitadora Estatal de los CSP Pecuarios |
| 3. | Angélica María Franco Espinosa | Facilitadora Estatal de los CSP Agrícolas |
| 4. | Aureliano Samudio Nieto | Jefe Departamento de Desarrollo Rural. Delegación estatal de SAGARPA |
| 5. | Aymer Ramírez Abarca | Jefe DDR Toluca. Delegación estatal de SAGARPA |
| 6. | Conrado Serrano García | Representante de la Central Campesina Lázaro Cárdenas de Río |
| 7. | Ernesto García Torres | Jefe de Programa de Fomento Pecuario y Sanidad Animal. Delegación estatal de SAGARPA |
| 8. | Ezequiel Carrillo Téllez | Presidente de la Federación de Propietarios Rurales del Estado de México |
| 9. | Ezequiel Contreras Contreras | Representante no gubernamental del CSP Ovinos Y Dirigente de la Unión Ganadera Regional Centro-Norte del Estado de México |
| 10. | Fernando Vergara Domínguez | Jefe Departamento Fomento Pesquero Delegación estatal de SAGARPA |
| 11. | Froilán Muciño Escalona | Encargado de los CSP Agrícolas. Secretaría de Desarrollo Agropecuario |
| 12. | Irais Obregón | Representante del Comité Ejecutivo Estatal de la Unión Campesina Democrática |
| 13. | Jaime Segura Lazcano | Subsecretario Agropecuario. Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Gobierno del Estado. |
| 14. | Jorge Alberto Colín | Representante no gubernamental del CSP Bovinos-carne |
| 15. | José Aguayo Herrera | Subdelegado Agropecuario. Delegación estatal de SAGARPA |
| 16. | José Rubén Dávila Mendoza | Director General de Agricultura. Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Gobierno del Estado. |
| 17. | Manuel Sánchez Estrada | Jefe CADER Tenancingo SAGARPA |
| 18. | María del Carmen Arcos | Subdelegado de Pesca Delegación estatal de |

Evaluación del Funcionamiento y Operación
Programa de Apoyo a la Participación de Actores
para el Desarrollo Rural (Fomento a la Organización Rural)

| No. | NOMBRE ENTREVISTADO | CARGO |
|-----|----------------------------|--|
| | Ávila | SAGARPA |
| 19. | Mario Sandoval Silvera | Delegado Estatal SAGARPA |
| 20. | Mario Tapia Rivera | Director General de Desarrollo Rural. Secretaría de Desarrollo Agropecuario |
| 21. | Miguel Ángel Martínez Real | Director General Pecuario. Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Gobierno del Estado. |
| 22. | Octavio Baray Terrazas | Jefe Programa de Fomento Agrícola y Sanidad Vegetal. Delegación estatal de SAGARPA |
| 23. | Oscar Castro Gurría | Representante no gubernamental del CSP Ornamentales |
| 24. | Patricia E. Baños Guevara | Coordinadora Estatal de Evaluación |
| 25. | Pedro Mijares Oviedo | Representante no gubernamental del CSP Durazno |
| 26. | Raúl Fernández Orozco | Gerente Estatal de FIRCO |
| 27. | Ricardo Gordillo Gálvez | Representante no gubernamental del CSP Apícola |
| 28. | Vicente Estrada Iniesta | Coordinador de Delegaciones Regionales. Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Gobierno del Estado. |

En el Estado de Michoacán

| No. | NOMBRE ENTREVISTADO | CARGO |
|-----|---------------------------------|--|
| 1. | Carlos Torres Robledo | Subdelegado Agropecuario. Delegación estatal de SAGARPA |
| 2. | Cynthia Meza | Encargada de la Coordinación Estatal de Evaluación |
| 3. | Edith Ramón | Jefe de Desarrollo Rural. Delegación estatal de SAGARPA |
| 4. | Eugenio Treviño | Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural. Delegación estatal de SAGARPA |
| 5. | Gerardo Castillo | Asesor Subsecretario de Fomento Productivo. Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado. |
| 6. | Jesús Ramón Torres | Jefe de Distrito de Desarrollo Rural 092; Morelia, Michoacán. Delegación estatal de SAGARPA |
| 7. | Lucía Morales | Facilitadora estatal de los Comités Sistema Producto |
| 8. | Odetta Guadalupe Nava Hernández | Directora de Organización y capacitación del Gobierno del Estado. |
| 9. | Osvaldo Rodríguez | Secretario Técnico Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado. |
| 10. | Pascual Sigala | Subsecretario de Desarrollo. Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado. |
| 11. | Productores | Representantes no gubernamentales de los Comités Sistema Producto Miel, Aguacate, Mango de Queréndaro, Zinapécuaro y Álvaro Obregón. |
| 12. | Vicente García Lara | Jefe de Fomento Agrícola. Delegación estatal de SAGARPA |

En el Estado de Morelos

| No. | NOMBRE ENTREVISTADO | CARGO |
|-----|---------------------------|---|
| 1. | Abraham Zabala | Vicepresidente Sistema Producto Amaranto |
| 2. | Alejandro Ibáñez | Subdelegado de Planeación de SAGARPA |
| 3. | Balfre Sánchez | Jefe de Programa de Planeación agropecuaria SAGARPA |
| 4. | Cecilia Rodríguez | Responsable de Programa Actores estado |
| 5. | Guillermo Galatria | Presidente Sistema Producto Amaranto |
| 6. | Jésica de León | Secretaría del consejo Sistema Producto Amaranto |
| 7. | José Guillermo Santamaría | Jefe de Distrito Zacatepec-Galiana |
| 8. | José Luis Arizmendi | Subdelegado Agropecuario de SAGARPA |
| 9. | Juan Ibáñez Olea | Sistema Producto Cítricos |
| 10. | Luis Granada | Representante Sistema Producto Ornamentales |
| 11. | Oralia Lozano | Facilitadora de Sistema Producto |
| 12. | Pedro Barreto | Técnico de organización Sistema Producto Amaranto |
| 13. | Roberto Ojeda | Secretario del FOFAE |
| 14. | Rogelio Espinoza | Director de la Unidad Técnica Operativa |
| 15. | Salvador Estrada | Coordinador de Evaluación |
| 16. | Santiago Valle | Jefe de CADER Cuernavaca |

En el Estado de Veracruz

| No. | NOMBRE ENTREVISTADO | CARGO |
|-----|-------------------------|---|
| 1. | Alfredo Delgado | Coordinador Estatal del sistema de información del sector rural (SISER) |
| 2. | Andrés Espejo | CADER Veracruz |
| 3. | Armando Arias | Subdelegado Agropecuario |
| 4. | Eduardo Remes | Jefe de Distrito de Veracruz |
| 5. | Evaristo Ovando Ramírez | Subdirector de Planeación y Sistema Producto. Instituto Veracruzano de Desarrollo rural |
| 6. | Francisco Rivera | Funcionario de coordinación de evaluación |
| 7. | Guillermo Palmeros Marí | Presidente de CSP Veracruz mango y de consejo estatal de productores de mango |
| 8. | Hilario Valenzuela | Coordinador de evaluación del estado |
| 9. | Jose Luis Caram | Presidente de COEPOR Veracruz |
| 10. | José Regalado | Subdelegado Pecuario Veracruz |
| 11. | Víctor Chagra | Director de Agricultura del estado de Veracruz |

En el Estado de Yucatán

| No. | NOMBRE ENTREVISTADO | CARGO |
|-----|---------------------|---|
| 1. | Darío Reyes | Asesor externo de Secretaría de desarrollo Rural del Estado |
| 2. | Francisco Roaro | Coordinador de Evaluación |
| 3. | Griselda Cantú | Secretaría ejecutiva del FOFAY Yucatán |
| 4. | Luis Alfaro | Jefe de Programa de apoyos al desarrollo rural, SAGARPA |
| 5. | Maricarmen Duarte | Subdelegada Agropecuaria |
| 6. | Renán Tolosa | Coordinador de operación de programas del estado |
| 7. | Roberto Moreno | Jefe distrito Tikul |
| 8. | Víctor Alcantar | Subdelegado de Pesca de SAGARPA |

Anexo 4

Guía para entrevistas y requerimientos de información

| | Ámbito de evaluación | INFORMACION REQUERIDA |
|---|---|--|
| A | Arreglo institucional para la operación del Programa Evaluar relación normativa y realidad respecto a cadena de decisiones (3 preguntas) | Por documentos: 1. Estudio de reingeniería institucional u Organigrama original y organigrama actual 2. Modificaciones efectuadas al “Reglamento Interno de la SAGARPA” del 2006 (Si corresponde) 3. Modificaciones efectuadas al “Manual de Organización General de la SAGARPA” del 2001 (Si corresponde) 4. Datos cuantitativos para obtener la dotación de personal según nivel: (Delegaciones, Distritos de Desarrollo Rural; CADER) y tipo de contrato (“planta y honorarios”), para los años 2008 y 2005 o un promedio de dotación por nivel y % promedio con contratos estables. Por entrevistas: 1. ¿Se hizo reingeniería institucional? 2. ¿Cuál es la cadena de decisiones y funciones hasta llegar al usuario? 3. ¿Con estado, como ocurre el proceso de convenio y qué flexibilidades existen para dar espacio a demanda estado? |
| B | Proceso de Presupuestación Evaluar Relación de proceso con problemas identificados (3 preguntas) | Por documentos: 1. Diagrama de proceso de presupuestación 2. Actas del COTEN donde se indique forma de decidir presupuesto Por entrevistas: 1. A Renato Olvera o Verónica Gutiérrez para conocer proceso de presupuestación 2. Con sectorialista de SHCP para ver proceso desde Hacienda y Congreso 3. Existe instancia de consenso o negociación de presupuesto entre actores involucrados |
| C | Planeación de la Operación del Programa Evaluar la existencia de sistema de planeación de la ejecución pensando en resultados (4 preguntas) | Por Documentos: 1. Plan de trabajo tipo o común y formatos 2. Manual de procedimientos, si existe. 3. Convenio y Anexo Técnico tipo o común 4. Cuadro de asignación de recursos por estados Por Entrevistas: 1. Como se implementa el uso de plan de trabajo (capacitación, etc.) 2. ¿Cuáles son los criterios para distribuir los recursos? 3. ¿Operan los procedimientos establecidos o se ajustan a realidad del estado? ¿Por qué se ajustan? 4. ¿Se da planeación participativa? ¿Cómo se entiende lo participativo? |
| D | Articulación de la operación del Programa con otros Programas Federales Evaluar si existe articulación con otros programas de SAGARPA y federales (2 preguntas) | Por Documentos: 1. Documento acuerdos entre programas si existen. 2. Normativa existe sobre articulación Por Entrevistas: 1. ¿Qué experiencias exitosas y fallidas existen de articulación? 2. ¿Existen los espacios y tiempos para articularse con otros programas? |

| | Ámbito de evaluación | INFORMACION REQUERIDA |
|---|--|---|
| E | Atención de la Población Objetivo <i>Evaluar si se atiende a la población objetivo definida como tal(2 preguntas)</i> | Por Documentos: 1. Documentos sobre criterios de focalización de población objetivo 2. Cuadro con organizaciones que demandan apoyo y las que reciben apoyo (% atención de demanda) Por Entrevistas: 1. ¿Existe más demanda de la apoyada? ¿Qué tipo de demanda es la más común? 2. ¿Lo que se ofrece da cuenta de lo que las organizaciones quieren demandar? |
| F | Orientación de los recursos del Programa <i>Evaluar los tipos de organizaciones y sus integrantes que se atienden (2 preguntas)</i> | Por Documentos: 1. Documentos sobre tipos de organizaciones atendidas (productores pequeños, grandes, insertos en los mercados, etc.) Por Entrevistas: 1. ¿Existen criterios de asignación que consideren tema étnico, juventud u otro? 2. ¿Por qué se asigna más recurso a Organizaciones Sociales que a Comités Sistema Producto? |
| G | Dictaminación de solicitudes y Proyectos <i>Evaluar existencia de criterios técnicos y procedimientos estandarizados para dictaminar (2 preguntas)</i> | Por Documentos: 1. Documentos sobre procedimiento de dictaminación (flujo de proceso) 2. Documento sobre prioridades de desarrollo a apoyar Por Entrevistas: 1. ¿Se cumplen los procedimientos existentes, y si no es así, por qué ocurre? ¿No sirven los procedimientos? 2. ¿Existen criterios técnicos elaborados en los estados para focalizar de acuerdo a prioridades estatales? |
| H | Cumplimiento del Proceso Operativo <i>Evaluar oportunidad de asignación, radicación y entrega de recursos de acuerdo a las ROP (5 preguntas)</i> | Por Documentos: 1. Calendario de asignación, radicación y límites de entrega de recursos: planificado y ejecutado 2. Informe físico-financiero tipo o común. Por Entrevistas: 1. ¿Se cumplen los tiempos establecidos? ¿Si no, por qué? Razones que deberían contemplarse para modificar calendario. 2. ¿Cómo evalúa la calidad de entrega (atención al usuario)? ¿Cuántos viajes debe realizar el usuario tipo para lograr el apoyo? ¿Es posible postular por Internet? 3. ¿Existe apoyo para formular la demanda? 4. ¿Existen todas las condiciones para que los usuarios accedan a apoyos? 5. ¿Existen mecanismos para obtener capital de operación o de enlace? |
| I | Seguimiento de los Apoyos <i>Evaluar existencia de mecanismos si apoyos son conservados, aplicados o utilizados (3 preguntas)</i> | Por Documentos: 1. Normativa de seguimiento, si existe. (pautas, formatos) 2. Personal destinado a seguimiento del Programa a nivel central y estados Por Entrevistas: 1. ¿Cómo se realiza seguimiento? 2. ¿Hay capacidad técnica y de RRHH para realizar este seguimiento? 3. ¿Qué modificaciones requiere el seguimiento que actualmente se hace? |
| | Monitoreo de la gestión del Programa | Por Documentos: 1. Ejemplo de informe de monitoreo 2. MML del Programa en estado. 3. Formatos del SISER que utilizan |

| | Ámbito de evaluación | INFORMACION REQUERIDA |
|---|--|--|
| J | Evaluar el registro y utilización de información relevante (4 preguntas) | <p>Por Entrevistas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Según los responsables del Programa, qué diferencias existen entre el concepto de seguimiento y monitoreo? ¿Este último lo entiende como registro de información? 2. ¿Cómo monitorean o de donde obtienen la información para dar cuenta de los indicadores de desempeño? 3. ¿Cómo se articulan con los profesionales informáticos para llevar el monitoreo? 4. ¿Son capacitados los funcionarios? 5. Ejemplo de uso de información para el mejoramiento del Programa. |
| K | <p>Sistematización de la información generada por el Programa</p> <p>Evaluar si sistematizan y retroalimentan (4 preguntas)</p> | <p>Por Documentos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ejemplo de sistematizaciones 2. MML del Programa en estado. 3. Formatos del SISER que utilizan <p>Por Entrevistas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Quiénes son los responsables de ingresar información, a los diferentes niveles? 2. ¿Quién administra el sistema? 3. ¿Qué mejoraría el sistema de información? 4. Ejemplo de uso de información para el mejoramiento del Programa. |
| L | <p>Transparencia y rendición de Cuentas</p> <p>Evaluar normativa y sistema de rendición de cuentas (6 preguntas)</p> | <p>Por Documentos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dirección Web donde se publica cuenta pública o donde se publicará 2. Existencia de documentos o Web donde se publican beneficiarios y rechazados 3. Normativa sobre rendición de cuentas adicional a las ROP. 4. Informes de Organizaciones beneficiarios sobre apoyos recibidos. <p>Por Entrevistas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cómo se rinde cuentas a nivel federal y en estados? ¿Cómo se usa la difusión? 2. ¿Qué rol juega el parlamento en la rendición? 3. ¿Qué rol juega la ciudadanía en la rendición? 4. ¿Qué falta para hacer mejor la rendición de cuentas y el accountability? 5. ¿Hay fácil acceso a información de rendición de cuentas? 6. ¿Las organizaciones realmente hacen informes sobre los apoyos recibidos y el uso que le han dado a los recursos? |
| M | <p>Calidad en el Servicio</p> <p>Evaluar percepción de usuarios del servicio recibido (4 preguntas)</p> | <p>Por Documentos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Usar documento de SAGARPA de evaluación de usuarios y funcionarios 2. Documento de evaluación calidad de servicio que se hubiere realizado <p>Por Entrevistas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Alguien mide la satisfacción de usuarios, directa o indirectamente? 2. ¿Qué instrumentos se usan para medir satisfacción? 3. ¿Si no se mide: que variables deberían utilizarse para medir? 4. ¿Cómo mediría Usted (Nacional, estado, CADER)? |
| N | <p>Incorporación de Mejoras en la Gestión del Programa</p> <p>Evaluar existencia de lecciones aprendidas (4 pregunta)</p> | <p>Por Entrevistas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Qué lecciones se pueden obtener del primer año de ejecución del Programa y de los programas originales? Ejemplos. 2. ¿Han utilizado o están pensando utilizar alguna lección para mejorar el Programa? 3. ¿Qué cosas pueden atentar contra la incorporación de mejoras del Programa? 4. ¿Cómo mediría Usted (Nacional, estado, CADER)? |

Anexo 5

Cierre de ejercicio SAGARPA 2008

PROGRAMA ESPECIAL PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE PROYECTO Y CIERRE PRELIMINAR 2008 Millones de pesos

| RAMO PROGRAMA COMPONENTE | PROYECTO | | CIERRE PRELIMINAR 2008 |
|--|-----------------|-----------------|------------------------------|
| | SAGARPA | SHCP | |
| Ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación | 58,384.7 | 58,369.9 | 63,168.3 |
| Programa para la adquisición de activos productivos | 10,298.7 | 10,298.7 | 11,701.2 |
| Alianza para el Campo | 10,298.7 | 10,298.7 | 11,701.2 |
| Agrícola | 4,651.6 | 4,651.6 | 4,231.9 |
| Ganadero | 1,891.5 | 1,891.5 | 1,616.5 |
| Pesca | 755.6 | 755.6 | 850.8 |
| Desarrollo Rural | 3,000.0 | 3,000.0 | 2,607.8 |
| Fondo Emergente para la Estabilización de la Comercialización en Porcinos | 0.0 | 0.0 | 264.1 |
| Prog. de Apoyo Emergente para la Adquisición de Granos Forrajeros de Producción Nal. | 0.0 | 0.0 | 558.9 |
| PROMAF | 0.0 | 0.0 | 1,571.1 |
| Programa de Apoyos Directos al Campo | 16,678.0 | 16,678.0 | 14,198.6 |
| PROCAMPO | 13,008.8 | 13,008.8 | 12,602.6 |
| Ley de Capitalización | 3,669.2 | 3,669.2 | 1,596.0 |
| Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural | 2,686.0 | 2,686.0 | 2,721.2 |
| Apoyo a intermediarios financieros | 329.1 | 329.1 | 398.1 |
| Garantías y Otros Apoyos | 2,356.9 | 2,356.9 | 2,323.1 |
| Programa de atención a problemas estructurales | 11,343.8 | 11,343.8 | 11,298.0 |
| Diesel agropecuario y marino y gasolina ribereña | 2,464.1 | 2,464.1 | 2,738.9 |

Evaluación del Funcionamiento y Operación
Programa de Apoyo a la Participación de Actores
para el Desarrollo Rural (Fomento a la Organización Rural)

| RAMO PROGRAMA COMPONENTE | PROYECTO | | CIERRE PRELIMINAR 2008 |
|--|----------------|----------------|------------------------------|
| | SAGARPA | SHCP | |
| Reconversión Productiva | 251.6 | 251.6 | 215.7 |
| Fondo para la Estabilización de la Comercialización de la Leche | 0.0 | 0.0 | 200.0 |
| Productividad | 270.0 | 270.0 | 0.0 |
| Apoyo al ingreso objetivo y a la comercialización | 8,358.1 | 8,358.1 | 8,143.4 |
| Programa de soporte | 2,493.1 | 2,443.1 | 4,954.0 |
| Sanidades e inocuidad | 1,919.4 | 1,919.4 | 2,724.2 |
| Sistema nacional de información para el desarrollo rural sustentable (SNIDRUS) | 83.7 | 83.7 | 250.8 |
| Capacitación y servicios de asistencia técnica, innovación y transferencia de tecnología | 430.0 | 380.0 | 1,618.2 |
| Fortalecimiento al Sector Ahorro Popular | 0.0 | 0.0 | 62.9 |
| Pesca y Acuicultura | 0.0 | 0.0 | 41.5 |
| Planeación y prospectiva | 30.0 | 30.0 | 30.0 |
| Promoción de exposiciones y ferias | 30.0 | 30.0 | 226.4 |
| Programa de Atención a Contingencias Climatológicas | 500.0 | 500.0 | 641.4 |
| Contingencias Climatológicas | 500.0 | 500.0 | 641.4 |
| Programas de apoyo a la participación de actores para el desarrollo rural | 275.0 | 275.0 | 495.6 |
| Apoyo a Organizaciones Sociales | 175.0 | 175.0 | 384.3 |
| Organismos Territoriales (Comités Sistema Producto) | 100.0 | 100.0 | 111.3 |
| Programas de educación e investigación | 3,751.3 | 3,751.3 | 3,711.2 |
| Programa de uso sustentable de recursos naturales para la producción Primaria | 4,545.2 | 4,545.2 | 5,447.1 |
| Conservación y uso sustentable de suelo y agua (Incluye 150 mp para el Distrito Federal) | 156.0 | 156.0 | 893.5 |
| Programa Ganadero (PROGAN) | 3,700.0 | 3,700.0 | 3,660.8 |
| Recursos biogenéticos y biodiversidad | 70.0 | 70.0 | 100.6 |
| Conversión de cultivos en el paquete tecnológico | 0.0 | 0.0 | 170.4 |
| Bioenergía y fuentes alternativas | 200.0 | 200.0 | 48.0 |
| Pesca | 419.2 | 419.2 | 573.8 |
| Gasto administrativo | 5,813.6 | 5,848.8 | 8,000.1 |

Anexo 6

Hoja de Evaluación a organizaciones solicitantes para dictamen

Hoja de Evaluación a Organizaciones solicitantes para dictamen

Organización

Técnico Evaluador

| | | | | |
|---|--------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Oportunidad en la entrega de solicitudes | | | | |
| Del 1 al 20 de marzo | Del 21 de marzo al 10 de abril | Del 11 al 30 de abril | Con observaciones | <input type="checkbox"/> |
| 4 3 | 3 2 | 2 1 | Sin Observaciones | |
| No de Agremiados declarados | | | | |
| 1 a 10,000 | 10,001 a 1'000,000 | 1'000,001 a + | No. De Agremiados | <input type="checkbox"/> |
| 2 | 3 | 1 | | |
| Representatividad | | | | |
| <i>Según número de estados en los que se demuestre representatividad</i> | | | | |
| Hasta 10 Edos. | 11 a 20 Edos. | 21 a 32 Edos. | | <input type="checkbox"/> |
| 1 | 2 | 3 | | |
| Beneficio a las mujeres | | | | |
| <i>Total mujeres / Total Agremiados * 100</i> | | | | |
| Menos del 30% | Del 31% al 60% | Del 61% al 100% | | <input type="checkbox"/> |
| 1 | 2 | 3 | | |
| Tipología de agremiados | | | | |
| <i>Σ Jóvenes, Indígenas, Discap y 3a Edad / Total Agremiados * 100</i> | | | | |
| Menos del 30% | Del 30% al 60% | Del 61% al 100% | | <input type="checkbox"/> |
| 1 | 2 | 3 | | |
| Impacto Económico y social (Beneficio a Municipios) | | | | |
| <i>Total de Municipios de Alta y Muy Alta Marginación / Total de Municipios * 100</i> | | | | |
| Hasta 20% | 21 a 40% | 41 a 60% | 61 a 80% | 81 a 100% |
| Muy bajo | bajo | medio | alto | muy alto |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Impacto Económico y social (PAF) | | | | |
| <i>Σ Profesionalización, Difusión, Equipamientos y Gastos Operativos / 4</i> | | | | |
| Profes | Difus | Equip | Gastos Op | Promedio |
| Bueno 3 | Bueno 3 | Bueno 3 | Bueno 3 | <input type="checkbox"/> |
| Regular 2 | Regular 2 | Regular 2 | Regular 2 | |
| Malo 1 | Malo 1 | Malo 1 | Malo 1 | |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | |

Método de Evaluación

1.- Se califica cada organización asignando puntos en cada uno de los criterios de evaluación que a continuación

| | | |
|---|----------------------------------|----------------------------------|
| Oportunidad en la entrega de solicitudes | <input type="text" value="x"/> | De 1 a 4 puntos |
| Membresía | <input type="text" value="x"/> | De 1 a 3 puntos |
| Representatividad | <input type="text" value="x"/> | De 1 a 3 puntos |
| Beneficio a las mujeres | <input type="text" value="x"/> | De 1 a 3 puntos |
| Tipología de agremiados | <input type="text" value="x"/> | De 1 a 3 puntos |
| Impacto Económico y social (Beneficio a Municipios) | <input type="text" value="x"/> | De 1 a 5 puntos |
| Impacto Económico y social (PAF) | <input type="text" value="x"/> | De 1 a 3 puntos |
| | <input type="text" value="Σ x"/> | De 7 a 24 puntos en total |

2.- Para cada organización, se considerarán factores basados en criterios históricos, asignando para cada caso, un valor de 0.25 por factor, según sea positivo el factor.

| | | |
|--|----------------------------------|--|
| | Valor | |
| a) Historial | | |
| - Tuvo oportunidad en la entrega de compromisos del año inmediato anterior | <input type="text" value="f"/> | Se inicia con un valor 0.25 cada uno, que podrá disminuir hasta 0, según haya obtenido resultados negativos cada |
| - Comportamiento en ejercicios anteriores | <input type="text" value="f"/> | |
| - Actitud hacia el sector (colaboración) | <input type="text" value="f"/> | |
| - Afinidad u orden | <input type="text" value="f"/> | |
| b) Resultado con el Órgano Interno de Control (OIC) | | |
| - Fue observado | <input type="text" value="f"/> | |
| - Con observaciones solventadas | <input type="text" value="f"/> | |
| - Reintegró | <input type="text" value="f"/> | |
| - Pago de Pena convencional | <input type="text" value="f"/> | |
| | <input type="text" value="Σ f"/> | |

Nota: Si una organización no fue auditada por recién ingreso en el último ejercicio, no podrá sumar puntos

3.- Al total de puntos obtenidos por los criterios (Σx), le será restado un valor de 7, que corresponde a la asignación mínima que obtiene por default y el resultado será multiplicado por el valor obtenido de los factores históricos (Σf)

4.- Se considerará el valor total obtenido en el tabulador de montos (que deberá ratificar la CRyS), para determinar el monto a asignar en el presente ejercicio.

Consideraciones:

Se utilizan los criterios enunciados por las Reglas de Operación

Se fundamentan en objetivos establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial

Se fundamenta el objetivo de las Reglas de Operación de Fortalecer a las organizaciones

Con la aplicación de los factores pueden asignarse montos a las organizaciones sin rebasar demasiado los montos anteriores

Se hace uso de recomendaciones emitidas por el órgano Interno de Control

Tabulador de montos
(Puntaje máximo a obtener)

| Propuesta Matemática Simple | |
|------------------------------------|------------------------|
| Puntos | Monto a asignar |
| 1 | 208,333.33 |
| 2 | 416,666.67 |
| 3 | 625,000.00 |
| 4 | 833,333.33 |
| 5 | 1,041,666.67 |
| 6 | 1,250,000.00 |
| 7 | 1,458,333.33 |
| 8 | 1,666,666.67 |
| 9 | 1,875,000.00 |
| 10 | 2,083,333.33 |
| 11 | 2,291,666.67 |
| 12 | 2,500,000.00 |
| 13 | 2,708,333.33 |
| 14 | 2,916,666.67 |
| 15 | 3,125,000.00 |
| 16 | 3,333,333.33 |
| 17 | 3,541,666.67 |
| 18 | 3,750,000.00 |
| 19 | 3,958,333.33 |
| 20 | 4,166,666.67 |
| 21 | 4,375,000.00 |
| 22 | 4,583,333.33 |
| 23 | 4,791,666.67 |
| 24 | 5,000,000.00 |

| Propuesta redondeada | |
|-----------------------------|------------------------|
| Puntos | Monto a asignar |
| 1 | 200,000.00 |
| 2 | 400,000.00 |
| 3 | 600,000.00 |
| 4 | 800,000.00 |
| 5 | 1,000,000.00 |
| 6 | 1,200,000.00 |
| 7 | 1,400,000.00 |
| 8 | 1,600,000.00 |
| 9 | 1,800,000.00 |
| 10 | 2,000,000.00 |
| 11 | 2,200,000.00 |
| 12 | 2,500,000.00 |
| 13 | 2,700,000.00 |
| 14 | 2,900,000.00 |
| 15 | 3,100,000.00 |
| 16 | 3,300,000.00 |
| 17 | 3,500,000.00 |
| 18 | 3,700,000.00 |
| 19 | 3,900,000.00 |
| 20 | 4,100,000.00 |
| 21 | 4,300,000.00 |
| 22 | 4,500,000.00 |
| 23 | 4,700,000.00 |
| 24 | 5,000,000.00 |

Estos valores serán determinados por la CRyS

Anexo 7

Informe de visita de seguimiento



**PROGRAMA DE APOYO A LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES
PARA EL DESARROLLO RURAL
(FOMENTO A LA ORGANIZACIÓN RURAL)**

ORGANIZATE 2008 ⁽¹⁾

Componente de atención a las Organizaciones Sociales

Informe de la Visita de Seguimiento

Fecha: ____ de ____ de 2008

Nombre de la organización: _____

Domicilio fiscal: _____

| Entrevistados: | Nombre | Cargo |
|----------------|--------|-------|
| | _____ | _____ |
| | _____ | _____ |
| | _____ | _____ |

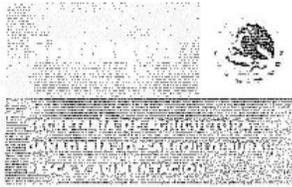
Datos Económicos Básicos

Monto autorizado para el ejercicio 2008: \$ _____

En caso de no haber sido apoyado con la totalidad de los recursos solicitados, detalle la adecuación realizada a su PAF, conforme al monto autorizado:

| Concepto | Modificado | |
|--------------------------------|------------|---|
| | \$ | % |
| 1.- Profesionalización | | |
| Contratación | | |
| 2.- Equipamiento | | |
| Mantenimiento y conservación | | |
| 3.- Difusión | | |
| 4.- Gastos de Operación | | |
| Total | | |

"Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente."



**PROGRAMA DE APOYO A LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES
 PARA EL DESARROLLO RURAL
 (FOMENTO A LA ORGANIZACIÓN RURAL)**

ORGANIZATE 2008 ⁽¹⁾

Componente de atención a las Organizaciones Sociales

Informe de la Visita de Seguimiento

Avance Físico

Considerando el PAF modificado, detalle la estimación del avance realizado al momento de esta visita, por cada uno de los conceptos de gasto:

| Concepto | Realizado | | | | Observaciones del entrevistador |
|---------------------------------|----------------------------|-----------------------|------------|----|---------------------------------|
| | \$ Avance Financiero | % Avance físico | Diferencia | | |
| | | | \$\$ | %% | |
| 1.- Profesionalización | | | | | |
| Contratación | | | | | |
| 2.- Equipamiento | | | | | |
| Mantenimiento y conservación | | | | | |
| 3.- Difusión | | | | | |
| 4.- Gastos de Operación | | | | | |
| Total | | | | | |

¿Cuándo considera terminar la ejecución del PAF?

¿Cuándo considera que presentará el informe final?

"Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente."



**PROGRAMA DE APOYO A LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES
PARA EL DESARROLLO RURAL
(FOMENTO A LA ORGANIZACIÓN RURAL)**

ORGANIZATE 2008 ⁽¹⁾

Componente de atención a las Organizaciones Sociales

Informe de la Visita de Seguimiento

1.- Profesionalización

Detalle la información contenida en el **Anexo 1**

Defina brevemente los alcances y metas a obtener con el programa de profesionalización implementado?

En caso de participar el próximo año en el ORGANIZATE, ¿tiene previsto considerar nuevamente el concepto de profesionalización o el de capacitación?

Sí _____ No _____ Por qué? _____

¿En qué tiempo prevé concluir con la profesionalización de sus cuadros técnicos?

¿Qué áreas de oportunidad tiene previsto abarcar la organización, una vez concluida la profesionalización?

¿Conoce usted las instancias públicas o privadas, que pueden apoyar proyectos desarrollados en dichas áreas y que redunden en beneficios hacia la organización?

"Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente."

3



**PROGRAMA DE APOYO A LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES
PARA EL DESARROLLO RURAL
(FOMENTO A LA ORGANIZACIÓN RURAL)**

ORGANIZATE 2008 ⁽¹⁾

Componente de atención a las Organizaciones Sociales

Informe de la Visita de Seguimiento

Si ya concluyó alguna profesionalización:

¿Cómo se han materializado los conocimientos y habilidades adquiridos, financiados con recursos del Programa ORGANIZATE?

¿En qué instancias ha solicitado apoyo, aprovechando los nuevos conocimientos y habilidades?

¿Ha establecido indicadores de desempeño para el personal profesionalizado?

Si _____ No _____ Cuales? _____

¿Ha implementado mecanismos para la permanencia del personal profesionalizado dentro de la organización y para que aplique los conocimientos adquiridos en beneficio de la organización, sus objetivos y sus agremiados?

Si _____ Cuales? _____
No _____ Por qué? _____

¿Ha establecido mecanismos que permitan permear los conocimientos y habilidades del personal profesionalizado hacia los cuadros técnicos de la organización?

Si _____ No _____ Cuales? _____

"Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente."



**PROGRAMA DE APOYO A LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES
PARA EL DESARROLLO RURAL
(FOMENTO A LA ORGANIZACIÓN RURAL)**

ORGANIZATE 2008 ⁽¹⁾

Componente de atención a las Organizaciones Sociales

Informe de la Visita de Seguimiento

Profesionalización (Contratación de Personal)

Detalle la información del personal contratado en el **Anexo 2**

¿Se realizó una evaluación entre las actividades a realizar y los salarios mínimos profesionales, para determinar el sueldo del personal contratado?

Si No Por qué? _____

¿Cuenta con un contrato suscrito por cada prestador de servicios?

Si No Por qué? _____

¿Actualmente se realiza la retención de impuestos correspondiente?

Si No Por qué? _____

¿Cuenta con los comprobantes?

Si No Por qué? _____

"Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente."



**PROGRAMA DE APOYO A LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES
PARA EL DESARROLLO RURAL
(FOMENTO A LA ORGANIZACIÓN RURAL)**

ORGANIZATE 2008 ⁽¹⁾

Componente de atención a las Organizaciones Sociales

Informe de la Visita de Seguimiento

2.- Equipamiento

¿De qué manera determinó sus necesidades para ese rubro?

Considerando el monto que fue autorizado: ¿cuáles son los Estados de la República Mexicana, en que la organización tenga representación y que se verán beneficiados con el equipamiento?

¿Los bienes adquiridos se encuentran inventariados?

Si No Por qué? _____

¿Ha considerado que los bienes adquiridos y los gastos realizados en este rubro no podrán ser solicitados nuevamente en el caso de presentar solicitud para el próximo ejercicio?

Si No Por qué? _____

Detalle la información contenida en el **Anexo 3**

"Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente."



**PROGRAMA DE APOYO A LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES
PARA EL DESARROLLO RURAL
(FOMENTO A LA ORGANIZACIÓN RURAL)**

ORGANIZATE 2008 ⁽¹⁾

Componente de atención a las Organizaciones Sociales

Informe de la Visita de Seguimiento

Equipamiento (Mantenimiento y conservación)

En razón del monto autorizado, ¿tiene previsto realizar gastos en los conceptos de mantenimiento y conservación de sus instalaciones?

Si _____ No _____ Cuales? _____

¿Cuenta con un antecedente documental y/o diagnóstico que refleje la necesidad de efectuar el mantenimiento?

Si _____ No _____ Por qué? _____

¿Se puede dar constancia de gastos ejercidos en mantenimiento y conservación de las instalaciones?

Si _____ No _____ Por qué? _____

Detalle la información del **Anexo 4**

"Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente."



**PROGRAMA DE APOYO A LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES
PARA EL DESARROLLO RURAL
(FOMENTO A LA ORGANIZACIÓN RURAL)**

ORGANIZATE 2008 ⁽¹⁾

Componente de atención a las Organizaciones Sociales

Informe de la Visita de Seguimiento

3.- Difusión

¿Al momento de la visita ha realizado eventos de difusión?

Sí _____ Cuales? _____
No _____ Por qué? _____

¿Cuenta con un diagnóstico que le permitiera realizar este tipo de eventos?

Sí _____ No _____ Por qué? _____

¿Cuenta con un programa de difusión sobre las actividades que realiza la organización en este rubro?

Sí _____ No _____ Por qué? _____

¿Cuáles son los criterios utilizados para priorizar los temas a difundir?

¿Qué beneficios representará para la organización, la difusión desarrollada o que se desarrollara?

¿Los resultados obtenidos representan un beneficio hacia el sector agropecuario?

Sí _____ No _____ Cuales? _____

Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente.



**PROGRAMA DE APOYO A LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES
PARA EL DESARROLLO RURAL
(FOMENTO A LA ORGANIZACIÓN RURAL)**

ORGANIZATE 2008 ⁽¹⁾

Componente de atención a las Organizaciones Sociales

Informe de la Visita de Seguimiento

¿Podría mencionara alguna meta o prioridad del sector agropecuario en México

Si _____ No _____ Cuales? _____

¿Realizó lo estipulado en el convenio de Concertación, referente a plasmar la identidad de la SAGARPA en los eventos realizados, así como en la documentación impresa (folletos, trípticos, mantas, etc.)?

Si _____ No _____ Por qué? _____

¿Cuenta con la evidencia?

Si _____ No _____ Por qué? _____

Detalle la información contenida en el **Anexo 5**

Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente.



**PROGRAMA DE APOYO A LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES
PARA EL DESARROLLO RURAL
(FOMENTO A LA ORGANIZACIÓN RURAL)**

ORGANIZATE 2008 ⁽¹⁾

Componente de atención a las Organizaciones Sociales

Informe de la Visita de Seguimiento

4.- Gastos de Operación

Al momento de la visita ¿Qué monto ha ejercido en Gastos de Operación?

¿La ejecución de este rubro está considerado hasta el mes de diciembre?

Si _____ No _____ Por qué? _____

En caso de negativa: ¿Cómo considera cubrir estos conceptos?

¿Tiene algún comentario?

"Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente."



**PROGRAMA DE APOYO A LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES
PARA EL DESARROLLO RURAL
(FOMENTO A LA ORGANIZACIÓN RURAL)**

ORGANIZATE 2008 ⁽¹⁾

Componente de atención a las Organizaciones Sociales

Informe de la Visita de Seguimiento

Aspectos Generales del Programa

¿Considera que el programa atiende las necesidades propias de la organización?

Sí _____ No _____ Por qué? _____

¿Cómo considera la promoción y difusión del Programa por parte de la SAGARPA hacia las organizaciones del sector?

Suficiente _____ Escasa _____ Por qué? _____

¿Existen temas que considere deba atender el Programa, a favor de las organizaciones sociales?

Sí _____ No _____ Cuáles? _____

¿Qué reformas sugiere en caso de modificaciones a las Reglas de Operación?

Considerando que el objetivo del programa es apoyar la consolidación de la organización para su efectiva participación consultiva en la instrumentación de políticas, planes y programas de desarrollo rural, ¿Cómo ha orientado los resultados en la ejecución del PAF para contribuir con el mismo?

Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente.



**PROGRAMA DE APOYO A LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES
PARA EL DESARROLLO RURAL
(FOMENTO A LA ORGANIZACIÓN RURAL)**

ORGANIZATE 2008 ⁽¹⁾

Componente de atención a las Organizaciones Sociales

Informe de la Visita de Seguimiento

¿Cuáles son los mecanismos con que cuenta la organización para registrar y representar los intereses de sus agremiados?

¿Cuenta con la evidencia de ello?

Como agrupación que representa los intereses de sus integrantes, enuncie los espacios y/o foros de consulta y participación en los que ha interactuado con el Gobierno Federal.

En caso de respuesta negativa, detalle por qué no ha participado

¿Ha realizado alguna propuesta para crear, modificar o eliminar alguna política, plan y/ o programa de desarrollo?

Si _____ Cuales? _____
No _____ Por qué? _____

¿Tiene previsto hacerlo (o seguir haciéndolo) en lo que resta del ejercicio 2008, y para el siguiente ejercicio?

"Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente."



**PROGRAMA DE APOYO A LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES
PARA EL DESARROLLO RURAL
(FOMENTO A LA ORGANIZACIÓN RURAL)**

ORGANIZATE 2008 ⁽¹⁾

Componente de atención a las Organizaciones Sociales

Informe de la Visita de Seguimiento

¿Cuáles considera que son los beneficios del programa en la componente de atención a organizaciones sociales?

¿Tiene alguna duda sobre el folleto denominado Paso a Paso que fue diseñado para apoyar a los beneficiarios del Programa en la elaboración del Informe Final?

| Entrevistadores | Nombre y firma | Entrevistados |
|-----------------|----------------|---------------|
| _____ | _____ | |
| _____ | _____ | |
| _____ | _____ | |

Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente.



**PROGRAMA DE APOYO A LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES
 PARA EL DESARROLLO RURAL
 (FOMENTO A LA ORGANIZACIÓN RURAL)**

ORGANIZATE 2008 ⁽¹⁾

Componente de atención a las Organizaciones Sociales

Informe de la Visita de Seguimiento

CONCLUSIONES

Para el entrevistador en el análisis de la información:

ORGANIZACIÓN: _____

Solicitar copia de la documentación comprobatoria del gasto considerando del 30 al 50% del gasto ejercido a la fecha de la visita, verificando que sea original y abarcando todos los rubros del PAF.

La documentación comprobatoria entregada cumple con siguientes los requisitos fiscales?

- | | | |
|---|----------|----------|
| a) Nombre o razón social del prestador que expide | SI _____ | No _____ |
| b) Cédula fiscal autorizada por la SHCP | SI _____ | No _____ |
| c) Número de folio | SI _____ | No _____ |
| d) Concepto de gasto | SI _____ | No _____ |
| e) Monto en letra y número del gasto | SI _____ | No _____ |
| f) Vigencia de la factura | SI _____ | No _____ |
| g) Nombre de la organización social beneficiada | SI _____ | No _____ |

La fecha de expedición de la documentación comprobatoria del gasto es posterior a la fecha del depósito en la cuenta bancaria?

SI _____ No _____ Notas _____

Conclusiones de la Visita:

Seguimiento a desarrollar

"Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente."

Anexo 8

Sistema de Calificación de la demanda de usuarios (Propuesta)¹³⁴

| Conceptos | Descripción | Calificación |
|---|---|--------------|
| a) Años de constitución legal | Antigüedad en la formalización. | |
| b) Objeto social | Representación de sus agremiados en los foros e instancias creadas para la participación del sector rural. (Art. 143 de la LDRS). | |
| c) Representatividad | <p>1. Organizaciones Sociales: influencia en 5 ó más estados;</p> <p>2. Comités Sistema Producto: representatividad de 2 o más eslabones de la cadena.</p> <p>**Valoración más alta si se ubica dentro de las zonas de mayor marginación donde tengan representatividad.</p> | |
| d) Número de integrantes (beneficiarios) | <p>1. Organizaciones Sociales: Se presenta claramente el número de personas que conforman la organización social desagregado por género (hombres y mujeres) y, por grupo prioritario: mujeres, jóvenes, indígenas, personas con capacidades diferentes y personas de la tercera edad; 2. Comités Sistema Producto se presenta claramente el número de productores y otros actores beneficiarios del Programa.</p> | |
| 7. Impactos | <p>1. Organizaciones Sociales: Se valorará el Impacto Social. El proyecto presentado justifica el impacto social sobre las condiciones de vida de sus asociados.</p> <p>2. Comités Sistema Producto. Se valorarán los Impactos sociales y económicos sobre el Comité Sistema Producto y los diferentes eslabones que lo componen.</p> | |
| Plan Anual de Fortalecimiento (Lineamientos para la elaboración del Plan Anual de Fortalecimiento, PAF) | <p>a) Objetivos estratégicos y metas.</p> <p>b) Programa de apoyos para la difusión, equipamiento y operación.</p> <p>c) Programa para la contratación de personal especializado para la profesionalización en gestión organizacional.</p> <p>d) Intercambio y comunicación.</p> <p>e) Informe de anual de resultados.</p> <p>f) Número de agremiados, desagregados por género, grupo vulnerable y estado.</p> <p>g) Directorio.</p> | |
| | Calificación global: | |

¹³⁴ Propuesta para Informe de Evaluación del Diseño del Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural, 2008.

Evaluación del Funcionamiento y Operación
 Programa de Apoyo a la Participación de Actores
 para el Desarrollo Rural (Fomento a la Organización Rural)

| COMPONENTE DE ORGANIZACIONES SOCIALES | | | | | |
|--|---|----------------------|---|--|-----------------|
| Representatividad | SISTEMA DE CALIFICACION PARA LA PRIORIZACION DE LA DEMANDA | | | | Monto Máximo |
| | CALIFICACION OBTENIDA | | | | |
| | Número de beneficiarios e inclusión de grupos prioritarios | Impactos Sociales | Plan Anual de Fortalecimiento | | |
| Difusión, equipamiento y operación | | | Profesionalización en gestión organizacional | | |
| En 5 Entidades Federativas | | | | | \$ |
| En más de 5 y hasta 10 Entidades Federativas | | | | | \$ |
| En más de 10 Entidades Federativas | | | | | \$ |

Anexo 9 Padrón de beneficiarios y montos otorgados

Componente de Apoyo a las Organizaciones Sociales

| Nombre | 2008 |
|--|-----------|
| Alternativa Ciudadana en Acción, A.C. | 1,500,000 |
| Autogestión Campesina Frente Popular de Lucha de Zacatecas, A.C. | 3,200,000 |
| Asociación Cívico Educativo, A.C. | 500,000 |
| Agenda Ciudadana Fundación para el Desarrollo, A.C. | 1,500,000 |
| Asociación Comunitaria Morelense, A.C. | 1,000,000 |
| ACTIVARTE, A.C. | 300,000 |
| Agroproductores para el Desarrollo de Chiapas, A.C. | 1,500,000 |
| Agencia para el Desarrollo Local Tatatila, A.C. | 300,000 |
| Alianza Demócrata Social, A.C. | 300,000 |
| Asociación Guanajuatense para el Desarrollo Rural, A.C. | 300,000 |
| Alternativas Integrales para el Desarrollo de los Empresarios Sociales, A.C. | 300,000 |
| Alianza Campesina del Noroeste, A.C. | 5,000,000 |
| Alianza por la Democracia, A.C. | 600,000 |
| Asociación Mexicana de Mujeres Organizadas en Red, A.C. | 1,000,000 |
| Asociación Mexicana de Pequeños Productores de Ganado y del Campo AMPPGC, A.C. | 1,000,000 |
| Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social, A.C. | 700,000 |
| Alianza Nacional Agropecuaria Comercializadores y Consumidores, A.C. | 2,500,000 |
| Alianza Nacional Agraria y Transportes Ejidales, A.C. | 800,000 |
| Asociación Nacional Campesina e Indígena de Adultos Mayores, A.C. | 1,500,000 |
| alianza nacional contra el desempleo, falta de vivienda, apoyo a los discapacitados, apoyo al campo y a la inseguridad a c | 300,000 |
| Alianza Nacional Agropecuaria Comercializadores y Consumidores, A.C. | 2,500,000 |
| Asociación Nacional de Fondos de Aseguramiento, A.C. | 1,200,000 |
| Asociación Nacional de Impulso al Desarrollo Rural Sustentable, A.C. | 300,000 |
| Asociación Nacional de Productores Agropecuarios, A.C. | 3,500,000 |
| Asociación Nacional del Sector Agropecuario y Campesino, A.C. | 2,500,000 |
| Asociación de Producción Agropecuaria Manuel María Lombardi, A.C. | 300,000 |
| Asociación Para el Progreso y la Democracia de México, A.C. | 500,000 |
| Asociación Pecuaria Integral, A.C. | 500,000 |
| Arar, Acción Rural para el Campo, A.C. | 1,449,000 |
| Asociación Regional de Mujeres Apícolas A.C. | 1,000,000 |
| Asociación Regional de Pequeños Productores de Aguacate, A.C. | 1,000,000 |
| Asociación de Empresarios Sociales Urbanos y Rurales, A.C. | 750,000 |
| Acuacultivos Sierra Gorda, A.C. | 500,000 |
| Asociación de Silvicultores Indígenas Campesinos y Pequeños Propietarios de Tapachula, Chiapas, A.C. | 300,000 |
| Asociación para el Mejoramiento de la Vida Rural de México, A.C. | 1,000,000 |
| Asociación Estatal de Silvicultores de Indígenas Campesinos y Pequeños Propietarios de Tabasco, A.C. | 300,000 |
| Asociación de Productores de Hortalizas en Invernaderos de Sonora, A.C. | 1,500,000 |
| Acción con Todos los Mexicanos, A.C. | 300,000 |
| Bienestar con Equidad y Desarrollo Social en la Cuenca del Papaloapan, A.C. | 800,000 |
| Cajeme Humaya, A.C. | 1,200,000 |
| Confederación Agrarista Mexicana "Prof. Francisco Hernández Mercado", A.C. | 3,500,000 |
| Campesinos Agropecuarios Mexicanos de Productores Organizados, A.C. | 2,000,000 |

Evaluación del Funcionamiento y Operación
Programa de Apoyo a la Participación de Actores
para el Desarrollo Rural (Fomento a la Organización Rural)

| Nombre | 2008 |
|--|-------------|
| Congreso Agrario Permanente Nacional, A.C. | 3,000,000 |
| Central Campesina Cardenista, A.C. | 3,750,000 |
| Conciencia Ciudadana y Desarrollo Integral, A.C. | 300,000 |
| Centro de Educación Política, A.C. | 2,400,000 |
| Centro Nacional de Capacitación Evaluación y Certificación, A.C. | 800,000 |
| Centros de Servicios Social para el Apoyo Comunitario CESSAC, A.C. | 300,000 |
| Centro de Estudios de Tecnologías Apropriadas para México, A.C. | 500,000 |
| Derechos Humanos de la Mujer Chinanteca, A.C. | 600,000 |
| Colegio de Ingenieros Agrónomos de México, A.C. | 300,000 |
| Consejo Indígena Estatal, A.C. | 1,500,000 |
| Consejo Integrador de Grupos Campesinos Organizados, A.C. | 1,500,000 |
| Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos, A.C. | 3,800,000 |
| Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos - Democrática A.C. | 500,000 |
| Consejo Indígena Permanente, A.C. | 1,000,000 |
| Círculo de Profesionistas, A.C. | 4,000,000 |
| Consejo Indígena Regional de la Cuenca del Papaloapan, A.C. | 500,000 |
| Ciudadanos por Colima, A.C. | 500,000 |
| Ciudadanos por México, A.C. | 1,500,000 |
| Colectivo de Mujeres Productivas A.C. | 300,000 |
| Confederación Nacional Campesina de Indígenas y Productores Rurales, A.C. | 1,500,000 |
| Consejo Nacional de Empresas Campesinas, A.C. | 2,500,000 |
| Coordinadora Nacional Plan de Ayala, A.C. | 3,200,000 |
| Confederación Nacional de Propietarios Rurales, A.C. | 5,000,000 |
| Central Nacional Rural y Social de México, A.C. | 800,000 |
| Coordinadora de Comités Estatales de Sanidad Vegetal, A.C. | 300,000 |
| Consenso y Operación Ciudadana, A.C. | 300,000 |
| Central de Organizaciones Campesinas y Populares, A.C. | 2,000,000 |
| Convergencia de Organizaciones Democráticas, A.C. | 300,000 |
| Coalición de Ganaderos Unidos, A.C. | 1,500,000 |
| Colectivo Nacional Campesino e Indígena, A.C. | 1,000,000 |
| Coordinación Nacional para el Desarrollo Rural, A.C. | 1,000,000 |
| Comisión Nacional de Financiamiento y Desarrollo de Organizaciones Agrícolas y Ganaderas, A.C. | 300,000 |
| Consejo Nacional Agropecuario y Forestal, A.C. | 2,000,000 |
| Consejo Nacional de Jóvenes Indígenas, A.C. | 500,000 |
| Confederación Nacional de Productores Agrícolas de Caña de Azúcar, A.C. | 300,000 |
| Consejo Indígena Náhuatl, A.C. | 300,000 |
| Confederación Nacional de Productores Silvícolas, A.C. | 500,000 |
| Consejo Nacional de Sociedades y Unidades de Campesinos y Colonos CONSUCC, A.C. | 5,000,000 |
| Confederación de Porcicultores Mexicanos, A.C. | 2,000,000 |
| Consejo Permanente de Pueblos Indígenas de Michoacán, A.C. | 300,000 |
| Coordinación Organizadora de la Unidad Campesina, A.C. | 3,000,000 |
| Consejo Supremo de los Pueblos del Filo Mayor del Estado de Guerrero S.C. | 300,000 |
| El Campo Vale Más, A.C. | 1,000,000 |
| Desarrollo y Equidad Regional, A.C. | 500,000 |
| Corporación Diakonia, A.C. | 500,000 |
| Democracia Integradora Rural, A.C. | 4,000,000 |
| Fundación Dishani y/o Desarrollo Integral Comunitario NorNoreste Guanajuato, A.C. | 300,000 |
| Donatarios Voluntarios por México, A.C. | 1,800,000 |
| En el Corazón de Nuestro Pueblo, A.C. | 4,000,000 |
| Ecobanca, A.C. | 2,500,000 |

| Nombre | 2008 |
|---|-----------|
| Ecotrópico, Agencia para el Desarrollo Rural Sustentable de Carrillo Puerto, A.C. | 1,200,000 |
| Unión Nacional de Productores Agropecuarios, Comerciantes, Industriales y Prestadores de Servicio "EL BARZON", A.C. | 500,000 |
| Encuentro Zacatecas, A.C. | 1,500,000 |
| Ethos Interacción Ciudadana Glocal, A.C. | 500,000 |
| Frente Agropecuario Nacional, A.C. | 1,000,000 |
| Frente Campesino Nacional, A.C. | 250,000 |
| Frente Nacional de Productores y Consumidores de Leche, A.C. | 1,500,000 |
| Federación Nacional Tierra Fértil, A.C. | 1,000,000 |
| Fundación Integral de Desarrollo de Comunidades Indígenas y Campesinas, A.C. | 1,000,000 |
| Fundación Indigenista y Campesina para el Desarrollo Integral de Comunidades Rurales "José Bentancourt Lemus", A.C. | 300,000 |
| Fundación León XIII, I.A.P. | 300,000 |
| Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, A.C. | 4,000,000 |
| Fundación Murrieta, A.C. | 1,300,000 |
| Frente Nacional Indígena y Campesino, A.C. | 200,000 |
| Fundación Nuevo Milenio, A.C. | 800,000 |
| Frente Organizado de Campesinos e Indígenas, A.C. | 800,000 |
| Formación y Análisis Social, A.C. | 300,000 |
| Fundación Organizados para Servir, A.C. | 3,000,000 |
| FOSAC, A.C. | 700,000 |
| Frente Revolucionario de Campesinos y Trabajadores de México, A.C. | 1,000,000 |
| Frente Mexicano para el Desarrollo Rural, A.C. | 5,000,000 |
| Fundación Todos por el Istmo, A.C. | 300,000 |
| Fundación Campesina para el Desarrollo Rural, A.C. | 2,200,000 |
| Fundación Campesina para el Desarrollo Rural Integral Sustentable, A.C. | 500,000 |
| Fundación Civil de Apoyo a la Etnia Mazahua y Pueblos Indígenas Fucapzoma, A.C. | 300,000 |
| Futuro Competitividad y Desarrollo, A.C. | 1,000,000 |
| Fundación para el Desarrollo Comunitario y Atención Ciudadana, A.C. | 500,000 |
| Fundación Mexicana para el Desarrollo Internacional Profesor Carrión, A.C. | 4,700,000 |
| Fundación Nacional para el Desarrollo Rural y Urbano "Las Adelitas", A.C. | 300,000 |
| Fundación Nacional para la Ecología, Equidad Social y Cooperativismo, A.C. | 300,000 |
| Fundación Pro-Desarrollo Rural, A.C. | 1,300,000 |
| Fundación Tláloc, A.C. | 300,000 |
| Gestión y Acción Social A.C. | 2,000,000 |
| Instituto para el Desarrollo de la Economía y Administración, A.C. | 2,000,000 |
| Instituto para el Desarrollo de la Reingeniería Rural, A.C. | 3,800,000 |
| Jalisco Desarrollo y Fomento A.C. | 1,500,000 |
| Asociación Estatal de Jóvenes Emprendedores por el Desarrollo Rural, A.C. | 4,000,000 |
| Jóvenes Trabajando, A.C. | 3,000,000 |
| Juchari Mintsita, A.C. | 1,200,000 |
| Red de Mujeres, Desarrollo, Justicia y Paz, A.C. | 3,000,000 |
| Los Dos Méxicos, A.C. | 300,000 |
| Liga Estatal de Solidaridad Campesina, A.C. | 800,000 |
| Liga de Productores Agropecuarios de Zacatecas, A.C. | 5,000,000 |
| Liga de Comunidades Agrarias y Organizaciones Campesinas del Distrito Federal, A.C. | 5,000,000 |
| Luz y Sal de Hermosillo, A.C. | 500,000 |
| Movimiento Agrario Indígena Zapatista MAIZ, A.C. | 500,000 |
| Maseual Tepamtlajtōke Altepeme Tsongoliutl (Gestoría Pública de la Sierra Náhuatl de Zongolica), A.C. | 300,000 |
| MATER NATURA, A.C. | 300,000 |
| México Ideal, A.C. | 2,000,000 |

Evaluación del Funcionamiento y Operación
Programa de Apoyo a la Participación de Actores
para el Desarrollo Rural (Fomento a la Organización Rural)

| Nombre | 2008 |
|---|-------------|
| Instituto para el Desarrollo de la Mixteca, A.C. | 3,500,000 |
| Movimiento Nacional de Acción Campesina, A.C. | 1,000,000 |
| Movimiento Nacional Indígena | 1,500,000 |
| Momoxcos Unidos por México, A.C. | 700,000 |
| Movimiento Nacional Campesino por el Cambio, A.C. | 1,200,000 |
| Asociación Regional de Silvicultores Indígenas Montañas del Sur, A.C. | 300,000 |
| Mujeres en Lucha por un México Mejor, A.C. | 500,000 |
| Mujeres Productivas por el Desarrollo de México, A.C. | 300,000 |
| Mujeres al Progreso por Veracruz y México, A.C. | 500,000 |
| Organización Campesina de la República Mexicana, A.C. | 3,000,000 |
| Organización Campesina Carlos Chavira Becerra, A.C. | 500,000 |
| Oportunidad, Desarrollo y Proyección Social, A.C. | 2,400,000 |
| Organismo de Productores Agropecuarios, Ganaderos y Acuícola Nacional, A.C. | 3,100,000 |
| Organización de Productores Forestales del Estado de México, A.C. | 300,000 |
| Organismo Regional de Productores de Occidente, A.C. | 1,500,000 |
| Productores Agrícolas en Acción, A.C. | 500,000 |
| Puerta Agropecuaria del Papaloapan, A.C. | 500,000 |
| Proyectistas del Frente en Defensa de la Agricultura de México, A.C. | 3,000,000 |
| Promoción y Gestión del Desarrollo Rural, A.C. | 1,000,000 |
| Productores Integrados del Noroeste, A.C. | 2,500,000 |
| Planificación, A.C. | 2,500,000 |
| Promotora de Organizaciones Serranas, A.C. | 1,800,000 |
| Asociación Pro Desarrollo Personal y Comunitario, A.C. | 500,000 |
| PRO DS, A.C. | 500,000 |
| Producción Sustentable y Comercialización, A.C. | 300,000 |
| Por Ti Trabajamos, A.C. | 1,000,000 |
| Red Alternativa Social y Autogestiva del Estado de Guerrero, A.C. | 3,700,000 |
| Red Nacional de Integración Indígena, A.C. | 1,000,000 |
| Red Nacional de Organizaciones y Empresas Sociales NOREMSO, A.C. | 1,000,000 |
| Redcafes, A.C. | 300,000 |
| Red para el Desarrollo Rural Sustentable, A.C. | 1,500,000 |
| Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales, A.C. | 700,000 |
| Asociación Regia, A.C. | 1,000,000 |
| Red Nacional de Productoras y Empresarias Sociales, A.C. | 600,000 |
| Red de Mujeres por la Equidad y el bienestar Humano, A.C. | 2,500,000 |
| Red Nacional de Mujeres Rurales, A.C. | 3,200,000 |
| Red Nacional de Mujeres Vigilantes, Contraloría Social, A.C. | 3,000,000 |
| Central de Servicios para el Desarrollo del Estado de México, A.C. | 1,000,000 |
| Servicios Estratégicos para el Desarrollo Sustentable SDESU, S.C. | 200,000 |
| Secretaría de Gestión y Atención al Campo, A.C. | 2,225,000 |
| Servicios Integrales para el Desarrollo Campesino, S.C. | 1,000,000 |
| Desarrollo Nacional Agroempresarial en el Siglo XXI, A.C. | 4,000,000 |
| Tendiendo Puentes, A.C. | 2,500,000 |
| Tlahunicht, A.C. | 500,000 |
| Unión Aliancista de Ciudadanos, A.C. | 2,500,000 |
| Unión Agrícola del Oriente del Estado de México, A.C. | 200,000 |
| Unión Ciudadana del Campo y la Ciudad A.C. | 1,000,000 |
| Unión Campesina Ecologista, A.C. | 500,000 |
| Unión de Colonos Obreros Campesinos y Popular de Baja California, A.C. | 500,000 |
| Unidad y Esfuerzo, A.C. | 300,000 |

| Nombre | 2008 |
|---|-----------|
| Unión General Obreros y Campesinos de los Estados de México Lázaro Cárdenas, A.C. | 1,000,000 |
| UGOCM "Jacinto López", A.C. | 5,000,000 |
| Unión General Obrera Campesina y Popular, A.C. | 3,500,000 |
| Unión General Obrero, Campesina y Popular, A.C. | 1,500,000 |
| Unión Nacional de Agrupaciones de Colonos en Predios Rurales de CNPR, A.C. | 500,000 |
| Unión Nacional para la Acción Indígena Urbana Campesina, A.C. | 1,200,000 |
| Unión Nacional Campesina, A.C. | 500,000 |
| Unidos Desarrollo y Estados por México, A.C. | 800,000 |
| Unión Nacional Femenil, CNPR | 3,000,000 |
| Unión Nacional Integradora de Organizaciones Solidarias y Economía Social, A.C. | 5,000,000 |
| Unión Nacional de Industriales de Molinos y Tortillerías Cinteotl S.C. | 800,000 |
| Unión Nacional de Organizaciones de Forestería Comunal, A.C. | 1,500,000 |
| UNORCA, A.C. | 5,000,000 |
| Unión Nacional de Productores Pecuarios, A.C. | 1,200,000 |
| Unión Nacional de Trabajadores del Campo, A.C. | 735,000 |
| Unidad Nacional Veterinaria, A.C. | 300,000 |
| Unión de Productores Agropecuarios de Tapachula, A.C. | 500,000 |
| Unión de Productores y Empresarios Sociales, A.C. | 500,000 |
| Unión de Productores Sustentables de México, A.C. | 2,000,000 |
| Unión Revolucionaria Campesina de la Cuenca del Papaloapan, A.C. | 1,000,000 |

Anexo 10

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: Jorge de la Fuente, Martha Graciela Salas Rivas y Rosario Bello.
- 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 Nevares.
- Forma de contratación de la instancia evaluadora:
- Costo total de la evaluación: 1,493,467 pesos mexicanos.
- Fuente de Financiamiento: Recursos Fiscales

^a La valoración de la calidad de los procesos se orientará a determinar si en cada una de las fases del circuito operativo: a) difusión del Programa, b) recepción de las solicitudes; b) revisión de las solicitudes; c) análisis del impacto social y económico del plan anual de fortalecimiento; y d) dictaminación de las solicitudes a apoyar, éstas se realizan considerando criterios relativos a claridad, accesibilidad, objetividad, precisión, y buen trato en la atención a los beneficiarios.