



Programa para la Adquisición de Activos Productivos



Evaluación del Funcionamiento y Operación 2008

Junio de 2009



Evaluación del Funcionamiento y Operación 2008

Programa para la Adquisición de Activos Productivos



SAGARPA

Ing. Alberto Cárdenas Jiménez
Secretario

SUBSECRETARIA DE DESARROLLO RURAL

Ing. Antonio Ruíz García
Subsecretario

Ing. Roberto Cedeño Sánchez
Director General de Programas Regionales y
Organización Rural

Dr. Ernesto Ezequiel Abraham Terrab
Director de Seguimiento Sectorial al Cambio
Climático

SUBSECRETARIA DE AGRICULTURA

Ing. Francisco López Tostado
Subsecretario

Lic. Miguel Ángel López Arreguín
Director de Activos para la Producción

COORDINACIÓN GENERAL DE GANADERÍA

Dr. Everardo González Padilla
Coordinador General

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

CONAPESCA

Ing. Ramón Corral Ávila
Comisionado Nacional de Acuicultura y
Pesca

Lic. Lucia Rosas Ortiz
Directora de Fomento e Incentivos a la
Producción

COORDINACIÓN GENERAL DE ENLACE Y OPERACIÓN

Lic. Juan Antonio González Hernández
Coordinador General de Enlace y Operación

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

Leonardo Pérez Sosa
Consultor 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

Ximena Olga Quezada Morales
Consultora

Contenido

Resumen Ejecutivo	1
Introducción	11
Capítulo 1 Características del Programa	13
Capítulo 2 Análisis del Funcionamiento y Operación del Programa	15
2.1 Arreglo institucional para la operación del Programa	15
2.2 Proceso de presupuestación del Programa	18
2.3 Planeación de la operación del Programa	20
2.4 Articulación de la operación del Programa con otros programas federales	21
2.5 Atención de la población objetivo	22
2.6 Dictaminación de solicitudes y proyectos	25
2.7 Orientación de los recursos del Programa	27
2.8 Cumplimiento del proceso operativo	27
2.9 Seguimiento de los apoyos	29
2.10 Monitoreo de la gestión del Programa	29
2.11 Sistematización de la información generada por el Programa	30
2.12 Transparencia y rendición de cuentas	31
2.13 Calidad en el servicio	32
2.14 Incorporación de mejoras en la gestión del Programa	33
2.15 Valoración global del funcionamiento y operación del Programa	33
Capítulo 3 Conclusiones y recomendaciones	37
3.1 Conclusiones	37
3.2 Recomendaciones	45
Bibliografía	53

Índice de cuadros

Cuadro 1 Distribución porcentual de los recursos del Programa, según estrato de productores.....	23
Cuadro 2 Sistema de calificación de las solicitudes en la modalidad de co-ejercicio 2008	25

Anexos

Anexo 1 Preguntas de evaluación y sus respuestas	59
Anexo 2 Entrevista realizadas.....	107
Anexo 3 Guía de entrevistas.....	119
Anexo 4 Bases de datos utilizadas.....	143
Anexo 5 Ficha técnica con los datos generales de la instancia evaluadora y el costo de la evaluación.....	178

Siglas

CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONAPO	Consejo Nacional de Población
COTEN	Comité Técnico Nacional de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DOF	Diario Oficial de la Federación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
MML	Matriz de Marco Lógico o Matriz de Indicadores
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIDEFIMER	Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
ROP	Reglas de Operación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
SURI	Sistema Único de Registro de Información

Resumen Ejecutivo

Características del Programa

El Programa para la Adquisición de Activos Productivos forma parte de los nuevos programas de la SAGARPA que iniciaron su operación a partir del ejercicio 2008, en el contexto de la reestructuración programática impulsada por esa Dependencia con el fin de ordenar los apoyos orientados al desarrollo rural.

El Propósito del Programa definido en la Matriz de Indicadores 2008 es *“Población rural y pesquera con bienes de capital estratégicos incrementados a través del apoyo subsidiario a la inversión en las unidades económicas rurales”*.

El Programa entrega subsidios para el co-financiamiento de inversiones productivas en los ámbitos agrícola, pecuario, pesca, acuicultura y actividades rurales no agropecuarias. Los apoyos van dirigidos para la adquisición de infraestructura productiva, maquinaria y equipo, material vegetativo, y especies zootécnicas y acuícolas. En el ejercicio 2008, el Programa contó con un presupuesto federal que alcanzó los 12,039.1 millones de pesos.

Para la operación del Programa se establece una diferenciación territorial clasificando las localidades según su grado de marginación definida por CONAPO: alta y muy alta marginación, marginación media, y baja y muy baja marginación. Adicionalmente, la población se encuentra estratificada en función de su nivel de activos considerando tres estratos: bajo o nulo, medio, y alto; siendo prioritaria para el Programa la población con bajo nivel de activos que se ubica en localidades de alta y muy alta marginación.

La ejecución del Programa se lleva a cabo bajo dos modalidades. La primera corresponde a la ejecución en co-ejercicio con los gobiernos estatales, en donde se establece una mezcla de recursos aportados por ambos niveles de gobierno; y la segunda modalidad consiste en la ejecución directa de los recursos por parte de la Secretaría y/o a través de Agentes Técnicos.

Principales resultados de la evaluación

a) Arreglo institucional para la operación del Programa

El arreglo institucional constituye un ámbito que trasciende al Programa como instrumento de desarrollo, pues involucra a toda la organización institucional de la SAGARPA. No obstante, la falta de una reestructuración orgánica que permitiera alinear las atribuciones de las distintas unidades administrativas con los objetivos del nuevo Programa representa una debilidad que incide sobre todos los procesos de su ejecución, desde la planeación y presupuestación hasta el manejo de la información y el seguimiento de los resultados.

En este marco, el principal reto que enfrenta el Programa consiste en que SAGARPA no ha designado formalmente una “gerencia” o “unidad coordinadora” con las facultades y

atribuciones suficientes para que conduzca estratégicamente su ejecución, y que asuma la responsabilidad de lograr el cumplimiento de los objetivos planteados a nivel de Propósito y Fin. Esta situación genera un vacío de conducción en el Programa, provocando que su operación se dé en forma fragmentada según las distintas líneas de mando que existen en cada área participante (agricultura, ganadería, desarrollo rural, acuicultura y pesca), y perdiéndose la lógica de programa *único*.

Adicionalmente, se observan dos problemáticas recurrentes en los estados donde se desarrolló el trabajo de campo. Por un lado, se aprecian fuertes tensiones en la relación institucional entre la SAGARPA y los gobiernos estatales derivadas de las dificultades para definir los instrumentos jurídicos correspondientes (Convenios de Coordinación y Anexos Técnicos), donde los temas que generan mayor divergencia son el establecimiento del *pari passu* y la definición de prioridades de inversión. Por otra parte, se identifican limitantes en términos de recursos humanos y materiales en las estructuras operativas estatales de la Secretaría, específicamente en los CADER y DDR, lo cual afecta la eficiencia global de la operación.

b) Planeación y presupuestación

Los procesos de planeación y presupuestación del Programa no se han consolidado como prácticas con una orientación hacia resultados. El Programa no ha desarrollado ningún plan que permita orientar su ejecución, tanto en lo estratégico como en lo operativo, por lo que la distribución de los recursos se basa en la tendencia histórica de lo ejercido en años anteriores y no en consideraciones técnicas que reflejen prioridades de desarrollo. Esto significa que el Programa no cuenta con un referente de mediano plazo surgido de un proceso participativo que sirva de base para fijar las metas anuales y la distribución de su presupuesto.

En torno a esta problemática se identifican dos factores condicionantes relevantes, a saber: i) la ausencia de una “gerencia” que conduzca la operación del Programa hacia el logro de metas y objetivos claros con base en plan estratégico bien definido; y ii) la falta de información de diagnóstico sobre el problema de desarrollo que pretende resolver el Programa, que muestre el grado de incidencia de la problemática según sistema producto, tipo de productores y regiones productivas, y que sirva de soporte para desarrollar los planes y estrategias necesarios para orientar los recursos hacia prioridades de atención.

Existe una falta de alineación entre los contenidos de los distintos instrumentos del proceso de planeación y presupuestación del Programa, como son el PEF, la Matriz de Indicadores nacional del Programa, las matrices de indicadores del Programa a nivel de cada entidad federativa, y los Anexos Técnicos de ejecución en los estados, ya que no hay congruencia entre los indicadores y metas planteados en cada uno de ellos.

Asimismo, se constató que el Programa no ha desarrollado ninguna herramienta complementaria a las ROP (manual de procedimientos y/o guía operativa), a fin de homologar criterios entre los operadores y orientar la ejecución de los procesos, evitando problemas en la interpretación de la normatividad aplicable.

c) *Articulación de la operación del Programa con otros programas federales*

La operación del Programa muestra un bajo nivel de articulación con otros programas de la SAGARPA y de otras dependencias federales, perdiéndose con ello la oportunidad de complementar y potenciar el impacto de los apoyos entregados. En particular, se constató que existe escasa o nula vinculación con el Programa SOPORTE, el cual provee los servicios de asistencia técnica y capacitación, y con el PIDEFIMER cuyos apoyos podrían ayudar a eliminar las barreras asociadas al pre-financiamiento de las inversiones.

Entre los factores que limitan la articulación del Programa con otros instrumentos de desarrollo se encuentran: i) la dificultad que enfrentan los productores para acceder a los apoyos complementarios provenientes de dos o más programas diferentes durante un mismo ejercicio (año), debido a que los tiempos de los procesos operativos corren en forma paralela, ii) la normatividad actual del Programa no establece de manera explícita la obligatoriedad de que los apoyos que éste otorga deban ir acompañados con los servicios proporcionados por otros programas; y iii) la ausencia entre los operadores del Programa de una visión que favorezca el impulso de inversiones integrales mediante la convergencia de recursos de distintas fuentes.

d) *Atención de la población objetivo*

La definición actual de población objetivo establecida en las ROP es de tal amplitud que incluye a toda la población rural del país, lo que inclusive rebasa a la población potencial del Programa. Así, el Programa no cuenta con una definición adecuada de su población objetivo, y ésta tampoco se encuentra cuantificada ni caracterizada. Esta falla da lugar a que no sea posible medir si los apoyos realmente están llegando a los productores que se desea atender, e impide establecer si la cobertura de atención lograda es la adecuada.

Por otro lado, el Programa no ha desarrollado una estrategia operativa para asegurar que los recursos efectivamente lleguen a toda la población objetivo, aún cuando se observa la presencia de ciertas barreras de acceso que podrían estar restringiendo la participación de los productores de bajos recursos y de aquellos que tienen capacidades técnicas y de gestión limitadas. Al respecto, se tiene que existen algunos productores que no están en condiciones de acceder a los subsidios debido a que no cuentan con los recursos suficientes para realizar el desembolso por anticipado de la inversión total, mientras que otros no disponen de toda la información relevante sobre los tipos de apoyo existentes y los procedimientos de postulación.

Se valora que la estratificación de productores utilizada por el Programa para distribuir los recursos y diferenciar el porcentaje de subsidio presenta importantes áreas de mejora, entre las cuales destacan: i) la medición del nivel de activos se basa en una única variable relacionada con la escala de una de las actividades que desarrolla el productor, lo cual implica que sólo se mide una parte de su capacidad económica, y ii) la gran cantidad de variables que se utilizan para definir los estratos dificulta establecer si realmente éstos son equivalentes al compararlos entre los distintos tipos de actividades productivas (agricultura, ganadería, acuacultura, pesca, y actividades no agropecuarias).

e) Dictaminación de solicitudes y proyectos

Se valora como un aspecto positivo del Programa el establecimiento y uso de un esquema de calificación de las solicitudes que se apoyan bajo la modalidad en co-ejercicio, debido a que constituye una herramienta que fortalece la transparencia en el proceso de asignación de los recursos, permite seleccionar las solicitudes y proyectos en función del mérito de éstos, y ayuda a concretar las prioridades de inversión.

No obstante, una valoración detallada del sistema de calificación referido permite señalar las siguientes áreas de mejora: i) algunos parámetros utilizados no aplican para cierto tipo de proyectos, quedando éstos en desventaja en la calificación final a pesar de que se trate de proyectos prioritarios; y ii) los parámetros establecidos no son suficientes para medir la calidad de los proyectos, lo cual compromete el logro de los resultados esperados del Programa.

En cuanto a la dictaminación de los proyectos que se apoyan bajo la modalidad de ejecución directa se concluye que el Programa no cuenta con un conjunto de parámetros técnicos estandarizados que sean aplicables a todos los casos. En contraste, se observa el uso de criterios diversos a la vez que para algunos proyectos no se hacen explícitos, lo cual representa riesgos de una asignación discrecional de los recursos.

f) Cumplimiento del proceso operativo

Con base en la información de campo se constató que en general hubo un bajo nivel de cumplimiento de los tiempos correspondientes a las distintas etapas del circuito operativo. Esta situación constituye un problema crucial debido a que los retrasos en la operación traen como consecuencia que la entrega de los apoyos a los productores no sea oportuna, afectando así el logro de los resultados esperados del Programa.

En particular, se observaron retrasos en los procesos correspondientes a la revisión de expedientes, el registro de la información en el SISER, la dictaminación de las solicitudes, la publicación de la relación de beneficiarios y la entrega de los apoyos. Las causas que originaron el retraso en la ejecución del Programa son de diversa naturaleza, identificándose dos como las fundamentales; la primera de ellas tiene que ver con la demora en la definición de los acuerdos entre la Federación y los gobiernos estatales, referentes a la firma de los Convenios de Coordinación y de los Anexos Técnicos; y una segunda causa fue la radicación tardía de los recursos estatales, pues incluso a finales del primer trimestre de 2009, en algunos estados aún no estaban radicados todos los recursos convenidos.

g) Seguimiento de los apoyos

En las Reglas de Operación no se define el seguimiento de los apoyos como una parte integrante del circuito operativo; por el contrario, en la normatividad actual se considera que el proceso operativo finaliza con la entrega del subsidio a los beneficiarios, lo cual responde a una lógica de *gasto* en el ejercicio de los recursos más que a una orientación hacia el logro de resultados concretos.

Adicionalmente, el trabajo de campo realizado permitió constatar que en ninguno de los estados visitados los operadores del Programa llevan a cabo una labor de seguimiento de los subsidios entregados, con el fin de determinar su nivel de aprovechamiento por parte de los beneficiarios. Al respecto, cabe mencionar que la valoración cualitativa realizada en campo deja ver que no hay un nivel de uso adecuado de los apoyos debido a diversos factores tales como la venta de los activos por parte de algunos beneficiarios, la subutilización de la capacidad instalada de ciertas obras, y/o el manejo técnico inadecuado de los activos por la falta de capacitación de los usuarios.

h) Monitoreo de la gestión del Programa

El análisis realizado evidenció que en la actualidad el Programa no realiza un monitoreo continuo de sus indicadores de desempeño, ni en el nivel central ni en el ámbito estatal. Ello se debe a que el enfoque de una gestión basada en resultados aún no se ha logrado consolidar entre los operadores del Programa, y a que no se utiliza un sistema único de información que provea los insumos para calcular los indicadores de monitoreo.

Asimismo, este problema también se debe a que el Programa no ha logrado desarrollar los instrumentos idóneos para monitorear su desempeño, pues si bien los indicadores contenidos en la Matriz de Indicadores 2008 arrojan información útil, ésta no es suficiente para dar seguimiento en forma continua al Programa. Por otro lado, la principal herramienta de seguimiento utilizada actualmente por los funcionarios son los informes de avance físico-financiero, los cuales tampoco aportan información suficiente para monitorear la gestión y anticipar eventuales problemas en el desarrollo de los procesos.

i) Sistematización de la información generada por el Programa

El sistema de registro de información (SISER) con que cuenta el Programa constituye una herramienta muy valiosa debido a que tiene el potencial para registrar prácticamente toda la información que se genera en las distintas etapas del circuito operativo, y a que su uso puede ayudar a automatizar varios procesos importantes, tales como la generación de un folio único para cada productor, el registro de la calificación de cada solicitud, la emisión de cartas de aviso sobre el resultado de la dictaminación, y la liberación de órdenes de pago a los beneficiarios, entre otros.

Sin embargo, en la práctica el SISER sólo se utiliza de manera parcial por el Programa, observándose que la información registrada está incompleta, pues corresponde sólo a la primera etapa del circuito operativo, y en algunos casos los datos ingresados son poco confiables. Esta situación está determinada por los siguientes factores: i) capacidades insuficientes a nivel de ventanillas para registrar la información, lo cual genera errores en los datos capturados; ii) problemas de conectividad a Internet en algunos estados, lo que provoca lentitud del sistema; iii) falta de oportunidad en la apertura de algunos módulos del sistema; y iv) resistencias en algunos estados para transparentar toda la información del Programa.

j) Transparencia y rendición de cuentas

Se concluye que los mecanismos de transparencia establecidos en las Reglas de Operación se cumplen parcialmente. La principal debilidad radica en que, en la mayoría de los casos, los resultados de la dictaminación de las solicitudes atendidas en la modalidad de co-ejercicio no son publicados en las páginas Web correspondientes, aún cuando éstas constituyen el medio de mayor cobertura informativa. Por otro lado, tampoco se encuentra publicada la relación de los proyectos de ejecución directa autorizados por el COTEN, ni los montos de apoyo respectivos.

k) Calidad en el servicio

El Programa no cuenta con una herramienta para medir la calidad del servicio desde la óptica de los usuarios de los apoyos, que le permita obtener información para retroalimentar sus procesos de gestión. Al respecto, se valora que las mediciones sobre la calidad en el servicio son de gran importancia ya que pueden proporcionar información complementaria a las evaluaciones de resultados, permitiendo conocer con cierta periodicidad la calidad de los procesos gubernamentales desde la perspectiva de los beneficiarios.

Recomendaciones de la evaluación

En relación con el tema de **arreglo institucional** se recomienda formalizar la designación de una “gerencia” y un equipo responsable dotado de capacidades técnicas que cuente con las atribuciones suficientes para ejercer la dirección estratégica y operativa del Programa. Esta medida puede formalizarse a través de las Reglas de Operación o mediante unos Lineamientos Específicos emitidos por el COTEN. La “gerencia” que se designe tendría como funciones coordinar y articular las acciones de las distintas áreas que participan en la operación, a la vez que sería la instancia responsable de vigilar el logro de las metas y el cumplimiento de los objetivos planteados a nivel de Propósito y Fin del Programa.

Asimismo, considerando que el arreglo institucional es un ámbito que trasciende la esfera de acción del Programa, para el mediano plazo se propone que la SAGARPA impulse un proceso de reingeniería institucional el cual debe sustentarse en un estudio especializado en el ámbito de desarrollo institucional, que permita alinear la estructura orgánica actual con las funciones que exige la nueva malla programática y la gestión por resultados.

Se recomienda fortalecer las capacidades institucionales de las instancias operativas a nivel de CADER y DDR en términos de sus recursos humanos e infraestructura, ello con el fin de mejorar la eficiencia del circuito operativo en los estados. Para instrumentar esta propuesta es necesario realizar primero un diagnóstico de los CADER y DDR, cuya información sirva de base para: i) definir eventuales ajustes de personal entre CADER, y ii) establecer esquemas de subcontratación de servicios profesionales para las etapas críticas de recepción y evaluación de solicitudes.

Para mejorar los procesos de **planeación y presupuestación** del Programa se recomienda impulsar la elaboración de un *Plan de Mediano Plazo* sustentado en un diagnóstico actualizado sobre el problema de desarrollo que el Programa busca resolver referido a la baja capitalización de las unidades económicas rurales. Dicho plan servirá de marco para la distribución anual de los recursos, fijar las metas anuales, y planear la operación de cada ejercicio. Esto deberá complementarse con el diseño de un plan anual que permita orientar la operación en el corto plazo, el cual debe contener las estrategias y contemplar los instrumentos pertinentes para conducir la gestión del Programa hacia el logro de sus resultados.

Se propone fortalecer la función de planeación en los distintos niveles de gobierno que participan en la implementación del Programa. En el nivel central se recomienda fortalecer la coordinación entre el equipo responsable del Programa y el área de Planeación y Evaluación de la Secretaría. Similarmente, en los estados se debe fortalecer esta función al interior de las Subdelegaciones de Planeación y Desarrollo Rural mediante un apoyo formalizado de los Comités Técnicos Estatales de Evaluación, mismos que podrían proporcionar apoyo metodológico, información actualizada y realizar estudios específicos.

Se recomienda alinear el contenido de los distintos instrumentos de planeación del Programa tanto en el nivel estatal como en el federal, como son los Anexos Técnicos de ejecución, las Matrices de Indicadores estatales, la Matriz de Indicadores nacional y el Presupuesto de Egresos de la Federación. En cada uno de esos instrumentos, los montos de recursos asignados por rubro, las metas especificadas y los objetivos concernientes al Programa, deben ser congruentes entre sí y apuntar al logro de los mismos resultados.

Se propone que el Programa elabore una guía operativa o un manual de procedimientos a fin de homologar criterios en la interpretación y aplicación de las ROP y demás normatividad aplicable, facilitando así la operación en los distintos niveles de responsabilidad.

Para asegurar la **vinculación del Programa con otros programas federales**, se recomienda desarrollar una estrategia basada en otorgar mayores incentivos a los proyectos que integren otros apoyos complementarios, particularmente capacitación y asistencia técnica, lo cual a su vez puede conseguirse mediante las siguientes acciones: i) incrementando el peso relativo del ponderador para capacitación y asistencia técnica en la calificación de los proyectos, y ii) otorgando porcentajes de subvención adicionales a los proyectos que contemplen los servicios de acompañamiento técnico.

Como una medida adicional para reforzar la articulación entre programas se recomienda incorporar en las Reglas de Operación el concepto de solicitud única para procesar la demanda de todos los programas, ello con el fin de que cada solicitud y proyecto sean valorados de manera integral en el momento de su dictaminación. En este mismo sentido, se recomienda valorar la posibilidad de que los productores solicitantes puedan acceder de manera secuencial a los apoyos complementarios que son provistos por programas diferentes, en aquellos casos en los cuales el proyecto planteado así lo contemple y exista una adecuada justificación técnica al respecto.

En relación con la **atención de la población objetivo** se recomienda establecer una definición más precisa de esa población, desarrollando también una caracterización y una cuantificación de la misma, ya que ello constituye una condición necesaria para determinar si los receptores de los apoyos realmente forman parte de la población que se desea atender, y para poder valorar si la cobertura de los subsidios es la adecuada.

Se recomienda que el Programa defina una estrategia que le permita llegar y atender de manera eficaz a todos los segmentos de productores, misma que deberá basarse en un esquema de atención diferenciada según el estrato en cuestión. En este sentido, se propone que el esquema de atención contemple diferencias en cuanto a los porcentajes de subsidio y el tipo de bien apoyado, dependiendo del estrato de productores.

Esta evaluación recomienda que las instancias responsables del Programa en el nivel central de la Secretaría establezcan las orientaciones técnicas y conceptuales básicas para la estratificación de productores del ejercicio 2009 en adelante, ello con el fin de homologar los criterios utilizados por los estados y conseguir que los resultados de la estratificación sean comparables a nivel nacional.

A fin de mejorar el proceso de **dictaminación de las solicitudes** se recomienda poner un mayor énfasis en valorar la calidad de los proyectos en el momento de su evaluación y selección. Esta recomendación podría implementarse mediante la incorporación de parámetros al sistema actual de calificación que fortalezcan la medición de la calidad de las propuestas de inversión, y a través de la puesta en marcha de un esquema externalizado de evaluación de aquellos proyectos que involucran montos de apoyo elevados.

En relación con la modalidad de ejecución directa se recomienda homogeneizar y explicitar los criterios de evaluación de los proyectos, incluyendo en las ROP un conjunto de criterios técnicos generales aplicables a todos los proyectos, e incorporando en los Lineamientos Específicos de cada proyecto el desglose de los criterios generales en parámetros específicos, dependiendo de la naturaleza de cada proyecto.

Para mejorar el **cumplimiento del proceso operativo** se considera esencial que el Programa mejore la oportunidad en la entrega de los apoyos, a fin de no poner en riesgo el logro de los resultados esperados. Para ello se propone adoptar dos medidas específicas: i) adelantar la publicación anual de las Reglas de Operación del Programa, de tal manera que al 31 de diciembre del ejercicio previo éstas ya se encuentren publicadas y difundidas entre los distintos niveles y ámbitos de gobierno que participan en el Programa, y ii) adelantar el proceso de suscripción de los instrumentos jurídicos (Convenios y Anexos Técnicos) con los gobiernos estatales, lo cual puede hacerse a través del establecimiento de pre-acuerdos entre las partes para que una vez que el PEF quede aprobado por el Congreso, la firma de los mismos sea un proceso más ágil.

Se recomienda que el Programa implemente un dispositivo de **seguimiento de los apoyos entregados** mediante las siguientes acciones: i) definir en las ROP la actividad de seguimiento como una parte integrante del circuito operativo del Programa, ii) destinar un porcentaje de los recursos del Programa para la tarea de seguimiento, de manera similar a cómo se hace actualmente para los gastos de evaluación, y iii) diseñar un

mecanismo de seguimiento basado en una muestra aleatoria y con una clara definición de sanciones para quienes hagan un uso indebido de los apoyos.

Se recomienda que el Programa fortalezca el **monitoreo de su desempeño** a fin de identificar y corregir en forma oportuna el surgimiento de problemas emergentes durante la gestión. Para darle viabilidad a esta recomendación se propone: i) complementar los indicadores de la Matriz de Indicadores del Programa para que expresen de una manera más clara y detallada el avance del circuito operativo, y ii) establecer la obligatoriedad de que sea a través del SISER (ahora SURI) la elaboración y entrega de los reportes sobre el avance físico-financiero del Programa, con el fin de afianzar el uso efectivo de un sistema *único* para el manejo de toda la información generada.

Con relación a la **sistematización de la información** se recomienda consolidar el SURI como un sistema único de gestión del Programa aprovechando para ello todo el potencial que encierra su diseño actual. En este sentido se plantean las siguientes propuestas específicas: i) habilitar en forma oportuna los distintos módulos del sistema, en función de las fechas previstas en la normatividad para cada etapa del circuito operativo; ii) ampliar la capacitación de los funcionarios sobre el uso y manejo del sistema, particularmente en los niveles donde se efectúa el ingreso de la información; y iii) incorporar en el sistema (SURI) los indicadores de monitoreo de la gestión del Programa, y diseñar reportes específicos en función de las necesidades de los distintos niveles de toma de decisiones.

Con el fin de fortalecer la **transparencia y rendición de cuentas** del Programa se recomienda mejorar el cumplimiento de la normatividad en la materia, e incluir una cláusula específica en los instrumentos jurídicos que se firman con cada estado y/o Agente Técnico mediante la cual se establezca la obligatoriedad de la publicación del listado de los beneficiarios en las páginas Web de los gobiernos estatales, Agentes Técnicos y la SAGARPA. Asimismo se recomienda que el Programa haga pública, en medios de fácil acceso, toda la información referente a los Convenios de Coordinación; los Anexos Técnicos; los informes de avance físico-financiero; el listado completo de las solicitudes recibidas (autorizadas y no autorizadas); el estrato en que se clasifica cada solicitante, el monto solicitado y autorizado, y la calificación asignada a su solicitud; y la relación de los proyectos de ejecución directa autorizados por el COTEN.

Finalmente, se propone que el Programa desarrolle un instrumento que le permita realizar mediciones periódicas sobre la **calidad en el servicio** desde la óptica de la satisfacción de los beneficiarios. Para ello se recomienda utilizar una encuesta como herramienta para la colecta de la información, cuyas preguntas deben formularse de tal manera que incluyan las variables relevantes sobre las cuales se desea obtener información y emplear las escalas de medición pertinentes. En este sentido, deberá construirse un modelo analítico que permita medir la percepción de los usuarios sobre los procesos operativos del Programa según sus distintas etapas, los actores participantes, los tipos de apoyo, y los resultados logrados.

Introducción

El presente documento contiene el informe de evaluación externa sobre el funcionamiento y la operación del Programa para la Adquisición de Activos Productivos realizada de manera conjunta por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES-CEPAL).

El objetivo general de la presente evaluación es aportar propuestas para mejorar la implementación del Programa para la Adquisición de Activos Productivos, mediante el análisis de los principales procesos de su ejecución, a fin de hacer de éste un instrumento de política pública más eficiente y eficaz en la atención de la problemática a la cual se dirige.

Adicionalmente, se establecieron los siguientes objetivos específicos de la evaluación: a) analizar el arreglo institucional en cuanto a su funcionalidad y pertinencia para la operación del Programa; b) evaluar y retroalimentar los procesos de planeación, asignación de recursos y seguimiento de los apoyos para elevar la eficiencia y eficacia de la gestión; c) analizar la focalización y cobertura de la población objetivo del Programa; y d) evaluar la disponibilidad y uso de sistemas de información del Programa.

La información utilizada para la evaluación se obtuvo a partir de fuentes documentales y a través de entrevistas realizadas a los funcionarios involucrados en la operación del Programa, tanto en el nivel central de la SAGARPA como en el ámbito de los gobiernos estatales¹.

El informe se estructura en tres capítulos. En el primero se presenta una breve caracterización del Programa explicando sus objetivos, estructura y orientación. En el segundo capítulo se presenta el análisis de cada tema específico de evaluación, el cual integra la información y los hallazgos obtenidos en cada caso, utilizando como insumo la información contenida en las respuestas a las preguntas de evaluación que se reportan en el Anexo 1 de este documento. Finalmente, en el tercer capítulo se exponen las conclusiones y se presentan las principales recomendaciones sobre el funcionamiento y la operación del Programa.

¹ Para efectos de la presente evaluación, el equipo evaluador llevó a cabo visitas de trabajo a los estados de Chiapas, Estado de México, Jalisco, Michoacán, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

Capítulo 1 Características del Programa

El Programa para la Adquisición de Activos Productivos forma parte de la nueva estructura programática impulsada por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) a partir del año 2008². Al interior de SAGARPA, en la ejecución del Programa participan las áreas técnicas de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, la Subsecretaría de Agricultura, la Coordinación General de Ganadería y la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca.

Según se establece en la Matriz de Marco Lógico del Programa, el Fin de éste es “Contribuir a mejorar los ingresos de la población rural y pesquera, promoviendo los procesos de agregación de valor”; en tanto que su Propósito se define como “Población rural y pesquera con bienes de capital estratégicos incrementados a través del apoyo subsidiario a la inversión en las unidades económicas rurales”.

El Programa opera a través de dos modalidades:

- 1) La Modalidad 1 (*co-ejercicio*) corresponde a un mecanismo a través del cual la operación del Programa se lleva a cabo de manera conjunta entre las entidades federativas y las Delegaciones Estatales de la Secretaría, en el marco de un Convenio de Coordinación de acciones que se establece entre los dos ámbitos de gobierno, el cual es complementado con un Anexo Técnico que define los montos de recursos y las metas a alcanzar. En esta modalidad existe aportación de recursos federales y estatales, y hasta el 30% del monto convenido es operado por los gobiernos municipales.
- 2) La Modalidad 2 (*ejecución directa*), por su parte, corresponde a un mecanismo mediante el cual se atienden proyectos de inversión de prioridad nacional, impacto regional o nacional. Bajo esta modalidad los apoyos subsidiarios entregados corresponden sólo a recursos federales y las decisiones relativas a su asignación son tomadas por el Comité Técnico Nacional, instancia presidida por el titular de la Secretaría. La operación se realiza a través de Agentes Técnicos y/o directamente a través de las Delegaciones Estatales de la SAGARPA.

² Cabe mencionar que las características del Programa que se señalan en este capítulo corresponden a los elementos del diseño y a la normatividad que estuvieron vigentes durante el ejercicio 2008. Para el ejercicio 2009, la SAGARPA llevó a cabo adecuaciones a la Matriz de Indicadores del Programa y a sus Reglas de Operación. La nueva Matriz de Indicadores se encuentra contenida en el informe de evaluación de diseño del Programa (2008), y las ROP modificadas fueron publicadas en el DOF el 31 de diciembre de 2008.

La normatividad del Programa se encuentra establecida en las “Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación”, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2007.

La población objetivo del Programa, según se plantea en las Reglas de Operación, se define como: “Las personas físicas o morales que, de manera individual o colectiva, se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural en su conjunto”.

El Programa busca focalizar los recursos con base en el nivel de activos de los productores y tomando en cuenta el grado de marginación de la localidad en la cual se localiza el proyecto. En la asignación de los recursos, el Programa da prioridad a la población con bajo o nulo nivel de activos que se ubica en localidades de alta y muy alta marginación.

Los tipos de apoyo que entrega el Programa son subsidios para: 1) inversiones en infraestructura; 2) inversiones en maquinaria y equipo; y 3) inversiones en material vegetativo, especies zootécnicas y acuícolas. El apoyo es entregado en forma monetaria y el monto se diferencia según el grado de marginación de la localidad y en función del nivel de activos del productor, cubriendo entre el 10% y el 90% de la inversión total en cada proyecto, con un tope de \$250.000 por persona física beneficiaria. La diferencia para completar la inversión realizada corresponde a la aportación obligatoria del beneficiario, que en el caso de la población clasificada en el estrato de bajo o nulo nivel de activos y perteneciente a localidades de alta y muy alta marginación puede hacerse en mano de obra y materiales. El subsidio es entregado contra obra realizada, lo cual implica que los beneficiarios deben pre-financiar la inversión total, ya sea con recursos propios o vía crédito.

El Programa opera bajo un esquema de atención a la demanda y sobre la base de un sistema de tipo *concursoable*. Bajo este esquema, los productores presentan sus proyectos, los cuales son evaluados de acuerdo a un conjunto de parámetros que permiten definir una calificación a cada una de las solicitudes; con base en ello se define un orden de prelación de las solicitudes, lo que permite efectuar la selección de aquellas que obtienen el mayor puntaje y entregar apoyos hasta que los recursos disponibles se agotan.

El presupuesto federal del Programa aprobado inicialmente para el ejercicio fiscal 2008 fue de 12,942.9 millones de pesos. Posteriormente, dicho presupuesto fue modificado el 31 de julio de 2008 para ubicarse en 12,039.1 millones de pesos.

Capítulo 2

Análisis del Funcionamiento y Operación del Programa

2.1 Arreglo institucional para la operación del Programa

Estructura, funciones y atribuciones

El proceso de reestructuración programática que se puso en marcha a partir del año 2008 no fue acompañado de un proceso de reingeniería institucional, ni en el nivel central ni en los estados. La organización institucional actual de la SAGARPA, tanto en el nivel central como en las Delegaciones, se rige por su Reglamento Interior y por el Manual de Organización General, los cuales datan de los años 2001 y 2002, respectivamente; y desde entonces las funciones y atribuciones de las distintas unidades administrativas no han sido alineadas para que guarden congruencia con los objetivos del nuevo Programa.

Al respecto, cabe señalar que la Secretaría no ha designado formalmente una “*gerencia*” o “*unidad coordinadora*” con las atribuciones suficientes para conducir estratégicamente la ejecución del Programa, y que asuma la responsabilidad de lograr sus objetivos fundamentales planteados a nivel de Propósito y Fin. Como consecuencia de ello, se observa que las decisiones y actividades vinculadas a la operación del Programa están radicadas en cuatro instancias diferentes, lo cual conduce a su fragmentación en cuatro “subprogramas” que responden a cada área por separado (agricultura, ganadería, desarrollo rural, y acuacultura y pesca), perdiéndose la lógica de un solo Programa, a la vez que se dificulta la construcción de visiones comunes y se diluyen responsabilidades.

Esta situación, que se reproduce en los estados tanto en las Delegaciones como en el ámbito de los Gobiernos Estatales, en la práctica genera un vacío de conducción que afecta al Programa en todas sus dimensiones, desde la planeación de la operación hasta la entrega de los subsidios y la administración de los sistemas de información, observándose incluso que el proceso de dictaminación de las solicitudes se lleva a cabo bajo la lógica particular de cada área participante, impidiendo que el Programa se consolide como un sólo instrumento de fomento.

Por otra parte, la normatividad establece un conjunto de órganos de decisión de carácter colegiado, cuyas atribuciones difieren según el nivel. Al nivel nacional se estableció el Comité Técnico Nacional (COTEN), que tiene como atribución central atender y resolver sobre todos los temas o asuntos de carácter general que surjan en relación con los programas. En las entidades federativas se han constituido los Comités Técnicos Estatales, los cuales formalmente constituyen órganos de articulación entre la SAGARPA y los Gobiernos Estatales, y tienen una composición paritaria que incluye funcionarios de

los dos ámbitos de gobierno; sus atribuciones están referidas a la coordinación y seguimiento de la operación del Programa.

Las instancias operativas de primer nivel

En las estructuras operativas de la SAGARPA a nivel de DDR y CADER se observan problemas en materia de recursos humanos e infraestructura que limitan una implementación eficiente y eficaz de las Actividades del Programa. En materia de recursos humanos se ha producido una fuerte reducción del personal durante los últimos años, ello en el marco del Programa de Retiro Voluntario que conlleva a que las plazas que quedan vacantes se cancelan y no pueden ser reemplazadas por nuevos funcionarios.

En particular, existe abundante evidencia de que a nivel de los CADER una proporción significativa del personal carece de las competencias mínimas que se requieren para desarrollar varias tareas clave, entre las cuales destacan el registro de las solicitudes en el Sistema de Información (SISER) y la revisión de los expedientes que acompañan las solicitudes. Estas insuficiencias en materia de dotación y competencias del recurso humano conducen a un alto porcentaje de errores, tanto en la revisión de los expedientes que determina la elegibilidad de una solicitud como en el ingreso de datos al SISER, lo cual da pie a la necesidad de realizar sucesivas revisiones a lo largo del circuito operativo, provocando retrasos e ineficiencia en los procesos.

En materia de infraestructura, el escenario ha experimentado un leve mejoramiento en los últimos años producto del Programa de Desarrollo Institucional, mediante el cual se han realizado nuevas inversiones en infraestructura y equipamiento a nivel de CADER y DDR.

Las insuficiencias observadas en el ámbito de las estructuras operativas de la Secretaría deben analizarse, y valorar su real dimensión en el marco del rol que le toca jugar a esa dependencia en el proceso global de ejecución del Programa. Al respecto, debe mencionarse que si bien la SAGARPA sólo se define para sí misma un rol meramente normativo, la práctica operativa en los estados muestra que también le corresponde jugar un rol operativo, pues participa en prácticamente todos los procesos clave del circuito operativo, tales como la recepción y revisión de las solicitudes, la evaluación de los proyectos y dictaminación de las solicitudes, y la realización del pago a los beneficiarios, entre otros.

Además de lo anterior, cabe mencionar que el marco jurídico y normativo es claro en señalar que los recursos que se transfieren y operan a través de los estados en ningún momento pierden su carácter de recurso federal, y ello implica que la SAGARPA debe dar seguimiento y mantener cierto control sobre la manera en que se ejercen, ya que al final de la operación es la instancia responsable de rendir cuentas sobre el destino de tales recursos y sobre los resultados que logra el Programa.

Así, el reconocimiento de que la Secretaría también juega un rol activo en el desarrollo de las actividades propias de la operación plantea la necesidad de diseñar una estrategia para revertir la tendencia actual de deterioro de las capacidades instituciones (en términos de recursos humanos y materiales) que se observa en los CADER y DDR.

La relación institucional entre SAGARPA y los gobiernos estatales

En términos formales, la relación entre la SAGARPA y los gobiernos estatales para la operación del Programa se encuentra institucionalizada. En todos los estados el Programa opera al amparo de un Convenio de Coordinación, en el cual se establecen los derechos, obligaciones y responsabilidades, así como el monto de recursos que cada una de las partes debe aportar a una bolsa de recursos para la entrega de los apoyos a los productores. Asimismo, el Convenio de Coordinación es complementado con un Anexo Técnico específico del Programa, en el que se definen las metas físicas y los montos programáticos con un alto nivel de detalle. Adicionalmente, en todos los estados operan órganos colegiados tales como el Comité Técnico Estatal, CRyS y Comisiones Técnicas, entre otros, los cuales están integrados en forma paritaria por los dos niveles de gobierno y constituyen instancias colegiadas de coordinación y decisión.

No obstante, si bien la relación entre la Secretaría y los gobiernos estatales se encuentra institucionalizada a través de la firma de varios instrumentos jurídicos, el trabajo de campo realizado permitió constatar que dicha relación es muy heterogénea entre estados, y en la mayoría de las entidades federativas existen fuertes tensiones entre la Delegación de la SAGARPA y el gobierno estatal. Entre los factores de desencuentro más recurrentes destacan los siguientes:

- *Establecimiento del *pari passu*.* La exigencia planteada en las ROP de que los estados deben aportar el 35% de los recursos generó tensiones y resistencias en la mayoría de los casos, lo cual se vio agravado por las diferencias de interpretación respecto de esta cifra, que surgieron por la desalineación que existe entre el texto del PEF y lo establecido en las ROP. Ello abrió espacio a una discusión que alargó las negociaciones entre las partes y retrasó el proceso de firma de los Convenios de Coordinación y los Anexos Técnicos. Entre los efectos colaterales que trajo consigo esta situación se encuentran: el retraso en la radicación de los recursos estatales y el incumplimiento en el porcentaje de aportación comprometido por los estados. Respecto al retraso en la radicación de los recursos, las cifras a agosto de 2008 señalan que a esa fecha los gobiernos estatales habían radicado menos del 50% de los recursos comprometidos.

Esta evaluación considera que si bien el establecimiento de un *pari passu* para la ejecución en co-ejercicio constituye un factor positivo debido a que posibilita la multiplicación de los recursos públicos que se canalizan al desarrollo rural, también es importante analizar cuál debe ser el nivel idóneo en que deben establecerse los porcentajes de aportación obligatoria de cada una de las partes, a fin de generar incentivos y lograr que participen con mayores recursos en vez de sólo provocar tensiones en los procesos de negociación como ha ocurrido hasta ahora. Al respecto, la revisión del *pari passu* debe basarse en un análisis de incentivos de los actores institucionales involucrados y en una valoración de la capacidad real que tienen los gobiernos estatales en cuanto a los recursos presupuestales que pueden aportar al gasto que se destina al medio rural y, en particular, al Programa.

- *Diferencias en la definición de prioridades para colocar los recursos.* Las visiones divergentes en relación con la orientación que debe tener la política de desarrollo

agropecuario en los estados también han sido una fuente de tensión entre las partes, y se asocia al hecho de que en algunos casos desde el nivel central se etiquetan los montos de recursos para ciertos sistemas producto definidos como estratégicos o para la atención de determinados componentes, que no siempre coinciden con las prioridades definidas en los estados.

El proceso de negociación con el gobierno estatal para establecer las prioridades de inversión y la distribución de los recursos, el cual culmina con la suscripción del Convenio de Coordinación y el Anexo Técnico, formalmente es conducido por las Delegaciones; sin embargo, en algunos casos se evidenció que la posición negociadora de esa instancia se debilita cuando se abre el espacio para que ciertos actores del medio rural (productores y sus asociaciones) realicen negociaciones en forma directa con las oficinas centrales de la Secretaría, pasándose por alto a la Delegación Estatal.

En resumen, se valora que la relación entre SAGARPA y los gobiernos estatales tiene un carácter de vínculo institucionalizado. Sin embargo, en algunos casos los instrumentos en los cuales se basa esa relación no se han logrado consolidar como espacios para la construcción de visiones comunes que permitan articular una verdadera planeación y operación conjunta del Programa; por el contrario, las largas y desgastantes negociaciones efectuadas en algunos estados significan un alto consumo de tiempo y energía, y al final terminan afectando la oportunidad y calidad de los procesos operativos. En este sentido, puede afirmarse que la relación entre ambos ámbitos de gobierno depende más de la existencia de relaciones de confianza entre las personas que ostentan los puestos de los mandos respectivos, que de los instrumentos que se han establecido para institucionalizar dicha relación.

2.2 Proceso de presupuestación del Programa

En la construcción de la presupuestación del Programa predomina una lógica basada en la tendencia histórica del monto de recursos asignados en años anteriores por sobre un análisis técnico referido al problema de la baja capitalización en el medio rural. En general, las decisiones sobre los montos asignados no están soportadas en criterios y consideraciones técnicas que reflejen una visión común de los actores institucionales que toman las decisiones en las distintas etapas del proceso de presupuestación (SAGARPA, SHCP, Cámara de Diputados).

El proceso de presupuestación se compone de tres etapas principales. En la primera etapa la SAGARPA formula un presupuesto preliminar por programa y componentes que se negocia con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), proceso que se realiza sobre la base de una concertación programática con esa Secretaría, para luego asignar montos de presupuesto considerando varios escenarios. La decisión final sobre la distribución de los recursos es tomada por el Grupo Interno de Dirección de la SAGARPA, con base en el techo presupuestario asignado por la SHCP y considerando los distintos escenarios planteados.

En una segunda etapa se lleva a cabo un proceso de negociación entre la SAGARPA y la SHCP para la elaboración del Proyecto de Presupuesto que se presenta ante la Cámara de Diputados. Finalmente, en la tercera etapa el presupuesto sale de la esfera del poder

ejecutivo y entra a un proceso de análisis por parte de los legisladores en la Cámara de Diputados, donde se determina el presupuesto definitivo del Programa.

En este marco, el análisis de la información recabada permitió constatar que durante la negociación entre la SAGARPA y la SHCP no se produjeron modificaciones en el monto total y en la distribución programática presentada por la SAGARPA. Sin embargo, a partir de la comparación entre las cifras del Proyecto de Presupuesto presentado por el ejecutivo y el monto del presupuesto final que quedó aprobado en el PEF para el ejercicio 2008, se evidencia que en la Cámara de Diputados sí se realizaron cambios importantes, notándose que el Programa experimentó un incremento de 33% en su presupuesto asignado que favorece a las áreas de pesca y desarrollo rural.

Al respecto, esta evaluación no encontró evidencia documental sobre los criterios técnicos que considera la Cámara de Diputados para realizar las modificaciones al presupuesto planteado inicialmente para el Programa. Una revisión detallada del PEF permite identificar un conjunto de consideraciones que la Cámara de Diputados establece tanto para el reparto como para el uso de los recursos, pero éstas son de carácter general y no hacen alusión explícita al problema que atiende el Programa relacionado con la baja capitalización de los productores rurales y pesqueros.

No obstante, se aprecia que algunas de las consideraciones que se plantean en el PEF tienen cierta relación indirecta con el Programa y los resultados que éste se propone lograr. En primer lugar, el PEF establece como prioridad atender preferentemente a los productores de menores ingresos, lo cual constituye un criterio de equidad que resulta pertinente desde el punto de vista de la política pública orientada al desarrollo rural. Sin embargo, se valora que para asegurar la efectividad de las acciones del Programa en este estrato de productores es necesario diseñar una estrategia de intervención adecuada que contemple los tipos de proyectos e inversiones acordes a las oportunidades y limitaciones que presentan ese tipo de productores, de modo que los apoyos entregados realmente se traduzcan en resultados positivos en materia de capitalización e ingreso de las familias.

En segundo lugar, el PEF también contempla como una prioridad la atención a un conjunto de ramas productivas consideradas como estratégicas para el país, estableciendo que al menos el 50% de los recursos convenidos con las entidades federativas deben destinarse a tal efecto. En este caso, la prioridad se sustenta en la necesidad de elevar los niveles de competitividad de ciertas cadenas productivas en atención a su importancia por el alto número de productores que se encuentran involucrados en ellas y al valor de la producción que generan. Desde el punto de vista de la política pública el criterio resulta del todo pertinente; sin embargo, en un contexto de recursos escasos se abren interrogantes respecto a cuál es el tipo de inversiones que tienen una mayor incidencia en la competitividad de cada una de las ramas productivas impulsadas y, adicionalmente, se observa que los aspectos relacionados con la innovación tecnológica no se contemplan como un sello clave de la estrategia, a pesar de que constituyen uno de los factores fundamentales que determinan la competitividad de las actividades económicas del medio rural.

2.3 Planeación de la operación del Programa

La planeación del Programa tanto en el plano estratégico como operativo no se ha consolidado como una práctica de gestión para orientar su implementación hacia el logro de resultados, debilidad que se observa en el nivel central y también en los estados. Como un reflejo de esta situación, el Programa no cuenta con un plan estratégico sustentado en información de diagnóstico actualizada sobre el problema de la baja capitalización que se presenta en los distintos estratos de productores, ramas productivas y regiones.

En este marco, el problema central radica en que el Programa carece de un referente de mediano plazo sobre el cual sustentar la definición de metas anuales y la distribución de los recursos en cada ejercicio fiscal, y en su lugar prevalece una lógica basada en la tendencia histórica del presupuesto. Idealmente, ese referente de mediano plazo debe constituir un instrumento que surja de un proceso participativo de planeación de todos los actores económicos e institucionales relevantes, tanto del nivel central como estatal, que refleje la visión común de todos ellos acerca del desarrollo rural, y que contenga los grandes ejes y directrices para que el Programa avance hacia el logro de sus objetivos.

Un aspecto que incide en la debilidad detectada respecto a la función de planeación es el hecho de que no existe una unidad rectora que conduzca los procesos de planeación y provea los insumos técnicos y metodológicos para las distintas áreas que participan en la ejecución del Programa. Esto conlleva una desarticulación de las iniciativas ligadas a la planeación, tales como la construcción y actualización de las Matrices de Indicadores a nivel central y estatal, la elaboración de los Anexos Técnicos, y los procesos de presupuestación anual. Las consecuencias de esta problemática se expresan en que no existe alineación entre esos instrumentos o procesos, y en que la distribución de los recursos entre los distintos Componentes del Programa no se realiza atendiendo los objetivos y metas previamente establecidos.

En relación con los Anexos Técnicos se observa que éstos no necesariamente reflejan una convergencia de las prioridades de inversión de la Federación y los estados, y más bien constituyen un etiquetado de recursos en función de la dinámica histórica; además de que las metas allí planteadas no guardan congruencia con las que se encuentran establecidas en la Matriz de Indicadores del Programa en cada estado. Adicionalmente, los Anexos Técnicos están elaborados con un excesivo detalle a tal grado que la distribución de los recursos y las metas físicas que en ellos se especifican no resultan consistentes con un esquema de operación basado en la demanda de los productores, por lo que terminan convirtiéndose en una “camisa de fuerza” que finalmente en todos los casos se debe modificar mediante un *addendum*.

Por otro lado, en la perspectiva de mejorar la planeación de la operación del Programa se considera necesario que la Secretaría desarrolle alguna herramienta complementaria a las Reglas de Operación, que ayude a orientar su ejecución como instrumento de política pública y unifique criterios entre los operadores en relación con la interpretación del marco normativo. Esta área de mejora podría atenderse mediante la elaboración de algún Manual de Procedimientos o Guía Operativa para el Programa que contemple ambas modalidades de ejecución, de modo que su utilización por los distintos ámbitos de

gobierno contribuya a evitar problemas de interpretación de las ROP y facilite una operación más ágil de los recursos.

2.4 Articulación de la operación del Programa con otros programas federales

El análisis de la información cualitativa recabada durante el desarrollo del trabajo de campo en los estados visitados indica que las acciones del Programa exhiben un bajo nivel de articulación con otros programas federales que bien podrían complementar y potenciar el impacto de los subsidios entregados. Ello, a pesar de que existe coincidencia entre los agentes entrevistados acerca de la importancia que reviste la articulación con otros programas, principalmente con Soporte que provee los servicios de asistencia técnica y capacitación, tanto para la formulación de los proyectos productivos como para la fase de acompañamiento de los procesos de producción y/o comercialización.

La falta de articulación del Programa con los apoyos que entregan otros programas tiene su origen en varias causas, una de las más importantes tiene que ver con la ausencia de una visión entre los operadores que favorezca el impulso al desarrollo de inversiones integrales en el medio rural, cuestión que debería materializarse en el momento de la evaluación y autorización de cada proyecto. Al respecto se observó que los operadores del Programa en la Modalidad de co-ejercicio inducen a los productores solicitantes de los apoyos a que presenten una solicitud por separado para cada programa de la Secretaría, mismas que posteriormente transitan por canales de revisión y autorización independientes que nunca se conectan, lo cual actúa en un sentido contrario a los esfuerzos de articular las acciones y apoyos de los programas.

Un segundo factor que limita que los subsidios entregados por el Programa sean complementados con los apoyos en materia de capacitación y asistencia técnica que otorga el Programa Soporte tiene que ver con la incompatibilidad de los tiempos en que se solicitan y autorizan los recursos de ambos programas, ya que actualmente corresponden a un mismo período, y bajo esa condición resulta inviable que en un mismo año calendario un productor reciba el apoyo de asistencia técnica para formular el proyecto y obtenga la aprobación del subsidio para activos productivos. En este sentido, se requiere que los apoyos del Programa Soporte antecedan a los que entrega el Programa de Adquisición de Activos Productivos.

Por otro lado, en el caso de los proyectos estratégicos operados bajo la Modalidad 2 existe un mayor nivel de articulación, especialmente cuando el financiamiento del proyecto en cuestión se integra con recursos provenientes de dos o más programas, como es el caso de PROMAF, donde se mezclan recursos de los programas de Adquisición de Activos Productivos, Soporte y de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER).

En relación con la normatividad del Programa, si bien ésta establece ciertas indicaciones respecto de la necesidad de articulación entre programas, se considera que tales definiciones son de carácter general y en la práctica resultan insuficientes para lograr la vinculación que se busca entre los distintos programas, y por ende termina imponiéndose la dinámica tradicional de operación. Por otra parte, el sistema de calificación de los

proyectos que se ejecutan bajo la modalidad de co-ejercicio contempla entre sus criterios la presentación de un programa de capacitación acorde a las necesidades del proyecto de inversión, lo cual constituye un mecanismo de incentivo para la articulación desde la demanda. Sin embargo, al analizar el peso relativo de dicho parámetro dentro de la puntuación total de cada proyecto, se evidencia que se encuentra dentro de las dos variables de menor importancia, por lo que en la práctica no resulta eficaz.

Finalmente, se valora que las actuales áreas de oportunidad en materia de articulación entre programas constituye un problema de alta relevancia, debido a que incide en forma negativa en el logro de los resultados del Programa. La evidencia empírica muestra que el acompañamiento de inversiones físicas con el desarrollo de capacidades técnicas y empresariales es un aspecto clave para rentabilizar y dar sustentabilidad a los proyectos, particularmente en los estratos de productores de menores ingresos. Adicionalmente, es necesario buscar complementariedades del Programa con productos financieros manejados desde otros programas y entidades, los cuales podrían generar un efecto multiplicador en los recursos, a la vez que permitirían incentivar la bancarización de los productores, particularmente de aquellos de ingresos medios y altos.

2.5 Atención de la población objetivo

La población objetivo del Programa se encuentra definida como: *“Las personas físicas o morales que, de manera individual o colectiva, se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural en su conjunto”*.

Bajo esa definición, la composición de la población objetivo incluye a toda la población rural del país, por lo que se considera necesario que el Programa delimite con mayor precisión su universo objetivo, sobre la base de criterios técnicos claros y verificables. En este caso, tomando en cuenta que el Programa pretende resolver el problema referido al bajo nivel de capitalización de los productores rurales y pesqueros, entonces en el replanteamiento que se haga de la definición de su población objetivo deberá considerarse únicamente a un subconjunto del universo de productores que presentan tal problema de desarrollo.

Un problema que se deriva de la actual definición de población objetivo consiste en que resulta muy difícil analizar y valorar el desempeño del Programa en relación con el grado en que logra focalizar sus recursos y en cuanto a su avance en la cobertura de esa población, dada la gran amplitud del universo de productores considerados. De ahí la importancia de mejorar su definición, cuantificación y caracterización.

Al analizar el grado de cumplimiento del Programa en relación con las metas de atención de su población objetivo, se encontró que la información al respecto presenta inconsistencias. En efecto, en el reporte que se realiza al Sistema PASH de la SHCP, el Programa establece un indicador para el ejercicio 2008 que da cuenta del número de unidades económicas rurales atendidas, con un valor meta de 225,000 unidades, y al cierre del ejercicio se reportó un total de 635,042 unidades atendidas, con lo cual se podría afirmar que la meta fue ampliamente superada. Sin embargo, en la Matriz de Indicadores 2008 se establece una meta de 785,000 unidades económicas rurales

capitalizadas, que al contrastarla con el resultado al cierre del ejercicio se tiene una brecha del 19% respecto de la meta programada.

Por otra parte, esta evaluación no encontró evidencia documental de que el Programa cuente y utilice alguna estrategia operativa para asegurar que los recursos otorgados efectivamente lleguen a su población objetivo, aún cuando en la práctica existen ciertas barreras de acceso al Programa que pueden estar limitando la participación de algunos productores, particularmente de aquellos que disponen de menores recursos y/o capacidades técnicas y de gestión. En particular, el análisis realizado permite establecer que el Programa no ha logrado diseñar y utilizar una estrategia que ayude a romper la limitante asociada al pre-financiamiento de las inversiones, lo que dificulta el acceso de aquellos productores que no cuentan con los recursos para efectuar el desembolso por anticipado. De igual manera, la estrategia actual de difusión del Programa, que debe constituir una herramienta fundamental en un esquema de operación por demanda, es insuficiente y carece de los instrumentos de comunicación adecuados para llegar en forma efectiva a toda la población objetivo.

En las ROP 2008 se establece una estratificación de la población objetivo basada en una aproximación a la capacidad económica de los productores, estableciendo tres categorías: bajo o nulo nivel de activos, nivel medio de activos y alto nivel de activos. A partir de ello se define la distribución de los recursos gubernamentales entre cada uno de los estratos definidos, como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro 1
Distribución porcentual de los recursos del Programa, según estrato de productores

Estrato	Porcentaje de los recursos, según ROP 2008
Bajo o nulo nivel de activos	50%
Nivel medio de activos	30%
Alto nivel de activos	20%

Esta estratificación está definida para todo el territorio nacional, y adicionalmente se combina con la variable sobre el grado de marginación de las localidades en donde se ubican los proyectos apoyados, que según la clasificación de CONAPO se tienen tres categorías: alta y muy alta marginación, marginación media, y baja y muy baja marginación. Así, al combinar ambas variables, el nivel de activos y el grado de marginación, se forman nueve categorías o grupos de productores.

Un análisis detallado de la estratificación mencionada permite plantear las siguientes observaciones en relación con las variables y rangos que se utilizan para definir los estratos y los porcentajes de apoyo:

- En primer lugar, la medición del nivel de activos de los productores se realiza sobre la base de un criterio parcial, al considerar sólo una parte de su sistema productivo. Es decir, para definir el nivel de activos sólo se toma en cuenta una de las actividades que realiza el productor, ya sea agricultura (superficie), ganadería (número de cabezas), acuacultura (volumen de producción), pesca (volumen de captura) o actividad no agropecuaria (valor de ventas). Aún cuando siempre existe una actividad principal, en general las unidades económicas rurales son de carácter mixto; por ello, una clasificación basada sólo en uno de los componentes de la unidad productiva probablemente está conduciendo a una distorsión en la estimación de la verdadera capacidad económica del productor y, por lo tanto, a una distorsión en los objetivos de focalización de los subsidios entregados por el Programa.
- En segundo lugar, la utilización de variables físicas dificulta la definición de los rangos para determinar los estratos en función del nivel de activos; por ejemplo, en el caso de la variable superficie (riego y temporal) no son enteramente equivalentes los rangos definidos para estratos iguales bajo situaciones agroecológicas diferentes. Probablemente esto también conduce a una distorsión en la clasificación a nivel nacional, e incluso al interior de un mismo estado o región.
- En tercer lugar, los valores de cada variable que se utilizan para determinar los estratos en las distintas actividades económicas no están sustentados técnicamente, por lo que no es posible establecer si tales estratos son equivalentes entre sí al compararlos entre distintas actividades productivas. Por ejemplo, en el caso de los microempresarios (actividades no agropecuarias), al segmento clasificado como bajo o nulo nivel de activos se le coloca un techo de ventas equivalente a dos salarios mínimos anualizados vigentes en el Distrito Federal, lo que representa un monto de \$38,390 pesos por año³; sin embargo, para el mismo estrato en el grupo de los agricultores se establece un techo definido como “20 hectáreas de temporal o 5 hectáreas de riego, o hasta 800m² de agricultura protegida”; y en el caso de los pescadores el techo se expresa como “una embarcación menor a 10.5 metros de eslora y una capacidad extractiva de hasta 15 toneladas anuales de producto”. De esta manera, resulta complicado determinar si estos límites superiores, que definen al estrato de los productores con “bajo o nulo nivel de activos”, son o no equivalentes.

En este marco, se considera necesario revisar y mejorar la estratificación actual a fin de que permita una mejor focalización de los recursos del Programa. Para ello deberán precisarse los elementos técnicos en los cuales se basa la actual segmentación, cuidando mantener un equilibrio entre el rigor técnico y las necesidades de simplicidad que debe tener una clasificación que sea de utilidad para los operadores y no entorpezca la ejecución del Programa.

³ Salario mínimo diario para el DF: \$52.59/día. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria. Salarios Mínimos 2008.

2.6 Dictaminación de solicitudes y proyectos

En virtud de que el Programa opera bajo un esquema de apoyos orientado a la atención de la demanda, entonces el sistema de evaluación de las solicitudes y proyectos utilizado constituye la herramienta fundamental para asegurar que se elijan y apoyen las mejores propuestas de inversión, de modo que cada proyecto aprobado represente una aportación marginal al logro de los resultados esperados. El análisis de este tema se realiza por separado para cada modalidad de ejecución.

Modalidad de co-ejercicio

En la modalidad de co-ejecución el Programa cuenta con un procedimiento estandarizado para la selección de las solicitudes de apoyo, el cual se basa en un sistema de tipo *concurrible* que emplea variables y ponderadores para calificar los proyectos. Al respecto, en el Anexo 6 de las Reglas de Operación se presenta un conjunto de 18 variables de calificación que se dividen en cuatro ámbitos de evaluación, cada uno de los cuales tiene asignada una ponderación como se indica en el Cuadro 2 que se presenta a continuación⁴.

Cuadro 2
Sistema de calificación de las solicitudes en la modalidad de co-ejercicio 2008

AMBITO DE EVALUACION	Nº DE VARIABLES	PONDERACION
General	4	30%
Tipología	3	30%
Plan de negocios	5	20%
Pertinencia del proyecto	6	20%
TOTAL	18	100%

Utilizando este sistema, los operadores del Programa en los estados califican todas las solicitudes elegibles, se construye un ranking con las solicitudes dictaminadas en sentido positivo y se apoyan aquellas que alcanzan el mayor puntaje hasta agotar la bolsa de recursos.

En relación con la pertinencia de las variables y ponderaciones utilizadas se observa lo siguiente:

- En primer lugar, algunas variables o parámetros incluidos no aplican para toda la gama de proyectos que apoya el Programa, colocando en desventaja a algunos de ellos debido a que no pueden alcanzar la puntuación máxima. Como ejemplo, se tienen los proyectos de riego tecnificado para los cuales no aplican los parámetros referidos al

⁴ Las Reglas de Operación 2009 mantienen los cuatro ámbitos de evaluación y los 18 parámetros establecidos. Sin embargo, se establece una modificación en las ponderaciones y rangos de puntaje de cada parámetro, por lo que cambia el peso relativo de los ámbitos y parámetros dentro de la puntuación total.

“tamaño del proyecto”, “proveeduría” e “impacto en la generación de nuevos empleos”. En este sentido, es probable que utilizando los parámetros actuales se estén generando distorsiones en la priorización de las solicitudes.

- En segundo lugar, los parámetros considerados son insuficientes para medir la calidad técnica de los proyectos, lo cual es fundamental para el logro de los resultados esperados. En este sentido, sería importante incorporar la valoración de aspectos tales como el cambio tecnológico de procesos y/o productos, la ingeniería del proyecto (cuando sea el caso) y el análisis del mercado objetivo, entre otros. Los actuales parámetros que evalúan el “plan de negocios” y la “pertinencia del proyecto”, si bien tienen la ventaja de que no admiten discrecionalidad, en realidad están referidos únicamente a verificar la existencia o no de ciertas condiciones, pero sin valorar su pertinencia y consistencia.
- En tercer lugar, el sistema de calificación está definido para todo el país, sin abrir la opción a los estados para la inclusión de parámetros específicos que reflejen las necesidades y prioridades locales. Cabe señalar, sin embargo, que en las Reglas de Operación 2009 esta disposición ya fue modificada, abriendo la posibilidad para que los estados incluyan parámetros complementarios⁵.

Finalmente, es importante señalar que la información recabada en los estados visitados muestra que en la práctica el sistema de calificación referido aún dista mucho de consolidarse como un verdadero sistema de tipo *concurso* basado en la calidad de los proyectos. En este sentido se identifican como retos que dicho sistema mejore su transparencia y credibilidad ante los beneficiarios del Programa; éstos desconocen el mecanismo, así como los criterios de calificación y la puntuación obtenida. Asimismo, se evidenció que la calidad de los proyectos es insuficiente, y muchos funcionarios no disponen del tiempo ni cuentan con las competencias suficientes para realizar una evaluación técnica rigurosa, y su esfuerzo lo concentran en verificar que los expedientes estén completos.

Modalidad de ejecución directa

En el caso de los proyectos que operan bajo la modalidad de ejecución directa, el proceso de selección se desarrolla en dos etapas. En la primera, los proyectos son autorizados por el COTEN con base en criterios de diversa naturaleza, tales como la existencia de problemas de competitividad en ciertos rubros productivos de importancia estratégica para el país, el número de productores o superficie involucrada y la necesidad de atender factores críticos que tienen incidencia a nivel de una región productiva, entre otros. De esta manera, durante esta primera etapa el esquema de revisión y autorización de los proyectos sólo se basa en las decisiones adoptadas por el COTEN, y no cuenta con un sistema de parámetros técnicos estandarizados.

La segunda etapa corresponde a la implementación de los proyectos en los estados a través de Agentes Técnicos o directamente por las Delegaciones y, en este caso, la operación es regulada por Lineamientos específicos para cada proyecto estratégico, los

⁵ En las reglas de Operación 2009 se abre la opción a los estados para que incorporen otros parámetros, cuya ponderación puede ser de hasta el 35% de la calificación total.

cuales son autorizados por el COTEN. En relación con esta etapa se observa que existe heterogeneidad en el esquema de evaluación de los proyectos, y en algunos casos su autorización se lleva a cabo según el orden de llegada.

En el caso del PROMAF, por ejemplo, los lineamientos establecen el uso de los criterios contenidos en el Anexo 6 de las ROP para calificar y priorizar las solicitudes; sin embargo, durante el trabajo de campo se pudo constatar que en la práctica dicho anexo no es utilizado y que la evaluación se centra en un análisis técnico y financiero de cada proyecto. En el caso del Proyecto de Apoyo a la Inversión y Capitalización de los Productores de Caña de Azúcar, por su parte, se utilizan los parámetros del Anexo 6 y se complementan con indicadores de tipo financiero.

Con base en lo anterior, se concluye que el Programa no cuenta con un conjunto de criterios técnicos generales que sean aplicables a todos los proyectos que se apoyan bajo la modalidad de ejecución directa, mismos que deben ser complementados con criterios adicionales específicos en función de las características y naturaleza de cada proyecto en particular.

2.7 Orientación de los recursos del Programa

Para realizar un balance y analizar la orientación de los recursos del Programa correspondientes al ejercicio 2008, es necesario contar con información cuantitativa sobre los montos pagados y devengados, que incluya datos desglosados según cadenas productivas, regiones, estrato de productores y tipo de inversiones apoyadas. Sin embargo, el equipo evaluador no contó con información suficiente al respecto y, en consecuencia, no es posible establecer un juicio bien sustentado acerca de la orientación de los recursos y su pertinencia para lograr⁶.

En este marco, es importante señalar que la dificultad que se tuvo para reunir la información cuantitativa sobre la orientación de los recursos ejercidos por el Programa, se encuentra estrechamente vinculada a las fallas que existen en cuanto al registro y administración de la información que genera el Programa. Al respecto, se pudo constatar que la información registrada en el SISER es incompleta, poco confiable, y su acceso se encuentra restringido para actores externos al Programa.

2.8 Cumplimiento del proceso operativo

El análisis desarrollado indica que en la modalidad de co-ejercicio el bajo nivel de cumplimiento de los tiempos asociados a las etapas del circuito operativo constituye uno de los problemas de mayor relevancia en la ejecución del Programa, ya que atenta contra el logro de los resultados esperados.

⁶ A la fecha de la elaboración del presente informe sólo se contaba con la información correspondiente al área de ganadería, que según las cifras del PEF 2008 representa el 18.6% de los recursos del Programa y, dentro de ello, las cifras proporcionadas únicamente representan el 20% de avance respecto de los recursos programados. Por tanto, la información disponible no es suficiente para hacer algún tipo de inferencia sobre la orientación de los recursos que tenga validez para el Programa en su conjunto.

En las Reglas de Operación se establece un cronograma que define las fechas límite para la realización de las principales actividades del circuito operativo, el cual culmina con la entrega de los apoyos a los beneficiarios. Al contrastar el cronograma establecido con los tiempos que se registraron en los estados, se encontró que en la mayoría de ellos hubo retrasos importantes respecto a lo previsto en las ROP. En todos los estados visitados, la fase inicial del proceso consistente en la apertura de ventanillas se llevó a cabo dentro de los plazos establecidos; sin embargo, en las fases subsecuentes se fueron produciendo retrasos sucesivos relacionados con los siguientes eventos: (i) extensión del tiempo de apertura de ventanillas por períodos de entre 15 días y un mes; (ii) lentitud y errores en la revisión de expedientes y en el registro de datos al SISER, que en muchos casos fueron detectados tardíamente; y (iii) déficit de personal para procesar el elevado número de solicitudes, tanto en la fase de recepción como en la dictaminación.

Adicionalmente, se identifican dos factores relacionados con la definición de acuerdos entre la Federación y los gobiernos estatales, los cuales también incidieron de manera decisiva en la demora del proceso operativo del Programa. En primer lugar, las negociaciones y firma de los Convenios de Coordinación y los Anexos Técnicos se prolongaron más allá de las fechas límite establecidas, lo cual implicó un proceso de mucho desgaste para las partes y generó retraso en la ejecución.

Un segundo factor se refiere a la falta de oportunidad en la radicación de los recursos, pues se registró un desfase significativo en relación a la fecha establecida en las ROP, donde se indica que las entidades federativas deben radicar la totalidad de los recursos que les corresponde antes del último día hábil del mes de junio⁷. Las cifras respectivas indican que al final del mes de agosto el monto radicado por los gobiernos estatales apenas alcanzaba el 48% del monto convenido. No obstante, vale decir que existen diferencias entre entidades; en Tamaulipas, por ejemplo, los datos muestran que al 30 de junio tanto la Federación como el gobierno estatal ya habían radicado el 100% de los recursos comprometidos; mientras que en Puebla, la radicación de los recursos totales por parte del gobierno estatal ocurrió hasta el mes de noviembre; y una situación de mayor demora se presentó en el estado de Veracruz, donde a febrero del 2009 sólo se habían radicado el 56% de los recursos estatales.

Los efectos generados por los factores antes señalados se tradujeron en un retraso significativo en los avisos de autorización a los productores, estrechando el tiempo disponible para la realización de las inversiones por parte de los beneficiarios y agravando el problema de falta de oportunidad en la entrega de los apoyos, particularmente para las inversiones agrícolas. En los estados esta situación condujo al desistimiento de parte de algunos agricultores, lo que seguramente afectará los niveles de ejecución del Programa.

Finalmente, de conformidad con lo establecido en las ROP, en el ámbito estatal se elaboran y envían mensualmente a las oficinas del nivel central los informes de avance físico-financiero, mismos que contienen información valiosa para monitorear los avances del Programa. El análisis realizado al respecto indica que esta disposición se cumple de manera satisfactoria por parte de los responsables del Programa en los estados.

⁷ Reglas de Operación 2008; Artículo 13, Fracción II.4.1

2.9 Seguimiento de los apoyos

En la normatividad vigente en el año 2008 no se contempla la necesidad de que el Programa lleve a cabo un seguimiento de los apoyos entregados, a fin de verificar en qué medida éstos son aprovechados por los usuarios y evaluar el logro de los resultados esperados. Al respecto, en las Reglas de Operación solamente se plantean algunas consideraciones de carácter general para el conjunto de programas de la Secretaría sobre las funciones de auditoría, control y seguimiento, pero sólo desde una perspectiva del manejo administrativo de los recursos, no del logro de resultados. Es decir, en la normatividad actual no hay referencias explícitas a la función de seguimiento de las inversiones apoyadas como parte integrante de su circuito operativo, a la vez que se asume que el proceso operativo termina en el momento que se entrega el apoyo a los beneficiarios.

Adicionalmente, la información obtenida a través de las entrevistas realizadas permitió constatar que en ninguno de los estados visitados se realiza un seguimiento *ex post* a la entrega de los apoyos, y también se pudo observar que existen insuficiencias en cuanto a capacidades y recursos para llevarlo a cabo. Esto se da en un contexto en el cual se aprecia que existe plena coincidencia entre los actores institucionales que operan el Programa en el sentido de que el seguimiento constituye un aspecto fundamental para determinar el nivel en el cual los beneficiarios mantienen y utilizan los bienes de capital adquiridos mediante los subsidios, y que se trata de un ámbito esencial que debe contemplarse en el marco de una gestión orientada hacia resultados.

En este marco, resulta evidente la necesidad de establecer explícitamente la función de seguimiento de los apoyos en las Reglas de Operación del Programa, incorporándola como parte del circuito operativo del mismo y, para otorgar viabilidad a su cumplimiento, se requiere definir con claridad los mecanismos, las instancias responsables y las sanciones ante incumplimientos y sobre todo, se deben etiquetar los recursos necesarios para su realización.

2.10 Monitoreo de la gestión del Programa

Con base en el análisis de la información obtenida a partir de fuentes documentales y mediante las entrevistas realizadas a los funcionarios, se constató que el monitoreo de los indicadores de desempeño del Programa no se ha consolidado aún como una práctica de gestión continua y permanente por parte de los responsables de su ejecución, ni en el nivel central ni en los estados.

En este sentido, para el año 2008 el Programa solamente reportó un indicador a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mismo que se refiere al número de unidades económicas rurales atendidas y su frecuencia de medición es anual. Cabe señalar que el seguimiento del indicador mencionado lo lleva a cabo la Dirección General Adjunta de Planeación y Evaluación de Programas de la SAGARPA, sobre la base de la información que proporciona cada una de las áreas que participan en la ejecución de los Componentes del Programa (agricultura, ganadería, desarrollo rural, y acuicultura y

pesca). Las áreas respectivas elaboran reportes mensuales del indicador, cuyo uso principal es informar a la SHCP conforme a lo establecido en la normatividad vigente.

En relación con lo anterior, al valorar la pertinencia y relevancia de los indicadores definidos en la Matriz de Indicadores del Programa 2008 se observa que éstos no proporcionan información suficiente para monitorear adecuadamente su desempeño y valorar continuamente sus resultados durante el proceso de ejecución. En este contexto, la baja pertinencia de tales indicadores para efectos de monitoreo explica el por qué no son utilizados en la práctica por parte de los operadores.

Esta falta de monitoreo de los indicadores de desempeño del Programa trae como consecuencia un importante vacío en términos de la información que debe utilizarse como un insumo esencial en la toma de decisiones sobre la operación de los Componentes, lo cual a su vez limita la identificación oportuna de fallas y la incorporación de medidas para mejorar la eficiencia de los procesos en su conjunto.

2.11 Sistematización de la información generada por el Programa

La SAGARPA cuenta con el Sistema de Información del Sector Rural (SISER) como sistema único para el registro en línea y manejo de la información generada por el Programa a nivel nacional.

En términos conceptuales, el SISER está diseñado para ingresar en línea la información correspondiente a todas las etapas del circuito operativo del Programa, desde la entrega de la solicitud hasta la realización del pago. Adicionalmente, el sistema permite automatizar muchos procesos, tales como la generación de un folio único para cada productor que identifica y posibilita la trazabilidad de las solicitudes, la emisión de las cartas de aviso sobre el resultado de la dictaminación, y la liberación de órdenes de pago para que el banco realice la entrega del recurso a los beneficiarios, entre otras funciones.

Se valora que la estructura general del sistema guarda una adecuada correspondencia con los procesos, requisitos y formatos del Programa, y su diseño permite un grado de flexibilidad aceptable. Asimismo, si se aprovecha todo el potencial que ofrece su diseño actual, el sistema es capaz de albergar prácticamente toda la información relevante que se necesita para realizar un monitoreo en línea y llevar a cabo una adecuada gestión técnica y financiera del Programa en las distintas etapas de su circuito operativo y en los diferentes niveles de gobierno.

Sin embargo, en la actualidad el SISER sólo se usa y aprovecha de manera parcial por parte de los operadores del Programa debido a que la información que contiene es incompleta y en algunos casos es poco confiable. Así, en la mayoría de los estados se observó que en el sistema sólo se ingresó la información relativa a la primera etapa del circuito operativo, correspondiente al registro de las solicitudes recibidas, pero no se encontró evidencia documental de otros usos tales como el monitoreo y análisis de la demanda durante el período de apertura de las ventanillas, el seguimiento del proceso de dictaminación de las solicitudes y la elaboración de reportes sobre la orientación de los recursos entregados (según rama o especie productiva, tipo de productor, región, etc.), entre otros.

En este contexto, se identifican áreas que presentan oportunidades de mejora y cuya atención se considera urgente, a fin de lograr la consolidación del SISER como sistema de gestión del Programa y aprovechar todo el potencial que encierra. En primer lugar, se observan retrasos en la instalación de los distintos módulos del sistema, lo cual genera rezago en la captura de las solicitudes y se pierde la posibilidad realizar una gestión en línea; en segundo lugar, se evidenció que a nivel de ventanillas el personal no cuenta con las capacidades suficientes para el manejo fluido del sistema, lo que conduce a un alto nivel de errores en el ingreso de datos; asimismo, en algunos estados donde existen problemas de conectividad a Internet se enfrentan dificultades por la lentitud del sistema; y, finalmente, también se constató que en varios estados aún persisten resistencias para utilizar un sistema único de información, derivadas del hecho de que la informatización de los procesos obliga a una drástica transformación en las prácticas tradicionales de gestión y conlleva transparentar toda la información del Programa.

2.12 Transparencia y rendición de cuentas

Las Reglas de Operación establecen un conjunto de mecanismos que deben ser implementados para una efectiva rendición de cuentas del Programa sobre los resultados alcanzados. No obstante, la revisión realizada, tanto de fuentes documentales como de páginas Web y medios impresos en los estados visitados, permite aseverar que las disposiciones contempladas en la normatividad relativas a esta materia se cumplen pero sólo de manera parcial.

En la modalidad de co-ejercicio, los listados de las solicitudes recibidas y autorizadas se publican en las ventanillas y en al menos un periódico de circulación masiva en el estado. Sin embargo, en la mayoría de los estados visitados no se encontró evidencia sobre la publicación de tales listados en la página Web del gobierno estatal y/o de la Delegación de la SAGARPA, lo cual indudablemente debe mejorar en el futuro debido a que se trata de un medio con una amplia cobertura informativa para otros agentes interesados, y que trasciende el ámbito local. En la modalidad de ejecución directa, por su parte, a la fecha de la elaboración del presente informe no se encontraba disponible, en la página Web de la SAGARPA ni de FIRCO, el listado correspondiente a las solicitudes autorizadas y no autorizadas.

Por otro lado, cabe señalar que en las páginas Web de SAGARPA y FIRCO existe una sección específica relativa a las evaluaciones externas de los programas, donde se encuentra disponible toda la documentación correspondiente a tales evaluaciones. La publicación de los resultados de las evaluaciones en la página Web le confiere una gran amplitud a su difusión, acción que se refuerza con la distribución de los informes a través de medios impresos y digitales.

En relación con el sistema de transparencia sobre los procesos de gestión y los resultados del Programa, se identifica cierta información relevante que se valora conveniente se encuentre disponible para el público en general y sea de fácil acceso para todos los interesados, y que, sin embargo, no se encontró en las páginas Web consultadas; en particular, destaca la siguiente información:

- *Información relativa a la gestión y manejo de los recursos del programa:* a) Convenios de Coordinación, b) Anexos Técnicos y c) Informes de avance físico-financiero.
- *Información relativa a las solicitudes y proyectos:* a) listado de solicitudes recibidas en ventanilla, tanto para los proyectos de co-ejercicio como para aquellos que son de ejecución directa, b) listado de las solicitudes clasificadas según no elegibles, autorizadas y no autorizadas; c) estrato en que se clasifica a cada solicitante, el monto solicitado y autorizado, y la calificación obtenida en la evaluación de su solicitud; y d) listado completo de los proyectos de ejecución directa autorizados por el COTEN, indicando el monto de recursos asignado a cada uno de ellos y la entidad o agente técnico responsable de su ejecución.

2.13 Calidad en el servicio

Esta evaluación no encontró evidencia documental respecto de la existencia y utilización de algún estudio o instrumento para medir la calidad del servicio desde la óptica de los beneficiarios del Programa. Tampoco se evidenció que esta temática esté contemplada en la agenda de temas pendientes de la Secretaría y/o de los gobiernos estatales para el año 2009 o años subsecuentes.

Cabe señalar, sin embargo, que los estudios de satisfacción de beneficiarios o clientes han sido ampliamente utilizados desde hace varios años como una herramienta de apoyo a la gestión de los programas públicos. Las mediciones sobre el grado de satisfacción de los usuarios de los apoyos proporcionan información complementaria a la que proveen las evaluaciones de resultados, ya que permiten conocer con cierta periodicidad la calidad de los procesos gubernamentales desde la perspectiva del usuario, e identifican las expectativas futuras de los ciudadanos con relación al servicio.

Diversos estudios sobre la materia indican que el instrumento más utilizado para medir el nivel de satisfacción de los usuarios de un programa público es la *encuesta*, la cual generalmente mide dos dimensiones: la calidad percibida, donde los usuarios califican el servicio a partir de sus atributos, y las consecuencias de la satisfacción, que se miden a través de lo que se denomina como la lealtad de los usuarios. En algunos casos también se mide una tercera dimensión que se relaciona con las expectativas, para lo cual se pregunta sobre el nivel de calidad que se esperaba antes recibir el servicio.

La literatura especializada distingue el uso de distintas escalas de medida, las cuales pueden ser incorporadas dentro de un mismo cuestionario mediante las preguntas específicas incluidas en éste. Para preguntas relacionadas a un hecho que puede o no ocurrir, se emplea una escala binaria (Sí o No). Cuando se trata de respuestas que brindan opiniones y percepciones generalmente se utilizan escalas de cinco puntos, con conceptos que califican la dimensión estudiada.

En cuanto a las experiencias sobre este tema, se tiene que en algunos estudios de satisfacción de usuarios de programas de fomento agropecuario realizados en Chile, se ha empleado una escala de calificación que corresponde a aquella que se utiliza en el sistema educativo que es de 1 a 7, cuyas principales ventajas es que es conocida por todas las personas, lo cual facilita su comprensión y aplicación.

Similarmente, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) ha realizado estudios de satisfacción de los usuarios de sus programas con base en el Índice Mexicano de Satisfacción del Usuario (IMSU), aplicando una escala de 1 a 10 en las respuestas; y en un estudio reciente llevado a cabo en el año 2008 se utilizó una escala de 1 a 7, donde 1 representa una calificación muy negativa y 7 una calificación muy positiva. La metodología empleada se adaptó a partir del American Customer Satisfaction Index (ACSI), desarrollado por la Universidad de Michigan. Esta experiencia constituye una valiosa referencia metodológica que podría servir de base para realizar mediciones entre los beneficiarios del Programa.

2.14 Incorporación de mejoras en la gestión del Programa

A partir de la revisión y análisis de las evaluaciones de los programas anteriores impulsados por la Secretaría, como el Programa de Alianza para el Campo y otras iniciativas orientadas al apoyo de inversiones en bienes de capital, es posible extraer algunas prácticas de gestión que han sido exitosas y que pueden ser adoptadas por el Programa objeto de esta evaluación.

Entre las experiencias exitosas identificadas, cabe destacar las siguientes:

- a) La descentralización del dictamen de solicitudes de bajos montos hacia el nivel regional o distrital al interior de los estados, que se puso en práctica durante la operación del Programa Alianza para el Campo.
- b) La implementación de un esquema externalizado para la evaluación técnica y económica de los proyectos que involucran un monto elevado de recursos, el cual ha sido utilizado por el PROMAF (Modalidad 2).
- c) El uso del subsidio como un incentivo para la obtención de financiamiento a través de intermediarios financieros, el cual es empleado en el esquema PROMAF (riesgo compartido).
- d) El uso de un esquema para soportar el pre-financiamiento de las inversiones apoyadas con activos productivos, a través de alianzas con instituciones financieras que operan con recursos del sector público (Financiera Rural, FIRA), otorgando créditos a los usuarios del Programa en condiciones preferenciales.

2.15 Valoración global del funcionamiento y operación del Programa

Con base en el análisis presentado en las secciones anteriores de este capítulo, se valora que durante su primer año de implementación el Programa mostró varias debilidades en sus procesos de funcionamiento y operación, mismas que comprometen el logro de sus objetivos a nivel de Propósito y Fin establecidos en su diseño, los cuales se refieren a incrementar la capitalización y el nivel de ingreso de los productores rurales y pesqueros del país. La valoración de los distintos procesos y etapas del circuito operativo deja ver que éste se realiza con bajos niveles de eficiencia y eficacia y que la operación, vista en forma global, no se está llevando a cabo en total congruencia con los elementos clave del diseño.

En este contexto, la falta de correspondencia entre la operación del Programa y su diseño, obedece a varios problemas observados en distintos ámbitos, mismos que pueden sintetizarse en lo siguiente: a) la fallas del arreglo institucional bajo el cual opera el Programa, b) la ausencia de un proceso de planeación de la operación, c) la falta de una adecuada focalización de la población objetivo, d) la baja o nula articulación del Programa con las acciones de otros programas, e) las debilidades del sistema de calificación y dictaminación de las solicitudes y proyectos, y f) la ausencia de un enfoque hacia resultados en todos los procesos de ejecución del Programa.

En particular, el arreglo institucional constituye un ámbito que trasciende al Programa como instrumento de desarrollo, pues involucra a toda la organización institucional de la SAGARPA. Al respecto se identifican varias áreas de mejora, destacando el hecho de que actualmente se carece de una “gerencia” o “unidad coordinadora” que cuente con las atribuciones suficientes para ejercer la dirección estratégica y operativa del Programa, situación que a su vez está afectando a todas las demás dimensiones del funcionamiento y operación. En este sentido, el actual arreglo institucional continúa respondiendo a la lógica de las áreas técnicas, la cual termina imponiéndose sobre la lógica del Programa como instrumento único; este hecho genera que en la práctica se dé una segmentación del Programa en una especie de “cuatro programas independientes” que responden a líneas de mando diferentes dentro de la actual organización institucional de la Secretaría.

En relación con las debilidades asociadas a los procesos de planeación del Programa, el problema central consiste en que no se cuenta con un referente de mediano y largo plazo que sirva de base para definir presupuestos y metas anuales, y constituya el marco para orientar las Actividades del Programa. Un elemento crucial que es urgente desarrollar para darle soporte a la función de planeación tiene que ver con la elaboración de un estudio-diagnóstico sobre la problemática sectorial y, en particular, sobre el problema de desarrollo que el Programa pretende resolver, en este caso el bajo nivel de capitalización de los productores rurales y pesqueros.

La falta de una correcta definición de la población objetivo del Programa también ha representado un factor limitante para avanzar en una lógica de gestión por resultados. La actual definición de población objetivo es de tal amplitud que incluye a toda la población de referencia, y considera a agentes del medio rural que ni siquiera forman parte de la población potencial del Programa, pues son productores que no enfrentan el problema de baja capitalización en sus unidades de producción. Así, la ausencia de una adecuada definición, caracterización y cuantificación de la población objetivo impide que el Programa avance en las estrategias de focalización y cobertura, en tanto que la dispersión de recursos que genera una atención universal, como la que actualmente se pretende impulsar, es claramente inconsistente con la idea de lograr impactos a partir de un presupuesto con recursos limitados.

Por otro lado, la escasa articulación de las Actividades del Programa con las acciones que desarrollan otros programas impulsados por la Secretaría limita el alcance de los resultados e impactos que se desean lograr. En particular, se destaca la necesidad de que los proyectos apoyados por el Programa cuenten con el acompañamiento de los servicios de asistencia técnica y capacitación que provee el Programa de Soporte, a fin de aumentar sus probabilidades de éxito y generar sinergias. Asimismo, se considera relevante que las acciones del Programa sean complementadas con los recursos que

entrega el PIDEFIMER, en la perspectiva de lograr que los productores de bajos ingresos accedan a sus apoyos y ello les facilite realizar el desembolso para pre-financiar las inversiones apoyadas con activos.

Las debilidades del sistema de variables y ponderadores que se utilizan actualmente para priorizar y dictaminar las solicitudes de apoyo también constituyen un factor que compromete el logro de los resultados esperados del Programa. Al respecto, se considera necesario mejorar dicho sistema incorporando parámetros que efectivamente midan la calidad y viabilidad de los proyectos presentados, de modo tal que se garantice la selección de aquellas propuestas de inversión que representan una mayor aportación marginal a la consecución de los objetivos planteados.

Capítulo 3

Conclusiones y recomendaciones

3.1 Conclusiones

Arreglo institucional para la operación del Programa

La organización institucional actual de la SAGARPA y las atribuciones de las unidades administrativas que la integran, las cuales se encuentran definidas en el Reglamento Interior y en el Manual General de Organización de esa Secretaría, no están alineadas ni guardan plena congruencia con los objetivos del Programa evaluado. Ello se debe a que el diseño e implementación de los nuevos programas que iniciaron su operación a partir de 2008 no fueron acompañados por un proceso de reingeniería institucional que permitiera alinear las funciones de las distintas áreas e instancias con la lógica y propósito de los programas.

En este marco, se concluye que el reto fundamental que enfrenta el Programa para la Adquisición de Activos Productivos consiste en que la SAGARPA no ha designado formalmente una “gerencia” o “unidad coordinadora” con las facultades y atribuciones suficientes para que conduzca estratégicamente su ejecución, y que asuma la responsabilidad de lograr sus objetivos establecidos a nivel del Propósito y Fin. Este vacío en la conducción del Programa ocasiona que éste opere en forma fragmentada, ya que actualmente las decisiones sobre su operación se encuentran radicadas en las distintas áreas participantes (agricultura, ganadería, desarrollo rural y acuacultura y pesca), con lo cual se pierde la lógica de un solo programa y se desdibuja como instrumento único.

La falta de una “gerencia” del Programa afecta a todas las dimensiones de su ejecución, desde la planeación y presupuestación hasta el manejo de la información y el seguimiento de los apoyos entregados, ya que al existir distintas líneas de mando al interior de la Secretaría se genera dispersión en las acciones realizadas, se reduce la eficiencia de los procesos, y se dificulta la implantación de un enfoque hacia resultados.

Por otro lado, se valora que no existe una clara definición sobre el rol que le corresponde jugar a la SAGARPA en la implementación del Programa, ya que si bien esa dependencia sólo se define para sí misma un rol meramente normativo, la práctica en los estados muestra que también le corresponde jugar un rol operativo debido a que en los hechos participa en prácticamente todas las etapas fundamentales de la operación, como son la recepción de solicitudes, la calificación y selección de proyectos, la entrega de los apoyos a los beneficiarios y la rendición de cuentas sobre los recursos ejercidos.

La consecuencia directa de esta indefinición es que se genera confusión respecto de cuál nivel de gobierno es el responsable de lograr las metas y resultados del Programa: el gobierno federal o el gobierno estatal. Asimismo, el no reconocer por parte de SAGARPA el rol activo que le corresponde jugar en todo el circuito operativo limita el despliegue de una estrategia para fortalecer las capacidades institucionales en sus estructuras operativas a nivel de CADER y DDR, en donde existen insuficiencias en cuanto a dotación y capacitación de los recursos humanos lo cual constituye un factor que genera una pérdida global de eficiencia en los procesos.

La relación entre la SAGARPA y su contraparte en los gobiernos estatales se encuentra institucionalizada, en virtud de que se basa en la formalización de instrumentos jurídicos como la firma de los Convenios de Coordinación de acciones y de los Anexos Técnicos de ejecución del Programa. Otro elemento de la institucionalización de esa relación es la constitución de órganos colegiados de decisión que se integran de manera paritaria por funcionarios del gobierno federal y estatal. No obstante, esta evaluación constató que en la mayoría de los casos existen fuertes tensiones entre ambos niveles de gobierno, lo cual significa que los instrumentos en los que se basa tal relación no han sido eficaces, y que tampoco se han logrado consolidar los espacios para construir una visión común sobre la orientación que debe tener el Programa. Los factores principales que han sido fuente de tensión en esa relación se refieren al establecimiento del *pari passu* sobre el porcentaje de recursos que deben aportar ambas partes, la dificultad para cumplir con la radicación de los recursos en forma oportuna, y las diferencias en la definición de prioridades para colocar los recursos.

Planeación y presupuestación

La planeación y presupuestación del Programa constituyen procesos que aún no han logrado consolidarse como prácticas de gestión con una orientación hacia resultados. Como parte de esta problemática se encontró que el Programa no ha desarrollado ningún plan que permita orientar su ejecución tanto en lo estratégico como en lo operativo, por lo que la distribución de los recursos se basa más en la tendencia histórica del monto de recursos ejercidos en años anteriores que en consideraciones de carácter técnico que reflejen prioridades y un rumbo definido para el desarrollo sectorial.

Este hecho significa que el Programa adolece de un referente de mediano plazo que integre las dos modalidades de operación y que sirva de base para fijar las metas anuales y la distribución de los recursos. Tal referente debe constituir un instrumento que surja de un proceso participativo de planeación de todos los actores involucrados en la implementación del Programa en los niveles central y estatal, de modo que exprese una visión compartida sobre la orientación que debe tener su operación para lograr los resultados esperados.

Un factor importante que limita que el Programa cuente con un plan estratégico y operativo lo constituye el hecho de que la Secretaría hasta ahora no haya designado formalmente una “gerencia” para que articule y conduzca sus Actividades. En este sentido, la ausencia de una línea de mando única y clara da lugar a una operación inercial, debido a que no se desarrollan ni utilizan las herramientas de planeación y presupuestación que se requieren para la instrumentación eficiente y eficaz del Programa. Otro factor limitante es la falta de información de diagnóstico sobre el problema de

desarrollo que pretende resolver el Programa, ya que no se conoce el grado de incidencia de la problemática (bajo nivel de capitalización) según el sistema producto, tipo de productores y regiones productivas, y por tanto no se dispone de elementos suficientes que soporten la toma de decisiones en relación con la orientación que deben tener los recursos.

También se aprecia una falta de alineación entre los distintos instrumentos y procesos relacionados con la planeación y presupuestación del Programa, como son la definición por parte del Congreso de los montos de recursos en el PEF, la construcción y actualización de la Matriz de Indicadores nacional del Programa, la formulación de las matrices de indicadores del Programa a nivel de cada entidad federativa, y la elaboración de los Anexos Técnicos de ejecución en los estados. Al respecto, se identifica una falta de congruencia entre los contenidos de esos instrumentos en el sentido de que no hay coincidencia en los indicadores y metas planteados.

En particular, los Anexos Técnicos no constituyen un instrumento de apoyo efectivo para la ejecución del Programa, ya que su contenido no se deriva de la Matriz de Indicadores y lo que presentan es, más bien, un etiquetado de recursos en función de la dinámica histórica de ejercicios anteriores. Su contenido no necesariamente refleja las prioridades de inversión en los estados, y su elaboración se hace con un excesivo detalle en cuanto a los montos de recursos y metas por sistema producto, tipo de productor, grado de marginación y tipo de inversión, lo cual no resulta consistente con un esquema de operación basado en la demanda de los productores, por lo que las discrepancias entre lo programado y la demanda efectiva siempre conducen a modificaciones mediante *addenda*.

Por otra parte, se identifica que el Programa no ha desarrollado ninguna herramienta complementaria a las Reglas de Operación, como por ejemplo un manual de procedimientos y/o una guía operativa, a fin de homologar criterios entre los operadores y orientar la ejecución de los distintos procesos, evitando problemas en la interpretación de la normatividad aplicable.

Articulación de la operación del Programa con otros programas federales

Las acciones del Programa muestran un bajo nivel de articulación con otros programas de la misma Secretaría y de otras entidades del gobierno federal, con lo cual se pierde la oportunidad de complementar y potenciar el impacto de los apoyos entregados. En particular, se constata que existe una escasa o nula vinculación con el Programa SOPORTE donde radica la asistencia técnica y capacitación, y con el PIDEFIMER cuyos apoyos podrían contribuir a eliminar o mitigar las barreras asociadas al pre-financiamiento de las inversiones.

Se identifican dos causas fundamentales de la falta de vinculación entre programas. En primer lugar, se observa que aún no se ha logrado consolidar entre los operadores del Programa una visión que favorezca el impulso de inversiones integrales mediante la convergencia de recursos de distintas fuentes, por lo que se opta por dar un tratamiento por separado a solicitudes de apoyo que corresponden a un mismo proyecto. En segundo lugar, en relación con los tiempos de la operación actualmente existe una fuerte

complicación para que un productor pueda acceder a apoyos complementarios o sinérgicos provenientes de programas distintos durante un mismo ejercicio (año), debido a que los tiempos de los procesos operativos de los programas corren en paralelo e imposibilitan que los subsidios para capacitación y asistencia técnica, por ejemplo, antecedan a los apoyos para la adquisición de activos.

Se valora que la normatividad del Programa no establece con suficiente fuerza la necesidad de que los apoyos que éste otorga deban ir acompañados con los servicios proporcionados por otros programas, especialmente en aquellos casos en donde existe potencial para lograr complementariedad y generar sinergias en el desarrollo de las inversiones. Al respecto, existe suficiente evidencia empírica que muestra las ventajas de la articulación entre programas; sin embargo, la laxitud de la normatividad actual en relación con este tema conduce a que los operadores no realicen el esfuerzo suficiente para asegurar que dicha articulación se materialice en el momento de evaluar y autorizar los proyectos.

Atención de la población objetivo

El Programa no ha definido en forma correcta su población objetivo con base en criterios técnicos, objetivos y verificables. La definición actual de población objetivo establecida en las ROP es muy amplia e incluye a toda la población rural del país, lo que inclusive rebasa a la población potencial compuesta por todos aquellos productores que enfrentan el problema de desarrollo que el Programa busca resolver.

Esa inadecuada definición de la población objetivo da lugar a la imposibilidad de poder medir el desempeño del Programa en relación con dos temas fundamentales: (i) la focalización en la atención de su población objetivo, y (ii) el avance en la cobertura de esa población. Es decir, como el Programa no cuenta con una definición correcta de su población objetivo, y ésta tampoco se encuentra cuantificada ni caracterizada, entonces no es posible determinar si los apoyos realmente están siendo entregados a los productores que se desea atender, ni se puede establecer si la cobertura de atención lograda es la adecuada.

Aunado a lo anterior, se aprecia que el Programa tampoco cuenta con una estrategia operativa para asegurar que los recursos efectivamente lleguen a toda la población objetivo, aún cuando se observa la presencia de ciertas barreras de acceso que seguramente están limitando la participación de los productores de menores recursos y de aquellos que tienen capacidades técnicas y de gestión limitadas. En este sentido, el Programa carece de una estrategia que ayude a romper la barrera asociada a la dificultad que enfrentan muchos productores de realizar el desembolso por anticipado de la inversión total. Tampoco se observa el despliegue de una estrategia efectiva de difusión del Programa entre toda la población objetivo que permita comunicar de manera eficaz toda la información relevante sobre los tipos de apoyo existentes, las áreas prioritarias de atención y los criterios de selección de los proyectos; todo ello en la perspectiva de lograr un efecto inductor en la demanda de los solicitantes, orientándola hacia aquellos componentes que se consideran prioritarios o estratégicos para resolver el problema de desarrollo.

Por otro lado, la estratificación de productores utilizada por el Programa para distribuir los recursos y diferenciar el porcentaje de subsidio presenta importantes áreas de mejora, entre las cuales destacan: (i) la medición del nivel de activos se basa en una única variable correspondiente sólo a una de las actividades que desarrolla el productor, y ello implica que no se está midiendo la verdadera capacidad económica del productor, dando lugar a posibles distorsiones en los objetivos de focalización del Programa, y (ii) la enorme cantidad de variables que se utilizan para definir los estratos dificulta establecer si realmente dichos estratos son comparables entre los distintos tipos de actividades productivas (agricultura, ganadería, acuicultura, pesca, actividades no agropecuarias), pues su determinación se basa en variables físicas cuyos valores mínimos y máximos no son equivalentes; y probablemente esta situación también constituye una fuente de distorsión en la focalización de los subsidios.

Dictaminación de solicitudes y proyectos

Para el caso de la modalidad en co-ejercicio se valora como un aspecto positivo de la operación del Programa, el establecimiento y uso de un esquema de calificación de las solicitudes basado en un conjunto de parámetros técnicos, debido a que constituye una herramienta que fortalece la transparencia en el proceso de asignación de los recursos, permite seleccionar las solicitudes y proyectos en función del mérito de éstos, y ayuda a concretar las prioridades de inversión de la política pública.

No obstante, un análisis detallado del esquema referido permite establecer lo siguiente: (i) algunas variables o parámetros utilizados no aplican para cierto tipo de proyectos, mismos que quedan en desventaja en la calificación final a pesar de que se trate de proyectos prioritarios (por ejemplo, riego tecnificado en algunos estados), lo cual conduce a distorsiones en la concreción de las prioridades de inversión del Programa; y (ii) los parámetros incluidos no son suficientes para medir la calidad de los proyectos, aspecto crucial para asegurar el logro de los resultados esperados del Programa.

En adición a lo anterior, también se identifica como un reto importante fortalecer las capacidades técnicas para la evaluación de proyectos en los equipos encargados de su revisión. Al respecto, pudo constatarse que en la mayoría de los estados no existen las capacidades instaladas suficientes para llevar a cabo una evaluación rigurosa, teniéndose como agravante que la mayoría de los funcionarios participantes en esta tarea no disponen del tiempo suficiente para su realización, y su esfuerzo lo concentran en verificar que los expedientes estén completos, dejando en segundo término la valoración de la calidad de las propuestas de inversión.

En relación con la dictaminación de los proyectos que se apoyan bajo la modalidad de ejecución directa se concluye que el Programa no cuenta con un conjunto de parámetros técnicos estandarizados que sean aplicables a todos los casos. En su lugar, se observa una heterogeneidad de criterios y en algunos casos éstos no son explícitos, lo cual representa riesgos de un manejo discrecional de los recursos en desmedro del logro de los objetivos del Programa.

Cumplimiento del proceso operativo

Al comparar el cronograma establecido en las Reglas de Operación con los tiempos observados en los estados se constató que en general hubo un bajo nivel de cumplimiento de los tiempos correspondientes a las distintas etapas del circuito operativo. Esta situación constituye un problema central debido a que los retrasos en la operación se traducen en un rezago en la entrega de los apoyos a los productores, y la falta de oportunidad en la aplicación de los recursos es un factor que atenta contra el logro de los resultados esperados del Programa.

En este sentido, se observan retrasos importantes en los principales procesos operativos del Programa, tales como la revisión de expedientes, el registro de la información en el SISER, la calificación y dictaminación de los proyectos y solicitudes, la publicación de los listados de beneficiarios y la entrega de los apoyos. Esta situación se encuentra asociada al hecho de que en la mayoría de los estados se autorizó una ampliación de los periodos durante los cuales estuvieron abiertas las ventanillas; hubo lentitud y demasiados errores en la revisión de expedientes y registro de la información; y se observó un déficit en términos de personal para procesar el elevado número de solicitudes que ingresaron a las ventanillas.

Las causas que dieron origen al retraso en la ejecución del Programa son de diversa naturaleza, aunque se identifican dos como las fundamentales. La primera de ellas tiene que ver con la demora en la definición de los acuerdos entre la Federación y los gobiernos estatales, referentes a la firma de los Convenios de Coordinación y de los Anexos Técnicos la cual se llevó a cabo fuera de los límites establecidos en la normatividad afectando la realización de las etapas operativas subsecuentes. Una segunda causa consistió en que la radicación de los recursos estatales no se realizó en forma oportuna, e incluso a finales del primer trimestre de 2009 en algunos estados aún no se había radicado la totalidad de los recursos pactados.

Seguimiento de los apoyos

En la normatividad del Programa no se contempla, como parte de las acciones de éste, llevar a cabo un seguimiento de los apoyos entregados con el objeto de determinar su nivel de aprovechamiento por parte de los usuarios. Las ROP no consideran el seguimiento de los apoyos como una parte integrante del circuito operativo; por el contrario, en la normatividad actual se considera que el proceso finaliza con la entrega del subsidio a los beneficiarios, lo cual responde a una lógica de *gasto* en el ejercicio de los recursos más que a una orientación hacia el logro de resultados concretos.

Por otra parte, el trabajo de campo realizado permitió constatar que en ninguno de los estados visitados los operadores del Programa llevan a cabo una labor de seguimiento *ex post* de los recursos entregados. Además de los vacíos en la normatividad, la ausencia de un seguimiento a las inversiones apoyadas se debe a que en las instancias operativas no se cuenta con las capacidades técnicas suficientes para ello y a que el Programa no tiene etiquetados recursos para realizar esa actividad.

La apreciación cualitativa en campo permite afirmar que no hay un buen aprovechamiento de los apoyos por diversas razones tales como la venta de los activos por parte de algunos beneficiarios, una subutilización de la capacidad de ciertas obras, y/o un manejo técnico inadecuado de los activos por la falta de capacitación de los productores, todo lo cual compromete el logro de resultados.

Monitoreo de la gestión del Programa

El monitoreo del Programa con base en sus indicadores de desempeño es una práctica de gestión que aún no se encuentra consolidada entre los funcionarios responsables del Programa, tanto en la SAGARPA como en el ámbito de los gobiernos estatales. Sobre este fenómeno inciden varios factores, destacando los siguientes: (i) la falta de una “gerencia” del Programa que cuente con las atribuciones suficientes para vigilar que se lleve un monitoreo permanente del desempeño; (ii) las fallas y el uso insuficiente del sistema de información (SISER), y (iii) la ausencia de una lógica de gestión por resultados entre los operadores del Programa.

Adicionalmente, la falta de un adecuado monitoreo del Programa también se debe a que éste no ha desarrollado los instrumentos idóneos para ello; en relación con este problema se observa que los indicadores de la Matriz de Indicadores 2008 arrojan información útil pero no suficiente para dar seguimiento en forma continua al desempeño del Programa. La principal herramienta utilizada por los funcionarios son los informes de avance físico-financiero que se elaboran mensualmente, los cuales aportan información útil pero no suficiente para monitorear la gestión y anticipar eventuales problemas o deficiencias en el desarrollo de los procesos.

Sistematización de la información generada por el Programa

Se valora que el sistema de registro de información en línea (SISER) con que cuenta el Programa constituye una herramienta muy valiosa para apoyar su gestión, debido a que su diseño permite albergar prácticamente a toda la información que se genera en las distintas etapas del circuito operativo, y a que tiene el potencial para automatizar ciertos procesos clave, tales como: la generación de un folio único para cada productor solicitante, el registro de los puntajes de la calificación de cada solicitud, la emisión de cartas de aviso sobre el resultado de la dictaminación, y la liberación de órdenes de pago para que el banco entregue el recurso al beneficiario, entre otros.

No obstante, en campo se constató que el SISER sólo se utiliza y aprovecha de manera parcial por parte de los operadores del Programa, observándose que la información registrada está incompleta, pues corresponde sólo a la primera etapa del circuito operativo, y en algunos casos los datos son poco confiables. Como factores causales del bajo nivel de uso del sistema se tienen los siguientes: (i) falta de oportunidad en la apertura de algunos módulos del sistema desde el nivel central de la SAGARPA; (ii) capacidades insuficientes a nivel de ventanillas para registrar la información, lo cual genera errores en los datos capturados y hace poco fiable dicha información; (iii) problemas de conectividad a Internet en algunos estados, lo que provoca lentitud del sistema; y (iv) resistencias en algunos estados para transparentar la información del Programa.

Transparencia y rendición de cuentas

Los mecanismos de transparencia establecidos en las Reglas de Operación del Programa se cumplen parcialmente. La principal debilidad observada es que en la mayoría de los casos los resultados de la dictaminación de las solicitudes en la modalidad de co-ejercicio no son publicados en las páginas Web correspondientes, las cuales constituyen el medio de mayor cobertura informativa. Por otro lado, tampoco se encuentra publicada la relación de los proyectos de ejecución directa autorizados por el COTEN ni los montos de apoyo respectivos.

En contrapartida, se encontró que los resultados de las evaluaciones externas realizadas se encuentran disponibles en forma oportuna y con un acceso expedito en la página Web de la SAGARPA, mismas que constituyen un medio masivo para dar a conocer los resultados del Programa a todo el público interesado.

Calidad en el servicio

En la actualidad el Programa no cuenta con alguna herramienta para medir la calidad del servicio desde el punto de vista de la percepción de los usuarios de los apoyos, que le permita obtener información de apoyo para retroalimentar sus procesos de gestión.

En el marco de la evaluación de programas públicos, las mediciones sobre la calidad en el servicio tienen una gran importancia, ya que proporcionan información complementaria a las evaluaciones de resultados, y permiten conocer con cierta periodicidad la calidad de los procesos gubernamentales desde la perspectiva de los beneficiarios. Así, mediante el uso de un instrumento diseñado *ex profeso* es posible medir distintas dimensiones de este tema, como el grado de satisfacción en la atención recibida por los beneficiarios, la calidad de los bienes y/o servicios recibidos, y el grado en que se cumplen las expectativas de los usuarios, entre otras.

Incorporación de mejoras en la gestión del Programa

El Programa para la Adquisición de Activos Productivos es un instrumento de política pública que inició su operación a partir de 2008. Sin embargo, tanto su diseño como su normatividad y sus modalidades de ejecución tienen como antecedente la ejecución de otros programas similares impulsados por la SAGARPA en años anteriores, cuyos recursos también estaban orientados a subsidiar la incorporación de bienes de capital a las unidades económicas rurales.

Los principales instrumentos con un corte similar que operaron hasta el año 2007 fueron los programas de Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Desarrollo Rural y Acuicultura y Pesca, mismos que formaban parte del Programa Alianza para el Campo y se ejecutaban tanto en la modalidad de operación federalizada como bajo la modalidad de ejecución directa; asimismo, también operó el Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción, el cual era de ejecución directa con recursos exclusivamente federales. En este sentido, el análisis y sistematización de los procesos de implementación de esos programas permiten identificar la existencia de buenas prácticas de gestión que pueden ser incorporadas al nuevo programa objeto de esta evaluación.

3.2 Recomendaciones

Arreglo institucional para la operación del Programa

- Para el corto plazo se recomienda formalizar la designación de una “gerencia” y un equipo responsable dotado de capacidades técnicas que cuente con las atribuciones suficientes para ejercer la dirección estratégica y operativa del Programa. Esta medida puede formalizarse a través de las Reglas de Operación o mediante unos Lineamientos Específicos emitidos por el COTEN. En este sentido, la “gerencia” que se designe tendría como funciones esenciales coordinar y articular las acciones de las distintas áreas que participan en la operación (agricultura, ganadería, desarrollo rural, y acuacultura y pesca); asimismo, será la instancia responsable de vigilar el logro de las metas y el cumplimiento de los objetivos planteados a nivel de Propósito y Fin del Programa.
- Considerando que el arreglo institucional es un ámbito que trasciende la esfera de acción del Programa, para el mediano plazo se propone que la SAGARPA impulse un proceso de reingeniería institucional, el cual debe sustentarse en un estudio especializado en el ámbito de desarrollo institucional, que permita alinear la estructura orgánica actual con las funciones que exige la nueva malla programática y la gestión por resultados.
- Se recomienda definir con claridad las funciones y responsabilidades de cada uno de los actores institucionales que intervienen en la operación, ya que en el caso de la SAGARPA, además de su función como dependencia normativa y facilitadora de los procesos del Programa, es claro que también le corresponde jugar un rol activo en la operación y seguimiento de los recursos.
- En esta perspectiva, se recomienda fortalecer las capacidades institucionales de las instancias operativas a nivel de CADER y DDR en términos de sus recursos humanos e infraestructura, ello con el fin de mejorar la calidad y eficiencia del circuito operativo en los estados. Para instrumentar esta propuesta es necesario realizar primero un diagnóstico de los CADER y DDR, que permita establecer un balance entre las capacidades del recurso humano disponible y las tareas que impone el volumen de solicitudes recibidas en cada uno de ellos. Este diagnóstico servirá de base para: (i) definir eventuales ajustes de personal entre CADER, y (ii) establecer esquemas de subcontratación de servicios profesionales para las etapas críticas de recepción y evaluación de solicitudes, que ayude a reducir cargas de trabajo durante esas fases y complemente las capacidades técnicas.
- En cuanto a las tensiones que se presentan en la relación institucional entre la Federación y los gobiernos estatales, considerando que se trata de una relación entre dos poderes autónomos, se recomienda incrementar los esfuerzos para fortalecer el vínculo entre las partes, ello mediante: (i) el establecimiento de esquemas de incentivos al buen desempeño y logro de resultados, lo cual puede hacerse premiando a aquellas entidades federativas que muestren avances concretos en temas tales como la definición de prioridades de inversión, el uso de criterios técnicos para la asignación de los recursos, y la realización de estudios de estratificación y regionalización de los productores; y (ii) la creación de espacios comunes de discusión técnica que permitan objetivar y acercar posiciones con relación a las prioridades de

inversión; esto puede conseguirse mediante la realización de seminarios, giras tecnológicas y talleres de trabajo.

Planeación y presupuestación

- Se considera necesario impulsar la elaboración de un *Plan de Mediano Plazo* sustentado en un diagnóstico actualizado sobre el problema de desarrollo que el Programa busca resolver referido a la baja capitalización de las unidades económicas rurales, cuya formulación deberá involucrar a los actores institucionales y económicos tanto del nivel central como de los estados. Dicho plan servirá de marco para la distribución anual de los recursos, fijar las metas anuales, y planear la operación de cada ejercicio. El diagnóstico base para la elaboración de ese referente de mediano plazo deberá proporcionar información relevante sobre las distintas dimensiones del problema de la capitalización de los productores, estimando su grado de incidencia por sistema producto, estrato de productores y región productiva.
- En adición al plan de mediano plazo, se recomienda que el Programa elabore y se apoye en un plan anual para orientar la operación en el corto plazo, mismo que deberá contener las estrategias y contemplar los instrumentos pertinentes para conducir su gestión hacia el logro de sus resultados.
- Se requiere fortalecer la función de planeación en todos los niveles de gobierno que participan en la implementación del Programa. En el nivel central se recomienda fortalecer la coordinación entre el equipo responsable del Programa y el área de Planeación y Evaluación de la Secretaría, pues dicha área debe jugar un rol clave en todo el proceso de planeación, desarrollando y proporcionando los insumos técnicos, metodológicos e instrumentales a las distintas áreas operativas. Similarmente, en los estados se debe fortalecer esta función al interior de las Subdelegaciones de Planeación y Desarrollo Rural mediante un apoyo formalizado de los Comités Técnicos Estatales de Evaluación, los cuales podrían proporcionar apoyo metodológico, información actualizada y realizar estudios específicos.
- Es necesario alinear el contenido de los distintos instrumentos y procesos de planeación del Programa tanto en el nivel estatal como en el federal, como son los Anexos Técnicos de ejecución, las Matrices de Indicadores estatales, la Matriz de Indicadores nacional y el Presupuesto de Egresos de la Federación. En cada uno de esos instrumentos, los montos de recursos asignados por rubro, las metas especificadas y los objetivos concernientes al Programa, deben ser congruentes entre sí y apuntar al logro de los mismos resultados.
- El Anexo Técnico debe convertirse en un instrumento que realmente sirva de apoyo en la ejecución del Programa en cada entidad federativa. Ello implica que dicho instrumento debe simplificarse en su contenido y en la forma de presentar la información, eliminando el excesivo detalle que actualmente tiene en cuanto a la programación de los recursos. Esto puede lograrse mediante un replanteamiento de su contenido en torno a grandes categorías ordenadoras (cadenas productivas, tipo de productores y tipos de inversión), y cuidando que refleje una visión común entre la Federación y los gobiernos estatales sobre las prioridades de inversión para detonar el desarrollo en el medio rural.

- En el plano meramente operativo, se recomienda que desde el nivel central el Programa elabore una guía operativa o un manual de procedimientos a fin de homologar criterios en la interpretación y aplicación de las Reglas de Operación y demás normatividad aplicable, facilitando así la operación en los distintos niveles de responsabilidad.

Articulación de la operación del Programa con otros programas federales

- El Programa debe desarrollar una estrategia para asegurar su articulación con otros programas a efectos de potenciar los impactos de los subsidios. Ello puede lograrse dando mayores incentivos a los proyectos que integren apoyos complementarios, particularmente de capacitación y asistencia técnica, lo cual a su vez puede conseguirse mediante las siguientes acciones: (i) incrementando el peso relativo del ponderador para capacitación y asistencia técnica en la calificación de los proyectos, y (ii) otorgando porcentajes de subvención adicionales a los proyectos que contemplen los servicios de acompañamiento técnico.
- Como una medida adicional para reforzar la articulación entre programas, se recomienda incorporar en las Reglas de Operación el concepto de solicitud única para procesar la demanda de todos los programas (Adquisición de Activos Productivos, Soporte, PIDEFIMER, etc.), ello con el fin de que cada solicitud y proyecto sean valorados de manera integral en el momento de su dictaminación. En este mismo sentido, se considera importante ampliar la difusión sobre toda la oferta institucional de la Secretaría mediante una estrategia que asegure que toda la información sobre los distintos programas llegue a todos los potenciales beneficiarios, de modo que éstos estén en condiciones de hacer efectiva su demanda.
- Se recomienda valorar la posibilidad de que los productores solicitantes puedan postular y acceder de manera secuencial a los apoyos complementarios que son provistos por programas, distintos en aquellos casos en los cuales el proyecto planteado así lo contemple y exista una adecuada justificación técnica al respecto. Esto implicaría que la entrega de los subsidios para la adquisición de activos productivos debe estar precedida por los apoyos de los Programas de Soporte y/o el PIDEFIMER, cuando sea el caso.

Atención de la población objetivo

- El Programa debe establecer una definición más precisa de su población objetivo, desarrollando también una caracterización y una cuantificación de la misma, ya que ello constituye una condición necesaria para determinar si los receptores de los apoyos realmente forman parte de la población que se desea atender, y valorar si la cobertura de los subsidios es la adecuada. La implementación de esta propuesta deberá tomar como punto de partida el desarrollo de un estudio-diagnóstico sobre la problemática y las áreas de oportunidad del sector rural en su conjunto, que puntualice además sobre el problema de desarrollo que atiende el Programa. Lo que se pretende saber es quiénes son los agentes económicos prioritarios de atención, cuántos son, dónde se encuentran y con qué intensidad presentan la problemática identificada.

- Se recomienda que el Programa defina una estrategia que le permita llegar y atender de manera eficaz a todos los segmentos de productores, misma que deberá basarse en un esquema de atención diferenciada según el estrato en cuestión. En este sentido, se propone que el esquema de atención contemple diferencias en cuanto a los porcentajes de subsidio y a los tipos de apoyo entregados. Así, para el grupo de menores ingresos al cual se asocian las actividades no agropecuarias se requiere establecer las condiciones mínimas para que la entrega de una inversión pueda tener un verdadero impacto sobre la capitalización y el ingreso de las familias; y para el segmento de productores de altos ingresos se debe analizar y determinar cuáles los conceptos de inversión que tienen mayor pertinencia, a efecto de no sustituir inversiones que pueden realizar los agentes privados.
- Si bien a partir del ejercicio 2009 la definición de la estratificación de productores queda bajo la responsabilidad de cada entidad federativa, esta evaluación recomienda que las instancias responsables del Programa en el nivel central de la Secretaría establezcan las orientaciones técnicas y conceptuales básicas para su elaboración, a fin de homologar los criterios utilizados por los estados y conseguir que los resultados de la estratificación sean comparables. En particular, se considera necesario definir dos aspectos clave: (i) la medición del nivel de activos debe hacerse considerando el conjunto de actividades que se desarrollan en la UER, y no sólo una parte de ellas; y (ii) se debe establecer una variable de referencia para orientar a los estados sobre el significado concreto de las categorías de bajo/nulo nivel de activos, nivel medio de activos y alto nivel de activos, utilizando para tal efecto una única variable que bien puede ser el valor de los activos, el nivel de ingreso, el valor de las ventas, u otra similar.

Dictaminación de solicitudes y proyectos

- Se propone que el Programa ponga un mayor énfasis en valorar la calidad de los proyectos en el momento de su evaluación y selección. Esta recomendación podría implementarse mediante la incorporación de algunos parámetros al sistema de calificación que fortalezcan la medición de la calidad de las propuestas de inversión, y a través de la puesta en marcha de un esquema externalizado de evaluación de aquellos proyectos que involucran montos de apoyo elevados. Esto último se podría instrumentar de forma gradual en el país iniciando en aquellos estados donde existen mejores condiciones en términos de recursos humanos calificados para desarrollar dicha labor.
- Para evitar posibles distorsiones en la concreción de prioridades de inversión se recomienda definir un conjunto de parámetros de calificación que sean aplicables a los distintos tipos de proyectos, o en su defecto definir pautas de calificación diferenciadas según categorías de proyectos. Esto implica revisar y depurar el actual esquema de calificación de solicitudes establecido en las Reglas de Operación del Programa, eliminando aquellas variables que no son pertinentes y agregando parámetros complementarios para fortalecer el sistema.
- En relación con la modalidad de ejecución directa se recomienda homogeneizar y explicitar los criterios de evaluación de los proyectos, ello mediante: (i) la inclusión en las Reglas de Operación de un conjunto de criterios técnicos generales aplicables a todos los proyectos, explicitando su respectiva ponderación; y (ii) la incorporación en

los Lineamientos Específicos de cada proyecto, el desglose de los criterios generales en parámetros específicos, atendiendo a las características y naturaleza de cada proyecto.

Cumplimiento del proceso operativo

- Es urgente que el Programa mejore la oportunidad en la entrega de los apoyos, a fin de no poner en riesgo el logro de los resultados esperados. Esta recomendación podría implementarse adoptando las siguientes medidas dirigidas a mitigar los principales “cuellos de botella” detectados en el circuito operativo:
 - a) Adelantar la publicación anual de las Reglas de Operación del Programa, de tal manera que al 31 de diciembre del ejercicio previo éstas ya se encuentren publicadas y difundidas entre los distintos niveles y ámbitos de gobierno que participan en el Programa.
 - b) Adelantar el proceso de suscripción de los instrumentos jurídicos (Convenios de Coordinación y Anexos Técnicos) con los gobiernos estatales, lo cual puede hacerse a través del establecimiento de pre-acuerdos entre las partes para que una vez que el PEF quede definido por el Congreso, la firma de los mismos sea un proceso más rápido.
 - c) Fortalecer la capacitación de todo el personal que participa en los distintos niveles de la operación sobre las nuevas orientaciones del diseño del Programa y los cambios en las Reglas de Operación.
- Se considera prioritario que el Programa mejore la calidad de sus procesos operativos, incrementando su eficiencia global y mejorando el proceso de toma de decisiones sobre la asignación de los recursos entre las distintas propuestas de inversión. Esto puede lograrse mediante el fortalecimiento de las capacidades técnicas y de gestión de los funcionarios responsables de la ejecución del Programa, y el eventual establecimiento de un esquema de subcontratación de servicios profesionales externos.

Seguimiento de los apoyos

- El Programa debe implementar un dispositivo de seguimiento de los apoyos entregados, lo cual puede hacerse adoptando las siguientes medidas específicas:
 - a) Definir en las ROP la actividad de seguimiento como una parte integrante del circuito operativo del Programa.
 - b) Destinar un porcentaje de los recursos del Programa para la tarea de seguimiento, de manera similar a cómo se hace actualmente para los gastos de evaluación.
 - c) Diseñar un mecanismo de seguimiento basado en una muestra aleatoria y con una clara definición de sanciones para quienes hagan uso indebido de los apoyos.

Monitoreo de la gestión del Programa

- Se recomienda que el Programa fortalezca el monitoreo de su desempeño a fin de identificar y corregir en forma oportuna el surgimiento de problemas emergentes durante la gestión. Para tal efecto, se proponen las siguientes acciones:
 - a) Complementar los indicadores de la Matriz de Indicadores del Programa para que expresen de una manera más clara y detallada el avance del circuito operativo, incorporando algunos indicadores y ajustando su frecuencia de medición de modo que proporcionen información oportuna sobre ciertas etapas críticas de la operación, tales como la recepción y registro de solicitudes, la evaluación de proyectos, la dictaminación de solicitudes, y la entrega de los recursos a los productores, entre otras.
 - b) Establecer la obligatoriedad de que sea a través del SISER (ahora SURI) la elaboración y entrega de los reportes periódicos sobre el avance físico-financiero del Programa, con el fin de avanzar en el uso efectivo de un sistema *único* para el manejo de toda la información generada, mismo que debe constituir la base para monitorear los indicadores de desempeño.

Sistematización de la información generada por el Programa

- Se recomienda consolidar el SURI como un sistema único de gestión del Programa aprovechando para ello todo el potencial que encierra su diseño actual. En este sentido se plantean las siguientes propuestas específicas: (i) habilitar en forma oportuna los distintos módulos del sistema, en función de las fechas previstas en la normatividad para cada etapa del circuito operativo; (ii) ampliar la capacitación de los funcionarios sobre el uso y manejo del sistema, particularmente en los niveles donde se efectúa el registro de la información; y (iii) incorporar en el sistema (SURI) los indicadores de monitoreo de la gestión del Programa, y diseñar reportes específicos para los distintos niveles de toma de decisiones.
- Como una medida de mediano plazo se recomienda establecer en las Reglas de Operación la obligatoriedad de que sólo se paguen aquellas solicitudes que hayan sido ingresadas y procesadas a través del sistema único de registro de información (SURI).

Transparencia y rendición de cuentas

- Para ambas modalidades de ejecución de los recursos se recomienda fortalecer el cumplimiento de la normatividad en materia de transparencia mediante la inclusión de una cláusula específica en los instrumentos jurídicos que se firman con cada estado y/o Agente Técnico, donde se establezca la obligatoriedad de la publicación del listado de los beneficiarios en las páginas Web de los gobiernos estatales, Agentes Técnicos y la SAGARPA.
- Adicionalmente, con el fin de dar mayor transparencia a la gestión y resultados del Programa se recomienda fortalecer las disposiciones establecidas en el marco normativo actual, definiendo como una obligación la publicación a través de medios de fácil acceso de la siguiente información: Convenios de Coordinación; Anexos Técnicos; informes de avance físico-financiero; listado completo de las solicitudes

recibidas (autorizadas y no autorizadas); el estrato en que se clasifica cada solicitante, el monto solicitado y autorizado, y la calificación de su solicitud; y el listado de los proyectos de ejecución directa autorizados por el COTEN.

Calidad en el servicio

- Se propone que el Programa desarrolle un instrumento que le permita realizar mediciones periódicas sobre la calidad en el servicio desde la óptica de la satisfacción de los beneficiarios. Con base en las experiencias revisadas y considerando las características propias del Programa, se recomienda:
 - a) Utilizar una encuesta como herramienta para la colecta de la información, cuyas preguntas deberán formularse de tal manera que incluyan las variables relevantes sobre las cuales se desea obtener información, y utilizando las escalas de medición pertinentes.
 - b) Construir un modelo analítico que permita medir la percepción de los usuarios en al menos las siguientes dimensiones: los procesos operativos del Programa según sus distintas etapas, los actores participantes, los tipos de apoyo entregado, y los resultados logrados.
 - c) Levantar anualmente la información sobre una muestra representativa de estados y beneficiarios.

Incorporación de mejoras en la gestión del Programa

- Se recomienda que el Programa adopte aquellas prácticas de gestión que probaron su éxito durante la ejecución de programas anteriores los cuales entregaban tipos de apoyo con características similares. En particular se propone:
 - a) Llevar a cabo la descentralización del dictamen de las solicitudes con un monto de apoyo pequeño (que sólo requieren del formato de proyecto simplificado) hacia el nivel distrital o regional al interior de los estados, de manera similar a como se realizaba durante la operación del Programa Alianza para el Campo. Con ello se bajaría la presión de trabajo entre los funcionarios en el nivel central de los estados, se haría más ágil el proceso de autorización, y se mejoraría la oportunidad en la entrega de los recursos a los beneficiarios.
 - b) Implementar un esquema externalizado mediante la contratación de profesionales para la evaluación técnica y económica de los proyectos que involucran un monto elevado de recursos, ello con el fin de reducir la carga de trabajo de los funcionarios operativos y garantizar que los proyectos seleccionados tengan la calidad mínima requerida.

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.
- Diario Oficial de la Federación, 2001. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. **Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.** México, D.F.
- Diario Oficial de la Federación, 2002. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. **Manual de Organización General de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.** México, D.F.
- Diario Oficial de la Federación, 2006. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. **DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación,** México, D.F.
- 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.

- Financiera Rural, Dirección Ejecutiva de Diseño de Programas y Productos. 2008. **Productos y Programas de Crédito, Programa Alianza para el Campo como Opción de Financiamiento** (ALCAFIN).
- Gobierno del Estado de Michoacán. 2009. **Primer informe de Gobierno**. Morelia, Michoacán.
- Gobierno del Estado de Puebla. 2009. **Cuarto Informe de Gobierno**. Puebla.
- Gobierno del Estado de Tamaulipas. 2009. **Cuarto Informe de Gobierno**. Ciudad Victoria, Tamaulipas.
- Gobierno del Estado de Veracruz. 2008. **Cuarto Informe de Gobierno**. Xalapa, Veracruz.
- Gobierno del Estado de Jalisco. 2009. **Segundo Informe de Gobierno**. Guadalajara, Jalisco.
- Gobierno de Estado de Jalisco; Secretaría de Desarrollo Rural; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. 2008. **Manual para la Dictaminación de Solicitudes Mayores a \$100,000**.
- 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.
- 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, Comisión de Regulación y Seguimiento Central. 2008. **Proyecto Estratégico de Apoyo a la cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol 2008 (PROMAF II)**, Lineamientos de Operación 2008. México, D.F.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Comisión de Regulación y Seguimiento Central. 2008. **Proyecto Estratégico de Apoyo a la Inversión y Capitalización de los Productores de Caña de Azúcar 2008**, Lineamientos Específicos de Operación 2008. México, D.F.

- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Comisión de Regulación y Seguimiento Central. 2008. **Proyecto Estratégico para el Fomento de la Producción, Certificación y la Comercialización de Productos e Insumos Orgánicos**, Lineamientos de Operación 2008. México, D.F.
- 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 Veracruz. 2008. **Addendum Modificatorio al Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable**. D.F., México.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Puebla. 2008. **Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable**. Puebla.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Puebla. 2008. **Addendum Modificatorio al Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable**. Puebla.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Tamaulipas. 2008. **Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable**. Ciudad Victoria, Tamaulipas.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo. 2008. **Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable**. Morelia, Michoacán.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo. 2008. **Addendum Modificatorio al Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable**. D.F, México.
- 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 México. 2008. **Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable**. Metepec, México.
- 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 Sinaloa. 2008. **Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable**. Culiacán, Sinaloa.

- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Sonora. 2008. **Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable**. Hermosillo, Sonora.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Sonora. 2008. **Addendum Modificatorio al Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable**. D.F., México.
- 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 Veracruz. 2008. **Anexo Técnico de Ejecución Federalizada para el Desarrollo del Programa para la Adquisición de Activos Productivos 2008**. Xalapa, Veracruz.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Veracruz. 2008. **Segundo Addendum Modificatorio del Anexo Técnico de Ejecución Federalizada para el Desarrollo del Programa para la Adquisición de Activos Productivos 2008**. D.F., México.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Puebla. 2008. **Anexo Técnico de Ejecución Federalizada para el Desarrollo del Programa para la Adquisición de Activos Productivos 2008**. Puebla.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Puebla. 2008. **Addendum Modificatorio del Anexo Técnico de Ejecución Federalizada para el Desarrollo del Programa para la Adquisición de Activos Productivos 2008**. Puebla.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Puebla. 2008. **Segundo Addendum Modificatorio del Anexo Técnico de Ejecución Federalizada para el Desarrollo del Programa para la Adquisición de Activos Productivos 2008**. D.F., México.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Puebla. 2008. **Tercer Addendum Modificatorio del Anexo Técnico de Ejecución Federalizada para el Desarrollo del Programa para la Adquisición de Activos Productivos 2008**. D.F., México.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Tamaulipas. 2008. **Anexo Técnico de Ejecución Federalizada para el Desarrollo del Programa para la Adquisición de Activos Productivos 2008**. Ciudad Victoria, Tamaulipas.

- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Tamaulipas. 2008. **Segundo Addendum modificadorio del Anexo Técnico de Ejecución Federalizada para el Desarrollo del Programa para la Adquisición de Activos Productivos 2008.** Ciudad Victoria, Tamaulipas.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo. 2008. **Anexo Técnico de Ejecución Federalizada para el Desarrollo del Programa para la Adquisición de Activos Productivos 2008.** Morelia, Michoacán.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo. 2008. **Addendum modificadorio del Anexo Técnico de Ejecución Federalizada para el Desarrollo del Programa para la Adquisición de Activos Productivos 2008.** Morelia, Michoacán.
- 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 para la Adquisición de Activos Productivos 2008.** Guadalajara, Jalisco.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Gobierno del Estado de Jalisco. 2008. **Addendum Modificadorio del Anexo Técnico de Ejecución Federalizada para el Desarrollo del Programa para la Adquisición de Activos Productivos 2008.** Guadalajara, Jalisco.
- 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 para la Adquisición de Activos Productivos 2008.** Metepec, México.
- 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 para la Adquisición de Activos Productivos 2008.** Mérida, Yucatán.
- Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. 2006. **Versión Final del Reporte de la Aplicación de la Metodología para la Obtención del Índice de Satisfacción del Beneficiario del Programa de Desarrollo Local.** México, D.F.
- Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. 2006. **Versión Final del Reporte de la Aplicación de la Metodología para la Obtención del Índice de Satisfacción del Beneficiario del Programa de Abasto Rural.** México, D.F.
- Universidad Veracruzana, Maestría en Estadística Aplicada, Facultad de Estadística e Informática. 2008. **Estudio de Medición de la Percepción de los Beneficiarios de la Modalidad de Abasto Rural del Programa de Apoyo Alimentario y Abasto Rural a cargo de DICONSA S. A. de C. V.** Xalapa, Veracruz.

Anexo 1

Preguntas de evaluación y sus respuestas

a) Arreglo institucional para la operación del Programa

1. ¿El diseño e implementación del Programa para la Adquisición de Activos Productivos 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

El diseño e implementación del Programa no fue acompañado por un proceso de reestructuración institucional, ni en el nivel central ni en el nivel estatal.

En el nivel central la configuración orgánica actual de la Secretaría está basada en su Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial de la Federación en julio de 2001, del cual se deriva el Manual de Organización General publicado en septiembre de 2002. En dichos documentos se definen las unidades administrativas que componen la Secretaría así como las funciones y atribuciones de cada una de ellas. En noviembre de 2006 se reformó el Reglamento Interior, pero en lo sustantivo no se alteró el arreglo institucional definido desde el año 2001, lo cual significa que no se han alineado las funciones y atribuciones de las distintas áreas técnicas para hacerlas congruentes con los objetivos del nuevo Programa.

Similarmente, a nivel de las instancias ejecutoras estatales tampoco se ha llevado a cabo un proceso reciente de reestructuración institucional, según se pudo constatar a partir de la muestra de estados visitados en el marco de la presente evaluación; tal proceso no ocurrió en las Delegaciones de la SAGARPA ni en las Secretarías de Desarrollo Agropecuario (o equivalente) de los gobiernos estatales.

Como consecuencia de lo anterior, se observa que la organización institucional existente, tanto en el nivel central como en los estados, conduce a una segmentación del equipo responsable del Programa en las áreas de agricultura, ganadería, desarrollo rural, y acuicultura y pesca, las cuales responden a líneas de mando distintas y manejan su presupuesto por separado. Esta situación dificulta la unicidad de criterios, tanto en los procesos de planeación como en la operación, e impide que el Programa en su conjunto funcione con una lógica única y se transforme en una realidad institucional tanto para los funcionarios como para los productores.

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

No aplica respuesta binaria

Al analizar las atribuciones que el Reglamento Interior de la SAGARPA confiere a las distintas unidades y órganos administrativos que participan en la ejecución del Programa, se constata que tales atribuciones no hacen referencia explícita a las Actividades del Programa, tales como la planeación, la definición de arreglos contractuales, la recepción y dictaminación de solicitudes y el seguimiento de los apoyos, entre otras. Las referencias existentes son, más bien, de carácter general y no comprometen al conjunto de instancias que en la práctica participan en la implementación del Programa. En particular, se observa que en el Reglamento Interior no se contempla una unidad administrativa que tenga las atribuciones suficientes para ejercer la función de “gerencia” del Programa y que cuente, además, con el respaldo de un equipo técnico para soportar la conducción estratégica y técnica del mismo.

A nivel de las Delegaciones, las atribuciones que se les confiere en el Reglamento Interior son amplias y, aún cuando no hay referencias explícitas al Programa, se considera que éstas son pertinentes. Sin embargo, al analizar las funciones establecidas en los Manuales de Organización (o equivalente) de los estados, para las unidades que conforman la estructura orgánica de la Delegación, se evidencia que, en la práctica, el Programa queda fragmentado en distintas unidades y en algunos casos las funciones establecidas aún están referidas a programas que existieron en años pasados, como es el caso del Programa Alianza para el Campo.

Así, esta evaluación concluye que tanto el Reglamento Interior de la Secretaría como sus manuales de organización ya no son congruentes con las Actividades definidas por el Programa, debido a que los cambios programáticos introducidos a partir del año 2008 no fueron acompañados por una reforma institucional que le dé soporte a los nuevos programas, entre los cuales se encuentra el Programa objeto de la presente evaluación.

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

En el nivel central es la Subsecretaría de Desarrollo Rural la instancia responsable del Programa, y en cada estado generalmente es la Subdelegación de Planeación y Desarrollo Rural la encargada de su ejecución. No obstante, en la normatividad del Programa no se ha formalizado la designación de esas instancias como unidades responsables, de modo que sus atribuciones no se encuentran claramente especificadas y no hay una línea de mando definida al respecto.

En la práctica, las instancias antes referidas no operan como una coordinación efectiva y un liderazgo real que permita articular las distintas áreas involucradas, dándole un sentido único al Programa tanto al interior de la Secretaría como hacia los usuarios. Así, en el nivel central y en los estados (Delegaciones de SAGARPA y gobiernos estatales) predomina la lógica de las áreas (agricultura, ganadería, desarrollo rural y acuacultura y pesca), donde cada una maneja y decide sobre aquella parte del Programa que le compete, dando lugar en los hechos a la existencia de cuatro programas independientes.

En resumen, se aprecia que el Programa adolece de una “gerencia” apoyada por un equipo técnico que conduzca sus acciones y ejerza un liderazgo sobre las áreas involucradas, de modo que la gestión y operación tengan una orientación hacia el logro de las metas y los objetivos planteados.

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

Respuesta: Sí

Las Reglas de Operación (ROP) establecen las responsabilidades y atribuciones de los principales órganos de decisión que intervienen en la operación del Programa.

En el Artículo 8 de las ROP se establece que para los Programas o Componentes que se ejecuten bajo la modalidad de co-ejecución, se debe constituir un Comité Técnico Estatal o una Comisión de Regulación y Seguimiento (CRyS), con una composición paritaria entre funcionarios del Gobierno Estatal y de la Delegación respectiva. En el mismo Artículo se establecen las responsabilidades y atribuciones de dicho órgano, las cuales están referidas a la coordinación de la operación, al análisis y autorización de solicitudes, al resguardo de los techos presupuestarios y al seguimiento físico-financiero de los recursos. Adicionalmente, en el mismo Artículo se establece como atribución del Comité Técnico Estatal la creación de Comisiones de Trabajo, cuya función se define como de apoyo a dicho Comité en las labores de control y seguimiento de los programas.

Por otra parte, en el Artículo 9 de las ROP se contempla la constitución del Comité Técnico Nacional, y en el Artículo 10 se definen sus responsabilidades y atribuciones, las cuales están referidas a la aprobación de los proyectos estratégicos; la definición de lineamientos específicos y normatividad complementaria para la operación de los programas; la autorización de los calendarios de apertura y cierre de ventanillas; la determinación de las Unidades Responsables para el control y seguimiento de los programas; la definición de los términos de las convocatorias para atender las prioridades y proyectos estratégicos; y la autorización de los términos de referencia de las evaluaciones de los programas.

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

Respuesta: No

A partir de las entrevistas realizadas a los estados se constató que existen insuficiencias en relación con la dotación de recursos humanos y materiales en las estructuras operativas del Programa, particularmente a nivel de los CADER y DDR.

En el marco del Programa de Retiro Voluntario impulsado por la Secretaría, se ha producido una reducción significativa de la dotación de personal, lo cual ha afectado en todos los niveles: Delegación, DDR y CADER. Adicionalmente, existe coincidencia entre los distintos agentes entrevistados de que, a nivel de los CADER, una proporción importante del personal carece de las competencias mínimas necesarias para enfrentar algunas de las tareas clave del Programa como son la revisión de los expedientes que acompañan las solicitudes de los usuarios y el ingreso de datos al sistema de información (SISER). Esta situación se traduce, a su vez, en un incremento del tiempo utilizado en el proceso operativo debido a la necesidad de efectuar sucesivas revisiones de los expedientes en las distintas etapas del circuito, afectando así la eficiencia de los procesos.

En materia de infraestructura, la información obtenida indica que en los últimos dos años se ha desplegado un esfuerzo significativo tendiente a mejorar las condiciones de trabajo a nivel de los CADER y DDR. Las áreas que han experimentado mejora son: conectividad a Internet, aspecto que es esencial para el funcionamiento del sistema de información; rehabilitación y/o construcción de nuevas instalaciones y renovación de vehículos y equipos de computación. En este mismo sentido, a nivel nacional se está trabajando en un proyecto piloto que involucrará a ocho estados, el cual está orientado a establecer en los CADER un “Modelo Integral de Atención al Público”, en cuyo marco se pretende efectuar un mejoramiento integral de la infraestructura, equipamiento y comunicaciones.

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

Respuesta: Sí

El análisis realizado permite señalar que existe una relación institucionalizada entre la SAGARPA y los gobiernos estatales, ya que en todos los estados se encuentra constituido un Comité Técnico Estatal (o equivalente) integrado en forma paritaria por funcionarios de ambas dependencias y, además, el Programa opera en el marco de un Convenio de Coordinación de acciones que se firma entre las partes, el cual establece, entre otros aspectos, los términos, facultades y responsabilidades que asume cada ámbito de gobierno, así como las obligaciones en relación con la aportación de recursos. Adicionalmente, dicho Convenio es complementado mediante la firma de un Anexo Técnico de ejecución que contiene las metas físicas y los montos programáticos anuales del Programa.

Se debe señalar, sin embargo, que se evidenció la existencia de dificultades en las negociaciones entre las partes. En algunos casos se generaron diferencias de interpretación en relación con el *pari passu* y/o resistencias para concretar la aportación estatal. En otros casos, se observaron diferencias en cuanto a las prioridades para la colocación de los recursos, ya que los rubros definidos como estratégicos desde el nivel central no siempre coinciden con las prioridades que definen los gobiernos estatales. Adicionalmente a las dificultades anteriores, diversos agentes entrevistados señalan que existen también diferencias que tienen una connotación de índole política o de celo institucional.

En resumen, se puede plantear que existe una relación institucionalizada entre ambos niveles de gobierno; sin embargo, en algunos estados esta relación aún no se ha logrado consolidar como un espacio para la construcción de visiones comunes, y en la práctica su buen funcionamiento está condicionado por las relaciones personales que existen entre los distintos actores participantes.

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

No aplica respuesta binaria

En el plano meramente formal, en todos los estados visitados los procesos de negociación y suscripción de los instrumentos jurídicos que formalizan la relación entre la Delegación y los Gobiernos Estatales son conducidos por la Delegación, a través del Delegado y con la participación de funcionarios de las áreas involucradas en la ejecución del Programa.

Sin embargo, una proporción significativa de los recursos federales que se ejercen en la modalidad de co-ejercicio se asignan o “etiquetan” desde el nivel central, por lo que el margen que tienen las Delegaciones para definir prioridades de inversión es reducido. En razón de ello, más que la definición de prioridades, el papel de la Delegación en la práctica se circunscribe a abogar para que prevalezca la orientación de los recursos definida desde el nivel central.

Por otra parte, el Anexo Técnico, que en teoría constituye el instrumento donde se plasman las prioridades de inversión, es validado en el nivel central en forma previa a su firma por parte de la Delegación. Dicho Anexo se somete a la revisión y aprobación por parte de las áreas técnicas del nivel central de la Secretaría, y luego es validado por la Coordinación General de Delegaciones. La manera en que se desarrolla este proceso refleja que no es en la figura del Delegado donde se encuentra el poder de negociación para decidir sobre el destino final de los recursos del Programa en cada estado.

Finalmente, un factor que también ha debilitado la función de interlocución de la Delegación en cada entidad federativa es el hecho de que a algunos actores económicos (productores rurales y sus organizaciones) se les permite establecer negociaciones directamente con el nivel central, pasándose por alto los canales formales establecidos a través de las Delegaciones.

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

No aplica respuesta binaria

El establecimiento del *pari passu* para la ejecución en co-ejercicio se considera pertinente debido a que la aportación de recursos por parte de los gobiernos estatales permite un efecto multiplicador del gasto público en el medio rural a la vez que contribuye a generar un compromiso efectivo en la ejecución del Programa por parte de éstos, favoreciendo así el logro de los resultados. Adicionalmente, el compromiso financiero que adquieren los estados a través del *pari passu* obliga a generar vínculos y articulación entre los dos ámbitos de gobierno y a la búsqueda de acuerdos con relación a las prioridades para la colocación de los recursos, compatibilizando los objetivos nacionales y estatales.

Sin embargo, ello no ha estado exento de fricciones, donde las principales dificultades han estado asociadas a: (i) diferentes interpretaciones con relación al porcentaje que debe aportar el gobierno estatal, lo cual se origina a partir de las diferencias que existen entre el texto de las ROP y el texto del PEF 2008 (Artículo 34, Fracción III). En las ROP se señala que *“los recursos de este Programa que sean operados por las Entidades Federativas se constituirán con una mezcla de hasta 65% de recursos federales y al menos 35% proveniente de recursos que garantizará como *pari passu* el Gobierno Estatal correspondiente,...*”. En el PEF se establece que *“...se fijará un *pari passu* de 65% Federal y 35% estatal y beneficiarios....”* En algunos estados se ha interpretado que el 35% corresponde a la suma de las aportaciones del gobierno estatal más la aportación de los beneficiarios, con lo cual el aporte estatal correspondería a una valor inferior al 35%; (ii) retardo en la radicación de los recursos estatales que genera demora en la operación del Programa; y (iii) bajo nivel de aportación estatal respecto de lo comprometido en el Convenio de Coordinación (menor al 35%), lo cual compromete el logro de metas y objetivos.

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

A partir de las entrevistas realizadas se pudo constatar que el proceso de construcción del presupuesto anual del Programa está fuertemente determinado por la tendencia histórica, y en general no se encuentra vinculado a un ejercicio de planeación que sustente la distribución de los recursos entre los distintos componentes con base en criterios e indicadores explícitos y alineados a lo largo de las distintas etapas de dicho proceso.

En una primera fase, el proceso de presupuestación se basa en la formulación de una Estructura Programática entre la SAGARPA y la SHCP, la cual se formula a nivel de programas y componentes. Una vez acordada la estructura programática, las unidades responsables incorporan los valores de presupuesto correspondientes y se construyen varios escenarios.

En una segunda etapa del proceso la SHCP comunica a la SAGARPA el techo presupuestario, y sobre esa base, el Grupo Interno de Dirección analiza y define el presupuesto del Programa considerando el techo presupuestario y los escenarios planteados. En la siguiente etapa inician las negociaciones entre la SAGARPA y la SHCP, las cuales culminan con la definición del Anteproyecto de Presupuesto que se presenta a la Cámara de Diputados. Las negociaciones con ésta última, y que terminan materializándose en el PEF, son conducidas por la SHCP.

Considerando las cifras del presupuesto que resulta en las distintas etapas del proceso de presupuestación se evidencia que en las negociaciones entre la SAGARPA y la SHCP no hubo variaciones en los montos asignados al Programa, por lo que se podría inferir que existe cierta alineación de criterios entre ambas dependencias.

Sin embargo, al efectuar la comparación entre el Proyecto de Presupuesto presentado a la Cámara de Diputados y lo que finalmente quedó aprobado en el PEF, se observa que el presupuesto del Programa experimentó un crecimiento de casi un 33% mientras que el presupuesto global de la SAGARPA sólo creció un 10.4%. Los ítems de mayor crecimiento corresponden a pesca con un 62.2% y desarrollo rural con un 43.2%. La magnitud de estos cambios muestra que en este caso sí podría existir una cierta disparidad de criterios y objetivos, aún cuando no es posible establecer con precisión el sustento de los cambios realizados por la Cámara de Diputados debido a que la documentación disponible sólo da cuenta del resultado final del proceso.

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?

No aplica respuesta binaria

En el PEF la Cámara de Diputados define un conjunto de criterios y consideraciones para la presupuestación de los distintos programas, mismos que en lo general guardan congruencia con lo establecido en las Reglas de Operación. A continuación se analizan los más relevantes.

En la Fracción I del Artículo 34 del PEF se establece que al menos el 50% de los recursos deberán orientarse a los productores de menores ingresos. Este es un criterio que ha sido incorporado en las ROP del Programa y, en atención a consideraciones de equidad, se valora que es pertinente. Sin embargo, para el caso del Programa el PEF no establece consideraciones técnicas explícitas que permitan orientar la colocación de los recursos hacia ese segmento de productores.

En este sentido, cabe señalar que desde el punto de vista de la política pública resulta pertinente la focalización de recursos en el segmento de menores recursos. Sin embargo, dado que se trata de un programa de fomento productivo que entrega apoyos para inversiones, existe el riesgo de que la ausencia de una adecuada estrategia de atención a ese estrato de productores limite el logro de los resultados esperados, por lo que siempre deberá tenerse especial cuidado en la selección de aquellos proyectos que son viables.

De manera similar, en la Fracción III del Artículo 34 del PEF se establece que al menos el 50% de los recursos convenidos con las entidades federativas deben ser destinados a fomentar la competitividad de un conjunto de ramas productivas predefinidas. Sin embargo, no es evidente que en todos los casos los apoyos entregados efectivamente contribuyan a elevar los niveles de competitividad de las ramas productivas atendidas, ya que no se pone énfasis en la atención de los aspectos ligados a la innovación, misma que constituye un factor clave en la competitividad del Sector.

Adicionalmente, en la Fracción IX del Artículo 34 del PEF se establecen las siguientes consideraciones:

- *Integración de cadenas productivas y eliminación de intermediarios.* La integración entre proveedores e industria se valora como un criterio pertinente y con un alto potencial de impacto sobre el desarrollo rural; sin embargo, la eliminación de intermediarios no siempre conduce a resultados adecuados debido a que la incorporación de productores primarios a un giro de negocios que es nuevo para ellos muchas veces resulta en fracasos que atentan contra los objetivos del desarrollo rural.
- *Promoción de la reconversión de cultivos para adecuar la producción a la aptitud de la tierra y a la demanda regional.* El Programa cuenta con las herramientas para

incentivar la reconversión, y en la consideración que se establece se evidencia una búsqueda por alinear la actividad productiva a las necesidades del mercado, lo cual se considera pertinente, ya que constituye una condición esencial para el éxito de las actividades económicas y en consecuencia para el desarrollo rural.

- *Otorgamiento de apoyos adicionales a productores que realizan agricultura y ganadería por contrato.* Se considera pertinente para efectos del desarrollo rural, y en las ROP 2008 el Programa incorpora este criterio en su esquema de evaluación de las solicitudes de apoyo.

A manera de síntesis, y considerando lo establecido en el PEF, se concluye que éste contiene un conjunto de criterios y consideraciones técnicas atinentes al Programa evaluado, las cuales se consideran pertinentes para impulsar el desarrollo rural. No obstante, cabe señalar que en el marco de esta evaluación no fue posible realizar entrevistas a representantes de la Cámara de Diputados para profundizar sobre los elementos contenidos en el documento.

c) Planeación de la operación del programa

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

Respuesta: No

La información obtenida a partir de la revisión documental y de las entrevistas realizadas a funcionarios permite concluir que no existe ningún plan de trabajo específico del Programa que se esté utilizando para orientar su ejecución hacia el logro de resultados. Esta situación constituye una importante área de mejora del Programa, ya que un plan de trabajo que contenga las estrategias adecuadas para guiar el ejercicio de los recursos constituye una herramienta de gran utilidad que permitiría avanzar en el logro de las metas y objetivos.

Desde una perspectiva más general, se observa que la planeación es una actividad que no se ha consolidado como una práctica de gestión orientada a adoptar las decisiones en materia de inversión pública. Un aspecto que incide sobre esta falencia es que el Programa no cuenta con un referente de mediano plazo sobre el cual sustentar las metas anuales y la consecuente distribución de los recursos; ello a su vez, está relacionado con la ausencia de un diagnóstico a profundidad sobre el problema de la baja capitalización en las unidades de producción rural.

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

Respuesta: No

El análisis desarrollado permite plantear que no existe una vinculación formal y explícita entre la distribución de los recursos del Programa y los objetivos y metas definidas en su Matriz de Indicadores.

A nivel nacional la distribución de los recursos entre las distintas entidades federativas se define a través del PEF, y allí tampoco se identifica que la determinación de los montos esté vinculada con los objetivos y metas del Programa. En ese documento se señala que la fórmula de distribución de los recursos deberá incorporar el promedio ponderado de los últimos cinco años del gasto federalizado por entidad federativa; es decir, se alude a un criterio relacionado con la tendencia histórica en la ejecución, lo cual puede ir en un sentido diferente a los objetivos del Programa.

A nivel de los estados, se constató que la distribución de los recursos que queda plasmada en los Anexos Técnicos tampoco se realiza en función de los objetivos y metas establecidos. De hecho, en algunos estados el proceso se llevó a cabo en el sentido inverso, de tal forma que primero se definió el contenido del Anexo Técnico y después de se formuló la Matriz de Indicadores del Programa.

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

Respuesta: No

No existe evidencia documental de que el Programa cuente con algún manual de procedimientos o documento equivalente que permita orientar su ejecución, y homologar criterios en la aplicación de la normativa entre los agentes que participan en las distintas fases del proceso operativo.

Al respecto, algunas áreas emitieron lineamientos destinados a complementar lo establecido en las ROP, los cuales, sin embargo, no constituyen un esquema ordenado y suficiente que guíe las acciones de todo el Programa. Entre los lineamientos que se elaboraron se tienen los “*Elementos técnicos en materia de ganadería para precisar las características técnicas y los valores de referencia de los conceptos de apoyo*”, emitidos por la Coordinación General de Ganadería. Adicionalmente, durante la operación el COTEN emitió varios oficios modificatorios a las Reglas de Operación, entre los cuales destacan aquellos que modifican los porcentajes de apoyo para las solicitudes de productores agrícolas y pecuarios establecidos en el Artículo 13, Fracción II.3.2.

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

En el ejercicio 2008 no se llevó a cabo ningún ejercicio formal de planeación sobre la operación del Programa desde el nivel central de la Secretaría, que incluyera las dos modalidades de ejecución e involucrara a los distintos actores institucionales participantes.

En los estados, la construcción del Anexo Técnico tampoco se llevó a cabo en el marco de un ejercicio participativo entre los distintos actores involucrados, de modo que su contenido no siempre refleja un consenso estatal sobre las prioridades, metas y montos asignados a cada rubro. En general, las instancias colegiadas participantes sólo juegan un rol formal de validación del instrumento.

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

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

En particular:

- ¿Su realización se concibe como parte de un plan integral de impulso al desarrollo de las actividades productivas en el medio rural?
- ¿La aprobación de los proyectos apoyados por el Programa objeto de esta evaluación considera como un criterio relevante que las inversiones a desarrollar contemplen apoyos complementarios que potencien sus impactos, tales como capacitación, asistencia técnica, sanidad e inocuidad provistos por otros programas?

Respuesta: No

A partir del análisis de la información cualitativa proporcionada por los agentes entrevistados, es posible señalar que existe un muy bajo nivel de articulación entre el programa evaluado y otros programas agropecuarios, particularmente en el caso de los proyectos que se operan bajo la modalidad de co-ejercicio. Este fenómeno ocurre a pesar de que existe coincidencia entre los operadores del Programa acerca de la importancia que reviste la articulación con otros programas, principalmente con la asistencia técnica y capacitación que se maneja desde el Programa de Soporte, tanto para la fase de formulación de los proyectos como para el acompañamiento de los procesos productivos.

En el caso de los proyectos estratégicos (Modalidad 2) existe un mayor nivel articulación cuando el financiamiento del proyecto se integra con recursos provenientes de dos o más programas, como es el caso de PROMAF, donde se conjuntan recursos de los programas de Adquisición de Activos Productivos, de Soporte y de PIDEFIMER. Según lo señalado por los agentes entrevistados, en este caso los productores que reciben avío están cubiertos con servicios de asistencia técnica.

Asimismo, cabe señalar que los proyectos que se ejecutan bajo la modalidad de co-ejercicio disponen de un sistema de calificación para priorizar las solicitudes, que define cuatro ámbitos de evaluación con ponderaciones diferenciadas y 18 parámetros que permiten calificar aspectos específicos dentro de cada ámbito, mediante un rango de puntuación que va entre 0 y 5 puntos. Dentro del ámbito denominado “pertinencia del proyecto” se ha establecido un parámetro que califica la presentación de un programa de capacitación acorde a las necesidades del proyecto de inversión, cuya puntuación máxima es de 3 puntos. Así, al analizar el peso relativo que tiene el parámetro dentro de la puntuación total de cada proyecto, se nota que la importancia que se le otorga es muy baja, por lo que no representa un factor decisivo en el proceso de priorización de las solicitudes de apoyo.

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

Respuesta: No

En el marco normativo se establecen ciertas definiciones sobre la articulación que debe existir entre los distintos programas de la Secretaría, pero éstas son de carácter general, y en la práctica resultan insuficientes para lograr complementariedad y generar sinergias entre el Programa y otros instrumentos de impulso al desarrollo rural.

En este sentido, en el Artículo 22 de las ROP se mencionan un conjunto de aspectos que son transversales a todos los programas. Al respecto se señala que en la planeación y operación de los programas de la Secretaría se debe considerar la participación de las estructuras previstas en Ley de Desarrollo Rural Sustentable a fin de organizar de manera armónica los distintos programas y acciones que confluyen en el medio rural, colocando el énfasis en evitar duplicidades. Sin embargo, tales consideraciones no tienen la especificidad suficiente que se requiere para conseguir que el Programa se articule con el resto de los programas.

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 desea atender?

Respuesta: Sí

La primera consideración que debe hacerse en la respuesta a esta pregunta es que la población objetivo que ha definido el Programa en las ROP abarca un universo de productores tan amplio que prácticamente incluye a toda la población rural del país. Tal definición se encuentra planteada en los siguientes términos:

“Las personas físicas o morales que, de manera individual o colectiva, se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural en su conjunto”⁸.

En este contexto, cualquier agente económico que desarrolle alguna actividad en el medio rural del país forma parte de la población objetivo. De ahí el sentido afirmativo de la respuesta.

Sin embargo, se valora necesario replantear y dar mayor precisión a la delimitación actual de la población objetivo, a fin de que el Programa realmente esté en condiciones de avanzar en la focalización de los recursos y que sus acciones sean congruentes con un enfoque de gestión basada en resultados. Ello implica que la población objetivo se defina de modo tal que incluya aquellos productores rurales y pesqueros que enfrentan el problema de baja capitalización en sus unidades económicas y que se considera prioritario atender en un período de tiempo determinado.

⁸ SAGARPA, 2008. Reglas de Operación de los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. DOF, diciembre de 2008.

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

Respuesta: No

La información obtenida, a partir de fuentes documentales y mediante la aplicación de entrevistas a los funcionarios responsables del Programa, permite señalar que éste no cuenta con una estrategia específica para lograr que los recursos que entrega efectivamente se estén orientados hacia los productores que forman parte de su población objetivo.

En este caso, la ausencia de tal estrategia no representa riesgo alguno de que los recursos no lleguen a la población objetivo, pues en la definición de ésta se incluyen a todos los agentes económicos del medio rural. No obstante, es posible que en la práctica se esté presentando un problema de exclusión de algunos estratos de productores debido a que el diseño del Programa conlleva, en sí mismo, ciertas barreras a la entrada para algunos productores, particularmente para los de menores ingresos, e incluso para aquellos que tienen ingresos medios, ya que no cuentan con los recursos suficientes para realizar las obras e inversiones por adelantado.

Lo anterior plantea la necesidad de que el Programa cuente con una estrategia de atención diferenciada en función de los distintos estratos de productores, la cual debe contemplar acciones específicas de mayor difusión sobre el Programa mismo y sobre los apoyos complementarios que entregan otros programas (Soporte, por ejemplo); acciones de vinculación de los productores con fuentes de financiamiento complementarias que les faciliten el acceso al Programa; entre otras.

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

No aplica respuesta binaria

Con relación al avance de la cobertura en función de los objetivos del Programa, no es posible realizar una medición porque no se cuenta con la información sobre el tamaño de la población objetivo, ni en términos del total ni por estrato, lo cual impide calcular el grado de avance y valorar si éste es adecuado.

Con relación al avance de la cobertura en función de las metas del Programa, la información disponible no permite emitir una valoración concluyente debido a que presenta inconsistencias. En efecto, para el indicador que se reportó en 2008 al Sistema PASH de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el programa fijó una meta de 225,000 unidades económicas rurales atendidas, y al cierre del ejercicio se reporta un resultado de 635,042 unidades atendidas, con lo cual la meta es ampliamente superada. Sin embargo, en la Matriz de Indicadores 2008 se estableció una meta de 785,000 unidades económicas rurales capitalizadas. Al contrastar esta última meta con el resultado al cierre del ejercicio, se evidencia una brecha de 19% respecto de la meta programada.

20. ¿Las variables y rangos utilizados en las ROP para definir los estratos de productores y los porcentajes de apoyo del Programa, para cada subsector de actividad (agricultura, ganadería, pesca, acuicultura y actividades no agropecuarias), son los adecuados para asegurar que los subsidios realmente lleguen a la población objetivo?

Respuesta: No

Según se establece en las ROP, la estratificación definida tiene como propósito aplicar criterios de equidad en la distribución de los recursos públicos lo cual resulta pertinente desde el punto de vista de la política pública. Sin embargo, el análisis realizado indica que existen importantes áreas de mejora en la definición de los actuales estratos, mismas que deberán atenderse a fin de fortalecer la consistencia en relación con la focalización que pretende efectuar el Programa.

- En primer lugar, la medición del nivel de activos en las unidades económicas se realiza considerando sólo a uno de los componentes de la unidad de producción (agrícola, pecuario, pesca/acuicultura o microempresa rural). En general, las unidades económicas rurales son de composición mixta y desarrollan dos o más actividades que contribuyen a la generación del ingreso total del productor. En este sentido, la actual medición probablemente contiene un sesgo en la estimación de la capacidad económica del productor, y por tanto conduce a una distorsión en los objetivos de focalización de los apoyos entregados por el Programa.
- En segundo lugar, la estratificación utiliza una gran cantidad de variables, dependiendo del tipo de actividad productiva y según los distintos grupos definidos, y en el caso de la superficie (riego y temporal) no permite hacer comparables los techos nacionales definidos bajo situaciones agroecológicas diferentes. Ello probablemente conduce a una distorsión en la clasificación a nivel nacional, e incluso al interior de un mismo estado o región.
- En tercer lugar, los niveles de cada variable que se definen para determinar los estratos en las distintas actividades económicas no están sustentados técnicamente, por lo que no es posible establecer si tales estratos son homologables entre sí, desde el punto de vista de la capacidad económica de los productores.

f) Dictaminación de solicitudes y proyectos

21. ¿La selección de solicitudes y proyectos apoyados por el Programa se realiza en apego a las prioridades definidas a nivel nacional y/o estatal en términos del *tipo de activos estratégicos* que se han establecido como prioritarios?

Respuesta: No

Con base en la revisión documental realizada se encontró que para el caso de la ejecución en co-ejercicio, es en los Anexos Técnicos donde se establece cuáles son los *activos estratégicos* del Programa, pero ello se hace sólo de manera parcial. Así, en los Anexos Técnicos están definidos los activos estratégicos para las actividades agrícolas, lo cual se hace al interior de cada rama productiva. Para las actividades pecuarias, por su parte, no se consigna una definición de activos estratégicos, sino que las prioridades se establecen en función del sistema producto: bovinos leche, bovinos carne, ovinos, caprinos, porcinos, aves, apícola y otras especies. En el caso de pesca y acuicultura tampoco se definen cuáles son los activos estratégicos, en la relación se incluyen infraestructura, maquinaria, equipo e insumos biológicos, y ello abarca todo el universo de activos. Finalmente, para los proyectos de desarrollo rural tampoco se establece una definición de activos prioritarios, ya que la distribución de los recursos se lleva a cabo por Municipios y se contempla a toda la gama de activos.

Adicionalmente, en el sistema de calificación para la priorización de proyectos, uno de los parámetros considerados se refiere a cuántos de los activos contemplados en el proyecto de inversión corresponden a *bienes de capital estratégicos*; sin embargo, en la práctica los operadores en los estados priorizan simplemente ajustándose a los montos programáticos establecidos en el Anexo Técnico.

En razón de lo anterior, se concluye que en general no existe una definición de *activos estratégicos* para el Programa en su conjunto, excepto para el caso de las actividades agrícolas; y por lo tanto, el proceso de selección de los proyectos y solicitudes no se realiza priorizando sobre determinados activos. Por el contrario, los subsidios son otorgados para todo tipo de activos que se soliciten y estén contemplado en los Anexos Técnicos, sin un orden de prioridad.

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

Respuesta: No

La selección de los proyectos apoyados bajo la modalidad de ejecución directa se desarrolla en dos etapas. En la primera etapa los proyectos son presentados, analizados y autorizados por el COTEN. Para esta etapa el Programa no ha desarrollado criterios técnicos estandarizados para la selección de los proyectos apoyados, por lo que los aspectos que se toman en cuenta para ello son de diversa naturaleza, tales como la importancia del sistema producto en el país, la existencia de problemas de competitividad en ciertas cadenas productivas, la necesidad de atender factores críticos que tienen importancia a nivel de una región productiva, entre otros.

En una segunda etapa, los proyectos pasan a su fase de implementación a través de los Agentes Técnicos o directamente vía las Delegaciones, quienes conducen todo el proceso operativo, y los productores y sus organizaciones presentan sus solicitudes y proyectos. En esta etapa, la operación es regulada por Lineamientos específicos que se emiten para cada Proyecto.

A partir de la revisión de los Lineamientos de tres Proyectos Estratégicos⁹ se constató que en esos documentos, en general, no se presentan parámetros técnicos para la calificación de los proyectos, y en el caso específico del PROMAF se hace referencia al Anexo 6 de las Reglas de Operación; sin embargo, mediante las entrevistas realizadas en los estados se pudo verificar que los criterios contenidos en dicho anexo no se utilizan para la evaluación de las solicitudes. En el caso del PRONAC, por su parte, se constató que en la evaluación de los proyectos se utilizan los criterios del Anexo 6 de las ROP, los cuales son complementados con un conjunto de parámetros financieros.

⁹ Corresponden a PROMAF, PRONAC, y Fomento de la Producción, la Certificación y la Comercialización de Productos e Insumos Orgánicos.

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

No aplica respuesta binaria

En las ROP se establece el procedimiento para la selección de solicitudes, el cual señala que la dictaminación se realizará de acuerdo a la calificación resultante de los criterios del Anexo 6, y plantea que la autorización de los apoyos se hará considerando a las solicitudes con mayor puntaje hasta agotar el presupuesto disponible. En el Anexo 6 se presenta un conjunto de 18 parámetros de calificación que se agrupan en cuatro áreas, a las cuales se asigna una ponderación específica, como se indica en el siguiente cuadro.

AMBITO DE EVALUACION	NUMERO DE PARAMETROS	PONDERACION
General	4	30%
Tipología	3	30%
Plan de Negocios	5	20%
Pertinencia del Proyecto	6	20%
TOTAL	18	100%

Con base en esta información, se concluye que el Programa sí contempla un procedimiento con criterios estandarizados para la selección de los proyectos.

En relación con la pertinencia de los parámetros utilizados se observa lo siguiente: a) los parámetros definidos no aplican para todo los tipos de proyectos que atiende el Programa, y ello trae como consecuencia que en la calificación final queden en desventaja ciertos proyectos prioritarios, por ejemplo los relacionados con la tecnificación de riego; b) los parámetros incluidos son insuficientes para medir la calidad técnica de los proyectos, pues no se incluyen otros aspectos clave como la innovación de procesos y productos, la ingeniería del proyecto (cuando sea el caso), el análisis del mercado objetivo, entre otros. Por lo tanto, se concluye que los parámetros empleados son insuficientes para seleccionar correctamente a los proyectos que tienen una mayor aportación al logro de resultados.

g) Orientación de los recursos del programa

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

No aplica

El equipo evaluador no contó con la evidencia suficiente para plantear una respuesta bien sustentada a esta pregunta. En este sentido, no fue posible reunir información cuantitativa detallada sobre los recursos pagados y devengados del Programa en 2008, desglosados según cadenas productivas, regiones, estratos de productores y tipo de inversiones apoyadas. Tal desglose de la información era necesario para poder conocer la orientación de los recursos y valorar su pertinencia.

Cabe señalar que la dificultad para reunir la información cuantitativa sobre la orientación de los recursos ejercidos por el Programa se encuentra asociada a las fallas que existen en cuanto al registro y administración de la información que genera el Programa. En efecto, la información registrada en el SISER es incompleta, no se ingresa en forma oportuna, y su acceso se encuentra restringido para actores externos al Programa.

h) Cumplimiento del proceso operativo

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

Respuesta: No

Con base en la muestra de estados visitados se constató que es bajo el nivel de cumplimiento de los tiempos establecidos en la normatividad. Sólo en dos de los estados visitados el circuito operativo se desarrolló conforme a los plazos previstos en las ROP. En los ocho estados restantes, si bien la apertura de ventanillas se inició a tiempo, en las etapas siguientes hubo retrasos significativos que se tradujeron en desfases en la entrega de los apoyos.

Con relación a la calidad de los procesos sobresalen los siguientes hallazgos: a) el proceso de difusión no se basa en un esquema efectivo que utilice los medios adecuados para que la información realmente llegue a todos los potenciales usuarios del Programa; b) la atención en las ventanillas dista mucho de ser óptima, a pesar de los esfuerzos que se realizan en los CADER, lo cual es atribuible a la falta de dotación y al perfil del personal asignado a esta tarea; c) se reporta un alto nivel de errores en la revisión de los expedientes y en el ingreso de datos al sistema de información (SISER); y d) en la dictaminación de solicitudes, que constituye una etapa crucial del circuito operativo, los esfuerzos se concentran en revisar nuevamente los expedientes en lugar de evaluar los aspectos técnicos sobre la calidad de cada proyecto.

En síntesis, se valora que el nivel de cumplimiento de los tiempos previstos en las ROP es bajo, con una mayoría de estados que presentan marcados retrasos respecto de lo programado; y en relación con la calidad de los procesos se estima que ésta es aún insuficiente, principalmente en las fases de difusión y dictaminación. Ambos fenómenos, la falta de oportunidad y la baja calidad de los procesos, tienen un efecto negativo en el logro de los objetivos del Programa.

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

Respuesta: No

El año 2008 marcó el inicio de la operación del Programa y ello condicionó y dificultó, al menos en parte, que los apoyos se entregaran con oportunidad a los beneficiarios. Si bien los recursos corresponden al ejercicio 2008, en la práctica ocurrió un desfase significativo en su entrega a los productores, de modo que la mayor parte de la operación se extendió al año 2009.

Esto significa que los subsidios llegaron a los productores pero éstos no pudieron atender de manera oportuna las necesidades de inversión en sus proyectos productivos, hecho que seguramente limitará el logro de los impactos que el Programa se plantea generar en términos de producción e ingreso.

Sin embargo, cabe señalar que las consecuencias negativas de una demora en la entrega de los recursos, en relación con el ciclo de desarrollo de las actividades productivas, son mayores en el caso de las inversiones agrícolas que en el resto, ya que para cierto tipo de apoyos no es posible aprovechar todo su potencial si su incorporación se hace de manera tardía, e incluso en algunos casos se puede perder por completo la oportunidad de aprovecharlos cuando el ciclo agrícola ya inició, por ejemplo cuando se trata de la instalación de un sistema de riego nuevo o el establecimiento de una nueva plantación que requiere de cierta época del año. En contraste, tales efectos tienen una menor importancia en el caso de las actividades pecuarias y en los proyectos no agropecuarios.

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

Respuesta: No

En el siguiente cuadro se presenta las fechas oficiales de suscripción de los instrumentos jurídicos correspondientes al Programa en los diez estados visitados.

Estado	Fecha de firma del Convenio de Coordinación	Fecha de firma del Addendum al Convenio	Fecha de firma del Anexo Técnico	Fecha de firma del Addendum al Anexo Técnico
Chiapas	29 de enero de 2008	-	31 de marzo de 2008	-
México	28 de febrero de 2008	-	2 mayo de 2008	-
Michoacán	14 de marzo de 2008	8 de julio de 2008	14 de julio de 2008	22 septiembre
Jalisco	18 de febrero de 2008	-	6 de junio de 2008	3 de octubre
Tamaulipas	21 de febrero de 2008	-	31 marzo de 2008	12 diciembre
Veracruz	12 de febrero de 2008	10 de junio de 2008	11 julio de 2008	19 diciembre
Puebla	20 de febrero de 2008	25 de septiembre de 2008	28 marzo de 2008	1º Addendum: 30 junio 2º Addendum: 26 Sept. 3º Addendum: 30 Sept.
Sinaloa	6 de febrero de 2008	-	30 de marzo de 2008	-
Sonora	27 de febrero de 2008	24 de junio de 2008	28 de julio de 2008	-
Yucatán	8 de febrero de 2008	-	21 de abril de 2008	-

Así, la evidencia muestra que la firma de los Convenios se efectuó con antelación a la fecha tope establecida para la apertura de las ventanillas; sin embargo, en cuatro de los diez estados se elaboró un Addendum modificadorio, lo cual significa que en esos estados la discusión entre el gobierno estatal y la SAGARPA se prolongó hasta la mitad del ejercicio, teniendo como foco de las divergencias el establecimiento del *pari passu*. Esta situación exigió largos periodos de negociación, que la mayoría de los entrevistados identifican como un factor que generó retrasó en la operación.

En el caso de los Anexos Técnicos, el cuadro anterior muestra que existe heterogeneidad entre estados, y en cuatro de ellos la fecha de firma del Anexo Técnico sobrepasa la fecha tope establecida para el inicio del proceso de dictaminación, que es cuando cada estado debe tener completamente definida la distribución del presupuesto por Componente y tipo de inversión, a efecto de estar en condiciones para decidir dónde colocar los recursos.

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

Respuesta: No

Según lo establecido en las ROP las entidades federativas deben hacer disponible y efectuar el depósito de la totalidad de los recursos que les corresponde antes del último día hábil del mes de junio, conforme a un programa de aportaciones acordado con la Secretaría; en tanto que la radicación de los recursos federales se realiza conforme a ese programa, una vez que el depósito de la entidad federativa se ha hecho efectivo.

Al respecto, las cifras nacionales proporcionadas por el Programa para el mes de agosto de 2008 indican que el monto radicado por los gobiernos estatales a esa fecha era de tan sólo el 48% del monto convenido, lo cual evidencia una brecha significativa con relación a lo previsto en la normatividad.

Sin embargo, es importante señalar que existen diferencias entre estados, lo cual se evidenció a partir de la muestra visitada. Por ejemplo, en uno de los estados visitados¹⁰ los datos indican que al 30 de junio ambos niveles de gobierno ya habían radicado el 100% de los recursos comprometidos.

En contraste, en otro de los estados visitados la radicación de la totalidad de los recursos por parte del gobierno estatal ocurrió hasta el mes de noviembre¹¹ de 2008; y una situación similar se observó en un tercer estado, que a febrero de 2009 apenas había radicado el 56% de los recursos comprometidos por del gobierno estatal¹². En ambos casos existía coincidencia en que tal situación significó un freno para el normal desarrollo del circuito operativo, con el consiguiente retraso en el pago a los beneficiarios.

¹⁰ Corresponde al estado de Tamaulipas. Resumen de Ministraciones 2008, FOFAE Tamaulipas.

¹¹ Corresponde al estado de Puebla. Entrevistas con el Subsecretario de Agricultura de la Secretaría de Desarrollo Rural, y con el Subdelegado Agropecuario de la Delegación Estatal de la SAGARPA.

¹² Corresponde al estado de Veracruz. Avance Financiero de los Programas de SAGARPA con mezcla de recursos, 12 febrero de 2009.

29. ¿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

De acuerdo con la normatividad del Programa, la instancia ejecutora del gasto es la responsable de la elaboración y envío de los informes de avance físico-financiero. Según las ROP, tales informes se deben elaborar y enviar con una periodicidad mensual y trimestral. El informe de cierre de Cuenta Pública del Programa, por su parte, debe ser entregado oficialmente el último día hábil del mes de enero del ejercicio fiscal siguiente al que se reporta. Dicho informe debe contener la relación definitiva de los beneficiarios al 31 de diciembre, y los recursos pagados, devengados y no devengados¹³.

Con relación a los informes de avance físico financiero, no se contó con la información documental “agregada” a nivel nacional. Sin embargo, en todos los estados visitados se pudo constatar que esos informes se elaboran mensual y trimestralmente conforme a lo establecido en las ROP. Así, se valora que los informes de avance físico-financiero se elaboran en forma oportuna, y la revisión de los documentos disponibles muestra que contienen información útil para realizar un seguimiento del ejercicio de los recursos. Los informes de avance financiero contienen información relativa a los montos convenidos, los montos radicados, los montos pagados y los montos devengados, misma que se encuentra desagregada para cada una de las áreas técnicas. Los informes de avance físico contienen el detalle de la información en unidades físicas, de acuerdo al formato del Anexo Técnico.

¹³ Véase el Artículo 23, Fracción V, de las Reglas de Operación 2008.

i) Seguimiento de los apoyos

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

Respuesta: No

En el Artículo 24 de las Reglas de Operación se hace referencia a las funciones de auditoría, control y seguimiento, y se indica cuáles son las entidades responsables de ejercer esas funciones. Sin embargo, tales funciones están circunscritas al seguimiento administrativo del ejercicio, sin referencias explícitas a un seguimiento posterior a la entrega de los apoyos orientado a conocer los resultados alcanzados.

Por otra parte, en el Artículo 21 del mismo documento se establece que los usuarios se obligan a utilizar los apoyos solamente para los fines autorizados y a responsabilizarse del buen uso, conservación y/o mantenimiento de los bienes adquiridos; asimismo se obligan a otorgar las facilidades y proporcionar la información necesaria a las instancias de coordinación, supervisión y control de los niveles de gobierno facultados para realizar visitas de inspección. En este caso, se señalan las obligaciones de los beneficiarios con relación a los apoyos recibidos, pero no se definen las funciones de seguimiento que deben desarrollar los órganos de gobierno.

Asimismo, el trabajo de campo realizado evidenció que en ninguno de los estados visitados se lleva a cabo el seguimiento de los apoyos después de su entrega.

Por lo anterior, se considera de gran relevancia que en las ROP se contemple de manera explícita la obligatoriedad de que los responsables de la operación del Programa realicen la labor de dar seguimiento a los subsidios entregados, a fin de contar con información sobre el grado en que se logran los resultados esperados, y estar en condiciones de retroalimentar oportunamente los procesos de ejecución.

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

Respuesta: Sí

Se valora que las Reglas de Operación del Programa deben contener una sección específica relativa al seguimiento de los apoyos entregados, definiendo esa función como parte del circuito operativo.

Al respecto, en las ROP deberán quedar claramente especificados los siguientes aspectos: la instancia responsable, el mecanismo o instrumento para hacer el seguimiento, la frecuencia con que se llevará a cabo el seguimiento de los apoyos, el tipo de sanciones aplicables ante incumplimientos, y el presupuesto que debe destinarse para realizar la actividad. Con relación a esto último, se considera indispensable que la Secretaría etiquete un cierto porcentaje de los recursos del Programa para realizar la actividad de seguimiento, en forma similar a lo que actualmente se hace para las acciones de difusión y evaluación externa, ello con el fin de asegurar que los funcionarios la lleven a cabo.

j) Monitoreo de la gestión del programa

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

Respuesta: No

Esta evaluación no encontró evidencia documental de la existencia de reportes sobre el seguimiento de los indicadores de gestión del Programa. La única información disponible al respecto es el reporte al Sistema PASH de la SHCP, en el cual se da cuenta de un solo indicador del Programa referido al número de unidades económicas rurales atendidas. La integración y seguimiento de este indicador se realiza desde la Dirección General Adjunta de Planeación y Evaluación de Programas de la Secretaría, tomando como base la información que proporciona cada una de las áreas técnicas que participan en la implementación del Programa (agricultura, ganadería, desarrollo rural, acuacultura y pesca). Desde allí se elaboran reportes mensuales, cuyo principal uso es dar cuenta a la SHCP conforme a la normativa vigente.

En este sentido, se considera que el monitoreo de los indicadores de desempeño del Programa es una práctica de gestión que aún no se encuentra consolidada por parte de los responsables de su ejecución.

Asimismo, es importante señalar que al analizar los indicadores de desempeño establecidos en la Matriz de Indicadores 2008, se evidencia que éstos no arrojan información útil y completa para llevar a cabo un adecuado seguimiento de los procesos del Programa, y en función de ello, adoptar decisiones oportunas. Ello explica, al menos parcialmente, el por qué tales indicadores no son monitoreados desde las distintas áreas técnicas de la Secretaría, situación que se ve agravada por la ausencia de una “gerencia” responsable del desempeño del Programa en su conjunto.

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

Respuesta: No

Los responsables de la ejecución del Programa, tanto en el nivel central como en los estados, no realizan un monitoreo continuo de los indicadores sobre la gestión del mismo y, en consecuencia, no se genera información a partir de esa actividad que pueda valorarse en cuanto a su utilidad y grado de aprovechamiento para corregir fallas emergentes de manera oportuna en los procesos de ejecución.

k) Sistematización de la información generada por el programa

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

Respuesta: Sí

El Programa cuenta con el Sistema de Información del Sector Rural (SISER)¹⁴, el cual constituye un sistema que está disponible para todo el territorio nacional y que permite ingresar en línea toda la información que se genera en las distintas etapas y niveles en que se despliega el circuito operativo del Programa, desde el registro de la solicitud del beneficiario hasta el pago del subsidio una vez concretada la inversión.

El SISER está diseñado para que pueda ser utilizado en el ingreso y manejo de datos por los tres ámbitos de gobierno que intervienen en la operación del Programa: las Delegaciones Estatales de la SAGARPA (incluyendo los DDR y CADER), los gobiernos estatales y los Municipios. Su utilización está prevista en los compromisos que asume el Gobierno Estatal, a través del Convenio de Coordinación correspondiente. Se debe señalar, sin embargo, que en algunos de los estados visitados también se utiliza otro sistema paralelo al SISER, y éste solo se aprovecha de manera parcial.

¹⁴ Cabe aclarar que a partir del año 2009 el SISER fue modificado y cambió de nombre; actualmente se denomina Sistema Único de Registro de Información (SURI).

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

Respuesta: Sí

El diseño conceptual del SISER es tal que permite ingresar en línea toda la información que se genera en cada etapa del circuito operativo del Programa, así como administrar los datos y generar reportes para distintos tipos de usuarios.

El análisis realizado, basado en la información documental relativa al SISER¹⁵, así como en la realización de entrevistas a funcionarios, permite concluir que éste constituye un sistema con un elevado potencial en cuanto a su utilidad para manejar la información que soporte la gestión del Programa. El diseño del sistema es consistente con los procesos, requisitos y formatos del Programa; asimismo, el sistema permite rangos de flexibilidad aceptables, y contiene la información que se requiere para hacer un monitoreo en línea y llevar una adecuada gestión técnica y financiera del Programa en las distintas etapas de su circuito operativo y en los diferentes niveles de gobierno.

Sin embargo, se aprecia que existen áreas con importantes posibilidades de mejora para lograr su consolidación y aprovechar todo el potencial que encierra el SISER. En este sentido se observaron los siguientes problemas: a) la instalación de los módulos del sistema no fue oportuna con relación a las fechas de inicio de las distintas fases de la operación; b) se evidenció que a nivel de ventanillas no existen las capacidades suficientes para el manejo fluido del sistema, lo que conduce a un alto nivel de errores en el ingreso de los datos; c) en algunos estados en donde existen problemas de conectividad el sistema funciona con lentitud; y d) en varios estados existen resistencias a la utilización del sistema, lo cual se encuentra asociado al hecho de que el uso de un sistema único limita la discrecionalidad obligando a una total transparencia de la información.

¹⁵ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. "Manual del Usuario SISER: registro de solicitudes 2008", Versión 2.0. "Manual del Usuario SISER: Dictaminación", Versión 1.0.

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

No aplica respuesta binaria

En la actualidad, el nivel de uso del Sistema de Información del Sector Rural (SISER) presenta variabilidad entre estados, y en general se puede señalar que se encuentra muy por debajo de su potencial; de ahí que la información que se genera sea parcial y que sólo se use de manera limitada para retroalimentar la gestión del Programa.

Por un lado, los retrasos y errores en la alimentación de los datos al sistema limitan su uso para la generación de los informes de avance físico-financiero, que siguen siendo la principal herramienta utilizada para efectuar el monitoreo del Programa, debido a que la información no se encuentra disponible en forma oportuna en el sistema y en algunos casos los funcionarios dudan sobre la calidad de la misma.

Por otra parte, la poca información que se carga en el sistema tampoco se aprovecha para apoyar el desarrollo de varias actividades de gran relevancia durante la implementación del Programa, tales como el monitoreo y análisis de la demanda, el control de los avances en el proceso de dictaminación de las solicitudes y la generación de reportes relativos a la orientación de los recursos autorizados, entre otras.

Asimismo, el bajo nivel de aprovechamiento de la información capturada en el SISER se asocia al hecho de que en muchos casos los gobiernos estatales también alimentan la información del Programa en algún sistema paralelo, y en el SISER sólo se registra el mínimo de datos que les evite estar en incumplimiento con la normatividad. Esta situación representa una circunstancia no deseable debido a que implica mayores costos en el registro y administración de los datos, limita el uso de éstos, y da pie a un manejo discrecional de la información afectando la transparencia del ejercicio de los recursos del Programa.

I) Transparencia y rendición de cuentas

37. ¿La SAGARPA y los Gobiernos Estatales cuentan con un sistema de *rendición de cuentas* mediante el cual se den a conocer al público los resultados del Programa para la Adquisición de Activos Productivos?

En el Artículo 26 de las Reglas de Operación de los programas de la SAGARPA se establecen un conjunto de mecanismos mínimos para dar cuenta de los resultados del Programa.

Con relación a los recursos operados en co-ejercicio, a partir de la muestra de estados visitados, se puede señalar que en todos ellos se realiza la publicación de los listados de beneficiarios del Programa a través de la Gaceta Oficial del estado o en un periódico de circulación estatal, y también se publican en las ventanillas acreditadas conforme a lo establecido en las ROP.

No obstante, la revisión de las páginas Web de los gobiernos estatales a la fecha de elaboración del presente informe¹⁶ evidenció que sólo en un caso se encontraba disponible el listado de todas las solicitudes recibidas, conteniendo información sobre el resultado de la dictaminación para cada una de ellas¹⁷, y en tres casos más la publicación se encontraba sólo en la página Web de la Delegación de la SAGARPA¹⁸; en el resto de los estados visitados, la información no se encontraba disponible.

Con relación a los recursos de ejecución directa, no se encontró información en la página Web de la SAGARPA sobre el listado de beneficiarios de los proyectos. Sin embargo, en el Portal de Obligaciones de Transparencia de la Administración Pública Federal existe una sección relativa al listado de beneficiarios del Programa, que señala que éste debía estar disponible a partir de marzo de 2009 (<http://portaltransparencia.gob.mx>). Por otra parte, en la página Web de FIRCO, Agente Técnico encargado de operar importantes proyectos de ejecución directa tales como el PROMAF y PRONAC, tampoco se encontró la publicación del listado de beneficiarios del Programa.

Con relación a las evaluaciones externas, tanto en las páginas Web de la SAGARPA como de FIRCO existe una sección específica relativa al tema en la cual se encuentra disponible el informe de la evaluación de diseño del Programa.

Finalmente, a partir de la revisión de los informes anuales de gobierno publicados por los gobiernos estatales para el ejercicio 2008 se constató que sólo en uno de ellos se hace una referencia explícita a los resultados 2008 del Programa objeto de esta evaluación, e incluye información agregada acerca de los montos ejercidos y el número de beneficiarios atendidos, según área y tipo de inversiones¹⁹.

¹⁶ En el Artículo 26, Fracción I, de las ROP se establece que la publicación en la página electrónica del ejecutor del gasto debe realizarse a más tardar el último día hábil de enero del año siguiente. La revisión de las páginas electrónicas se llevó a cabo durante la primera quincena del mes de marzo de 2009.

¹⁷ Corresponde al estado de Tamaulipas: www.agrotamaulipas.gob.mx/PUBLICACIONES.

¹⁸ Corresponde a los estados de México, Sonora y Michoacán.

¹⁹ Gobierno del Estado de Veracruz, 2009. 4º Informe de Gobierno 2008, pág. 378. En: <http://portal.veracruz.gob.mx>.

En resumen, se puede señalar que si bien se ha establecido un conjunto de mecanismos para rendir cuentas y publicar los resultados del Programa, tales mecanismos son utilizados sólo en forma parcial, tanto en el nivel central como en los estados. El área de mayor debilidad corresponde a las publicaciones en las páginas Web, que por cierto constituye el mecanismo de mayor masividad.

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

Respuesta: No

Los principales medios de difusión que se utilizan para dar a conocer los resultados del Programa son las publicaciones en los periódicos locales y en las ventanillas acreditadas.

En general, se considera que esos mecanismos son de utilidad y son pertinentes para hacer llegar la información a los beneficiarios; sin embargo, su carácter local puede dificultar el acceso a la información por parte de otros actores interesados que se encuentren fuera del área de influencia de tales medios. Asimismo, se constató que los listados que se publican en las ventanillas son de difícil lectura e interpretación, principalmente para los productores con menos capacidades, y no contienen algunos datos relevantes tales como la calificación del proyecto y el estrato en el cual fue clasificado el productor.

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

Respuesta: No

A partir de la revisión de la documentación disponible así como de las páginas Web, tanto de la SAGARPA como de los gobiernos estatales, se evidencia que existen ciertas áreas de oportunidad importantes en cuanto a la disponibilidad de información relevante referida a la gestión del Programa que otorgue plena transparencia. A continuación se presenta un listado, no exhaustivo, de la información relevante que se considera debería ser de dominio público y que, sin embargo, no se encontró disponible en las páginas Web correspondientes.

- Información relativa a la gestión y manejo de los recursos del programa: (i) Convenios de Coordinación; (ii) Anexos Técnicos; y (iii) informes de avance físico-financiero. Durante el trabajo de campo realizado en los estados se observó que en varios casos se llevaron a cabo modificaciones relacionadas con los porcentajes de apoyo establecidos en las ROP, donde para algunos conceptos de inversión se reemplazó el porcentaje por un monto fijo. Sin embargo, no se encontró evidencia de que tales modificaciones fueran comunicadas a los usuarios potenciales, ya sea a través de medios escritos o a través de las páginas Web de las entidades respectivas.
- Información relativa a las solicitudes y proyectos: (i) el listado de solicitudes recibidas en ventanilla, tanto para los proyectos de co-ejercicio como para aquellos que son de ejecución directa, (ii) el listado de las solicitudes clasificadas según no elegibles, autorizadas, y no autorizadas; (iii) el estrato en que se clasifica cada solicitante, el monto solicitado y autorizado, y el puntaje obtenido en la evaluación; y (iv) el listado completo de los proyectos de ejecución directa autorizados por el COTEN, el monto de recursos asignado a cada uno de ellos, y la entidad o agente responsable de su ejecución.

m) Calidad en el servicio

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

Respuesta: No

No se encontró evidencia documental, ni a nivel nacional ni en los estados, respecto de la existencia de algún estudio o instrumento que se utilice para medir el nivel de satisfacción de los usuarios de los subsidios que entrega el Programa.

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

No aplica respuesta binaria

La revisión de diversos estudios sobre la materia indica que el instrumento más utilizado para medir el nivel de satisfacción de los usuarios de un programa público es la *encuesta*, la cual generalmente incorpora dos dimensiones: la calidad percibida, donde los usuarios califican el servicio a partir de sus atributos en el proceso de prestación, y las consecuencias de la satisfacción, que se miden a través de lo que se denomina como la lealtad de los usuarios. En algunos casos se incorpora una tercera dimensión que se relaciona con las expectativas, que se mide preguntando sobre el nivel de calidad que se esperaba antes de la experiencia o conocimiento del servicio.

Considerando las dos primeras dimensiones antes referidas, a continuación se presentan los principales ámbitos y el tipo de variables que se propone incorporar en un instrumento de medición.

AMBITO	TIPO DE VARIABLE
Calificación de los procesos operativos del Programa.	Etapas de difusión: -Acceso a la información sobre el Programa. -Nivel de conocimiento o comprensión de los requisitos de acceso.
	Etapas de postulación: -Plazos. -Exigencias administrativas. -Exigencias técnicas.
	Etapas de dictaminación y autorización de apoyos: -Transparencia del proceso. -Conocimiento del sistema de evaluación. -Cumplimiento de los plazos establecidos.
	Etapas de ejecución de las inversiones y pago: -Plazos para la ejecución de las inversiones. -Trámite de pago.
Calificación de los actores.	Atención en ventanilla.
	Atención de proveedores (cuando corresponde).
	Atención de las instancias de pago.
Calificación de los apoyos.	Tipo de apoyos entregado.
	Monto de los apoyos.
	Oportunidad en la entrega de los apoyos.
Calificación de los resultados.	Beneficios logrados.
Calificación de lealtad.	Disposición a recomendar a otros para que participen en el Programa.

Con relación a las escalas a utilizar, en la literatura especializada y en los estudios revisados se distingue el uso de distintas escalas de medición, las cuales pueden ser incorporadas dentro de un mismo cuestionario en función de las preguntas específicas incluidas en éste. Para preguntas relacionadas a un hecho que puede ocurrir o no, se emplea una escala binaria (Sí o No). Cuando se trata de respuestas que brindan opiniones y percepciones, generalmente se utilizan escalas de cinco puntos, con conceptos que califican la dimensión estudiada.

En particular, en algunos estudios de satisfacción de usuarios de servicios de fomento agropecuario realizados en Chile se ha empleado una escala de calificación que corresponde a aquella que se utiliza en el sistema educativo que es de 1 a 7, cuyas principales ventajas es que es conocida por todas las personas, lo cual facilita su comprensión y aplicación en función de criterios comunes entre los entrevistados.

En México, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) ha realizado estudios de satisfacción de los usuarios de sus programas, y en los primeros estudios con base en el Índice Mexicano de Satisfacción del Usuario (IMSU) del año 2006, se aplicó una escala de 1 a 10 en las respuestas; sin embargo, en un estudio reciente llevado a cabo en el año 2008 se utilizó una escala de 1 a 7, donde 1 representa una calificación muy negativa y 7 una calificación muy positiva.

Así, se recomienda considerar estas escalas de medida, haciendo las adaptaciones pertinentes, al momento de diseñar un instrumento para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios del Programa.

n) Incorporación de mejoras en la gestión del Programa

42. ¿Qué tipo de prácticas de gestión, que probaron su efectividad en la ejecución de los programas de apoyo a bienes de capital implementados por la SAGARPA en años recientes, pueden replicarse con éxito en la operación del Programa para la Adquisición de Activos Productivos?

No aplica respuesta binaria

A partir de las entrevistas realizadas y la revisión de evaluaciones de programas anteriores de la Secretaría, es posible extraer ciertas prácticas de gestión que han sido exitosas y que pueden ser adoptadas por el Programa.

En primer lugar, en las evaluaciones del anterior programa Alianza para el Campo se identificó que en algunos estados hubo avances en relación con la práctica de descentralización del dictamen de las solicitudes, llevando al nivel regional la decisión sobre aquellas que contemplaban menores montos de apoyo, lo cual permitió la liberación de tiempos en las estructuras del nivel central en la entidad. Si bien esta práctica en el actual Programa requeriría de un ajuste en el circuito operativo, se considera importante estudiar la pertinencia de su incorporación ya que permitiría descomprimir el trabajo que se realiza en las capitales de los estados, agilizando el proceso y liberando tiempos de profesionales para elevar la calidad de la evaluación técnica de los proyectos que involucran montos mayores.

En segundo lugar, en la operación de los proyectos de ejecución directa se han identificado también algunas prácticas para las cuales resulta importante analizar la viabilidad de su adopción en la modalidad de co-ejercicio, particularmente para los proyectos de un monto elevado. Al respecto, destacan las siguientes prácticas:

- i) El uso de un esquema de subcontratación de especialistas para la evaluación de los proyectos, lo cual permitiría reducir la carga de trabajo y mejorar la calidad de las evaluaciones.
- ii) La implementación, como ocurre actualmente en el PROMAF, de una modalidad de apoyo denominada “riesgo compartido”, a través de la cual se cubre la aportación de la parte social que permite al productor constituirse en socio de un intermediario financiero no bancario e iniciar un ahorro para obtener financiamiento de un nuevo paquete tecnológico²⁰. La importancia de incorporar esta práctica radica en que puede potenciar la multiplicación de los recursos del Programa, y en que constituye un incentivo para inducir al uso de esquemas crediticios para las inversiones.

²⁰ SAGARPA, 2008. Proyecto Estratégico de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol 2008, PROMAF II, Lineamientos Específicos de Operación 2008.

o) Valoración global del funcionamiento y operación del Programa

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

Respuesta: No

Una valoración de conjunto de los procesos fundamentales del Programa permite aseverar que no existe una adecuada correspondencia entre la implementación del Programa y su diseño, lo cual obedece a varios problemas observados en distintos ámbitos, entre los cuales destacan: las fallas del arreglo institucional, la ausencia de un proceso de planeación de la operación, la falta de una adecuada focalización de la población objetivo y la ausencia de una orientación hacia resultados de toda la operación en su conjunto.

En particular, el arreglo institucional constituye un ámbito que trasciende al Programa como instrumento de desarrollo, pues involucra a toda la organización institucional de la SAGARPA. Al respecto se identifican varias áreas de mejora, destacando el hecho de que actualmente se carece de una “gerencia” o “unidad coordinadora” que cuente con las atribuciones suficientes para ejercer la dirección estratégica y operativa del Programa, situación que a su vez está afectando a todas las demás dimensiones del funcionamiento y operación. En este sentido, el actual arreglo institucional continúa respondiendo a la lógica de las áreas técnicas, la cual termina imponiéndose sobre la lógica del Programa como instrumento único; este hecho genera que en la práctica se dé una segmentación del Programa en una especie de “cuatro programas independientes” que responden a líneas de mando diferentes dentro de la actual organización institucional de la Secretaría.

En relación con las debilidades asociadas a los procesos de planeación del Programa, el problema central consiste en que no se cuenta con un referente de mediano y largo plazo que sirva de base para definir presupuestos y metas anuales, y constituya el marco para orientar las Actividades del Programa. Un elemento crucial que es urgente desarrollar para darle soporte a la función de planeación, tiene que ver con la elaboración de un estudio-diagnóstico sobre la problemática sectorial y en particular sobre el problema de desarrollo que el Programa pretende resolver, en este caso el bajo nivel de capitalización de los productores rurales y pesqueros.

La falta de una correcta definición de la población objetivo del Programa también ha representado un factor limitante para avanzar en una lógica de gestión por resultados. La actual definición de población objetivo es de tal amplitud que incluye a toda la población de referencia, y considera a agentes del medio rural que ni siquiera forman parte de la población potencial del Programa, pues son productores que no enfrentan el problema de baja capitalización en sus unidades de producción. Así, la ausencia de una adecuada definición, caracterización y cuantificación de la población objetivo impide que el Programa avance en las estrategias de focalización y cobertura, en tanto que la dispersión de recursos que genera una atención universal como la que actualmente se pretende impulsar, es claramente inconsistente con la idea de lograr impactos a partir de un presupuesto con recursos limitados.

Anexo 2

Entrevista realizadas

OFICINAS CENTRALES DE SAGARPA

PARTICIPANTE	CARGO/DEPENDENCIA	FECHA
Renato Olvera	Director General de Planeación y Evaluación	3 de febrero de 2009
Verónica Gutiérrez	Directora de Diagnóstico y Planeación de Proyectos	12 de febrero de 2009
Noé Serrano	Asesor Subsecretaría de Agricultura (encargado del PROMAF)	12 de febrero de 2009
Vicente Arenal	Oficialía Mayor	12 de febrero de 2009
Emilio Cedrún	Secretario Técnico del COTEN	12 de febrero de 2009
Arturo Enciso	Director de Servicios y Apoyo a la Producción, Coordinación General de Ganadería	13 de febrero de 2009
Hugo Sánchez	Programa Nacional de Caña de Azúcar (PRONAC)	13 de febrero de 2009
Javier Chávez	Director General de Promoción de la Eficiencia y Calidad de los Servicios	19 de febrero de 2009
Roberto Cedeño	Dirección General de Programas Regionales y Organización Rural	29 de enero de 2009
Rogelio Carmona	Subdirector de Promoción Cooperativa, Subsecretaría de Desarrollo Rural	29 de enero de 2009
Miguel Ángel López	Director de Inversión y Capitalización, Subsecretaría de Agricultura	29 de enero de 2009
Arturo Aguilar	FIRCO	12 de febrero de 2009
Roberto Vásquez	FIRCO	13 de febrero de 2009
Edmundo Humberto Arronte	FIRCO	13 de febrero de 2009

ESTADO DE CHIAPAS

PARTICIPANTE	CARGO	FECHA
Valentín Noguera	Coordinador del Comité Técnico Estatal de Evaluación	6 de octubre de 2008
José Ángel del Valle	Delegado de la SAGARPA	6 de octubre de 2008
Víctor Hugo Martínez	Subdelegado de Pesca Delegación Estatal SAGARPA	6 de octubre de 2008
Jorge Ventura	Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural Delegación Estatal SAGARPA	6 de octubre de 2008
Gutemberg Moreno	Subsecretario de Ganadería, Secretaría del Campo	7 de octubre de 2008
Jorge Trejo	Director de Fomento Ganadero, Secretaría del Campo	7 de octubre de 2008
Alberto Orantes	Jefe de Fomento Agrícola, Secretaría del Campo	7 de octubre de 2008
Israel Gómez	Jefe de Desarrollo Agrícola, Delegación Estatal SAGARPA	7 de octubre de 2008
Horacio Albornoz	Delegado Regional Región III, Secretaría del Campo	8 de octubre de 2008
Alfonso Avena-Cortéz	Jefe de Distrito Delegación Estatal SAGARPA	8 de octubre de 2008
Leandro Hernández	Productor Representante Grupo de Trabajo Fondo Regional Indígena de la Selva Lacandona, Valle San Quintín	8 de octubre de 2008
Roberto Espinoza	Presidente Organización Campesina	8 de octubre de 2008
José López Santi	Productor individual	8 de octubre de 2008
Alfredo González	Representante Grupo de Campesinos	8 de octubre de 2008

ESTADO DE MÉXICO

PARTICIPANTE	CARGO	FECHA
Patricia Elizabeth Baños	Coordinadora del Comité Técnico Estatal de Evaluación	13 de octubre de 2008
Aymer Ramírez Abarca	Jefe DDR Toluca Delegación Estatal SAGARPA	13 de octubre de 2008
Mario Tapia Rivera	Director General de Desarrollo Rural Secretaría de Desarrollo Agropecuario	13 de octubre de 2008
Octavio Baray	Jefe Programa de Fomento Agrícola y Sanidad Vegetal Delegación Estatal SAGARPA	13 de octubre de 2008
José Aguayo	Subdelegado Agropecuario Delegación Estatal SAGARPA	13 de octubre de 2008
Ernesto García	Jefe de Programa de Fomento Pecuario y Sanidad Animal Delegación Estatal SAGARPA	14 de octubre de 2008
María del Carmen Arcos	Subdelegado de Pesca Delegación Estatal SAGARPA	14 de octubre de 2008
Jorge Alberto Colín	Representante no Gubernamental CPS Bovinos de Carne	14 de octubre de 2008
Fernando Vergara	Jefe Departamento Fomento Pesquero Delegación Estatal SAGARPA	14 de octubre de 2008
Alberto René Velásquez	Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural Delegación Estatal SAGARPA	15 de octubre de 2008
Aureliano Zamudio	Jefe Departamento de Desarrollo Rural Delegación Estatal SAGARPA	15 de octubre de 2008
Manuel Sánchez	Jefe CADER Tenancingo SAGARPA	15 de octubre de 2008
Mario Sandoval	Delegado Estatal SAGARPA	16 de octubre de 2008
Miguel Ángel Martínez	Director General Pecuario Secretaría de Desarrollo Agropecuario Gobierno Estatal	16 de octubre de 2008
José Rubén Dávila	Director General de Agricultura Secretaría de Desarrollo Agropecuario Gobierno Estatal	16 de octubre de 2008
Jaime Segura Lazcano	Subsecretario Agropecuario Secretaría de Desarrollo Agropecuario Gobierno Estatal	16 de octubre de 2008
Vicente Estrada	Coordinador de Delegaciones Regionales Secretaría de Desarrollo Agropecuario Gobierno Estatal	16 de octubre de 2008

ESTADO DE MICHOACÁN

PARTICIPANTE	CARGO	FECHA
Cynthia Meza	Encargada del Comité Técnico Estatal de Evaluación	10 de noviembre de 2008
Eugenio Treviño	Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural Delegación Estatal SAGARPA	10 de noviembre de 2008
Carlos Torres	Subdelegado Agropecuario Delegación Estatal SAGARPA	10 de noviembre de 2008
Vicente García	Jefe de Fomento Agrícola Delegación Estatal SAGARPA	10 de noviembre de 2008
Pablo Sánchez	Jefe del Departamento de Fomento Ganadero Secretaría de Desarrollo Rural Gobierno Estatal	10 de noviembre de 2008
Gerardo Castillo	Asesor Subsecretario de Fomento Productivo Secretaría de Desarrollo Rural Gobierno Estatal	10 de noviembre de 2008
Pascual Sigala	Subsecretario de Organización y Desarrollo Secretaría de Desarrollo Rural Gobierno Estatal	11 de noviembre de 2008
Edith Ramón	Jefe de Desarrollo Rural Delegación Estatal SAGARPA	11 de noviembre de 2008
Javier Torres	Profesional de la Dirección de Agricultura Secretaría de Desarrollo Rural Gobierno Estatal	11 de noviembre de 2008
Oswaldo Rodríguez	Secretario Técnico Secretaría de Desarrollo Rural Gobierno Estatal	11 de noviembre de 2008
Francisco Huergo	Director de Desarrollo Rural y Programas Concurrentes Secretaría de Desarrollo Rural Gobierno Estatal	12 de noviembre de 2008
Jesús Ramón Torres	Jefe de Distrito 092 Delegación Estatal SAGARPA	12 de noviembre de 2008

ESTADO DE JALISCO

PARTICIPANTE	CARGO	FECHA
José Luis Fernandez	Coordinador del Comité Técnico Estatal de Evaluación	13 de noviembre de 2008
Martín Ortega	Subdelegado Agropecuario Delegación Estatal SAGARPA	13 de noviembre de 2008
Francisco Javier Ramos	Subdelegado de Pesca Delegación Estatal SAGARPA	13 de noviembre de 2008
José Trinidad Muñoz	Delegado Estatal SAGARPA	13 de noviembre de 2008
Gabriel Guerra	Subdelegado de Planeación Delegación Estatal SAGARPA	13 de noviembre de 2008
Rogelio López	Jefe de Programa de Información Estadística y Directorio de Productores Delegación Estatal SAGARPA	14 de noviembre de 2008
Luis Raya	Director General de Fomento Agropecuario Secretaría de Desarrollo Rural Gobierno Estatal	14 de noviembre de 2008
Luis Esteban Alba	Director de Proyectos Especiales Secretaría de Desarrollo Rural Gobierno Estatal	14 de noviembre de 2008
Martha Kishi Sutto	Directora General de Distritos, Secretaría de Desarrollo Rural Gobierno Estatal	14 de noviembre de 2008
Antonio Ordoñez	Jefe Distrito de Desarrollo Rural SAGARPA	14 de noviembre de 2008
Manuel Esparza	Jefe CADER SAGARPA	14 de noviembre de 2008
Hernán Bórquez	Técnico CADER SAGARPA	14 de noviembre de 2008
Gustavo Flores	Técnico CADER SAGARPA	14 de noviembre de 2008
Manuel Rodríguez	Productor agropecuario	14 de noviembre de 2008
Marta Rodríguez	Productora acuícola	14 de noviembre de 2008
Luis Navarro	Productor Agroindustrial	14 de noviembre de 2008
Luis Santos	Productor agropecuario	14 de noviembre de 2008

ESTADO DE TAMAULIPAS

PARTICIPANTE	CARGO	FECHA
Manuel García	Coordinador del Comité Técnico Estatal de Evaluación	4 de febrero de 2009
Fernando Galicia	Profesional del Comité Técnico Estatal de Evaluación	4 de febrero de 2009
Bruno Verlage	Subsecretario de Planeación y Desarrollo Rural	4 de febrero de 2009
Javier Adame	Director de Agricultura	4 de febrero de 2009
Mauricio Etienne	Director de Pesca	4 de febrero de 2009
Francisco Banda	Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural	4 de febrero de 2009
Manuel Jaimes Aries	Jefe Programa Fomento Ganadero	4 de febrero de 2009
Manuel Saldaña	Profesional encargado del SISER	4 de febrero de 2009
Karina Martínez	Jefe Unidad de Gestión de Calidad Gobierno Estatal	4 de febrero de 2009
Idalia Ramos	Jefa Programa de Desarrollo Rural	5 de febrero de 2009
Francisco Aguirre	Coordinador de Distritos de Desarrollo Rural	5 de febrero de 2009
Luis Carlos García	Delegado Estatal	5 de febrero de 2009
Adelaido Guajardo	Jefe Unidad Técnica FOFAET	5 de febrero de 2009
José Luis Moreno	Subdelegado de Pesca	6 de febrero de 2009
José Guadalupe	Representante de la Asociación de Apicultores del Municipio de Llera	6 de febrero de 2009
Guadalupe Álvarez	Productor individual	6 de febrero de 2009
Miguel Elías Vega	Presidente de la Asociación Ganadera del Sector Social	6 de febrero de 2009
Héctor Aurelio Velásquez	Productor individual	6 de febrero de 2009
José Antonio Guevara	Jefe CADER Llera	6 de febrero de 2009

ESTADO DE VERACRUZ

PARTICIPANTE	CARGO	FECHA
Hilario Valenzuela	Coordinador del Comité Técnico Estatal de Evaluación	9 de febrero de 2009
Francisco Rivera	Profesional del Comité Técnico Estatal de Evaluación	9 de febrero de 2009
José Regalado	Jefe Programa de Fomento Pecuario	9 de febrero de 2009
Oscar Fernández	Subdelegado Administrativo	9 de febrero de 2009
Juan José Flores	Jefe Unidad Técnica FIVERFAP	9 de febrero de 2009
Armando Arias	Subdelegado Agropecuario	10 de febrero de 2009
Marcela Castillo	Jefe DDR Coatepec	10 de febrero de 2009
Randolph Tapia	Subdirector Administrativo del INVEDER	10 de febrero de 2009
Evaristo Ovando	Subdirector de Planeación y Sistema Producto del INVEDER	10 de febrero de 2009
Carlos Vidal	Gerente FIRCO	11 de febrero de 2009
Víctor Chagra	Director de Agricultura	11 de febrero de 2009
Roberto de la Garza	Subdelegado de Pesca	11 de febrero de 2009

ESTADO DE PUEBLA

PARTICIPANTE	CARGO	FECHA
Salvador Schiavon	Coordinador del Comité Técnico Estatal de Evaluación	16 de febrero de 2009
Patricia Aquino	Profesional del Comité Técnico Estatal de Evaluación	16 de febrero de 2009
Jorge Carrasco	Subsecretario de Agricultura	16 de febrero de 2009
Daniel Flores	Jefe Programa Desarrollo Rural	16 de febrero de 2009
Beatriz Minutti	Directora de Fomento Pecuario	16 de febrero de 2009
Víctor Hugo Cariño	Encargado Programa Activos, Gobierno Estatal	16 de febrero de 2009
Juan Carlos Tlahuiz	Director de Fomento Agrícola	17 de febrero de 2009
Felipe Domínguez	Subdelegado Agropecuario	16 de febrero de 2009
Sergio Aguirre	Jefe de Programa Agrícola	16 de febrero de 2009
Sara López	Jefe CADER, Izúcar de Matamoros	16 de febrero de 2009
Rufino Cruz	Productor	16 de febrero de 2009
Pedro Ayala	Productor	16 de febrero de 2009
Socorro Cisneros	Productora	16 de febrero de 2009
Jaime García	Productor	16 de febrero de 2009
Emigdio Urbina	Subdelegación de Pesca	17 de febrero de 2009
Raúl Eduardo Ramos	Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural	17 de febrero de 2009

ESTADO DE SINALOA

PARTICIPANTE	CARGO	FECHA
Isidro Alberto Vega Rodríguez	Coordinador del Comité Técnico Estatal de Evaluación	20 de octubre de 2008
Lic. Guadalupe Carrizoza Chaidez	Delegado Estatal de la SAGARPA	20 de octubre de 2008
Ing. Antonio Vázquez Medina	Subdelegado Agropecuario	20 de octubre de 2008
Biol. Rafael Lazo Díaz	Subdelegado de Pesca	20 de octubre de 2008
Ing. Héctor Manuel Sam Ruiz	Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural	20 de octubre de 2008
Ing. Jorge Kondo López	Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca (Gobierno del Estado)	20 de octubre de 2008
Ing. José Luis Mendoza Tiznado	Subsecretario de Agricultura (Gobierno del Estado)	20 de octubre de 2008
Bernardo Riveros Acosta	Subsecretario de Ganadería (Gobierno del Estado)	21 de octubre de 2008
José Samuel Sánchez Cabrera	Subsecretario de Pesca (Gobierno del Estado)	21 de octubre de 2008
Ing. Odilón Velazco Fernández	Jefe de Programa Agrícola (SAGARPA)	21 de octubre de 2008
Mvz. Leonel Murillo Cárdenas	Jefe de Programa Pecuario (SAGARPA)	21 de octubre de 2008
Ing. Concepción Ayala Díaz	Director de Agricultura (Gobierno del Estado)	22 de octubre de 2008
Lic. Alfonso Valdez Gaxiola	Director de Desarrollo Ganadero (Gobierno del Estado)	22 de octubre de 2008
Germán Emilio Ibarra García	Director de Desarrollo Pesquero (Gobierno del Estado)	22 de octubre de 2008
Ing. Francisco Rogelio Osuna García	Jefe DDR Culiacán	22 de octubre de 2008

ESTADO DE SONORA

PARTICIPANTE	CARGO	FECHA
Ing. Sergio Córdova Murrieta	Coordinador del Comité Técnico Estatal de Evaluación	28 de enero de 2009
Ing. Fernando Miranda Blanco	Delegado Estatal de la SAGARPA	28 de enero de 2009
Ing. Cesar Martín Valenzuela Gallegos	Subdelegado Agropecuario	28 de enero de 2009
Ing. Héctor Antonio Navarro Corella	Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural	28 de enero de 2009
Ing. Marco Antonio Camou Loera	Subsecretario de Agricultura (Gobierno del Estado)	28 de enero de 2009
C.P. Alfonso Cristóbal Escalante Hoeffler	Subsecretario de Ganadería (Gobierno del Estado)	28 de enero de 2009
Ing. Luis Carlos Romo Salazar	Subsecretario de Pesca y Acuicultura (Gobierno del Estado)	28 de enero de 2009
Ing. Juan Hernández Sosa	Jefe de Programa de Fomento Agrícola	29 de enero de 2009
Ing. Arturo Peinado Barragán	Jefe de Programa de Desarrollo Pecuario	29 de enero de 2009
Ing. Javier Navarro Iñiguez	Director General de Desarrollo Agrícola de la SAGARHPA	29 de enero de 2009
Lic. Sergio Jesús Torres Ibarra	Director General de Desarrollo Ganadero de la SAGARHPA	29 de enero de 2009
Ing. Luis Arturo Amaya Jiménez	Director General de Pesca y Acuicultura de la SAGARHPA	29 de enero de 2009

ESTADO DE YUCATÁN

PARTICIPANTE	CARGO	FECHA
Mvz. Francisco Javier Roaro Meza	Coordinador del Comité Técnico Estatal de Evaluación	9 de febrero de 2009
Ing. María del Carmen Duarte Núñez	Subdelegado Agropecuario	9 de febrero de 2009
MVZ Sergio Muñoz de Alba Medrano	Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural	9 de febrero de 2009
Biol. Víctor Manuel Alcántar Cárdenas	Subdelegado de Pesca	9 de febrero de 2009
Ing. Luis Felipe De Jesús Novelo Piña	Subsecretario de Agricultura (Gobierno del Estado)	9 de febrero de 2009
Profr. Freddy Hernán Monforte Braga	Subsecretario de Ganadería (Gobierno del Estado)	9 de febrero de 2009
Antrop. Ricardo Delfín Quezada Domínguez	Subsecretario de Pesca y Acuicultura (Gobierno del Estado)	9 de febrero de 2009
Ing. José H. López Castillo	Jefe de Fomento Agrícola	10 de febrero de 2009
Mvz. Armando Méndez Sanmartín.	Jefe del Programa Desarrollo Pecuario	10 de febrero de 2009
Tec. Pesq. Guillermo Coronado García.	Departamento de Acuicultura	10 de febrero de 2009

Anexo 3

Guía de entrevistas

A. ARREGLO INSTITUCIONAL PARA LA OPERACIÓN

1. ¿El diseño e implementación del Programa para la Adquisición de Activos Productivos 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?

DELEGACIONES Y GOBIERNOS ESTATALES

- ¿Se hizo algún ajuste institucional para la operación del Programa?
- ¿De qué año es la actual estructura?

DOCUMENTOS SOLICITADOS

- Organigrama actualizado
- Manual de organización actualizado

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

- ¿La estructura y atribuciones del Reglamento Interior se adecuan a los requerimientos del nuevo programa, en los ámbitos de la planeación, toma de decisiones en el nivel central? ¿Por qué?
- ¿La estructura y atribuciones del Reglamento Interior se adecuan a los requerimientos del nuevo programa, en los ámbitos de la planeación, toma de decisiones y operación en las Delegaciones? ¿Por qué?
- ¿Qué atribuciones conferidas a los Delegados en el Reglamento Interior ya no son pertinentes para? ¿Por qué?
- ¿Qué atribuciones se requiere incorporar? ¿Por qué?

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?

- ¿Cuál es la Unidad responsable designada formalmente a cargo del Programa?
- ¿Cuáles son las actuales unidades que participan en el Programa?
- ¿De quién dependen?
- ¿Hay línea jerárquica entre la unidad responsable y las otras unidades que participan en la operación?
- ¿La unidad responsable tiene tuición sobre el presupuesto total del Programa? ¿Cómo se adoptan las decisiones relativas al presupuesto?
- ¿Cuál es la función del Jefe del Programa? ¿Tiene dedicación exclusiva a la Gerencia, o atiende otras tareas?
- ¿El esquema actual permite que la Unidad Responsable conduzca en forma efectiva el Programa

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

- Aparte del Comité Técnico Estatal, ¿existen otros órganos de decisión respecto del Programa?
- ¿Aparte de las ROP, en que otros documentos se reglamenta las responsabilidades de los Órganos de decisión? (circulares, oficios, otros)

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

SAGARPA

- ¿Cómo se valora la dotación de recursos humanos y materiales para operar en forma eficaz el Programa a nivel de?

- Gobierno Estatal
- Delegación SAGARPA
- DDR
- CADER
- Municipios

- ¿Cuáles son las principales fortalezas y las principales debilidades en cada uno de estos niveles desde el punto de vista de su dotación de recursos humanos y materiales?

- ¿Existen condiciones suficientes de infraestructura y equipamiento en estos niveles para realizar la recepción de las solicitudes y el ingreso de datos al SISER? (computadores, espacio de oficina, conectividad a Internet, vehículos)

GOBIERNOS ESTATALES

- ¿Cuáles son las principales fortalezas y las principales debilidades en materia de dotación y calidad de recursos humanos y materiales del Gobierno Estatal para operar eficazmente el Programa?

- Del total de Municipios participantes, ¿cuántos disponen de un Departamento de Desarrollo Rural o equivalente?

DOCUMENTOS SOLICITADOS

- Dotación de recursos humanos según categoría de contrato (planta y honorario), para el año 2008 y año 2005 o similar, para los niveles de:

- Delegación
- DDR
- CADER

- Datos de la estructura administrativa de los Municipios participantes en el Programa (si se dispone)

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

- ¿En qué instancia se llevan a cabo las negociaciones y la planeación del Programa entre SAGARPA y el Gobierno Estatal?
- ¿Aparte del Convenio y Anexo Técnico, existe otra documentación oficial donde se consigne los resultados de las negociaciones y la planeación del Programa?
- ¿Cómo se evalúa la relación institucional entre la SAGARPA y el Gobierno Estatal respecto de años anteriores? Principales avances y/o principales dificultades
- ¿Cuáles son los puntos de convergencia y divergencia entre la SAGARPA y el Gobierno Estatal?
- ¿Cómo se evalúa el funcionamiento 2008 del Comité Técnico Estatal?
- ¿Cómo se evalúa el Anexo Técnico?

DOCUMENTOS SOLICITADOS

- Actas 2008 del Comité Técnico Estatal
- Convenio de Coordinación 2008
- Anexo Técnico Programa Activos 2008
- Otros documentos (si corresponde)

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

- ¿Quiénes participaron en las negociaciones con el Gobierno Estatal para definir prioridades del Programa?
- ¿Cuánto tiempo tomaron las negociaciones hasta la firma del Convenio y Anexo Técnico del Programa?
- ¿Cuáles fueron las áreas de mayor dificultad?
- ¿Cómo se resolvieron estas áreas de dificultad?
- ¿Se perdieron aspectos clave para la Secretaría en la negociación con el Gobierno Estatal? ¿Cuáles?
- ¿La Delegación cuenta con atribuciones plenas para negociar con el Gobierno Estatal?

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?

- ¿Se cumplió el aporte estatal según lo convenido?
- ¿Cuáles fueron las ventajas de que los Estados efectúen un aporte al financiamiento del Programa?
- ¿Cuáles fueron las desventajas?
- ¿Dónde radican las mayores dificultades?

DOCUMENTOS SOLICITADOS

- Datos del monto de recursos aportados por el Estado; nacional
- Datos del monto de recursos aportados por la Secretaría; nacional
- Calendario de radicaciones Gobierno estatal y federal; nacional

B. PROCESO PRESUPUESTARIO DEL PROGRAMA

9. Durante el proceso presupuestario 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?

- ¿Cómo se elabora y resuelve el presupuesto? (descripción de proceso)
- ¿Cuáles son los criterios que se utiliza para distribuir los recursos del Programa (entre: estados, ramas productivas, estratos de productores? ¿Por qué?
- ¿Cuáles son las áreas de coincidencia entre la SAGARPA, la SHCP, y la Cámara de diputados?
- ¿Cuáles son las áreas de divergencia?
- ¿Cómo se resuelven las divergencias?

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

- ¿Cómo se hace discusión del presupuesto en la Cámara de Diputados? (descripción)
- ¿Quiénes participan en la discusión?
- ¿Qué criterios utilizan para distribuir entre los estados, ramas productivas y estratos de productores?
- ¿Se maneja estudios técnicos o diagnósticos sectoriales?
- ¿En el 2008, cuáles fueron las principales diferencias entre lo establecido en el Anteproyecto del Ejecutivo y lo que finalmente se consignó en el PEF, con relación al Programa Activos? ¿Por qué?

C. PLANEACIÓN DE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA

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

- ¿Hubo espacio para realizar un ejercicio de planeación de la operación 2008, o las definiciones responden más bien a la dinámica histórica?
- ¿Cómo se llevó a cabo el proceso de planeación del Programa? (descripción del proceso)
- ¿Quién condujo?
- ¿Quiénes participaron en las distintas fases?
- ¿Qué rol juegan los Comités de Desarrollo Rural Sustentable en los distintos niveles?

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

- ¿Manejan Planes de Trabajo del Programa, u otro instrumento equivalente?
- ¿Quién y cómo se elabora?
- ¿Quiénes lo utilizan?

DOCUMENTOS SOLICITADOS

1. Plan de Trabajo del Programa u otro instrumento equivalente (si corresponde)

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

- ¿Cómo se hace la distribución de los recursos del programa? (Pedir descripción en detalle)
- ¿Cuáles fueron los principales criterios que se consideraron para distribuir los recursos del Programa en el proceso de planeación?
- ¿Cómo conectan los objetivos y metas a nivel nacional, con las metas establecidas en el Anexo Técnico?
- ¿Cómo se evalúa el Anexo Técnico, como instrumento de planeación?

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

- ¿El Programa dispone de un Manual de Procedimientos, o equivalente, para orientar la ejecución?
- ¿En el Estado se ha elaborado algún documento para orientar la ejecución?
- SI NO HAY: ¿Qué mecanismos se utilizan para orientar la ejecución?
- SI NO HAY: ¿Qué problemas acarrea la falta de un Manual de Procedimientos?

DOCUMENTOS SOLICITADOS

1. Manual de Procedimientos del Programa, o equivalente

D. ARTICULACIÓN DE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA CON OTROS PROGRAMAS FEDERALES

15. ¿Las Actividades del Programa para la Adquisición de Activos Productivos se ejecutan en forma articulada con las acciones de otros programas agropecuarios, especialmente cuando se trata de proyectos estratégicos y/o proyectos con un monto de apoyo superior a \$100,0 En particular:

- ¿Hay coordinación de las acciones del Programa con otros programas agropecuarios? ¿Por qué?
- ¿Qué mecanismos se han desarrollado para articular la acción del Programa con otros Programas?
- ¿Con qué Programas existe mayor articulación?
- ¿Con qué Programas hay poca articulación y porqué?
- ¿Con qué tipos de proyectos se ha desarrollado más articulación?
- ¿Es posible que un productor, en un mismo año calendario, obtenga un apoyo para formular un proyecto de inversión, y un apoyo del Programa Activos para la inversión?
- Los Consejos Estatal, Distrital y Municipal ¿juegan algún rol en la articulación de los Programas?
- ¿Los Planes Estatales se usan para articular las acciones en torno a ejes prioritarios? ¿Por qué?

DOCUMENTOS SOLICITADOS

- Datos para obtener el listado total de Proyectos Estratégicos 2008, con el monto pagado y devengado (nacional y estatal)
- Datos para identificar los Proyectos Estratégicos que están articulados con otros Programas Federales (nacional y estatal)
- Datos cuantitativos para obtener el N° de Proyectos de co-ejecución cuyo monto es superior a \$100,0 (nacional y estatal)
- Del listado anterior, N° de proyectos de monto superior a \$100,0 y que están articulados con otros Programas Federales (nacional y estatal)

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

- ¿Existe focalización de recursos en acciones de desarrollo donde están concurriendo otros Programas?
- ¿Qué porcentaje de los recursos va hacia allá?
- Ejemplos

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

En base a revisión documental, más...

- ¿Han realizado modificaciones a la Pauta de Selección de Proyectos?
- ¿Cuáles? ¿Por qué?

DOCUMENTOS SOLICITADOS

- Documento oficial de modificaciones a la Pauta de evaluación de Proyectos en Co-ejecución, en caso que corresponda

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

En base a revisión documental, más

La Ley de DRS, establece en los Gobiernos de las entidades federativas la responsabilidad de promover la oportuna concurrencia en el ámbito estatal de otros programas sectoriales:

- ¿Se cumple?
- ¿Cómo?

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 desea atender?

- ¿Los resultados del ejercicio 2008, en cuanto a la población atendida, se ajustaron a la distribución porcentual de recursos definida en las ROP, según estrato de productores?
- ¿porqué? (si corresponde)

DOCUMENTOS SOLICITADOS

Datos de colocaciones 2008, pregunta N° 24

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

- ¿Qué mecanismos se están utilizando para llegar a la población objetivo y en particular a la población prioritaria?
- ¿Cuáles son las principales barreras de acceso de los productores al Programa, particularmente los más pequeños? (Información, recursos para aporte y/o prefinanciamiento, capacidades para elaborar proyectos, etc.)
- ¿Cuáles son las medidas y acciones concretas que han adoptado para suavizar las barreras de acceso al Programa, particularmente en el segmento de los más pequeños?

DOCUMENTOS SOLICITADOS

- Lineamientos o estrategia para llegar a la población prioritaria, si corresponde

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

- ¿Existe una cuantificación del universo de la población objetivo del Programa a nivel nacional?
- ¿Cuál fue la meta de cobertura 2008? ¿Y siguientes?
- Si no se cumplió la meta 2008: ¿Por qué?

DOCUMENTOS SOLICITADOS

- Precisar documento donde se encuentran establecidas las metas de cobertura del Estado (MML; Anexos Técnicos)
- Datos para cuantificar el N° total de productores pagados y devengados, según estrato de productores (nacional y estatal)

20. ¿Las variables y rangos utilizados en las ROP para definir los estratos de productores y los porcentajes de apoyo del Programa, para cada subsector de actividad (agricultura, ganadería, pesca, acuicultura y actividades no agropecuarias), son los adecuados para asegurar que los subsidios realmente lleguen a la población objetivo?

- ¿Cómo se establece el nivel de activos a que pertenece un productor?
- ¿Las variables usadas para estratificar son adecuadas?
- ¿Los rangos establecidos son adecuados?
- ¿Los techos definidos para cada grupo, son equivalentes o representan una capacidad económica equivalente?
- ¿Los porcentajes de apoyo son adecuados según estrato?

F. DICTAMINACIÓN DE SOLICITUDES Y PROYECTOS

21. ¿La selección de solicitudes y proyectos apoyados por el Programa se realiza en apego a las prioridades definidas a nivel nacional y/o estatal en términos del tipo de activos estratégicos que se han establecido como prioritarios?

- ¿Cuáles fueron los activos Estratégicos que definieron? (¿En qué documento se encuentran consignados?)
- ¿En el proceso de dictaminación se seleccionó tomando en cuenta los activos prioritarios definidos?
- ¿La pauta de calificación de proyectos funciona para priorizar los activos estratégicos que definieron?

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

- ¿Cuáles son los criterios que utiliza el COTEN para autorizar los proyectos?
- ¿En qué documento oficial están consignados estos criterios?
- ¿Qué criterios utilizan los Agentes Técnicos o Delegaciones para seleccionar los Proyectos?
- ¿En qué documento oficial están consignados estos criterios?

DOCUMENTOS SOLICITADOS

- Listado de Proyectos de Ejecución Directa autorizados el 2008 por el COTEN
- Actas del COTEN de autorización de cada Proyecto
- Pauta de Calificación de los Proyectos Estratégicos
- Ficha o documento de calificación para una muestra de 10 proyectos seleccionados

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

- ¿Se utilizan los criterios de selección establecidos en la Pauta
- ¿Se selecciona en estricto apego a los puntajes?
- ¿Qué modificaciones se hicieron a los criterios?
- ¿La pauta de calificación, constituye un instrumento adecuado para efectuar la selección de los proyectos?

DOCUMENTOS SOLICITADOS

- Ficha o documento de calificación de una muestra de 10 proyectos seleccionados y 10 proyectos no seleccionados

G. ORIENTACIÓN DE LOS RECURSOS DEL PROGRAMA

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

A partir del ejercicio 2008, ¿la aplicación de los recursos fue la adecuada desde el punto de vista de:

- Cadenas productivas
- Regiones
- Estratos de productores
- Tipo de inversiones

Considerando las características productivas del Estado

- ¿En qué rubros se concentran los problemas de capitalización?
- ¿En qué tipo de bienes de capital se observa mayor rezago o mayores requerimientos?
- ¿Cómo afecta el problema de la capitalización en los distintos estratos de productores?

DOCUMENTOS SOLICITADOS

- Datos cuantitativos para obtener el monto de recursos pagados y devengados en la modalidad de Co-Ejecución según: Estado, Estrato de productores, tipo de localidad, rubro/ cadena, y tipo de inversiones (nacional y estatal)

- Datos cuantitativos para obtener el monto de recursos pagados y devengados en la modalidad de Ejecución Directa según: Estado, Estrato de productores, tipo de localidad, rubro/ cadena, y tipo de inversiones (nacional y estatal)

H. CUMPLIMIENTO DEL PROCESO OPERATIVO

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

- Descripción del flujo de operaciones del Programa, e indicar las fechas de inicio y término de las actividades y etapas
- ¿Cuáles son las actividades clave, cuyo retraso tiene mayor incidencia sobre el circuito operativo?

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

- ¿En qué mes(es) se da comienzo al ciclo productivo en el Estado?
- ¿Es adecuado el cronograma establecido en las ROP?
- ¿Fue adecuada la fecha de entrega de los apoyos con relación al ciclo productivo?
- ¿Qué ramas productivas son las más afectadas con los retrasos? (si corresponde)

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

- ¿En el ejercicio 2008, se cumplieron los plazos para la firma del Convenio y Anexo Técnico?
- ¿Cuáles fueron las principales causas de retraso?
- ¿Cuáles son las áreas de mayor dificultad en las negociaciones?
- ¿Cómo afectó al circuito operativo la firma de estos documentos?

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

- ¿Cómo funciona el sistema de radicación de recursos (por cuota, primero el Estado, luego la Federación)?

- Si hubo retraso, ¿por qué?

DOCUMENTOS SOLICITADOS

- Fechas y montos de las raditaciones estatales y federales (nacional y estatal)

29. ¿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

- Fechas de entrega de los Informes de avances Físico financieros

- Fecha de entrega informe de cierre

- ¿Son oportunas las fechas de elaboración de los informes físico financieros, para hacer el seguimiento del avance del Programa?

- ¿Se elaboran a partir del SISER, o se llevan aparte?

DOCUMENTOS SOLICITADOS

- Fechas de entrega de los Informes de Avance Físico Financiero e informe de Cierre

- Copia de los Informes de Avance físico financiero (nacional y estatal)

- Copia de los Informes de Cierre

I. SEGUIMIENTO DE LOS APOYOS

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

- ¿Está contemplado hacer un seguimiento de los apoyos entregados?
- ¿Qué mecanismo se utilizará? (si corresponde)
- ¿Quién será el responsable? (si corresponde)

DOCUMENTOS SOLICITADOS

- Mecanismo de seguimiento (si corresponde)

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

- ¿Qué medidas habría que tomar para que se concretara el seguimiento?
- ¿Es necesario modificar el marco normativo actual?

J. MONITOREO DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA

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

- ¿Se hace monitoreo de los indicadores de desempeño?
- ¿Cómo y quién monitorea los indicadores de desempeño?
- ¿Qué indicadores se monitorean?
- ¿Cuáles son los reportes generados?

DOCUMENTOS SOLICITADOS

- Reportes de Monitoreo de los Indicadores de desempeño
- MML del Programa en el Estado

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

- ¿Quiénes reciben la información del monitoreo?
- ¿Qué reciben?
- ¿Cómo se usa la información del monitoreo de los indicadores?
- ¿En el ejercicio 2008, se tomó alguna medida a raíz de problemas o deficiencias detectadas a partir del monitoreo?

K. SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN GENERADA POR EL PROGRAMA

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

Pasa a la Pregunta 35

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

- ¿Qué sistema se está utilizando para registrar la información?
- ¿En qué niveles se registra información?
- ¿Quiénes registran información?
- ¿Qué información se registra
- ¿Qué reportes se genera?
- ¿Quién administra el sistema?
- Fortalezas y debilidades del sistema
- Modificaciones propuesta

DOCUMENTOS SOLICITADOS

- Documento descriptivo del SISER
- Reportes del SISER
- Manual del usuario

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

- ¿Se usa la información que se genera en el SISER?
- ¿Qué información del SISER tiene mayor utilidad?; ejemplos 2008
- ¿Qué información que genera NO se utiliza y porqué
- ¿Hay reportes??

L. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

37. ¿La SAGARPA y los Gobiernos Estatales cuentan con un sistema de *rendición de cuentas* mediante el cual se den a conocer al público los resultados del Programa para la Adquisición de Activos Productivos?

- ¿Qué información sobre los resultados del Programa se publican?
- ¿Qué instrumentos se usan?
- ¿A qué público va dirigido cada uno de los instrumentos utilizados?
- ¿Se publican los listados de las solicitudes que llegan con los resultados correspondientes, luego del proceso de dictaminación?
- ¿Dónde se publica?
- ¿Qué información se publica? ¿Los puntajes? ¿Por qué?
- ¿Existen instancias de contraloría Social? ¿Cuántas?

DOCUMENTOS SOLICITADOS

- Informes de Rendición de Cuentas
- Direcciones Web donde se publican por este medio los informes y otra información

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

Revisión de los medios mas:

- ¿La información que se publica es accesible a los productores? ¿Por qué?

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

- ¿Se publican los Convenios de Coordinación y Anexos Técnicos? ¿Dónde?
- ¿Se publican los Informes de Avance Físico Financiero? ¿Dónde?
- ¿Se publica el presupuesto del Programa con los aportes federales y estatales según estado? ¿Dónde?
- ¿Se publica los listados de solicitudes recibidas, autorizadas, y no autorizadas? ¿Dónde?
- ¿Se publican los puntajes?
- ¿Se publica el estrato de clasificación de cada productor?

M. CALIDAD EN EL SERVICIO

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

- ¿Tienen mediciones sobre nivel de satisfacción de usuarios?
- ¿Cómo se ha hecho?
- SI NO HAY: ¿Tienen planificado efectuar alguna medición en el 2009 o años siguientes? ¿Cómo?

DOCUMENTOS SOLICITADOS

- Estudios o mediciones de nivel de satisfacción de usuarios, si corresponde

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

En base a revisión documental

N. INCORPORACIÓN DE MEJORAS EN LA GESTIÓN DEL PROGRAMA

42. ¿Qué tipo de prácticas de gestión, que probaron su efectividad en la ejecución de los programas de apoyo a bienes de capital implementados por la SAGARPA en años recientes, pueden replicarse con éxito en la operación del Programa para la Adquisición de Activos Productivos?

- ¿Cuentan con alguna sistematización de buenas prácticas de gestión de otros programas o programas anteriores de la SAGARPA?

- ¿Qué prácticas de gestión de Programas de la SAGARPA de años anteriores sería beneficioso incorporar al Programa Activos?

- ¿Qué prácticas de gestión de otros Programas (nacionales o de otros países), se considera que podría ser de utilidad para mejorar la gestión del Programa?

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

- ¿Qué áreas se considera necesario mejorar en la gestión del Programa?

- ¿Porqué?

Anexo 4

Bases de datos utilizadas

Base de datos 1

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

Evaluación del Funcionamiento y Operación
Programa para la Adquisición de Activos Productivos

RAMO PROGRAMA COMPONENTE	PROYECTO		CIERRE PRELIMINAR 2008
	SAGARPA	SHCP	
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
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	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

Base de datos 2

Avance Financiero de los Programas de SAGARPA con mezcla de recursos 2008, por estado



Avance Financiero de los Programas de SAGARPA
con Mezcla de Recursos 2008



**COORDINACIÓN GENERAL DE
DELEGACIONES**

(EN PESOS)

Fecha **28-Ago-08**

CONCENTRADO NACIONAL	CONVENIDO			RADICADO			COMPROMETIDO			PAGADO		
	SAGARPA	GOB. EDO.	TOTAL	SAGARPA	GOB. EDO.	TOTAL	SAGARPA	GOB. EDO.	TOTAL	SAGARPA	GOB. EDO.	TOTAL
Aguascalientes	118,900,000	42,735,000	161,635,000	106,730,769	31,835,500	138,566,269	19,512,287	11,667,618	31,179,905	-	-	-
Baja California	162,900,000	87,913,154	250,813,154	156,900,000	33,744,754	190,644,754	42,083,329	12,207,964	54,291,293	17,455,527	2,664,733	20,120,260
Baja California Sur	96,100,000	51,700,000	147,800,000	96,100,000	10,000,000	106,100,000	19,360,854	12,255,291	31,616,145	16,309,904	1,516,510	17,826,414
Campeche	174,400,000	93,908,000	268,308,000	158,400,000	48,000,000	206,400,000	-	-	-	-	-	-
Coahuila de Zaragoza	106,321,429	57,250,000	163,571,429	102,219,543	10,938,927	113,158,470	18,769,896	9,625,378	28,395,274	18,769,896	9,625,378	28,395,274
Colima	106,500,000	24,609,692	131,109,692	106,500,000	-	106,500,000	25,784,944	5,604,259	31,389,203	4,448,000	-	4,448,000
Chiapas	625,000,000	343,844,577	968,844,577	436,273,336	119,920,000	556,193,336	334,008,220	119,920,000	453,928,220	-	-	-
Chihuahua	319,800,000	127,000,000	446,800,000	189,903,899	30,000,000	219,903,899	-	5,000,000	5,000,000	-	5,000,000	5,000,000
Distrito Federal	77,400,000	41,676,923	119,076,923	77,400,000	41,676,923	119,076,923	2,542,178	1,537,965	4,080,144	2,542,178	1,537,965	4,080,144
Durango	256,800,000	138,276,923	395,076,923	228,757,671	65,922,500	294,680,171	73,452,904	40,300,342	113,753,246	15,236,472	10,032,774	25,269,246
Guanajuato	424,300,000	228,725,000	653,025,000	282,262,931	219,845,150	502,108,081	190,003,469	123,813,415	313,816,884	27,749,825	93,663,804	121,413,629
Guerrero	383,200,000	177,880,575	561,080,575	251,980,575	146,756,311	398,736,886	119,209,420	102,181,222	221,390,642	69,052,480	87,158,855	156,211,335
Hidalgo	340,800,000	180,996,350	521,796,350	288,800,000	-	288,800,000	61,238,236	29,503,084	90,741,320	35,346,118	-	35,346,118
Jalisco	487,400,000	262,446,154	749,846,154	324,230,770	262,446,154	586,676,924	30,105,722	14,571,917	44,677,639	23,990,800	13,041,969	37,032,769
México	415,100,000	157,372,000	572,472,000	300,100,000	-	300,100,000	-	-	-	-	-	-
Michoacán de Ocampo	245,142,857	132,000,000	377,142,857	196,849,845	-	196,849,845	-	-	-	-	-	-
Morelos	210,899,883	129,760,937	340,660,820	205,899,883	59,584,105	265,483,988	190,699,274	103,842,116	294,541,390	65,444,712	48,363,083	113,807,795
Nayarit	203,500,000	111,578,900	315,078,900	157,500,000	20,471,573	177,971,573	50,942,600	9,737,114	60,679,714	20,314,430	306,184	20,620,614
Nuevo León	182,300,000	68,118,440	250,418,440	178,300,000	64,258,790	242,558,790	23,260,646	13,528,299	36,788,945	23,260,646	13,528,299	36,788,945
Oaxaca	567,600,000	96,404,677	664,004,677	375,599,619	60,525,000	436,124,619	31,032,790	7,081,217	38,114,007	31,032,790	7,081,217	38,114,007

Evaluación del Funcionamiento y Operación
Programa para la Adquisición de Activos Productivos

COORDINACIÓN GENERAL DE
DELEGACIONES

(EN PESOS)

Fecha 28-Ago-08

CONCENTRADO NACIONAL	CONVENIDO			RADICADO			COMPROMETIDO			PAGADO		
	SAGARPA	GOB. EDO.	TOTAL	SAGARPA	GOB. EDO.	TOTAL	SAGARPA	GOB. EDO.	TOTAL	SAGARPA	GOB. EDO.	TOTAL
Puebla	441,400,000	237,676,923	679,076,923	280,400,000	-	280,400,000	5,482,230	-	5,482,230	5,482,230	-	5,482,230
Querétaro de Arteaga	194,200,000	90,795,969	284,995,969	126,653,570	60,868,824	187,522,394	25,035,997	37,054,713	62,090,710	6,846,768	21,225,731	28,072,499
Quintana Roo	121,500,000	66,287,692	187,787,692	121,500,000	35,000,000	156,500,000	17,152,879	4,807,519	21,960,398	8,415,839	1,922,374	10,338,213
San Luis Potosí	260,200,000	100,000,000	360,200,000	174,823,906	57,287,105	232,111,011	58,392,629	28,334,243	86,726,872	7,060,397	3,820,853	10,881,250
Sinaloa	611,874,097	320,856,110	932,730,207	381,874,097	196,034,275	577,908,372	51,289,147	29,712,790	81,001,937	51,289,147	29,712,790	81,001,937
Sonora	444,700,000	184,124,654	628,824,654	264,790,605	57,411,922	322,202,527	32,444,500	20,048,486	52,492,986	23,584,063	11,206,289	34,790,352
Tabasco	277,000,000	148,536,681	425,536,681	224,000,000	34,000,000	258,000,000	28,815,342	17,843,020	46,658,362	5,433,248	3,492,158	8,925,406
Tamaulipas	338,000,000	182,000,000	520,000,000	274,000,000	110,541,414	384,541,414	93,197,010	54,641,156	147,838,166	59,390,242	35,110,623	94,500,865
Tlaxcala	146,600,000	80,000,000	226,600,000	140,600,000	50,000,000	190,600,000	39,029,144	22,721,029	61,750,173	25,937,554	15,309,932	41,247,486
Veracruz-Llave	688,100,000	217,086,135	905,186,135	451,100,000	57,000,000	508,100,000	10,255,427	2,414,927	12,670,354	5,243,300	-	5,243,300
Yucatán	285,600,000	153,784,615	439,384,615	260,500,615	72,000,000	332,500,615	18,672,181	8,727,182	27,399,363	15,947,881	6,043,181	21,991,063
Zacatecas	366,400,000	148,138,338	514,538,338	216,741,754	-	216,741,754	207,821,462	79,181,754	287,003,216	-	-	-
Total	9,679,938,266	4,483,484,419	14,163,422,685	7,137,693,388	1,956,068,727	9,093,762,115	1,819,594,717	927,864,022	2,747,458,739	585,584,448	421,364,703	1,006,949,151
Fuente: Delegaciones Federales de la SAGARPA												

Base de datos 3

Avance Financiero de los Programas de SAGARPA con mezcla de recursos 2008, por programa



Avance Financiero de los Programas de SAGARPA con Mezcla de Recursos 2008



COORDINACIÓN GENERAL DE DELEGACIONES			(EN PESOS)									
CONCENTRADO NACIONAL	CONVENIDO			RADICADO			COMPROMETIDO			PAGADO		
	SAGARPA	GOB. EDO.	TOTAL	SAGARPA	GOB. EDO.	TOTAL	SAGARPA	GOB. EDO.	TOTAL	SAGARPA	GOB. EDO.	TOTAL
Agricultura	2,570,530,020	1,288,477,298	3,859,007,318	1,789,955,698	628,985,609	2,418,941,307	333,836,605	317,306,070	651,142,675	53,678,633	162,706,166	216,384,799
Ganadería	1,408,556,397	594,113,815	2,002,670,212	1,330,842,384	216,259,879	1,547,102,263	182,150,597	69,681,897	251,832,493	24,797,451	10,649,754	35,447,205
Pesca	497,368,554	209,071,420	706,439,974	506,072,791	117,092,977	623,165,768	34,195,431	12,770,696	46,966,127	11,116,757	5,241,684	16,358,441
Desarrollo Rural	1,952,210,687	718,072,862	2,670,283,549	1,579,139,618	385,990,190	1,965,129,808	416,204,837	155,721,022	571,925,859	121,431,548	69,523,060	190,954,608
Activos Productivos	6,428,665,658	2,809,735,395	9,238,401,053	5,206,010,491	1,348,328,655	6,554,339,146	966,387,469	555,479,685	1,521,867,154	211,024,388	248,120,665	459,145,053
Sanidades e Inocuidad	999,510,090	661,792,024	1,661,302,114	463,637,026	276,371,125	740,008,151	455,875,974	245,989,542	701,865,516	269,766,449	136,975,222	406,741,671
Snidrus	129,442,050	61,778,394	191,220,444	126,436,541	31,312,657	157,749,198	58,997,950	23,488,722	82,486,672	15,136,586	5,230,243	20,366,829
Capacitación y servicios de asistencia técnica	921,932,032	380,745,284	1,302,677,316	332,196,892	130,781,907	462,978,799	80,601,043	32,027,065	112,628,109	37,927,220	14,219,657	52,146,877
Innovación y transferencia de tecnología	348,618,981	158,276,756	506,895,737	355,498,427	65,562,612	421,061,039	86,288,642	29,865,611	116,154,253	43,867,968	14,402,955	58,270,923
Soporte	2,399,503,153	1,262,592,458	3,662,095,611	1,277,768,886	504,028,301	1,781,797,187	681,763,610	331,370,939	1,013,134,549	366,698,223	170,828,076	537,526,299
Reconversión Productiva	147,149,639	76,179,483	223,329,122	164,380,939	16,225,429	180,606,368	79,462,000	740,006	80,202,006	1,448,319	630,178	2,078,497
Atención a Problemas Estructurales	147,149,639	76,179,483	223,329,122	164,380,939	16,225,429	180,606,368	79,462,000	740,006	80,202,006	1,448,319	630,178	2,078,497
Conservación y uso sustentable de suelo y agua	530,521,878	266,884,012	797,405,890	413,312,812	77,560,454	490,873,266	81,909,015	36,608,283	118,517,299	4,560,476	1,312,693	5,873,169
Uso Sustentable de los Recursos Naturales **	586,761,878	284,344,012	871,105,890	413,312,812	77,560,454	490,873,266	81,909,015	36,608,283	118,517,299	4,560,476	1,312,693	5,873,169
Organismos Territoriales (Sistemas Producto)	117,857,938	50,633,071	168,491,009	76,220,260	9,925,888	86,146,148	10,072,622	3,665,108	13,737,731	1,853,041	473,091	2,326,133
Participación de Actores	117,857,938	50,633,071	168,491,009	76,220,260	9,925,888	86,146,148	10,072,622	3,665,108	13,737,731	1,853,041	473,091	2,326,133
Total de Programas	9,679,938,266	4,483,484,419	14,163,422,685	7,137,693,388	1,956,068,727	9,093,762,115	1,819,594,717	927,864,022	2,747,458,739	585,584,448	421,364,703	1,006,949,151
** Acuicultura y Pesca (Sonora)	56,240,000	17,460,000	73,700,000	56,240,000		56,240,000			-			-

Fuente: Delegaciones Federales de la SAGARPA

Base de datos 4 Adquisición de Activos Productivos para el Componente Ganadero

ALIANZA PARA EL CAMPO

Estado	CLAVE PRESUPUESTAL 2008.08.116.3.2.01.00.006.S170. 12S.1.1	CLAVE PRESUPUESTAL 2008.08.116.3.2.01.00.006.S470 .12S.1.1	Total	Monto Anexos Técnicos	Diferencia Radicado vs Anexo Técnico
AGUASCALIENTES	27,293,852.00	1,712,148.00	29,006,000.00	\$ 29,006,000	\$ 0
B. CALIFORNIA	24,126,905.00	3,615,095.00	27,742,000.00	\$ 27,742,000	\$ -
B. C. S.	10,781,449.00	1,211,051.00	11,992,500.00	\$ 11,992,500	\$ -
CAMPECHE	20,728,732.00	2,762,268.00	23,491,000.00	\$ 23,491,000	\$ -
COAHUILA	37,601,313.00	4,027,258.00	41,628,571.00	\$ 9,750,000	\$ 31,878,571
COLIMA	11,473,850.00	2,115,580.00	13,589,430.00	\$ 13,589,430	\$ 0
CHIAPAS	74,059,085.00	13,381,915.00	87,441,000.00	\$ 67,441,000	\$ 20,000,000
CHIHUAHUA	44,305,746.00	14,926,254.00	59,232,000.00	\$ 59,232,000	\$ 0
D.F.	4,776,850.00	0.00	4,776,850.00	\$ 4,776,850	\$ -
DURANGO	40,297,403.00	6,284,847.00	46,582,250.00	\$ 46,582,250	\$ -
GUANAJUATO	100,250,151.00	0.00	100,250,151.00	\$ 100,250,154	-\$ 3
GUERRERO	11,194,969.00	4,480,031.00	15,675,000.00	\$ 15,675,000	-\$ 0
HIDALGO	74,625,933.00	9,769,895.00	84,395,828.00	\$ 40,395,828	\$ 44,000,000
JALISCO	46,471,346.00	33,631,565.00	80,102,911.00	\$ 75,625,710	\$ 4,477,201
EDO. DE MEX.	73,631,919.00	5,270,996.00	78,902,915.00	\$ 78,902,915	\$ -
MICHOACÁN	58,652,302.00	10,987,843.00	69,640,145.00	\$ 25,350,000	\$ 44,290,145
MORELOS	14,291,270.00	1,991,230.00	16,282,500.00	\$ 16,282,500	\$ -
NAYARIT	15,937,051.00	2,262,949.00	18,200,000.00	\$ 18,200,000	\$ -
NUEVO LEÓN	33,945,245.00	5,236,105.00	39,181,350.00	\$ 39,181,350	\$ 0
OAXACA	37,633,535.00	10,521,465.00	48,155,000.00	\$ 47,255,000	\$ 900,000
PUEBLA	9,133,011.00	54,338,270.00	63,471,281.00	\$ 63,471,281	\$ 0
QUERÉTARO	20,108,566.00	19,891,434.00	40,000,000.00	\$ 40,000,000	\$ -
QUINTANA ROO	6,360,129.00	9,109,871.00	15,470,000.00	\$ 15,470,000	\$ -
S.L.P.	21,332,375.00	30,773,602.00	52,105,977.00	\$ 52,105,977	-\$ 0

Evaluación del Funcionamiento y Operación
Programa para la Adquisición de Activos Productivos

Estado	CLAVE PRESUPUESTAL 2008.08.116.3.2.01.00.006.S170. 12S.1.1	CLAVE PRESUPUESTAL 2008.08.116.3.2.01.00.006.S470 .12S.1.1	Total	Monto Anexos Técnicos	Diferencia Radicado vs Anexo Técnico
SINALOA	46,844,978.00	16,487,439.00	63,332,417.00	\$ 63,332,417	\$ -
SONORA	36,323,537.00	39,908,849.00	76,232,386.00	\$ 58,583,929	\$ 17,648,457
TABASCO	58,100,202.00	16,480,598.00	74,580,800.00	\$ 74,580,800	-\$ 0
TAMAULIPAS	26,925,535.00	15,753,015.00	42,678,550.00	\$ 42,678,550	-\$ 0
TLAXCALA	11,752,860.00	1,572,140.00	13,325,000.00	\$ 13,325,000	\$ -
VERACRUZ	74,571,416.00	27,310,584.00	101,882,000.00	\$ 101,882,000	\$ 0
YUCATÁN	68,210,012.00	18,305,388.00	86,515,400.00	\$ 57,015,400	\$ 29,500,000
ZACATECAS	41,313,813.00	18,522,177.00	59,835,990.00	\$ 53,305,927	\$ 6,530,063
Subtotal (a)	1,183,055,340.00	402,641,862.00	1,585,697,202.00	\$ 1,386,472,769	\$ 199,224,433
Ordeña por Contrato	29,533,768.68	-	29,533,768.68		
Gastos de Difusión	30,000.00	35,127.61	65,127.61		
Gastos de Difusión	116,380.00	23,478.00	139,858.00		
Gastos de Difusión	23,000.00	46,000.00	69,000.00		
Gastos de Difusión	17,250.00	46,000.00	63,250.00		
Gastos de Difusión	13,340.00	12,202.87	25,542.87		
Gastos de Difusión	46,000.00	27,020.40	73,020.40		
Gastos de Difusión	46,000.00	96,255.00	142,255.00		
Gastos de Difusión	46,000.00	35,045.10	81,045.10		
Gastos de Difusión	67,217.50	57,500.00	124,717.50		
Gastos de Difusión	287,500.00	46,000.00	333,500.00		
Gastos de Difusión	11,883.01	52,660.80	64,543.81		
Gastos de Difusión	3,397.39	-	3,397.39		
Gastos de Difusión	69,000.00	-	69,000.00		
Subtotal (b)	30,310,736.58	477,289.78	30,788,026.36		
Total (a+b)	1,213,366,076.58	403,119,151.78	1,616,485,228.36		

Base de datos 5

Adquisición de Activos Productivos para el Componente Ganadero

ALIANZA PARA EL CAMPO
2008.08.116.3.2.01.00.006.S170.12S.1.1

ENTIDAD FEDERATIVA	
AGUASCALIENTES	27,293,852.00
B. CALIFORNIA	24,126,905.00
B. C. S.	10,781,449.00
CAMPECHE	20,728,732.00
COAHUILA	37,601,313.00
COLIMA	11,473,850.00
CHIAPAS	74,059,085.00
CHIHUAHUA	44,305,746.00
D.F.	4,776,850.00
DURANGO	40,297,403.00
GUANAJUATO	100,250,151.00
GUERRERO	11,194,969.00
HIDALGO	74,625,933.00
JALISCO	46,471,346.00
EDO. DE MEX.	73,631,919.00
MICHOACÁN	58,652,302.00
MORELOS	14,291,270.00
NAYARIT	15,937,051.00
NUEVO LEÓN	33,945,245.00
OAXACA	37,633,535.00
PUEBLA	9,133,011.00
QUERÉTARO	20,108,566.00
QUINTANA ROO	6,360,129.00
S.L.P.	21,332,375.00
SINALOA	46,844,978.00
SONORA	36,323,537.00
TABASCO	58,100,202.00
TAMAULIPAS	26,925,535.00
TLAXCALA	11,752,860.00
VERACRUZ	74,571,416.00
YUCATÁN	68,210,012.00

Evaluación del Funcionamiento y Operación
Programa para la Adquisición de Activos Productivos

ENTIDAD FEDERATIVA	
ZACATECAS	41,313,813.00
Ordeña por Contrato	29,533,768.68
GRAN FORMATO DIGITAL S.A. DE C.V.	30,000.00
EDICIONES DEL NORTE S.A. DE C.V.	116,380.00
VÁZQUEZ GRANADOS ARMANDO	23,000.00
EDITORIAL SIXBRO S.A. DE C.V.	17,250.00
CIA. PERIÓDICA ESTO S.A. DE C.V.	13,340.00
MILENIO DIARIO S.A. DE C.V.	46,000.00
MILENIO DIARIO S.A. DE C.V.	46,000.00
MILENIO DIARIO S.A. DE C.V.	46,000.00
LA CRÓNICA DIARIA S.A. DE C.V.	67,217.50
TALLERES GRÁFICOS DE MÉXICO	287,500.00
	0.00
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE GUADALAJARA	0.00
	0.00
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE GUADALAJARA	0.00
	0.00
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE GUADALAJARA	11,883.01
EDITORIAL DDM S.A. DE C.V.	3,397.39
	69,000.00
	0.00

ALIANZA PARA EL CAMPO
2008.08.116.3.2.01.00.006.S470.12S.1.1

ENTIDAD FEDERATIVA	
AGUASCALIENTES	1,712,148.00
B. CALIFORNIA	3,615,095.00
B .C .S	1,211,051.00
CAMPECHE	2,762,268.00
COAHUILA	4,027,258.00
COLIMA	2,115,580.00
CHIAPAS	13,381,915.00
CHIHUAHUA	14,926,254.00
D.F.	0.00
DURANGO	6,284,847.00
GUANAJUATO	0.00
GUERRERO	4,480,031.00
HIDALGO	9,769,895.00
JALISCO	33,631,565.00
EDO. DE MEX.	5,270,996.00
MICHOACÁN	10,987,843.00
MORELOS	1,991,230.00
NAYARIT	2,262,949.00
NUEVO LEÓN	5,236,105.00
OAXACA	10,521,465.00
PUEBLA	54,338,270.00
QUERÉTARO	19,891,434.00
QUINTANA ROO	9,109,871.00
S.L.P.	30,773,602.00
SINALOA	16,487,439.00
SONORA	39,908,849.00
TABASCO	16,480,598.00
TAMAULIPAS	15,753,015.00
TLAXCALA	1,572,140.00
VERACRUZ	27,310,584.00
YUCATÁN	18,305,388.00
ZACATECAS	18,522,177.00

Evaluación del Funcionamiento y Operación
Programa para la Adquisición de Activos Productivos

ENTIDAD FEDERATIVA	
Gastos de Difusión	35,127.61
Gastos de Difusión	23,478.00
Gastos de Difusión	46,000.00
Gastos de Difusión	46,000.00
Gastos de Difusión	12,202.87
Gastos de Difusión	27,020.40
Gastos de Difusión	96,255.00
Gastos de Difusión	35,045.10
Gastos de Difusión	57,500.00
Gastos de Difusión	46,000.00
Gastos de Difusión	52,660.80
TOTAL GENERAL:	403,119,151.78

Base de datos 6 Tabla Presupuesto Inicial

PROGRAMA PARA LA ADQUISICIÓN DE ACTIVOS PRODUCTIVOS 2008

COMPONENTE DE DESARROLLO RURAL

PRESUPUESTO INICIAL

ESTADO	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL
AGUASCALIENTES	25,920,000	6,770,000	32,690,000
BAJA CALIFORNIA	13,000,000	7,000,000	20,000,000
BAJA CALIFORNIA SUR	5,850,000	3,150,000	9,000,000
CAMPECHE	39,062,003	21,033,393	60,095,396
COAHUILA	18,185,620	9,792,257	27,977,877
COLIMA	18,087,290	3,153,492	21,240,782
CHIAPAS	56,444,700	30,393,300	86,838,000
CHIHUAHUA	71,850,000	19,000,000	90,850,000
DISTRITO FEDERAL	18,576,006	10,002,465	28,578,471
DURANGO	48,701,250	26,223,750	74,925,000
GUANAJUATO	127,289,849	22,500,000	149,789,849
GUERRERO	98,813,000	53,207,000	152,020,000
HIDALGO	43,039,661	23,175,202	66,214,863
JALISCO	71,771,186	38,646,023	110,417,209
MÉXICO	152,597,702	82,167,993	234,765,695
MICHOACÁN	60,274,500	32,455,500	92,730,000
MORELOS	74,067,513	39,882,507	113,950,020
NAYARIT	38,233,980	20,587,527	58,821,507
NUEVO LEÓN	21,990,150	11,840,850	33,831,000
OAXACA	145,502,678		145,502,678
PUEBLA	84,952,646	45,743,733	130,696,379
QUERÉTARO	20,174,284	10,863,076	31,037,360
QUINTANA ROO	30,615,000	16,485,000	47,100,000
SAN LUIS POTOSÍ	34,739,473	18,705,870	53,445,343
SINALOA	91,757,100	49,407,670	141,164,770
SONORA	45,513,169	24,486,831	70,000,000
TABASCO	40,116,457	21,601,169	61,717,626
TAMAULIPAS	27,040,000	14,560,000	41,600,000
TLAXCALA	66,731,300	37,820,700	104,552,000
VERACRUZ	206,430,000	46,973,600	253,403,600
YUCATÁN	58,250,959	31,365,901	89,616,860
ZACATECAS	68,413,486	23,994,145	92,407,631
TOTAL	1,923,990,962	802,988,954	2,726,979,916

Base de datos7 Tabla Presupuesto Final

PROGRAMA PARA LA ADQUISICIÓN DE ACTIVOS PRODUCTIVOS 2008

COMPONENTE DE DESARROLLO RURAL

PRESUPUESTO FINAL

ESTADO	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL
AGUASCALIENTES	25,920,000	6,770,000	32,690,000
BAJA CALIFORNIA	13,000,000	7,000,000	20,000,000
BAJA CALIFORNIA SUR	5,850,000	3,150,000	9,000,000
CAMPECHE	39,062,003	21,033,393	60,095,396
COAHUILA	18,185,620	9,792,257	27,977,877
COLIMA	18,087,290	3,153,492	21,240,782
CHIAPAS	226,744,700	30,393,300	257,138,000
CHIHUAHUA	71,850,000	19,000,000	90,850,000
DISTRITO FEDERAL	18,576,006	10,002,465	28,578,471
DURANGO	48,701,250	26,223,750	74,925,000
GUANAJUATO	127,289,849	22,097,156	149,387,004
GUERRERO	298,232,425	24,987,575	323,220,000
HIDALGO	50,054,496	23,175,202	73,229,698
JALISCO	71,771,186	38,646,023	110,417,209
MÉXICO	152,597,702	-	152,597,702
MICHOACÁN	65,374,500	32,455,500	97,830,000
MORELOS	94,167,513	39,882,507	134,050,020
NAYARIT	38,233,980	20,587,527	58,821,507
NUEVO LEÓN	21,990,150	11,840,850	33,831,000
OAXACA	347,002,678		347,002,678
PUEBLA	145,852,646	36,206,305	182,058,951
QUERÉTARO	20,174,284	10,863,076	31,037,360
QUINTANA ROO	30,615,000	16,485,000	47,100,000
SAN LUIS POTOSÍ	38,839,473	18,705,870	57,545,343
SINALOA	91,757,100	49,407,670	141,164,770
SONORA	45,513,169	24,486,831	70,000,000
TABASCO	36,052,064	19,412,650	55,464,714
TAMAULIPAS	27,040,000	14,560,000	41,600,000
TLAXCALA	66,731,300	37,820,700	104,552,000
VERACRUZ	212,230,000	46,973,600	259,203,600
YUCATÁN	58,250,959	9,653,409	67,904,368
ZACATECAS	68,413,486	23,994,145	92,407,631
NDG	2,300,319		
TOTAL	2,596,461,147	658,760,253	3,252,921,081

Base de datos 8 Productores Beneficiados Programados

PROGRAMA PARA LA ADQUISICIÓN DE ACTIVOS PRODUCTIVOS 2008

COMPONENTE DE DESARROLLO RURAL

Número de productores beneficiados programados

ESTADO	BAJO A NULO NIVEL DE ACTIVOS	NIVEL MEDIO DE ACTIVOS	NIVEL ALTO DE ACTIVOS	TOTAL
AGUASCALIENTES	520	360	192	1,072
BAJA CALIFORNIA	277	173	123	573
BAJA CALIFORNIA SUR	217	150	104	471
CAMPECHE	1,052	646	222	1,920
COAHUILA	1,360	1,208	1,096	3,664
COLIMA	193	187	120	500
CHIAPAS	58,613	10,754	833	70,200
CHIHUAHUA	1,595	1,390	1,035	4,020
DISTRITO FEDERAL	1,464	800	496	2,760
DURANGO	2,448	1,439	1,140	5,027
GUANAJUATO	5,247	1,038	702	6,987
GUERRERO	33,277	1,947		35,224
HIDALGO	2,044	1,136	606	3,786
JALISCO	3,580	1,910	860	6,350
MÉXICO	3,676	2,003	1,732	7,411
MICHOACÁN	3,332	1,401	784	5,517
MORELOS	2,121	1,278	856	4,255
NAYARIT	1,647	954	756	3,357
NUEVO LEÓN	1,008	486	324	1,818
OAXACA	30,140	8,660	-	38,800
PUEBLA	12,695	3,216	2,272	18,183
QUERÉTARO	550	374	209	1,134
QUINTANA ROO	2,382	687	201	3,270
SAN LUIS POTOSÍ	3,870	1,940	692	6,502
SINALOA	6,540	3,276	2,184	12,000
SONORA	1,920	1,434	864	4,218
TABASCO	3,086	1,708	1,138	5,932
TAMAULIPAS	1,512	840	498	2,850
TLAXCALA	3,941	2,429	1,442	7,812
VERACRUZ	4,140	2,432	1,872	8,444
YUCATÁN	2,832	2,184	1,266	6,282
ZACATECAS	4,692	2,788	1,623	9,103
TOTAL	201,971	61,228	26,242	289,442

Base de datos 9

Beneficiarios con recursos pagados en la Modalidad de Co-ejercicio según estrato

PROGRAMA PARA LA ADQUISICIÓN DE ACTIVOS PRODUCTIVOS 2008 COMPONENTE DE DESARROLLO RURAL

ESTADO	BAJO A NULO NIVEL DE ACTIVOS	NIVEL MEDIO DE ACTIVOS	NIVEL ALTO DE ACTIVOS	TOTAL
AGUASCALIENTES	520	360	192	1,072
BAJA CALIFORNIA	504	282	204	990
BAJA CALIFORNIA SUR	206	72	6	284
CAMPECHE	1,052	646	222	1,920
COAHUILA	1,159	240	77	1,476
COLIMA	779	475	14	1,268
CHIAPAS	35,220	4,540	78	39,838
CHIHUAHUA	1,595	1,390	1,035	4,020
DISTRITO FEDERAL	1,464	800	496	2,760
DURANGO	2,251	378	78	2,707
GUANAJUATO	5,247	1,038	702	6,987
GUERRERO	13,397	1,169	232	14,798
HIDALGO	2,044	1,136	606	3,786
JALISCO	3,580	1,910	860	6,350
MÉXICO	3,321	720	86	4,127
MICHOACÁN	11,440	1,192	200	12,832
MORELOS	2,121	1,278	856	4,255
NAYARIT	1,647	954	756	3,357
NUEVO LEÓN	2,161	241	-	2,402
OAXACA	30,140	8,660	-	38,800
PUEBLA	17,622	135	37	17,794
QUERÉTARO	550	374	209	1,134
QUINTANA ROO	2,382	687	201	3,270
SAN LUIS POTOSÍ	3,769	308	42	4,119
SINALOA	13,751	658	147	14,556
SONORA	2,879	129	50	3,058
TABASCO	3,381	177	3	3,561
TAMAULIPAS	1,764	33	10	1,807
TLAXCALA	33,118	185	119	33,422
VERACRUZ	4,140	2,432	1,872	8,444
YUCATÁN	4,140	2,432	1,872	8,444
ZACATECAS	4,692	2,788	1,623	9,103
TOTAL	212,036	37,819	12,885	262,741

Base de datos 10

Fechas de depósito de recursos federales según Cuentas por Liquidar Certificadas

PROGRAMA PARA LA ADQUISICIÓN DE ACTIVOS PRODUCTIVOS 2008

COMPONENTE DE DESARROLLO RURAL

ESTADO	ENERO-MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
AGUASCALIENTES					30/07/2008					
BAJA CALIFORNIA		10 Y 25/04/2008	13/05/2008	04/06/2008	30/07/2008					
BAJA CALIFORNIA SUR		10 Y 25/04/2008	13/05/2008		30/07/2008					
CAMPECHE		10 Y 25/04/2008	13/05/2008	04/06/2008	30/07/2008					
COAHUILA		10 Y 25/04/2008	13/05/2008	04/06/2008						
COLIMA	28/03/2008	10 Y 25/04/2008	13/05/2008	04/06/2008	30/07/2008					
CHIAPAS		10 Y 25/04/2008	13 Y 21 /05/2008	04 Y 26 /06/2008	30/07/2008		30/09/2008			
CHIHUAHUA		10 Y 25/04/2008	13/05/2008	04/06/2008		28/08/2008		31/10/2009	5 Y 24/11/2008	
DISTRITO FEDERAL	28/03/2008	10 Y 25/04/2008	13/05/2008		30/07/2008					
DURANGO	27/03/2008	10 Y 25/04/2008	13/05/2008	04/06/2008	30/07/2008					
GUANAJUATO				04 Y 26 /06/2008	30/07/2008	28/08/2008			5 Y 24/11/2008	
GUERRERO		10 Y 25/04/2008	13/05/2008	04 Y 26 /06/2008	30/07/2008	28/08/2008	30/09/2008		05/11/2008	
HIDALGO		10 Y 25/04/2008	13/05/2008	04 Y 26 /06/2008	30/07/2008				05/11/2008	
JALISCO		25/04/2008	13/05/2008	04/06/2008	30/07/2008	28/08/2008			05/11/2008	
MÉXICO			13/05/2008	04 Y 26 /06/2008	30/07/2008					18/12/2009
MICHOACÁN		10 Y 25/04/2008	13/05/2008	04/06/2008					5 Y 24/11/2008	31/12/2008
MORELOS		10 Y 25/04/2008	13/05/2008	04 Y 26 /06/2008	30/07/2008		28 Y 30/09/2008			
NAYARIT		10 Y 25/04/2008	13/05/2008	04/06/2008	30/07/2008					

Evaluación del Funcionamiento y Operación
Programa para la Adquisición de Activos Productivos

ESTADO	ENERO-MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
NUEVO LEÓN		10 Y 25/04/2008	13/05/2008	04/06/2008	30/07/2008					
OAXACA		10 Y 25/04/2008	13/05/2008 Y 21	04 Y 26 /06/2008	30/07/2008	28/08/2008	30/09/2008		5 Y 24/11/2008	
PUEBLA			13/05/2008	04/06/2008	30/07/2008	28/08/2008	30/09/2008		5 Y 24/11/2008	
QUERÉTARO				04 Y 26 /06/2008	30/07/2008					
QUINTANA ROO		10 Y 25/04/2008	13/05/2008	04/06/2008	30/07/2008					
SAN LUIS POTOSÍ		10 Y 25/04/2008	13/05/2008	04/06/2008	30/07/2008					02/12/2008
SINALOA			13/05/2008	04 Y 26 /06/2008		28/08/2008			05/11/2008	
SONORA		10 Y 25/04/2008	13/05/2008	04/06/2008					05/11/2008	
TABASCO		25/04/2009	13/05/2008	04/06/2008	30/07/2008					
TAMAULIPAS		10/04/2008	13/05/2008	04 Y 26 /06/2008	30/07/2008					
TLAXCALA		10/04/2008	13/05/2008	04 Y 26 /06/2008	30/07/2008	28/08/2008				
VERACRUZ		10/04/2008	13/05/2008	04 Y 26 /06/2008	30/07/2008	28/08/2008			5 Y 24/11/2008	22/12/2008
YUCATÁN		10/04/2008	13/05/2008	04 Y 26 /06/2008	30/07/2008					
ZACATECAS		10/04/2008	13/05/2008	04 Y 26 /06/2008					5 Y 24/11/2008	

Base de datos 11

Proyectos convenidos por tipo de localidad

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL
DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMAS REGIONALES Y ORGANIZACIÓN RURAL
PROGRAMA PARA ADQUISICIÓN DE ACTIVOS PRODUCTIVOS

ESTADO	LOCALIDADES DE ALTA Y MUY ALTA MARGINACIÓN	LOCALIDADES DE MEDIA MARGINACIÓN	LOCALIDADES DE BAJA MUY BAJA MARGINACIÓN	SUBTOTAL	BAJO A NULO NIVEL DE ACTIVOS	NIVEL MEDIO DE ACTIVOS	NIVEL ALTO DE ACTIVOS	SUBTOTAL
AGUASCALIENTES	63	43	28	134	65	45	24	134
BAJA CALIFORNIA	100	54	38	192	103	52	37	192
BAJA CALIFORNIA SUR	21	18	15	54	22	17	15	54
CAMPECHE	121	85	34	240	131	81	28	240
COAHUILA	190	148	120	458	170	151	137	458
COLIMA	32	32	21	85	33	32	20	85
CHIAPAS*	1,459	122	119	1,700	1,294	287	119	1,700
CHIHUAHUA	359	278	167	804	319	278	207	804
DISTRITO FEDERAL	95	60	28	183	95	55	33	183
DURANGO	256	181	141	578	237	173	168	578
GUANAJUATO	593	181	108	882	657	132	93	882
GUERRERO*	1,104	168	112	1,384	1,207	177		1,384
HIDALGO	328	196	107	631	341	189	101	631
JALISCO	713	379	178	1,270	716	382	172	1,270
MÉXICO	310	274	414	998	381	286	331	998
MICHOACÁN	519	307	113	891	512	272	155	891
MORELOS*	426	141	95	662	330	199	133	662
NAYARIT	186	105	82	373	183	106	84	373
NUEVO LEÓN	174	93	36	303	168	81	54	303
OAXACA*	2,770	275	185	3,230	2,574	656	-	3,230
PUEBLA*	5,769	561	173	6,503	5,576	498	429	6,503
QUERÉTARO	89	70	44	203	94	70	39	203
QUINTANA ROO	203	110	35	348	203	110	35	348
SAN LUIS POTOSÍ	256	194	185	635	258	194	183	635
SINALOA	1,050	626	324	2,000	1,090	546	364	2,000
SONORA	352	216	135	703	352	216	135	703
TABASCO	206	115	75	396	206	114	76	396
TAMAULIPAS	248	130	97	475	252	140	83	475
TLAXCALA	540	367	209	1,116	563	347	206	1,116
VERACRUZ	1,063	706	428	2,197	1,073	655	469	2,197
YUCATÁN	495	341	211	1,047	472	364	211	1,047
ZACATECAS	613	369	257	1,239	612	370	257	1,239
TOTAL	20,703	6,945	4,314	31,914	20,289		4,398	31,914

Base de datos 12 PROMAF 2008

ESTADO	SUPERFICIE (hectáreas)	PRODUCTORES (número)	PROGRAMA DE ACTIVOS			TOTAL
			AVÍO	INFRA ESTRUCTURA	SUMA	
AGUASCALIENTES	1,144.0	256	1,258,400.00		1,258,400.00	1,729,283.85
CAMPECHE	27,070.0	4,347	19,861,150.98		19,861,150.98	30,872,055.85
CHIAPAS	131,832.5	87,404	120,758,250.00		120,758,250.00	164,495,108.68
CHIHUAHUA	5,002.2	1,408	4,553,750.00		4,553,750.00	8,352,348.89
COAHUILA	3,905.5	847	3,453,991.25		3,453,991.25	4,880,017.37
COLIMA	2,800.0	725	3,080,000.00		3,080,000.00	3,624,006.51
DURANGO	51,493.3	10,209	51,997,372.50		51,997,372.50	64,755,508.23
GUANAJUATO	61,786.0	12,159	56,466,250.49		56,466,250.49	66,990,695.64
GUERRERO	154,646.4	47,823	170,111,084.00		170,111,084.00	204,415,809.96
HIDALGO	22,341.8	11,036	24,575,947.00		24,575,947.00	31,909,808.58
JALISCO	111,476.6	16,663	33,735,202.96	54,097,455.14	87,832,658.10	118,157,906.80
MÉXICO	47,317.7	15,902	48,826,569.00		48,826,569.00	62,248,842.10
MICHOACÁN	69,738.9	15,607	75,607,334.00		75,607,334.00	87,816,032.58
MORELOS	0.0	0	-	-	-	356,400.00
NAYARIT	6,241.7	1,939	2,442,532.00		2,442,532.00	6,311,626.06
NUEVO LEÓN	6,000.0	1,369	3,932,500.00		3,932,500.00	5,948,796.58
OAXACA	127,778.4	58,116	115,009,248.00		115,009,248.00	159,724,967.03
PUEBLA	85,776.2	32,566	94,353,831.00		94,353,831.00	113,826,675.56
QUERÉTARO	6,168.7	2,024	6,624,904.00		6,624,904.00	9,580,591.28
QUINTANA ROO	4,135.0	1,462	4,386,350.00		4,386,350.00	6,049,162.27

Evaluación del Funcionamiento y Operación
Programa para la Adquisición de Activos Productivos

ESTADO	SUPERFICIE (hectáreas)	PRODUCTORES (número)	PROGRAMA DE ACTIVOS			TOTAL
			AVÍO	INFRA ESTRUCTURA	SUMA	
SAN LUIS POTOSÍ	47,905.6	10,930	44,365,579.60	7,100,000.00	51,465,579.60	59,738,146.86
SONORA	1,000.0	592	1,100,000.00		1,100,000.00	1,489,600.00
TABASCO	15,000.0	3,697	16,500,000.00		16,500,000.00	23,937,029.40
TAMAULIPAS	5,805.8	1,427	6,049,826.62		6,049,826.62	7,978,493.00
TLAXCALA	4,656.1	1,426	5,121,655.00		5,121,655.00	6,585,434.38
VERACRUZ	66,290.0	21,583	70,553,646.46		70,553,646.46	97,977,993.27
YUCATÁN	10,489.2	3,515	11,502,998.51		11,502,998.51	13,219,789.88
ZACATECAS	4,979.4	1,479	4,468,037.00		4,468,037.00	6,785,039.90
SUMA	1,082,780.9	366,511	1,000,696,410.37	61,197,455.14	1,061,893,865.51	1,369,757,170.51
PAQUETES PEDAGÓGICOS AUDIOVISUALES					-	8,615,485.00
EVALUACIÓN ACOMPañAMIENTO TÉCNICO						12,047,597.85
TOTALES	1,082,780.9	366,511	1,000,696,410.37	61,197,455.14	1,061,893,865.51	1,390,420,253.36

Base de datos 13

PROMAF 2008 (PROMAF II)

ESTADO	ACTIVOS					SUMA ACTIVOS Y SOPORTE					
	DIRECTOS EJERCIDOS	GASTOS OPERACIÓN EJERCIDOS POR CAPITULO				TOTAL	GASTOS OPERACIÓN EJERCIDOS POR CAPITULO				TOTAL
		2000	3000	5000	SUMA		2000	3000	5000	SUMA	
Aguascalientes	1,258,400.00	22,800.00	62,000.00		84,800.00	1,343,200.00	27,600.00	69,224.40	-	96,824.40	1,826,108.25
Campeche	19,861,150.97	65,400.00	220,807.00		286,207.00	20,147,357.97	92,700.00	292,307.00	-	385,007.00	28,527,617.58
Chiapas	120,758,250.00	109,858.65	229,211.65		339,070.30	121,097,320.30	164,773.22	364,098.85	-	528,872.07	158,960,944.25
Chihuahua	4,553,750.00	338,375.59	590,821.00		929,196.59	5,482,946.59	349,575.59	619,641.64	-	969,217.23	9,321,566.12
Coahuila	3,453,991.25	25,300.00	67,800.00		93,100.00	3,547,091.25	34,500.00	92,000.00	-	126,500.00	5,006,517.37
Colima	3,080,000.00	19,800.00	48,054.51		67,854.51	3,147,854.51	22,081.52	54,354.51	-	76,436.03	3,700,442.54
Distrito Federal	-	-	-		-	0.00	-	-	-	-	0.00
Durango	51,997,372.50	135,311.26	397,517.36		532,828.62	52,530,201.12	152,478.91	492,202.72	-	644,681.63	65,400,189.86
Guanajuato	56,466,250.49	104,000.00	253,000.00		357,000.00	56,823,250.49	129,300.00	319,200.00	-	448,500.00	67,439,195.64
Guerrero	170,111,084.00	159,000.00	378,000.00		537,000.00	170,648,084.00	223,800.00	547,967.86	-	771,767.86	203,375,139.86
Hidalgo	24,575,947.00	91,105.44	228,886.07		319,991.51	24,895,938.51	123,692.38	324,627.92	-	448,320.30	32,358,128.88
Jalisco	87,832,658.10	128,612.09	339,108.32		467,720.41	88,300,378.51	164,512.09	424,878.34	-	589,390.43	118,747,297.23
México	48,826,569.00	82,572.44	219,818.31		302,390.75	49,128,959.75	106,703.86	313,541.41	-	420,245.27	62,669,087.37
Michoacán	75,607,334.00	185,168.29	278,732.80		463,901.09	76,071,235.09	206,235.42	295,032.80	-	501,268.22	88,317,300.80
Morelos	-	5,000.00	19,000.00		24,000.00	24,000.00	7,100.00	24,000.00	-	31,100.00	387,500.00
Nayarit	2,442,532.00	24,800.00	62,517.36		87,317.36	2,529,849.36	32,900.00	83,797.36	-	116,697.36	6,428,323.42
Nuevo León	3,932,500.00	4,899.00	50,583.70		55,482.70	3,987,982.70	6,980.97	54,988.20	-	61,969.17	6,010,765.75
Oaxaca	115,009,248.00	93,102.00	490,436.21		583,538.21	115,592,786.21	131,145.30	611,305.32	-	742,450.62	151,070,789.91
Puebla	94,353,831.00	86,800.00	254,000.00		340,800.00	94,694,631.00	133,600.00	377,000.00	-	510,600.00	113,290,808.41
Querétaro	6,624,904.00	64,900.00	161,000.00		225,900.00	6,850,804.00	80,300.00	201,000.00	-	281,300.00	9,861,891.28
Quintana Roo	4,386,350.00	25,096.21	57,288.56		82,384.77	4,468,734.77	35,161.36	81,912.56	-	117,073.92	5,723,915.02
San Luis Potosí	51,465,579.60	95,793.30	201,617.35		297,410.65	51,762,990.25	117,693.30	246,063.72	-	363,757.02	60,101,903.88
Sinaloa	-	-	-		-	0.00	-	-	-	-	0.00
Sonora	1,100,000.00	10,299.89	32,500.00		42,799.89	1,142,799.89	12,099.89	37,300.00	-	49,399.89	1,538,999.89
Tabasco	16,500,000.00	84,198.98	195,259.81		279,458.79	16,779,458.79	106,798.98	253,906.28	-	360,705.26	20,834,683.57
Tamaulipas	6,049,826.62	34,100.00	86,932.87		121,032.87	6,170,859.49	47,772.80	122,600.41	-	170,373.21	8,148,866.21
Tlaxcala	5,121,655.00	65,900.00	92,900.00		158,800.00	5,280,455.00	78,400.00	125,600.00	-	204,000.00	6,789,434.38
Veracruz	70,553,646.46	131,754.24	188,756.36		320,510.60	70,874,157.06	175,454.24	254,351.48	-	429,805.72	86,411,185.86
Yucatán	11,502,998.51	60,300.00	150,000.00		210,300.00	11,713,298.51	70,400.00	176,300.00	-	246,700.00	13,466,489.88
Zacatecas	4,468,037.00	41,192.50	42,671.68		83,864.18	4,551,901.18	64,272.36	53,720.54	-	117,992.90	6,903,032.80
SUBTOTAL	1,061,893,865.50	2,295,439.88	5,399,220.92	-	7,694,660.80	1,069,588,526.30	2,898,032.19	6,912,923.32	-	9,810,955.51	1,342,618,126.00

Evaluación del Funcionamiento y Operación
Programa para la Adquisición de Activos Productivos

ESTADO	ACTIVOS					SUMA ACTIVOS Y SOPORTE					
	DIRECTOS EJERCIDOS	GASTOS OPERACIÓN EJERCIDOS POR CAPITULO				TOTAL	GASTOS OPERACIÓN EJERCIDOS POR CAPITULO				TOTAL
		2000	3000	5000	SUMA		2000	3000	5000	SUMA	
INCA RURAL (CONV.COLAB)					-	0.00	-	-	-	-	8,615,485.00
ACOMPANAMIENTO TÉCNICO					0	0.00	-	-	-	-	9,615,746.00
MAÍZ DE INVIERNO					-	0.00	-	-	-	-	36,950,000.00
MAÍZ DE ALTA PRODUCTIVIDAD					0	0.00	-	-	-	-	2,431,851.85
COLPOS ADMÓN. (AT 10)			9,752,654.00		9,752,654.00	9,752,654.00	-	14,336,553.00	-	14,336,553.00	14,336,553.00
COLPOS TUTORÍA (AT11)			3,650,000.00		3,650,000.00	3,650,000.00	-	5,000,000.00	-	5,000,000.00	5,000,000.00
FUNDAR			550,000.00		550,000.00	550,000.00	-	800,000.00	-	800,000.00	800,000.00
OFICINAS CENTRALES		33,719.80	1,598,422.30	4,999,791.98	6,631,934.08	6,631,934.08	33,719.80	1,610,703.95	4,999,791.98	6,644,215.73	6,644,215.73
SUBTOTAL	-	33,719.80	15,551,076.30	4,999,791.98	20,584,588.08	20,584,588.08	33,719.80	21,747,256.95	4,999,791.98	26,780,768.73	84,393,851.58
TOTAL	1,061,893,865.50	2,329,159.68	20,950,297.22	4,999,791.98	28,279,248.88	1,090,173,114.38	2,931,751.99	28,660,180.27	4,999,791.98	36,591,724.24	1,427,011,977.58

Base de datos 14 PROMAF- Presupuesto 2008

ASIGNADO	ACTIVOS	SOPORTE	27-Feb-09
			SUMA
Asignación Inicial	1,054,500,000.00	317,250,000.00	1,371,750,000.00
1a. Ampliación (maíz de invierno)	-	36,950,000.00	36,950,000.00
2a. Ampliación (proy. Jalisco)	40,800,000.00	2,300,000.00	43,100,000.00
3a. Ampliación (proy. CNC)	24,658,880.00	4,000,000.00	28,658,880.00
3a. Ampliación (proy. CNC)	4,740,451.25	1,600,668.75	6,341,120.00
3a. Ampliación (proy. CNC)	29,399,331.25	5,600,668.75	35,000,000.00
Asignación Final	1,124,699,331.25	362,100,668.75	1,486,800,000.00
INGRESADO A FIRCO	1/ ACTIVOS	SOPORTE	SUMA
Asignación Inicial	1,040,791,500.00	317,250,000.00	1,358,041,500.00
1a. Ampliación (maíz de invierno)	-	36,950,000.00	36,950,000.00
2a. Ampliación (proy. Jalisco)	40,800,000.00	2,300,000.00	43,100,000.00
3a. Ampliación (proy CNC)	29,399,331.25	5,600,668.75	35,000,000.00
Ingresado Final	1,110,990,831.25	362,100,668.75	1,473,091,500.00

1/ No ingresaron recursos por \$13'708,500.00 retenidos por la Subsecretaría de Agricultura, de los cuales \$3'163500.00 correspondieron a Gastos de Difusión y \$10'545,000.00 a gastos de Operación de los DDR's.

GASTOS DE OPERACIÓN, DIFUSIÓN y EVALUACIÓN	ACTIVOS	SOPORTE	SUMA
Gastos de Operación FIRCO	31,635,000.00	9,515,000.00	41,150,000.00
Gastos Evaluación	7,381,500.00	2,220,750.00	9,602,250.00
Gastos de Difusión	-	951,750.00	951,750.00
Gastos de Operación DDR	-	3,172,500.00	3,172,500.00
Suma	39,016,500.00	15,860,000.00	54,876,500.00
Asignación p/apoyos directos	1,071,974,331.25	346,240,668.75	1,418,215,000.00

Base de datos 15

PROMAF 2008: cultivos maíz y frijol

FIDEICOMISO DE RIESGO COMPARTIDO

Proyecto Estratégico de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol 2008

CIERRE 27 DE FEBRERO DE 2009

ESTADO	GRAN TOTAL										No. de proyectos
	SUPERFICIE (HA)	PRODUCTORES (NO.)	ACTIVOS (AVÍO) (\$)	ACTIVOS (INFRAESTRUCTURA) (\$)	SUMA ACTIVOS (\$)	SOPORTE (ACOMP. TEC.) (\$)	SOPORTE (FORT. ORGANIZ.) (\$)	SOPORTE (FORMUL. PROY.) (\$)	SUMA (SOPORTE) (\$)	TOTAL (RECURSOS) (\$)	
AGUASCALIENTES	1,144.0	256	1,258,400.00	-	1,258,400.00	211,120.00	97,763.85	-	308,883.85	1,567,283.85	5
CAMPECHE	36,070.0	5,097	19,861,150.98	-	19,861,150.98	10,077,747.04	27,216.00	129,869.04	10,234,832.08	30,095,983.06	91
CHIAPAS	155,285.5	92,239	120,758,250.00	-	120,758,250.00	38,158,171.61	3,385,800.00	-	41,543,971.61	162,302,221.61	201
CHIHUAHUA	5,002.2	1,408	4,553,750.00	-	4,553,750.00	1,026,125.70	1,402,385.31	512,087.88	2,940,598.89	7,494,348.89	30
COAHUILA	3,905.5	847	3,453,991.25	-	3,453,991.25	199,471.99	99,429.13	52,525.00	351,426.12	3,805,417.37	15
COLIMA	2,800.0	725	3,080,000.00	-	3,080,000.00	352,866.51	-	42,640.00	395,506.51	3,475,506.51	4
DURANGO	51,493.3	10,209	51,997,372.50	-	51,997,372.50	9,716,514.22	120,000.01	152,021.50	9,988,535.73	61,985,908.23	74
GUANAJUATO	61,786.0	12,159	56,466,250.49	-	56,466,250.49	7,875,430.29	-	-	7,875,430.29	64,341,680.79	250
GUERRERO	160,646.4	48,093	170,111,084.00	-	170,111,084.00	32,741,725.96	-	1,320,000.00	34,061,725.96	204,172,809.96	354
HIDALGO	22,341.8	11,036	24,575,947.00	-	24,575,947.00	4,384,448.12	1,677,748.11	24,265.34	6,086,461.58	30,662,408.58	184
JALISCO	111,476.6	16,663	33,735,202.96	54,097,455.14	87,832,658.10	27,277,136.02	1,906,688.64	888,943.00	30,072,767.66	117,905,425.76	88
MÉXICO	47,317.7	15,902	48,826,569.00	-	48,826,569.00	6,839,240.77	3,122,226.15	342,349.00	10,303,815.92	59,130,384.92	174
MICHOACÁN	69,738.9	15,872	75,607,334.00	-	75,607,334.00	10,226,921.64	-	1,418,860.59	11,645,782.23	87,253,116.23	243
MORELOS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
NAYARIT	6,241.7	1,939	2,442,532.00	-	2,442,532.00	3,944,357.66	64,800.00	14,233.28	4,023,390.94	6,465,922.94	5
NUEVO LEÓN	6,000.0	1,369	3,932,500.00	-	3,932,500.00	1,415,180.58	-	117,816.00	1,532,996.58	5,465,496.58	15
OAXACA	154,778.4	60,366	115,009,248.00	-	115,009,248.00	35,902,400.71	7,084,800.00	1,056,218.32	44,043,419.03	159,052,667.03	326
PUEBLA	89,246.2	32,706	94,353,831.00	-	94,353,831.00	13,229,889.54	2,179,976.76	1,509,992.26	16,919,858.56	111,273,689.56	264
QUERÉTARO	6,168.7	2,024	6,624,904.00	-	6,624,904.00	2,325,219.00	-	234,468.28	2,559,687.28	9,184,591.28	35
QUINTANA ROO	5,585.0	1,532	4,386,350.00	-	4,386,350.00	1,138,679.17	91,059.00	141,352.00	1,371,090.17	5,757,440.17	101
SAN LUIS POTOSÍ	47,905.6	10,930	44,365,579.60	7,100,000.00	51,465,579.60	6,423,125.68	-	1,201,441.58	7,624,567.26	59,090,146.86	345
SONORA	1,000.0	592	1,100,000.00	-	1,100,000.00	260,000.00	-	-	260,000.00	1,360,000.00	24

Evaluación del Funcionamiento y Operación
Programa para la Adquisición de Activos Productivos

ESTADO	GRAN TOTAL										No. de proyectos
	SUPERFICIE (HA)	PRODUCTORES (NO.)	ACTIVOS (AVÍO) (\$)	ACTIVOS (INFRAESTRUCTURA) (\$)	SUMA ACTIVOS (\$)	SOPORTE (ACOMP. TEC.) (\$)	SOPORTE (FORT. ORGANIZ.) (\$)	SOPORTE (FORMUL. PROJ.) (\$)	SUMA (SOPORTE) (\$)	TOTAL (RECURSOS) (\$)	
TABASCO	27,451.0	4,112	16,500,000.00	-	16,500,000.00	5,248,768.09	131,105.06	-	5,379,873.15	21,879,873.15	22
TAMAULIPAS	5,805.8	1,427	6,049,826.62	-	6,049,826.62	1,191,666.38	-	440,000.00	1,631,666.38	7,681,493.00	14
TLAXCALA	4,656.1	1,426	5,121,655.00	-	5,121,655.00	983,993.38	-	90,986.00	1,074,979.38	6,196,634.38	19
VERACRUZ	105,901.0	22,903	70,553,646.46	-	70,553,646.46	24,431,711.43	2,557,154.83	8,000.00	26,996,866.26	97,550,512.72	273
YUCATÁN	10,489.2	3,515	11,502,998.51	-	11,502,998.51	1,239,618.60	196,072.27	85,148.00	1,520,838.87	13,023,837.38	71
ZACATECAS	4,979.4	1,479	4,468,037.00	-	4,468,037.00	1,249,648.40	380,936.62	149,417.88	1,780,002.90	6,248,039.90	33
SUMA	1,205,215.9	376,826	1,000,696,410.37	61,197,455.14	1,061,893,865.51	248,071,178.48	24,525,161.75	9,932,634.95	282,528,975.18	1,344,422,840.69	3,260
Apoyo a Profesionistas Recién Egresados (Becas)									27,766,181.68	27,766,181.68	
Evaluación del Acompañamiento Técnico PROMAF Normal									9,615,746.00	9,615,746.00	
Paquetes Pedagógicos Audiovisuales (PPAV)									8,615,485.00	8,615,485.00	
GRAN TOTAL	1,205,215.9	376,826	1,000,696,410.37	61,197,455.14	1,061,893,865.51	248,071,178.48	24,525,161.75	9,932,634.95	328,526,387.86	1,390,420,253.37	3,260

Base de datos 16

Indicadores seleccionados por SAGARPA en el Sistema PASH de la SHCP

No.	Programa	Nivel	Nombre del Indicador	Meta Programada	Cierre 2008	Justificación
1	Adquisición de Activos Productivos	Componente	Unidades económicas rurales atendidas	225,000	635,042	La meta fue superada en más del 200% y la razón fue que dicha meta se programó antes de que se firmaran los Convenios de Concertación y los Anexos Técnicos con los estados. Este indicador es nuevo, por lo que no se tenían antecedentes de la demanda real que se podía generar y es la primera vez que se operó este programa en forma conjunta entre cuatro áreas de la Dependencia.
2	PROCAMPO	Componente	Porcentaje de ejecución presupuestal	100.00%	100.00%	
3	Inducción al Financiamiento al Medio Rural	Propósito	Financiamiento detonado por el programa	10,375.0	30,332.8	La meta fue superada debido a la capacidad de detonación de crédito de los componentes de IF's y FONAGA, que juntos detonaron 22,225.6 MDP; es decir, el 71% del total de crédito detonado por el Programa. Los restantes 8,107.2 MDP (29%) fueron detonados por FINCAS y FORO.
4	Uso Sustentable de recursos naturales para la producción primaria	Propósito	Hectáreas con prácticas y obras sustentables	52 millones	65 millones	El incremento de la superficie apoyada por el PROGAN, obedece a que se tenía programado en 2008 atender 273.9 mil Unidades de Producción Pecuaria; sin embargo, se recibieron 394 mil solicitudes de las cuales fueron apoyadas 384 mil.
5	Soporte	Propósito	Porcentaje de incremento en las exportaciones	2.00%	14.61%	

Evaluación del Funcionamiento y Operación
Programa para la Adquisición de Activos Productivos

No.	Programa	Nivel	Nombre del Indicador	Meta Programada	Cierre 2008	Justificación
		Componente	Porcentaje de Superficie libre de moscas de la fruta	48%	49.00%	La variación en la meta, radica en que se estimó con el criterio del cierre 2006 (que difiere al cierre de 2007), y una vez que se homologó la superficie libre de moscas de la fruta en el territorio nacional para 2007 cerró en 48% por lo que el valor para 2008 fue de 49%, el cual se cumplió, sin embargo, la meta programada no se pudo modificar y quedó en 48%. Como se puede apreciar la variación no se basa en cuestiones técnicas, sino en correcciones a las estimaciones iniciales.
		Componente	Porcentaje de superficie libre o de baja prevalencia de enfermedades (tuberculosis, fiebre porcina clásica, Newcastle)	89%	87.80%	Es importante mencionar que no se logró llegar a la meta inicialmente programada, debido a que los reconocimientos se encuentran en preparación del Acuerdo y trámite para la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) para los estados de Tabasco y Chiapas como libres de fiebre porcina clásica, así mismo lo que corresponde a la fase libre de la enfermedad de Newcastle en el Distrito Federal y el Estado de México, no se concluyeron debido que las entidades federativas solventaban observaciones al expediente técnico para dar paso al trámite de publicación en el DOF.
6	Atención a Problemas Estructurales	Fin	Incremento en el valor de la producción de granos y oleaginosas apoyadas		39%	El indicador consideraba la utilización de la Línea Base que describía el comportamiento de los precios en el período 2000 a 2006, periodo en el cual los valores de la producción se mantuvieron muy estables. El incremento esperado de hasta 4.7% era el históricamente identificado, sin embargo, las condiciones de mercado en los pasados dos o tres ciclos ha tenido un comportamiento atípico como resultado de la volatilidad de los precios de los llamados commodities. Este comportamiento es inédito a nivel mundial, e imposible de predecir, por lo que el valor del indicador obtenido, aunque extremadamente elevado, es creíble al conocer la dinámica de los pasados 18 a 20 meses en el sector agropecuario.
7	Apoyo a la participación de actores para el desarrollo rural	Propósito	Porcentaje de organizaciones apoyadas que participan en órganos consultivos	40%	40%	



No.	Programa	Nivel	Nombre del Indicador	Meta Programada	Cierre 2008	Justificación
8	Atención a Contingencias Climatológicas	Componente	Porcentaje de productores apoyados que se reincorporan a su actividad productiva	80.00%	83.59%	Derivado de los resultados obtenidos en la Evaluación externa al programa, se determinó que los apoyos del programa ayudan a que el productor se reincorpore a sus actividades productivas y el tiempo en el que el productor recibe el apoyo del programa es un aspecto fundamental para contribuir a su reincorporación. Al respecto, existe mayor oportunidad en la entrega de los beneficios del programa cuando las compañías aseguradoras indemnizan a los Gobiernos Estatales en caso de suceder alguna afectación, y estos últimos canalizan los recursos de las indemnizaciones a los productores afectados. En consecuencia, se privilegió durante el 2008 la adopción de esquemas de aseguramiento por parte de las entidades federativas, por lo que se asignaron participaciones que van del 70 al 90 por ciento de apoyo federal para contratar seguros catastróficos agrícolas y pecuarios en comparación con el 50 por ciento de aportación federal que se otorga en caso de que las entidades federativas soliciten apoyos directos al momento de ocurrir contingencias climatológicas que afectan las actividades productivas de productores de bajos ingresos.

Anexo 5

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, Leonardo Pérez Sosa y Ximena Olga Quezada Morales.
- 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 Nevárez.
- Forma de contratación de la instancia evaluadora:
- Costo total de la evaluación: 1,628,322 pesos mexicanos.
- Fuente de Financiamiento: Recursos Fiscales