

# SAGARPA

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



## EVALUACIÓN NACIONAL DEL FUNCIONAMIENTO Y LA OPERACIÓN 2012

# PROGRAMA DE APOYO A LA INVERSIÓN EN EQUIPAMIENTO E INFRAESTRUCTURA COMPONENTES EN CONCURRENCIA DE RECURSOS



EVALUACIÓN NACIONAL DEL FUNCIONAMIENTO  
Y LA OPERACIÓN 2012

**PROGRAMA DE APOYO A LA INVERSIÓN EN  
EQUIPAMIENTO E INFRAESTRUCTURA  
COMPONENTES EN CONCURRENCIA DE RECURSOS**

# DIRECTORIO

**SAGARPA**

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



LIC. ENRIQUE MARTÍNEZ Y MARTÍNEZ  
SECRETARIO

LIC. RICARDO AGUILAR CASTILLO  
SUBSECRETARIO DE ALIMENTACIÓN Y COMPETITIVIDAD

PROF. ARTURO OSORNIO SÁNCHEZ  
SUBSECRETARIO DE DESARROLLO RURAL

LIC. JESÚS ALBERTO AGUILAR PADILLA  
SUBSECRETARIO DE AGRICULTURA

MVZ. FRANCISCO JOSÉ GURRÍA TREVIÑO  
COORDINADOR GENERAL DE GANADERÍA

LIC. VÍCTOR HUGO CELAYA CELAYA  
COORDINADOR GENERAL DE DELEGACIONES

LIC. MARIO AGUILAR SÁNCHEZ  
COMISIONADO NACIONAL DE ACUACULTURA Y PESCA



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

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

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

ING. JAIME CLEMENTE HERNÁNDEZ  
SUBDIRECTOR DE ANÁLISIS Y SEGUIMIENTO

LIC. SILVIA DOLORES URBINA HINOJOSA  
SUBDIRECTORA DE EVALUACIÓN



ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

NURIA URQUÍA FERNÁNDEZ  
REPRESENTANTE DE LA FAO EN MÉXICO

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

LEONARDO PÉREZ SOSA  
DIRECTOR NACIONAL DEL PROYECTO



ANA ISABEL VALERO Y SANTILLÁN JIMÉNEZ  
CONSULTORA RESPONSABLE DE LA EVALUACIÓN

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

Virginia Leal Cota

Marisol Reyna Contreras

Juan Francisco Islas Aguirre

Patricia Elizabeth Baños Guevara

# TABLA DE CONTENIDO

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>1</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>12</b>
Fundamentos de la evaluación .....	12
Objetivos de la evaluación .....	12
Enfoque metodológico .....	13
Temas de evaluación .....	14
Fuentes de información .....	14
Contenido del informe .....	14
<b>Capítulo 1 Contexto del Programa: diseño y normatividad</b> .....	<b>16</b>
1.1 Problema de desarrollo que busca resolver el Programa .....	17
1.2 Alineación del objetivo del Programa con los objetivos sectoriales de orden superior .....	19
1.3 Población objetivo .....	20
1.4 Elementos normativos centrales que regulan la ejecución del Programa .....	21
<b>Capítulo 2 Características del Programa</b> .....	<b>22</b>
2.1 Objetivos del Programa .....	23
2.2 Estructura programática .....	23
2.3 Monto de presupuesto asignado .....	24
<b>Capítulo 3 Análisis del Funcionamiento y la Operación del Programa</b> .....	<b>26</b>
3.1 Arreglo institucional para la operación del Programa .....	27
3.2 Planeación de la operación del Programa .....	41
3.3 Articulación de la operación del Programa con otros programas federales y estatales .....	49
3.4 Atención de la población objetivo .....	52
3.5 Selección de las solicitudes de apoyo .....	55
3.6 Orientación de los recursos del Programa .....	60
3.7 Monitoreo de la gestión del Programa .....	64
3.8 Sistemas de información .....	67
3.9 Supervisión de la operación del Programa .....	71
3.10 Percepción de los beneficiarios sobre el Programa .....	75
3.11 Seguimiento a los apoyos .....	77
3.12 Transparencia y rendición de cuentas .....	79

3.13 Valoración global del funcionamiento y la operación del Programa . . . . .	81
<b>Capítulo 4 Conclusiones y recomendaciones . . . . .</b>	<b>84</b>
4.1 Conclusiones . . . . .	85
<i>Arreglo institucional</i> . . . . .	85
<i>Planeación</i> . . . . .	85
<i>Articulación con otros programas</i> . . . . .	86
<i>Atención de la población objetivo</i> . . . . .	86
<i>Selección de las solicitudes</i> . . . . .	87
<i>Orientación de los recursos</i> . . . . .	87
<i>Monitoreo de la gestión</i> . . . . .	87
<i>Sistemas de información</i> . . . . .	88
<i>Supervisión de la operación</i> . . . . .	88
<i>Percepción de los beneficiarios</i> . . . . .	88
<i>Seguimiento de los apoyos</i> . . . . .	89
<i>Transparencia y rendición de cuentas</i> . . . . .	89
4.2 Recomendaciones . . . . .	90
<i>Arreglo institucional</i> . . . . .	90
<i>Planeación</i> . . . . .	91
<i>Articulación con otros programas</i> . . . . .	92
<i>Atención de la población objetivo</i> . . . . .	92
<i>Selección de las solicitudes</i> . . . . .	93
<i>Monitoreo de la gestión</i> . . . . .	94
<i>Sistemas de información</i> . . . . .	94
<i>Supervisión de la operación</i> . . . . .	95
<i>Percepción de los beneficiarios</i> . . . . .	95
<i>Seguimiento de los apoyos</i> . . . . .	96
<i>Transparencia y rendición de cuentas</i> . . . . .	96
<b>Bibliografía . . . . .</b>	<b>98</b>
<b>Anexos . . . . .</b>	<b>102</b>

## CUADROS

Cuadro 1. Problemática identificada en el PSDAP relacionada con los Componentes Agrícola, Ganadero y Pesca del PAIEI. . . . .	19
Cuadro 2. Población objetivo por Componente en concurrencia del PAIEI . . . . .	20
Cuadro 3. Modalidades de ejecución de los Componentes del PAIEI . . . . .	23
Cuadro 4. Conceptos de apoyo que ofrecen los Componentes en concurrencia del PAIEI . . . . .	24
Cuadro 5. Presupuesto federal para los Componentes en concurrencia del PAIEI . . . . .	25
Cuadro 6. Instancias participantes en el arreglo institucional del PAIEI. . . . .	27
Cuadro 7. Principales instrumentos jurídicos que norman la ejecución del PAIEI . . . . .	30
Cuadro 8. Funciones que la Instancia Ejecutora no cumple en tiempo y forma . . . . .	32
Cuadro 9. Funciones que la Unidad Responsable no cumple en tiempo y forma . . . . .	32
Cuadro 10. Conceptos de gastos de operación para recursos en concurrencia . . . . .	34
Cuadro 11. Alineación entre instrumentos de planeación del PAIEI a nivel nacional. . . . .	44
Cuadro 12. Alineación entre instrumentos de planeación del PAIEI de algunas entidades federativas. . . . .	45
Cuadro 13. Relación de duplicidad identificada entre los Componentes en concurrencia del PAIEI . . . . .	51
Cuadro 14. Procedimientos no apeados a la normatividad del PAIEI. . . . .	56
Cuadro 15. Procedimientos observados en la gestión de las solicitudes de apoyo . . . . .	57
Cuadro 16. Procedimientos observados en la recepción de las solicitudes de apoyo . . . . .	57
Cuadro 17. Procedimientos observados en la dictaminación de las solicitudes de apoyo. . . . .	57
Cuadro 18. Avance de indicadores de la MIR del PAIEI a nivel de Propósito respecto a sus metas 2012 . . . . .	66
Cuadro 19. Avance de los indicadores de Actividades de la MIR del PAIEI 2012 . . . . .	66
Cuadro 20. Aspectos que retrasan la aplicación del procedimiento de supervisión . . . . .	72

## FIGURAS

Figura 1. Problema que busca atender el PAIEI, sus causas y efectos . . . . .	17
Figura 2. Distribución de los recursos pagados, por fuente de aportación, de los Componentes en concurrencia del PAIEI 2012 . . . . .	25
Figura 3. Arreglo Institucional del PAIEI. . . . .	29
Figura 4. Organigrama tipo de una SEDAGRO, en relación a las áreas que operan el PAIEI . . . . .	36
Figura 5. Flujo de recursos de los Componentes en concurrencia del PAIEI . . . . .	38
Figura 6. Recursos totales convenidos, radicados y pagados de los Componentes en concurrencia del PAIEI 2012 . . . . .	39
Figura 7. Recursos convenidos, radicados y pagados por entidad federativa, de los Componentes en concurrencia del PAIEI 2012. . . . .	40
Figura 8. Secuencia del proceso de planeación y distribución de recursos del PAIEI . . . . .	46
Figura 9. Distribución del presupuesto convenido y/o asignado a los Componentes en concurrencia del PAIEI 2012 . . . . .	60
Figura 10. Distribución del presupuesto convenido y/o asignado de los Componentes en concurrencia del PAIEI 2012, según entidad federativa . . . . .	61
Figura 11. Presupuesto total en concurrencia convenido/asignado para PAIEI 2012, según regiones del país. . . . .	62
Figura 12. Distribución regional de las UER con bajos niveles de activos. . . . .	63
Figura 13. Ciclo de una gestión basada en resultados . . . . .	82

## ANEXOS

Anexo 1 Bases de datos consultadas . . . . .	103
Anexo 2 Actores estatales entrevistados para la evaluación del PAIEI . . . . .	104
Anexo 3 Relaciones entre el PAIEI y otros instrumentos de política sectorial . . . . .	107
Anexo 4 Diagrama de flujo de las solicitudes de apoyo . . . . .	110
Anexo 5 Matriz de Indicadores para Resultados del PAIEI 2012 . . . . .	112
Anexo 6 Análisis de la información sobre la percepción de los beneficiarios y seguimiento a los apoyos. . . . .	114
Anexo 7 Análisis FODA del funcionamiento y la operación del Programa . . . . .	121
Anexo 8 Calificación global de la ejecución del PAIEI . . . . .	125

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

<b>AE</b>	Anexo de Ejecución
<b>AMSDA</b>	Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario
<b>AP</b>	Agricultura Protegida (Componente)
<b>APC</b>	Alianza para el Campo
<b>APT</b>	Activos Productivos Tradicional (Componente)
<b>ASF</b>	Auditoría Superior de la Federación
<b>CADER</b>	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
<b>CDI</b>	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
<b>CEDRS</b>	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
<b>CGD</b>	Coordinación General de Delegaciones
<b>CONAGUA</b>	Comisión Nacional del Agua
<b>CONAPESCA</b>	Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca
<b>CONEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
<b>CURP</b>	Clave Única de Registro de Población
<b>CTEE</b>	Comité Técnico Estatal de Evaluación
<b>DDR</b>	Distrito de Desarrollo Rural
<b>ECE</b>	Entidad Consultora Estatal
<b>ECyR</b>	Evaluación de Consistencia y Resultados
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
<b>FIRA</b>	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
<b>FOCIR</b>	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
<b>FODA</b>	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
<b>FOFAE</b>	Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario en los estados
<b>GbR</b>	Gestión basada en Resultados
<b>IE</b>	Instancia Ejecutora
<b>IPA</b>	Infraestructura Pesquera y Acuícola (Componente)
<b>LB</b>	Línea de Base de los Programas de la SAGARPA 2008
<b>MIR</b>	Matriz de Indicadores para Resultados
<b>MO</b>	Mecánica Operativa
<b>OIC</b>	Órgano Interno de Control
<b>PAIEI</b>	Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura
<b>PAP</b>	Programa de Atención al Productor
<b>PDCITyER</b>	Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural
<b>PDI</b>	Programa de Desarrollo Institucional en Delegaciones, DDR y CADER
<b>PED</b>	Plan Estatal de Desarrollo
<b>PEDS</b>	Programa Estatal de Desarrollo Sectorial
<b>PEF</b>	Presupuesto de Egresos de la Federación

<b>PPMR</b>	Programa de Prevención y Manejo de Riesgos
<b>PRNPA</b>	Programa Rector Nacional de Pesca y Acuicultura
<b>PSDAP</b>	Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero
<b>PSP</b>	Prestadores de Servicios Profesionales
<b>ROP</b>	Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA
<b>SAGARPA</b>	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
<b>SCIAN</b>	Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte
<b>SEDAGRO</b>	Secretaría de Desarrollo Agropecuario (o su equivalente en el estado)
<b>SEDATU</b>	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
<b>SEDESOL</b>	Secretaría de Desarrollo Social
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>SRA</b>	Secretaría de la Reforma Agraria (ahora SEDATU)
<b>SURI</b>	Sistema Único de Registro de Información de Personas Físicas y Morales Beneficiarios y Usuarios de los Programas y Servicios de la SAGARPA
<b>TESOFE</b>	Tesorería de la Federación
<b>UER</b>	Unidades Económicas Rurales
<b>UR</b>	Unidad Responsable
<b>UTOE</b>	Unidad Técnica Operativa Estatal

## RESUMEN EJECUTIVO

El Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (PAIEI) inició su operación en 2011. En la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2012 se establece como Propósito del PAIEI que los “productores del medio rural y pesquero incrementen la capitalización de sus unidades económicas”.

El PAIEI se integra por once Componentes y opera bajo dos modalidades de ejecución, una de ellas corresponde a la operación directa de los recursos y/o con el apoyo de agentes técnicos, en cuyo caso la totalidad de los recursos ejercidos son federales; la segunda modalidad corresponde a los Componentes que se ejecutan en concurrencia con los estados mediante una mezcla de recursos con 75% de aportación federal y 25% de aportación estatal.

Los Componentes en concurrencia del PAIEI (Agrícola, Ganadero y Pesca), contemplados en esta evaluación, buscan resolver la baja dotación de bienes de capital en las unidades económicas rurales (UER) del país, y su

población objetivo se encuentra definida en las Reglas de Operación (ROP) 2012, aunque de manera muy general, ya que considera a todos los agentes que se dedican a las actividades productivas correspondientes, ya sea agricultura, ganadería, pesca y/o acuicultura, y no de forma específica al segmento de población que presenta el problema que se busca resolver y que el Programa ha decidido atender de forma prioritaria.

En 2012, el presupuesto originalmente convenido con las entidades federativas para los tres Componentes en concurrencia correspondió a \$2,868.5 millones de pesos. En comparación con el presupuesto 2011, los recursos convenidos del PAIEI se redujeron en 48% para el ejercicio 2012.

La ejecución del PAIEI se encuentra normada por diversos instrumentos jurídicos, entre los que destacan las ROP 2012 de los programas de la SAGARPA, los Convenios de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable y los Anexos de Ejecución, entre otros.

## ARREGLO INSTITUCIONAL

La forma en que participan los actores institucionales y su nivel de involucramiento en el funcionamiento del Programa presenta importantes áreas de mejora, ya que por una parte a nivel estatal la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA) a través de la Subdelegación de Pesca no siempre se encuentra representada e involucrada en los ámbitos de toma de decisiones. Asimismo, al interior de las IE no existe un área responsable

única que conduzca de manera articulada las acciones de los Componentes en concurrencia del PAIEI hacia el logro de resultados.

En las ROP 2012, las funciones (facultades y obligaciones) de las instancias involucradas en el funcionamiento y la operación del PAIEI se encuentran claramente definidas pero no de manera completa, ya que este ordenamiento jurídico no contempla una descripción

adecuada sobre tres cuestiones relevantes: a) el papel de las Unidades Responsables (UR) y de las Instancias Ejecutoras (IE) en la elaboración, revisión y aplicación de las mecánicas operativas; b) cómo las IE deben emplear la Cédula de calificación para priorizar proyectos de inversión en equipamiento e infraestructura<sup>1</sup> y asignar recursos, y c) cómo se deben llevar a cabo procesos de Gestión basada en Resultados (GbR).

Por otra parte, el nivel de cumplimiento de las funciones definidas en la normatividad aplicable al PAIEI no es el óptimo, ya que tanto la UR como la IE no cumplen en tiempo y forma el desarrollo de actividades clave, como la ministración de recursos, el registro de información en el Sistema Único de Registro de Información de Personas Físicas y Morales Beneficiarios y Usuarios de los Programas y Servicios de la SAGARPA (SURI), el proceso de dictaminación de

solicitudes de apoyo, la supervisión, el monitoreo de indicadores de gestión, entre otras.

Para la operación de los Componentes en concurrencia del PAIEI se observa que las IE no cuentan con la capacidad institucional requerida para una implementación eficiente y eficaz del Programa.

La aplicación del recurso se realiza fuera de tiempo, teniendo por tanto retrasos en el pago a beneficiarios con la posible implicación de que los proyectos productivos apoyados no se desarrollen adecuadamente. En este marco, no se observó que la implementación del Programa VI Acciones en Concurrencia con las Entidades Federativas en Materia de Inversión, Sustentabilidad y Desarrollo de Capacidades tuviera implicaciones favorables en la solución de los problemas observados en el proceso de transferencia de recursos.

## PLANEACIÓN

En las entidades federativas no se llevan a cabo procesos de planeación participativos para orientar la ejecución de los Componentes en concurrencia del PAIEI. Esta falla ha tenido dos implicaciones principales: por una parte, no existe una adecuada alineación entre los distintos instrumentos de planeación relacionados con el PAIEI, ya que los objetivos que persiguen los Componentes en concurrencia del PAIEI se ubican en un nivel muy bajo en relación con los objetivos

establecidos en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012 (PSDAP). Por otro lado, la distribución de los recursos del Programa entre Componentes y conceptos de apoyo específicos no se lleva a cabo atendiendo los objetivos y metas establecidos en la MIR o en algún otro instrumento de planeación, sino que sigue una lógica inercial en la asignación de los montos de recursos.

1. Contenida en el Anexo XLIII de las ROP 2012. Guión para la Elaboración de Proyectos de Inversión. En adelante, Cédula de calificación.

En este sentido, las instancias involucradas en el funcionamiento del PAIEI no tienen un plan de trabajo que contenga las estrategias y los instrumentos para orientar su gestión. Si bien la Mecánica Operativa (MO) que elaboran las IE es resultado de un ejercicio institucionalizado, ésta no es utilizada por

todos los involucrados en la operación de los Componentes del PAIEI, debido principalmente a que dicho documento se elabora solo para cumplir con un requisito y por tanto no refleja la capacidad institucional que tiene la IE para la operación del PAIEI.

## ARTICULACIÓN CON OTROS PROGRAMAS

Las acciones del Programa no se llevan a cabo en forma articulada con otros programas de fomento productivo con los cuales podría establecerse una relación de complementariedad, como con el Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural (PDCITYER), y el Fondo para la Inducción de Inversión en Localidades de Media, Alta y Muy Alta Marginación del Programa de Prevención y Manejo de Riesgos (PPMR), entre otros.

Por otra parte, se identificó que los Componentes en concurrencia del PAIEI presentan una relación de duplicidad con otros programas del gobierno federal, incluyendo algunos de la propia SAGARPA, e incluso con algunos Componentes de ejecución directa del mismo PAIEI, como Agricultura Protegida e Infraestructura Pesquera y Acuícola.

## ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

Las IE no han establecido una definición de población objetivo más precisa y acorde a las condiciones de los productores agropecuarios y pesqueros de cada estado, por lo que continúan usando aquella que se establece en las ROP 2012, la cual refiere a la población total, es decir al universo de productores agropecuarios y pesqueros, y no a aquellos que presentan la problemática que se quiere resolver y que el Programa desea atender de forma prioritaria. Las IE tampoco cuentan con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo.

Para cada uno de los Componentes en concurrencia del PAIEI, existen “Listados de beneficiarios” a partir de los cuales es posible verificar quiénes reciben los apoyos del Programa, pero no incluyen las características de los beneficiarios establecidas en las ROP 2012 y no siempre se encuentran publicados en la página de Internet de las IE. La información se encuentra sistematizada en el SURI.

## SELECCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE APOYO

El PAIEI cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo, los cuales corresponden a las características de la población objetivo definidas en las ROP. Pero en la práctica, algunos procedimientos no se apegan a la normatividad, en especial lo que corresponde a las etapas de recepción de solicitudes, su registro en el SURI y la dictaminación de las mismas. Tampoco se encuentran estandarizados, tanto entre entidades federativas, como al interior de las IE.

Los Componentes en concurrencia del PAIEI cuentan con criterios técnicos (Cédula de calificación) únicamente para priorizar y seleccionar las solicitudes que demandan un apoyo mayor a \$200,000 pesos, por lo que los pequeños proyectos quedan fuera de la aplicación de dichos criterios.

## ORIENTACIÓN DE LOS RECURSOS

La mayor parte de los recursos del PAIEI se destinan al Componente Agrícola, siendo el de Pesca el que menos recursos recibe de este Programa. Debido a que no hay instrumentos de planeación que hagan referencia a prioridades entre actividades económicas, no es posible conocer si la distribución actual de los recursos del Programa es pertinente o no.

En cuanto a la distribución territorial del presupuesto asignado del PAIEI, en general se percibe que la asignación favorece a las entidades/regiones con mayor número de UER que presentan bajos niveles de activos; sin embargo, llama la atención que Jalisco

A pesar de contar con este instrumento, las instancias involucradas en la operación del PAIEI no utilizan los resultados de la Cédula de calificación y, en su lugar, las áreas dictaminadoras seleccionan las solicitudes con pautas de prelación poco claras las cuales no se publican para la población objetivo.

Asimismo, los criterios técnicos contenidos en la Cédula de calificación no son pertinentes, pues su uso no permite seleccionar a las solicitudes y proyectos que más aportan al logro de las metas y objetivos del PAIEI. Además, esos criterios no se encuentran sistematizados, ya que si bien el SURI registra la calificación de cada solicitud no existe un mecanismo para que dicho sistema permita ordenar las solicitudes en función de la calificación obtenida o de las pautas de prelación establecidas por la IE.

y Sonora hayan recibido una proporción de recursos significativamente mayor que el porcentaje de UER con bajos activos existentes en esos estados.

## MONITOREO DE LA GESTIÓN

Las IE no llevan a cabo el monitoreo de los indicadores de desempeño de los Componentes, lo cual se debe principalmente a que entre los responsables de la operación del Programa aún no ha permeado o no se ha consolidado un enfoque de GbR. Otra limitante la constituye el hecho de que la MIR del PAIEI no refleja con claridad cada uno de los Componentes en concurrencia.

Las IE monitorean el grado de avance de la gestión a través de los informes físicos-financieros generados por sus propios sistemas o bases de datos. Este seguimiento presenta limitaciones ya que se reduce únicamente a monitorear el avance respecto a lo establecido en el Anexo de Ejecución (AE), por lo que

no arroja información más amplia sobre el desempeño del PAIEI, como los resultados e impactos obtenidos.

Con base en el avance en los indicadores de gestión y de resultados del PAIEI que han reportado tanto la SAGARPA como los Comités Técnicos Estatales de Evaluación (CTEE), se observa que el Programa ha tenido un avance parcial (cerca del 50%) en su indicador de Propósito, mientras que todas las metas definidas para el nivel de Actividades fueron alcanzadas de acuerdo a lo planeado. El indicador a nivel de Fin aún no reporta avances, debido a que se requiere de un estudio que todavía no se ha realizado.

## SISTEMAS DE INFORMACIÓN

La operación de los Componentes en concurrencia del PAIEI cuenta con el SURI, que es un sistema funcional y de fácil acceso, y se constituye como una herramienta valiosa para la sistematización y estandarización de la información generada durante la ejecución del Programa.

Sin embargo, en la práctica, la aplicación del SURI por parte de las IE muestra aún importantes áreas de mejora: la información que se registra no siempre es confiable ni se encuentra actualizada, y el SURI no es utilizado como sistema único por todos los responsables del PAIEI.

## SUPERVISIÓN DE LA OPERACIÓN

Los Componentes en concurrencia del PAIEI cuentan con un proceso de supervisión que se basa en procedimientos estadísticos rigurosos para determinar los casos a supervisar.

No obstante, el procedimiento de supervisión no es pertinente en cuanto a las fases que

cubre ya que su diseño no permite identificar problemas que están sucediendo en etapas claves de la operación del PAIEI, como el registro de solicitudes en el SURI y la dictaminación. Tampoco es oportuno, ya que las actividades de supervisión no generan

información a tiempo para los responsables del funcionamiento del PAIEI.

No existe evidencia de que la UR del proceso de supervisión cuente con un diagnóstico que analice las causas o las circunstancias en

que se presentan los principales problemas. Asimismo, se identifica que las medidas correctivas aplicadas son de efecto limitado, pues sólo se solicita a la IE subsanar errores de los expedientes muestreados y no se realiza una revisión total del universo.

## PERCEPCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS Y SEGUIMIENTO A LOS APOYOS

Las IE no miden el grado de satisfacción de la población atendida por los Componentes en concurrencia del PAIEI, ni tampoco dan seguimiento a las inversiones apoyadas. Esta omisión anula la posibilidad de que tanto las IE como las UR obtengan información relevante que permita calcular de manera sistemática los indicadores de resultados contenidos en la MIR, por lo que no se conocen los resultados generados por el Programa ni se puede verificar si el problema que se busca resolver ha sido eliminado o disminuido.

Sin embargo, a partir de la información generada por la aplicación del Cuestionario sobre la percepción de los beneficiarios y seguimiento a los apoyos 2011 (2,714 encuestas a beneficiarios), fue posible conocer tanto la percepción que tienen los beneficiarios sobre el PAIEI como la situación que guardan los apoyos otorgados en cuanto a su conservación y aprovechamiento

por parte de los beneficiarios. Entre los aspectos relevantes identificados destacan los siguientes:

- En general, se registra que los beneficiarios perciben adecuada la calidad de los bienes y servicios que entregan los Componentes en concurrencia del PAIEI.
- La mayor parte de los beneficiarios reporta que la principal dificultad que enfrentaron para tener acceso al apoyo del PAIEI fue realizar su aportación de recursos para el proyecto apoyado.
- El 44% de los beneficiarios comentó que en caso de no haber recibido el apoyo del PAIEI de todos modos hubiese realizado la inversión por cuenta propia, ya sea en forma parcial o completa.
- La mayor parte de los beneficiarios aún conservan la inversión apoyada por el PAIEI y consideran que el apoyo recibido contribuyó a resolver la problemática o necesidad para la cual fue solicitado.

## TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La normatividad aplicable al PAIEI no se encuentra disponible, en forma completa y en un solo lugar, en la página electrónica de la IE ni en la de la SAGARPA, y no se

difunde la relación completa de beneficiarios. En la página de la UR y de las SEDAGRO se proporcionan un número telefónico y un correo electrónico pero son de atención

universal, por lo que no existe un número telefónico a través del cual se oriente y provea información específica a los interesados sobre los apoyos de los Componentes en concurrencia del PAIEI.

## RECOMENDACIONES

### ARREGLO INSTITUCIONAL

Para contar con un arreglo institucional óptimo para una operación eficiente y eficaz del PAIEI, se requiere que: a) la normatividad establezca la forma en cómo deben vincularse los elementos que integran un proceso de GbR, definiendo el papel (facultades y obligaciones) que deberán desempeñar tanto las UR como las IE involucradas; b) las ROP establezcan que la CONAPESCA debe participar, con voz y con voto, en el Comité Técnico del Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario en los estados (FOFAE), a fin de que la UR del Componente Pesca tenga el mismo nivel de participación que el resto de los Componentes; y c) al interior de la IE exista una UR única del PAIEI, que tenga a su cargo la elaboración y seguimiento de un plan estratégico y de planes anuales de trabajo, así como la coordinación de las actividades de los Componentes.

Para mejorar la capacidad institucional de las IE para la operación del PAIEI es necesario que éstas tengan acceso a un programa de

En general se estima que los sistemas de transparencia y rendición de cuentas de las IE cumplen parcialmente con las disposiciones normativas en la materia.

fortalecimiento institucional, el cual podría financiarse a partir de una distribución más equitativa de los gastos de operación del PAIEI, en función de la carga institucional en la operación del Programa o, en su defecto, en aquellos casos en donde la Secretaría cuente con Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) con equipo y personal adecuado, que la SAGARPA apoye a las IE en el proceso de recepción y registro de solicitudes.

Con el objeto de que la aplicación de los recursos se realice oportunamente se requiere que las ROP establezcan: a) consecuencias (penalizaciones) en los casos en que el gobierno del estado incumpla con el calendario de ministraciones; b) tiempos límites para que la IE complete las etapas clave de la operación del PAIEI, previendo que ésta se encuentre en condiciones de concluir el pago de los apoyos a más tardar el último día hábil de noviembre del ejercicio fiscal en operación.

## PLANEACIÓN DE LA OPERACIÓN

Con el fin de fortalecer la orientación hacia resultados de los Componentes en concurrencia del PAIEI, es importante que tanto la SAGARPA como las entidades federativas lleven a cabo ejercicios participativos de planeación del PAIEI, de los cuales sea posible derivar: a) la población objetivo del Programa; b) los instrumentos de planeación tales como un plan estratégico, la MIR, planes de trabajo, entre otros; c) un esquema de articulación del PAIEI con otros programas; d) la definición de criterios de priorización de las solicitudes; y e) ejercicios de programación presupuestal anuales que sirvan de apoyo para la elaboración de los Anexos Técnicos y de Ejecución.

Asimismo, las IE deben contar con un instrumento que permita orientar adecuadamente la ejecución del PAIEI en el estado, para lo cual es necesario que: a) la SAGARPA elabore lineamientos que orienten a la IE sobre la integración de una MO; b) la SAGARPA revise y valide las MO, no sólo en términos de los lineamientos que emita, sino también verificando la capacidad institucional de la IE para la operación del Programa; y c) que las ROP establezcan el área de la SAGARPA que será responsable de revisar y validar las MO.

## ARTICULACIÓN CON OTROS PROGRAMAS FEDERALES Y ESTATALES

Es necesario mejorar la articulación del PAIEI con aquellos programas que potencialmente pueden complementarlo, por lo que se requiere que: a) las ROP especifiquen claramente con cuáles programas debe articularse el PAIEI y cómo debe llevarse a cabo dicha articulación; y b) se incorporen criterios técnicos de priorización de las solicitudes del PAIEI que premien a aquellos proyectos cuyas acciones contemplen articularse con otros programas.

Por otra parte, es importante que la SAGARPA revise los conceptos de apoyo

que contempla el PAIEI en relación al resto de la oferta programática de la Secretaría y, en caso de que corresponda, elimine los apoyos duplicados o se coordine con las demás instancias para realizar los ajustes necesarios. Del mismo modo, la SAGARPA debe coordinarse con las demás dependencias del gobierno federal cuyos programas también se encuentran generando relaciones de duplicidad con los Componentes en concurrencia del PAIEI, a fin de tomar decisiones en torno a eliminar o fusionar los tipos de apoyo que son coincidentes y que están dirigidos a la misma población objetivo.

## ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

Tanto la SAGARPA como las IE deben definir una población objetivo del PAIEI más precisa y acorde a las condiciones de los productores agropecuarios y pesqueros del país y de cada estado, atendiendo las características que para tal fin establece el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Para ello, se sugiere aprovechar la información contenida en la Línea de Base de los Programas de la SAGARPA 2008 (LB). A fin de reforzar esta actividad es importante que la SAGARPA establezca en las ROP la obligatoriedad de que cada entidad federativa defina su propia población objetivo a partir de la definición general establecida a nivel nacional.

Con base en una nueva definición de población objetivo, cada IE deberá diseñar una estrategia de cobertura que incluya la cuantificación de la población objetivo y las metas de cobertura específicas que deberán ser alcanzadas en periodos de corto, mediano y largo plazo.

## SELECCIÓN DE LAS SOLICITUDES

Para que los procedimientos garanticen la selección de aquellas solicitudes de apoyo que más contribuyen al logro de los objetivos del Programa, se sugiere llevar a cabo las siguientes mejoras: a) las IE deben definir criterios técnicos de priorización de las solicitudes; en el mismo sentido, es importante que la SAGARPA redefina algunos de los indicadores contenidos en la Cédula de calificación (Tabla 1 del Anexo XLIII de las ROP 2012); b) los criterios técnicos de priorización deben aplicarse a todas las solicitudes, no sólo a las de un monto mayor

a los \$200,000; c) las ROP deben especificar claramente el mecanismo que las IE llevarán a cabo una vez tengan el resultado de la calificación de las solicitudes, obtenido a partir de la aplicación de los criterios técnicos, además debe establecerse que el SURI vincule la calificación de las solicitudes de apoyo a un procedimiento (automático) de priorización y asignación de recursos; y d) todos los criterios de priorización deben difundirse a la población objetivo, para lo cual deben quedar especificados tanto en las MO como en las convocatorias que las IE elaboren.

## MONITOREO DE LA GESTIÓN

Con el objeto de que tanto las UR como las IE estén en condiciones de monitorear

adecuadamente el desempeño del PAIEI, se requiere que la SEDAGRO (o equivalente)

en cada estado mejore la MIR del Programa, a fin de que ésta refleje claramente los Componentes en concurrencia contenidos en las ROP, atendiendo los lineamientos que para tal fin ha emitido el CONEVAL. Este ejercicio debe llevarse a cabo con la

participación activa de las distintas áreas que al interior de las IE intervienen en la operación del PAIEI con el propósito de que conozcan la MIR, valoren su utilidad, y asuman el rol que les corresponde en el monitoreo del Programa.

## SISTEMAS DE INFORMACIÓN

A fin de que los operadores del PAIEI y las UR tengan información confiable y oportuna para retroalimentar la gestión se requiere consolidar el aprovechamiento del SURI en la operación del Programa, así como transparentar su funcionamiento. En este sentido, se debe asegurar la instalación y uso del SURI en todas las ventanillas, para que desde la etapa inicial (registro de solicitudes) se emplee dicho sistema. Para ello se requiere que: a) se fortalezca la

capacitación de los funcionarios sobre el uso del SURI, a fin de asegurar que todos los operadores comprendan adecuadamente el manejo de dicho sistema y b) se destine parte de los gastos de operación del PAIEI para el equipamiento (equipo y servicios de telecomunicación adecuados) de las ventanillas de las IE. Asimismo se sugiere se establezcan candados para que todo el ciclo operativo de los Componentes se encuentre registrado en tiempo en el SURI.

## SUPERVISIÓN DE LA OPERACIÓN

Para que el procedimiento de supervisión sea pertinente y logre retroalimentar la ejecución del PAIEI se recomienda que se lleve a cabo de forma simultánea al desarrollo de cada etapa de la operación del Programa y que incluya la verificación puntual de los siguientes procesos: a) la priorización y selección de solicitudes llevada a cabo con base en criterios técnicos aprobados por el FOFAE y difundidos a la población objetivo mediante la MO y la convocatoria; y b) el funcionamiento del SURI en ventanillas, cuya preparación deberá realizarse antes de su apertura.

Con base en la sistematización de la información obtenida durante la ejecución de la supervisión, se recomienda que la SAGARPA diagnostique las causas de los problemas que con mayor frecuencia se registran, a fin de poder formular propuestas concretas de solución. Todos los informes de supervisión que contengan hallazgos relevantes deben socializarse al interior de la IE, en cada una de las áreas que intervienen en el proceso de operación del PAIEI, para que la información generada sea aprovechada por los tomadores de decisiones.

## PERCEPCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS Y SEGUIMIENTO A LOS APOYOS

Con el objeto de conocer la opinión que tienen los beneficiarios sobre los apoyos otorgados por los Componentes en concurrencia del PAIEI, se sugiere que la IE elabore y aplique un instrumento de medición del grado de satisfacción de los beneficiarios, que no induzca las respuestas, que corresponda a las características de la población atendida, que sus resultados sean representativos, y que generen información oportuna. Asimismo, se recomienda que la IE institucionalice un procedimiento en el cual le sea posible insumir la información generada por el instrumento de medición para generar mejoras en la planeación y operación del PAIEI.

También es importante que los funcionarios cuenten con información sobre los resultados

generados por cada uno de los Componentes en concurrencia del PAIEI, por lo que se recomienda diseñar y aplicar un sistema de seguimiento a las inversiones apoyadas, de tal forma que tanto la IE como la SAGARPA, tengan acceso a información sobre el desempeño e impactos logrados por el Programa. Para ello se requiere: a) se incluya en las ROP que las IE tienen la responsabilidad de realizar el seguimiento a las inversiones apoyadas para verificar su permanencia y resultados en las unidades de producción; y b) se contemple un porcentaje de los gastos de operación del PAIEI para las actividades de seguimiento, con el fin de que las IE cuenten con los recursos necesarios.

## TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Con el propósito de dotar de una mayor transparencia a la gestión del PAIEI se deben realizar mejoras en los sistemas de transparencia y rendición de cuentas de las IE. En particular, se propone que en las páginas de Internet de la SAGARPA y de cada IE contengan, a menos de tres clics, los siguientes elementos normativos: a) la normatividad aplicable al PAIEI (en un solo sitio); las ROP, Convenios, Anexos de Ejecución y MO; b) los principales resultados del Programa, a nivel de Actividades y Componentes; c) la información clave relativa a los beneficiarios de los apoyos; y d) un teléfono o correo electrónico para acceder a la información y recibir orientación específica sobre el PAIEI.

## INTRODUCCIÓN

Este documento contiene la Evaluación Nacional del Funcionamiento y la Operación de los Componentes del PAIEI 2012 que se ejecutan en concurrencia de recursos con

las entidades federativas. En ese sentido, la presente evaluación sólo considera los Componentes Agrícola, Ganadero y Pesca.

## FUNDAMENTOS DE LA EVALUACIÓN

Esta evaluación tiene su fundamento normativo en: a) el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2012; b) los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal; c) el Programa Anual de Evaluación 2012; d) las ROP 2012; y e) los Lineamientos para las Actividades de Planeación, Monitoreo y Evaluación en los estados 2012, emitidos por la SAGARPA a través de la Dirección General de Planeación y Evaluación.

Asimismo, la evaluación externa de los programas de la SAGARPA obedece a la necesidad de retroalimentar la toma de decisiones sobre la ejecución de los programas, a escala nacional y en los estados, para incrementar la eficiencia y la eficacia de sus procesos y contribuir a mejorar la calidad del gasto público en el medio rural.

## OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

### OBJETIVO GENERAL

Analizar los principales procesos de ejecución de los Componentes en concurrencia del PAIEI, en la perspectiva de aportar propuestas

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

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

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

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

## ENFOQUE METODOLÓGICO

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

En la evaluación predominó el análisis cualitativo de la información, el cual se complementó con el análisis cuantitativo en la medida en que se dispuso de información estadística sobre los temas abordados. La evaluación se centró en el ejercicio fiscal 2012, y en el caso de algunos temas específicos para los que no se disponía de información completa, estos se examinaron considerando la información correspondiente al ejercicio 2011. Esta combinación permitió profundizar en la valoración de los temas relacionados con el funcionamiento y la operación del Programa.

El análisis de los temas se realizó con base en las respuestas a un conjunto de preguntas específicas para cada uno de ellos. Las

preguntas abordadas correspondieron a dos tipos:

- a) Preguntas con respuesta binaria (Sí/No). Si la respuesta fue No, se expusieron las razones de la negativa y, cuando fue necesario, se anexó la documentación de soporte correspondiente. Si la respuesta resultó afirmativa se definió un nivel de respuesta del 1 al 4, en donde la opción 4 corresponde a un funcionamiento óptimo del Programa. En la respuesta a cada pregunta se presenta el análisis de la evidencia encontrada y, en ciertos casos, se adjunta la evidencia documental como soporte.
- b) Preguntas abiertas. Son preguntas complementarias a las de respuesta binaria, mediante las cuales se amplió la información para sustentar el análisis de cada tema.

La calificación global del Programa se determinó tomando como base los resultados de las preguntas con respuesta binaria. El resultado global se presenta en el Anexo 8.

## TEMAS DE EVALUACIÓN

Los temas de la evaluación se orientan a la revisión de los aspectos fundamentales relacionados con el funcionamiento y la operación del Programa, tales como: arreglo institucional, planeación, articulación con otros programas, atención a la población

objetivo, selección de las solicitudes, orientación de los recursos, monitoreo de la gestión, sistemas de información, supervisión de la operación, percepción de los beneficiarios, seguimiento a los apoyos, y transparencia y rendición de cuentas.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

La evaluación se basó en cuatro fuentes principales de información: a) información documental, que incluyó documentos de política sectorial, normativos, técnicos y bases de datos (Anexo 1); b) informes estatales de evaluación del funcionamiento y la operación de los Componentes en concurrencia del PAIEI 2012; c) entrevistas a los responsables

del Programa, tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas (Anexo 2), con visitas de trabajo a cinco estados: Chiapas, Guerrero, Jalisco, Puebla y Sinaloa; y d) resultados de la aplicación en campo de un cuestionario específico a los beneficiarios 2011 del Programa.

## CONTENIDO DEL INFORME

El informe se organiza en cuatro capítulos: en el Capítulo 1 se abordan algunos aspectos del contexto del Programa en lo que se refiere a su diseño y normatividad; en el Capítulo 2 se expone un breve análisis sobre las características del Programa; el Capítulo 3 contiene el análisis de los temas de la evaluación del funcionamiento y la operación del Programa con las respuestas a las preguntas previstas en la metodología de evaluación; en el Capítulo 4 se plasman las principales conclusiones, así como las recomendaciones orientadas a mejorar aspectos críticos del funcionamiento y la operación de los Componentes en concurrencia del PAIEI. Finalmente se incluye la bibliografía consultada y los anexos del informe.



# CAPÍTULO 1



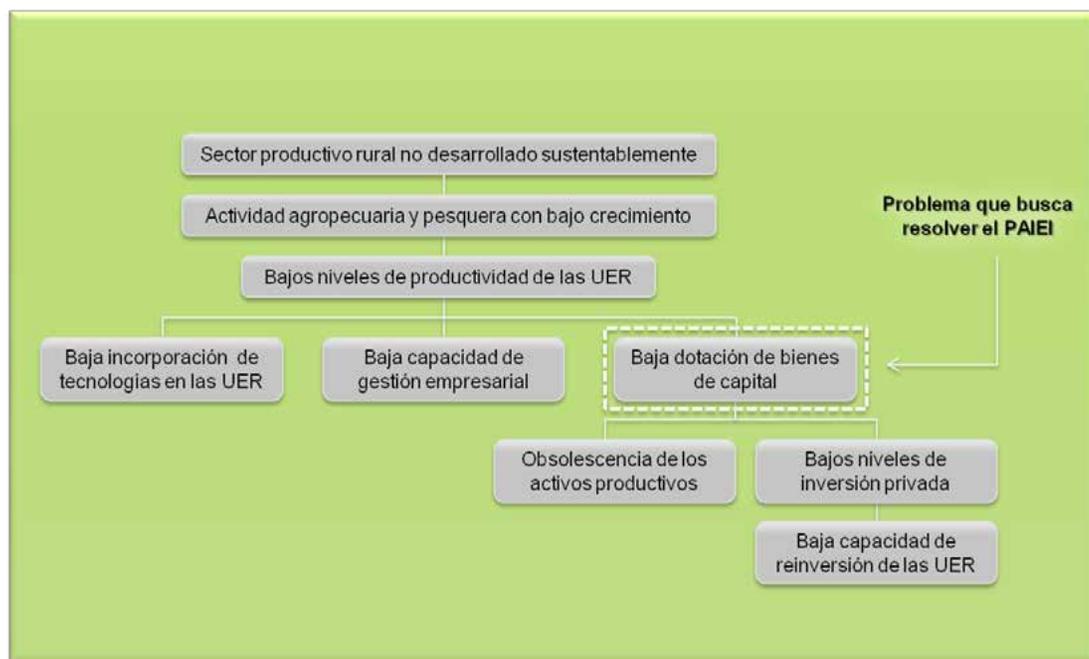
CONTEXTO DEL  
PROGRAMA: DISEÑO Y  
NORMATIVIDAD

## 1.1 PROBLEMA DE DESARROLLO QUE BUSCA RESOLVER EL PROGRAMA

El problema que busca resolver el PAIEI consiste en la baja dotación de bienes de capital en las UER del país. De acuerdo al Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero de México 2012<sup>2</sup>, entre las principales causas del problema a resolver se encuentran: a) bajos niveles de inversión privada, y b) obsolescencia de los activos productivos. De acuerdo

con dicho documento, los bajos niveles de activos de las UER afectan negativamente la productividad de dichas unidades, lo cual a su vez repercute en el crecimiento de la actividad agropecuaria y pesquera del país, explicando así que México tenga un sector rural y pesquero no desarrollado sustentablemente (Figura 1).

**FIGURA 1. PROBLEMA QUE BUSCA ATENDER EL PAIEI, SUS CAUSAS Y EFECTOS**



Fuente: FAO-SAGARPA, 2012a.

Si bien la MIR del PAIEI 2012 no contiene información específica para ninguno de los Componentes en concurrencia del Programa (Agrícola, Ganadero y Pesca), de acuerdo al objetivo específico de cada uno de ellos, plasmados en los Artículos 9, 10 y 11 de las

ROP 2012<sup>3</sup>, es posible inferir que el problema que busca resolver cada uno de dichos Componentes es el bajo nivel de capitalización de las unidades económicas de producción agrícola, ganadera y pesquera.

2. FAO-SAGARPA, 2012a. En adelante, el Diagnóstico.

3. Publicadas en el DOF el 30 de diciembre de 2011 y reformadas el 23 de julio de 2012.

Con excepción del Componente Pesca, los Componentes Agrícola y Ganadero del PAIEI no cuentan con un documento que identifique y analice el problema o necesidad prioritarios que cada uno de ellos busque atender, y que además describa las causas, efectos y características del mismo.

El Diagnóstico establece la necesidad específica que atiende el PAIEI y cuantifica la población que presenta el problema, definiéndola como las UER que no tienen la capacidad de generar un proceso de acumulación de capital físico sostenido debido a que no cuentan con un flujo de ingresos suficiente que les permita incrementar su dotación de activos productivos. De esta manera, las UER integradas en los estratos 1, 2 y 3<sup>4</sup>, son las que presentan bajo nivel de capitalización.

Sin embargo, a nivel de los Componentes Agrícola y Ganadero, el problema no está definido de manera específica, lo

anterior se debe a que en la práctica no es común encontrar UER que se dediquen exclusivamente a la agricultura o a la ganadería, pues por lo general mantienen actividades en ambas economías.

En el caso del Componente Pesca, el Diagnóstico reporta como situación negativa la sobre-explotación de los recursos pesqueros, de la que se observan como causas: a) el exceso de flota pesquera de pequeña escala; b) la captura excesiva de organismos juveniles; y c) las vedas no respetadas.

Por su parte, en el PSDAP 2007-2012 se destacan los avances en capitalización que México ha tenido en los últimos años, pero aborda de manera muy sucinta la problemática que busca atender cada uno de los Componentes del PAIEI, sin hacer mención a sus causas y efectos. A continuación se ofrece un breve extracto del contenido de dicho documento (Cuadro 1):



4. El Diagnóstico utilizó dos criterios de estratificación. El primero es la vinculación al mercado de las UER, y el segundo el valor de las ventas realizadas. En este proceso se utilizó la base de datos de la LB, información que está compuesta por una muestra representativa de las UER de México, y el resultado derivó en la definición de seis estratos: E1: Familiar de subsistencia sin vinculación al mercado; E2: UER familiar de subsistencia con vinculación al mercado; E3: UER en transición; E4: Empresarial con rentabilidad frágil; E5: Empresarial pujante; y E6: Empresarial dinámico.

## CUADRO 1. PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA EN EL PSDAP RELACIONADA CON LOS COMPONENTES AGRÍCOLA, GANADERO Y PESCA DEL PAIEI

COMPONENTE	PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA EN PSDAP
<b>Agrícola</b>	De los 8.9 millones de hectáreas con potencial para riego, sólo 5.4 millones de hectáreas cuentan con esta tecnología. El 77% de la superficie que se cultiva bajo condiciones de riego se realiza por gravedad, es decir no se trata de riego tecnificado.
<b>Ganadero</b>	Se registran avances en infraestructura y equipamiento de las UER; la problemática está asociada a la necesidad de ampliar el equipamiento de ordeña y de enfriamiento para mejorar la calidad de la leche.
<b>Pesca</b>	La flota mayor ha rebasado su periodo de vida útil, encontrándose en estado de grave deterioro y baja competitividad. Este problema está relacionado con el Componente de Modernización de la Flota Pesquera y Racionalización del Esfuerzo Pesquero del mismo Programa. La infraestructura de uso común para la acuicultura es prácticamente inexistente y la infraestructura pesquera está en un estado grave de deterioro, algunas instalaciones han caído en el desuso y otras cumplen de manera deficiente con los fines para los que fueron construidas.

Fuente: SAGARPA, 2007.

Finalmente el Programa Rector Nacional de Pesca y Acuicultura 2008 (PRNPA) menciona que “la insuficiencia en inversión adecuada, infraestructura desarrollada, equipos con tecnología de vanguardia y recursos para su operación han limitado el crecimiento del

sector pesquero y acuícola”. El problema de insuficiencia en infraestructura y equipos constituye una situación no deseable que se pretende revertir mediante el Componente Pesca del PAIEI.

### 1.2 ALINEACIÓN DEL OBJETIVO DEL PROGRAMA CON LOS OBJETIVOS SECTORIALES DE ORDEN SUPERIOR

De acuerdo a la MIR del PAIEI 2012, el Propósito del Programa es “Productores del medio rural y pesquero incrementan la capitalización de sus unidades económicas”, no obstante, no se encuentra vinculado ni contribuye de manera directa a los objetivos de orden superior definidos en el PSDAP y en el Plan Nacional de Desarrollo.

Si bien el Propósito del PAIEI podría vincularse de manera indirecta con el Objetivo 3 del PSDAP “Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, promoviendo

los procesos de agregación de valor y la producción de bioenergéticos”, es importante aclarar que un mayor nivel de activos en la UER no garantiza una mejora en el ingreso del productor.

Lo anterior es así, porque el empleo de maquinaria y equipo o el uso de una nueva infraestructura, sólo se traduce en mejoras en la productividad, siempre y cuando estos fueran elegidos adecuadamente y se emplearan correctamente, pero además, en caso de que se logre un incremento en la productividad, éste sólo se verá reflejado en el ingreso neto

del productor, si los costos no se incrementan significativamente (por encima del incremento en ingreso bruto), si las condiciones de mercado lo permiten (precios, barreras de entrada; etc.) y si existen buenas estrategias de comercialización, por mencionar algunos factores. Por otra parte, ninguna de las metas del PSDAP refiere a la capitalización de las UER, por lo que el logro del objetivo del PAIEI no aporta de manera directa al cumplimiento de las metas sectoriales.

En cuanto a los Componentes en concurrencia, no fue posible realizar un análisis sobre la alineación de objetivos, ya que la MIR del PAIEI 2012 no contiene información específica sobre cada uno de ellos, pues el resumen narrativo a nivel de Componente hace referencia a “unidades

productivas” en general, y no a las agrícolas, ganaderas y/o pesqueras en específico.

Lo anterior, resulta ser un asunto delicado para la operación, seguimiento y evaluación de los Componentes en concurrencia del PAIEI, ya que al no estar reflejados claramente en la MIR, no es posible llevar a cabo adecuadamente un monitoreo de los indicadores, pues las gestiones que se desarrollen y los resultados que se obtengan para los Componentes Agrícola, Ganadero y Pesca, no están siendo registrados en los instrumentos de planeación, como la MIR, por lo que tampoco habrá oportunidad de retroalimentar adecuadamente los procesos y con ello conocer si el PAIEI en concurrencia se está conduciendo de forma adecuada o no.

### 1.3 POBLACIÓN OBJETIVO

El PAIEI no cuenta con una definición de población objetivo. Si bien a partir del objetivo del Programa, plasmado en el Artículo 8 de las ROP 2012, pudiera inferirse una descripción de la misma, ésta no cumple con los criterios técnicos definidos por el CONEVAL.

A nivel de sus Componentes, la población objetivo establecida en las ROP 2012 está comprendida por aquella que se describe en los Artículos 9, 10 y 11 (Cuadro 2):

**CUADRO 2. POBLACIÓN OBJETIVO POR COMPONENTE EN CONCURRENCIA DEL PAIEI**

COMPONENTE	POBLACIÓN OBJETIVO
<b>Agrícola</b>	Personas físicas o morales que se dediquen a actividades agrícolas.
<b>Ganadero</b>	Personas físicas o morales que se dediquen a actividades pecuarias.
<b>Pesca</b>	Personas físicas o morales que se dediquen a actividades primarias pesqueras y acuícolas (que cuenten con los permisos o concesiones en la materia) conforme a la estratificación de productores y su regionalización.

Fuente: SAGARPA, 2011b.

Como se observa, cada definición contempla en general a todos los agentes que se dedican

a las actividades productivas correspondientes, ya sea agricultura, ganadería, pesca y/o

acuicultura, pero no de forma específica al segmento de población que presenta el problema que se busca resolver y que el Programa ha decidido atender de forma

prioritaria, por lo cual se considera que dichas definiciones tampoco son técnicamente adecuadas.

## 1.4 ELEMENTOS NORMATIVOS CENTRALES QUE REGULAN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

La ejecución del PAIEI se encuentra normada por diversos instrumentos jurídicos, entre los que destacan las ROP 2012. De manera específica, los Componentes en concurrencia se encuentran regulados por los Artículos 9, 10 y 11, así como los Anexos IV, V, XLII, XLIII y XLVIII de dicho documento normativo.

Debido a la naturaleza de los Componentes en concurrencia, además de las ROP 2012, la operación del PAIEI también se encuentra normada por los Convenios de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable que celebra cada año fiscal la SAGARPA con cada una de las entidades federativas, así como los AE.

Otros documentos normativos que también intervienen en la operación de los Componentes en concurrencia del PAIEI, son el PEF 2012, el Procedimiento para la Supervisión de los Programas a cargo de la SAGARPA 2012<sup>5</sup>, y las Mecánicas Operativas.

De las visitas realizadas a las entidades federativas se observó que ninguno de los estados ha desarrollado elementos normativos adicionales a los anteriormente mencionados.



5. En adelante, Procedimiento para la supervisión.

# CAPÍTULO 2



CARACTERÍSTICAS  
DEL PROGRAMA

## 2.1 OBJETIVOS DEL PROGRAMA

La MIR del PAIEI tiene como Fin “Contribuir a que los productores rurales y pesqueros incrementen su ingreso mediante la capitalización de sus unidades económicas”<sup>6</sup>, y

como Propósito “Productores del medio rural y pesquero incrementan la capitalización de sus unidades económicas”<sup>7</sup>.

## 2.2 ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA

El PAIEI se integra por once Componentes y opera bajo dos modalidades de ejecución, una de ellas corresponde a la operación directa de los recursos y/o con el apoyo de agentes técnicos, en cuyo caso la totalidad de los recursos ejercidos son federales; la segunda

modalidad corresponde a los Componentes que se ejecutan en concurrencia con los estados, conformándose una mezcla de recursos con 75% de aportación federal y 25% de aportación estatal (Cuadro 3).

**CUADRO 3. MODALIDADES DE EJECUCIÓN DE LOS COMPONENTES DEL PAIEI**

MODALIDAD	COMPONENTES
<b>Ejecución directa</b>	Agricultura Protegida, Electrificación para Granjas Acuícolas, Infraestructura Pesquera y Acuícola, Sustitución de Motores Marinos Ecológicos, Manejo Postproducción, Modernización de la Flota Pesquera y Racionalización del Esfuerzo Pesquero, y Recursos Genéticos.
<b>Concurrencia<sup>8</sup></b>	Agrícola, Ganadero, Pesca y Activos Productivos Tradicional.

Fuente: SAGARPA, 2011b.

Para los Componentes en concurrencia las IE son los gobiernos de las entidades federativas, y las UR son distintas para cada uno de ellos: la Dirección General de Fomento a la Agricultura de la SAGARPA en el caso del Componente Agrícola, la Coordinación General de Ganadería de la SAGARPA para el Componente Ganadero, y la Dirección General de Organización y Fomento de la CONAPESCA para el Componente Pesca.

De acuerdo a los Artículos 9, 10 y 11 de las ROP 2012, los Componentes Agrícola, Ganadero y Pesca mantienen el mismo objetivo que el Programa, el cual se concreta a través del apoyo subsidiario a la inversión en bienes de capital para la producción primaria. Los conceptos de apoyo ofrecidos por cada uno de los Componentes son los siguientes (Cuadro 4):

6. SAGARPA, 2011a.

7. SAGARPA, 2011a.

8. Para fines de la presente evaluación, únicamente se consideraron los Componentes Agrícola, Ganadero y Pesca, por lo que el término usado en este informe “Componentes en concurrencia” sólo hace referencia a esos tres y no incluye el de Activos Productivos Tradicional.

## CUADRO 4. CONCEPTOS DE APOYO QUE OFRECEN LOS COMPONENTES EN CONCURRENCIA DEL PAIEI

COMPONENTE	CONCEPTOS DE APOYO
<b>Agrícola</b>	<p>Maquinaria y equipo (incluye la necesaria para la realización de actividades de producción primaria agrícola).</p> <p>Infraestructura (incluye todo tipo de construcciones o rehabilitaciones que sean parte de un proyecto productivo ligado a la producción primaria agrícola).</p> <p>Material vegetativo (incluye material vegetativo para plantaciones agrícolas perennes).</p> <p>Sistemas de riego tecnificados.</p> <p>Tractores.</p> <p>Inversión en infraestructura y equipamiento bajo el sistema de agricultura protegida.</p> <p>Paquetes tecnológicos.</p>
<b>Ganadero</b>	<p>Adquisición de sementales, semen y embriones para las distintas especies animales (incluye la adquisición de colmenas, abejas reina y núcleos de abejas).</p> <p>Infraestructura, mejoras en agostaderos y praderas, conservación y manejo de áreas forrajeras y de apacentamiento y maquinaria y equipo nuevo para la producción primaria.</p> <p>Paquetes tecnológicos.</p>
<b>Pesca</b>	<p>Maquinaria y equipo.</p> <p>Infraestructura e instalaciones.</p>

Fuente: SAGARPA, 2011b.

### 2.3 MONTO DE PRESUPUESTO ASIGNADO

De acuerdo con la base de datos del avance financiero de los recursos en concurrencia 2012 de la SAGARPA, al 1° de marzo de 2013, el presupuesto federal originalmente convenido con las entidades federativas para el Programa correspondía a \$2,868.5 millones

de pesos, de los cuales hasta esa fecha se han pagado \$2,849.9 millones de pesos (99%). En comparación con el presupuesto 2011, los recursos del PAIEI sufrieron una reducción de 48% para el ejercicio 2012 (Cuadro 5).



## CUADRO 5. PRESUPUESTO FEDERAL PARA LOS COMPONENTES EN CONCURRENCIA DEL PAIEI

COMPONENTE	PRESUPUESTO 2011		PRESUPUESTO 2012	
	CONVENIDO (PRESUPUESTO MODIFICADO)	EJERCIDO (PAGADO)	CONVENIDO (PRESUPUESTO MODIFICADO)	EJERCIDO (PAGADO)
<b>Agrícola</b>	2,749.3	2,735.2	1,572.3	1,707.8
<b>Ganadero</b>	2,260.1	2,260.1	1,024.4	901.1
<b>Pesca</b>	508.2	507.9	271.8	241.0
<b>Total concurrencia</b>	<b>5,517.6</b>	<b>5,503.2</b>	<b>2,868.5</b>	<b>2,849.9</b>

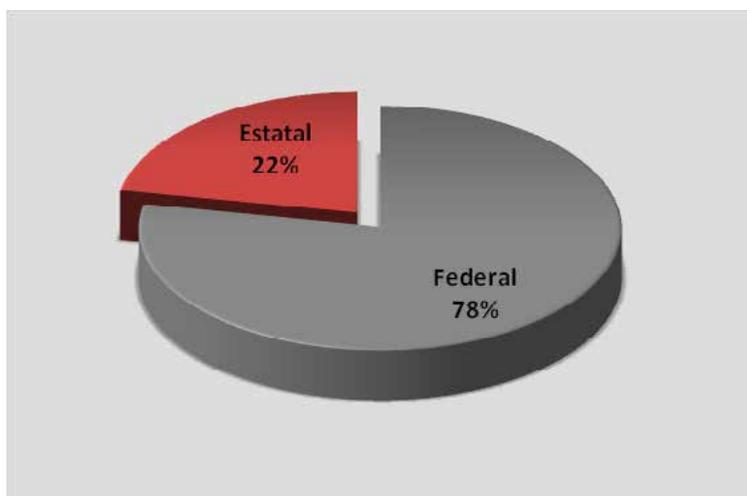
Nota: Cifras en millones de pesos corrientes.

Fuente: Elaboración a partir de la base de datos del avance financiero de recursos en concurrencia del presupuesto de la SAGARPA 2012, al 1° de marzo de 2013.

Si analizamos la proporción que guardan las fuentes de recursos convenidos en concurrencia del PAIEI, se observa que estos cumplen con lo establecido en la fracción II del Artículo 68 de las ROP 2012 (75% federal y 25% estatal); sin embargo, con base en la

última información presupuestal disponible, la proporción de las aportaciones difiere en cuanto a recursos pagados (Figura 2). El análisis sobre estas diferencias se ofrece en el Capítulo 3.

FIGURA 2. DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PAGADOS, POR FUENTE DE APORTACIÓN, DE LOS COMPONENTES EN CONCURRENCIA DEL PAIEI 2012



Fuente: Elaboración a partir de la base de datos del avance financiero de recursos en concurrencia del presupuesto de la SAGARPA 2012, al 1° de marzo de 2013.

# CAPÍTULO 3



ANÁLISIS DEL  
FUNCIONAMIENTO Y  
LA OPERACIÓN DEL  
PROGRAMA

### 3.1 ARREGLO INSTITUCIONAL PARA LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA

#### 1. ¿Cuáles son las principales instancias/dependencias y disposiciones normativas que conforman el arreglo institucional a través del cual se opera el Programa?

Las instancias/dependencias que conforman el arreglo institucional son principalmente las Unidades Responsables (UR) y las Instancias Ejecutoras (IE) de cada uno de los Componentes en concurrencia del PAIEI, mencionadas en las ROP 2012. Las UR de la

SAGARPA y de la CONAPESCA se auxilian de la Coordinación General de Delegaciones (CGD), y a nivel estatal la Instancia Ejecutora se encuentra representada por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO) o su equivalente en el estado (Cuadro 6).

**CUADRO 6. INSTANCIAS PARTICIPANTES EN EL ARREGLO INSTITUCIONAL DEL PAIEI**

COMPONENTE	UNIDAD RESPONSABLE	INSTANCIA EJECUTORA
<b>Agrícola</b>	Dirección General de Fomento a la Agricultura de la SAGARPA	SEDAGRO
<b>Ganadero</b>	Coordinación General de Ganadería de la SAGARPA	
<b>Pesca</b>	Dirección General de Organización y Fomento de la CONAPESCA	SEDAGRO, Secretaría de Pesca (o su equivalente)
<b>Transversal</b>	Coordinación General de Delegaciones de la SAGARPA	

Fuente: SAGARPA, 2011b.

Adicional a las instancias anteriormente mencionadas, a nivel federal y estatal participan otros actores que se involucran de forma transversal en el funcionamiento de los tres Componentes: Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS), Delegaciones Estatales de la SAGARPA, Comité Técnico del Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado (FOFAE), unidades dictaminadoras de las solicitudes de apoyo, y Delegaciones/Representaciones de la SEDAGRO, principalmente.

De acuerdo a la Fracción IV del Artículo 68 de las ROP 2012, el FOFAE debe estar integrado de manera paritaria por miembros

de la entidad federativa y de la Delegación Estatal de la SAGARPA, sin embargo, en algunos estados el Fideicomiso:

- Se encuentra integrado con organizaciones de la sociedad civil (caso Sinaloa).
- La CONAPESCA no se encuentra debidamente representada, ya que la Subdelegación de Pesca, no participa del mismo modo que lo hacen otras Subdelegaciones de la SAGARPA (caso Jalisco<sup>9</sup>).

El arreglo institucional varía en cada entidad federativa, pero en general las instancias anteriormente mencionadas intervienen de

9. Posiblemente esto se deba a que el Reglamento Interno de las Subdelegaciones de la CONAPESCA aún no se ha modificado, por lo que normativamente dicha área debe continuar trabajando bajo el esquema de años anteriores.

la siguiente manera: el CEDRS establece las grandes líneas estratégicas de la política pública agropecuaria del estado; posteriormente los poderes ejecutivos federal y estatal, representados por la SAGARPA y la SEDAGRO acuerdan y firman los términos del Convenio de Coordinación (incluido el Anexo Técnico); la SEDAGRO y la Delegación Estatal de la SAGARPA elaboran el Anexo de Ejecución (AE), lo revisan la Coordinación General de Delegaciones (CGD) y la Unidad Responsable (UR), lo signan nuevamente los poderes ejecutivos federal y estatal, representados por los Secretarios de la SAGARPA y de la SEDAGRO; la Mecánica Operativa (MO<sup>10</sup>) la elabora la SEDAGRO, la revisa la Delegación Estatal de la SAGARPA y

posteriormente se aprueba por el Comité Técnico del FOFAE.

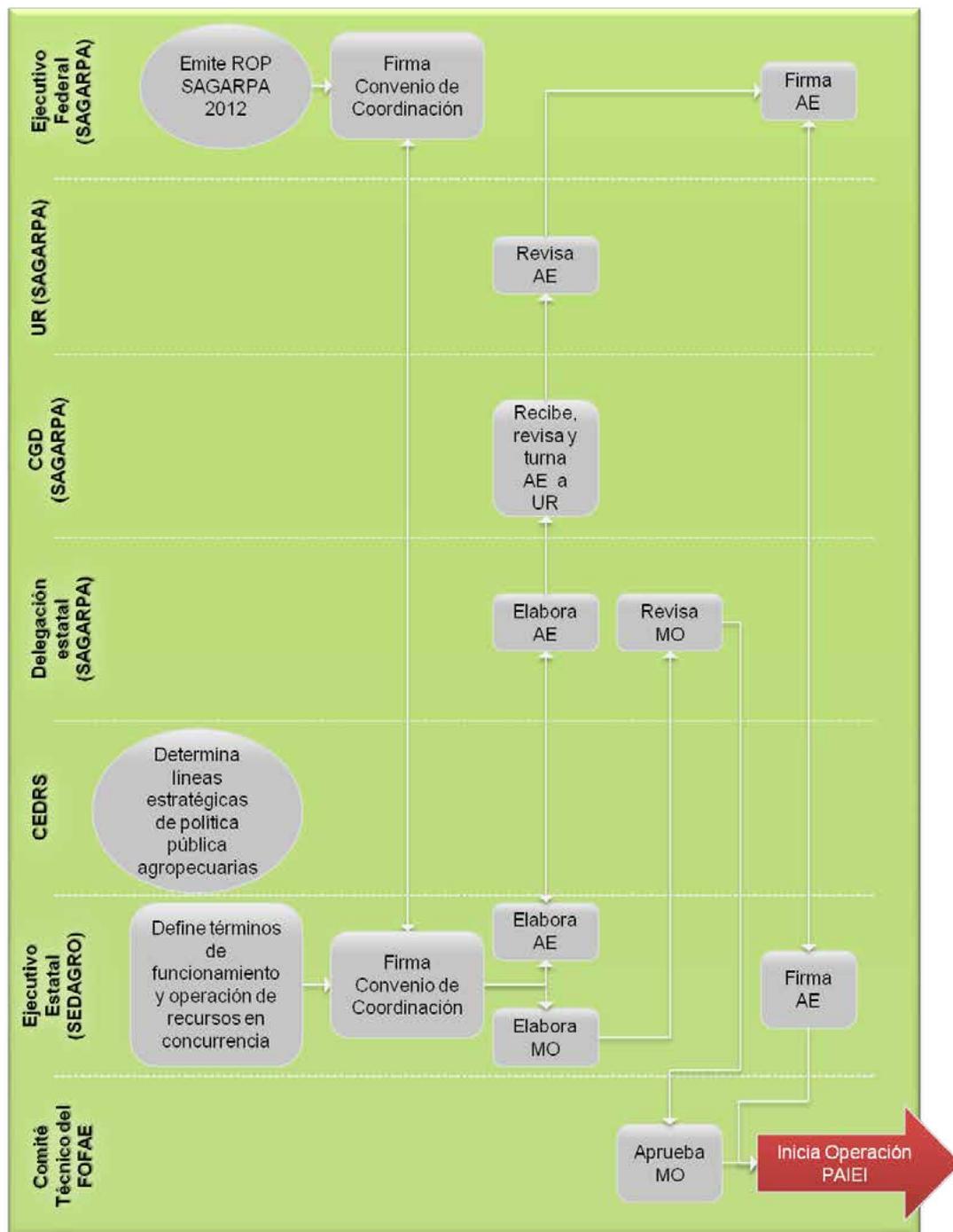
En la Figura 3 se muestra un diagrama en el cual se esquematiza la relación entre las principales instancias/dependencias involucradas en la generación de los instrumentos jurídicos que norman el funcionamiento del Programa.

Si bien las MO son necesarias para que la IE inicie la operación del PAIEI (pues de ello depende el envío de la primera ministración federal), no así con los AE, las ROP 2012 no hacen mención al respecto, y se entiende que algunas entidades (Puebla) iniciaron operaciones sin haber firmado dicho documento.



10. La revisión del Anexo de Ejecución consiste en verificar que éste cumpla con lo establecido en la normatividad y en el Convenio de Coordinación, pero no se realizan observaciones sobre la distribución del recurso entre Componentes o entre conceptos de apoyo. En cuanto a la MO, en caso de que la IE decida cambiar la Cédula de calificación contenida en la Tabla 1 del Anexo XLIII de las ROP 2012, las MO deben enviarse a la UR correspondiente para que valide la modificación.

FIGURA 3. ARREGLO INSTITUCIONAL DEL PAIEI



Fuente: Elaboración a partir de los documentos normativos del Programa.

Los principales instrumentos jurídicos que norman el proceso de ejecución de los Componentes en concurrencia del PAIEI se presentan en el Cuadro 7.

**CUADRO 7. PRINCIPALES INSTRUMENTOS JURÍDICOS QUE NORMAN LA EJECUCIÓN DEL PAIEI**

INSTRUMENTO	DESCRIPCIÓN
<b>Presupuesto de Egresos de la Federación 2012</b>	Fracción VI del Artículo 43. Determina los conceptos de apoyo del PAIEI en concurrencia, establece: procedimiento de planeación/programación de recursos, distribución de fuentes de financiamiento (federal 75% y estatal 25%); aspectos generales de los Convenios de Coordinación; papel del FOFAE; supervisión y evaluación de los Programas de la SAGARPA; porcentajes máximos de apoyo; condiciones para el ejercicio de los recursos; responsables en el monitoreo de la MIR del PAIEI. Anexo 8A. Determina el presupuesto asignado en concurrencia para cada una de las entidades federativas.
<b>ROP 2012</b>	Establece las reglas bajo las cuales operará cada uno de los Componentes en concurrencia del PAIEI. Anexos para Componentes en concurrencia del PAIEI: IV, V, XLII, XLIII y XLVIII.
<b>Convenio de Coordinación</b>	Establece las bases de coordinación entre la SAGARPA y la SEDAGRO, para llevar a cabo acciones conjuntas en el ámbito del desarrollo rural, entre las que se encuentran la operación de los Componentes en concurrencia del PAIEI. Determina las aportaciones federal y estatal, así como la distribución de recursos para cada uno de los Componentes del PAIEI (Anexo Técnico), establece el calendario de ministraciones de los recursos, así como las instancias que fungirán como ventanillas.
<b>Anexo de Ejecución</b>	Determina metas y distribución de los recursos por concepto de apoyo, así como los mecanismos de control operativo y financiero.
<b>Mecánica Operativa</b>	Describe acciones concretas que se llevarán a cabo para la operación de los Componentes en concurrencia, especificando tiempos y Unidades Responsables en cada etapa del proceso.
<b>Procedimiento para la Supervisión</b>	Establece los criterios generales y las actividades para realizar la supervisión de los programas y Componentes establecidos en las ROP 2012.

Se considera que el dispositivo institucional no es el idóneo para lograr una operación eficiente y eficaz de los Componentes en concurrencia del PAIEI, debido a que: a) la CONAPESCA no siempre se encuentra representada e integrada en el funcionamiento y la operación del PAIEI; b) el arreglo institucional no está diseñado para lograr una Gestión basada en Resultados; c) en la normatividad existen vacíos de información

respecto a algunos instrumentos como las Mecánicas Operativas y los Anexos de Ejecución; y d) se encuentran diferencias importantes entre lo establecido en la normatividad y la instrumentación de los Componentes, como la falta de cumplimiento en el calendario de ministraciones, los estados operan de forma distinta a lo establecido en sus MO, la supervisión no se realiza con oportunidad, entre otras.

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

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

**Respuesta: Sí.**

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

Las funciones de las instancias participantes (UR e IE) están definidas de forma clara en las ROP 2012 y en los Convenios de Coordinación, pero no de forma completa, ya que no se hace referencia sobre las facultades y obligaciones que deben observar tanto la IE, como la UR, en los siguientes asuntos clave:

- Empleo de la Cédula de calificación u otros criterios técnicos, en la priorización y asignación de los recursos.
- Elaboración, revisión y aplicación de las MO.

En la normatividad aplicable al Programa las funciones no se encuentran definidas de manera tal que contribuyan a una orientación hacia resultados del Programa. Si bien las ROP 2012 hace referencia a los conceptos que integran un ciclo de GbR, no vincula claramente etapas claves del mismo, como por ejemplo, no se establece cómo debe llevarse a cabo un proceso de planeación

de los Componentes en concurrencia del PAIEI, y cómo este proceso debe reflejarse en la programación presupuestal (Anexos Técnico y de Ejecución del Convenio de Coordinación), en los criterios técnicos de priorización y asignación de recursos, y en la articulación con otros programas de fomento productivo. Asimismo, tampoco existe una correspondencia entre las funciones definidas en las ROP 2012 y las actividades de la MIR, por lo que no queda claro cómo la realización de las primeras garantizan el logro de objetivos a nivel de los Componentes, el Propósito y el Fin.

No todas las funciones que se definen en la normatividad son cumplidas en tiempo y forma por las instancias participantes, en general en algunos estados se observó lo siguiente (Cuadro 8 y Cuadro 9):

## CUADRO 8. FUNCIONES QUE LA INSTANCIA EJECUTORA NO CUMPLE EN TIEMPO Y FORMA

FUNCIÓN NO CUMPLIDA EN TIEMPO Y FORMA	REFERENCIA NORMATIVIDAD
<b>No cuenta con un programa de trabajo de los Componentes.</b>	Fracción XX del Artículo 64 de las ROP 2012.
<b>No aporta su recurso de acuerdo a lo establecido en el calendario de ministraciones de los Convenios de Coordinación.</b>	Calendario de ministraciones del Convenio de Coordinación de cada entidad federativa.
<b>La información no se registra en el SURI con oportunidad o se registra de manera incorrecta.</b>	Fracción VIII del Artículo 65 y Fracción VII del Artículo 68 de las ROP 2012.
<b>La selección de beneficiarios no se lleva a cabo en apego a los resultados del dictamen, debido principalmente a que para la IE no existe claridad sobre la relación que debe guardar “una calificación con base en parámetros aplicables”.</b>	Inciso b de la Fracción II del Artículo 4 de las ROP 2012.
<b>La entrega de los apoyos no se realiza en forma oportuna, debido a contratiempos registrados en: ventanillas, dictaminación y ministración del recurso estatal.</b>	Fracción IX del Artículo 68 de las ROP 2012.
<b>No actualiza la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa.</b>	Fracción XIII del Artículo 68 de las ROP 2012.

Fuente: SAGARPA, 2011b.

## CUADRO 9. FUNCIONES QUE LA UNIDAD RESPONSABLE NO CUMPLE EN TIEMPO Y FORMA

FUNCIÓN NO CUMPLIDA EN TIEMPO Y FORMA	REFERENCIA NORMATIVIDAD
<b>No define los procedimientos o lineamientos operativos para operar los Componentes.</b>	Fracción III del Artículo 62 y Fracción I del Artículo 63 de las ROP 2012.
<b>No propone la alineación de los apoyos derivados de recursos en concurrencia para evitar duplicidades.</b>	Fracción III del Artículo 63 de las ROP 2012.
<b>La supervisión no se lleva a cabo con oportunidad, ya que se realiza después de que el proceso de operación del PAIEI ha concluido, cuando debe llevarse a cabo durante la operación del mismo.</b>	Sección IV del Procedimiento para la supervisión.

Fuente: SAGARPA, 2011b.

Finalmente, es importante señalar que en las ROP 2012 no se establecen tiempos límites dentro de los cuales debe ejecutarse cada etapa de operación del PAIEI, por lo que en algunos casos no es posible determinar si las funciones se cumplieron en tiempo.

En suma, el ordenamiento jurídico que norma la ejecución del PAIEI, no contempla todas las funciones clave (facultades y

obligaciones) de las instancias involucradas en el funcionamiento y la operación del Programa, y dado que existen diferencias entre lo establecido en las ROP 2012 y lo que se observa en la instrumentación de los Componentes, se considera que la definición de las funciones y nivel de cumplimiento de las mismas no son congruentes con una orientación de los Programa hacia el logro de resultados.

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

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

**Respuesta: No.**

Las instancias involucradas en la operación del Programa en los estados no cuentan con la capacidad institucional requerida para una implementación eficiente y eficaz, la respuesta se sustenta en dos aspectos importantes:

- I. Las Instancias Ejecutoras no cuentan con una estructura territorial tal que les permita una atención cercana y oportuna a la población objetivo.
- II. El personal de las Instancias Ejecutoras no es suficiente en cantidad.

La mezcla de estos dos aspectos afectan principalmente dos etapas del circuito operativo del PAIEI: la recepción de solicitudes en ventanilla y la dictaminación de las solicitudes.

Por lo general, la Instancia Ejecutora cuenta con una estructura administrativa territorialmente limitada –comparando con la SAGARPA (DDR y CADER)-, lo cual dificulta la etapa inicial del proceso de operación del Programa. Si bien algunas IE subsanaron esta deficiencia optando por establecer Convenios de Colaboración

con los ayuntamientos, algunas dificultades subsistieron, las cuales se explican a continuación.



Independientemente de quién haya fungido como ventanilla (SEDAGRO a través de sus oficinas regionales o los ayuntamientos), se reporta que el personal que recibió y registró las solicitudes en el SURI no se encontraba debidamente capacitado y era insuficiente, lo cual generó problemas como: recepción de solicitudes que no correspondían al

PAIEI o que no cumplieran con los requisitos (documentación completa), registro de información errónea en el SURI (si es que aplicaba el registro en ventanilla), y pérdida de expedientes, por mencionar algunos.

Asimismo, la insuficiencia de personal llevó a que las Instancias Ejecutoras contrataran personal temporal para el proceso de dictaminación, pero se observó que dichas personas no contaban con la experiencia, la capacidad técnica y la capacitación adecuada para llevar a cabo una tarea tan especializada como lo es la calificación y valoración de la pertinencia de los proyectos de inversión.

Otro aspecto relevante sobre las instancias que fungieron como ventanillas, es la limitada disponibilidad de recursos materiales, como equipo de cómputo, conectividad (teléfono e Internet), y medios de transporte. La insuficiencia de equipo de cómputo repercute en que en algunos lugares no es posible la instalación del SURI y por tanto tampoco se realiza el registro de solicitudes en dicho sistema. Por su parte la falta de medios de

transporte, limita la verificación directa de los apoyos otorgados, y si bien dicha actividad siempre se concreta, esto responde a que en algunos estados los técnicos tienen que poner de sus propios recursos para llevar a cabo dicha tarea, o se hacen eventos masivos de entrega de apoyos y de firma de actas de entrega-recepción, como sucede en el estado de Chiapas para la entrega de algunos conceptos de apoyo.

Las Instancias Ejecutoras consideran que las deficiencias en su capacidad institucional podrían ser subsanadas si dispusieran de una mayor proporción de los gastos de operación del Programa, ya que actualmente comparten dicho gasto en partes iguales con las Delegaciones Estatales de la SAGARPA, siendo que éstas tienen una menor carga de trabajo en relación con la operación de los apoyos. De acuerdo al inciso b) del Artículo 76 de las ROP 2012, tanto las Delegaciones Estatales de la SAGARPA, como las entidades federativas, pueden disponer cada una, hasta un 2% del presupuesto del PAIEI, para los siguientes conceptos (Cuadro 10):

**CUADRO 10. CONCEPTOS DE GASTOS DE OPERACIÓN PARA RECURSOS EN CONCURRENCIA**

ENTIDAD	CONCEPTO
<b>Delegaciones Estatales de la SAGARPA</b>	Operación, seguimiento, supervisión y PDI (incluye PAP <sup>11</sup> ).
<b>Entidades federativas</b>	Operación y seguimiento.

Fuente: SAGARPA, 2011b.

En lo que corresponde a los tres Componentes en concurrencia del PAIEI, en la mayoría de los casos se observó que las Delegaciones Estatales de la SAGARPA

únicamente realizan actividades de supervisión, mientras que las SEDAGRO tienen a su cargo el resto del proceso operativo del Programa.

11. Programa de Desarrollo Institucional (PDI) en Delegaciones Estatales de la SAGARPA, DDR y CADER; incluye Programa de Atención al Productor (PAP).

**4. ¿Existe al interior de la SEDAGRO (o su equivalente) en los gobiernos estatales un área responsable única, designada formalmente, que conduzca de manera articulada las acciones de los distintos Componentes del Programa (Agrícola, Ganadero y Pesca) y que sea responsable del logro de sus objetivos, indicadores y metas en cada estado?**

- a) Existe un área única encargada de coordinar las acciones de los Componentes del Programa, pero no está designada formalmente al interior de la Instancia Ejecutora.
- b) Existe un área única encargada de coordinar las acciones de los Componentes del Programa y se encuentra designada formalmente al interior de la Instancia Ejecutora.
- c) Dicha área tiene atribuciones suficientes para conducir la operación del Programa hacia el logro de sus objetivos.
- d) Además, en el área en cuestión existe evidencia documentada sobre los resultados alcanzados.

**Respuesta: No.**



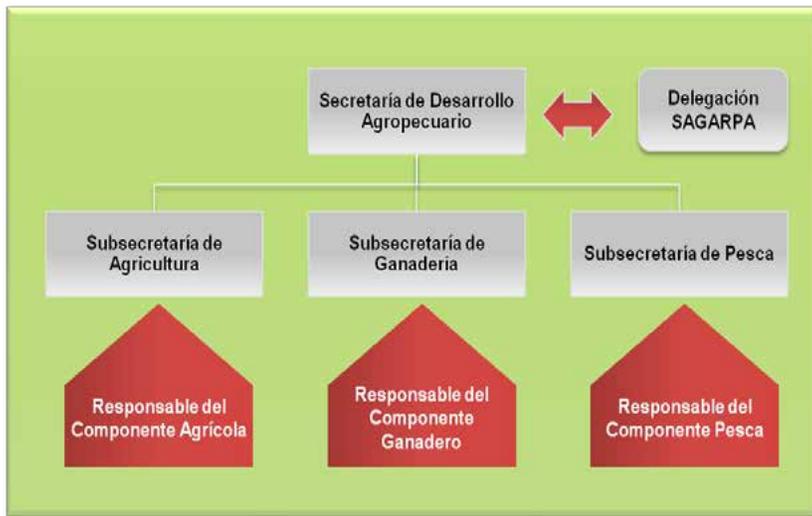
Al interior de las IE no existe un área responsable única, que conduzca de manera articulada las acciones de los distintos Componentes del Programa. En este sentido, tampoco existe un área en las Instancias Ejecutoras que sea responsable del logro de los objetivos, indicadores y metas del PAIEI.

Lo anterior responde a que la compactación programática del PAIEI (rediseño) no estuvo acompañada de una reestructura institucional, ni de la propia SAGARPA, ni de la SEDAGRO, que creara una instancia coordinadora de los Componentes del Programa. Ello ocurre, porque en la práctica la operación del PAIEI carece de un enfoque hacia resultados, por lo que las IE no consideran necesario tener un área que planea, coordine y monitoree los resultados de los tres Componentes en concurrencia.

Al igual que a nivel federal, en las entidades federativas, cada uno de los Componentes del PAIEI es operado de forma independiente por distintas áreas de las IE. Si bien la organización institucional difiere entre un estado y otro, en general es posible observar el siguiente organigrama (Figura 4).



FIGURA 4. ORGANIGRAMA TIPO DE UNA SEDAGRO, EN RELACIÓN A LAS ÁREAS QUE OPERAN EL PAIEI



Cada área responsable del Componente define las metas que deberán incluirse en los Anexos Técnicos del Convenio de Coordinación, elabora la convocatoria que le corresponde y lleva a cabo la dictaminación de las solicitudes.

En algunos estados (Sinaloa, Jalisco, Colima, entre otros), existe un área que administra los programas en concurrencia; se trata de estructuras que se habían creado

originalmente para gestionar los programas de Alianza para el Campo. No obstante, las actividades de dichas instancias se acotan a la administración de los recursos de todos los programas en concurrencia y al seguimiento físico-financiero del ejercicio de los mismos, por lo que la conducción del PAIEI y la responsabilidad del logro de objetivos quedan fuera de su competencia.



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

Considerando el flujo completo de transferencia de recursos de los Componentes en concurrencia del PAIEI (Figura 5) se observaron problemas en las siguientes etapas:

- I. Las ministraciones correspondientes a la aportación estatal no se realizan conforme a los tiempos establecidos en el calendario de ejecución del Convenio de Coordinación (Guerrero, Sinaloa y Jalisco).
- II. La segunda y subsecuentes ministraciones federales no se efectúan conforme al calendario, porque:
  - \* La Instancia Ejecutora no ejerce y paga el 70% de la primera aportación federal, ni registra la información en tiempo en el SURI.
  - \* Este primer retraso, genera un subejercicio para la SAGARPA<sup>12</sup>, lo que provoca que la SHCP congele

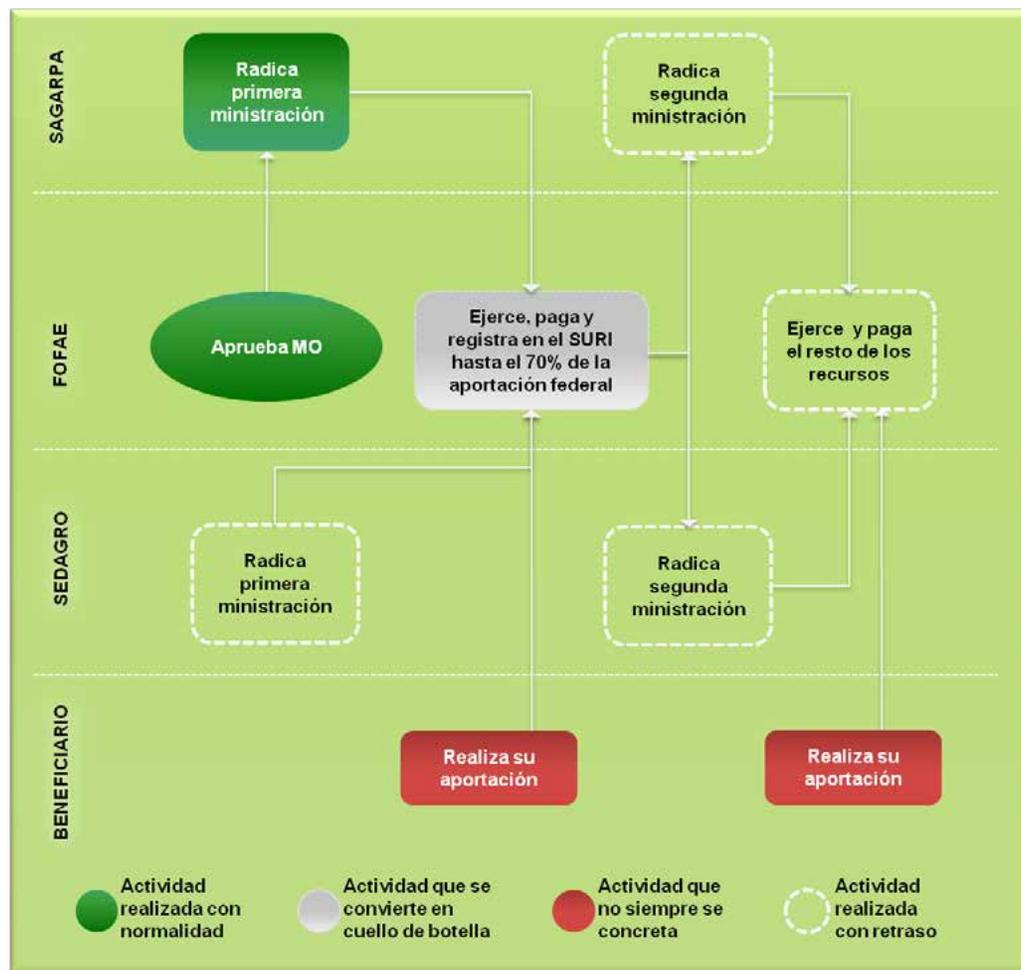
los recursos y, por un tiempo, estos ya no están disponibles para concretar la segunda y tercera ministración federal. En algunos casos, el desfase llega a generar incluso recortes presupuestales.

- III. El pago a beneficiarios no siempre se concreta, debido a que estos en ocasiones no cuentan con los recursos suficientes para cubrir su aportación.
- IV. El pago de los apoyos a beneficiarios se demora; en algunos casos se efectuó después del último día de noviembre de 2012 (fecha límite señalada en las ROP 2012), por la insuficiencia de recursos (retraso en ministraciones estatales) y debido a cuellos de botella observados en algunas etapas del proceso operativo del PAIEI: registro de información en el SURI y dictaminación de solicitudes de apoyo, principalmente.

---

12. Este subejercicio se valora con base en el calendario de ministraciones establecido por la Dirección General de Programación, Presupuesto y Finanzas (antes Dirección General de Eficiencia Financiera y Rendición de Cuentas) de la SAGARPA, el cual se elabora con referencia en los calendarios de ejecución contenidos en los Convenios de Coordinación que la SAGARPA firma con cada entidad federativa.

**FIGURA 5. FLUJO DE RECURSOS DE LOS COMPONENTES EN CONCURRENCIA DEL PAIEI**



Durante las visitas realizadas a los estados (entre diciembre de 2012 y marzo de 2013), se constató que en algunas entidades federativas las Instancias Ejecutoras aún continuaban efectuando el pago a beneficiarios, siendo que habían reportado ante la SAGARPA el ejercicio total de los recursos.

Lo anterior se debe a que en los Convenios de Coordinación se establece que el gobierno

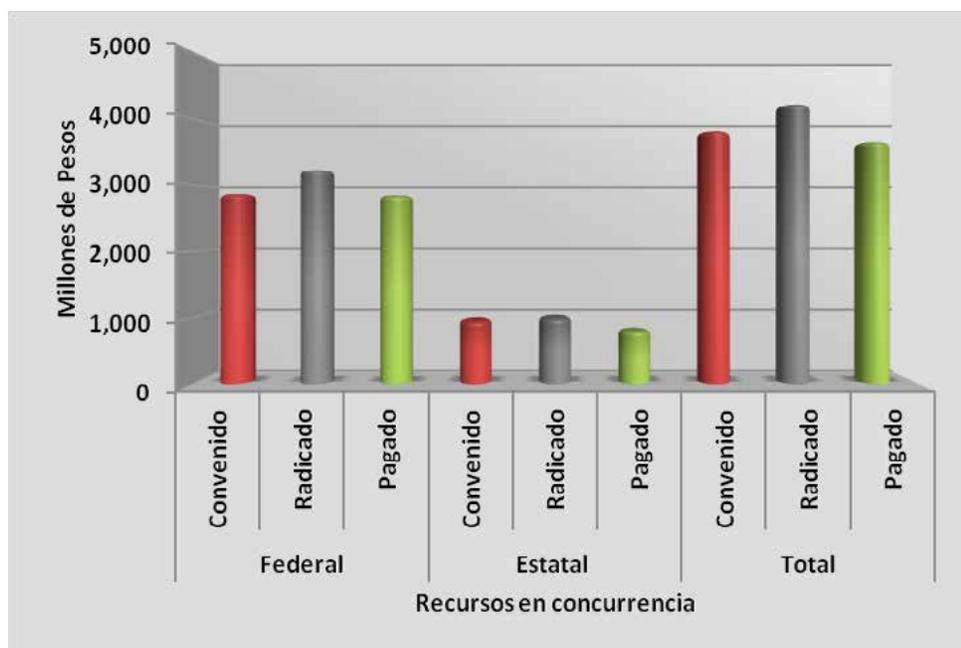
del estado debe reintegrar a la TESOFE (por conducto de la SAGARPA), los recursos de origen federal, más los intereses generados, que no se hubieran efectivamente devengado al 31 de diciembre del año fiscal correspondiente, en los términos del Artículo 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 176 de su Reglamento.

Esta disposición normativa, ha llevado a que el FOFAE, en algunas entidades federativas, realice cierres virtuales del ejercicio fiscal y genere subcuentas (cuentas espejo) para transferir los recursos que aún no se han ejercido, pero que corresponden a solicitudes dictaminadas como positivas y autorizadas por el Comité Técnico de dicho Fideicomiso.

Con base en los informes presupuestales entregados por la SAGARPA, se compararon los recursos totales convenidos, los radicados y los pagados, sobre lo cual llaman la atención dos aspectos (Figura 6 y Figura 7):

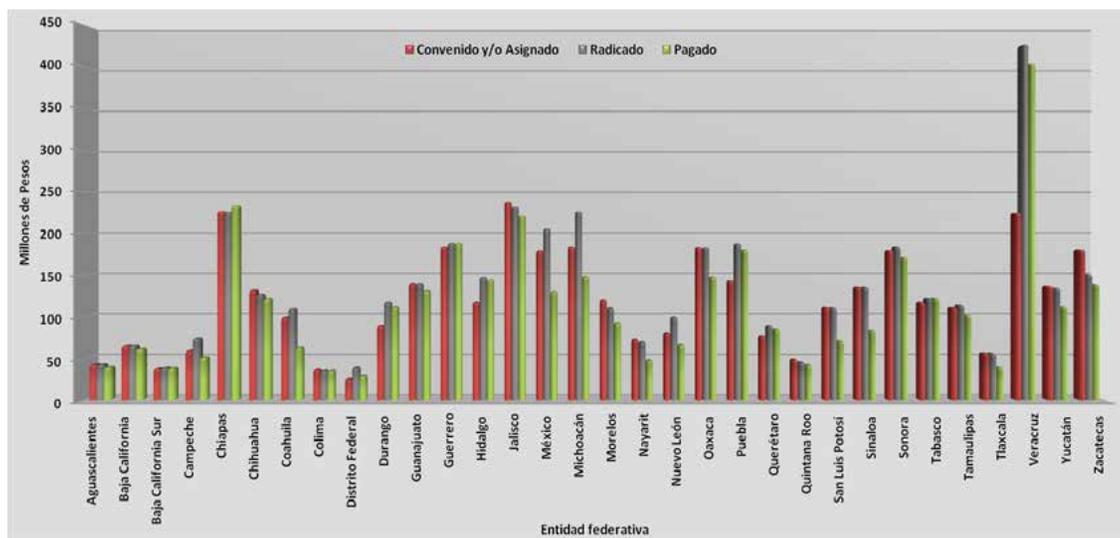
- En casi la mitad de las entidades federativas es posible observar que el presupuesto radicado es menor que el convenido, lo cual sugiere que el retraso en el ejercicio del recurso derivó en recortes presupuestales.
- Para marzo de 2013, el recurso total pagado aún es menor que el recurso total radicado; llama la atención que en estados como Campeche, Coahuila, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí y Sinaloa, el ejercicio del presupuesto radicado no alcanza el 70%.

**FIGURA 6. RECURSOS TOTALES CONVENIDOS, RADICADOS Y PAGADOS DE LOS COMPONENTES EN CONCURRENCIA DEL PAIEI 2012**



Fuente: Elaboración a partir de la base de datos del avance financiero de recursos en concurrencia del presupuesto de la SAGARPA 2012, al 1º de marzo de 2013.

**FIGURA 7. RECURSOS CONVENIDOS, RADICADOS Y PAGADOS POR ENTIDAD FEDERATIVA, DE LOS COMPONENTES EN CONCURRENCIA DEL PAIEI 2012**



Fuente: Elaboración a partir de la base de datos del avance financiero de recursos en concurrencia del presupuesto de la SAGARPA 2012, al 1º de marzo de 2013.

En general, es posible observar que la presencia de problemas en la transferencia de recursos genera retrasos en el pago a beneficiarios y en algunas entidades federativas también provoca recortes presupuestales, lo cual impacta negativamente en la cobertura deseada de la población objetivo.

La consecuencia principal del desfase en el pago de los apoyos es el impacto negativo en el desarrollo de los proyectos de las UER, ya que posiblemente el recurso esté llegando de forma tardía en relación al ciclo biológico-productivo de algunos cultivos y especies pecuarias, o a la oportunidad de mercado a partir de la cual se solicitó el apoyo.

Por otra parte, respecto al Programa de Acciones en Concurrencia con las Entidades Federativas en Materia de

Inversión, Sustentabilidad y Desarrollo de Capacidades (Programa VI), no se observó que su implementación hubiese contribuido a la solución de los problemas mencionados líneas arriba. El Programa VI, en realidad no constituye un Programa en sentido estricto, pues consiste más bien en una forma de operación cuyo ejercicio se reduce a cuestiones administrativas (transferencia de recursos), donde la Coordinación General de Delegaciones de la SAGARPA consolida los montos de los Componentes en concurrencia del PAIEI, sustituyendo algunas de las responsabilidades que anteriormente tenían las UR.

Desafortunadamente, no fue posible realizar una valoración completa sobre las implicaciones del Programa VI en relación a la eficiencia de los procesos operativos del PAIEI ya que adicionalmente a la información

contenida en el Artículo 46 de las ROP 2012, no existe evidencia que documente sus objetivos, estrategias y acciones.

### 3.2 PLANEACIÓN DE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA

#### 6. ¿Se han llevado a cabo procesos participativos de planeación del Programa que incluyan a los distintos actores involucrados en la operación de los Componentes?

En ninguno de los estados visitados se llevaron a cabo procesos de planeación del PAIEI; sin embargo, los funcionarios entrevistados, tanto en las IE, como en la Delegación Estatal de la SAGARPA, argumentan haber llevado a cabo un proceso de planeación, haciendo referencia al Planea 2012.

El Planea surge para dar cumplimiento a lo estipulado en la Fracción XIX del Artículo 68 de las ROP 2012, el cual establece que la SAGARPA y las entidades federativas en el mes de junio deben realizar un ejercicio de planeación que permita determinar las prioridades y líneas estratégicas a atender en el siguiente ejercicio presupuestal. No obstante, en la práctica dicho proceso refiere a un ejercicio anual de programación presupuestal, que cada año lleva a cabo la SAGARPA y las

entidades federativas, bajo la coordinación de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA), cuyo resultado lo integra la SAGARPA en el Anexo 8A del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del siguiente año.

Debido a que no se tuvo acceso a evidencia documental que permitiera conocer la metodología a partir de la cual la SAGARPA, a través de la AMSDA, llevó a cabo el Planea 2012, no es posible valorar la pertinencia de los resultados de dicho ejercicio. Sin embargo, de acuerdo a las entrevistas realizadas en algunos estados, se registra lo siguiente respecto al Planea:

- No constituyó un proceso participativo de planeación del Programa ni fue parte del proceso de planeación de la política agropecuaria del estado.
- No existe evidencia de que el ejercicio del Planea 2012 haya considerado los instrumentos de planeación sectorial estatal existentes, por lo que no resulta claro hasta qué grado estos hayan sido abordados.
- El resultado del Planea 2012 responde a una dinámica inercial, basada en la asignación de presupuesto de años anteriores, o demandas de apoyos previamente observadas.



También es importante comentar que las Unidades Responsables de la SAGARPA de cada uno de los Componentes del PAIEI no participaron en el ejercicio del Planea 2012, por lo que no existe certeza de que durante dicho ejercicio se haya buscado concurrir la estrategia nacional con las estatales, tal y como se venía haciendo anteriormente.

En relación con la MIR estatal del PAIEI, se observó que su formulación no corresponde a un ejercicio de planeación. El proceso que se llevó a cabo para la integración de cada una de las MIR estatales carece de las características propias de un proceso de planeación participativa, por las siguientes razones:

- En su elaboración no participaron los distintos actores involucrados en la operación del PAIEI.
- El diseño de las MIR estatales partió de la MIR nacional y de las ROP 2012, y no contempló todo el proceso de la Metodología de Marco Lógico: análisis de involucrados, análisis de problemas, análisis de objetivos y análisis de alternativas.

Aun cuando en las entidades federativas existen valiosos instrumentos de planeación (PED y PSED), no se ha logrado que estos se concreten en torno a una planificación del PAIEI. En general se observa que para las IE la planeación no es un proceso importante para la gestión del Programa, debido principalmente a que éste opera bajo un enfoque de demanda y al carácter clientelar con el que algunas entidades federativas asignan los recursos.

La principal implicación de que los Componentes en concurrencia del Programa carezcan de un proceso de planeación, es que el PAIEI no opera con un enfoque orientado

a resultados. La ausencia de objetivos, estrategias y metas de mediano y largo plazo para el PAIEI a nivel estatal, combinado con una gestión con enfoque de demanda, hace que el Programa opere sin rumbo, por lo que no existe oportunidad de que el PAIEI se constituya como una herramienta efectiva para el logro de los objetivos estatales, perdiendo por tanto la efectividad de los resultados.



**7. ¿Es posible verificar la alineación entre los distintos instrumentos de planeación relacionados con el Programa, es decir, existe congruencia entre el plan de trabajo<sup>13</sup> del Programa, el Anexo de Ejecución, la MIR y el Programa de Desarrollo Sectorial, entre otros?**

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

**Respuesta: Sí.**

NIVEL	CRITERIO
1	La alineación entre instrumentos de planeación del Programa responde a la primera de las características establecida (a).

A nivel nacional, el análisis de alineación entre instrumentos de planeación relacionados con el PAIEI se llevó a cabo únicamente a partir de la MIR del PAIEI 2012 y el PSDAP 2007-2012, ya que el Programa no cuenta con un plan de trabajo; sin embargo, es importante considerar las limitaciones que ofrece el análisis, dado que la MIR del PAIEI no contempla los Componentes en concurrencia considerados en esta evaluación y que establecen las ROP 2012.

Con base en el Cuadro 11, es posible observar que existe alineación parcial entre ambos instrumentos, en específico en lo que corresponde a estrategias: los Componentes de la MIR, en este caso considerados estrategias del PAIEI<sup>14</sup>, ofrecen apoyo subsidiario a algunos de los insumos competitivos que la estrategia 3.3 del PSDAP desea promover.



13. Se refiere al documento que contiene, en forma ordenada y coherente, los objetivos, indicadores y metas, así como las estrategias, responsables, esquemas de coordinación, presupuestos y mecanismos que permiten orientar las acciones del Programa hacia el logro de sus resultados. Un plan es un instrumento dinámico sujeto a modificaciones en sus Componentes en función de la evaluación periódica de los resultados alcanzados en los tiempos previstos.

14. De acuerdo a la Metodología de Marco Lógico, los Componentes son los medios necesarios para el logro del Propósito, por tanto es posible que se consideren como estrategias.

**CUADRO 11. ALINEACIÓN ENTRE INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN DEL PAIEI A NIVEL NACIONAL**

CONCEPTO	MIR DEL PAIEI 2012	PSDAP 2007-2012
<b>Objetivos</b>	Propósito: Productores del medio rural y pesquero incrementan la capitalización de sus unidades económicas.	Objetivo 3: Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, promoviendo los procesos de agregación de valor y la producción de bioenergéticos.
<b>Estrategias</b>	Indicadores del nivel de Componentes: C.1. Infraestructura productiva disponible para proyectos rurales y pesqueros en las Unidades Productivas. C.2. Maquinaria y equipo productivo disponible para los proyectos rurales y pesqueros de las Unidades Productivas. C.3. Material genético mejorado disponible para mayor eficiencia de las Unidades Productivas.	Estrategia 3.3. Promover el acceso a insumos Competitivos (en la descripción incluye maquinaria y equipo).
<b>Indicadores</b>	Indicadores del nivel de Propósito: Tasa de variación real en los activos en las unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas por el Programa. Porcentaje de unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas con activos incrementados.	Tasa media anual de crecimiento del PIB agroalimentario.
<b>Metas 2012</b>	<b>5%</b>	<b>3%</b>

Fuente: SAGARPA, 2011a y SAGARPA, 2007.

A nivel de objetivos el Propósito del PAIEI podría vincularse de manera indirecta con uno de los objetivos del PSDAP, pero en realidad no hay elementos comunes, y tampoco existe certeza de que la capitalización de las UER se traduzca en mejores ingresos de los productores, ya que esta última variable no sólo depende del nivel de activos, sino que responde a otros factores como condiciones del mercado (precios, barreras de entrada, etc.), estrategias de comercialización, empleo adecuado de la maquinaria y el equipo, por mencionar algunos. Situación similar sucede con los indicadores de ambos objetivos, no es posible establecer una relación entre ellos.

La débil alineación entre el PAIEI y el PSDAP se refleja en el hecho de que ambos instrumentos se encuentran alejados uno de otro en la cadena causa-efecto de un árbol de objetivos, es decir el objetivo que persiguen los Componentes en concurrencia del PAIEI se encuentran en un nivel muy bajo en relación a los objetivos establecidos en el PSDAP, situación que incluso ha llevado a recomendar que el PAIEI en su conjunto se deba considerar como Componente de un Programa<sup>15</sup>.

En cuanto al análisis efectuado para verificar la alineación entre instrumentos de planeación en las entidades federativas, éste se llevó a cabo entre tres documentos: la MIR estatal

15. FAO-SAGARPA, 2012b.



del PAIEI 2012, los Anexos de Ejecución y el Plan Estatal de Desarrollo o Plan Estatal de Desarrollo Sectorial (en caso de existir), ninguno de los estados visitados contaron con un plan de trabajo del PAIEI, de ahí que no se pudiera integrar en la valoración.

El análisis sobre alineación a nivel de los estados (Cuadro 12) muestra que existe

alineación parcial entre las MIR estatales y los Planes Estatales de Desarrollo, específicamente en el ámbito de las estrategias; pero llama la atención cómo algunas entidades federativas logran acotar sus estrategias a ciertos entregables, cultivos, especies pecuarias, etc., pero ello no se ve reflejado ni en el diseño de la MIR, ni en la integración de los Anexos de Ejecución.

**CUADRO 12. ALINEACIÓN ENTRE INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN DEL PAIEI DE ALGUNAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

ENTIDAD FEDERATIVA	INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN	ANÁLISIS DE ALINEACIÓN
<b>Chiapas</b>	Anexo de Ejecución (AE) MIR Plan Estatal de Desarrollo Sectorial (PEDS)	No se observan elementos de alineación entre los instrumentos de planeación disponibles.
<b>Guerrero</b>	AE MIR Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2011-2015	Existe alineación parcial entre la MIR y el PED en estrategias, sin embargo, en este último está acotado el tipo de apoyo que se requiere (tractores, especies, cultivos, etc.) y esto no se refleja así ni en la MIR, ni en el AE.
<b>Puebla</b>	MIR PEDS	Existe alineación parcial entre la MIR y el PEDS al nivel de estrategias.
<b>Sinaloa</b>	MIR PEDS	Existe alineación parcial entre la MIR y el PEDS al nivel de estrategias en el Componente Agrícola. No obstante, ni en la MIR, ni en el Anexo Técnico se acotan los apoyos tal y como lo hace el PEDS (infraestructura hidroagrícola).

Fuente: CTEE, 2012 y SAGARPA-SEDAGRO, 2013.

Como se muestra en la Figura 8, los objetivos, las metas nacionales y estatales no están consideradas en la planeación y distribución de recursos de los Componentes del PAIEI,

existe una disociación entre el PED y la MIR Estatal del PAIEI, así como entre ésta y el Anexo de Ejecución.

**FIGURA 8. SECUENCIA DEL PROCESO DE PLANEACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL PAIEI**



Fuente: FAO, 2013.

Las elaboraciones de la MIR del PAIEI y del Anexo de Ejecución responden a ejercicios independientes, debido a que:

- Los objetivos y las estrategias de los planes estatales sectoriales son tan amplios que no es posible hacer uso de ellos para orientar el Programa.
- Los operadores del PAIEI no conocen la MIR del Programa, por tanto no participan en su desarrollo y no la utilizan. En caso de que la conocieran, dicho instrumento no refleja las necesidades estatales porque su alineación hacia la MIR nacional se consigue simplemente copiando los niveles de Fin y Propósito.



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

- Es resultado de ejercicios de planeación institucionalizados.
- Contiene objetivos, indicadores y metas.
- Se revisa y actualiza periódicamente.
- Es conocido y utilizado por todos los operadores del Programa.

**Respuesta: No.**

Las instancias involucradas en el funcionamiento del Programa no tienen y por tanto no utilizan algún plan de trabajo que contenga las estrategias y los instrumentos adecuados para orientar la gestión hacia el logro de resultados. El único instrumento

que las IE toman en cuenta para la gestión del Programa es el Anexo de Ejecución del Convenio de Coordinación, sin embargo dicho documento no contiene objetivos, estrategias, ni indicadores.

La ausencia de este tipo de instrumentos responde principalmente al enfoque de demanda bajo el cual opera el PAIEI, pero también a la falta de un proceso de planeación más amplio, de mediano y largo plazo, del cual

podrían derivarse herramientas de gestión de corto tiempo.

El hecho de que al interior de las IE no exista una unidad responsable única del PAIEI que tenga a su cargo el logro de sus objetivos, indicadores y metas, no contribuye a que se generen planes de trabajo en conjunto para el Programa, ya que las áreas a cargo de cada Componente operan de manera independiente.

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

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

**Respuesta: Sí.**

NIVEL	CRITERIO
<b>2</b>	El manual de procedimientos, guía operativa y/o lineamientos de operación tienen dos de las características establecidas (a y b).

De acuerdo al Artículo 68 de las ROP 2012, los estados deben elaborar una Mecánica Operativa bajo la cual se otorgan los apoyos, y realizar su envío a la SAGARPA a fin de recibir la primera parte del recurso federal. El documento no se elabora de forma específica para los Componentes del PAIEI, sino en general para los programas en concurrencia del 2012.

Esta Mecánica Operativa es resultado de un ejercicio institucionalizado, en donde la IE elabora el documento a partir de un formato que sugiere la CGD de la SAGARPA, las Delegaciones Estatales de la Secretaría son las instancias encargadas de revisar el instrumento y una vez que éstas cumplen con lo establecido, la Delegación avisa mediante

oficio a la CGD que la entidad federativa cuenta con su Mecánica Operativa, sin verificar si ésta se elaboró o no correctamente. Una vez validada por la Delegación Estatal de la SAGARPA, la MO es aprobada por el Comité Técnico del FOFAE.

Es importante comentar que las ROP 2012 no establecen claramente el papel que debe desarrollar la SAGARPA (tanto las Unidades Responsables, como las Delegaciones Estatales) en torno a las MO, pues no determinan quién debe recibir las, revisarlas y validarlas, asimismo, tampoco se determina con base en qué criterios se deben integrar dichos documentos.

El instrumento se revisa y actualiza periódicamente, ya que cada año, con base en las nuevas ROP, se analiza la Mecánica Operativa anterior y se modifica conforme a la nueva normatividad.

La MO no es difundida entre todos los responsables del Programa y no es utilizada por todos los involucrados en el funcionamiento de cada uno de los Componentes. Al respecto durante la visita a los estados se encontró lo siguiente:

- En la mayoría de los casos, la Mecánica Operativa es una transcripción de las ROP 2012, por lo que no contuvieron disposiciones más específicas que permitieran a los operadores ordenar y clarificar su papel durante el ciclo operativo del PAIEI.
- El proceso de ejecución del Programa resultó diferente a lo establecido en las MO, en especial a lo que corresponde al papel de las ventanillas de recepción de solicitudes.

**10. ¿La distribución de los recursos del Programa entre Componentes y conceptos de apoyo específicos se lleva a cabo atendiendo los objetivos y metas establecidos en la MIR del Programa o algún otro instrumento de planeación utilizado para orientar el Programa?**

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

**Respuesta: No.**



La distribución de los recursos del Programa entre Componentes y conceptos de apoyo no se lleva a cabo atendiendo los objetivos y metas establecidos en la MIR del PAIEI, ni en algún otro instrumento de planeación. La distribución de los recursos del Programa responde a una dinámica inercial, es decir con base en la asignación de ejercicios fiscales anteriores se determina la del siguiente año.

Es importante comentar que la mayoría de los funcionarios estatales entrevistados reportaron no conocer la MIR del PAIEI (Chiapas, Guerrero, Jalisco y Sinaloa), y en caso que tuvieran conocimiento sobre ella, argumentaban que no era de su competencia la observación y empleo de la misma.

En un plano ideal la distribución de los recursos del PAIEI debería responder a un ejercicio de planeación integral (Artículo 68 de las ROP 2012), no obstante lo anterior, las IE no hacen uso de los instrumentos de planeación, evaluación y seguimiento para la distribución de los recursos.

En algunas entidades federativas se observó que los Anexos de Ejecución los llenan una

vez que se conoce la demanda de los apoyos, es decir una vez cerradas las ventanillas de recepción de solicitudes; es hasta ese momento que la IE define cuánto dinero distribuirá entre sus Componentes y conceptos de apoyo.

En el caso del Componente Pesca, una vez que se asigna el presupuesto correspondiente, la Instancia Ejecutora elabora el Anexo de Ejecución con base en las prioridades establecidas por la CONAPESCA, de acuerdo a lo establecido en el Anexo XLVIII de las ROP 2012. Sin embargo, no existe evidencia de que dichos criterios de priorización respondan a un ejercicio de planeación conjunta entre la CONAPESCA y las entidades federativas.

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

**11. Las acciones del Programa se llevan a cabo en forma articulada con otros programas de fomento productivo en el medio rural impulsados por la SAGARPA y otras dependencias gubernamentales, especialmente con aquellos con los cuales existe potencial para generar sinergias, de modo que:**

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

**Respuesta: No.**

Las acciones del Programa no se llevan a cabo en forma articulada con otros programas de fomento productivo, ni de la SAGARPA, ni de otras dependencias del gobierno estatal.

Durante las visitas a las entidades federativas no se observó que las IE hubieran buscado, ya sea de forma institucionalizada o de manera informal, la articulación de los Componentes del PAIEI con otros programas de fomento productivo con los que se pudieran generar sinergias, como el PDCITYER y el Fondo para la Inducción de Inversión en Localidades de Media, Alta y Muy Alta Marginación del PPMR, entre otros.

Sin embargo, en la práctica se registra que algunos productores optan por presentar solicitud en dos o más componentes, a veces a sugerencia de los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP), con lo cual buscan generar complementariedad de apoyos en torno a su propio proyecto de inversión. En general, la articulación podría darse entre cualquiera de los tres Componentes del PAIEI y el Componente Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural del PDCITYER.

La ausencia de acciones de articulación entre programas se debe a la falta de un ejercicio de planeación del PAIEI que identifique áreas

con potencial para generar sinergias y que determine mecanismos a través de los cuales se pueda instrumentar dicha vinculación, elementos que además deberían reflejarse en la normatividad aplicable al Programa. En este sentido, la norma no tiene prevista la articulación del PAIEI con otros instrumentos de desarrollo rural, especificando con cuáles y cómo se darían las sinergias.

Si bien los Artículos 32 (Fondo para la Inducción de Inversión en Localidades de Media, Alta y Muy Alta Marginación) y 36 (Componente Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural) de las ROP 2012, prevén apoyos específicos para generar sinergias con el PAIEI, en ninguno de los casos la articulación entre dichos componentes se establece como un requisito y criterio de prelación.

Otro aspecto que limita la articulación entre diferentes apoyos es la forma en cómo la SAGARPA y las IE gestionan los programas y sus componentes, ya que al haber diferentes áreas que operan de manera independiente y ante la ausencia de una instancia que conduzca de manera articulada las acciones de los componentes/programas, no existen las bases para que las áreas se comuniquen y coordinen a fin de lograr una sinergia.



## 12. ¿Con cuáles programas federales y estatales y en qué aspectos específicos el Programa podría tener relaciones de complementariedad, duplicidad o contraposición?

Se realizó un análisis comparativo entre cada uno de los Componentes en concurrencia del PAIEI y otros programas federales (tanto de la SAGARPA como de otras dependencias) y se identificaron las siguientes relaciones<sup>16</sup>:

- Componente Agrícola: 16 duplicidades y 12 complementariedades.
- Componente Ganadero: 13 duplicidades y 12 complementariedades.
- Componente Pesca: 13 duplicidades y 11 complementariedades.

En general, es posible observar que los Componentes en concurrencia del PAIEI tienen una relación de complementariedad

con programas cuyos conceptos de apoyo están orientados a: capacitación, financiamiento, garantías líquidas y cobertura de riesgos, y son ofertados tanto por la propia SAGARPA, como por instancias como la Secretaría de Economía, Agroasemex, Financiera Rural, Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR).

Por otra parte, llama la atención que algunas de las duplicidades identificadas se encuentran justamente con respecto a otros Componentes del propio PAIEI (Cuadro 13):

**CUADRO 13. RELACIÓN DE DUPLICIDAD IDENTIFICADA ENTRE LOS COMPONENTES EN CONCURRENCIA DEL PAIEI**

COMPONENTE	OBSERVACIONES
<b>Activos Productivos Tradicional (APT)</b>	Al igual que los Componentes evaluados, el Componente APT otorga apoyos para la adquisición de infraestructura, maquinaria y equipo para la realización de actividades de producción primaria. La población objetivo de los cuatro Componentes del PAIEI es la misma.
<b>Agricultura Protegida (AP)</b>	Al igual que el Componente Agricultura, el Componente AP otorga apoyos para la adquisición de infraestructura y equipamiento de invernaderos. La población objetivo de ambos está definida de una forma tan amplia, que es posible interpretar que se refieren a las mismas personas físicas y morales.
<b>Infraestructura Pesquera y Acuícola (IPA)</b>	Al igual que el Componente Pesca, el Componente IPA otorga apoyos para la adquisición de infraestructura, maquinaria y equipo para producción pesquera y acuícola. La población objetivo de ambos Componentes es la misma.

Fuente: ROP, 2012.

16. El análisis realizado consistió en comparar el objetivo del componente/programa, su población objetivo, los conceptos y montos de apoyo, así como los criterios y requisitos de elegibilidad. Existe una relación de duplicidad cuando un programa su objetivo es similar al de otro programa, los tipos de apoyo que se otorgan son similares o idénticos, y los apoyos son canalizados a una población objetivo que comparte las mismas características. Prevalece una relación de complementariedad entre dos o más programas públicos si sus apoyos, al aplicarse conjuntamente, potencian mutuamente sus efectos e impactan positivamente en el logro de los objetivos de los programas y aumentan la eficacia de estos.

En todos los casos anteriores se observó que los conceptos de apoyo a los que se hace referencia comparten la misma clave del Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN); y si bien los montos de apoyo de los componentes de ejecución directa resultan ser mayores que aquellos ofrecidos por los componentes en concurrencia, ello no limita que cierto tamaño de proyectos puedan solicitar recursos en ambos (por ejemplo todos los proyectos menores a \$750,000), más aún si consideramos que no existe una coordinación adecuada ni comunicación efectiva entre las IE de los Componentes de las dos modalidades de ejecución del Programa. Cabe mencionar que durante las entrevistas a funcionarios estatales y la visita a proyectos apoyados por el PAIEI, se pudo constatar que en la práctica se están duplicando algunos de los apoyos mencionados.

También se identificó que los tres Componentes en concurrencia del PAIEI

mantiene una relación de duplicidad con otros programas de la propia SAGARPA (por ejemplo el Programa de Trópico Húmedo) y de otras dependencias del gobierno federal como el Programa de Opciones Productivas de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); el Programa de Rehabilitación, Modernización y Equipamiento de Distritos de Riego de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA); el Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios de la Secretaría de Reforma Agraria (SRA); y el Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), entre otros. En general, esos programas ofrecen apoyos para la adquisición de maquinaria, equipamiento e infraestructura para la producción primaria.

En el Anexo 3 se presenta la información detallada sobre el tipo de relación identificada entre cada uno de los Componentes del PAIEI y otros programas federales.

### 3.4 ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

**13. A partir de la definición general de población objetivo contenida en las Reglas de Operación, los responsables de la ejecución del Programa han establecido una definición más precisa y acorde a las condiciones de los productores agropecuarios y pesqueros, la cual cumple con las siguientes características:**

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

**Respuesta: No.**

Los responsables del Programa no han establecido una definición precisa de su población objetivo con base en criterios técnicos adecuados. La definición de

población objetivo que utilizan las IE es la misma que se establece en las ROP, pero tal y como se señala en el análisis del Capítulo 1, ésta se refiere a la población total, es decir a

todo el universo de productores agropecuarios y pesqueros, y no a aquellos que presentan la problemática que se quiere resolver y que el Programa desea atender de forma prioritaria, la cual está asociada a los bajos niveles de capitalización.

En general, en las entidades federativas se percibe que existe una falta de entendimiento o voluntad de parte de las IE para precisar la definición de población objetivo acorde a las condiciones de cada estado, ya que algunos operadores estatales argumentan que no desean transgredir la normatividad aplicable al PAIEI, no les queda claro si las ROP permiten acotar la población objetivo, o simplemente consideran que no es necesario adecuar la definición contenida en las ROP, pues ello limitaría el ámbito de acción del Programa.

Por otra parte, varios estados no cuentan con un diagnóstico sectorial a partir del cual se pudieran obtener elementos para definir y cuantificar una población objetivo del PAIEI a nivel estatal.



Es importante mencionar que en la normatividad actual del PAIEI no se establece con claridad que las entidades federativas deberán definir una población objetivo más precisa y acorde a las condiciones de los productores agropecuarios y pesqueros del estado, por lo que este hecho constituye una área de mejora para el Programa.

#### **14. Los responsables de la ejecución del Programa cuentan con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características:**

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

**Respuesta: No.**

Los responsables de la ejecución del PAIEI en las entidades federativas no cuentan con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo.

Debido a que no existe una estrategia de cobertura, los Componentes en concurrencia

del PAIEI han operado bajo un enfoque de demanda, es decir se trata de un esquema de atención universal a todos los productores que presenten una solicitud de apoyo y que cumplan con los requisitos de elegibilidad definidos en las ROP.

**15. Existe información que permita verificar quiénes reciben los apoyos del Programa (padrón o listado de beneficiarios) que:**

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

**Respuesta: Sí.**

NIVEL	CRITERIO
<b>2</b>	El Programa cuenta con información los beneficiarios y ésta cumple con dos de las características establecidas (b y c).

Para cada uno de los Componentes en concurrencia del PAIEI, existen “Listados de Beneficiarios”, a partir de los cuales es posible verificar quiénes reciben los apoyos del Programa, así como el tipo y el monto de apoyo otorgado.

De acuerdo al Artículo 71 de las ROP 2012, un padrón de beneficiarios debe contener como mínimo los siguientes elementos: clave o número de registro que le será asignado por la dependencia al beneficiario; región geográfica (entidad federativa, municipio y localidad); concepto de apoyo; monto de apoyo otorgado; actividad productiva; ciclo agrícola, y eslabón de la cadena de valor. De esos elementos, los últimos tres son los que permitirían caracterizar a los beneficiarios, información que no se encuentra en los listados de beneficiarios a los que se tuvo acceso, y que tampoco se requiere en los documentos oficiales solicitados para conformar el expediente del beneficiario: solicitud general de apoyo (Anexo IV), proyecto simplificado (Anexo V) y guión para la elaboración de proyectos de inversión (Anexo XLIII).

La información sobre los beneficiarios de los Componentes en concurrencia del PAIEI se

encuentra sistematizada tanto en el SURI, como en sistemas y bases de datos alternos de cada una de las Instancias Ejecutoras. Dichos sistemas incluyen como clave de identificación el “Folio SURI”, pero no se puede considerar como “única por beneficiario”, ya que cambia cada año, más bien dicha clave debe interpretarse como “clave única por expediente”. El SURI incluye una clave única de identificación que es la Clave Única de Registro de Población (CURP).

Las listas de beneficiarios se renuevan cada año, y no se cuenta con procedimientos documentados para la actualización y depuración de las mismas.



**16. Con base en el análisis de las características de la población atendida por el Programa, ¿se puede afirmar que los beneficiarios que reciben los apoyos pertenecen a la población objetivo definida en el estado de manera complementaria a las ROP?**

Considerando que la población objetivo definida por la IE para cada uno de los Componentes en concurrencia del PAIEI es aquella contemplada en los Artículos 9, 10 y 11 de las ROP 2012, y que éstas refieren a todo el universo de productores agrícolas, ganaderos, pesqueros y acuícolas que tiene el estado, es posible asegurar que cualquier persona que se dedique a dichas actividades económicas y que sea apoyado por el Programa, forma parte de la población objetivo del PAIEI.

**17. Con base en la información cuantitativa disponible sobre la población objetivo y 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?**

**Sin respuesta binaria.**

Los Componentes en concurrencia del PAIEI no cuentan con información para cuantificar la población objetivo, ni tienen establecidas metas de cobertura, por lo que no es posible determinar si el avance en la cobertura es adecuado. La información contenida en la MIR PAIEI 2012 únicamente hace referencia a la población objetivo del Programa en su conjunto, la cual contempla tanto los Componentes en concurrencia como los de ejecución directa.

### 3.5 SELECCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE APOYO

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

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

**Respuesta: Sí.**

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

Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo de los Componentes en concurrencia del PAIEI se encuentran documentados en las ROP 2012 de forma general y en las Mecánicas Operativas de manera específica, ambos

instrumentos se encuentran disponibles para la población objetivo mediante su publicación en la página de Internet de la dependencia correspondiente. Sin embargo, es importante mencionar que ni las MO, ni las convocatorias difunden el esquema de calificación a partir del cual se priorizarán las solicitudes de apoyo, aun cuando claramente se establece en la Fracción VI del Artículo 65 de las ROP 2012.

Las características de la población objetivo refieren únicamente a que las personas se

dediquen a la actividad agrícola, ganadera, pesquera y acuícola, por lo que es posible determinar que los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo corresponden a dicha población.

Aun cuando la Mecánica Operativa se elabora con apego a la normatividad del Programa, en la práctica, la instrumentación de algunos procedimientos no se realiza atendiendo dicha normatividad, según la información que se presenta en el Cuadro 14.

**CUADRO 14. PROCEDIMIENTOS NO APEGADOS A LA NORMATIVIDAD DEL PAIEI**

ÁREA	PROCEDIMIENTO
<b>Ventanilla de recepción de solicitudes</b>	No registra al solicitante en el SURI. No revisa la solicitud de apoyo, ni coteja los documentos anexos. No entrega al solicitante un acuse de recibo.
<b>Instancia dictaminadora</b>	No registra de manera oportuna la información en el SURI. No se emplean los resultados de la Cédula de calificación para priorizar y asignar recursos. Se dictaminan como positivas algunas solicitudes de apoyo que no cumplen con todos los requisitos aplicables (por ejemplo permisos de pesca).

Adicionalmente, es importante comentar que en algunos estados el Componente Ganadero no observa el flujo operativo descrito en el Anexo III de las ROP 2012, ya que en el caso del concepto de apoyo Adquisición de sementales el procedimiento se circunscribe a las ferias ganaderas, en función de lo que se oferte en las mismas.

En la práctica, los procedimientos no se encuentran estandarizados entre entidades federativas, ni al interior de éstas:

- Los procedimientos aplicados por las IE difieren de una entidad federativa a otra, principalmente en los siguientes aspectos: funciones de las ventanillas de recepción de solicitudes y mecanismo de dictaminación.

- Los procedimientos aplicados difieren entre las distintas áreas operativas de una Instancia Ejecutora: unas ventanillas cumplen unas funciones y otras no (por ejemplo una registran en el SURI y otras no), la Comisión de Trabajo Agrícola (instancia dictaminadora) opera de forma distinta a la Pecuaria, o a la de Pesca, por ejemplo en algunos casos emplean la Cédula de calificación para priorizar y asignar recursos y en otros no.

En los Cuadros 15, 16 y 17 se detallan algunos hallazgos de la evaluación en relación con este tema.

## CUADRO 15. PROCEDIMIENTOS OBSERVADOS EN LA GESTIÓN DE LAS SOLICITUDES DE APOYO

PROCEDIMIENTOS
<p><b>Procedimiento 1:</b> Todo el proceso de gestión de solicitudes de apoyo se concentra en una Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE) o equivalente, la cual coordina las ventanillas y concentra la dictaminación de los tres Componentes en concurrencia del Programa (UTOE en Chiapas y Sinaloa).</p> <p><b>Procedimiento 2:</b> El proceso de gestión de solicitudes de apoyo se encuentra diseminado, existe un área que coordina ventanillas, generalmente se trata de las ex oficinas de Alianza para el Campo (APC), y los procesos de dictaminación, incluyendo la priorización de solicitudes, se distribuyen a las áreas técnicas por Componente (Comisión de Trabajo), según corresponda (Guerrero, Jalisco y Puebla).</p>

## CUADRO 16. PROCEDIMIENTOS OBSERVADOS EN LA RECEPCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE APOYO

PROCEDIMIENTOS
<p><b>Procedimiento 1:</b> La ventanilla sólo recibe solicitudes. Este caso generalmente sucede cuando los CADER son ventanilla.</p> <p><b>Procedimiento 2:</b> La ventanilla recibe y revisa las solicitudes. Esto ocurre cuando los Municipios u oficinas regionales estatales no cuentan con los servicios de telecomunicaciones y equipamiento adecuado para el uso del SURI.</p> <p><b>Procedimiento 3:</b> La ventanilla recibe, revisa y registra las solicitudes en el SURI.</p>

## CUADRO 17. PROCEDIMIENTOS OBSERVADOS EN LA DICTAMINACIÓN DE LAS SOLICITUDES DE APOYO

PROCEDIMIENTOS
<p><b>Procedimiento 1:</b> La IE espera a que cierren todas las ventanillas de recepción de solicitudes y tener todos los expedientes en su poder, para dictaminar todas en conjunto y tener la oportunidad de priorizar los proyectos de mayor impacto (sin que necesariamente se especifique con base en qué criterios se prioriza).</p> <p><b>Procedimiento 2:</b> La IE va dictaminando los expedientes conforme van llegando de las ventanillas de recepción de solicitudes, la asignación de recursos se hace en bloque, por tanto aplica “primero en tiempo, primero en derecho”.</p>

En el Anexo 4 se presenta una síntesis del procedimiento observado para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo.





**19. El Programa cuenta con criterios técnicos para priorizar y seleccionar las solicitudes de apoyo que representan una mayor contribución al logro de los objetivos del Programa, los cuales cumplen con las siguientes características:**

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

**Respuesta: Sí.**

NIVEL	CRITERIO
<b>1</b>	Los criterios para seleccionar las solicitudes tienen una o dos de las características establecidas (b).

El Programa cuenta con criterios técnicos para priorizar y seleccionar las solicitudes de apoyo, los cuales se encuentran claramente especificados en la Cédula de calificación del Anexo XLIII de las ROP 2012.

Estos criterios no se encuentran estandarizados, pues no son utilizados por todas las instancias involucradas en el funcionamiento del PAIEI. En las visitas a los estados se pudo constatar que el resultado de la Cédula de calificación no se toma en cuenta para seleccionar y priorizar las solicitudes de apoyo, pues las solicitudes se dictaminan independientemente de la calificación obtenida mediante este procedimiento, y las que resultan positivas no se ordenan con base en la calificación obtenida.

En la práctica, las Comisiones de Trabajo (área dictaminadora) aplican diversas pautas de prelación para priorizar solicitudes, esto es, para decidir cuáles de las dictaminadas

como positivas reciben primero el recurso, independientemente de los resultados obtenidos en las Cédulas de calificación.

Algunas pautas de priorización mencionadas por los actores entrevistados son:

- Mantener equilibrio entre las diferentes regiones/Municipios de la entidad federativa;
- Apoyar de manera proporcional a los distintos sistemas producto;
- Otorgar apoyos equivalentes entre las organizaciones de productores;
- Favorecer a familiares y amigos de funcionarios locales, entre otras.

Las limitaciones observadas en cuanto al uso de las Cédulas de calificación en la priorización y selección de solicitudes puede deberse a que las ROP no establecen con claridad el mecanismo que la IE debe seguir una vez que haya calificado los proyectos de inversión, por ejemplo:

- No se hace referencia a una calificación mínima para que un determinado proyecto sea aprobado. Por ejemplo, una solicitud que obtiene 20 puntos es apoyada por el Programa, siendo que se podría considerar un puntaje tan bajo, que no debería ser beneficiado.
- Tampoco se indica con claridad que la Cédula de calificación sea el instrumento para la priorización de solicitudes, es decir que los primeros en la asignación de recursos sean los proyectos con calificación más alta, privilegiando efectivamente a los proyectos que más contribuyen a los objetivos del PAIEI.

Es importante subrayar que las pautas de prelación que emplea la Comisión de Trabajo para la priorización de las solicitudes no se encuentran documentadas en las Mecánicas Operativas, ni en las convocatorias, y no existe evidencia de que se hayan reflejado en algún otro documento oficial.

Si bien la Cédula de calificación se difunde a través de la publicación de las ROP 2012 en la página de Internet de cada una de las IE y de la SAGARPA, los criterios contenidos en dicha cédula no se incluyen ni en las MO, ni en las convocatorias; situación similar sucede con los criterios técnicos de priorización, los cuales no se hacen del conocimiento de la población objetivo y pueden ser modificados en cualquier momento antes o durante las sesiones del Comité Técnico del FOFAE.

Considerando que el objetivo de cada uno de los Componentes en concurrencia del PAIEI es incrementar la capitalización de las unidades económicas de los productores agrícolas, pecuarios, pesqueros y acuícolas, se considera que los criterios contenidos en la

Tabla 1 del Anexo XLIII de las ROP 2012 no son pertinentes, pues su uso no permite seleccionar a las solicitudes y proyectos que más aportan al logro de las metas y objetivos del PAIEI, ya que algunos de ellos son de corte social, como el grado de marginación, sustentabilidad de los recursos, empleos generados, entre otros.

Si bien los estados pueden proponer ante la UR cambios a la Cédula de calificación (hasta en un 20% del porcentaje total), en realidad no se trata de una práctica común. En caso de que la Cédula de calificación se modifique, ésta pierde su calidad de “pública”, ya que no se practica su difusión durante las convocatorias.

Si bien en el SURI se registra la calificación de cada solicitud, no existe un mecanismo para que dicho sistema permita ordenar solicitudes en función de la calificación obtenida o de las pautas de prelación establecidas por la IE, por tanto no se encuentra sistematizado el proceso de priorización y selección de solicitudes con base en criterios técnicos.

Es importante comentar que los criterios de la Cédula de calificación no aplican a todas las solicitudes, ya que de acuerdo a las ROP 2012 estos deben emplearse únicamente en las solicitudes cuyo monto de apoyo sea superior a los \$200,000 (doscientos mil pesos 00/100 M.N.). Para los proyectos menores a dicho monto no aplica ningún criterio de priorización, por lo que la asignación de los recursos en esos casos depende únicamente del cumplimiento de los requisitos y de los criterios que en su momento decidan utilizar las Instancias Ejecutoras.

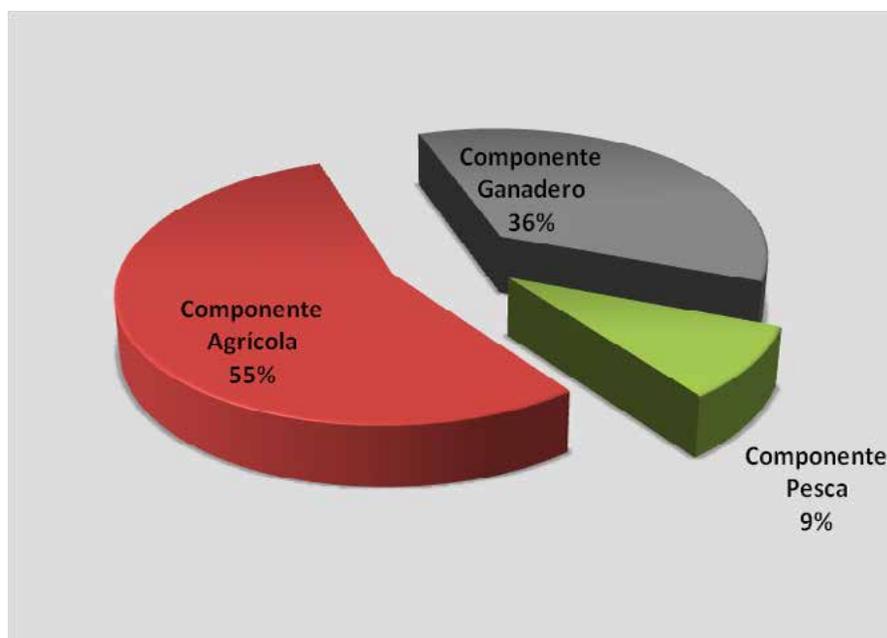
### 3.6 ORIENTACIÓN DE LOS RECURSOS DEL PROGRAMA

**20. ¿La orientación observada de los recursos del Programa, en términos de regiones, estratos de productores, sistemas-producto y tipo de inversiones apoyadas, es la adecuada para el logro de los resultados esperados?**

Con base en la información disponible proporcionada por la SAGARPA se observa que la mayor parte del presupuesto del PAIEI en concurrencia se asigna al Componente

Agrícola (55%), seguido del Componente Ganadero (36%) y por último el de Pesca (9%). (Figura 9).

**FIGURA 9. DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO CONVENIDO Y/O ASIGNADO A LOS COMPONENTES EN CONCURRENCIA DEL PAIEI 2012**

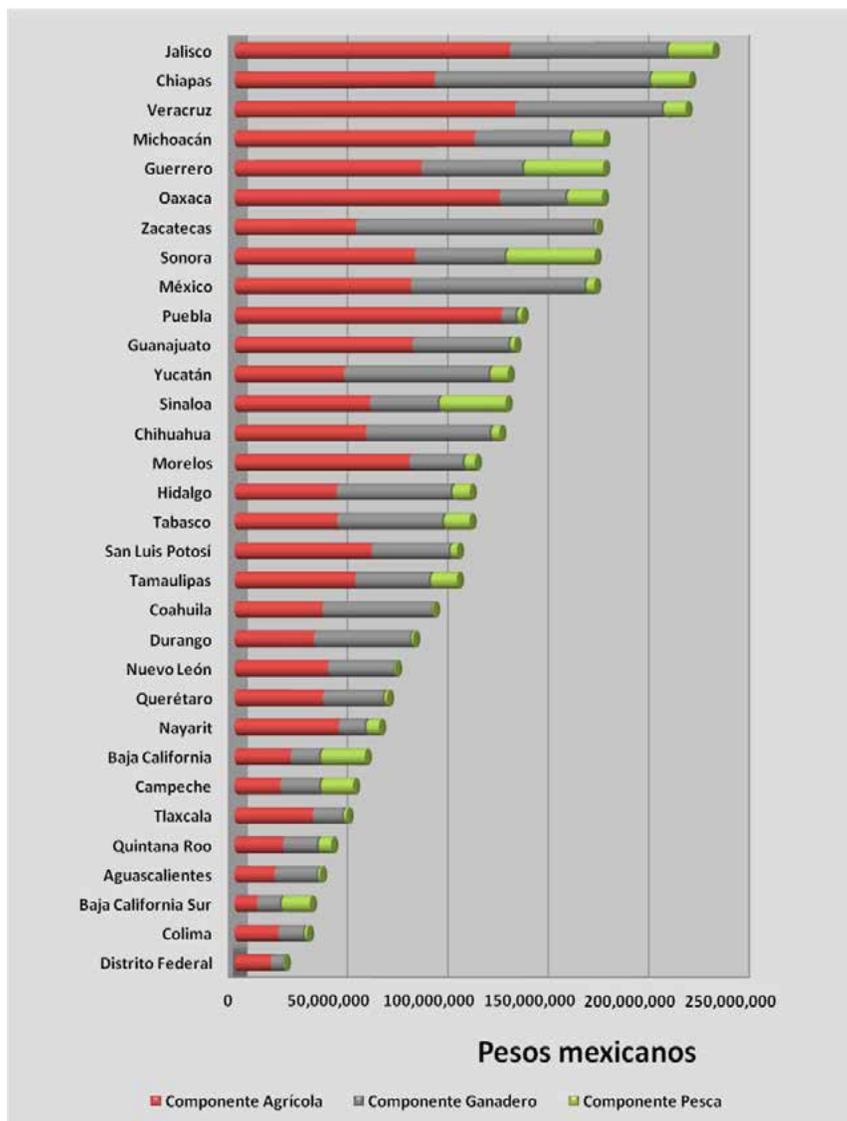


Fuente: Elaboración a partir de la base de datos del avance financiero de recursos en concurrencia del presupuesto de la SAGARPA 2012, al 1º de marzo de 2013.

En los instrumentos institucionales de planeación a los que se tuvo acceso, el PSDAP y la MIR nacional del PAIEI, no se encontraron referencias específicas sobre actividades económicas prioritarias, a partir de las cuales se pudiera valorar si la distribución observada de los recursos entre Componentes es congruente con los objetivos planteados.

En la Figura 10, se presenta la distribución territorial de los recursos del PAIEI, se observa que diez estados reciben poco más del 50% del presupuesto del Programa: Jalisco (6.23%), Chiapas (5.92%), Veracruz (5.87%), Michoacán (4.80%), Guerrero (4.80%), Oaxaca (4.79%), Zacatecas (4.71%), Sonora (4.69%), México (4.68%) y Puebla (3.74%).

**FIGURA 10. DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO CONVENIDO Y/O ASIGNADO DE LOS COMPONENTES EN CONCURRENCIA DEL PAIEI 2012, SEGÚN ENTIDAD FEDERATIVA**



Fuente: Elaboración a partir de la base de datos del avance financiero de recursos en concurrencia del presupuesto de la SAGARPA 2012, al 1º de marzo de 2013.

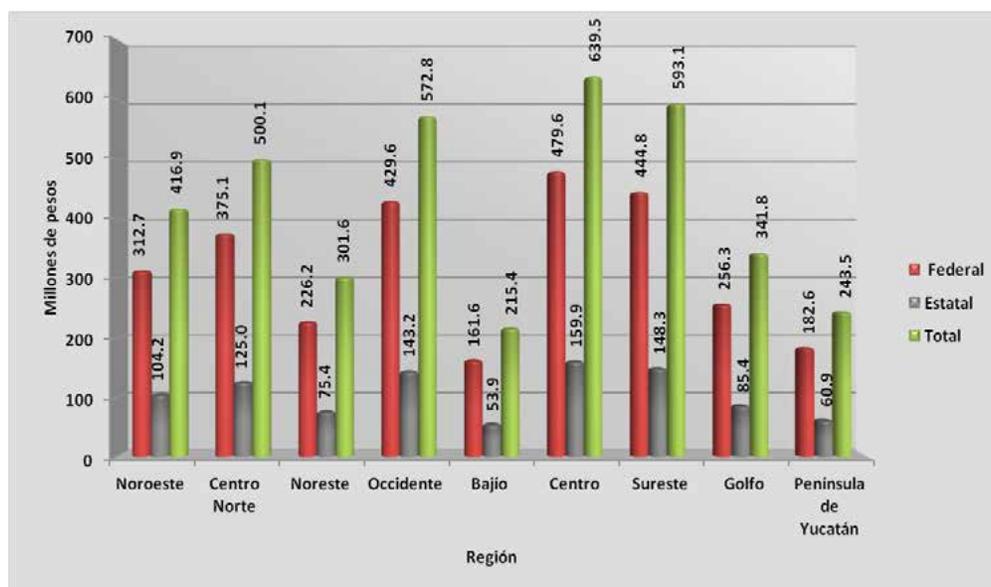
Si bien los instrumentos de planeación anteriormente señalados no hacen mención sobre prioridades territoriales, es posible analizar la distribución del presupuesto en función de las entidades federativas donde se concentra el mayor número de UER con bajos niveles de activos.

De acuerdo al Diagnóstico sectorial las UER con bajos niveles de activos son aquéllas que se registran dentro de los Estratos 1, 2 y 3, de acuerdo a esta clasificación, en México existen 4.3 millones de UER con bajos niveles de activos, de las cuales, más de la mitad se ubican sólo en seis estados: Veracruz (12%), Chiapas (12%), Puebla (9%), Oaxaca (8%), Estado de México (6%) y Guerrero (6%).

Si bien dichos estados se encuentran dentro de las diez entidades que concentraron la mayor parte del presupuesto del PAIEI en 2012, llama la atención cómo Jalisco y Sonora recibieron una proporción de recursos significativamente mayor que el porcentaje de UER de bajos recursos registradas en esos estados.

En el análisis regional es posible observar que el Centro es el que recibe la mayor cantidad de presupuesto en concurrencia del PAIEI, seguido del Sureste; el Bajío resulta ser el área menos favorecida por este Programa (Figura 11).

**FIGURA 11. PRESUPUESTO TOTAL EN CONCURRENCIA CONVENIDO/ASIGNADO PARA PAIEI 2012, SEGÚN REGIONES DEL PAÍS**

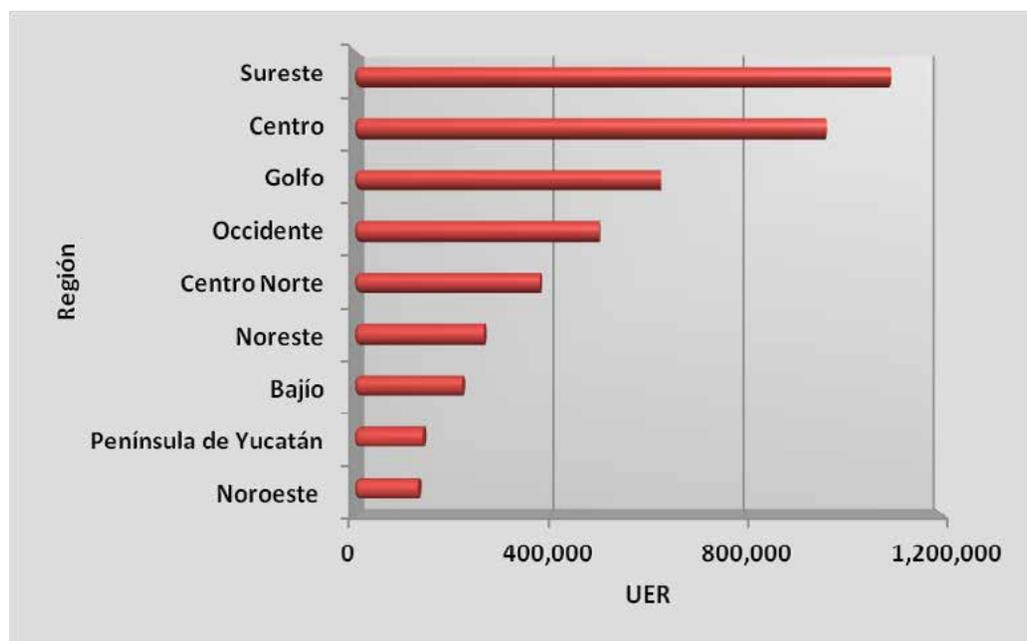


Fuente: Elaboración a partir de la base de datos del avance financiero de recursos en concurrencia del presupuesto de la SAGARPA 2012, al 1º de marzo de 2013.

Si comparamos estos resultados con la ubicación regional de las UER de bajos niveles de capitalización, podemos observar que la orientación regional de los recursos es pertinente, ya que tanto el Sureste, como el Centro, son las que concentran el mayor

número de UER con ese perfil. Sin embargo, siendo el Noroeste la región con menor número de unidades de bajos niveles de capitalización, es la quinta región (de nueve) que recibe una mayor proporción de recursos del PAIEI (Figura 12).

**FIGURA 12. DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LAS UER CON BAJOS NIVELES DE ACTIVOS**



Fuente: FAO-SAGARPA, 2012a.

No fue posible realizar un análisis completo sobre la orientación de los recursos de los Componentes en concurrencia del PAIEI, ya que no se contó con información presupuestal

que clasificara el recurso asignado por estratos de productores<sup>17</sup>, sistema-producto y tipo de inversiones apoyadas.

17. Los estratos de productores referidos aquí corresponden a los definidos en el Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero de México 2012, para lo cual se utilizó como criterio el “valor de las ventas realizadas por las unidades económicas del medio rural, ya que permite determinar el tamaño económico de las UER a partir de su propio desempeño”.

### 3.7 MONITOREO DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA

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

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

**Respuesta: No.**

Los ejecutores del PAIEI no llevan a cabo el monitoreo de los indicadores de desempeño, lo cual se debe principalmente a que: a) entre los responsables de la operación del Programa aún no ha permeado, o no se ha consolidado un enfoque de GbR, y b) las MIR estatales del PAIEI no reflejan ninguno de los Componentes en concurrencia evaluados en este ejercicio, mismos que se encuentran contenidos en las ROP 2012<sup>18</sup>.

Adicionalmente, durante las entrevistas a funcionarios estatales se observó que:

No conocen la MIR del PAIEI o no identifican aún la utilidad de monitorear sus indicadores.

Si bien la normatividad establece que “(...) las SDA deberán actualizar y mejorar la matriz de indicadores de resultados, (...)”<sup>19</sup>, la disposición no es condicionante, por lo que en la práctica no pasa nada si no se cumple.

El monitoreo de los indicadores de desempeño es una actividad que comúnmente realizan los Comités Técnicos Estatales de Evaluación (CTEE), sin el involucramiento de los funcionarios que operan el PAIEI. Se efectúa como una actividad ajena a la gestión del Programa y por lo tanto no tienen ninguna incidencia de mejora o retroalimentación hacia los procesos operativos.

A fin de constatar oportunamente el grado de avance que registra su gestión, las IE monitorean el progreso en el ejercicio del recurso a través de informes físicos-financieros generados por sus propios sistemas o bases de datos. Este seguimiento es limitado ya que se reduce únicamente a monitorear el avance respecto a lo establecido en el Anexo de Ejecución, y no arroja información más amplia sobre el desempeño del PAIEI, como los resultados e impactos obtenidos.

18. El diseño de las matrices estatales del PAIEI sigue el diseño de la MIR nacional de ese programa, que generalmente refieren a los conceptos de apoyo que otorgan cada uno de los Componentes Agrícola, Ganadero y Pesca (infraestructura, maquinaria y equipo y material genético), pero no se enfoca a los Componentes en concurrencia.

19. Fracción XIII del Artículo 68 de las ROP 2012.

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

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

**Respuesta: No.**

La información que generan los CTEE sobre el monitoreo de los indicadores de gestión del PAIEI no es de utilidad para los responsables de la operación del Programa, pues

simplemente no conocen dicha información, o en caso de que la conozcan aún no encuentran la forma en que la MIR del Programa sea útil al proceso de gestión.

**23. ¿Cuál es la valoración del avance del Programa en relación con sus indicadores de gestión (Actividades y Componentes) y de resultados (Fin y Propósito) de la MIR del Programa, tomando en cuenta las metas correspondientes a 2011 y 2012?**

Para los indicadores de Fin y Propósito de las MIR del PAIEI 2012, tanto nacional, como de las entidades federativas visitadas, se encontró en todos los casos que los indicadores de resultados de nivel Fin y Propósito (indicador número 1: tasa de variación real en el valor de los activos en las unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas por el Programa) no cuentan con mediciones, ya que éstas se determinaron para un periodo trianual y además requieren de un levantamiento de información de campo, el cual aún no se ha realizado.

En cuanto al indicador número 2 de Propósito (porcentaje de unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas con activos incrementados), se observa que el valor alcanzado para 2012 se encuentra a 6.4 puntos porcentuales de la meta establecida para dicho año, lo cual resulta una distancia considerable pues el avance fue menor al 50% (Cuadro 18).



**CUADRO 18. AVANCE DE INDICADORES DE LA MIR DEL PAIEI A NIVEL DE PROPÓSITO RESPECTO A SUS METAS 2012**

RESUMEN NARRATIVO	NOMBRE DEL INDICADOR	FRECUENCIA DE MEDICIÓN	META (AÑO EVALUADO)	VALOR ALCANZADO (AÑO EVALUADO)	AVANCE (%)
<b>Productores del medio rural y pesquero incrementan la capitalización de sus unidades económicas.</b>	Porcentaje de unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas con activos incrementados.	Anual	12.00	5.60	46.6% (distancia de 6.4 puntos porcentuales)

Nota: No hay información disponible de avances en este indicador para 2011.

Fuente: SAGARPA, 2013c y SAGARPA, 2011a.

En las entidades federativas visitadas se constató que no se cuenta con información definitiva para 2012, por lo que la valoración se hizo con base en lo asentado para 2011. Para dicho año, en general se observan avances inferiores o similares a los registrados a nivel nacional. De acuerdo a las entrevistas realizadas, los avances poco significativos en el indicador número 2 del Propósito se debieron únicamente a la disminución que tuvo el presupuesto asignado a los Componentes en concurrencia del PAIEI.

En cuanto a la valoración de las Actividades que son transversales a todos sus Componentes se identificó que, tanto a nivel nacional como en cada una de las entidades federativas, todos los indicadores se cumplieron al 100% (Cuadro 19).

En el Anexo 5 se ofrece un desglose sobre los principales elementos de la MIR nacional del PAIEI 2012.

**CUADRO 19. AVANCE DE LOS INDICADORES DE ACTIVIDADES DE LA MIR DEL PAIEI 2012**

RESUMEN NARRATIVO	NOMBRE DEL INDICADOR	FRECUENCIA DE MEDICIÓN	META (AÑO EVALUADO)	VALOR ALCANZADO (AÑO EVALUADO)	AVANCE (%)
<b>A.1. Suscripción de Anexos Técnicos de los Convenios de Coordinación de acciones para la ejecución del Programa en concurrencia de recursos.</b>	Porcentaje Convenios de Coordinación con sus Anexos antes del 30 de junio.	Anual	100%	100%	100%
<b>A.2. Definición de los instrumentos jurídicos para la ejecución del Programa.</b>	Porcentaje de instrumentos jurídicos suscritos.	Semestral	100%	106%	106%
<b>A.3. Publicación de beneficiarios.</b>	Publicación de beneficiarios.	Anual	1	1	1

Fuente: SAGARPA, 2011a.

La situación anteriormente descrita era de esperarse, dado el tipo de indicadores que contienen las matrices para este nivel de objetivos, ya que en realidad ni el resumen narrativo de la MIR (tanto nacional como estatal) ni los indicadores reflejan las actividades sustantivas del ciclo de operación del PAIEI.

ya que las MIR, nacional y estatales, no contienen información específica para cada uno de los Componentes en concurrencia, el resumen narrativo de los Componentes de la matriz hacen referencia a “unidades productivas” en general, y no a unidades agrícolas, ganaderas o pesqueras en particular.

No fue posible hacer una valoración del avance los indicadores a nivel de Componente,

### 3.8 SISTEMAS DE INFORMACIÓN

**24. La aplicación o sistema informático institucional utilizado para el registro de la información del Programa cumple con las siguientes características:**

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

**Respuesta: Sí.**

NIVEL	CRITERIO
<b>1</b>	El sistema informático institucional cumple con una de las características establecidas en la pregunta (c).

La operación de los Componentes en concurrencia del PAIEI cuenta con el SURI, que es un sistema funcional y de fácil acceso, y se constituye como una herramienta potencialmente valiosa en la sistematización y estandarización del proceso de operación del Programa. Pero en la práctica, la aplicación del SURI por parte de las IE muestra aún importantes áreas de mejora, las cuales se describen a continuación.

El Sistema no cuenta con fuentes de información confiables, debido principalmente a:

- Deficiencias en el proceso de registro de expedientes que han llevado a que la información capturada en el Sistema no siempre sea la correcta: datos mal registrados, campos vacíos de información, entre otros.
- Los expedientes no siempre se registran en el SURI durante el tiempo en que están abiertas las ventanillas y no se entrega acuse de recibo al solicitante, por lo que no

existe garantía de que todas las solicitudes recibidas se encuentren integradas en el sistema. Se observó que en algunos estados esta situación se presentaba de manera deliberada y en otros se debía a descuidos no intencionales de las instancias que fungieron como ventanillas de recepción de solicitudes (como por ejemplo la pérdida de expedientes en municipios).

- Se registra información de apoyos que aún no han sido otorgados, a fin de poder cerrar ante la SAGARPA el ejercicio fiscal en tiempo y evitar que se retiren los recursos federales.

El sistema tampoco contiene información actualizada, generalmente presenta un rezago en relación al avance real del proceso. Si bien,

en un inicio las IE registran con oportunidad la información de las solicitudes de apoyo que corresponden al 70% de la primera aportación que hace el gobierno federal<sup>20</sup>, posterior a este evento el registro de la información se lleva a cabo con un desfase considerable de tiempo. Lo anterior ocurre debido a que la Fracción III del Artículo 68 de las ROP 2012 establece que el SURI será la fuente de información para constatar que el FOFAE ha ejercido y pagado al menos el 70% de las aportaciones, y con base en ello, la SAGARPA pagará la segunda y subsecuentes ministraciones. Por tanto, se observa que al menos al inicio del proceso existen los incentivos adecuados para que la IE registre con oportunidad la información de las solicitudes.



20. Esto incluso en ocasiones no se cumple, ya que si la SAGARPA no distribuye a los estados el recurso, estos corren el riesgo de caer en subejercicio, por lo que en ocasiones radica el dinero sin que la entidad federativa haya reportado el porcentaje de avance correspondiente en el SURI.

En algunas entidades federativas llegaron a reportar un 50% de desfase de registro de información del SURI, en algunos otros se observó que el empleo del sistema inicia una vez concluido el proceso de dictaminación, o incluso hay casos, como el estado de Veracruz, donde aún no ha podido concluir con la captura de información del ejercicio 2010.

Esta demora en la alimentación del SURI ha llevado también a que para las UR, el sistema no les sea de mucho apoyo para el seguimiento del Programa. Incluso el Procedimiento de supervisión en su Mecánica Operativa permite que se realice con base en información de sistemas alternos de las propias Instancias Ejecutoras, debido principalmente a que en el SURI no se encuentran actualizados los datos.

El SURI no es utilizado como sistema único por todos los responsables del Programa, es frecuente observar que las Instancias Ejecutoras aún utilizan sistemas informáticos o bases de datos alternos para el registro de la información de los Componentes en concurrencia del PAIEI. A decir de las IE esto sucede debido a que el SURI no es un sistema ágil, su diseño no es pertinente, no es oportuno y su operación se encuentra altamente centralizada.

Cada una de las observaciones que la IE hizo sobre el SURI, se contrastó con información proporcionada por la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicación, área encargada del sistema al interior de la SAGARPA, y en general se valora que una baja eficiencia en la operación

del SURI se debe básicamente a los siguientes factores:

- Existen conceptos y áreas del SURI que los operadores aún no conocen y por lo tanto no pueden aprovechar, no obstante que los Administradores Únicos y el resto de los operadores estatales reciben capacitación anual, y que en la página del SURI se encuentra disponible información de apoyo, como por ejemplo una Guía de operación y Manuales de procedimientos<sup>21</sup>.
- Al interior de las IE existe una alta rotación del personal que opera el SURI.
- Las ventanillas de recepción de solicitudes presentan un acceso limitado a óptimos servicios de telecomunicaciones: ancho de banda inadecuado, acceso restringido o nulo a Internet, por mencionar algunos, y el equipo de cómputo que emplean para operar el SURI es obsoleto.
- La administración del SURI a nivel estatal es inadecuada. Aspecto que contempla tanto la capacidad operativa que tenga el Administrador Único del SURI (recurso humano), como la manera en que éste, por indicaciones del FOFAE/SEDAGRO, crea las cuentas de usuarios.

Por otra parte, si consideramos el hecho de que existan dos etapas en la operación del SURI, cada una con un nivel de eficiencia en la operación diferente (una antes del 70% de la primera ministración federal y otra después de ésta), es posible inferir también que los problemas en la aplicación del SURI expuestos por las entidades federativas se deban a cuestiones relacionadas con la transparencia en el uso y gestión de los recursos en concurrencia del PAIEI.

---

21. SAGARPA, 2013b.

**25. ¿Los responsables de la ejecución del Programa utilizan la información registrada en el sistema informático (SURI) para retroalimentar la gestión?**

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

**Respuesta: Sí.**

NIVEL	CRITERIO
1	Los responsables de la ejecución del Programa usan los datos del sistema informático conforme a la primera característica de la pregunta (a).

Las Instancias Ejecutoras usan la información registrada en el SURI en un nivel limitado, ya que sus decisiones las soportan principalmente en información proveniente de sistemas o bases de datos alternas.

Si bien el SURI provee de información a los distintos responsables del funcionamiento del Programa, ésta es utilizada por la IE de manera limitada para retroalimentar su gestión. Al final del ejercicio fiscal, cuando toda la información de la gestión del Programa se encuentra ya integrada en el SURI, la IE la emplea como instrumento de transparencia y rendición de cuentas ante la SAGARPA.

A decir de la propia IE, lo anterior se debe principalmente a que la información del SURI no se encuentra actualizada o a que el Sistema no permite generar reportes

con las características que requiere la Instancia Ejecutora; características con las que sí cuentan los sistemas o bases alternos generadas al interior de las SEDAGRO. Conforme a lo comentado en la respuesta a la pregunta 24, ambos asuntos responden a deficiencias en la operación del SURI de parte de la IE y no a cuestiones técnicas del Sistema.



### 3.9 SUPERVISIÓN DE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA

**26. El sistema de supervisión de los procesos operativos implementado por la instancia normativa del Programa cumple con lo siguiente:**

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

**Respuesta: Sí.**

NIVEL	CRITERIO
1	La instancia normativa del Programa tiene implementado un esquema de supervisión de la operación y éste cumple con una de las características establecidas en la pregunta (c).

Con fundamento en el inciso e) de la Fracción VI del Artículo 43 del PEF 2012 y de los Artículos 56, 62 (Fracción X), 68 (fracción XVIII) de las ROP 2012, la SAGARPA ha generado un Procedimiento para la supervisión de los procesos operativos del PAIEI en los estados.

Este Procedimiento tiene como objetivo “(...) detectar oportunamente la problemática que se enfrenta en la operación de los programas y estar en posibilidad de reducirla o eliminarla de inmediato”<sup>22</sup>. Las UR de cada Componente en concurrencia de recursos son las encargadas de la aplicación de este Procedimiento, en colaboración con la Coordinación General de Delegaciones, para que a través de la Delegación Estatal de la SAGARPA correspondiente se realicen las actividades de supervisión a la IE.

La supervisión del Programa consta de tres fases: 1) selección y distribución de la muestra; 2) ejecución de la supervisión (con cinco etapas); y 3) valoración y acciones correctivas.

Si bien, prácticamente se supervisa el circuito operativo del Programa considerando como criterios lo establecido en las ROP 2012, en términos de las fases, etapas y procesos específicos, se considera que este Procedimiento no es del todo pertinente, ya que su diseño no permite identificar problemas que están sucediendo en etapas claves de la operación del PAIEI, como por ejemplo:

- En la recepción de solicitudes de apoyo y registro en el SURI, la supervisión no señala que los expedientes se están registrando en sistemas alternos, o que existen solicitudes recibidas que nunca se integran al SURI. Esto sucede principalmente, porque el procedimiento

22. SAGARPA, 2012a.

de supervisión acepta el uso de sistemas informáticos alternos para el registro de solicitudes y no verifica que la misma información se encuentre contenida en el SURI.

- Durante el proceso de dictaminación, la supervisión no detecta que la IE no utiliza la Cédula de calificación (Tabla 1 del Anexo XLIII de las ROP 2012) para priorizar y seleccionar solicitudes. Esto es así, porque el Procedimiento sólo indica que se verifiquen criterios de elegibilidad, pertenencia a la población objetivo y que se especifique la instancia facultada para dictaminar.

Se considera que ambas problemáticas le restan transparencia a la operación del PAIEI y permiten que la Instancia Ejecutora aplique sus propias pautas de elegibilidad para las solicitudes de apoyo, por lo que resultaría importante que el procedimiento de

supervisión detectara continuamente este tipo de acciones.

El procedimiento no es oportuno, pues las actividades de supervisión no generan información a tiempo para las Instancias Ejecutoras. De acuerdo al propio mecanismo, una de las características de la supervisión que realizan las Unidades Responsables es “(...)constatar durante la operación de los Programas y Componentes(...)”<sup>23</sup>, sin embargo en todos los estados visitados las acciones de supervisión se llevaron a cabo después de la operación, y no durante, incluso al momento de dichas visitas, algunas entidades federativas aún no habían concluido el procedimiento de supervisión 2011.

Las causas de esta falta de oportunidad son varias, la responsabilidad del retraso corresponde tanto a la IE como a la UR (Cuadro 20).

**CUADRO 20. ASPECTOS QUE RETRASAN LA APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE SUPERVISIÓN**

UNIDAD RESPONSABLE	INSTANCIA EJECUTORA
<p><b>Los Jefes de Supervisión solicitan la relación de solicitudes de apoyo, una vez que el ciclo operativo de Programa está muy avanzado, en 2012, en general el procedimiento inició en agosto.</b></p>	<p>El enlace no envía en tiempo la información solicitada (5 días hábiles después de recibida la solicitud del Jefe de Supervisión).</p>
<p><b>Los supervisores no pueden llevar a cabo la supervisión de etapas que todavía no han concluido y que no se han registrado en el SURI.</b></p>	<p>El ciclo operativo en general presenta retrasos, y más aún la información registrada en el SURI.</p>
<p><b>El Jefe de Supervisión envía a la IE (a través del enlace de la Delegación Estatal de la SAGARPA) informe con hallazgos y medidas correctivas hasta el final de todo el procedimiento de supervisión y después de que inicia el siguiente ejercicio fiscal.</b></p>	<p>Una vez que recibe el informe, no comunica a los operadores de los Componentes del PAIEI sobre los hallazgos y medidas correctivas que deben llevarse a cabo.</p>

Fuente: FAO, 2013.

23. SAGARPA, 2012a.

El Procedimiento se basa en métodos estadísticos rigurosos para determinar los casos a supervisar, de modo que genera información representativa sobre los procesos supervisados. A partir del universo de solicitudes recibidas y apoyadas se aplica una fórmula estadística para determinar un tamaño de muestra aleatorio, donde el folio SURI es el principal identificador de cada expediente. Sin embargo, en los estados se detectó que el trabajo de campo se realiza sin el rigor necesario, sin personal capacitado, con técnicas inadecuadas, como: verificación telefónica y encuestas a beneficiarios previamente citados en ventanillas, por ende, sin verificar en la unidad de producción el uso o aprovechamiento de los apoyos suministrados por el Programa<sup>24</sup>.



Se considera que los resultados que genera el Procedimiento no son utilizados por las IE para mejorar la eficiencia y eficacia de los procesos. Si bien en la Etapa III Valoración y acciones correctivas del Procedimiento, se establece que con base en la información del sistema, la UR deberá identificar y valorar las áreas de mejora, así como definir acciones correctivas y comunicarlas a la Instancia Ejecutora para que las solvete, en general durante las entrevistas los funcionarios decían no conocer los informes generados por la UR. Lo anterior puede deberse a dos razones: a) dado que la supervisión aún no concluye, la UR no había emitido y enviado el reporte, y b) la información se recibe a un alto nivel y ésta no fluye hacia las personas que realmente están operando el PAIEI.

Es importante mencionar que desde su creación e implementación el Procedimiento de supervisión ha mejorado, e incluso en 2013 experimentará nuevos cambios que apuntan en ese sentido, como por ejemplo: la aplicación en tiempo de la supervisión (durante la operación y no posterior a ésta); la inclusión de una encuesta de opinión a beneficiarios; la aplicación de la Fase III se realizará al término de cada etapa de la Fase II y no se esperará a concluir todas, por lo que la IE tendrá oportunidad de solventar áreas de oportunidad en tiempo real; se contempla un método de finalización del Procedimiento, entre otros.

24. La CGD señala que esta situación puede deberse a la inseguridad que existe en algunas entidades federativas, lo cual limita que los supervisores realicen trabajo de campo.

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

Con base en la información disponible<sup>25</sup>, el principal hallazgo detectado en el procedimiento de supervisión del ejercicio 2011 corresponde a errores en la integración de los expedientes: información faltante, documentación apócrifa, facturas vencidas, entre otros.

No existe evidencia documental de que la UR haya realizado algún tipo de diagnóstico sobre este problema en específico, ya que el procedimiento de supervisión se limita a la identificación del problema, pero no analiza sus causas o las circunstancias en las que se presentó; por su parte, la medida correctiva a adoptar consiste en solicitar a la Instancia Ejecutora que subsane la información faltante o errónea en los expedientes.

Se considera que los efectos de estas acciones son limitados, ya que la Instancia Ejecutora únicamente se circunscribe a subsanar errores de los expedientes muestreados, y aun cuando un gran número de la muestra resulta con errores, no se realiza la revisión total del universo de expedientes.

En general habría que valorar que, bajo las condiciones actuales, cualquier área de oportunidad identificada durante el proceso de operación del PAIEI difícilmente podría derivar en una propuesta correctiva eficaz, ya que el procedimiento de supervisión se lleva a cabo cuando el ejercicio del recurso está por concluir, entonces surgen interrogantes como las siguientes: ¿cómo se podría

corregir el hecho de que las solicitudes no se registran en el SURI cuando las mismas ya no aparecen?, o ¿cómo se podría corregir que la dictaminación fue inadecuada cuando el recurso ya fue entregado al solicitante que resultó beneficiado?.

Es importante comentar que desde el punto de vista jurídico, las Instancias Ejecutoras no tienen incentivos para solventar con oportunidad las observaciones generadas durante el procedimiento de supervisión; sin embargo, las llevan a cabo como preparación de alguna auditoría futura del Órgano Interno de Control (OIC) o de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la Cámara de Diputados.



25. Colectada en entrevistas durante las visitas a las entidades federativas.

Por otra parte, la mecánica operativa del procedimiento menciona que “(...) en caso de ser necesario los Titulares de las UR deberán ejercer las acciones legales correspondientes (...)”, y más adelante se señala que el Jefe de Supervisión deberá informar al OIC en caso de que exista presunción de algún acto de corrupción dentro de la operación del Programa. Sin embargo, aún cuando los funcionarios de las Delegaciones Estatales de la SAGARPA tienen conocimiento de algunos actos de corrupción en la operación de los Componentes en concurrencia del PAIEI, no existe evidencia de que dichos hallazgos se hayan traducido en acciones legales tomadas por la UR o que ésta haya informado al OIC.

Ahora bien, de acuerdo a la Dirección General de Planeación y Evaluación de la SAGARPA, con base en la información que genera el Sistema Informático de

Supervisión, el área elabora un diagnóstico de los problemas identificados, que consisten en estudiar el número de frecuencias de incumplimientos detectados en las diferentes etapas de la Fase II del procedimiento de supervisión. Con dicha información se espera que la SAGARPA lleve a cabo reingenierías de procesos para traducirse en mejoras regulatorias, pero en la práctica aún no existe evidencia de que esto así suceda.

Debido a que la mayoría de las Instancias Ejecutoras entrevistadas aún no conocían los resultados de la supervisión 2011 y 2012, además de que no se tuvo acceso al Sistema Informático de Supervisión, ni a los documentos que contienen las recomendaciones de las supervisiones realizadas, no fue posible realizar un análisis completo sobre los hallazgos detectados en el ejercicio de supervisión 2011.

### 3.10 PERCEPCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS SOBRE EL PROGRAMA

**28. Los responsables del funcionamiento del Programa cuentan con instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población atendida con las siguientes características:**

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

**Respuesta: No.**

Las Instancias Ejecutoras de los Componentes en concurrencia del PAIEI no cuentan con instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población atendida. En las oficinas de las SEDAGRO se cuenta con un buzón de quejas y sugerencias, en el cual la población en general puede emitir opiniones sobre cualquier tema.

Al no existir un procedimiento institucionalizado para canalizar y emplear la información que la población emite vía dichos buzones, no es posible asegurar que la misma se utilice para retroalimentar la gestión que llevan a cabo las IE.

## **29. En caso de que el Programa utilice instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población atendida, ¿en qué medida los resultados obtenidos son utilizados por los responsables de los Componentes para incorporar mejoras en los procesos?**

Las Instancias Ejecutoras de los Componentes en concurrencia del PAIEI no cuentan con instrumentos para medir el grado

de satisfacción de su población atendida. En consecuencia, no se dispone de información para responder esta pregunta.

## **30. ¿Cuál es la percepción de los beneficiarios sobre la calidad de los bienes y servicios que entrega el Programa?**

Mediante la aplicación del Cuestionario sobre la percepción de los beneficiarios y seguimiento a los apoyos 2011, realizada por las Entidades Consultoras Estatales (ECE) que evaluaron el Programa en los estados, se obtuvo información sobre la calidad de los bienes y servicios que éste entrega (Anexo 6).

La muestra analizada para los Componentes en concurrencia del PAIEI constó de 2,714 beneficiados, de los cuales el 52% correspondió al Componente Agrícola, 45% al Componente Ganadero y 3% al Componente Pesca. Los productores entrevistados fueron seleccionados a partir de los listados de las solicitudes apoyadas por los Componentes en concurrencia del PAIEI, mediante un proceso aleatorio. A continuación se ofrece un análisis sobre los principales hallazgos.

Si bien los principales resultados obtenidos de la información de la base de datos de beneficiarios 2011, apuntan a que los beneficiarios perciben como adecuada la calidad de los bienes y servicios que entrega el PAIEI, es importante hacer mención sobre algunos hallazgos que se consideran relevantes:

- En términos generales se puede apreciar que la información que recibieron los beneficiarios resultó clara y suficiente, sin embargo, sobresalen las incidencias

reportadas en criterios de priorización de solicitudes, donde más del 30% de los beneficiarios de la muestra reportan no tener claridad en la información recibida.

- De los beneficiarios que realizaron directamente su trámite, la mayoría de ellos reporta que la principal dificultad que enfrentaron fue realizar su aportación de recursos, lo cual abre un área de oportunidad para que los Componentes en concurrencia del PAIEI se articulen con programas de financiamiento (con tasas de interés accesibles) que pudieran facilitarles a los productores responder con la liquidez requerida.
- En el proceso de trámite de las solicitudes de apoyo, llama la atención que casi el 36% de los beneficiarios encuestados recibió la notificación sobre el dictamen de su solicitud de manera verbal, siendo que ésta debe darse de forma escrita.
- El tiempo transcurrido entre la entrega de la solicitud en ventanilla y la notificación del resultado del dictamen resultó excesivo en algunos casos, más del 50% de los beneficiarios entrevistados recibieron respuesta después de 90 días, en el 0.3% de casos los productores obtuvieron su notificación después de un año. En congruencia con el análisis de las preguntas anteriores, estas demoras pueden estar respondiendo a las dificultades que



las IE están teniendo en el registro de solicitudes y su dictaminación. El tiempo que transcurre entre la notificación del dictamen y la recepción del pago no es tan amplio, ya que el 69% de los beneficiarios de la muestra obtuvieron el apoyo antes de los 30 días y máximo en 60, el resto exceden ese tiempo. A diferencia del proceso anterior, los retrasos en esta etapa se deben al tiempo que toma a los

beneficiarios negociar con el proveedor y completar su aportación de recursos. Si bien las ROP 2012 no definen el tiempo en el cual se debe llevar a cabo cada una de las etapas del proceso operativo del PAIEI, podría estimarse que con estos lapsos posiblemente el apoyo llega cuando muchos productores se les ha pasado la oportunidad que tenían contemplada llevar a cabo con el apoyo.

Finalmente, cabe señalar que el 44% de los beneficiarios encuestados comentaron, que en caso de no haber recibido el apoyo del PAIEI, hubieran realizado la inversión por cuenta propia, ya sea en forma completa o parcial. Esto nos refleja un problema de focalización del Programa, pues se está subsidiando esa proporción de población que no presenta una baja capitalización.

En el Anexo 6 se ofrece una revisión general sobre cada uno de los temas abordados en el Cuestionario sobre la percepción de los beneficiarios y seguimiento a los apoyos 2011.

### 3.11 SEGUIMIENTO A LOS APOYOS

**31. Los responsables del funcionamiento del Programa llevan a cabo un seguimiento de las inversiones apoyadas con el fin de constatar su permanencia y resultados en las unidades de producción, de modo que:**

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

Respuesta: No.

Las Instancias Ejecutoras no llevan a cabo un seguimiento de las inversiones apoyadas, lo cual se debe principalmente a su baja capacidad institucional, las SEDAGRO no tienen una estructura territorial suficiente y los recursos financieros con los que cuenta son escasos, por lo que no sería posible cubrir los gastos (combustible, alimentos, etc.) de los operadores que tuvieron a cargo el seguimiento.

La normatividad aplicable al PAIEI no establece que la Instancia Ejecutora debe realizar el seguimiento de las inversiones apoyadas para verificar su permanencia y resultados en las unidades de producción, pues únicamente refiere como seguimiento a que la IE verifique la entrega del apoyo autorizado

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

Las Instancias Ejecutoras de los Componentes en concurrencia del PAIEI no llevan a cabo un seguimiento de las inversiones apoyadas. En consecuencia, no se

(Fracción XI del Artículo 63 de las ROP 2012).

La falta de seguimiento de las inversiones apoyadas por el PAIEI, anula la posibilidad de que tanto las IE, como las UR, obtengan información sobre el desempeño e impacto de los proyectos, ya que en la práctica no es posible saber qué ocurre después de que el apoyo fue entregado: no se sabe si el equipo y/o la infraestructura están en funcionamiento, y si lo están, no se conoce si el problema por el que fue requerida dicha inversión se resolvió. En suma, no es posible obtener información relevante que permita calcular de manera sistemática los indicadores de resultados y desempeño contenidos en la MIR.

cuenta con información para responder esta pregunta.

Sin embargo, de acuerdo a los principales resultados obtenidos de la información de la base de datos de beneficiarios 2011 (ver Anexo 6), se tiene conocimiento de que el 90% de los beneficiarios encuestados aún conservan la inversión apoyada por el PAIEI y 61% consideran que el apoyo recibido contribuyó a resolver la problemática o necesidad para la cual fue solicitado. Asimismo, cerca del 65% de los beneficiarios reportan que utilizan el apoyo por arriba del 76% de su capacidad, y entre los factores que han limitado el nivel de aprovechamiento de dichos apoyos está que el beneficiario no cuenta con los recursos económicos que le permitan complementar el activo recibido.



### 3.12 TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

**33. El Programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:**

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

**Respuesta: No.**

De acuerdo a lo establecido en la pregunta 1, la normatividad aplicable a los Componentes en concurrencia del PAIEI se encuentra integrada por las ROP 2012, los Convenios de Coordinación, los Anexos de Ejecución y las Mecánicas Operativas que elaboran las IE, principalmente. Considerando lo anterior, los documentos normativos que regulan la operación del Programa no están disponibles en un solo lugar y, dada la complejidad en la búsqueda, se considera que no son accesibles.

Si bien es posible obtener el documento de las ROP 2012 a un clic ([www.sagarpa.gob.mx](http://www.sagarpa.gob.mx). Consulta realizada el 20 de junio de 2013), para los otros casos es necesario recorrer un camino más largo:

- Convenios de Coordinación con los estados, si bien está a menos de tres clics de la página principal de la SAGARPA (<http://www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/MarcoJuridico/Paginas/conveniosdecolaboracion2.aspx>. Consulta realizada el 20 de junio de 2013), no es posible tener acceso a todos los documentos.

- Anexos de Ejecución, no se localizaron en el portal de la SAGARPA, ni tampoco en los de las entidades federativas.
- Mecánicas Operativas, no se ubicaron en el portal de la SAGARPA, en general éstas son publicadas en las páginas de transparencia de las SEDAGRO.

En las páginas de las Instancias Ejecutoras no se difunden resultados del PAIEI a nivel de Actividades y Componentes. Asimismo, tampoco es posible encontrar la relación completa de beneficiarios, sólo se ubicó esta información para algunos estados: Chiapas (excepto para el Componente Pesca), Puebla y Jalisco. En Sinaloa se publican las solicitudes autorizadas, lo cual no significa que se trate de las listas de beneficiarios.

En la página principal de la SAGARPA y de las SEDAGRO de las entidades federativas visitadas se proporciona un teléfono y un correo electrónico de contacto, pero no existe una referencia explícita que se trate de un teléfono tipo “primer contacto”, a fin de



orientar a los interesados en los apoyos de los Componentes en concurrencia del PAIEI.

Lo anterior se explica por la heterogeneidad que existe en el manejo de información por parte de las Instancias Ejecutoras en los estados. La gran mayoría de los portales de las SEDAGRO cuenta con vínculos a las páginas electrónicas de transparencia de los respectivos gobiernos estatales, pero en dichos portales la información específica correspondiente al funcionamiento y la operación del PAIEI es prácticamente inexistente. Los temas que están disponibles tienen que ver con una descripción general de los objetivos, características y requisitos de los apoyos de los programas en concurrencia de la SAGARPA, mientras que la información relacionada

con la cantidad de solicitudes recibidas o la relación completa de beneficiarios no se publica, tampoco los principales resultados del PAIEI en el estado.

No obstante, existen algunos casos en que la información específica del PAIEI se hace pública de manera completa y actualizada, informando debidamente sobre la normatividad y la relación completa de beneficiarios, destacan en este sentido las páginas electrónicas de transparencia del estado de Puebla y Jalisco. Sin embargo, es importante comentar que la información contenida en cada sitio no siempre se encuentra a menos de tres clics, y en ocasiones no resulta evidente la ubicación de cada documento.

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

Los sistemas de transparencia y rendición de cuentas de las UR y las IE del PAIEI en las entidades federativas, cumplen parcialmente las disposiciones normativas en la materia, ya que la información disponible en sus

páginas electrónicas es incompleta y no está actualizada. Particularmente tienen carencias en lo que se refiere al presupuesto asignado y los informes sobre su ejecución, padrones de beneficiarios, así como resultados

de evaluaciones, auditorías y, en su caso, aclaraciones correspondientes, que son requisitos marcados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Capítulo II, Artículo 7).

Lo anterior se debe a la falta de voluntad política de los gobiernos estatales por transparentar el ejercicio de recursos

negociados con la federación, lo cual limita la capacidad de las UR para asegurar la adecuada aplicación de la normatividad, teniendo como efecto ciertas fallas en cuanto a la transparencia en el manejo de los recursos públicos del PAIEI, dificultando el acceso a información clave para conocer la orientación de las inversiones y su pertinencia para la solución del problema que busca resolver el Programa.

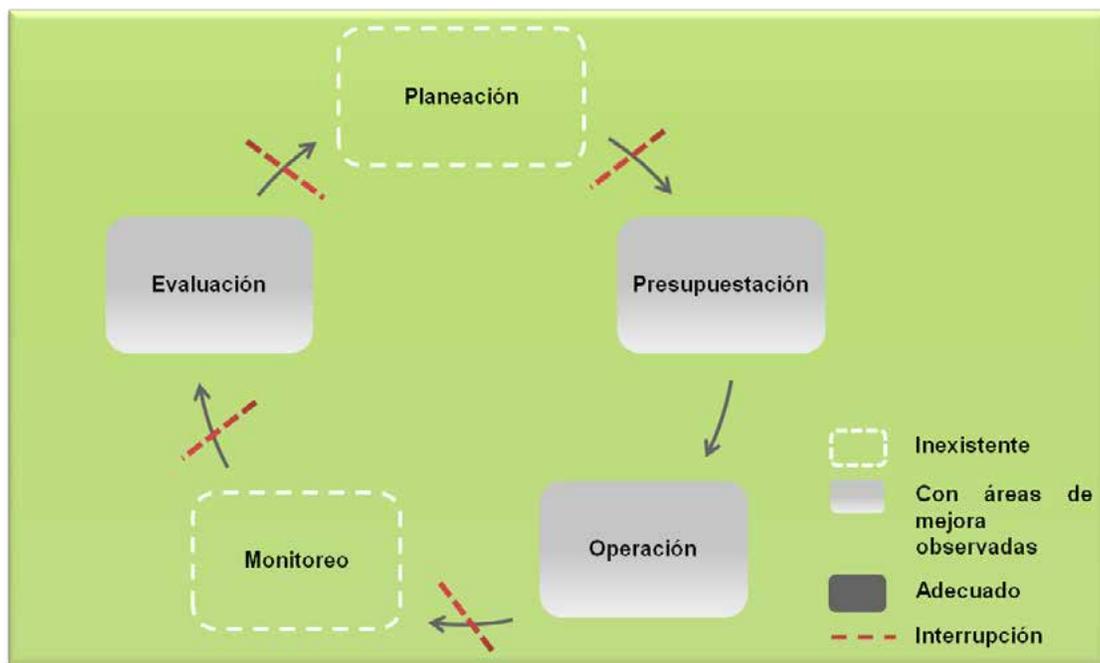
### 3.13 VALORACIÓN GLOBAL DEL FUNCIONAMIENTO Y LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA

#### 35. ¿El funcionamiento y la operación estatal de los Componentes del PAIEI tienen una clara orientación hacia el logro de resultados concretos en la solución de la problemática atendida?

El funcionamiento y la operación de los Componentes del PAIEI no tienen una clara orientación hacia el logro de resultados. En un análisis comparativo entre el ciclo de una GbR ideal *vs* el que realmente se lleva a cabo en torno al PAIEI, es posible observar las áreas a mejorar: a) no existe una planeación de los Componentes en concurrencia del Programa, y la SAGARPA ni las IE han establecido de manera puntual los objetivos que se deben alcanzar con los recursos asignados; b) la presupuestación no se lleva a cabo conforme a la planeación, pues la distribución entre Componentes y conceptos de apoyo es inercial (con base en ejercicios presupuestales anteriores); c) la asignación del recurso es poco transparente pues no se realiza conforme a criterios técnicos de priorización y responde a la demanda de apoyos que se presenta en ventanilla; y d) las IE no tienen indicadores de desempeño para los Componentes en concurrencia del PAIEI y por tanto no monitorean el logro de sus metas y objetivos (Figura 13).



**FIGURA 13. CICLO DE UNA GESTIÓN BASADA EN RESULTADOS**



Una GbR implica un “modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional, que pone énfasis en los resultados (en vez de en los procedimientos)...”<sup>26</sup>, ello requiere que para que en el PAIEI se contemple una adecuada GbR, misma que debe considerar además de los aspectos mencionados anteriormente un arreglo institucional pertinente, pero en el caso del Programa, ni la normatividad aplicable, ni las funciones que desempeñan las instancias involucradas son los idóneos para tal fin.

No obstante, el cambio de administración federal, abre una ventana de oportunidad para que se realicen cambios tanto en el arreglo institucional del PAIEI como en su operación,

a fin de que ambos se encuentren orientados hacia el logro de resultados.

En el Anexo 7 se ofrece un desglose sobre las principales fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del PAIEI, para cada uno de los temas de evaluación. En el Anexo 8 se presenta el desglose de la calificación global de la ejecución del PAIEI, que corresponde a 0.58, en escala de 0 al 4, misma que se determinó tomando como base los resultados de las preguntas con respuesta binaria.

26. SHCP, 2013.



# CAPÍTULO 4



CONCLUSIONES  
Y  
RECOMENDACIONES

## 4.1 CONCLUSIONES

### ARREGLO INSTITUCIONAL

El arreglo institucional se entiende como el conjunto de instancias y normas que intervienen en la ejecución de un programa público para orientar los recursos hacia un objetivo común. Entendido así, se considera que los elementos del dispositivo institucional no son los idóneos para lograr una operación eficiente y eficaz del PAIEI, debido a que en el ordenamiento jurídico que norma la ejecución del PAIEI no se encuentra claramente definido cómo debe llevarse a cabo un proceso de GbR: quiénes son los responsables de cada etapa, cómo se interrelacionan las diferentes fases del proceso, y cuáles serán los incentivos para que cada actor involucrado cumpla con sus actividades.

Asimismo, la falta de definición de algunas funciones que deben desempeñar tanto la UR como las IE en asuntos clave de la operación del PAIEI (elaboración, revisión y aplicación de las Mecánicas Operativas, y empleo de criterios técnicos de priorización, entre otras), provoca que las IE operen el Programa con una orientación hacia objetivos poco clara.

Por otra parte, el grado de cumplimiento en la práctica de las responsabilidades y atribuciones de las distintas instancias previstas en la normatividad no es el óptimo.

### PLANEACIÓN

En general, los responsables del Programa en los estados no llevan a cabo procesos de planeación institucionalizados para orientar la ejecución del PAIEI hacia el logro de resultados, lo cual ha tenido como

La ausencia de actores institucionales relevantes como la CONAPESCA, la inexistencia de un área responsable única que conduzca de manera articulada las acciones de los Componentes en concurrencia del PAIEI, y las fallas identificadas en el desarrollo de varias actividades del circuito operativo, tales como la ministración de los recursos, el registro de información en el SURI, y los procesos de dictaminación, supervisión y monitoreo, entre otras, dan lugar a que la operación del Programa sea poco eficiente y eficaz.

Una de las causas fundamentales de la problemática asociada con la poca pertinencia y funcionalidad del dispositivo institucional se relaciona con el hecho de que las IE (gobiernos estatales) no cuentan con la capacidad institucional requerida, tanto en términos de recursos humanos, materiales y de cobertura territorial, lo cual limita la eficiencia y eficacia del PAIEI.

Finalmente, no se observó que la implementación del Programa VI tuviera implicaciones en la solución de los problemas observados en el proceso general de transferencia de recursos del PAIEI.

consecuencia que la distribución de los recursos no se lleve a cabo conforme a objetivos y metas específicos.

Asimismo, tampoco fue posible identificar la existencia de un plan de trabajo que contenga las estrategias y los instrumentos que pudieran orientar la operación de cada uno de los Componentes. Si bien todas las IE cuentan con una Mecánica Operativa, en general su uso es limitado ya que en algunos estados la elaboran únicamente para cumplir con el requisito correspondiente señalado en las ROP. Se observó que no todos los involucrados en el funcionamiento la utilizan para orientarse en la ejecución del PAIEI.

#### ARTICULACIÓN CON OTROS PROGRAMAS

Los Componentes en concurrencia del PAIEI tienen potencial para complementarse y/o generar sinergias con otros programas de fomento productivo del gobierno federal; sin embargo, en la práctica no se identificaron acciones que articularan al PAIEI con dichos programas, lo cual de alguna manera responde a la ausencia de coordinación entre las áreas ejecutoras de los distintos instrumentos. En especial llama la atención la poca comunicación que existe entre instancias que



ejecutan los Componentes en concurrencia y aquéllas que operan los de ejecución directa.

Es importante mencionar que los Componentes en concurrencia del PAIEI mantienen duplicidad con otros programas del gobierno federal, incluidos programas dentro la propia SAGARPA, así como Componentes de ejecución directa del mismo PAIEI (Agricultura Protegida e Infraestructura Pesquera y Acuícola).

#### ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

Los responsables del Programa no han establecido una definición de población objetivo más precisa y acorde a las condiciones de los productores agropecuarios y pesqueros del país y de los estados. La definición establecida en las ROP 2012 no cumple con las características técnicas establecidas por el CONEVAL, pues hace referencia e incluye a todo el universo de productores agropecuarios y pesqueros del país. En consecuencia, se observa que el PAIEI no está focalizando adecuadamente sus acciones ya que no hay

garantía de que los recursos se destinen hacia los productores que enfrentan la problemática que se busca resolver relacionada con el bajo nivel de capitalización de los productores. Las IE tampoco cuentan con una estrategia de cobertura para atender a su población objetivo.

Si bien para cada uno de los Componentes en concurrencia del PAIEI, existen “Listados de beneficiarios” a partir de los cuales es posible verificar quiénes reciben los apoyos del Programa, la información no incluye de

manera completa las características relevantes de los beneficiarios, por lo que no es posible corroborar si se trata de productores con bajos niveles de capitalización. Al respecto,

es importante comentar que si bien la información se encuentra sistematizada en el SURI ésta no siempre se encuentra publicada en la página de Internet de las IE.

## SELECCIÓN DE LAS SOLICITUDES

El PAIEI cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo, aunque en la práctica estos no necesariamente garantizan seleccionar proyectos que tengan una contribución efectiva al logro de los objetivos del Programa, debido a que algunos de los procedimientos clave (registro de solicitudes en el SURI y dictaminación, entre otros) no se encuentran estandarizados y no se apegan a la normatividad.

En relación con la pertinencia y uso de los criterios técnicos para priorizar las solicitudes de apoyo, si bien las ROP 2012 establecen

una Cédula de calificación (Tabla 1 del Anexo XLIII), ésta no aplica a proyectos menores de \$200,000 pesos; además, se estiman poco pertinentes los criterios incluidos en dicha cédula ya que se consideran elementos (sociales y ambientales) que no permiten seleccionar los proyectos que más aportan al logro de objetivos del PAIEI. Pero más importante aún es que las IE no emplean dichos criterios para determinar la asignación de los recursos, en su lugar aplican (o se complementan con) pautas de prelación poco claras, que además no son difundidas entre los operadores del Programa ni entre la población objetivo.

## ORIENTACIÓN DE LOS RECURSOS

La distribución de los recursos del PAIEI responde a una dinámica inercial de años anteriores y los apoyos se otorgan conforme a la demanda. Así mismo, se observa que el Programa entrega más recursos a los proyectos agrícolas y en menor medida a los pesqueros-acuícolas, y favorece más a los estados/regiones con mayor número de UER

que tienen bajos niveles de activos, aunque llama la atención que en 2012, Jalisco y Sonora recibieron una proporción de recursos significativamente mayor que no corresponde al porcentaje de UER con un bajo nivel de activos que se encuentran en esas entidades federativas.

## MONITOREO DE LA GESTIÓN

Las IE no llevan a cabo un monitoreo continuo de su gestión a través de indicadores de desempeño, debido principalmente a que entre los responsables de la operación del

Programa aún no ha permeado o no se ha consolidado un enfoque de GbR.

Para conocer sobre su gestión, las IE únicamente se acotan a dar seguimiento a los informes físicos-financieros generados por sus propios sistemas o bases de datos. Este procedimiento tiene alcances limitados ya que se reduce a monitorear el avance respecto a lo establecido en el Anexo de Ejecución, por lo que no arroja información más amplia sobre el desempeño del PAIEI que permita adoptar medidas correctivas oportunas para evitar

desviaciones significativas con respecto a las metas y objetivos del Programa.

En este sentido, es importante señalar que resulta complejo utilizar las MIR estatales del PAIEI para monitorear la gestión del Programa ya que éstas no reflejan con claridad cada uno de los Componentes en concurrencia.

### SISTEMAS DE INFORMACIÓN

La operación de los Componentes en concurrencia del PAIEI cuenta con el SURI, que es un sistema funcional y de fácil acceso, y constituye una herramienta valiosa para la sistematización y estandarización del proceso de operación del Programa. Sin embargo, la mayoría de los operadores estatales aún

continúan utilizando sus propios sistemas informáticos y haciendo un uso limitado del SURI, por lo que la aplicación de éste todavía presenta importantes áreas de mejora, teniendo como consecuencias que la información contenida en dicho sistema sea poco confiable y no se encuentre actualizada.

### SUPERVISIÓN DE LA OPERACIÓN

Los Componentes en concurrencia del PAIEI cuentan con un procedimiento de supervisión, que por las características de su diseño se considera poco pertinente y por su implementación, poco oportuno. Pero además, no existe evidencia de que tanto la UR, como las IE insuman la información generada por la supervisión para implementar medidas correctivas.

en la ejecución de varias etapas clave de la operación del PAIEI, cuyos eventuales problemas no pueden identificarse a través del procedimiento de la supervisión, debido principalmente a limitaciones en su diseño. La falta de oportunidad de este procedimiento radica en que las actividades de supervisión se llevan a cabo de forma tardía, por lo que no permite generar información a tiempo para los responsables del funcionamiento del PAIEI.

Durante la evaluación, en algunos estados se observaron desviaciones significativas

### PERCEPCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS

Las IE de los Componentes en concurrencia del PAIEI no cuentan con instrumentos para

medir el grado de satisfacción de su población atendida.

Con base en la información generada a partir de la aplicación del Cuestionario sobre la percepción de los beneficiarios y seguimiento a los apoyos 2011, se registra que en general los beneficiarios entrevistados perciben que la calidad de los bienes y servicios que entregan los Componentes en concurrencia del PAIEI es adecuada, y que el requisito que consideran de mayor dificultad para cumplir es realizar su aportación, lo cual abre un área de oportunidad interesante para que el Programa se articule con la oferta institucional que ofrece financiamiento para proyectos de inversión.

Por otro lado, la información levantada en campo arrojó que el 44% de los beneficiarios



de la muestra hubieran realizado la inversión por cuenta propia, ya sea en forma total o parcial, en caso de no haber recibido el apoyo del PAIEI. Esto nos refleja un problema de focalización del Programa, pues implica que se está subsidiando a quien no tiene problemas de baja capitalización.

#### SEGUIMIENTO DE LOS APOYOS

Las Instancias Ejecutoras no llevan a cabo un seguimiento de las inversiones apoyadas por los Componentes en concurrencia del PAIEI. Esta omisión anula la posibilidad de que tanto las IE como las UR obtengan información relevante que permita calcular de manera sistemática los indicadores de resultados contenidos en la MIR, a fin de verificar en qué medida se ha avanzado en la solución del problema de desarrollo atendido.

Se identificaron al menos dos posibles causas de la falta de seguimiento de los apoyos: primero, en la normatividad no se encuentra claramente prevista la obligatoriedad para las IE de llevar a cabo este tipo de acciones y, segundo, no existen recursos etiquetados para actividades de seguimiento, aunado a que actualmente las IE enfrentan limitaciones en su capacidad institucional.

#### TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En general se estima que los sistemas de transparencia y rendición de cuentas de las IE cumplen parcialmente con las disposiciones normativas en la materia. En particular,

en lo que corresponde a la transparencia y rendición de cuentas del PAIEI, se observan importantes áreas de mejora ya que en casi todos los estados no se encuentra disponible

al público información importante del Programa, como la normatividad aplicable al PAIEI, listados completos de beneficiarios,

e información de primer contacto para los interesados que deseen realizar consultas sobre los apoyos.

## 4.2 RECOMENDACIONES

Con base en el análisis presentado en los apartados anteriores de este informe, se elaboraron recomendaciones que buscan consolidar el funcionamiento y la operación de los Componentes en concurrencia del PAIEI fortaleciendo su orientación hacia resultados.

Estas recomendaciones contemplan sugerencias de orden operativo y normativo, que deben ser observadas tanto por las UR como por las IE. Es importante comentar

que las modificaciones normativas propuestas no pretenden hacer más complejo el marco regulatorio del PAIEI; sino que buscan la mejora de los procedimientos en aspectos clave de la operación de dicho Programa, siendo incluso que algunas de las recomendaciones normativas sugeridas pueden llevarse a cabo a través de la emisión de lineamientos específicos y no necesariamente modificando las ROP.

### ARREGLO INSTITUCIONAL

Para que el PAIEI tenga una operación eficiente y eficaz es necesario, en primera instancia, que las funciones de los actores institucionales participantes se encuentren definidas de manera tal que contribuyan a una orientación hacia resultados. Para ello, no es suficiente que la normatividad señale

los elementos que integran un proceso de GbR, sino que la SAGARPA debe establecer en las ROP, clara y ordenadamente cómo se vincularán dichos elementos y el papel (facultades y obligaciones) que deben desempeñar tanto las UR como las IE.



Asimismo, a fin de que todos los Componentes en concurrencia del PAIEI funcionen y operen con un nivel adecuado de eficiencia y eficacia, es importante garantizar que la UR del Componente Pesca tenga el mismo nivel de participación que el resto de los Componentes, tanto al interior del dispositivo institucional como en los procesos operativos del Programa. Para ello, es necesario que las ROP establezcan

claramente que la CONAPESCA debe participar, con voz y voto, en el Comité Técnico del FOFAE de cada estado.

En cuanto a la forma en cómo participa la IE, se recomienda que al interior de la SEDAGRO exista una unidad responsable única del PAIEI, que tenga a su cargo la elaboración y seguimiento de un plan estratégico y de planes anuales de trabajo. Al respecto se sugiere que antes de llevar a cabo una reestructuración institucional, la SAGARPA atienda la recomendación de la Evaluación de Consistencia y Resultados (ECyR) del PAIEI 2011, en la cual se sugiere que el Programa sea rediseñado en cuanto al nivel de sus objetivos y Componentes, a partir de lo cual se estima altamente probable que los requerimientos institucionales de conducción y gestión del Programa resulten significativamente diferentes.

Asimismo, debido a que algunas IE no cuentan con la capacidad institucional (estructura territorial, recursos humanos y materiales) requerida para la operación eficiente de los Componentes en concurrencia del PAIEI, es importante que éstas tengan acceso a un programa de fortalecimiento institucional, el cual podría financiarse con una distribución del gasto de operación del PAIEI más equitativa en función de la carga de trabajo que cada dependencia tiene en la operación del Programa. En su defecto, en

aquellos casos en donde la Secretaría tenga DDR y CADER que cuenten con equipo y personal adecuado, que la SAGARPA apoye a las IE en el proceso de recepción y registro de solicitudes.

A fin de que la aplicación del recurso se realice en tiempo y con ello no se afecte el desarrollo de los proyectos productivos para los cuales se solicita apoyo del PAIEI, es importante que los gobiernos estatales cumplan con el calendario de ministraciones establecido en el Convenio de Coordinación. Para ello, se sugiere que en las ROP se establezcan las implicaciones que conlleva el incumplimiento en las ministraciones.

Además, se requiere que en las ROP se establezcan tiempos límites en los que la IE implemente cada una de las etapas de operación del PAIEI, previendo que el pago de los apoyos concluya a más tardar el último día hábil de noviembre del ejercicio fiscal en operación<sup>27</sup>.

Finalmente, con el objeto de iniciar la operación del PAIEI en forma oportuna, se recomienda que se lleven a cabo con mayor anticipación ciertas actividades como la publicación de las ROP, firma de Convenios de Coordinación, integración de Anexos de Ejecución, y la capacitación del personal de las ventanillas receptoras de solicitudes, entre otras.

## PLANEACIÓN

A fin de que la IE cuente con elementos que la apoyen en la orientación hacia resultados de

los Componentes en concurrencia del PAIEI, se requiere que tanto la SAGARPA como las

27. Fracción IX del Artículo 68 de las ROP 2012.

entidades federativas lleven a cabo ejercicios participativos de planeación del PAIEI, de los cuales sea posible derivar: a) objetivos de mediano y largo plazo; b) instrumentos como plan estratégico, la Matriz de Indicadores para Resultados, planes de trabajo; c) articulación entre programas, d) definición de criterios de priorización, y e) ejercicios de programación presupuestal anuales de los que se derivarán los Anexos Técnicos y de Ejecución.

Con el objeto de que la MO que elabora la IE se convierta en un instrumento que conduzca adecuadamente la ejecución del PAIEI en

cada una de las entidades federativas, se recomienda que: a) la SAGARPA elabore lineamientos que orienten a la IE sobre la integración de la MO; b) la SAGARPA revise y valide las MO, no sólo en términos de los lineamientos que emita, sino también verificando que la capacidad institucional de la IE reflejada en dicho documento sea la que realmente existe. Para ello, es necesario que en las ROP se establezca claramente el área al interior de la SAGARPA que será responsable de revisar y validar las MO, así como de emitir los lineamientos bajo los cuales las IE elaborarán dicho documento.

#### ARTICULACIÓN CON OTROS PROGRAMAS

Para que los Componentes en concurrencia del PAIEI se articulen con otros programas de fomento productivo de los gobiernos estatal y federal, es necesario que derivado del ejercicio de planeación del PAIEI, la SAGARPA y las IE generen elementos que faciliten dicha articulación, como por ejemplo: a) que la normatividad especifique claramente con cuáles programas deben articularse los Componentes del PAIEI, y cómo debe llevarse a cabo dicha articulación; b) incorporar a los criterios técnicos para la priorización de solicitudes, elementos de prelación de solicitudes cuyos proyectos incluyan asistencia técnica, financiamiento, etc.

En cuanto a las duplicidades identificadas entre los Componentes en concurrencia del PAIEI y otros programas de fomento productivo, es necesario que la SAGARPA revise su propia oferta programática y, en caso de que corresponda, elimine los apoyos duplicados. Asimismo, la SAGARPA debe negociar con las dependencias del gobierno federal cuyos programas también se encuentran generando relaciones de duplicidad con los Componentes en concurrencia del PAIEI, a fin de tomar las decisiones que correspondan en torno a ajustar o eliminar alguno(s) de ellos.

#### ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

Con el objeto de que el Programa pueda focalizar con mayor eficiencia y eficacia sus apoyos, se recomienda que tanto la UR como las IE definan una población objetivo del PAIEI más precisa y acorde a las condiciones de los productores agropecuarios y pesqueros

del país, atendiendo los lineamientos que para tal fin establece el CONEVAL. Para ello, se sugiere emplear la información contenida en la LB o en los diagnósticos estatales con los que algunas de las IE cuentan. A fin de reforzar esta actividad, es importante

que la SAGARPA establezca en las ROP la obligatoriedad para que cada entidad federativa defina su propia población objetivo.

Con base en el ejercicio de planeación del PAIEI y de la definición de su población objetivo, cada IE deberá diseñar una estrategia de cobertura que incluya la cuantificación de la población objetivo y las metas específicas que deberán ser alcanzadas en periodos de corto, mediano y largo plazo.

Por último, es importante que las IE y la SAGARPA incluyan como parte de

la información de los beneficiarios, las características que establecen las ROP, para lo cual es necesario que la Secretaría: a) modifique las solicitudes de apoyo a fin de que éstas puedan recoger al menos la información que se especifica en el Artículo 71 de las ROP 2012: actividad productiva, ciclo agrícola y eslabón de la cadena de valor; y b) realice los ajustes necesarios en el SURI para que se pueda registrar dicha información.

## SELECCIÓN DE LAS SOLICITUDES

Para que los procedimientos de selección de las solicitudes garanticen aceptar aquellos proyectos que contribuyen en mayor medida al logro de los objetivos del Programa, se sugiere llevar a cabo las siguientes mejoras:

- Los criterios técnicos de priorización de las solicitudes deben contribuir a que el PAIEI logre su objetivo, por lo que la IE deberá definirlos con base en ese propósito y no considerando elementos sociales

y/o políticos. Esta mejora incluye que la SAGARPA redefina los indicadores contenidos en la Cédula de calificación (Tabla 1 del Anexo XLIII).

- Los criterios técnicos de priorización deben aplicarse a todas las solicitudes. Las IE deben definir aquellos que apliquen a cualquier tipo de proyecto, independientemente del monto de apoyo solicitado, lo cual no excluye que las solicitudes que demanden un monto mayor a los \$200,000 pesos deban observar criterios técnicos diferenciados.



- Además de calificar las solicitudes con base en criterios técnicos pertinentes, las IE deben utilizar los resultados de la calificación para la priorización de las solicitudes y la asignación de recursos. Para ello, es necesario que: a) las ROP especifiquen claramente el mecanismo que la IE deberá llevar a cabo, es decir que primero debe calificar y con

base en dicha calificación se deberán priorizar los proyectos y asignar los recursos; b) el SURI debe vincular la calificación de las solicitudes de apoyo a un procedimiento (automático) de priorización y asignación de recursos; y c) en el procedimiento de supervisión se verifique el empleo de criterios técnicos en

la priorización de solicitudes y asignación de recursos.

- Todos los criterios de priorización deben difundirse a la población objetivo, para lo cual deben quedar bien especificados en la MO y en las Convocatorias que la IE elabore.

## MONITOREO DE LA GESTIÓN

Con el objeto de que tanto la UR como las IE tengan oportunidad de conocer sobre el avance en la ejecución de cada una de las etapas del circuito operativo y adoptar medidas correctivas oportunas para asegurar el logro de los objetivos del Programa, es importante que se lleve a cabo un monitoreo adecuado sobre el desempeño del PAIEI.

Para ello, se requiere que el Programa cuente con una MIR que refleje adecuadamente su diseño, por lo que se sugiere que una vez

atendidas las recomendaciones de la ECyR del PAIEI 2011, cada IE redefine su propia MIR atendiendo los lineamientos que para tal fin emitan la SAGARPA y el CONEVAL.

Este ejercicio debe llevarse a cabo con la participación de las distintas áreas que al interior de la IE intervienen en la operación del PAIEI, a fin de que conozcan la MIR, se convenzan de su utilidad y asuman su rol en el monitoreo del Programa.

## SISTEMAS DE INFORMACIÓN

A fin de que los ejecutores del PAIEI y las UR tengan información confiable y oportuna para retroalimentar la gestión y mejorar la toma de decisiones, se requiere consolidar el uso y la utilidad del SURI en la operación de los Componentes en concurrencia del PAIEI, así como para transparentar su funcionamiento.

Se recomienda que tanto la SAGARPA como la IE aseguren la instalación y uso del SURI en todas las ventanillas, para que desde la etapa inicial (registro de solicitudes) se emplee dicho sistema. Para ello es necesario: a) mejorar el



procedimiento de capacitación del SURI, a fin de asegurar que todos los operadores comprendan adecuadamente dicho sistema; b) destinar parte del gasto de operación del PAIEI para el equipamiento (equipo y servicios de telecomunicación adecuados) de las ventanillas de recepción de solicitudes de las IE o del municipio (según corresponda); y c) incluir en el procedimiento para la supervisión, la verificación de que las

ventanillas cumplen con los requisitos técnicos (equipamiento y capacitación).

Asimismo, se recomienda establecer candados para asegurar que toda la información del ciclo operativo se registre en tiempo en el SURI, algo similar a la forma en cómo la fracción III del Artículo 68 condiciona la segunda ministración federal al registro de la información en dicho sistema.

## SUPERVISIÓN DE LA OPERACIÓN

Para que el procedimiento de supervisión logre retroalimentar la operación del PAIEI y generar medidas correctivas oportunas y pertinentes, es importante que su implementación se lleve a cabo de manera simultánea a cada etapa del proceso operativo del Programa, y que además se lleve a cabo un replanteamiento general del propio procedimiento, a fin de que:

- I. Se incluya la verificación puntual de los siguientes procesos:
  - \* La priorización y selección de solicitudes, la cual se debe llevar a cabo con base en criterios técnicos aprobados por el FOFAE y difundidos a la población objetivo mediante la MO y la convocatoria.
  - \* Equipamiento (equipo, servicios de telecomunicaciones) y capacitación adecuada en ventanillas de recepción de solicitudes. Esta verificación se deberá

llevar a cabo antes de que se inicie la apertura de ventanillas.

- II. Con base en la sistematización de la información obtenida a partir de la supervisión, se recomienda que la SAGARPA diagnostique las causas de los principales problemas identificados, a fin de generar propuestas concretas de solución. Asimismo, todos los informes de supervisión deben socializarse al interior de la IE, con cada una de las áreas que intervienen en el proceso de operación del PAIEI.
- III. La supervisión debe reforzar el uso y permanencia del SURI (en congruencia con lo establecido en las ROP), por lo que no debe permitirse el uso de sistemas alternos; se sugiere eliminar del procedimiento para la supervisión la posibilidad de usar sistemas alternos como fuente de información.

## PERCEPCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS

Con el objeto de conocer la opinión que tienen los beneficiarios sobre los apoyos otorgados por los Componentes en concurrencia del PAIEI, se sugiere que la IE

elabore y aplique un instrumento de medición del grado de satisfacción de los beneficiarios, el cual debe ser congruente en su diseño con las características de la población atendida, y

su aplicación debe ser tal que los resultados obtenidos sean representativos y se genere información oportuna.

Asimismo, se recomienda que la IE institucionalice un procedimiento mediante el cual sea posible insumir la información generada por el instrumento de medición, con el fin de realizar mejoras en la planeación y operación del PAIEI.

### SEGUIMIENTO DE LOS APOYOS

Es importante que el Programa cuente con información sobre los resultados generados por cada uno de los Componentes en concurrencia del PAIEI, por lo que éste debe contar con un sistema de seguimiento a las inversiones apoyadas, de tal forma que tanto la IE como la SAGARPA tengan acceso a información sobre el desempeño e impactos logrados por el Programa.

Para ello, se requiere incluir explícitamente en las ROP que las IE tienen la responsabilidad de realizar el seguimiento de las inversiones apoyadas para verificar su permanencia y resultados en las unidades de producción; asimismo, se debe establecer que un porcentaje determinado de los gastos de operación

### TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Con el objeto de dotar de una mayor transparencia a la gestión y operación del PAIEI se recomienda realizar mejoras en las páginas electrónicas de las IE y de las Delegaciones Estatales de la SAGARPA, de modo que éstas presenten, a menos de tres clics, la siguiente información: a) la normatividad completa aplicable al PAIEI, incluyendo las ROP, los Convenios de Coordinación, los Anexos de Ejecución y las



del PAIEI se destine a las actividades de seguimiento, a fin de que las IE cuenten con los recursos necesarios para efectuar esa actividad.

Mecánicas Operativas, entre otros elementos normativos; b) la relación completa de beneficiarios del Programa; y c) un teléfono o correo electrónico para acceder a información y orientación exclusivamente del PAIEI.



## BIBLIOGRAFÍA

**CDI, 2011.** Reglas de Operación del Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI) de la Coordinación General de Fomento al Desarrollo Indígena para el Ejercicio Fiscal 2012.

**CONAGUA, 2011.** Reglas de Operación 2012 para los Programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.

**CONAPESCA, 2007.** Programa Rector Nacional de Pesca y Acuicultura 2007-2012.

**Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2012.** Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Reforma del 8 de junio de 2012.

**Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2006a.** Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Reforma del 9 de abril de 2012.

**Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2006b.** Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Reforma del 4 de septiembre de 2009.

**CTEE, 2013.** Matriz de Indicadores para Resultados del PAIEI del Ejercicio 2012 de Chiapas, Guerrero, Jalisco, Puebla y Sinaloa.

**FAO-SAGARPA, 2008.** Línea de Base 2008 de los Programas de la SAGARPA.

**FAO-SAGARPA, 2012a.** Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero de México 2012.

**FAO-SAGARPA, 2012b.** Evaluación de Consistencia y Resultados del PAIEI 2011.

**FIRA, 2011.** Reglas de Operación del Programa que Canaliza Apoyos para el Fomento a los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural.

**Gobierno del estado de Chiapas-SAGARPA, 2012.** Mecánica Operativa para la Entrega de Apoyos 2012.

**Gobierno del estado de Guerrero-SAGARPA, 2012.** Lineamientos Operativos 2012 para el PAIEI.

**Gobierno del estado de Jalisco-SAGARPA, 2012a.** Manual de Procedimientos, Liberación de Recursos. Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura 2012.

**Gobierno del estado de Jalisco–SAGARPA, 2012b.** Manual de Servicios, Recepción de Solicitudes. Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura 2012.

**Gobierno del estado de Jalisco–SAGARPA, 2012c.** Manual de Procedimientos, Tratamiento de Solicitudes. Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura 2012.

**Gobierno del estado de Puebla, 2012.** Mecánica Operativa, Criterios de Operación, Lineamientos Operativos y Criterios de Calificación. Programa de Acciones en Concurrencia con el estado de Puebla en Materia de Inversión, Sustentabilidad y Desarrollo de Capacidades 2012.

**Gobierno del estado de Sinaloa, 2011.** Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016.

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

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

**SAGARPA, 2001.** Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

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

**SAGARPA, 2011a.** MIR Nacional del PAIEI 2012.

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Portal/transform.nodo?id=3.1&transformacion=s&excel=n&ka\\_imagen=20&zip=n&paramts=0=L20](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Portal/transform.nodo?id=3.1&transformacion=s&excel=n&ka_imagen=20&zip=n&paramts=0=L20). Consulta realizada el 20 de junio de 2013.

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

**SAGARPA, 2012a.** Procedimiento para la Supervisión de los Programas a Cargo de la SAGARPA 2012.

**SAGARPA, 2012b.** Reglamento Interior de la SAGARPA.

**SAGARPA, 2013a.** Fichas Técnicas de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura 2012.

**SAGARPA, 2013b.** Guía de Operación SURI.

<http://www.sagarpa.gob.mx/colaboracion/suri/SitePages/Inicio.aspx>. Consulta realizada el 20 de junio de 2013.

**SAGARPA, 2013c.** Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, MIR PAIEI, Informe del ciclo 2011-2012.

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Portal/transform.nodo?id=3.1&transformacion=s&excel=n&ka\\_imagen=20&zip=n&params=0=L20](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Portal/transform.nodo?id=3.1&transformacion=s&excel=n&ka_imagen=20&zip=n&params=0=L20). Consulta realizada el 20 de junio de 2013.

**SAGARPA-SEDAGRO, 2012a.** Anexo de Ejecución para el Ejercicio 2012 Derivado del Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable de cada entidad federativa.

**SAGARPA-SEDAGRO, 2012b.** Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable de cada entidad federativa.

**SAGARPA-SEDAGRO, 2013.** Evaluación del Funcionamiento y la Operación del PAIEI 2012 en los estados de Chiapas, Guerrero, Jalisco, Puebla y Sinaloa.

**SE, 2011a.** Reglas de Operación del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES) para el Ejercicio fiscal 2012.

**SE, 2011b.** Reglas de Operación para la Asignación del Subsidio Canalizado a través del Fondo de Micro Financiamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) para el ejercicio fiscal 2012.

**SE, 2011c.** Reglas de Operación para la Asignación del Subsidio Canalizado a través del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) para el ejercicio fiscal 2012.

**SEDESOL, 2011a.** Reglas de Operación del Programa de Opciones Productivas para el Ejercicio Fiscal 2012.

**SEDESOL, 2011b.** Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias para el Ejercicio Fiscal 2012.

**SEDESOL, 2011c.** Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes para el Ejercicio Fiscal 2012.

**SHCP, 2011a.** Reglas de Operación de los Programas de Apoyo de la Financiera Rural para Acceder al Crédito y Fomentar la Integración Económica y Financiera para el Desarrollo Rural.

**SHCP, 2011b.** Reglas Operación del Programa Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario y de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario.

**SHCP, 2011c.** Presupuesto de Egresos de la Federación 2012.

**SHCP, 2012.** Reglas de Operación del Programa de Capital de Riesgo para Acopio, Comercialización y Transformación y para el Programa de Servicios de Cobertura que operará el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR).

**SHCP, 2013.** Conceptualización GPR-PBR-SED.

[http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx). Consulta realizada el 20 de junio de 2013.

**SRA, 2011a.** Reglas de Operación del Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA).

**SRA, 2011b.** Reglas de Operación del Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG).

**SRA, 2011c.** Reglas de Operación del Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras.

# ANEXOS



---

## ANEXO 1

---

### BASES DE DATOS CONSULTADAS

---

BASE DE DATOS SOBRE LA PERCEPCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS Y EL SEGUIMIENTO A LOS APOYOS DEL PAIEI 2011. INFORMACIÓN DISPONIBLE EN:

[WWW.FAO-EVALUACION.ORG.MX/PAGINA/REDIRECCION/REDIRECCIONAR.PHP?RD=48&PROGRAMA=PAIEI](http://WWW.FAO-EVALUACION.ORG.MX/PAGINA/REDIRECCION/REDIRECCIONAR.PHP?RD=48&PROGRAMA=PAIEI)

## ANEXO 2

### ACTORES ESTATALES ENTREVISTADOS PARA LA EVALUACIÓN DEL PAIEI

#### Guerrero

- Carlos Hernández, Delegado Estatal de la SAGARPA.
- Unberto González Quintero, Subdelegado de Planeación.
- Francisco Espinoza Hilario, Subsecretario de Ganadería y Pesca.
- Humberto Zapata Añorve, Secretario de Desarrollo Rural.
- Rolando César Garzón Beltrán, Subdelegado Agropecuario de la SAGARPA.
- Víctor Zamora Domínguez, Subdelegado de Pesca de la SAGARPA (CONAPESCA).
- Leopoldo Sánchez Zaragoza, Jefe de CADER.
- Abel Cortez Avendaño, Jefe de DDR Chilpancingo.
- Acasio Serrano, Subdirector de Agricultura e Infraestructura.
- Jesús Pineda, Jefe de Programa de Desarrollo Agropecuario.
- Obdulio Molina Marcial, Director de Fomento Ganadero.
- María Bernabé González de la Cruz, Jefe del Departamento de Proyectos y Fomento Agrícola.

#### Sinaloa

- Juan Manuel Figueroa Fuentes, Director de Enlace y Evaluación de la SAGyP.
- Jesús Meléndez, Director de Agricultura de la SAGyP.
- Manuel García, Jefe de Departamento de Estudios Económicos de la Dirección de Agricultura de la SAGyP.
- Oscar Octavio Verdugo, Jefe de Departamento de Desarrollo Agrícola de la Dirección de Agricultura de la SAGyP.
- Juan Guerra Ochoa, Secretario de la SAGyP.
- Adalberto Mustieles, Director de Apoyos a Servicios para la Producción de la SAGyP.
- Leticia Samaniego, Enlace de Supervisión de la Delegación Estatal de la SAGARPA.
- Gonzalo Calderón, Delegado Estatal de la SAGARPA.
- Oscar Félix, Subsecretario de Agricultura en la SAGyP.
- Francisco Chávez, Coordinador de Programas de la Alianza para el Campo de la SAGyP.
- José Rosario, Encargado del SURI en la SAGyP.
- Ramón Alexis Pérez García, Coordinador de la Unidad Técnica de Evaluación Estatal (UTEE) de la SAGyP.
- Francisco Javier Castillo, Subsecretario de Ganadería de la SAGyP.
- Cuauhtémoc Castro Real, Subsecretario de Pesca de la SAGyP.
- Javier Burgos Espinosa, Director de Acuicultura y Aguas Continentales de la SAGyP.
- Marven Lucía Miranda Osuna, Directora de Desarrollo Pesquero de la SAGyP.
- Francisco Ramos, Subdelegado de Pesca de la Delegación Estatal de la SAGARPA.
- Lucía Rosas Ortiz, Directora de Fomento e Incentivos a la Producción de la CONAPESCA.
- Laurita Aguirre Santoyo, Subdirectora de Apoyos y Alianzas Estratégicas de la CONAPESCA.
- Lorena Salazar Peinado, Subdirectora de Organización de la CONAPESCA.

## Chiapas

- Alberto Orantes, Jefe de Programa Agrícola, Delegación Estatal de la SAGARPA.
- Carlos Toledo, Jefe de Programa Ganadero, Delegación Estatal de la SAGARPA.
- Oscar López, Jefe de la Unidad de Planeación, Secretaría del Campo.
- Humberto Martínez Castellanos, Subsecretario de Reconversión Productiva, Secretaría del Campo.
- Luis Gómez Manzo, Subsecretario de Agricultura e Infraestructura, Secretaría del Campo.
- Efraín Coutiño Velasco, Subsecretario de Ganadería, Secretaría del Campo.
- César Augusto Montesinos León, Director de Desarrollo Agrícola, Secretaría del Campo.
- Jorge Trejo Rodríguez, Director de Fomento Ganadero, Secretaría del Campo.
- Raúl Leonel Vázquez, Asesor de la Subsecretaría de Ganadería, Secretaría del Campo.
- Juan López, Apoyo Técnico de la Subsecretaría de Ganadería, Secretaría del Campo.
- Elpidia Casanova, Coordinadora Operativa del FOFAE, Secretaría del Campo.
- Alberlí Ramos Hidalgo, Director General del Programas Federalizados (Secretario Ejecutivo del FOFAE), Secretaría del Campo.
- Fernando Ortiz Santiago, Coordinador de la Unidad Técnica de Evaluación, Secretaría del Campo.
- Eduardo Huinaque Méndez, Director de Fomento Pesquero, Secretaría de Pesca.
- José Domingo Gordillo, Jefe Operativo en la Delegación No. 1 Centro, Secretaría del Campo.

## Jalisco

- Italia García, Técnico Especialista Agrícola y Responsable de Avances Físicos-Financieros en Concu-  
rrencia, Delegación Estatal de la SAGARPA.
- Tomás Pérez Cruz, Coordinador Administrativo Pecuario, Delegación Estatal de la SAGARPA.
- Guadalupe Cervantes Morales, Jefe Departamento de Organización y Fomento Agrícola,  
Subdelegación de la CONAPESCA.
- Ethelina Cárdenas, Subdelegada de Pesca, Delegación Estatal de la SAGARPA.
- Samir Portillo, Presidente del Comité Técnico Agrícola y Ganadero, Secretaría de Desarrollo Rural.
- Eduardo Jiménez, Coordinador Ganadero, Secretaría de Desarrollo Rural.
- Luis Rafael, Coordinador Programa PAIEI en el Componente Pesca, Secretaría de Desarrollo Rural.
- José Ramírez, Auxiliar en la Coordinación del Programa PAIEI en el Componente Pesca, Secretaría  
de Desarrollo Rural.
- Ricardo Rivas, Director de Supervisión de Programas, Secretaría de Desarrollo Rural.

## Puebla

- José Mauro Vázquez Flores, Coordinador del FOFAEP, Secretaría de Desarrollo Rural.
- Anabel Gil Serrano, Coordinadora Técnica de la Coordinación de Desarrollo Regional, Secretaría de  
Desarrollo Rural.
- Epitasio Robledo, Subsecretario de Agricultura, Subsecretario de Ganadería y Acuicultura, Secretaría  
de Desarrollo Rural.
- Enrique Osorio Solís, Director de Producción Pecuaria y Acuícola, Secretaría de Desarrollo Rural.

- Sergio Aguirre, Encargado de Supervisión y Jefe de Programa Ganadero, Delegación Estatal de la SAGARPA.
- Aureliano Ventura Islas, Delegado de Tepeaca, Secretaría de Desarrollo Rural.
- Juan Andrés Ramos Domínguez, Subdirector de Delegaciones, Secretaría de Desarrollo Rural.
- Miriam Guerra, Encargada Estatal del SURI, Secretaría de Desarrollo Rural.
- Gabriel Jiménez, Coordinadora de Acuacultura, Secretaría de Desarrollo Rural.
- José de Jesús Tejada Hernández, Beneficiario del Componente Agrícola del PAIEI.

## ANEXO 3

### RELACIONES ENTRE EL PAIEI Y OTROS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA SECTORIAL

#### a) Relaciones del Componente Agrícola con otros programas federales

ENTIDAD RESPONSABLE	NOMBRE DEL PROGRAMA/COMPONENTE	TIPO DE RELACIÓN
<b>SAGARPA</b>	PAIEI. Componente Activos Productivos Tradicional	Duplicidad
	PAIEI. Componente Agricultura Protegida	Duplicidad
	Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario PROCAMPO para Vivir Mejor. Componente Diesel Agropecuario/Modernización de la Maquinaria Agropecuaria	Duplicidad
	PPMR. Componente Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización	Complementariedad
	PPMR. Componente Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero	Complementariedad
	PPMR. Componente Garantías	Complementariedad
	PPMR. Fondo para la Inducción de Inversión en Localidades de Media, Alta y Muy Alta Marginación	Complementariedad
	PDCITYER. Componente Desarrollo de Capacidades y Extensión Rural	Complementariedad
	Proyectos Estratégicos. Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)	Duplicidad
	Proyectos Estratégicos. Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol (PROMAF)	Duplicidad
<b>Secretaría de Economía</b>	Proyectos Estratégicos. Trópico Húmedo	Duplicidad
	Fondo nacional de apoyos para empresas en solidaridad (FONAES)	Duplicidad
	Programa del Fondo de Micro Financiamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	Complementariedad
<b>SEDESOL</b>	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	Complementariedad
	Programa de Opciones Productivas	Duplicidad
	Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias	Duplicidad
<b>CONAGUA</b>	Programa 3x1 para Migrantes	Duplicidad
	Programa de Rehabilitación, Modernización y Equipamiento de Distritos de Riego	Duplicidad
<b>SRA</b>	Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)	Duplicidad
	Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	Duplicidad
	Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	Duplicidad
<b>SHCP-AGROASEMEX</b>	Programa del Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario	Complementariedad
<b>CDI</b>	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	Duplicidad
	Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	Duplicidad

ENTIDAD RESPONSABLE	NOMBRE DEL PROGRAMA/COMPONENTE	TIPO DE RELACIÓN
<b>Financiera Rural</b>	Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales	Complementariedad
	Programa para la Constitución de Garantías Líquidas. Componente para la Constitución de Garantías Líquidas Simples	Complementariedad
<b>FIRA</b>	Programa que Canaliza Apoyos para el Fomento a los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural a través de FIRA	Complementariedad
<b>FOCIR</b>	Programa de Capital de Riesgo para Acopio, Comercialización y Transformación	Complementariedad

Fuente: Reglas de Operación de los distintos programas del gobierno federal.

## b) Relaciones del Componente Ganadero con otros programas federales

ENTIDAD RESPONSABLE	NOMBRE DEL PROGRAMA/COMPONENTE	TIPO DE RELACIÓN
<b>SAGARPA</b>	PAIEI. Componente Activos Productivos Tradicional	Duplicidad
	Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario PROCAMPO para Vivir Mejor. Componente Diesel Agropecuario/Modernización de la Maquinaria Agropecuaria	Duplicidad
	PPMR. Componente Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización	Complementariedad
	PPMR. Componente Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero	Complementariedad
	PPMR. Componente Garantías	Complementariedad
	PPMR. Fondo para la Inducción de Inversión en Localidades de Media, Alta y Muy Alta Marginación	Complementariedad
	PDCITYER. Componente Desarrollo de Capacidades y Extensión Rural	Complementariedad
<b>Secretaría de Economía</b>	Proyectos Estratégicos. PESA	Duplicidad
	FONAES	Duplicidad
	FOMMUR	Complementariedad
<b>SEDESOL</b>	PRONAFIM	Complementariedad
	Programa de Opciones Productivas	Duplicidad
	Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias	Duplicidad
<b>SRA</b>	Programa 3x1 para Migrantes	Duplicidad
	FAPPA	Duplicidad
	Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	Duplicidad
<b>SHCP-AGROASEMEX</b>	PROMUSAG	Duplicidad
	Programa del Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario	Complementariedad
<b>CDI</b>	PROCAPI	Duplicidad
	POPMI	Duplicidad
<b>Financiera Rural</b>	Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales	Complementariedad
	Programa para la Constitución de Garantías Líquidas Componente para la Constitución de Garantías Líquidas Simples	Complementariedad

ENTIDAD RESPONSABLE	NOMBRE DEL PROGRAMA/COMPONENTE	TIPO DE RELACIÓN
<b>FIRA</b>	Programa que Canaliza Apoyos para el Fomento a los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural a través de FIRA	Complementariedad
<b>FOCIR</b>	Programa de Capital de Riesgo para Acopio, Comercialización y Transformación	Complementariedad

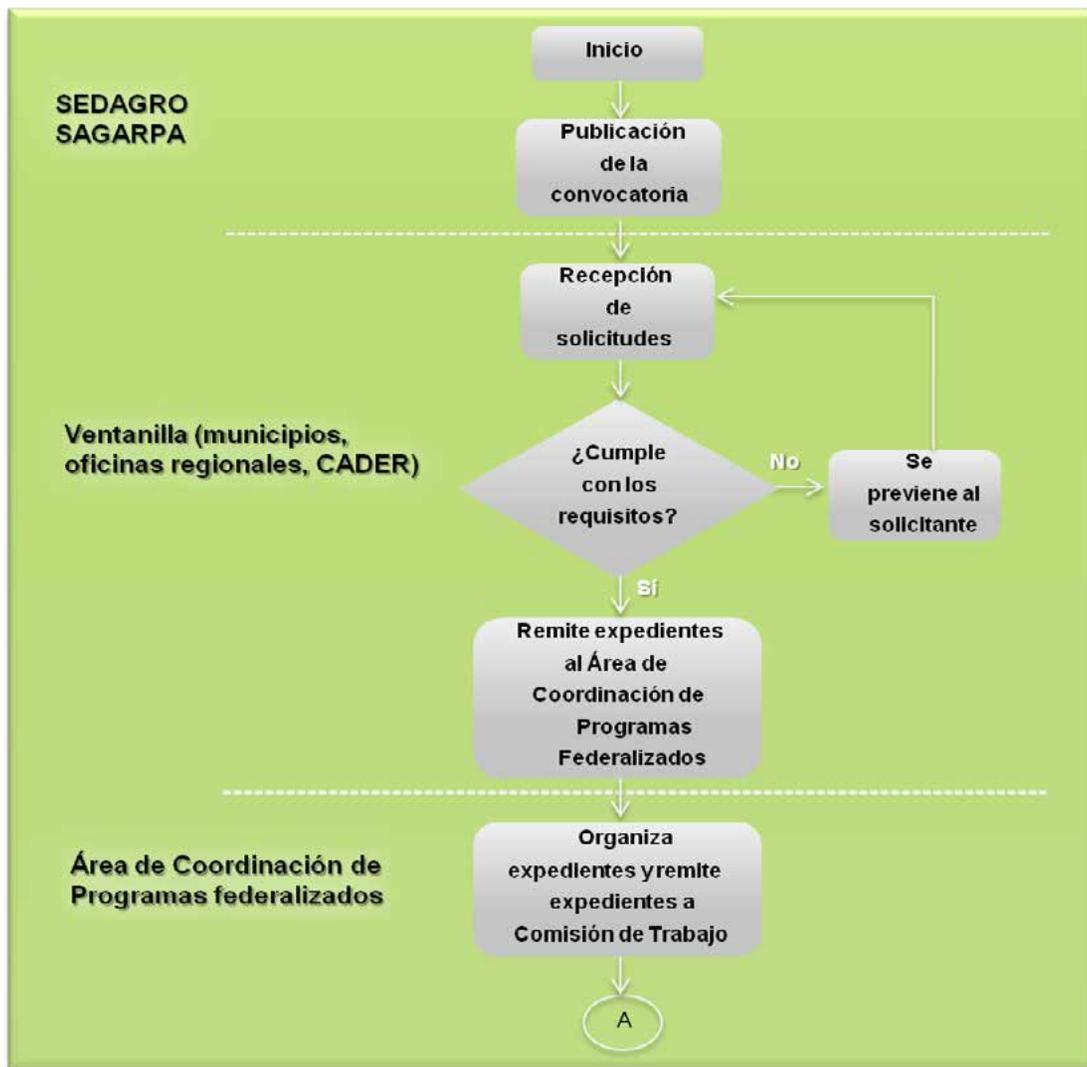
Fuente: Reglas de Operación de los distintos programas del gobierno federal.

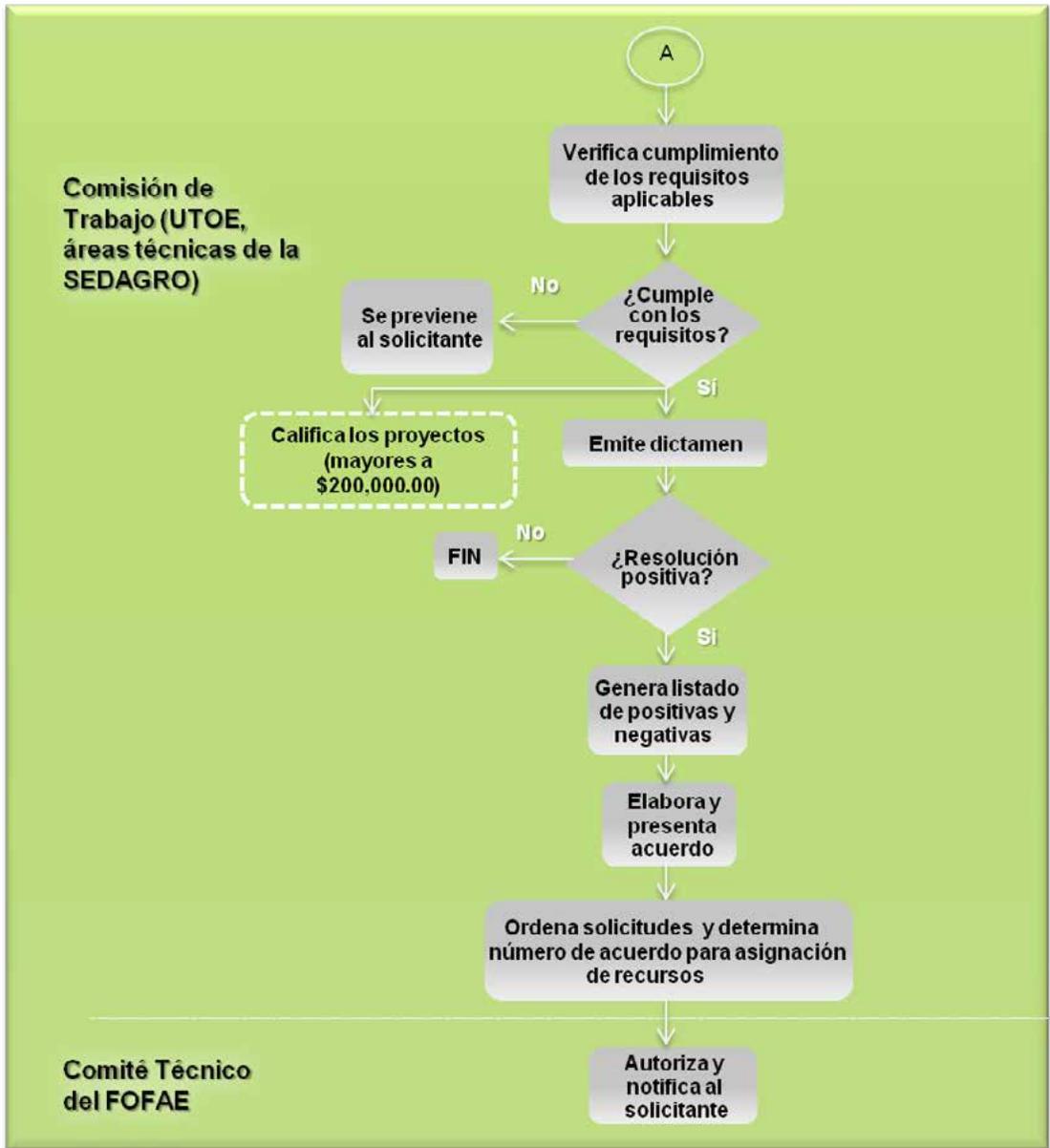
### c) Relaciones del Componente Pesca con otros programas federales

ENTIDAD RESPONSABLE	NOMBRE DEL PROGRAMA/COMPONENTE	TIPO DE RELACIÓN
<b>SAGARPA</b>	PAIEI. Componente Activos Productivos Tradicional	Duplicidad
	PAIEI. Componente Infraestructura Pesquera y Acuícola	Duplicidad
	PPMR. Componente Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero	Complementariedad
	PPMR. Componente Garantías	Complementariedad
	PPMR. Fondo para la Inducción de Inversión en Localidades de Media, Alta y Muy Alta Marginación	Complementariedad
	PDCITYER. Componente Desarrollo de Capacidades y Extensión Rural	Complementariedad
	Proyectos Estratégicos. PESA	Duplicidad
	Proyectos Estratégicos. Trópico Húmedo	Duplicidad
<b>Secretaría de Economía</b>	FONAES	Duplicidad
	FOMMUR	Complementariedad
	PRONAFIM	Complementariedad
<b>SEDESOL</b>	Programa de Opciones Productivas	Duplicidad
	Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias	Duplicidad
	Programa 3x1 para Migrantes	Duplicidad
<b>SRA</b>	FAPPA	Duplicidad
	Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	Duplicidad
	PROMUSAG	Duplicidad
<b>CDI</b>	PROCAPI	Duplicidad
	POPMI	Duplicidad
<b>Financiera Rural</b>	Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales	Complementariedad
	Programa para la Constitución de Garantías Líquidas. Componente para la Constitución de Garantías Líquidas Simples	Complementariedad
<b>FIRA</b>	Programa que Canaliza Apoyos para el Fomento a los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural a través de FIRA	Complementariedad
<b>FOCIR</b>	Programa de Capital de Riesgo para Acopio, Comercialización y Transformación	Complementariedad

Fuente: Reglas de Operación de los distintos programas del gobierno federal.

ANEXO 4  
DIAGRAMA DE FLUJO DE LAS SOLICITUDES DE APOYO





Fuente: FAO, 2013.

## ANEXO 5

### MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS DEL PAIEI 2012

NIVEL OBJETIVO	RESUMEN NARRATIVO	NOMBRE DEL INDICADOR	MÉTODO DE CÁLCULO	FRECUENCIA DE MEDICIÓN	METAS 2012 (%)	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
<b>Fin</b>	Contribuir a que los productores rurales y pesqueros incrementen su ingreso mediante la capitalización de sus unidades económicas.	Tasa de variación del ingreso neto real de los productores rurales y pesqueros.	$[(\text{Ingreso neto real de los productores rurales y pesqueros en el año } t_0+i / \text{Ingreso neto real de los productores rurales y pesqueros en el año } t_0) - 1] * 100$	Trianual	5%	Base de datos de la Encuesta a Beneficiarios Línea Base del Programa. Encuesta a productores.
<b>Propósito</b>	Productores del medio rural y pesquero incrementan la capitalización de sus unidades económicas.	Tasa de variación real en los activos en las unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas por el Programa.	$[(\text{Valor real de los activos en las unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas en el año } t_0+i / \text{Valor de los activos de las unidades económicas rurales y pesqueras en el año } t_0) - 1] * 100$	Trianual	5%	Informe de resultados del levantamiento de encuesta a beneficiarios. Base de datos de la Encuesta a beneficiarios.
		Porcentaje de unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas con activos incrementados.	$(\text{Unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas con activos incrementados} / \text{Unidades económicas rurales y pesqueras totales}) * 100$	Anual	12%	Anexos Técnicos suscritos en los estados. Censo Agropecuario y Pesquero 2007.
<b>Componente</b>	C.1. Infraestructura productiva disponible para proyectos rurales y pesqueros en las Unidades Productivas.	Porcentaje de unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas con infraestructura productiva.	$(\text{Número de unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas con infraestructura productiva} / \text{Número total de unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas}) * 100$	Anual	43.6%	SURI- Avance Físicos y Financieros, Informe final de resultados, Actas de Cierre y de Finiquitos.
		Porcentaje de las hectáreas rehabilitadas del medio acuático.	$((\text{Hectáreas rehabilitadas de los sistemas lagunarios costeros y de aguas interiores}) / (\text{total de hectáreas a rehabilitar de los sistemas lagunarios costeros y de aguas interiores})) * 100$	Trimestral	14.3%	Avances Físicos y Financieros, Actas de Cierre y de Finiquitos.
	C.2. Maquinaria y equipo productivo disponible para los proyectos rurales y pesqueros de las Unidades Productivas.	Porcentaje de unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas con maquinaria y equipo.	$(\text{Número de unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas con maquinaria y equipo} / \text{Número total de unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas}) * 100$	Anual	37.0%	SURI- Avances Físicos y Financieros, Informe final de resultados, Actas de Cierre y de Finiquitos.
		C.3. Material genético mejorado disponible para mayor eficiencia de las Unidades Productivas.	Porcentaje de unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas con material genético.	$(\text{Número de unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas con material genético} / \text{Número total de unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas}) * 100$	Anual	19.4%
Número de toneladas de semillas reproducidas de los cultivos agrícolas de importancia económica.	Sumatoria de toneladas de semillas reproducidas de los cultivos agrícolas de importancia económica.		Anual	50	Avance Financiero del Programa y supervisiones.	

NIVEL OBJETIVO	RESUMEN NARRATIVO	NOMBRE DEL INDICADOR	MÉTODO DE CÁLCULO	FRECUENCIA DE MEDICIÓN	METAS 2012 (%)	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
<b>Actividades Transversales</b>	A.1. Suscripción de Anexos Técnicos de los Convenios de Coordinación de acciones para la ejecución del Programa en concurrencia de recursos.	Porcentaje Convenios de Coordinación con sus Anexos antes del 30 de junio.	(Número de Convenios de Coordinación suscritos con los gobiernos de las entidades federativas al 30 de junio / Número total entidades federativas)*100	Anual	100%	Copia de los Convenios de Coordinación y de Anexos Técnicos.
	A2. Definición de los instrumentos jurídicos para la ejecución del Programa.	Porcentaje de instrumentos jurídicos suscritos.	(Número de instrumentos jurídicos suscritos / Número total de instrumentos jurídicos programados) * 100	Semestral	100%	Instrumentos jurídicos firmados. Listado de Instrumentos jurídicos programados.
	A.3. Publicación de Beneficiarios.	Publicación de beneficiarios.	Listado de beneficiarios publicados.	Anual	1	Listas de beneficiarios publicados.

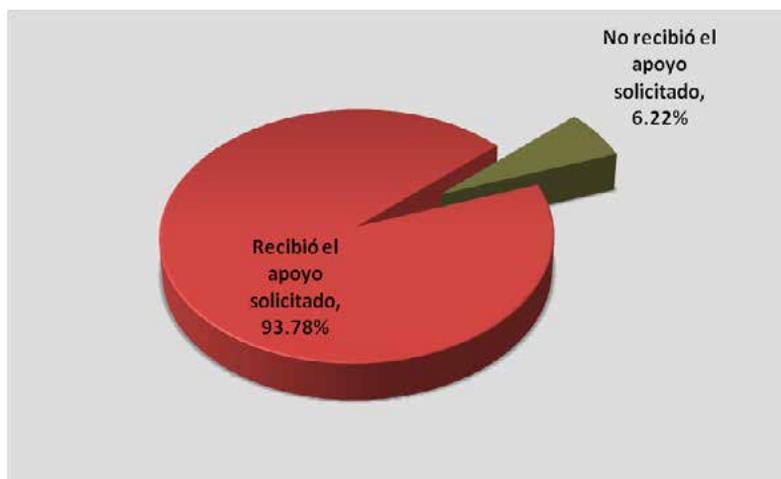
Fuente: SAGARPA, 2011b.

## ANEXO 6

### ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN SOBRE LA PERCEPCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS Y SEGUIMIENTO A LOS APOYOS

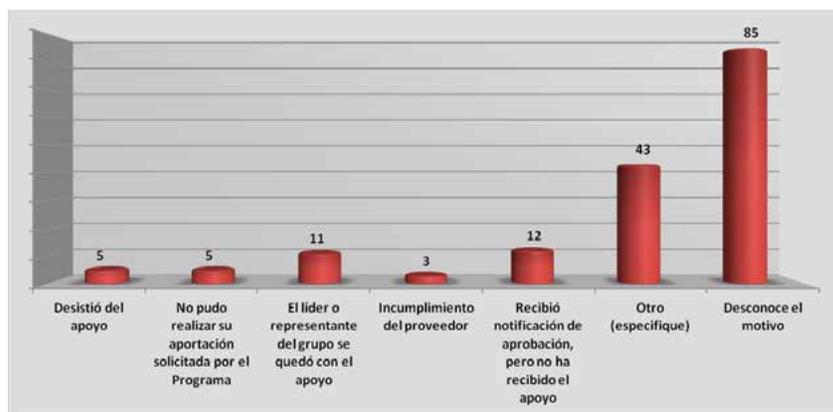
Del total de encuestados, el 6.2% mencionó que no había recibido el apoyo solicitado.

**FIGURA 1. RECEPCIÓN DEL APOYO PAIEI 2011**



Fuente: FAO, 2013. Base de datos sobre la percepción de los beneficiarios y seguimiento a los apoyos del PAIEI 2011.

**FIGURA 2. MOTIVO POR EL CUAL ALGUNOS BENEFICIARIOS NO RECIBIERON SU APOYO (NÚMERO ABSOLUTO DE RESPUESTAS)**

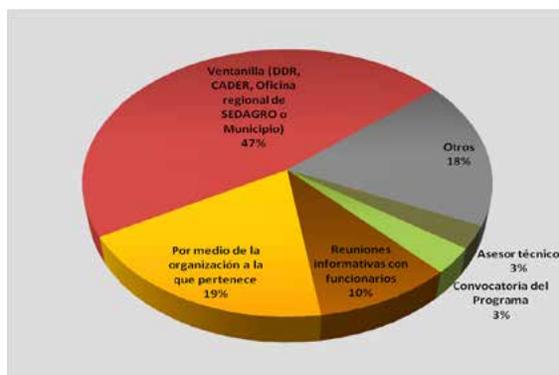


Fuente: FAO, 2013. Base de datos sobre la percepción de los beneficiarios y seguimiento a los apoyos del PAIEI 2011.

La mayor parte de los beneficiarios se enteró de los apoyos del PAIEI por medio de la ventanilla de atención, seguido de la organización a la que pertenecen, de las reuniones informativas que

proporcionan las propias Instancias Ejecutoras, de la convocatoria del PAIEI y de un asesor técnico, principalmente.

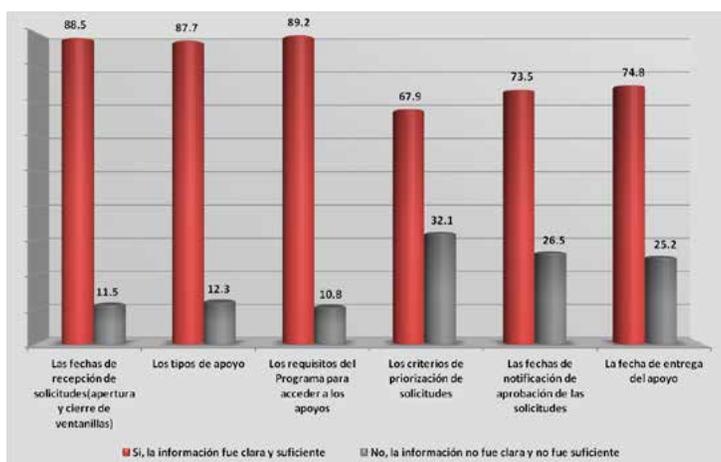
**FIGURA 3. MEDIOS A TRAVÉS DE LOS CUALES EL BENEFICIARIO SE ENTERÓ DE LOS APOYOS DEL PAIEI**



Fuente: FAO, 2013. Base de datos sobre la percepción de los beneficiarios y seguimiento a los apoyos del PAIEI 2011.

En términos generales, los beneficiarios entrevistados manifestaron que la información recibida sobre el Programa les resultó clara y suficiente, sin embargo, en relación con los criterios de priorización de solicitudes, el 32% de los beneficiarios reporta no tener claridad de la información recibida.

**FIGURA 4. CLARIDAD Y SUFICIENCIA DE LA INFORMACIÓN RECIBIDA DEL PAIEI (PORCENTAJE)**



Fuente: FAO, 2013. Base de datos sobre la percepción de los beneficiarios y seguimiento a los apoyos del PAIEI 2011.

De los beneficiarios que realizaron directamente su trámite, la mayoría de ellos reporta que la principal dificultad que enfrentaron fue cubrir su aportación de recursos, lo cual abre un área de oportunidad para que los Componentes en concurrencia del PAIEI se articulen con programas de financiamiento que pudieran facilitar el acceso a estos apoyos.

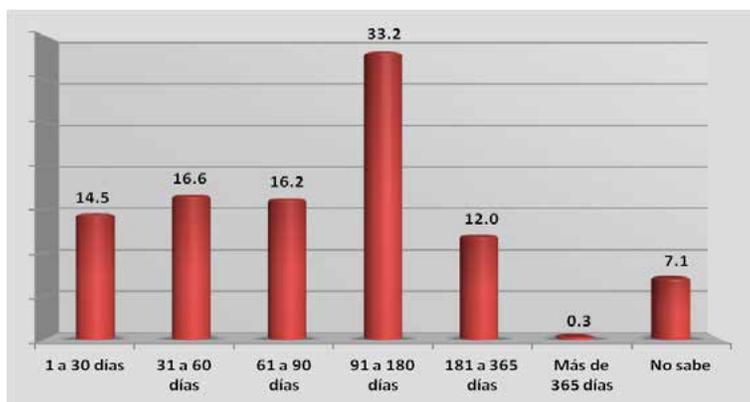
**FIGURA 5. GRADO DE DIFICULTAD PARA CUMPLIR CON LOS REQUISITOS SOLICITADOS POR EL PAIEI, POR PARTE DE LOS BENEFICIARIOS (PORCENTAJE)**



Fuente: FAO, 2013. Base de datos sobre la percepción de los beneficiarios y seguimiento a los apoyos del PAIEI 2011.

En el proceso de trámite de las solicitudes de apoyo, casi el 36% de los beneficiarios encuestados recibió la notificación sobre el dictamen de su solicitud de manera verbal, siendo que ésta debe darse de forma escrita. Por otra parte, el tiempo transcurrido entre la entrega de la solicitud en ventanilla y la notificación del dictamen resultó excesivo en algunos casos, más del 50% de los beneficiarios de la muestra recibieron respuesta después de 90 días, donde se observó que algunas personas obtuvieron su notificación después de un año.

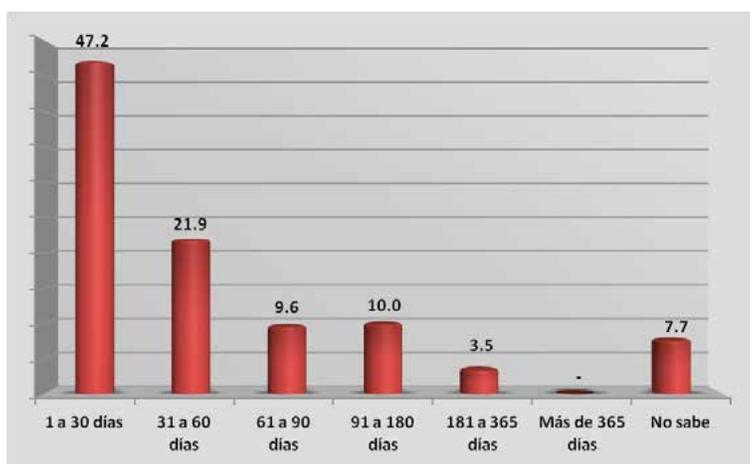
**FIGURA 6. DÍAS TRANSCURRIDOS ENTRE LA ENTREGA DE LA SOLICITUD EN VENTANILLA Y LA NOTIFICACIÓN DEL DICTAMEN (PORCENTAJE DE BENEFICIARIOS)**



Fuente: FAO, 2013. Base de datos sobre la percepción de los beneficiarios y seguimiento a los apoyos del PAIEI 2011.

El tiempo que transcurre entre la notificación del dictamen y la recepción del apoyo no es tan amplio como el del proceso anterior, 69% de los beneficiarios entrevistados obtienen el apoyo antes de los 30 días y máximo en 60, sólo unos cuantos casos exceden este tiempo. A diferencia del proceso anterior, los retrasos en esta etapa se deben al tiempo que toma a los beneficiarios negociar con el proveedor y completar su contraparte.

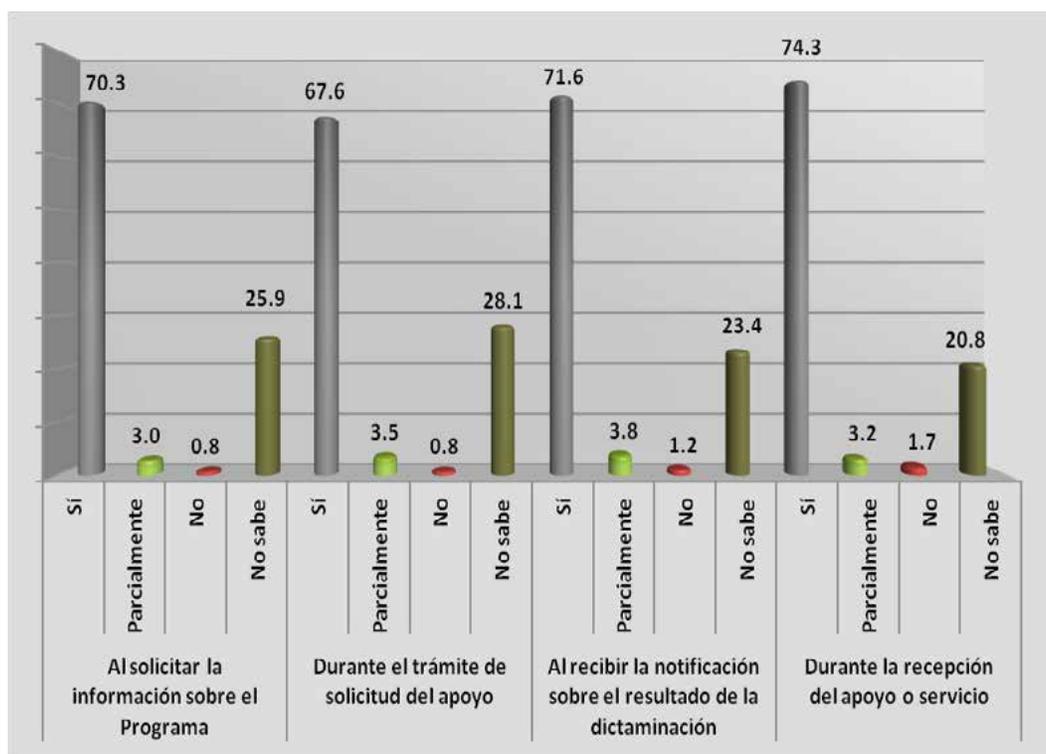
**FIGURA 7. DÍAS TRANSCURRIDOS ENTRE LA NOTIFICACIÓN DEL DICTAMEN Y LA RECEPCIÓN DEL APOYO (PORCENTAJE DE BENEFICIARIOS)**



Fuente: FAO, 2013. Base de datos sobre la percepción de los beneficiarios y seguimiento a los apoyos del PAIEI 2011.

En cuanto al trato que recibieron los beneficiarios entrevistados al realizar su trámite, en general opinan que fue amable y respetuoso, no observaron anomalías durante el proceso, a excepción de algunos casos que reportan demora excesiva en la atención y entrega incompleta de la información sobre los apoyos.

**FIGURA 8. TRATO AMABLE Y RESPETUOSO QUE RECIBIERON LOS BENEFICIARIOS DE PARTE DEL PERSONAL DE LA IE, POR ETAPA DEL PROCESO**

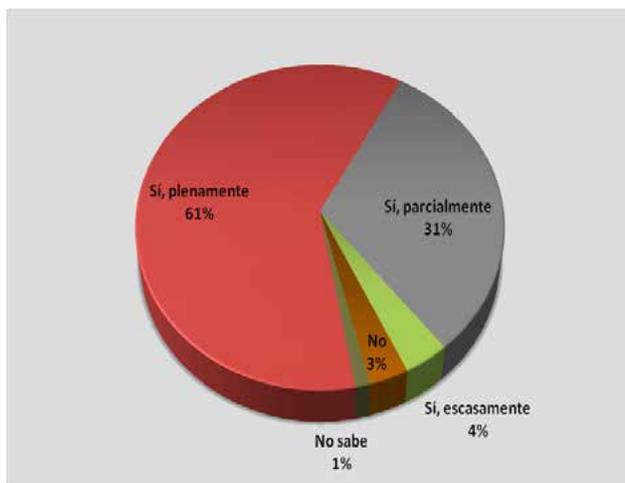


Fuente: FAO, 2013. Base de datos sobre la percepción de los beneficiarios y seguimiento a los apoyos del PAIEI 2011.

El 92% de los beneficiarios encuestados recibieron el apoyo que habían solicitado (en cuanto a sus especificaciones técnicas), y casi el 90% aún lo conservan; de los casos que reportaron no mantener el apoyo, algunos argumentaron que lo vendieron o tratándose de material vegetativo o animales, porque murieron.

Para la mayoría de los beneficiados de la muestra, el apoyo recibido contribuyó a resolver la problemática o necesidad para la cual fue solicitado, de los cuales el 61% aseguró que dicho bien contribuyó plenamente y sólo un 4% aseguró que no había ayudado en lo absoluto.

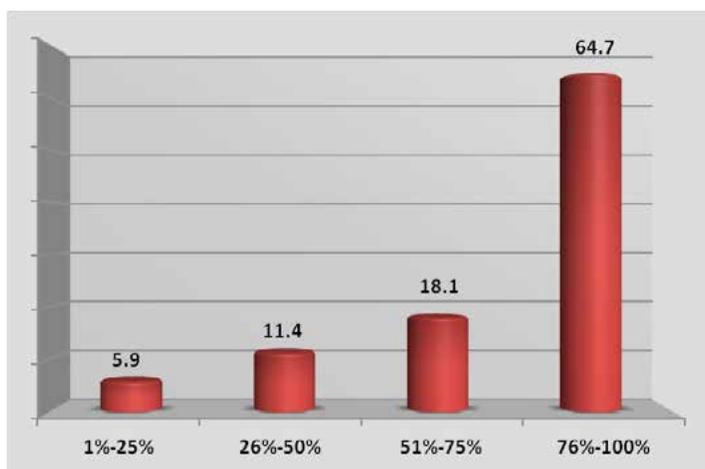
**FIGURA 9. CONTRIBUCIÓN DEL APOYO A LA SOLUCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA PARA LA CUAL FUE SOLICITADO**



Fuente: FAO, 2013. Base de datos sobre la percepción de los beneficiarios y seguimiento a los apoyos del PAIEI 2011.

Cerca del 65% de los beneficiarios entrevistados reportan que el apoyo recibido es utilizado por arriba del 76% de su capacidad, y entre los factores que han limitado el nivel de aprovechamiento de dichos subsidios está que el beneficiario no cuenta con los recursos económicos que le permitan complementar el bien recibido.

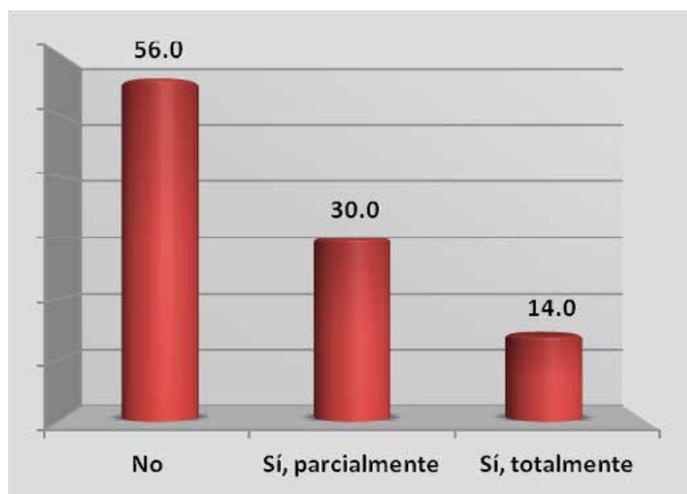
**FIGURA 10. NIVEL DE APROVECHAMIENTO EN QUE SE ENCUENTRA EL APOYO RECIBIDO (PORCENTAJE DE BENEFICIARIOS)**



Fuente: FAO, 2013. Base de datos sobre la percepción de los beneficiarios y seguimiento a los apoyos del PAIEI 2011.

Finalmente, se encontró que el 44% de los beneficiarios de la muestra hubiesen realizado la inversión por cuenta propia, ya sea en forma total o parcial, en caso de que no tuvieran el apoyo del PAIEI. Esto refleja un problema de focalización del Programa, pues indica que se está subsidiando a quien no enfrenta el problema de baja capitalización.

**FIGURA 11. PORCENTAJE DE BENEFICIARIOS DEL PAIEI QUE HABRÍAN REALIZADO LA INVERSIÓN AÚN SI NO HUBIESEN RECIBIDO EL APOYO, 2011**



Fuente: FAO, 2013. Base de datos sobre la percepción de los beneficiarios y seguimiento a los apoyos del PAIEI 2011.

## ANEXO 7

### ANÁLISIS FODA DEL FUNCIONAMIENTO Y LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA

#### TEMA: ARREGLO INSTITUCIONAL

FORTALEZA / OPORTUNIDAD / DEBILIDAD / AMENAZA	DESCRIPCIÓN	REFERENCIA (PREGUNTA)
<b>Oportunidad</b>	• El inicio de una nueva administración federal representa la oportunidad de realizar mejoras al arreglo institucional del PAIEI.	• General
<b>Debilidad</b>	• La CONAPESCA tiene una participación limitada en el seguimiento a la operación del Componente Pesca.	• Pregunta 1
<b>Debilidad</b>	• La normatividad no define si la IE debe o no emplear la Cédula de calificación para la asignación de los recursos.	• Pregunta 2
<b>Debilidad</b>	• La normatividad no define el papel de la UR en torno a quién y cómo debe revisar y validar las MO, así como quién debe emitir lineamientos para su elaboración.	• Pregunta 2
<b>Debilidad</b>	• Algunos elementos del marco normativo aplicables a la operación y el funcionamiento del PAIEI no se encuentran bien definidos: Anexo de Ejecución, Mecánica Operativa, supervisión, evaluación y seguimiento.	• Pregunta 2
<b>Debilidad</b>	• En la normatividad las funciones de las instancias participantes no se encuentran definidas de manera tal que contribuyan a una orientación hacia resultados del Programa.	• Pregunta 2
<b>Debilidad</b>	• Las ROP 2012 no establecen tiempos límites en los cuales se deban ejecutar las distintas etapas de la operación del PAIEI, permitiendo que la IE opere en tiempos no adecuados según el ciclo de los proyectos productivos.	• Pregunta 2
<b>Debilidad</b>	• Las instancias involucradas en la operación del Programa en los estados no cuentan con la capacidad institucional requerida (estructura territorial, cantidad de recursos humanos y materiales) para una implementación eficiente y eficaz del Programa.	• Pregunta 3
<b>Debilidad</b>	• Al interior de las SEDAGRO no existe un área responsable única que conduzca de manera articulada las acciones de los distintos Componentes del Programa.	• Pregunta 4

#### TEMA: PLANEACIÓN DE LA OPERACIÓN

FORTALEZA / OPORTUNIDAD / DEBILIDAD / AMENAZA	DESCRIPCIÓN	REFERENCIA (PREGUNTA)
<b>Debilidad</b>	• No se han llevado a cabo procesos participativos de planeación del PAIEI.	• Pregunta 6
<b>Debilidad</b>	• Existe una alineación débil entre instrumentos de planeación del Programa; el objetivo que persiguen los Componentes en concurrencia del PAIEI se encuentra en un nivel inferior en relación a los objetivos establecidos en el PSDAP, y el resumen narrativo de la MIR no es congruente con los Componentes del Programa establecidos en las ROP.	• Pregunta 7
<b>Debilidad</b>	• Las instancias involucradas en el funcionamiento del PAIEI no tienen un plan de trabajo que contenga las estrategias y los instrumentos para orientar su gestión.	• Pregunta 8
<b>Debilidad</b>	• La distribución de los recursos del Programa entre Componentes y conceptos de apoyo específicos no se lleva a cabo atendiendo los objetivos y metas establecidas en la MIR o en algún otro instrumento de planeación.	• Pregunta 10

## TEMA: ARTICULACIÓN DE LA OPERACIÓN CON OTROS PROGRAMAS

FORTALEZA / OPORTUNIDAD / DEBILIDAD / AMENAZA	DESCRIPCIÓN	REFERENCIA (PREGUNTA)
<b>Debilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las acciones del Programa no se llevan a cabo en forma articulada con otros programas de fomento productivo, ni de la SAGARPA ni de otras dependencias de los gobiernos federal y estatales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pregunta 11</li> </ul>
<b>Oportunidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los Componentes en concurrencia del PAIEI presentan potencial para complementarse con otros programas/componentes del gobierno federal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pregunta 12</li> </ul>
<b>Debilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los Componentes evaluados observan duplicidad con otros programas/componentes del gobierno federal, incluyendo con algunos Componentes al interior del mismo Programa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pregunta 12</li> </ul>

## TEMA: ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

FORTALEZA / OPORTUNIDAD / DEBILIDAD / AMENAZA	DESCRIPCIÓN	REFERENCIA (PREGUNTA)
<b>Debilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los responsables de la ejecución del Programa en las entidades federativas no han establecido una definición de población objetivo más precisa y acorde a las condiciones de los productores agropecuarios y pesqueros de sus estados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pregunta 13</li> </ul>
<b>Debilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las IE no cuentan con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pregunta 14</li> </ul>
<b>Fortaleza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La información de los beneficiarios de los Componentes del PAIEI se encuentra sistematizada en el SURI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pregunta 15</li> </ul>
<b>Debilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los listados de los beneficiarios de los Componentes del PAIEI no incluyen las características de los beneficiarios establecidas en las ROP 2012 ni se encuentran publicados en la página de las IE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pregunta 15</li> </ul>

## TEMA: SELECCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE APOYO

FORTALEZA / OPORTUNIDAD / DEBILIDAD / AMENAZA	DESCRIPCIÓN	REFERENCIA (PREGUNTA)
<b>Fortaleza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En términos formales, el PAIEI cuenta con procedimientos institucionalizados para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo, los cuales corresponden a las características de la población objetivo y están disponibles para ella.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pregunta 18</li> </ul>
<b>Debilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En la práctica, los procedimientos no se apegan a la normatividad, en especial lo que corresponde a las etapas de recepción de solicitudes, su registro en el SURI y dictaminación de las mismas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pregunta 18</li> </ul>
<b>Debilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los criterios técnicos para calificar las solicitudes de apoyo contenidos en la Tabla 1 del Anexo XLIII de las ROP 2012 no son pertinentes, pues su uso no permite seleccionar a las solicitudes y proyectos que más aportan al logro de las metas y objetivos del PAIEI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pregunta 19</li> </ul>
<b>Debilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los criterios técnicos no se encuentran sistematizados; si bien en el SURI se registra la calificación de cada solicitud, no existe un mecanismo para que dicho sistema permita ordenar las solicitudes en función de la calificación obtenida; en consecuencia, las solicitudes se dictaminan independientemente de la calificación obtenida mediante este procedimiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pregunta 19</li> </ul>

## TEMA: MONITOREO DE LA GESTIÓN

FORTALEZA / OPORTUNIDAD / DEBILIDAD / AMENAZA	DESCRIPCIÓN	REFERENCIA (PREGUNTA)
<b>Debilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las IE no llevan a cabo el monitoreo de los indicadores de desempeño, observándose que entre los responsables de la operación del Programa aún no ha permeado un enfoque de gestión basada en resultados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Preguntas 21</li> </ul>

## TEMA: SISTEMAS DE INFORMACIÓN

FORTALEZA / OPORTUNIDAD / DEBILIDAD / AMENAZA	DESCRIPCIÓN	REFERENCIA (PREGUNTA)
<b>Fortaleza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La operación de los Componentes en concurrencia del PAIEI cuenta con el SURI, que es un sistema funcional, de fácil acceso y con un potencial importante para ser aprovechado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pregunta 24</li> </ul>
<b>Debilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El SURI no contiene información actualizada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pregunta 24</li> </ul>
<b>Debilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El SURI no es utilizado como sistema único por todos los responsables del PAIEI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pregunta 24</li> </ul>

## TEMA: SUPERVISIÓN DE LA OPERACIÓN

FORTALEZA / OPORTUNIDAD / DEBILIDAD / AMENAZA	DESCRIPCIÓN	REFERENCIA (PREGUNTA)
<b>Debilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El procedimiento de supervisión no es pertinente, ya que su diseño no permite identificar problemas que están sucediendo en etapas claves de la operación del PAIEI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pregunta 26</li> </ul>
<b>Debilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El procedimiento de supervisión no es oportuno, ya que las actividades de supervisión no generan información a tiempo para los responsables del funcionamiento del PAIEI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pregunta 26</li> </ul>

## TEMA: PERCEPCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS

FORTALEZA / OPORTUNIDAD / DEBILIDAD / AMENAZA	DESCRIPCIÓN	REFERENCIA (PREGUNTA)
<b>Debilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las Instancias Ejecutoras de los Componentes en concurrencia del PAIEI no cuentan con instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población atendida en relación con los apoyos recibidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pregunta 28</li> </ul>
<b>Fortaleza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los beneficiarios tienen una percepción positiva sobre la calidad de los bienes y servicios que entrega el PAIEI (según información levantada por esta evaluación).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pregunta 30</li> </ul>

## TEMA: SEGUIMIENTO A LOS APOYOS

FORTALEZA / OPORTUNIDAD / DEBILIDAD / AMENAZA	DESCRIPCIÓN	REFERENCIA (PREGUNTA)
<b>Debilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las Instancias Ejecutoras no llevan a cabo el seguimiento de las inversiones apoyadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pregunta 31</li> </ul>

## TEMA: TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

FORTALEZA / OPORTUNIDAD / DEBILIDAD / AMENAZA	DESCRIPCIÓN	REFERENCIA (PREGUNTA)
<b>Debilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La normatividad aplicable al PAIEI no se encuentra disponible de manera accesible en un sólo sitio en la página electrónica de la IE ni en la de la SAGARPA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pregunta 33</li> </ul>
<b>Debilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se difunde la relación completa de los beneficiarios del PAIEI, ni en la página de Internet de la IE ni en la de la SAGARPA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pregunta 33</li> </ul>
<b>Debilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En la página Web de la SAGARPA y de las SEDAGRO no se proporciona un número telefónico ni un correo electrónico, mediante los cuales se brinde información específica del Programa y se oriente a los interesados sobre los apoyos de los Componentes en concurrencia del PAIEI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pregunta 33</li> </ul>

## ANEXO 8

### CALIFICACIÓN GLOBAL DE LA EJECUCIÓN DEL PAIEI

TEMA	VALOR DEL TEMA <sup>a/</sup> (ESCALA 0-4)	CALIFICACIÓN OBTENIDA (ESCALA 0-4)
<b>Arreglo institucional para la operación del Programa</b>	0.48	0.04
<b>Planeación de la operación del Programa</b>	0.68	0.13
<b>Articulación de la operación del Programa con otros programas federales y estatales</b>	0.24	0
<b>Atención de la población objetivo</b>	0.68	0.10
<b>Selección de las solicitudes de apoyo</b>	0.48	0.17
<b>Monitoreo de la gestión del Programa</b>	0.32	0
<b>Sistemas de información</b>	0.36	0.09
<b>Supervisión de la operación del Programa</b>	0.20	0.05
<b>Percepción de los beneficiarios sobre el Programa</b>	0.20	0
<b>Seguimiento a los apoyos</b>	0.20	0
<b>Transparencia y rendición de cuentas</b>	0.16	0
<b>TOTAL</b>	<b>4.00</b>	<b>0.58</b>

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

