

SAGARPA

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



EVALUACIÓN NACIONAL DEL FUNCIONAMIENTO Y LA OPERACIÓN 2012

PROGRAMA DE DESARROLLO DE CAPACIDADES, INNOVACIÓN TECNOLÓGICA Y EXTENSIONISMO RURAL

COMPONENTES EN CONCURRENCIA DE RECURSOS

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



EVALUACIÓN NACIONAL DEL FUNCIONAMIENTO
Y LA OPERACIÓN 2012

**PROGRAMA DE DESARROLLO DE CAPACIDADES,
INNOVACIÓN TECNOLÓGICA
Y EXTENSIONISMO RURAL
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



ADOLFO ÁLVAREZ MACÍAS
CONSULTOR 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

Resumen ejecutivo	1
Introducción	11
Fundamentos de la evaluación	11
Objetivos de la evaluación	12
Enfoque metodológico	12
Temas de evaluación	13
Fuentes de información	14
Contenido del informe	14
Capítulo 1 Contexto del Programa: diseño y normatividad	16
1.1 Antecedentes	17
1.2 Problema de desarrollo que busca resolver el Programa	17
1.3 Alineación de los objetivos del Programa con los objetivos sectoriales de orden superior	19
1.4 Población objetivo del Programa	20
1.5 Elementos normativos centrales que regulan la operación del Programa	20
Capítulo 2 Características del Programa	22
2.1 Objetivos del Programa	23
2.2 Estructura programática	24
2.3 Modalidades de ejecución	25
2.4 Monto de presupuesto asignado	26
2.5 Orientación del Programa	28
Capítulo 3 Análisis del Funcionamiento y la Operación del Programa	30
3.1 Arreglo institucional para la operación de los Componentes del Programa	31
3.2 Planeación de la operación del Programa	43
3.3 Articulación de la operación del Programa con otros programas federales y estatales	51
3.4 Atención de la población objetivo	55
3.5 Selección de las solicitudes de apoyo	60
3.6 Orientación de los recursos del Programa	63
3.7 Monitoreo de la gestión del Programa	66
3.8 Sistemas de información	72
3.9 Supervisión de la operación del Programa	76

3.10	Percepción de los beneficiarios sobre el Programa	81
3.11	Seguimiento a los apoyos	88
3.12	Transparencia y rendición de cuentas	91
3.13	Valoración global del funcionamiento y la operación del Programa	94
Capítulo 4	Conclusiones y recomendaciones	96
4.1	Conclusiones	97
4.1.1	<i>Arreglo Institucional para la operación</i>	98
4.1.2	<i>Planeación de la operación del Programa</i>	99
4.1.3	<i>Articulación de la operación del Programa con otros programas federales y estatales</i>	100
4.1.4	<i>Atención de la población objetivo</i>	100
4.1.5	<i>Selección de las solicitudes de apoyo y orientación de los recursos.</i>	101
4.1.6	<i>Monitoreo de la gestión del Programa.</i>	102
4.1.7	<i>Sistemas de información</i>	102
4.1.8	<i>Supervisión de la operación, percepción de los beneficiarios y seguimiento a los apoyos</i>	102
4.1.9	<i>Transparencia y rendición de cuentas</i>	103
4.2	Recomendaciones.	103
4.2.1	<i>Arreglo institucional.</i>	104
4.2.2	<i>Planeación de la operación del Programa</i>	106
4.2.3	<i>Articulación de la operación con otros programas federales y estatales.</i>	107
4.2.4	<i>Atención de la población objetivo</i>	107
4.2.5	<i>Selección de las solicitudes de apoyo y orientación de los recursos.</i>	109
4.2.6	<i>Monitoreo de la gestión del Programa.</i>	109
4.2.7	<i>Sistemas de información</i>	110
4.2.8	<i>Supervisión de la operación, percepción de los beneficiarios y seguimiento a los apoyos</i>	110
4.2.9	<i>Transparencia y rendición de cuentas</i>	111
Bibliografía		112
Anexos		114

CUADROS

Cuadro 1. Recursos federales en concurrencia del Componente DCyER (miles de pesos corrientes) . . .	26
Cuadro 2. Prestadores de Servicios Profesionales contratados en el Componente DCyER	27
Cuadro 3. Avance financiero del presupuesto nacional del Componente DCyER en concurrencia, 2012 (miles de pesos)	27
Cuadro 4. Avance financiero del presupuesto Nacional SP en concurrencia, 2012 (miles de pesos) . . .	28
Cuadro 5. Indicadores de resultados y gestión de la MIR del PDCITYER, 2011	70
Cuadro 6. Indicadores de resultados y gestión de la MIR del PDCITYER, 2012	71
Cuadro 7. Opiniones de los beneficiarios respecto al apoyo recibido del Componente AIP, 2011 (Porcentaje)	88

FIGURAS

Figura 1. Estructura institucional del Componente DCyER de la SAGARPA	34
Figura 2. Supervisión del desempeño y seguimiento de la calidad de los servicios profesionales.	83
Figura 3. Canal de información sobre el Componente DCyER y actor que realizó el trámite del apoyo . .	85
Figura 4. Oportunidad del apoyo respecto al proceso productivo	85
Figura 5. Calificación del servicio del Componente DCyER	86
Figura 6. Tipos de apoyo recibidos y canal de información sobre el Componente AIP.	86
Figura 7. Claridad y suficiencia de información sobre aspectos operativos del Componente AIP (Porcentaje)	87
Figura 8. Grado de dificultad de los trámites para ingresar al Componente AIP (Porcentaje)	87
Figura 9. Otorgante de servicio y nivel de solución de problemas con apoyo del Componente DCyER (Porcentaje)	90
Figura 10. Beneficios obtenidos y nivel de aprovechamiento del apoyo del Componente AIP (Porcentaje)	91

ANEXOS

Anexo 1. Actores entrevistados para la evaluación	115
Anexo 2. Avance presupuestal 2012 del Componente DCyER (a marzo de 2013).	118
Anexo 3. Avance financiero del presupuesto 2012 del Componente AIP (a marzo de 2013).	120
Anexo 4. Ejemplos de programas federales que presentan complementariedad, duplicidad o contraposición con el PDCITYER	122
Anexo 5. MIR del PDCITYER 2012.	124
Anexo 6. Diagrama de Flujo de las solicitudes de Apoyo	127
Anexo 7. Datos complementarios a la base de datos sobre la percepción de los beneficiarios y el seguimiento a los apoyos del PDCITYER, 2011	129
Anexo 8. Datos complementarios a la base de datos sobre el seguimiento a los apoyos del PDCITYER, 2011	134
Anexo 9. Análisis FODA del funcionamiento y la operación del PDCITYER.	138
Anexo 10. Calificación global de la ejecución del PDCITYER.	145

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AD	Agencia de Desarrollo
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
AIP	Apoyos para la Integración de Proyectos (Componente) que comprende a los Comités Sistema Producto
AMSDA	Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario
BDU	Base de Datos Única
CADER	Centros de Apoyo al Desarrollo Rural
CECA	Centro de Capacitación Agropecuaria de Ajuchitlán, A.C.
CECS	Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento de la Calidad de los Servicios Profesionales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CDE	Coordinadores Distritales de Evaluación
CIASAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
COFUPRO	Coordinadora Nacional de las Fundaciones Produce, A.C.
COLPOS	Colegio de Postgraduados
CONAPESCA	Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COUSSA	Componente de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua
CSP	Comité Sistema Producto
CURP	Clave Única de Registro de Población
DCyER	Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural (Componente)
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DGDcYER	Dirección General de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural
DPEF	Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación
EDT	Estrategia de Desarrollo Territorial
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FOFAE	Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario en los Estados o equivalente
FP	Fundación Produce
GbR	Gestión basada en Resultados
IE	Instancia Ejecutora
INAPESCA	Instituto Nacional de Pesca
INCA-Rural	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias
ITT	Componente Innovación y Transferencia de Tecnología
ITESM	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PAIEI	Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura

PDCITyER	Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural
PESA	Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria
PRODEZA	Programa de Desarrollo de Zonas Áridas
PROMAF	Programa de Apoyos para Maíz y Frijol
PND	Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012)
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
ROP	Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDAGRO	Secretaría de Desarrollo Agropecuario o equivalente
SENACATRI	Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SINACATRI	Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral
SNITT	Sistema Nacional de Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Sustentable
SP	Sistema Producto
SURI	Sistema Único de Registro de Información de Personas Físicas y Morales Beneficiarios y Usuarios de los Programas y Servicios de la SAGARPA
UR	Unidad Responsable
UTE	Unidad Técnica Especializada

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento contiene los resultados de la Evaluación del Funcionamiento y la Operación del Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural (PDCITYER), que se opera en concurrencia de recursos con los gobiernos de los estados. Por lo anterior, el análisis se acota a dos Componentes: el Componente Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural (DCyER) y el

Componente Apoyos para la Integración de Proyectos que se orienta a los Comités Sistemas Producto (AIP), en la perspectiva de aportar propuestas para mejorar su eficiencia y eficacia como instrumentos de política pública. A continuación se presentan los resultados medulares de la evaluación y, en un segundo apartado, las principales recomendaciones.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

ARREGLO INSTITUCIONAL

El PDCITYER en concurrencia tiene como principal operador a las Secretarías de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO), que se han asumido como Instancias Ejecutoras (IE); sin embargo, no siempre han denotado la capacidad para cumplir con dicha función. Además, se ha conformado una compleja estructura institucional, que carece de los mecanismos de coordinación y, en especial, de una instancia con visión estratégica que asegure la coordinación al interior de cada Componente y entre ellos, a pesar de que se instauró una Comisión Nacional de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural, así como su equivalente en cada estado.

Esta última instancia sólo se involucra en el Componente DCyER, pues en el Componente AIP priva un enfoque subsectorial, denotando que los efectos de la compactación de programas y componentes de 2011 no se han expresado en el dispositivo institucional ni en la operación del Programa.

Asimismo, el subsector de pesca y acuicultura ha padecido cierta marginalidad, que contrasta con respecto a los otros dos subsectores, especialmente el agrícola.

El Componente DCyER tiene una normatividad amplia a partir de la cual se asignan funciones y responsabilidades específicas, aunque su difusión y la capacitación al respecto han sido limitadas, por lo cual quedan márgenes de mejora para que las instituciones se apeguen a la misma. Contrasta lo que se observa en el Componente AIP, que adolece de documentos normativos, en especial, de la actualización de lineamientos para las instancias participantes en su gestión.

También es frecuente encontrar que otras instancias esenciales en el Programa, como el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C. (INCA-Rural), los Centros Estatales de Capacitación y Seguimiento de la Calidad de los Servicios

Profesionales (CECS) y las Unidades Técnicas Especializadas (UTE) que pueden aportar elementos clave para una Gestión basada en Resultados (GbR), no siempre cuentan con la capacidad institucional para ello, al igual que las IE.

Finalmente, el nivel de cumplimiento de las funciones definidas en la normatividad aplicable al PDCITYER no es el óptimo, ya que ni la Unidad Responsable (UR) ni las IE

cumplen en tiempo y forma con 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, la supervisión, el monitoreo de indicadores de gestión, entre otras. Por ende, la aplicación del recurso se realiza fuera de tiempo, retrasando la operación y restando eficiencia y eficacia a la operación del Programa.

PLANEACIÓN DE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA

En las entidades federativas no se detectaron procesos de planeación participativos para orientar la ejecución de los Componentes en concurrencia del PDCITYER. Esta limitante ha tenido dos repercusiones principales: la inadecuada alineación de instrumentos de planeación del PDCITYER, ya que los objetivos que se persiguen en esta modalidad en concurrencia no son concordantes con otros programas, ni siquiera con otras modalidades del mismo Componente DCyER. Por tanto, no existen documentos del Programa que orienten su accionar y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) tampoco ha podido llenar ese vacío. La segunda consecuencia se refleja en que 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 equivalente.

Por otro lado, las instancias involucradas en el funcionamiento del PDCITYER no disponen de un plan de trabajo que integre estrategias para orientar su gestión en el corto plazo. Si bien la Mecánica Operativa 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 PDCITYER, en razón de que dicho documento se elabora para cumplir el requisito y no refleja la capacidad de las IE para una operación eficiente del PDCITYER.

ARTICULACIÓN DE LA OPERACIÓN CON OTROS PROGRAMAS FEDERALES Y ESTATALES

Se puede afirmar que el Programa carece de una adecuada articulación con otros componentes y programas en tres niveles.

En primer lugar a su interior, pues los tres Componentes que lo integran se operan de manera independiente, aunque entre el

Componente DCyER y el Componente Innovación y Transferencia de Tecnología (ITT) se guardan lazos relevantes. En segundo término, la modalidad del Programa en concurrencia no se complementa con otras modalidades como las del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), el Programa de Desarrollo de Zonas Áridas (PRODEZA) o el Programa de Apoyos para Maíz y Frijol (PROMAF), entre otras. La tercera forma en que no se

identifican articulaciones adecuadas, a pesar de que las Reglas de Operación (ROP) 2012 las contemplan parcialmente, es con otros programas de la propia SAGARPA, en especial el Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (PAIEI), y con los de otras secretarías que promueven inversiones físicas. En estos tres rubros existe amplio potencial para contrarrestar la tendencia actual.

ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

Las IE no han elaborado una delimitación de población objetivo más precisa que la indicada en las ROP 2012, que responda a las características de los productores del estado y/o que reflejen las prioridades de las instancias gestoras del Programa. En consecuencia, las IE tampoco cuentan con una estrategia de cobertura documentada para atender a dicha población objetivo.

Cabe destacar la existencia de diferentes estudios, en especial la Línea de Base que llevó a cabo la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) con apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO),

que podría facilitar la resolución de este pendiente en el Componente DCyER. En el Componente AIP esta tarea se plantea más accesible, pues se tiene un número limitado de CSP.

Para cada uno de los Componentes en concurrencia del PDCITYER, existen listados de beneficiarios, a partir de los cuales es posible verificar quiénes recibieron los apoyos del Programa; esta información generalmente se encuentra sistematizada en el SURI, con lo cual se podrían disponer en el corto plazo de mediciones de cobertura y avances en la caracterización de los beneficiarios, lo que implicaría otra condición mayor: que dicha base contuviera datos completos y confiables.

SELECCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE APOYO Y ORIENTACIÓN DE LOS RECURSOS

Para el PDCITYER se han codificado los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo, que por lo general corresponden con las características

de la población objetivo. Pero en la práctica, algunos procedimientos no se apegan a la normatividad, en especial en la recepción de solicitudes, en el registro en el SURI (por el

uso frecuente de bases de datos alternas) y en la dictaminación de las mismas. Tampoco se encuentran estandarizados entre entidades federativas y, en menor medida, al interior de las IE.

Por otra parte, las IE del PDCITYER generalmente no emplean criterios para priorizar y seleccionar solicitudes, a pesar de que el SURI y la disposición de estrategias inherentes al Programa, especialmente la estrategia de desarrollo territorial (EDT), lo favorecen claramente. Aunque algunos estados como Baja California y Querétaro sí han aprovechado estos márgenes de mejora. Empero, el enfoque a la demanda del Programa y la labor de los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) como conocedores del circuito operativo, de fechas clave y hasta de funcionarios, también obstaculizan una óptima asignación de recursos.

Por lo anterior, suele registrarse un desequilibrio en la asignación de recursos del PDCITYER, que tienden a favorecer al subsector agrícola, aunque los Comités

Sistema Producto (CSP) de pesca y acuicultura han sido mayormente beneficiados por las estrategias de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA). No obstante, la falta de planeación y metas realistas impiden valorar si dicha distribución es pertinente o no.

En cuanto a la distribución territorial del presupuesto asignado del PDCITYER, éste se concentra de manera desigual, destacando Veracruz como el principal en ambos Componentes, a pesar de su baja eficiencia para aplicar los recursos. En el Componente DCyER se concentra en los estados del sureste y en el caso del Componente AIP se aprecia la preponderancia de estados como Aguascalientes, Michoacán y Guanajuato, que por historial han dominado en este tipo de apoyos. Contrasta el caso de Jalisco, relevante en este tema, pero que obtiene un presupuesto modesto en el Componente AIP.

En síntesis, sin prioridades no se puede contrarrestar la falta de planeación estratégica y, en esa medida, la asignación de recursos reproduce inercias y rutinas existentes.

MONITOREO DE LA GESTIÓN

Las IE no llevan a cabo el monitoreo de los indicadores de desempeño, lo cual se atribuye a que la MIR no ha sido adoptada por los responsables del Programa ni se ha consolidado como parte del enfoque de GbR. Los indicadores de la MIR ayudan poco en ese sentido, pues son poco precisos y arriesgados, por ello se suelen cumplir sin grandes problemas, pero no representan una guía para el conjunto de los operadores

ni su incumplimiento deriva en mediadas correctivas.

En el PDCITYER se notan avances importantes en el tema de monitoreo, aprovechando las capacidades de los CECS y del INCA-Rural apoyado por el Colegio de Postgraduados (COLPOS), que han colaborado para conformar una base de datos amplia, confiable y actualizada. No obstante,

este proceso no se ha aprovechado, pues el fin ha sido sólo cumplir con el requisito y responder a las demandas de la UR y, sobre

todo, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Para la operación del PDCITYER se cuenta con el SURI, que se ha revelado al pasar de los años como un sistema funcional y de fácil acceso, con el potencial para ser una herramienta valiosa en la gestión y

seguimiento del Programa. Sin embargo, en la práctica el SURI ha sido subutilizado, ya que se ha alimentando con información parcialmente confiable y sin la oportunidad debida, especialmente por parte de las IE.

SUPERVISIÓN DE LA OPERACIÓN, PERCEPCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS Y SEGUIMIENTO A LOS APOYOS

Los programas de la SAGARPA en concurrencia –entre ellos el PDCITYER– cuentan con un procedimiento para la supervisión (SAGARPA, 2012b) que comprende métodos estadísticos rigurosos y ha experimentado algunas mejoras, pero no se ha logrado consolidar ya que no permite identificar problemas de manera oportuna, como el registro de solicitudes en el SURI y la dictaminación de solicitudes.

En el mismo sentido, el seguimiento de los apoyos y la percepción de los beneficiarios tienen un avance incipiente, por lo que se requiere mayor rigor y oportunidad para realizarse. Estos tres temas y el de monitoreo poseen el potencial para vincularse y retroalimentarse entre sí. Sin embargo, todavía no representan herramientas capaces de desencadenar decisiones estratégicas para el funcionamiento y la operación del Programa.

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La normatividad aplicable al PDCITYER se encuentra disponible en la página electrónica de la SAGARPA pero no toda se puede identificar a tres clics; por su parte, los presupuestos así como los avances y resultados del Programa sí están accesibles. En las IE esto aplicó en menor medida y con frecuencia tampoco se difunden los listados completos de beneficiarios. En las páginas de las UR y de las IE no se suele proporcionar un teléfono

ni un correo electrónico de contacto, a fin de orientar y apoyar a los interesados en los apoyos de los Componentes en concurrencia del PDCITYER. 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.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

Este segundo apartado contiene las recomendaciones centrales derivadas de la presente evaluación, siguiendo la división temática de la primera sección de este resumen. Antes se formulan cinco recomendaciones que abarcan a todos los programas en concurrencia y que resultan relevantes para una mayor eficiencia y eficacia del PDCITyER:

1) Generar estructuras con una concepción sectorial (incluyendo abiertamente al de pesca y acuicultura) que concuerde con la compactación de programas de la SAGARPA. Así el Componente DCyER, pero sobre todo, el Componente AIP podrían gestionarse de manera articulada. 2) Lograr la coordinación de los programas de ejecución directa con los de concurrencia, para que se atiendan de manera integral a los distintos beneficiarios y regiones y se combinen de la mejor forma

posible los bienes privados y públicos. 3) Mantener la demanda de contar con planes y presupuestos multianuales para que los programas funcionen con mayor eficiencia respecto a las necesidades sectoriales. Ello implica a los poderes Ejecutivo y Legislativo así como a los gobiernos estatales. 4) Valorar que en las ROP se brinde un tratamiento especial a los apoyos intangibles, como los servicios de desarrollo de capacidades y extensionismo rural. De esta forma los PSP podrán funcionar con mayor oportunidad y eficiencia. Las ROP 2013 contienen avances al respecto. 5) Revalorar a nivel de la SAGARPA el enfoque de sistemas producto (SP), pues ha perdido centralidad en sus estrategias y, por ende, los CSP no han dispuesto de suficientes apoyos estratégicos ni materiales.

ARREGLO INSTITUCIONAL

Un tema clave para elevar la eficiencia y la eficacia del funcionamiento y la operación del PDCITyER radica en renovar y revitalizar el pacto de la SAGARPA con los gobiernos de los estados. La SAGARPA debe valorar su función y ejercerla con autoridad y liderazgo para orientar estratégicamente el Programa. Por su parte, las SEDAGRO deben participar con mayor eficiencia y con compromisos en varios aspectos, el presupuestal en primer lugar, con asignaciones puntuales de recursos.

Se recomienda implementar esquemas de capacitación para Delegaciones e IE, con

un enfoque de GbR, especialmente para nuevos gobiernos y/o funcionarios. Esto se puede acompañar del diseño de un sistema de incentivos y sanciones a las prácticas de gestión, que incluya las participaciones financieras de los estados para agilizar la operación del Programa.

Deben aprovecharse los documentos normativos del Programa para generar los mecanismos de aplicación de los mismos y si se detecta que algunas instancias no tienen capacidad para cumplirlos adecuadamente, facilitar un arreglo institucional más simple y

flexible que se adapte a las posibilidades reales en cada entidad. En específico, se debe revisar el papel de instancias como el INCA-Rural, los CECS y las UTE, para asegurar que sus funciones se cubran puntual y eficientemente.

Es necesario impulsar a nivel nacional y en las entidades a las Comisiones Nacional y Estatales de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural para que adopten un enfoque estratégico y sean instancias de planeación, que aseguren y aprovechen los productos del monitoreo y supervisión; en ello sería conveniente considerar al Componente AIP, generando sinergias entre los dos Componentes. En este marco se podrían relanzar las estrategias claves del

Programa, especialmente la territorial y la agroempresarial.

Sería importante proceder a una selección de los CSP que realmente están funcionando e impulsar su desarrollo para que sirvan de muestra a otros CSP y organizaciones y, en contraparte, sopesar la existencia y desarrollo de CSP que actualmente administran su sobrevivencia.

Un aspecto puntual adicional, implica actualizar los Lineamientos en el Componente DCyER y, sobre todo del Componente AIP, para que se incluyan mejoras que ayuden a los operadores del Programa en acciones eficientes.

PLANEACIÓN DE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA

Es preciso reforzar los esquemas de planeación y fomentar la elaboración de planes de desarrollo y planes de trabajo, representando los primeros una visión de largo plazo y los segundos la de períodos anuales. Ello permitiría una mejor orientación de los recursos y darle sentido a otras acciones clave como las de monitoreo, supervisión y los esquemas de evaluación. Para avanzar en esa línea resulta crucial actualizar y precisar el diagnóstico del Programa, a través de estudios como el elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2011), revalorando las dinámicas estatales así como la parte institucional, con el objetivo de que la orientación y estrategias del mismo se apunten. A la par, se debe impulsar la capacitación en términos de planeación para elevar la eficacia y eficiencia del Programa.

Otra acción relevante consiste en fortalecer la calidad de instrumentos como agendas de innovación, planes rectores, planes de trabajo, plan anual de fortalecimiento, los diagnósticos y planes de desarrollo rural sustentable municipales, regionales, distritales y estatales, para valorarlos en la elaboración de planes generales y delinear estrategias integrales de cada Componente y, si es posible, como insumos para la planeación del Programa.

Finalmente, se requiere revalorar el uso de la MIR, pues puede ser un instrumento muy útil, pero para ello requiere diseñarse de manera participativa y con mayor rigor, así como que se asuma como una herramienta de planeación, apuntando a asignaciones de presupuestos por resultados.

ARTICULACIÓN DE LA OPERACIÓN CON OTROS PROGRAMAS FEDERALES Y ESTATALES

Se deben privilegiar tres tipos de articulaciones; primero, para que haya una integración efectiva entre los dos Componentes de este Programa. Una segunda articulación tiene que fomentarse entre las distintas modalidades del Componente DCyER, es decir, entre lo que se hace en concurrencia y lo equivalente en otros programas como el PESA y el PRODEZA,

para que sean realmente complementarios y se conduzcan bajo una misma estrategia. La tercera tiene que darse con los programas que suministran inversiones físicas. Existen en las ROP 2012 algunas aperturas a este tipo de coordinación, pero son insuficientes y poco influyen en los funcionarios. Esta última articulación también se podría incentivar desde la dictaminación de las solicitudes.

ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

Resulta urgente que las UR se encarguen de estimar las poblaciones potencial y objetivo, para lo cual sería pertinente aprovechar los diagnósticos disponibles y, de manera más precisa, el estudio de Línea de Base resultante de la cooperación técnica entre la SAGARPA y la FAO, que pueden derivar en productos que cumplan esta función para el Componente DCyER. Para los CSP la tarea es más simple, lo importante es que estas poblaciones se utilicen estratégicamente en la gestión del Programa.

Lo anterior implica precisar el problema que se intenta resolver con el Programa; se debe identificar la magnitud, localización y sectores de población que lo presentan para identificar a la población potencial. El SURI tiene capacidad para aportar información dirigida a la caracterización de los beneficiarios atendidos e incorporar criterios para identificar a la población prioritaria y los márgenes de cobertura por ejercicio.

SELECCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE APOYO Y ORIENTACIÓN DE LOS RECURSOS

La SAGARPA debe consolidar el esquema para recibir y procesar las solicitudes, con criterios validados que se traduzcan en una mejor focalización; a la par que las convocatorias se elaboren con información completa y de fácil comprensión y que tengan una amplia difusión para asegurar que haya

simetría de información entre los beneficiarios potenciales.

Asimismo, se recomienda aprovechar la capacidad del SURI para calificar objetivamente las solicitudes, con criterios que fácilmente se pueden adecuar en función de las necesidades de cada estado, privilegiando

las solicitudes que puedan generar mayores impactos. Para consolidar lo anterior, sería trascendente que en los criterios de

priorización se incorporen principios de las estrategias territorial, agroempresarial y otras inherentes al Programa.

MONITOREO DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA

La SAGARPA tiene que valorar la continuidad del uso de la MIR, y, en su caso, se requiere que su diseño y sus principales indicadores de gestión sean elaborados de manera colegiada y se proceda a su uso y aprovechamiento oportuno. El sistema de recopilación de variables en el Componente DCyER está parcialmente organizado, se tiene que mejorar y, sobre todo, se tiene que completar en el caso del Componente AIP.

Adicionalmente, se debe fomentar el uso de la MIR e interpretar las señales que derivan del cálculo de los indicadores, para tomar las medidas adecuadas en el cumplimiento de sus metas y, en su caso, instrumentar las acciones correctivas que se impongan. Estos instrumentos tomarían toda su utilidad si la asignación del presupuesto se efectuara con base en los resultados alcanzados.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN

El SURI ha superado muchas de las limitantes que se le reclamaron en los últimos ejercicios, por ello, la adopción de este sistema requiere que se acompañe de esquemas de difusión y capacitación selectivos para convencer a los operadores de sus bondades y su nivel de eficiencia. Eventualmente, se requiere de un

sistema de incentivos para que los estados adopten plenamente el SURI, lo que podría elevar la eficiencia de otros procesos como la selección de las solicitudes, el monitoreo y la supervisión, así como la transparencia en la gestión del Programa.

SUPERVISIÓN DE LA OPERACIÓN, PERCEPCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS Y SEGUIMIENTO A LOS APOYOS

Es necesario consolidar los avances alcanzados en la supervisión, sobre todo en cuanto al rigor con el que se levanta la información y la oportunidad de sus resultados. Para ello, es necesario que se procesen los datos con celeridad y se pongan a disposición de los tomadores de decisión correspondientes.

Valdría la pena reflexionar sobre la externalidad de esta actividad.

De manera complementaria, se debe captar la percepción de los productores, para disponer de otros criterios valiosos sobre el funcionamiento y la operación del Programa. Sobre este tópico también hay avances (al

menos indirectos, dado que se utilizan para evaluar a los PSP), que se podrían enriquecer si se suma mayor rigor y oportunidad en los métodos y resultados. Dentro de los esquemas de seguimiento de los apoyos se puede entrevistar a beneficiarios de un ejercicio previo al de la operación, transcurrido el

período necesario para que puedan emitir una opinión sustentada sobre el servicio recibido. La percepción se debe delinear de manera distinta en el caso de los CSP, con instrumentos orientados a los dirigentes de los mismos para captar veredictos sobre los apoyos recibidos.

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Es preciso que en las páginas electrónicas de la SAGARPA se concentre y mejore la accesibilidad a la normatividad del Programa. A la vez, es necesario que en las oficinas estatales, regionales y municipales de las IE y de las Delegaciones Estatales de la SAGARPA se publiquen la normatividad del Programa, los criterios de priorización de

solicitudes, la relación de folios de solicitudes que se apoyaron y los datos de los contactos para la atención a la ciudadanía (teléfono, correo electrónico, horarios y tiempos de respuesta estimados, entre otros datos relevantes). Esto debe corresponder con lo que marca la Ley correspondiente.

INTRODUCCIÓN

En este documento se presentan los resultados de la Evaluación Nacional del Funcionamiento y la Operación del PDCITYER 2012 de la SAGARPA que se ejecuta en concurrencia de recursos con las entidades federativas. Por ello, esta evaluación sólo considera los Componentes DCyER y el AIP, que son los que opera SAGARPA bajo la modalidad antes referida¹.

La UR del primer Componente es la Dirección General de Desarrollo de

Capacidades y Extensionismo Rural (DGDCyER) y, del segundo, las tres áreas responsables por subsector: la Subsecretaría de Agricultura, la Coordinación General de Ganadería y la CONAPESCA. Esta estructura programática ha implicado que el análisis con frecuencia se plantee de manera diferenciada a lo largo del presente documento.

FUNDAMENTOS DE LA EVALUACIÓN

La Evaluación del Funcionamiento y la Operación de los Programas 2012 de la SAGARPA que se ejecutan en concurrencia de recursos con las entidades federativas, tiene su fundamento normativo en: a) el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF) 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.

En esa lógica, de acuerdo a Rossi y Freeman (1989) la evaluación es un proceso científico que consiste en coleccionar, analizar

e interpretar información para valorar el diseño, implementación y resultados de un programa. Para ello, se asume un programa como la acción pública organizada y orientada a mejorar el bienestar de la población a través de la prestación de servicios, políticas públicas y proyectos de investigación. El fin último de la evaluación es el mejoramiento social, contribuyendo a crear y fortalecer instituciones para seleccionar, supervisar, mejorar y orientar las políticas y programas sociales (Shadish, 1994).

De manera más específica, 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

1. Con fines de abreviación, a lo largo de este documento se usa el término Programa para hacer referencia al Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural, en sus Componentes Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural (DCyER) y Apoyos para la Integración de Proyectos que se orienta a los Comités Sistemas Producto (AIP). El componente de Apoyos para la Integración de Proyectos se enuncia de forma completa cuando se orienta tanto a organizaciones sociales (modalidad de ejecución directa) como a los CSP.

sus procesos y contribuir a mejorar el enfoque de GbR² y, en última instancia, a elevar la calidad del gasto público en el medio rural.

OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

OBJETIVO GENERAL

Analizar el funcionamiento y la operación del Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural, en sus Componentes DCyER y AIP,

en la perspectiva de aportar propuestas para mejorar su eficiencia y eficacia como instrumentos de política pública.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Analizar el arreglo institucional, principalmente en cuanto a su pertinencia y funcionalidad para la operación del Programa.
- b) Examinar el proceso de planeación de la operación del Programa.
- c) Evaluar la articulación de la operación del Programa con otros programas públicos.
- d) Analizar la pertinencia y eficiencia del circuito operativo, 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 para la gestión del Programa.
- g) Examinar la pertinencia, oportunidad y uso de los resultados de la supervisión del Programa.
- 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 los posibles mecanismos para el seguimiento de los apoyos del Programa.
- j) Analizar el sistema de transparencia y rendición de cuentas del PDCITYER.

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, a analizar si se lleva a cabo no sólo de manera eficiente en su gestión

operativa, sino también considerando la eficacia en el cumplimiento de sus resultados.

En el abordaje de los temas se privilegió un carácter analítico de la información

2. De acuerdo a Winchester, 2011, son características intrínsecas del Modelo de Gestión de Nueva Gerencia Pública, que implica mejorar la eficiencia (relacionar el presupuesto con resultados) y la eficacia (relacionar los productos con los resultados para la ciudadanía).

obtenida, para identificar tanto las causas que obstaculizan el funcionamiento y la operación del Programa como las áreas de oportunidad de mejora, que permitieron fundamentar las recomendaciones planteadas al final de este documento, y que tienen el fin de contribuir al efectivo cumplimiento de los objetivos del PDCITYER.

En la evaluación se priorizó el análisis cualitativo de la información y solamente se aplicó el enfoque cuantitativo en la medida en que se dispuso de información estadística sobre los temas abordados. El análisis se centró en el ejercicio fiscal 2012, aunque como para algunos temas específicos todavía no se disponía de información sólida, estos se examinaron con información correspondiente al ejercicio 2011³. Esta combinación permitió profundizar en el tratamiento de los temas seleccionados para esta evaluación.

En cuanto a los criterios para el análisis de cada uno de los temas seleccionados, se diseñó un conjunto de preguntas específicas y se elaboraron las respuestas respectivas. Dichas preguntas fueron de dos tipos:

a) Preguntas con respuesta binaria (Sí/No). Cuando la respuesta resultó negativa, se expusieron los argumentos correspondientes y, en su caso, se anexó

el soporte documental. Por el contrario, para las respuestas afirmativas, se definió un nivel de respuesta del 1 al 4, en donde la opción 1 corresponde al nivel mínimo y la 4 al máximo u óptimo. También se presenta el sustento correspondiente y, en su caso, se adjunta la información de soporte.

b) Preguntas abiertas. Son complementarias a las anteriores, con el fin de ampliar información clave para sustentar cada tema tratado.

La calificación global del Programa se determinó tomando como base los resultados de las preguntas con respuesta binaria y se considera la expresión cuantitativa de la valoración del funcionamiento y la operación del Programa (Anexo 10).

En síntesis, se siguió el método de Scriven (1994) que consiste en: i) seleccionar los criterios de mérito, relacionados con el funcionamiento y la operación del Programa; ii) establecer estándares de desempeño en esos criterios; iii) recopilar datos trascendentes al desempeño sobre los criterios relativos a las normas; e iv) integrar los resultados en una valoración global, que deriven en recomendaciones relevantes.

TEMAS DE EVALUACIÓN

La evaluación nacional del PDCITYER se fundamenta en la revisión de los aspectos cruciales del funcionamiento y la operación como son: arreglo institucional para la

operación, planeación de la operación del Programa, articulación de la operación del Programa con otros programas federales y estatales, atención de la población objetivo,

3. La evaluación de temas tales como: Monitoreo de la gestión, Supervisión de la operación del Programa, Percepción sobre la calidad del servicio y Seguimiento a los apoyos se realizó principalmente con base en información del ejercicio fiscal 2011.

selección de las solicitudes de apoyo, orientación de los recursos, monitoreo de la gestión, sistemas de información, supervisión de la operación del Programa, percepción de los beneficiarios sobre el Programa,

seguimiento a los apoyos, transparencia y rendición de cuentas, así como una valoración global del funcionamiento y la operación de los Componentes del Programa sujetos a evaluación.

FUENTES DE INFORMACIÓN

La evaluación se basó en dos fuentes principales de información: a) información bibliográfica, que incluyó documentos de política sectorial, normativos, sobre el Programa, técnicos y bases de datos y b) entrevistas a los responsables del Programa, tanto en el ámbito central como en los

estados, con visitas a cuatro entidades: Baja California, Guerrero, Querétaro y Sinaloa, donde se entrevistaron a los responsables normativos y operativos del Programa (Anexo 1) y se recopiló información relevante sobre el mismo.

CONTENIDO DEL INFORME

El presente informe de evaluación se organiza en cuatro capítulos: en el primero se abordan algunos aspectos del contexto del Programa en lo que se refiere al diseño y a la normatividad de los Componentes analizados; 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 último capítulo se plasman las principales conclusiones derivadas del análisis de los temas en el capítulo anterior y las principales recomendaciones que se enfocan a mejorar aspectos críticos del funcionamiento y la operación del PDCITYER. También se incluye la bibliografía consultada así como los anexos correspondientes.

CAPÍTULO 1



CONTEXTO DEL
PROGRAMA: DISEÑO Y
NORMATIVIDAD

1.1 ANTECEDENTES

El PDCITYER es de reciente creación dentro de la SAGARPA, ya que bajo su formato actual se instauró en 2011. Aunque el Programa tiene antecedentes amplios, destacando que entre 1983 y 1993 se registraron los primeros intentos de privatizar los servicios de extensión y a partir de la segunda mitad de los años 1990 se genera, en el marco de la Alianza para el Campo, el llamado Laboratorio de servicios privados con pago público, en torno a la asistencia técnica, desarrollo de capacidades y gestión de proyectos productivos⁴. Sus antecedentes inmediatos son los programas de Soporte y el de Fortalecimiento a la Organización Rural. Al reagruparse estos dos últimos, se dejaron fuera algunos de sus componentes, como los sanitarios o los de mercados agroalimentarios, entre otros.

La novedad del PDCITYER ha sido que plantea una nueva visión del Extensionismo, con una multiplicidad de actores y una gama de estrategias, cuyo fin es dinamizar el desarrollo rural a partir del desarrollo del factor humano, del conocimiento, de las organizaciones de productores y de los CSP. Con base en esta perspectiva a continuación se exponen elementos del problema que atiende el Programa; en segundo plano se presenta la alineación de sus objetivos respecto a los objetivos estratégicos del sector; en el tercero se examinan elementos relevantes en la delimitación de la población objetivo y; en el cuarto, se plasman aspectos normativos que regulan la ejecución del Programa.

1.2 PROBLEMA DE DESARROLLO QUE BUSCA RESOLVER EL PROGRAMA

De manera estricta el Programa no ha desarrollado una clara definición del problema de desarrollo que pretende atender y, en esa medida, no existe una priorización ni una dimensión del mismo. Sin embargo, existe consenso entre algunos funcionarios entrevistados en que el sector agropecuario, pesquero y acuícola presenta un bajo nivel tecnológico (para la producción y para su inserción en los mercados) y de organización, especialmente entre los estratos de productores de bajos y medios ingresos. Esta problemática generalmente se acentúa en las regiones marginadas del país.

El estudio que realizó la OCDE, Análisis del Extensionismo Agrícola en México (2011), ha servido como un referente trascendental en el origen y orientación del actual PDCITYER, en el cual se adopta una nueva visión del trabajo del extensionista, asignando roles definidos a las diferentes instituciones involucradas en su diseño y ejecución y, en especial, se ha incorporado a las universidades locales como agentes clave en la instrumentación de este enfoque. Cabe subrayar que algunas sugerencias de este documento no se siguieron, como la de brindar un papel más relevante a las Fundaciones Produce (FP).

4. Un recuento histórico al respecto se presenta en Alarcón y Ruz, 2011, especialmente en las páginas 27 y 28.

En dicho estudio se diagnosticó que los servicios de extensionismo que desde hace varios lustros se han ofrecido a los productores rurales, se han otorgado sin objetivos precisos, sin una adecuada focalización y sin procesos de evaluación estrictos que permitan conocer sus impactos. Además, a pesar de que el proceso de descentralización del servicio ha sido una constante en los últimos años, éste no ha sido ordenado y las instancias participantes tienen asignadas y ejecutan tareas difusas. De igual forma, en este estudio se enfatizó que los incentivos para crear un mercado de extensión privada (con recursos públicos) han dado por resultado la proliferación de microempresas (despachos) o agentes individuales que ofrecen sus servicios desarticulados, sin criterios de calidad ni un horizonte temporal concreto. Tampoco se ha contado con el seguimiento adecuado ni esquemas de rendición de cuentas. Asimismo, se carece de fuentes de financiamiento diversificadas y sostenibles.

El mismo estudio de la OCDE y la última evaluación presentada por la SAGARPA y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) sobre el Programa (CONEVAL-SAGARPA-CIESAS, 2012) coinciden en que en México no existe un servicio de extensión agrícola y, por ende, el Programa no otorga servicios sino recursos para que los productores contraten servicios equivalentes. En ese sentido, se ha estimado que solamente tres por ciento de las 5.4 millones de unidades agropecuarias y forestales identificadas en México ha contado con servicios de asistencia técnica (SAGARPA-FAO-CEPAL, 2009). No se dispone de datos sobre el ámbito pesquero y acuícola, pero las evidencias recogidas en campo no permiten inferir que la situación

sea mejor respecto a lo detectado en los subsectores agrícola y pecuario.

También se ha enfatizado en que generalmente ni las universidades ni los institutos y centros de investigación han delineado programas organizados de actualización a técnicos ni de transferencia de tecnología. En especial, los institutos de investigación no tienen vínculos formales, ni aportan a un trabajo pertinente y de calidad por parte del sistema de PSP. Además, se determinó que el sistema de innovación agrícola en México también padece de limitaciones, ha registrado resultados modestos y, sobre todo, no ha alcanzado un adecuado nivel de interacción con las instituciones de estudio ni con las de desarrollo.

Por otra parte, la problemática de los CSP apoyados a través del Componente AIP es contrastante, pues una amplia gama de dichos comités se limitan a la constitución de una figura formal, pero sin trascender en sus objetivos y metas planteadas en sus respectivos planes rectores y de trabajo anual, cuando estos documentos existen. Asimismo, se identifican algunos CSP que han logrado consolidarse, operando acuerdos y prácticas significativas en beneficio de sus integrantes. En síntesis, los CSP nacionales, regionales y estatales sólo han funcionado parcialmente como mecanismos de planeación, comunicación y concertación permanente entre los actores económicos que los conforman y para la instrumentación de políticas, planes y programas de desarrollo rural.



1.3 ALINEACIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA CON LOS OBJETIVOS SECTORIALES DE ORDEN SUPERIOR

Para la instauración del PDCITYER se retomó el mandato de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que en sus artículos 42 y 48 establece un Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (SINACATRI) y un Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (SENACATRI). El Programa también se vincula con el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) (PND) en tanto que tiene el potencial para contribuir al logro de la premisa central: el proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permiten a todos los mexicanos tener una vida digna, sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras. De manera más específica, el Programa se relaciona con tres objetivos del PND: (1) Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida; (2) Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas; y (3) Reducción de la pobreza extrema, al asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo.

Con base en lo anterior el Programa coadyuva al mejoramiento de las capacidades productivas, organizativas y/o gerenciales de los productores, de sus organizaciones y de los CSP, además de que al ofrecerles acceso a asesoría especializada, tecnología e innovaciones puede incidir en su modernización y desarrollo sostenible, a pesar de la baja cobertura que alcanza y de los problemas que reflejan su funcionamiento y operación, conforme a lo que se expone en el Capítulo 3 de este informe.

En lo referente al Programa Sectorial 2007-2012, el PDCITYER influye principalmente en dos de sus objetivos: (1) Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras, y (2) Mejorar los ingresos de los productores incrementando su presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y con la producción de bioenergéticos.

El Programa contribuye también a dichos objetivos, en la medida en que tiene asignado el Propósito de que los productores rurales y pesqueros cuenten con mejores capacidades y apliquen las innovaciones tecnológicas a sus procesos productivos (Anexo 5). Todos los enunciados son ambiciosos y exigen del Programa un alto nivel de eficiencia y eficacia, que no siempre se alcanza, como se documenta en los capítulos subsecuentes.

1.4 POBLACIÓN OBJETIVO DEL PROGRAMA

La definición de la población objetivo del Programa no se ha realizado con precisión. Una delimitación más avanzada de la población objetivo existe a nivel de cada Componente, quedando para el de Apoyos para la Integración de Proyectos como las organizaciones sociales del sector rural, legalmente constituidas, sin fines de lucro y cuyo objeto social contemple la representación de sus integrantes en los foros e instancias creadas para la participación del sector rural; los CSP nacionales estatales y regionales integrados de acuerdo a la ley, de los sectores agrícola, pecuario y acuícola y pesquero; las personas morales que representen a los SP u organizaciones sociales para el concepto de apoyo de proyectos. Se reitera que esta evaluación sólo comprende a los CSP.

Respecto al Componente DCyER, la población objetivo comprende a: personas físicas, morales y grupos con actividad en el medio rural, a saber (i) productores con potencial productivo; (ii) instituciones de investigación, de educación superior y media superior del sector, de cobertura local y nacional; así como otras instituciones especializadas en investigación y capacitación.

Así, se tiene que el Programa ha avanzado parcialmente en delimitar su población objetivo pero no la ha cuantificado. De hecho, resulta complicado ponderar dichas poblaciones pues se deberían sumar actores de distinta índole como personas (físicas), organizaciones (informales y formales), CSP e instancias de educación y de investigación.

Además, tampoco ayuda a su cuantificación el hecho de que el Programa opere principalmente a la demanda y no por una definición más específica de esas poblaciones. Adicionalmente a lo anterior, el Programa en lo general no dispone de mecanismos de focalización, la cual se entiende como la concentración de los recursos en un grupo de población de ciertas características predefinidas con el fin de aumentar la eficiencia de los instrumentos públicos destinados a resolver un problema específico. Así, es manifiesto el hecho de que el mecanismo de focalización del Programa debería estar delimitado por el problema a resolver y por la población objetivo delimitada para cada Componente. Como en esto existen avances reducidos, tendría que ser un tema significativo que debería cubrirse para aspirar a un mejor desempeño del Programa.

1.5 ELEMENTOS NORMATIVOS CENTRALES QUE REGULAN LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA

En este apartado se destacan dos características relevantes del Programa. Primero, en las ROP 2012 no se designa a la UR del Programa en su conjunto. En contraste, para cada uno de los Componentes sí se identifican UR específicas, aunque como

se manejan de manera casi independiente entre sí, los mecanismos de coordinación entre ellas no son intensos, lo que se verifica en la implementación del Programa como se fundamentará más adelante. Esto ha planteado la dificultad de mantener la congruencia

del Programa en su conjunto y más bien ha orientado a que cada Componente se gestione de manera autónoma.

Por otro lado, en la instrumentación del Programa se diseñó un complejo arreglo institucional, para lo cual se constituyó una Comisión Nacional de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural y Comisiones Estatales equivalentes, erigiéndose en estas últimas los gobiernos de los estados como coordinadores del Programa. Así, se ha intentado instaurar un nuevo sistema de extensionismo rural, apoyado por universidades e institutos de investigación para transferir conocimientos a los PSP y, en última instancia, a los productores. En el Capítulo 3 se profundiza sobre este tema y se identifican a todas las instancias participantes en el Programa, no obstante, se puede afirmar que con esto se ha pretendido robustecer el SENACATRI, pero a la vez se han elevado las exigencias de coordinación entre todas las instancias involucradas para el efectivo logro de las metas planteadas.

Para normar el Programa, además de las ROP 2012 se han emitido los Lineamientos del Componente de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural 2011, así como Manuales de Procedimientos para los CECS y las UTE. También existen documentos de referencia sobre las principales estrategias que se despliegan en torno al Programa, como la territorial, la agroempresarial y la pecuaria, de tal forma que las distintas instancias pueden tener referencias concretas para orientar sus acciones dentro del Programa.

En el siguiente capítulo se exponen las características básicas que caracterizan la operación y el funcionamiento del PDCITYER, examinando sus objetivos generales y por Componente evaluado, modalidades de ejecución, estructura programática, así como el presupuesto que le ha sido asignado y los alcances logrados desde su implementación, bajo la modalidad presente.



CAPÍTULO 2



CARACTERÍSTICAS
DEL PROGRAMA

El PDCITYER se caracteriza por una estructura organizativa compleja, a lo que se suma lo ambicioso de sus objetivos, el tamaño de la población que se plantea beneficiar, así como por el tipo de apoyos y servicios

que ofrece. Sobre estos temas se profundiza a continuación, destacando las dificultades y retos institucionales para gestionar un programa de esta naturaleza.

2.1 OBJETIVOS DEL PROGRAMA

La normatividad del Programa indica que su objetivo se centra en: fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de las unidades económicas agropecuarias, pesqueras y acuícolas para que mejoren sus procesos productivos y organizativos a través del otorgamiento de apoyos en servicios de asistencia técnica, capacitación, extensionismo; en proyectos de investigación y transferencia de tecnología y en fomentar el desarrollo gerencial de las organizaciones sociales y de los CSP.

Conforme al enfoque del Programa, el énfasis se pone en fortalecer capacidades a través de asistencia técnica, capacitación y extensionismo a productores (individuales y organizados) como a CSP. En esa lógica, los asesores técnicos y académicos que participan en estos servicios tienen la condición de estar actualizados y de ofrecer a los productores rurales opciones que estén a su alcance, que sean factibles de implementar y que supongan aumentos de la productividad y de los ingresos, en lo que radica buena parte del posible éxito del Programa.

En los objetivos específicos por Componente, destaca en primer lugar el de Apoyos para la Integración de Proyectos que se enuncia para mejorar el desempeño de las organizaciones sociales y de los CSP nacionales, regionales y estatales, como mecanismos de planeación,

comunicación y concertación permanente entre los actores económicos y que participen en la instrumentación de políticas, planes y programas de desarrollo rural. Esta visión significa una continuidad de la forma de apoyar a estas figuras legales, en la óptica de favorecer la integración vertical de la producción primaria y, por ese medio, contribuir a elevar los ingresos de los productores primarios y otros participantes en estos comités.

En el Componente DCyER el objetivo específico se enfoca a fomentar el desarrollo de capacidades de los productores, sus organizaciones, las familias rurales y otros actores que realizan oficios, así como las instituciones especializadas en la capacitación e investigación, en los sectores agropecuarios, acuícolas y pesqueros, en el marco del Sistema Nacional de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo. Esto tiene como propósito facilitar el acceso al conocimiento, información y uso de tecnologías modernas; promover la interacción con sus socios estratégicos en investigación, educación, agronegocios y el mercado; y desarrollar sus propias habilidades y prácticas técnicas, organizacionales y gerenciales.

En esa lógica, el Programa pretende abarcar no sólo a productores rurales, individuales y colectivos, sino también a algunas

instituciones, para ofrecer un servicio integral que coadyuve el desarrollo sectorial, lo cual

puede resultar una propuesta atractiva pero difícil de llevar a la práctica.

2.2 ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA

El PDCITyER en su conjunto está compuesto por tres Componentes: (1) Apoyos para la Integración de Proyectos (incluye apoyos a organizaciones sociales, elaboración e Integración de proyectos y CSP); (2) Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural, que incluye Convenios de Coordinación Estatales (recursos en concurrencia, que son los únicos de este Componente que se consideran en la presente evaluación), el PRODEZA, Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional, el PESA y el PROMAF (comprende producción, variedades de alto rendimiento y semillas de maíz y frijol y maíces mexicanos criollos y de consumo nacional); y (3) Innovación y Transferencia de Tecnología.

Este último Componente, que no se considera en la presente evaluación, opera principalmente a través del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias (INIFAP) y el Instituto Nacional de Pesca (INAPESCA) para apoyar a centros e institutos de investigación a solicitud de los SP y/o Consejos Estatales de Desarrollo Sustentable.

Como se esbozó en párrafos previos, las instancias a cargo de los Componentes del Programa que están en evaluación son: para el Componente AIP la Dirección General de Fomento a la Agricultura para los agrícolas, la Coordinación General de Ganadería para los pecuarios y la Dirección General de Organización y Fomento de la

CONAPESCA para los acuícolas y pesqueros. Por la estructura de este primer Componente resalta la dificultad de coordinar acciones y de mantener los objetivos del mismo, lo que se vuelve más complicado por la intervención de los gobiernos de los estados.

Respecto al Componente DCyER, se tiene a la DGDCyER que con el apoyo del INCA-Rural pretende garantizar una mayor cohesión estratégica y operativa, la cual se aseguraría con una adecuada coordinación con los gobiernos de los estados.

Más ampliamente y a reserva de su desarrollo en el Capítulo 3, resalta que el Programa dispone de una Comisión Nacional de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural, la cual tiene su equivalente en cada una de las 32 entidades, con el fin de planear y dar seguimiento a la evolución del Programa. Para ello se han incorporado diferentes instancias de la SAGARPA; de cada gobierno del estado, de la Coordinadora Nacional de las Fundaciones Produce, A.C. (COFUPRO) para la visión nacional o las FP en cada estado, instituciones de educación e investigación nacionales y estatales, así como la constante participación del INCA-Rural. Con esta plataforma el Programa ha buscado disponer de centros de decisión colegiados y de instancias de apoyo especializadas que respalden el despliegue de sus estrategias.

Este carácter participativo en la gestión y operación del Componente DCyER representa una ventaja, al disponer de una dirección colegiada, pero también ha elevado los retos de una óptima coordinación para la

correcta instrumentación del Componente, que no han sido fáciles de cumplir en tiempo y forma, por lo cual con frecuencia se han revelado obstáculos en su operación.

2.3 MODALIDADES DE EJECUCIÓN

Conforme a su estructura programática, el Programa tiene modalidades de ejecución principales, destacando la directa que es instrumentada por las UR de la SAGARPA y, en segundo término, la versión de concurrencia de recursos en la cual con la intervención de los gobiernos estatales, se conduce el Programa, que es el eje de esta evaluación. En esta segunda modalidad y para el Componente DCyER se identifica una intervención a nivel de Distrito de Desarrollo Rural (DDR) y, con frecuencia también a escala municipal, para operar la EDT, que intenta identificar proyectos claves y acciones integrales que fomenten el desarrollo integral y acelerado de estos espacios.

A la par de lo anterior, aunque casi de manera autónoma respecto a lo descrito en el párrafo precedente, se ha previsto el apoyo estratégico a los CSP en al menos tres niveles: nacional, regional y estatal, siendo en este último caso donde se centra la modalidad de concurrencia de recursos entre la SAGARPA y los gobiernos estatales, con excepciones en pesca y acuicultura.

El Programa también exhibe modalidades coordinadas con otras instancias, en la que se ubican acciones en proyectos estratégicos de zonas áridas con la Comisión Nacional de Zonas Áridas; en municipios de alta y muy alta marginación, a través de las Agencias de

Desarrollo Rural (ADR) del PESA; también incide en proyectos estratégicos, para lo cual se contemplan apoyos que se canalizan a través de Agencias de Desarrollo (AD) o equipos técnicos. Otra variante es con el Componente Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA), para obras de conservación de suelo y agua. Además, se identifican otras que se insertan en el ITT, sin embargo, como se ha reiterado, el énfasis de esta evaluación se ubica en las acciones desarrolladas en concurrencia de recursos entre la SAGARPA y la SEDAGRO o su equivalente en cada estado.

Las distintas modalidades de ejecución del Programa, ponen en evidencia, desde otro punto de vista, la dificultad de su gestión y de mantener una línea estratégica a nivel nacional. Ello ha llevado, como se profundiza en el capítulo subsecuente, a que la operación se distinga por las prioridades establecidas en cada nivel de acción (nacional, estatal, distrital y municipal) y bajo las acciones de otras iniciativas públicas (el PRODEZA y el PESA, entre otros) sin que se haya identificado un nivel de coordinación y congruencia aceptable entre los niveles y modalidades de ejecución.



2.4 MONTO DE PRESUPUESTO ASIGNADO

Conforme a lo destacado previamente, el manejo presupuestal de este Programa en concurrencia se apega a la dinámica de cada Componente, por lo que en la práctica se observan como independientes entre sí, lo que pone en evidencia las dificultades para conducirlos de manera articulada desde otra perspectiva.

A partir de los Anexos 2 y 3, se puede develar que durante 2012 los dos Componentes analizados tenían asignado de las dos contrapartes alrededor de 1,157.6 millones de pesos, de los cuales 92.3 por ciento se canalizaron a través del Componente DCyER y el resto para el Componente AIP.

En el Cuadro 1, se aprecia la evolución del presupuesto exclusivamente federal canalizado

al Componente DCyER, específicamente en 2011 y 2012, que en efecto, equivalió al 75 por ciento que marcaba la norma. Resalta entre los presupuestos programados para los años 2011 y 2012 un ligero descenso, sin embargo, en cuanto a los recursos en convenio se nota una reducción de casi 30 por ciento. Esto impactó en el número de servicios ofrecidos, que según el mismo Cuadro 1, se redujo en casi 1,000 en esos dos años. En consecuencia, el número de beneficiarios atendidos se contrajo en casi 24 por ciento. Esta tendencia, aunque muy corta, debe ser motivo de seguimiento, para entender sus causas principales, dado que se acentuó el de por sí bajo nivel de cobertura de este Componente a nivel nacional.

CUADRO 1. RECURSOS FEDERALES EN CONCURRENCIA DEL COMPONENTE DCYER (MILES DE PESOS CORRIENTES)

AÑO	PROGRAMADO	EN CONVENIO	EJERCIDO	Nº DE SERVICIOS	BENEFICIARIOS ATENDIDOS
2011	952,100	1,041,610.3	685,055.3	6,941	196,068
2012	940,000	801,500.0	690,100.0	5,930	151,592

Fuente: Dirección General de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural, SAGARPA, 2013.

En concordancia con lo anterior, el número de PSP que participaron en el Programa se ha reducido en los últimos años, siendo evidente en los dos más recientes (Cuadro 2), al registrarse casi 25 por ciento menos personal y menos de la mitad de los registrados en 2008, por lo cual es previsible que la

caída presupuestal provenga de varios años atrás, aunque la comparación no es fácil, por las modalidades que ha adoptado este Componente.

CUADRO 2. PRESTADORES DE SERVICIOS PROFESIONALES CONTRATADOS EN EL COMPONENTE DCYER

AÑO	CONCEPTO	NÚMERO
2008	Asistencia Técnica y Capacitación	8,335
2009	Asistencia Técnica y Capacitación	6,800
2010	Asistencia Técnica y Capacitación	7,100
2011	Desarrollo de Capacidades	5,140
2012 (Nov.)	Desarrollo de Capacidades	3,893

Fuente: Dirección General de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural, SAGARPA, 2013.

Al examinar el presupuesto en concurrencia se aprecia en el Cuadro 3 que el total de este Componente supera los mil millones de pesos, de los cuales al 3 de marzo del año en curso apenas se habían ejercido alrededor de 55 por ciento, muy lejos del total, lo que en parte se atribuye a que fue un año electoral. Sin embargo, también devela la lentitud con que

fueron ejercidos los recursos del Componente, lo que ha sido un problema estructural para el eficiente funcionamiento y operación del mismo en los últimos años. Aunque existen excepciones, pues estados como Querétaro y Jalisco estaban muy cerca de concluir su ejercicio.

CUADRO 3. AVANCE FINANCIERO DEL PRESUPUESTO NACIONAL DEL COMPONENTE DCYER EN CONCURRENCIA, 2012 (MILES DE PESOS)

CONVENIDO Y/O ASIGNADO (\$)			PAGADO (\$)			% TOTAL DE AVANCE PAGADO VS CONVENIDO
FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	
801,581.8	267,193.9	1,068,775.7	455,240	127,685	582,924.9	54.5

Fuente: Delegaciones Estatales de la SAGARPA a través del informe electrónico remitido en forma quincenal, marzo de 2013.

En lo que concierne al presupuesto destinado a los CSP los datos disponibles son exclusivamente respecto a los avances de 2012, igualmente al 3 de marzo de 2013 (Cuadro 4). Queda reiterar que el Componente AIP está muy acotado financieramente, indicando que la centralidad del Programa gira en torno al Componente DCyER. Por la forma que se opera este Componente se registran avances más importantes a la fecha antes referida, al haberse ejercido casi 64 por ciento del total convenido. Sin embargo, no deja

de sorprender que todavía exista un rezago importante, a pesar de que los recursos y los beneficiarios son reducidos respecto al primer Componente. Aunque cabe destacar que estados como Colima, Hidalgo, Tamaulipas y Tabasco habían prácticamente terminado su presupuesto e incluso el primer estado había superado la meta de manera notable (ver desglose en Anexo 2).

CUADRO 4. AVANCE FINANCIERO DEL PRESUPUESTO NACIONAL SP EN CONCURRENCIA, 2012 (MILES DE PESOS)

CONVENIDO Y/O ASIGNADO (\$)			PAGADO (\$)			% DE AVANCE PAGADO VS CONVENIDO
FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	
66,677	22,225.7	88,902.7	43,017.5	13,522.6	56,540	63.6

Fuente: Delegaciones Estatales de la SAGARPA a través del informe electrónico remitido en forma quincenal, marzo de 2013.

2.5 ORIENTACIÓN DEL PROGRAMA

Conforme a lo expuesto en apartados previos, se puede afirmar que el PDCITYER pretende tener una orientación integral al desarrollo de capacidades y el extensionismo rural, a partir de fomentar estrategias como las de desarrollo territorial y desarrollo empresarial, entre otras, en la perspectiva de asegurar el suministro de conocimientos, tecnologías y estrategias consolidadas así como esquemas de seguimiento y evaluación estrictos. Empero, la falta del cumplimiento cabal de las funciones asignadas a cada una de las partes, así como los insuficientes esquemas de coordinación entre ellas, ha coartado esta intencionalidad. A la par, el Programa tiene una estrategia nacional de ejecución directa, que se impulsa desde las instancias de la SAGARPA descritas en el apartado 2.2, y se complementan con una visión descentralizada, la de concurrencia, a partir de la cual se plantea atender la problemática específica que se identifique

y priorice en cada estado, aunque se cubre con lentitud y sin necesariamente alcanzar la cobertura de la población prioritaria.

El carácter colegiado que se ha impulsado en cada instancia ha buscado que se tenga autoridad técnica, estratégica y metodológica, para que el Programa pueda lograr impactos positivos, aunque esto se ha logrado parcialmente. A la par, la participación de productores, generalmente a través de sus organizaciones, permite disponer de una demanda más precisa, que mejora la focalización del Programa. Sin embargo, en la medida que el Programa funciona básicamente a la demanda se ha relativizado este último objetivo, como se analiza en el siguiente capítulo.



CAPÍTULO 3



ANÁLISIS DEL
FUNCIONAMIENTO Y
LA OPERACIÓN DEL
PROGRAMA

Este capítulo contiene el análisis de los temas considerados en la evaluación del funcionamiento y la operación del PDCITYER a partir de los cuales se valoran

sus niveles de eficiencia y eficacia, y se determina en qué medida su gestión está orientada a resultados.

3.1 ARREGLO INSTITUCIONAL PARA LA OPERACIÓN DE LOS COMPONENTES DEL PROGRAMA

En este primer tema se analiza el arreglo institucional que sustenta el funcionamiento y la operación de los Componentes en evaluación. En este sentido, se revisan la pertinencia y la funcionalidad del dispositivo institucional, considerando en primera instancia, su apego al federalismo y a una perspectiva de descentralización de la función pública⁵. También se valora el amplio número de actores institucionales involucrados en este Programa así como los ordenamientos jurídicos que norman su ejecución, tales como: DPEF, ROP 2012, Lineamientos específicos, Convenios de Coordinación,

documentos relativos a la UTE y los CECS o estrategias inherentes al Programa, entre otros. En particular se valora la definición y el grado de cumplimiento de las funciones, responsabilidades y atribuciones de las distintas instancias previstas en la operación del Programa.

Para lo anterior, este tema y los subsecuentes se abordan conforme a las preguntas de evaluación descritas en el apartado metodológico que se presenta en la introducción de este informe.

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

Los programas que auspicia la SAGARPA en concurrencia de recursos con los gobiernos de los estados experimentaron desde 2011 un cambio significativo en su gestión, dado que a partir de ese año las SEDAGRO o su equivalente en cada entidad federativa asumieron la operación de los programas en calidad de IE. En cambio, la

SAGARPA, fundamentalmente a través de sus Delegaciones, se encarga de normar y supervisar la instrumentación del Programa, como UR. Ello ha implicado un reto mayor, pues no todos los estados estaban en capacidad de asumir un rol tan central en la gestión del Programa.

5. El federalismo conjuga simultáneamente relaciones centrales y descentralizadas, donde lo óptimo no es el equilibrio puro o abstracto del poder, sino una configuración calculada, balanceada y correlacionada de poderes que garanticen la diversidad política y cultural en favor de la unidad del Estado, para acrecentar la vida civil de la sociedad y la expresión pública de las organizaciones ciudadanas. La descentralización se caracteriza por ser un modo de articular la coordinación política y administrativa del Estado nacional y pretende favorecer la responsabilidad de la sociedad, a través de órganos locales y regionales operacionales autónomos, institucionalizados, en la dirección y gestión del fomento sectorial. Se espera que las partes sean la base que permita la convivencia armónica del todo (Uvalle, 1995).

En ese marco, el PDCITYER no dispone de una estructura institucional única, conforme a lo expuesto en los capítulos previos, lo que demanda una amplia dosis de coordinación entre las instancias involucradas en su gestión. Esta situación se acentúa, como se exponía previamente, pues los dos Componentes, que son objeto de esta Evaluación son conducidos bajo dispositivos institucionales distintos. Esta circunstancia ha incidido en que el Programa se beneficie parcialmente de los efectos previstos con la compactación de los programas de la SAGARPA y, en ese sentido, se detecten problemas de arreglo institucional y, por tanto, amplios márgenes de mejora en el mismo.

En lo concerniente al Componente AIP, la UR para CSP se divide subsectorialmente con la Dirección General de Fomento a la Agricultura, la Coordinación General de Ganadería y la Dirección General de Organización y Fomento de la CONAPESCA. Como IE se ubica a las mismas instancias, así como los organismos de las entidades federativas y aquéllas que adicionalmente designe la UR correspondiente. Por lo general, cada instancia subsectorial de la SEDAGRO (Subsecretaría o Dirección Agrícola, Pecuaria, Pesquera y/o Acuícola) equivalente incide en la ejecución de este Componente y, en casos excepcionales, interviene una instancia especializada como la Secretaría de Pesca y Acuicultura en Baja California. También es común que al interior de las Delegaciones de la SAGARPA se contrate al menos un facilitador de los CSP⁶, aunque la reducción presupuestal experimentada para 2012 en este Componente

derivó en la supresión de esta figura, como se detectó en varios estados.

Aunque en esencia son beneficiarios de este Programa, los CSP participantes tienen la misión de favorecer la interlocución entre los poderes públicos y los actores que conforman los mismos SP. Aunque la FP en cada entidad puede efectuar estos procesos, su función principal se identifica en el ITT, que no forma parte de esta Evaluación.

En cuanto al Componente DCyER se ha organizado una estructura múltiple que involucra a diferentes instancias centrales de la SAGARPA y, en especial, a la DGCyER, como UR, la cual en la modalidad de concurrencia de recursos se auxilia de la Coordinación General de Delegaciones. Como IE queda la SEDAGRO o equivalente en cada entidad federativa (Figura 1).

En algunos casos, esta última instancia puede nombrar a alguna organismo auxiliar, como ocurre en el estado de Querétaro, donde el Centro de Capacitación Agropecuaria de Ajuchitlán, A.C. (CECA), es el encargado de la administración de este Componente.



6. Pueden identificarse dos tipos de Facilitadores: estatales uno por subsector (agrícola, pecuario y pesquero/acuícola); y por CSP, que apoya a un Representante No Gubernamental de un CSP estatal en los aspectos administrativos, técnicos y organizacionales, denominado como Gerente.

Además, el INCA-Rural ha fungido como el agente técnico que instrumenta a escala nacional la estrategia de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural, en su carácter de Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (SENACATRI), para lo cual asume la coordinación de asistencia técnica y capacitación de los productores y demás agentes del sector rural en oficios agropecuarios, acuícolas, pesqueros y otros característicos del sector rural. También se encarga del mejoramiento de la calidad de los servicios profesionales, a través de procesos de acreditación y eventualmente de certificación de competencias, considerando el diseño de estándares de competencia laboral y de desempeño, así como la supervisión de los servicios profesionales del sector rural. Para esto se ha apoyado en Instituciones de Investigación y Educación Superior, Agencias Internacionales y otras instancias especializadas en investigación y capacitación del sector rural, coordinando acciones y estrategias a través de las UTE, requeridas y aprobadas por la SAGARPA (Figura 1).

En efecto, en este segundo Componente está prevista la participación de otras instancias, como las UTE, que a partir del segundo semestre del 2012, quedaron conformadas de la siguiente forma:

- 1 y 2. Agrícola y Pecuaria, encargadas al INIFAP (a través del Centro Nacional de Investigación Disciplinaria en Microbiología y el Centro de Capacitación de la Región Centro, de forma respectiva);
- Pesquero y Acuícola, que asume el INAPESCA;
- Gestión de Modelos Productivos (SP), que coordina el Instituto Tecnológico

y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)-Campus Puebla;

- Desarrollo Empresarial y Alimentación, asumido por la Universidad Autónoma de Nuevo León (en primera instancia por el ITESM, Campus Ciudad de México);
- Desarrollo de Organizaciones de Productores Rurales, bajo la dirección del INCA-Rural;
- Proyectos Territoriales, que también lleva el INCA-Rural;
- El COUSSA, coordinado por el COLPOS; y,
- El PRODEZA, que dirige la Universidad Autónoma Agraria “Antonio Narro”.

A la par, la FAO figura como Unidad Técnica Nacional en el caso del PESA, que también beneficia al Componente DCyER a través de las ADR que es de ejecución nacional y, por ello, sólo se considera colateralmente en esta Evaluación (INCA-Rural y SAGARPA, 2012).

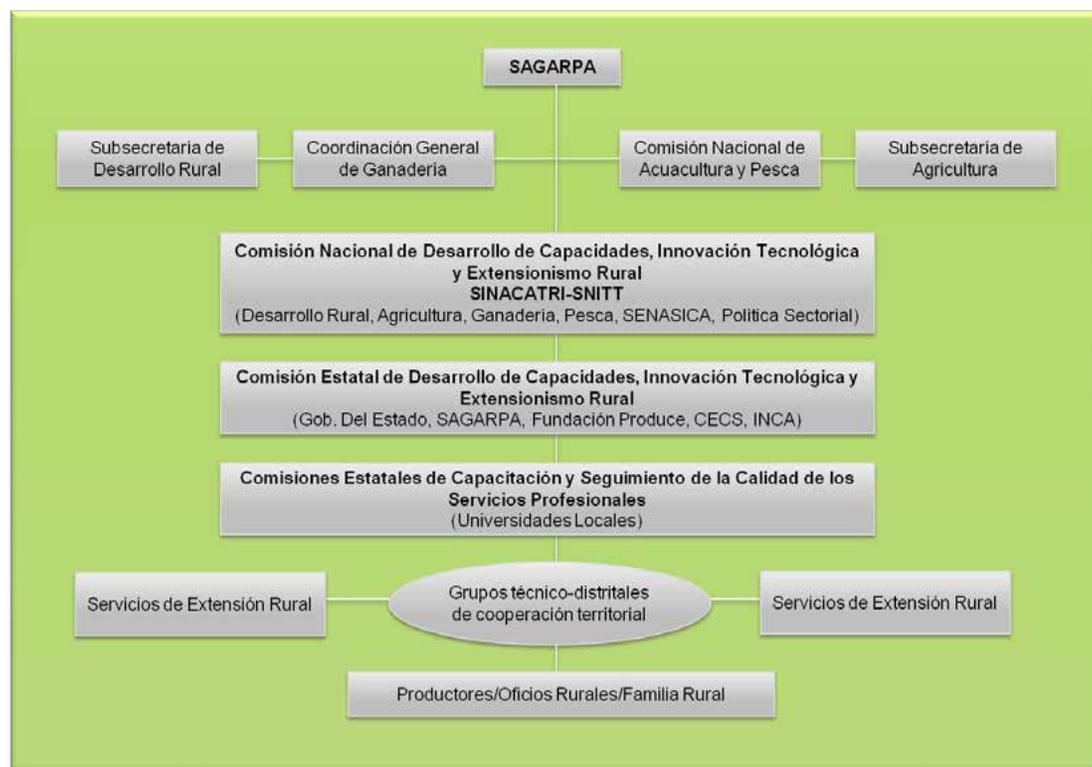
Asimismo, el INCA-Rural, es una entidad que ha sido considerada para encargarse de la capacitación y soporte técnico de los CECS, a efecto de brindar el soporte técnico y metodológico a los PSP, para lo cual se auxilia del COLPOS. Estas instituciones trabajan de manera coordinada con los CECS, que se han transformado en un ente básico del Programa en los estados, representado generalmente por la universidad estatal o similar. Entre las funciones preponderantes de los CECS destacan las siguientes: a) atender la demanda de servicios de capacitación, asesoría técnica y consultoría en los diferentes territorios rurales del país; b) garantizar el seguimiento y evaluación de los PSP; y c) favorecer la certificación de los servicios de asistencia técnica; entre otros (INCA-Rural,

2012). Además, estas instancias académicas pueden participar como extensionistas, si comprueban el dominio de ciertas tecnologías y la capacidad para transferirla a beneficiarios del Programa (Figura 1).

También se resalta que a nivel nacional se ha constituido una Comisión Nacional de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural, que está conformada por múltiples instituciones, pero

principalmente por la SAGARPA, el INCA-Rural (en su carácter de SENACATRI), la SENASICA, la COFUPRO e instituciones de educación superior con presencia nacional. A escala estatal, también se integra una Comisión Estatal equivalente en la que participan: el gobierno del estado, la SAGARPA, el INCA-Rural, la FP y los CECS, coordinados esencialmente por las dos primeras instancias (Figura 1).

FIGURA 1. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL COMPONENTE DCYER DE LA SAGARPA



Fuente: SAGARPA, 2011. Dirección General de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural.

Esta compleja estructura institucional también comprende a los DDR y los municipios, donde operan los equipos de la EDT, para identificar proyectos detonantes en las regiones. Aunque la escala de esta estrategia

es distrital, se hace en coordinación con los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y, en ciertos casos, se aterriza en el nivel municipal, como ha ocurrido en el estado de Querétaro y, es posible, que a

partir de los diagnósticos municipales en esta misma entidad federativa se avance hacia la conformación de los distritales.

Finalmente, un eslabón clave de este arreglo lo conforma la red de los PSP que tienen la misión de hacer promoción, educación de productores rurales, identificar a la población objetivo (aunque eso puede contrariar el servicio a la demanda que supone el Programa), elaborar programas de trabajo que se cumplen con la asistencia técnica y la participación en las estrategias delineadas en el Programa. De hecho, desde el diseño del mismo se ha intentado que los PSP se apeguen a sus estrategias básicas para evitar o, al menos, paliar la dispersión de los esfuerzos desplegados de manera individual.

Para sostener y regular este arreglo institucional se dispone de lo dictado en las ROP 2012, los Lineamientos del Componente DCyER 2011, los Lineamientos de cada UTE, además, del Manual de procesos y procedimientos para la operación de los CECS, entre los principales instrumentos. Estos documentos están disponibles en distintas páginas electrónicas, principalmente en las de SAGARPA y el INCA-Rural, sin embargo, queda la impresión de que se requieren canales de difusión más precisos y que se acompañen de esquemas de capacitación para que se identifiquen a los actores en cada función, en qué consisten éstas y las formas de coordinación en este complejo entramado institucional, lo que en parte se aborda en la siguiente interrogante.

2. En la normatividad aplicable al Programa se definen adecuadamente las funciones (facultades y obligaciones) de las instancias involucradas en su funcionamiento, su definición y nivel de cumplimiento en la práctica son congruentes con una orientación del Programa 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
2	Las funciones de las instancias participantes cumplen con una de las características establecidas (a y b).

El complejo arreglo institucional del Programa ha implicado la definición de las funciones que debe cumplir cada instancia; ello ha supuesto la elaboración y difusión de un amplio número de documentos, a menudo con las actualizaciones correspondientes, los

cuales no son fáciles de identificar y conjuntar y, quizá menos, conocer con cierto detalle.

Ello dificulta establecer con certeza la primera condición de esta respuesta, pero haciendo un esfuerzo es posible reunir todos los

documentos que marcan las responsabilidades de cada instancia. Esto es plenamente aplicable al Componente DCyER que posee manuales para los CECS y las UTE, entre otros y en menor escala al Componente AIP. En efecto, este último Componente requiere de más documentos que regulen su accionar, sobre todo, para que cada instancia subsectorial siga una estrategia relativamente común y que se retroalimenten mutuamente.

Una dificultad mayor se aprecia en las Comisiones Nacional y Estatales que participan en el Componente DCyER, que prácticamente se han asumido como instancias administrativas y de seguimiento y en pocos casos ha logrado instaurar un enfoque estratégico que oriente las acciones en el estado. Muy posiblemente ello tenga como fondo la transferencia de funciones a los estados (IE), que se ha efectuado sin el orden ni la regulación debida, y dentro de la cual la Delegación no ha jugado un papel sólido de respaldo a la UR, que garantice cierta coherencia del Componente a nivel nacional. Posiblemente se debería ser más explícito en la normatividad sobre este particular.

A pesar de ello, es altamente probable que en el Componente DCyER todas las

funciones sustantivas estén reseñadas en los múltiples documentos que lo norman, sin embargo, aparecen dos obstáculos para ello: cada instancia puede conocer las funciones que deben desarrollar, pero no es seguro que todas conozcan las que deberían efectuar sus contrapartes y ello dificulta la coordinación de acciones. Además, en la norma se asignan tareas pero no siempre se han estimado las capacidades institucionales para cumplirlas, lo que se examinará con mayor detalle en la siguiente pregunta. Ello también generó ciertas reservas para asignar el cumplimiento de la segunda condición de la interrogante, pero finalmente se consideró que tiende a cumplirse.

El INCA-Rural tiene una papel medular en el arreglo de este Componente, que lo ha ejercido con firmeza y capacidad, sobre todo a nivel central, sin embargo, en los estados se apreciaron situaciones contrastantes, dado que en algunos no se notaba su presencia o ésta resultaba débil, lo cual no representa ningún garante ni referente de las funciones y estrategias que tiene encomendadas, aunque se insiste que esto se apreció en parte de los estados visitados.



Destacan los CECS, que han participado activamente en las acciones estratégicas de desarrollo de capacidades, evaluación y certificación de los PSP contratados para apoyar a los productores rurales del país. Para que los CECS cumplan en tiempo y forma con sus funciones se requiere de vínculos firmes y compromisos fuertes con las SEDAGRO de los gobiernos de los estados, pues estas últimas en la mayoría de los casos fungen como Instancias Ejecutoras del gasto y, a su vez, son las operadoras de los programas de apoyo dirigidos a los productores rurales. Los CECS, por tanto, han sido piezas fundamentales para apuntalar y orientar los servicios profesionales en los territorios rurales del país, aunque se apreciaron dificultades para comprometer a su plantilla académica en las funciones que tienen asignadas y, en esa medida, la mayoría recurren a la contratación de personal externo para cumplirlas. En este sentido, se diluyen las capacidades por las cuales fueron seleccionadas estas instancias, al menos de manera parcial.

Por otra parte, las UTE revelaron desempeños contrastantes, pues en algunos estados

están muy presentes y activas, como en Baja California, pero en otras prácticamente no las conocen. Ello deriva de las propias demandas que hacen las instancias responsables en los estados, pero también, que algunas de estas UTE no tienen capacidad de acción y, a veces, ni el interés de involucrarse en ciertas dinámicas estatales. En ese sentido, queda una seria duda sobre la permanencia de las UTE o, en su caso, su participación con funciones más precisas y esquemas de seguimiento adecuados.

Con toda esta complejidad se ha pretendido asegurar el respaldo técnico y logístico para los PSP y acompañar su desempeño en la orientación a resultados concretos en las unidades de producción en las que intervienen, sin embargo, existen muchas evidencias de que los PSP no se han beneficiado de estas prestaciones institucionales y, por ende, no han logrado intervenciones relevantes, acordes con una lógica de resultados del Programa, ni siquiera apegadas a las estrategias (la de desarrollo territorial, principalmente) que se impulsan a través del PDCITYER.

3. Las instancias involucradas en el funcionamiento del Programa 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) Disponen de recursos materiales suficientes (instalaciones, equipo de trabajo y medios de transporte, entre otros).**
- c) Cuentan con una estructura administrativa cuya cobertura territorial permite una atención próxima y oportuna a la población objetivo del Programa.**
- d) Acumulan la experiencia y las capacidades para el adecuado desarrollo de tareas especializadas como: planeación estratégica del Programa y evaluación de proyectos de desarrollo de los solicitantes de los apoyos, entre otras.**

Respuesta: No

Para la gestión del PDCITYER, dadas las distintas estrategias contempladas y los esquemas de capacitación, seguimiento y evaluación de los PSP que se tienen previstos, se requiere de un equipo humano y logístico amplio y eficiente. Para contrarrestar la insuficiente capacidad de las instancias ejecutoras de cumplir con estas tareas, desde el diseño del Programa se previó la participación del INCA-Rural, las UTE y el CECS en cada entidad, pero ello conllevaba que cada una de estas instancias dispusiera de personal y condiciones adecuadas para cumplir con las funciones asignadas, lo que tampoco se pudo verificar, como se describe a continuación.

Quizá un parteaguas que explica esta situación radica en dos aspectos principales: i) cuando se selecciona alguna institución auxiliar no se corrobora que cuente con los medios suficientes para realizar su función y ii) los recursos financieros del Programa se entregan con mucho retraso, por lo cual el despliegue oportuno y eficiente de las funciones de cada instancia depende de su buena voluntad y de que dispongan de recursos propios para responder, al menos transitoriamente, a las necesidades del Componente DCyER.

Las carencias a menudo empiezan en las SEDAGRO y Delegaciones Estatales de la SAGARPA, que cuentan con personal escaso y recursos acotados para coordinar e impulsar las funciones inherentes a los dos Componentes en cuestión, principalmente al DCyER, que requiere mucho trabajo en campo. Por ello, las tareas fundamentales se han terminado por delegar –porque lo marca la norma, pero también por incapacidad operativa–, a otras instancias, especialmente al CECS.

Así, ha sido común observar que desde el INCA-Rural sólo se cuente con una o dos personas en cada entidad y estas personas no dispongan de oficina ni personal de apoyo (aunque suelen contratar personal para desplegar la ETD), por lo cual pueden reportarse ciertos atrasos y obstáculos para cumplir sus responsabilidades en tiempo y forma. De las UTE, que con frecuencia implican al INIFAP o al INAPESCA, también suelen evidenciar baja disponibilidad de personal y recursos limitados, pero sobre todo inoportunos para cumplir con sus tareas respecto a los PSP y los CECS. Se detectaron situaciones en que en enero de 2013, personal de las UTE y los CECS no había recibido financiamiento alguno del ejercicio 2012 y funcionaban con lo que podían y para lo que les alcanzaba, que regularmente era mucho menos que lo exigido para el óptimo funcionamiento del Programa.

En torno a los CECS también se ha denotado con regularidad que no cuentan con el personal necesario, lo cual ha sido compensado con la contratación de personal externo, con frecuencia exPSP, que se encargan de las tareas fundamentales como las de supervisión. Esto último limita la función de los CECS, que fueron considerados para que su personal docente desarrollara esa función con la autoridad académica suficiente. No obstante, se reconoce que dicho personal sí ha participado en actividades de capacitación, que suelen ser cruciales en el desempeño general del Componente. Cabe subrayar que en Baja California y Sinaloa, los PSP reclamaron en torno a que dichas capacitaciones eran muy básicas y similares a las que recibieron en la Universidad estatal de donde egresaron y en la que fueron formados por los mismos profesores.

Los recursos materiales tampoco han estado asegurados para que los distintos actores desarrollen sus funciones con pertinencia y oportunidad, pues con frecuencia carecían de vehículos, combustible y viáticos. Cuando estos actores sabían que podían recuperar esas erogaciones en cierto tiempo invertían, al menos una parte, de recursos propios para desarrollar sus tareas principales dentro del Programa, pero finalmente se veían limitados en registrar su mayor eficiencia.

En el caso del Componente AIP los recursos institucionales para su apoyo son escasos y es poco frecuente encontrar a los facilitadores y, cuando estos existen, sus medios de trabajo son extremadamente restringidos. En este caso se requiere revalorar todos los medios y, en su caso, dotar de estos a los responsables del Componente.

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: Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural y Apoyos para la Integración de Proyectos (específicamente de Sistemas Producto) 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

Los hallazgos obtenidos a nivel central y en los estados revelan, como se ha expuesto, que los dos Componentes considerados en concurrencia se manejan de manera independiente, es decir, sin generar sinergias formales y, prácticamente tampoco informales entre ellos. De hecho, se puede afirmar que

la compactación programática decidida en la SAGARPA no tuvo las repercusiones equiparables a nivel operativo y la prueba más contundente sobre el particular es que las UR de cada Componente son distintas, incluso existen tres UR en el caso de los CSP y prácticamente sin vinculación entre ellas.



En efecto, la situación más comprometida se observa en la parte del Componente AIP, ya que la estructura institucional, así como las estrategias en torno a los CSP responden a cada uno de los tres subsectores y se organizan de manera independiente entre ellos. Existe el antecedente de que la Dirección General de Fomento a la Agricultura de la SAGARPA gestionaba el conjunto de los CSP y bajo reclamo de las otras áreas se repartió subsectorialmente, lo que se ha traducido en tres formas de trabajo, con claras diferencias. Esto repercute plenamente en la gestión que se lleva a cabo en los estados, en los cuales además tienden a incidir las FP y alguna otra instancia como la Secretaría de Pesca que existe en Baja California. Así, la CONAPESCA tiene estrategias más avanzadas y ofrece subsidios más elevados a los CSP, además de que ha encargado la elaboración de los planes rectores de los principales CSP nacionales al Instituto Tecnológico Autónomo de México, entre otras iniciativas, que develan una organización posiblemente más eficiente, pero separada de los otros dos subsectores. En el caso de los CSP Agrícolas Nacionales, estos han sido capacitados y coordinados por el ITESM. Es necesario que, de subsistir la integración de cadenas agroalimentarias como estrategia central de la administración entrante, sería vital revisar cómo coordinar las tres partes referidas para que se conduzcan bajo un mismo enfoque, método y metas comunes.

En el Componente DCyER, que absorbe la mayor parte de los recursos financieros y humanos del Programa, existe una tendencia a manejarlo de manera integral, aunque también persiste cierto sesgo subsectorial. En este caso, las Comisiones Estatales han facilitado cierta coherencia del arreglo institucional, aunque como su función ha sido más administrativa

que estratégica, esto presenta márgenes de mejora sustantivos. Empero, la coordinación de las acciones inherente a este Componente con las del Componente AIP es muy débil y generalmente se tendría que dar en torno a estrategias como las de desarrollo empresarial, gestión de modelos productivos y desarrollo territorial que son inherentes al Programa, pero esto sólo se detectó de manera marginal.

En todo caso, se considera que la compactación que experimentó el Programa desde 2011 se mantiene como una oportunidad para que se exprese plenamente en la estructura institucional y, de esa manera, también se podrían potenciar las estrategias que se diseñaron en torno al Programa. Esto corresponde en primera instancia a la SAGARPA, que podría servir de ejemplo al dispositivo institucional de los estados.

De esta forma, estrategias como la de desarrollo territorial que contempla la identificación y formulación de proyectos detonantes, dentro de los cuales se pueden fácilmente considerar aquellos que favorecen la integración de cadenas productivas en cada región o distrito, se podrían complementar con las instituciones y estrategias del Componente AIP. Una situación similar se aprecia en el caso de desarrollo empresarial, aunque en esta estrategia se manifestaron avances contrastantes pero palpables. Estas estrategias siguen representando una oportunidad para asociar los dos Componentes en cuestión.

Cabe destacar, sin cambiar la orientación de la respuesta, que en el estado de Querétaro existe una instancia que administra el Programa, al menos el Componente DCyER que se lleva en concurrencia de recursos con el gobierno del estado. En efecto, el

CECA se ha encargado desde hace varios años, antes de que existiera la actual versión del PDCITYER, de gestionar los recursos destinados al desarrollo de capacidades, con el fin principal de facilitar la contratación de los PSP y agilizar la movilización de los recursos financieros, objetivos que en la práctica se han cubierto cabalmente. Esta decisión dista de generar una instancia única de gestión de los recursos en concurrencia del Programa, pero ha facilitado la parte administrativa del mismo y ha coadyuvado a una gestión más eficiente,

que se expresa en que todos los actores que dependen del presupuesto en cuestión tengan los recursos de manera más oportuna, especialmente los PSP. Si bien esto no se traduce necesariamente en mayor capacidad de planeación, sí ofrece mayor agilidad en la gestión del Programa y, en especial, contribuye a que los PSP trabajen más meses al año, recibiendo pagos oportunos, elevando su nivel de eficiencia y la de todos los participantes en el Componente.

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 han adoptado los actores institucionales involucrados?

De acuerdo a lo que se asienta en el Artículo 68 de las ROP 2012 para el ejercicio fiscal de los componentes en concurrencia con las entidades federativas se ejecutaron con una mezcla de recursos: 75 por ciento de aportación federal y 25 por ciento de aportación estatal. En las ROP 2013 se ha dispuesto modificar este porcentaje a 80-20, en forma respectiva, empero, todavía no existe mandato para que las aportaciones se hagan simultáneamente ni mucho menos oportunamente.

Durante el ejercicio fiscal 2012 la operación de los Componentes del Programa bajo evaluación registró serios retrasos, para lo cual se han antepuesto dos tipos de justificaciones principales: i) por el periodo electoral, que comprendió la renovación de la presidencia del país, así como del Congreso Nacional, entre muchas otras y; ii) los eventos climáticos en diversas zonas del país, que repercutieron en múltiples ajustes presupuestales y afectaron las asignaciones de varios programas de la SAGARPA.

Por ello y por la inercia de las negociaciones entre la SAGARPA y los gobiernos estatales para establecer la orientación programática y presupuestal de los programas supusieron retrasos, más allá de lo normal, para la radicación y ejercicio de los recursos operados en concurrencia. En varios casos como en Guerrero y Sinaloa, dispusieron de recursos prácticamente hasta el último trimestre de 2012, provocando que a la fecha de elaboración del presente informe no se hubiese cerrado el ejercicio 2012 y, en algunos casos, ni siquiera el de 2010.

Así, para la firma de los Convenios de Coordinación y sus respectivos Anexos de Ejecución entre la SAGARPA y los gobiernos estatales con frecuencia se han antepuesto las diferencias políticas que prevalecen entre los firmantes, ocasionando aplazamientos en la concreción de acuerdos, en detrimento de una gestión eficiente del Programa.

Las UR de los Componentes radican los recursos federales con cierta prontitud

después de la firma de los Convenios de Coordinación y sus respectivos Anexos. Sin embargo, en la Coordinación de Delegaciones, encargada de ministrar dicho presupuesto a los estados se suelen encontrar dificultades para transferir la primera radicación, por la falta de cierre del ejercicio previo, en el que incurren un número importante de estados. La segunda ministración con frecuencia se retrasa porque el pago de los recursos no ha alcanzado el 70 por ciento de la aportación federal fijado para concretar esa actividad (que para el ciclo 2013 será respecto al total de recursos: federales y estatales). En síntesis, las radicaciones de la SAGARPA a los estados están condicionadas pero si éstas se cumplen con formalidad y oportunidad por parte de los estados, prácticamente se pueden subsanar los problemas operativos.

En las acciones de los gobiernos estatales se suelen registrar retrasos considerables y, en casos extremos, no se abrieron ventanillas (sólo unas horas para cubrir el requisito) como ocurrió en el estado de Veracruz. Estas circunstancias se han expresado en un progresivo debilitamiento de la corresponsabilidad entre diferentes niveles de gobierno para el logro de objetivos comunes, pero en lo concreto se expresan en un inicio tardío de actividades del Programa, provocando en dichos casos, que los servicios de asistencia técnica y otros que conlleva el Programa se brinden al margen de los momentos críticos de los procesos productivos (momentos de siembras o cosechas, por ejemplo) y, en ciertos casos, que parte de los PSP (sobre todos los más capacitados) se ocupen en trabajos en los que la remuneración es más estable.

Como es ampliamente conocido, las prácticas dilatorias en algunos estados les permiten

obtener intereses financieros derivados de los montos depositados en un fiduciario comercial, generando recursos adicionales a los pactados en los Convenios de Coordinación, pero limitando su uso oportuno. Estos comportamientos se deben revisar con mayor detalle y establecer los candados adecuados para evitar que se deteriore la eficiencia global del Programa. Cabe subrayar, que cuando el grueso de los recursos se destina a los honorarios de PSP (muy distinto a lo que ocurre cuando se brindan equipos e infraestructura como sucede en otros programas) estas prácticas lesionan seriamente el desempeño del Programa.



Con regularidad, los retrasos en los pagos antes referidos también afectan a otros actores claves del Programa, como los CECS y extensionistas institucionales, entre otros, obstaculizando el desarrollo óptimo de sus funciones.

Es conocido que si los recursos de la Federación no se ejercen se deben reintegrar a

la Tesorería de la Federación (por conducto de la SAGARPA), lo que ha generado una lógica resistencia en los estados y, en esos casos, se han detectado prácticas extremas y opacas como dobles contabilidades, que sin duda entorpecen el funcionamiento y transparencia del Programa.

La atención de esta problemática sería fundamental para elevar la eficiencia del Programa y, más aún, para que se pueda acceder a una GbR. Para ello sería importante un esquema de incentivos y sanciones por parte de la SAGARPA respecto a las participaciones de los estados, así como el compromiso que puedan asumir estos y, en parte los Congresos estatales, para disponer oportunamente de recursos, lo que tendría efectos positivos casi inmediatos. En esa línea, se identificaron aportaciones oportunas en estados como Baja California y Querétaro, que incluso depositan su contribución antes que la SAGARPA y, con dichos recursos, se arranca la operación del Programa. Ello ha repercutido en una mayor eficiencia del Programa en comparación con lo observado en otras entidades, específicamente en que los PSP puedan funcionar entre ocho y diez meses por año, elevando los impactos del Programa, como se apreciará en el abordaje de otros temas estratégicos.

Con relación al denominado Programa de Acciones en Concurrencia con Entidades Federativas en Materia de Inversión, Sustentabilidad y Desarrollo de Capacidades (Programa VI), no se observó que haya sido implementado plenamente ni que haya incidido en la solución de los problemas mencionados en los párrafos precedentes, ya que ellos derivan principalmente del proceso de transferencia de recursos a cargo de las IE.

Vale la pena resaltar que el Programa VI, en realidad no reúne las características de un programa en sentido estricto, pues consiste más en una forma de operación cuyo ejercicio se reduce a cuestiones administrativas (transferencia de recursos), donde la Coordinación General de Delegaciones consolida los recursos de los componentes en concurrencia, sustituyendo algunas de las responsabilidades que anteriormente tenían las UR en el ejercicio del Programa. Aunque cabe aclarar que no fue posible realizar una valoración completa sobre las implicaciones del Programa VI en relación a la eficiencia de los procesos operativos, ya que fuera de la información plasmada 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

En esta temática se valora en qué medida los responsables del Programa llevan a cabo procesos de planeación institucionalizados para orientar su ejecución hacia el logro de resultados. De manera complementaria, se examina si los involucrados en el funcionamiento del Programa diseñan

planes de trabajo que contengan estrategias, objetivos, indicadores y metas coherentes para orientar la operación de los Componentes.

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

Realmente estas iniciativas han sido más la excepción que la regla, lo que ha predominado son procesos inerciales para repetir de manera similar o mejorada procesos de ejercicios previos. Sin embargo, se debe reconocer que existe un proceso institucional amplio de la SAGARPA, denominado Planea 2012, que comprendió eventos en distintas regiones del país, pero que al parecer fue más de forma que de fondo, pues dicho proceso implica un ejercicio anual de programación presupuestal, con la participación de las entidades federativas, que incluye la coordinación de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA). De esta forma, también se cumple con el mandato de la fracción XIX del Artículo 68 de las ROP 2012.



Con el resultado de este ejercicio la SAGARPA completa el Anexo 8A del DPEF del siguiente año y existe evidencia que sirve de referencia a las entidades federativas para la elaboración del Anexo Técnico y el Anexo de Ejecución del Convenio de Coordinación. Sin duda, este ejercicio de planeación no ha tenido toda la efectividad posible porque no ha

rebasado el aspecto formal, pero sí tiene el potencial para brindar resultados más útiles para todos los participantes.

Es importante subrayar que el hecho de que el enfoque del Programa sea a la demanda ha inducido a muchos operadores a pensar que la planeación no es un tema central en su gestión. Sin embargo, cuando esta planeación se lleva a cabo, incluso de manera sencilla, los resultados e impactos cambian radicalmente, como se pudo observar en Baja California que, como se ha expuesto, ha centrado los servicios de los PSP en dos cadenas productivas, con impactos evidentes.

El que haya escasos procesos de planeación, también ha incidido en el hecho de que instancias del PDCITYER, que según la normatividad podrían realizar procesos de planeación, como la Comisión Nacional, las estatales y el CECS no hayan asumido tal función e, incluso, no tengan claridad sobre este tipo de tareas que les toca asumir. El carácter clientelar con que se asignan los recursos del Programa en varios estados, sean servicios de PSP o recursos para los CSP también militan contra todo proceso de planeación formal y efectiva.

Cabe resaltar que este Programa posee por su naturaleza todos los ingredientes –personal capacitado, experiencia y normatividad detallada, entre otros– para instaurar procesos de planeación sólidos que repercutan en una GbR, de tal forma que incidan en impactos más evidentes, como se detectó en el Componente DCyER en estados como Baja California y Querétaro, donde los servicios de los PSP se alinean a actividades decididas por

instancias estatales. En estos casos tampoco se puede hablar necesariamente de procesos de planeación consolidados, sin embargo, sí se detectaron directrices claras y niveles de eficiencia de los principales actores. Para ello, tanto la Comisión estatal como los CECS fueron factor clave del cambio.

En el Componente AIP tampoco se identifican esquemas de planeación institucionalizados, aunque se han desarrollado ejercicios al respecto en la mayoría de los estados. En ese sentido, son pocos e identificables los CSP en cada entidad federativa y la mayoría suele contar con planes rectores y planes anuales de trabajo, al menos para cumplir con la normatividad y, además, con cierta frecuencia disponen del apoyo de instancias que coadyuvan en su coordinación como son las oficinas de los gobiernos estatales, en ocasiones las mismas Delegaciones y en otros casos las FP que pueden jugar un rol positivo.

En esa lógica, dentro de la CONAPESCA han realizado esfuerzos más amplios para fortalecer estos esquemas de planeación que se han transformado en una estrategia común y en la elaboración de planes rectores realizados con rigor metodológico y de manera homogénea. Ello se ha traducido en progresos notables en varios de los CSP que se gestionan desde esa instancia y en la asignación de montos de apoyos más cuantiosos cada año y, muy posiblemente, en resultados e impactos concretos.

Finalmente, una mención especial merece la elaboración de las MIR, que podrían fungir

como instrumentos de planeación. Pero lamentablemente no se identificó alguna formulación participativa de la misma, ni mucho menos un uso común entre los operadores del Programa. Sin embargo, queda destacar que estos instrumentos se siguen realizando, en gran medida por las exigencias de la SHCP, pero se podrían aprovechar y redundar en una mejora de la planeación y monitoreo del Programa, especialmente si se realiza con el rigor del método de marco lógico.

Aunque las evidencias encontradas en los estados son más bien escasas, sí denotan que fortaleciendo los procesos de planeación se podrían mejorar significativamente los impactos de los dos Componentes en cuestión.



7. ¿Es posible verificar la alineación entre los instrumentos de planeación relacionados con el Programa, es decir, existe congruencia entre el Plan de trabajo del Programa⁷, los Anexos 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 solamente entre algunos de ellos.**
- b) La alineación entre los instrumentos de planeación referidos en la preguntan se verifica entre dos de ellos de manera completa.**
- c) La alineación entre los instrumentos de planeación referidos en la preguntan se verifica de manera completa entre tres de ellos.**
- d) La alineación entre los instrumentos de planeación referidos en la preguntan se verifica de manera completa entre todos ellos.**

Respuesta: No

Los Anexos de Ejecución y la MIR son dos instrumentos de planeación que prácticamente siempre están presentes en los estados, sin embargo, los primeros responden más a una lógica de programación presupuestal que a una de planeación. Por su parte, la MIR tiende a elaborarse en el seno de los Comités Técnicos Estatales de Evaluación, para cubrir las demandas de la SAGARPA central y con frecuencia se realizan ex post, por lo cual la congruencia con los Anexos de Ejecución es inherente, pero sin que realmente ello derive de un proceso de planeación estricto.

Por lo antes referido, las MIR han perdido mucho de su función original como instrumento de planeación e, incluso, en pocos casos han tenido relevancia en las actividades de monitoreo del Programa, pues como los indicadores son formulados casi al finalizar la operación anual, se declaran cumplidos casi por default, sin una relación estricta con el desempeño del Programa.

Otros instrumentos de planeación suelen ser utilizados en casos excepcionales. Por ejemplo,

los planes sectoriales de los estados e, incluso el nacional, tienen referencias a los temas que aborda el Programa, pero de manera tan general que difícilmente pueden funcionar como referente del mismo. Los programas de trabajo no se identificaron en ningún caso, por lo cual no tienen cabida como parte de esta respuesta.

Sería importante que los responsables del Programa en cada entidad, incluso la propia Comisión Estatal de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural, realizaran el ejercicio de precisar los planes estatales para que fueran un referente para el Programa y éste guardara congruencia con otras políticas o programas. Algo similar se podría intentar en otras instancias, como las FP, para la parte del Componente AIP, aprovechando esfuerzos que se realizan regularmente, como por ejemplo, para la elaboración de la agenda para la innovación.

También vale la pena considerar que por la calidad de los actores que participan en este Programa, sería relativamente accesible

7. 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 (SAGARPA-FAO, 2012b).

disponer de mayor cantidad de instrumentos de planeación y, en ese caso, trabajar en su alineación, para que se pueda responder a objetivos de carácter nacional y estatal, entre otros.

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:

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

Respuesta: No

A través de los planes de trabajo se considera que se puede lograr un proceso de planeación de corto plazo en coherencia con procesos más amplios, que resulta crucial en una lógica de concurrencia y, sobre todo, en un programa como el evaluado, por la amplia participación institucional que existe desde el diseño.

La carencia de estos documentos es especialmente notoria en el seno de las Comisiones Estatales del Componente DCyER, que sin la orientación que podría suponer un plan de trabajo restringen su función principal a recibir, revisar y aprobar informes de las otras instancias que participan en el Programa, principalmente de los CECS. Sin embargo, en esta Comisión reside un buen potencial para realizar tareas de planeación y, muy especialmente, para delinear los programas de trabajo anual, que vayan apuntalando la parte estratégica y delimiten con mayor precisión las tareas que cada instancia debe desplegar, de manera que se proceda a una acción coordinada que apunte a una gestión de resultados, al

menos en lo que corresponde al Componente DCyER.

Se debe considerar que varias instancias que participan en el Programa como pueden ser las UTE, el CECS y algunos CSP cuentan con planes anuales de operación, que por supuesto no pueden equipararse a lo que se requiere para una planeación y gestión adecuada del Programa en su conjunto (en concurrencia), pero sí podrían representar insumos valiosos para dar forma y fondo a un plan de trabajo de esa naturaleza.

En especial, el CECS tiene asignado en la normatividad actividades de planeación y podría formular un plan de trabajo formal, sin embargo, gran parte de los CECS no asumen esta función estratégica y se limitan a la capacitación y, sobre todo, al seguimiento de los PSP.

Queda remarcar, que la eventual inclusión de una figura alterna, como es el CECA en el estado de Querétaro, puede ser un factor que dinamice las tareas de planeación, al menos de corto plazo, pero ello requiere

que se le asignen los grados de libertad y el presupuesto apropiado, además de que los planteamientos resultantes sean asumidos por todas las partes.

Los planes de trabajo en el Componente AIP⁸, para los CSP son obligatorios para beneficiarse de los subsidios que otorga el Programa, sin embargo, ello no implica que dichos planes deriven de ejercicios participativos, tampoco que realmente sirvan de guía de trabajo ni de los propios CSP y mucho menos del Componente.

Pero de manera inductiva, podrían servir para conformar un plan de todos los CSP, asumiendo que no son muy numerosos en los estados. Empero, en la mayoría de los casos se detectó que se realizan más con fines de cumplir la norma que de realmente tener un referente del accionar de los CSP.

En síntesis, existe potencial para elaborar los planes de trabajo y su utilidad sería significativa en un programa con tantos operadores como el presente.

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 los involucrados del funcionamiento del Programa

Respuesta: Sí

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

Esta pregunta podría generar ciertas respuestas contrastantes, pues dentro del Programa se han elaborado distintos documentos que regulan el funcionamiento y la operación de varias instancias importantes del Programa, como las UTE y los CECS, sin embargo, no se trata de documentos integrales que sirvan de referencia para los responsables de cada uno de los dos Componentes considerados en este informe de evaluación.

Cabe reconocer que en 2011 se publicaron los Lineamientos del Componente de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural, que

han seguido vigentes durante el ejercicio 2012 y que conciernen al Componente más relevante desde el punto de vista estratégico y presupuestal. Es importante resaltar que este documento se emitió más como un complemento y precisión de las ROP que como una directriz trascendente para orientar el Programa y a los actores que participan en el mismo. Aun así, se considera que es un avance trascendental, que resulta de un ejercicio institucionalizado y que se ha difundido ampliamente entre los responsables del Programa. Con estas limitantes y acotado a un solo Componente se valora el avance y se

8. En la Fracción II del Artículo 35 de las ROP 2012, como parte de los requisitos de los CSP, se señala que deben contar con un Plan Rector y con un Plan Anual de Fortalecimiento acorde a su Plan Rector, que contiene el Programa de Trabajo del CSP.

le asigna con nivel 2 porque cumple con dos de las condiciones planteadas en la pregunta, aunque éstas no sean secuenciales.

Por lo anterior, queda como área de oportunidad actualizar y darle un giro más estratégico a los lineamientos actuales y elaborar otros que sirvan de referente a lo que concierne a los CSP (existen antecedentes de unos lineamientos para la integración de CSP, de la Subsecretaría de Agricultura emitidos en el sexenio 2000-2006). Esto último sería relevante, dado que se gestiona de manera subsectorial, por lo que se requerirían de lineamientos que favorecieran una conducción estratégica y, en la medida de lo posible, coincidente por parte de los tres subsectores. Se podría, incluso, formular unos lineamientos únicos –que comprendan a los dos Componentes- para permitir una orientación

común y articulada del Programa, dirigida a la obtención de resultados.

La elaboración de documentos como manuales de procesos de las UTE y los CECS ha sido útil, en la medida que se aclara el quehacer de cada parte. Sin embargo, se maneja la hipótesis de que dichos documentos son estudiados y asumidos por los interesados, lo cual no se constató en los estados visitados. Todo indica que junto con su difusión se tendrían que implementar cursos de capacitación, para que no sólo quede clara la función de cada instancia, sino para que se establezcan mecanismos de coordinación entre ellas.



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 u 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 éstos 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

Dentro de la asignación presupuestal a cada uno de los Componentes en cuestión, se le ha dado mayor importancia al Componente DCyER, que en promedio concentra poco más del 92 por ciento de recursos, dependiendo de cada entidad. Sin embargo, esta distribución del presupuesto depende más de los antecedentes históricos, respecto a lo que cada uno de los Componentes ha recibido en los últimos años, incluso antes de que funcionaran dentro de la misma estructura programática, que a algún proceso de planeación estricto, dada la prácticamente nula coordinación existente entre los responsables de cada uno de los Componentes en cuestión.

Como se ha señalado, la MIR no representa un documento de referencia del Programa, no deriva de procesos participativos y cada vez más se realiza ex post a la operación, por lo cual no puede cumplir esa función. Tampoco se ha reconocido otro documento que pueda suplirlo, a lo que se adiciona que la estrategia de SP que funcionó por lo menos, en los últimos diez años ha perdido centralidad

en la política oficial y, por tanto, dentro del PDCITYER.

También es importante apuntar que muchos de los servicios que se ofrecen desde el Componente DCyER no tienen un carácter interanual y eso provoca que no sea fácil decidir una reorientación de recursos, sino que más bien se proceda a una asignación similar para continuar con sus planes que pueden durar dos o tres años, aunque se debe recordar que se ha registrado un recorte presupuestal en el último ejercicio. Las cuotas de PSP para ciertas organizaciones también militan contra la asignación de recursos con base en un proceso de planeación del Programa.

A pesar de lo mencionado anteriormente, en el caso de los CSP en varios estados se reportaron reducciones presupuestales importantes en 2012, con el fin de liberar recursos para atender otras prioridades que en buena medida tuvieron que ver con adversidades climáticas como las sequías de la zona norte del país. Por ello, esta parte del Componente AIP ha perdido más relevancia

respecto al Componente DCyER. Lo más importante de destacar en esta pregunta es que queda todo el margen de mejora en la articulación presupuestal entre estos dos Componentes y que este proceso debe ser

objeto de planeación y monitoreo a través de la MIR.

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

En este tema se analiza si la operación del Programa se lleva a cabo en forma articulada con otros programas vinculados al desarrollo agropecuario y pesquero (federales y estatales). Se valora, por un lado, lo que sucede en la modalidad de concurrencia de recursos, pues por disponer de estructuras y tiempos similares las sinergias se pueden favorecer; también es necesario considerar la

posible articulación con otras modalidades del Componente DCyER con sus similares en PESA y PRODEZA, entre otros. En el mismo sentido, se identifican las relaciones de complementariedad, duplicidad y/o contraposición que pudiesen existir entre el Programa evaluado y otros instrumentos de política para el desarrollo rural.

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 desarrollo rural 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 agropecuario y pesquero se encuentra prevista en la normatividad aplicable al Programa y en las guías 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: Sí

NIVEL	CRITERIO
2	La articulación de la operación del Programa con otros instrumentos de fomento productivo cumple con la segunda característica establecida en la pregunta (b).

El PDCITYER tiene relaciones estrechas con otros programas y componentes, tanto en su interior, como con versiones de desarrollo de capacidades que inciden en otras iniciativas, así como con programas que se orientan a otros fines, tanto de la SAGARPA como de otras dependencias. Sin embargo, el potencial de articulación de este Programa es mucho mayor, dada la flexibilidad de los dos Componentes para complementarse con otros apoyos, sobre todo, cuando estos últimos son tangibles. Empero, en la normatividad se contempla de manera acotada esta posibilidad, a pesar de que varios funcionarios y en distintas presentaciones ante públicos diversos reflejan intencionalidades en este sentido, como se ilustra a continuación, en torno a esta nueva versión del PDCITYER: articular sistemáticamente con los programas que apoyan inversiones de los productores rurales (...) o (...) integrar el sistema de desarrollo de capacidades (...) promover la competitividad territorial y de SP de manera articulada como otras instancias nacionales y estatales (...).

De manera oficial, en las ROP 2012 como parte del Artículo 36 se expresa que se subsidiarán servicios de PSP para la (...) puesta en marcha de proyectos agropecuarios, acuícolas y/o pesqueros, con proyectos del PAIEI, de montos superiores a los \$200,000.00 (...) En el mismo Artículo en el tipo de apoyo se prevé algo similar, pero en este caso se trata de servicios de extensionismo ofrecidos por Instituciones de Investigación y Educación (...) para la ejecución de Proyectos Territoriales.

Además, existen espacios para favorecer con mayor énfasis estas sinergias. Por ejemplo, desde el programa evaluado, bajo la responsabilidad del INCA-Rural se generaron

los ya expuestos diagnósticos territoriales, que buscan potenciar el desarrollo regional y, en especial, articular los servicios de los PSP en torno a acciones específicas. Ello, implicaría el desarrollo de proyectos detonadores de integración de cadenas, apoyos del PAIEI como se apuntó en el párrafo previo, pero también con otros como el COUSSA, el Componente Sanidades y de otras inversiones similares. Sin embargo, esta propuesta ha mostrado avances incipientes, al menos en los estados visitados, representando una excepción notable el establecimiento de huertos familiares en el estado de Querétaro donde convergen inversiones físicas y asistencia técnica. Empero, lo predominante parece concentrarse en la primera opción, disipando la posibilidad de coordinar los esfuerzos de los dos Componentes del PDCITYER.

Por otra parte, se detectaron diferentes versiones del Componente DCyER en torno a programas de la misma SAGARPA, como el PROMAF y el PESA, el Componente Sanidades, el COUSSA, entre otros; sin embargo, las UR de cada programa o componente se manejan de manera independiente y sin mecanismos de coordinación formales. En algunos casos se detectaron salvedades a esta tendencia, pero dependieron de la voluntad de los funcionarios.

Una situación similar se observó en programas de la SAGARPA (el PAIEI, notablemente) como de otras dependencias (la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano -antes Secretaría de la Reforma Agraria-, la Secretaría de Economía, etc.) donde se pueden asociar inversiones físicas con los intangibles que fluyen a través del Componente DCyER así como de las

estrategias que pudieran promocionarse a través de los CSP. En estos casos, de nueva cuenta se apreciaron en campo excepciones importantes, pero fueron reducidas. Así, se insiste que entre los funcionarios se apreció una predominancia de opiniones en torno a que el PDCITYER se tiene que articular abiertamente con los demás programas, dada su versatilidad y por el hecho de que muchos proyectos requieren de acompañamiento técnico para elevar su viabilidad. Esta convicción se ha traducido en múltiples iniciativas y en acompañar proyectos e, inclusive, cadenas productivas con asistencia técnica, capacitación y hasta esquemas de extensionismo como ha ocurrido en estados como Baja California, donde se han capacitado a PSP para que desarrollen sus servicios en cadenas agrícolas y pesqueras catalogadas como estratégicas.

En los CSP también se han observado procesos de articulación con otros programas o componentes como los de Sanidades e Inocuidad, ITT y los Proyectos Estratégicos,

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

Como se apuntaba en la respuesta anterior, el PDCITYER tiene el potencial de complementarse con una amplia gama de programas, aunque a la fecha dicha posibilidad se ha favorecido parcialmente de manera directa e indirecta (por voluntad de funcionarios).

Como también se exponía, estas relaciones tienen alto nivel de complementariedad y prácticamente no se han detectado relaciones de duplicidad o contraposición, lo cual se atribuye a que por un lado, los

que son predominantemente de ejecución directa o nacional. También en los estados existen SP priorizados y en torno a ellos se canalizan los principales recursos de los programas en concurrencia e, incluso, recursos de los estados, pero esto no está del todo formalizado, a pesar de que en el DPEF se identifican las ramas estratégicas.

En todo caso y si la decisión del nuevo gobierno es seguir promoviendo la estrategia de los SP existirían amplios márgenes de mejora en este punto, pues sin duda los CSP cumplirían su función de dar orden y articulación a las políticas públicas.

Frente a estas circunstancias es importante que se aliente un proceso de calificación y dictaminación de las solicitudes que ingresan al Programa, de manera que sean jerarquizadas por criterios técnicos y estratégicos tales como: articulación con otros programas, tipo de SP, territorio y tipo de mercado, de forma tal, que se eleve la viabilidad de los proyectos y se puedan lograr impactos mayores.

servicios de asistencia técnica, capacitación y extensionismo en los estados se unificaron en torno a los programas de la SAGARPA y, por otro lado, a que los apoyos son muy flexibles y se pueden incorporar en una amplia gama de actividades y proyectos, incluso de otras secretarías y en función de las necesidades de los distintos gobiernos estatales.

En ese marco, en los programas en concurrencia, los Componentes evaluados tienen una complementariedad casi natural con el PAIEI y el COUSSA, que en la

práctica se da y que tiene su articulación más fuerte en la modalidad de ejecución directa. Con el Componente de Sanidades y otros programas de ejecución directa también se identifican amplios márgenes de complementariedad, que como se mencionaba, existen y son explícitos en la operación de estos.

En el caso del Componente AIP también existen muchas sinergias posibles, aunque de manera más informal, que se observan con frecuencia en la operación. Ello es más común cuando se habla de bienes públicos o semipúblicos, en los cuales es necesaria la participación y el aporte de los CSP.



Aunque las exigencias de una estructura programática eficiente demandarían que esta complementariedad estuviera normada y, sobre todo, en operación, sería conveniente que fuera más amplia y se explicitara con mayor precisión el tipo de actividades y proyectos que requeriría de los servicios de asistencia técnica, capacitación y extensionismo y, a su vez, que dentro del PDCITYER existiera un cuerpo de PSP más diversificado y, a la vez, especializado para responder con mayor solvencia en los distintos temas en que son requeridos.

Finalmente, como se ha expresado, mientras las solicitudes se evalúan en Comisiones separadas, las posibilidades de que se aprueben y funcionen de forma integral son casi nulas. De hecho, resultado de la aplicación del cuestionario a beneficiarios 2011, se apreció que los equipos operativos suelen recomendar a los solicitantes que presenten dos solicitudes para facilitar la operación interna, dando como resultado que muchas veces se financiara un tipo de apoyo del proyecto (inversiones y equipamiento o asistencia técnica), cuando en realidad son complementarios.

En el Anexo 4 se presenta una lista de los programas federales con los cuales el PDCITYER podría tener complementariedades directas. Aunque no se trata de un recuento exhaustivo, está claro que el PDCITYER tiene amplia capacidad de vincularse con la mayoría de otros programas federales y estatales.



3.4 ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

En esta temática se valora en qué medida las instancias involucradas en el funcionamiento del Programa han elaborado una definición de población objetivo más allá de la contenida en la normatividad, que favorezca procesos de focalización apropiados. De manera consecuente, se revisa si el Programa cuenta con una estrategia operativa que le permita atender a la población que ha delimitado como su población objetivo.

Asimismo, el análisis cubre el tema de focalización para identificar en qué grado el Programa está dirigiendo sus recursos hacia los estratos de productores que se consideran prioritarios y los avances de la cobertura del Programa. En el análisis de este último

aspecto se examina en qué proporción el Programa consigue atender a su población objetivo, en ambos casos desde el enfoque de los resultados esperados.

Cabe agregar que por población objetivo se entiende al segmento de la población potencial que presenta una necesidad u oportunidad prioritaria de atención por parte del Programa, de tal manera que se ha elegido o pudiera ser elegible para ser atendida por el mismo. Por población potencial se asume a la totalidad de la población que presenta o está afectada por determinado problema que justifica la existencia del Programa.

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 del país, la cual cumple con las siguientes características:

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

Respuesta: No

El Programa en un sentido estricto no ha delimitado su población objetivo ni su población potencial. De hecho, cada Componente cuenta con una definición

independiente que se acerca más a lo que es la población potencial, conforme se plasma en las ROP 2012, destacando en la variante de concurrencia lo siguiente: (1) para el Componente AIP son: CSP estatales integrados de acuerdo a la ley; las personas morales propuestas por los sistemas producto u organizaciones sociales para la integración de proyectos; y (2) respecto al Componente, la población objetivo son: personas físicas, morales y grupos con actividad en el medio rural, a saber productores con potencial productivo; instituciones de investigación, de educación superior y media superior del sector. En ese sentido, las poblaciones objetivo de los dos Componentes pueden estar definidas de manera independiente, más no cuantificadas, por lo cual el avance en la cobertura de la población objetivo es modesto o nulo.

Queda claro que en el caso de los CSP la posible cuantificación de la población objetivo es más clara por el bajo número de CSP existentes en cada entidad, sin embargo, prácticamente no se ha procedido a una

delimitación más precisa que responda a criterios explícitos de priorización. En el otro Componente la cuantificación se complica porque se suman personas físicas y morales e, incluso, instancias de investigación. Tampoco ayuda que el Programa opere a la demanda y no por una definición más específica de población potencial y población objetivo.

Cabe destacar que sin que se proceda a una delimitación de la población objetivo en estados como Baja California y Querétaro, los servicios de desarrollo de capacidades se han concentrado en ciertos segmentos de productores, como los enfocados a algodón y alfalfa en el caso de Baja California; a los de autosubsistencia (huertos y animales de traspatio) y ovinos en Querétaro. Esto ha permitido una mejor focalización y, por ende, un enfoque hacia resultados más avanzado con respecto a los que atienden solamente a la demanda, aunque ayudaría que se hicieran explícitos los criterios para fundamentar dichas estrategias.

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) Especifica 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

Como se ha expuesto con anterioridad, la población objetivo del Programa no ha sido delimitada ni cuantificada de manera estricta a nivel nacional, ni estatal. Esta

omisión hace imposible que se cubran las tres condiciones subsecuentes de la pregunta, pues prácticamente no existe estrategia que permita cubrir paulatinamente la población objetivo

del Programa cada año y, por el contrario, en la mayoría de los casos existe inercia para atender a los beneficiarios.

Esto con frecuencia se traduce en que los beneficiarios potenciales raras veces deciden presentar una solicitud para ingresar al Programa, pues regularmente son los propios PSP que contactan y convencen a productores para que, individual o colectivamente, presenten su solicitud y, en esa medida, dichos técnicos accedan a los ingresos que se tienen previstos en el Programa e indirectamente los productores se vuelvan los beneficiarios reales. En otros casos, no aislados, son organizaciones de productores que solicitan a uno o varios PSP, que casi siempre son propuestos por ellos mismos, para que obtengan su salario, pero respondiendo a las tareas y funciones que se les asigne en la propia organización, sin considerar necesariamente las condiciones del Programa, a menos que sean inevitables⁹. La situación se complica más, en la medida en que estos servicios no tienen expectativa definida en cuanto a duración y, por tanto, se ignora el momento en que los PSP concluirán su función con un grupo de productores y pueden atender a otros beneficiarios del Programa.

En esa medida, la rotación de beneficiarios es muy lenta y en caso de que se observe responde más a decisión del PSP o de los productores, que a una decisión estratégica por parte de los responsables del Programa. Para contrarrestar esta situación, existe la posibilidad de realizar algunos análisis retrospectivos para conocer a quién se ha apoyado, cuántos años y con qué recursos, la información se puede obtener del SURI y de

los sistemas de información que se tienen en los estados, que serían muy útiles para precisar la forma en que atienden a la población objetivo teórica.

Sin que se haya definido una población objetivo específica, se reitera que en algunos estados se ha decidido apoyar a ciertos estratos de productores, identificados a través de las regiones en que tienen sus unidades productivas o por el SP en el que participan. Ello ha permitido atender a estratos de bajos recursos y, en otros casos a productores de tipo comercial, pero que participan en cadenas productivas que se han identificado como estratégicas para los fines del estado, como se apreció en Baja California, con el apoyo a productores de las cadenas de algodón y alfalfa. Pero ni siquiera en estas variantes de atención a la población objetivo se tiene claridad de cuántos son, de cuántos años van a durar los servicios de asistencia técnica y las metas que se pretenden alcanzar. En consecuencia, tampoco en estas opciones se puede tener una expectativa de atención de la población objetivo y de si ésta es congruente con el diseño del Programa.

Cabe resaltar que al interior del Programa y bajo modalidades de ejecución directa como ocurre en el PESA o el PRODEZA, por mencionar dos ejemplos, se pueden rescatar experiencias y mecanismos disponibles para delimitar con mayor claridad la población objetivo y, en esa medida, establecer una estrategia de cobertura explícita y documentada que permita focalizar los esfuerzos y fijar una temporalidad específica en este renglón estratégico.

9. Esta situación se puede revelar menos favorable para el PSP en la medida que las organizaciones o despachos a través de los cuales son presentadas las solicitudes de subsidios, cobran una comisión mensual, lo que se traduce en una reducción del salario de los PSP y, con frecuencia, en una desmotivación por el trabajo que estos tienen comprometido.

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
3	El Programa cuenta con información sobre los beneficiarios y ésta cumple con tres de las características establecidas (b, c y d).

En las ROP 2012 (Artículo 71) se identifican las características de los beneficiarios de cada Componente que se incluye en la concurrencia de recursos con los gobiernos de los estados pero, como se expuso previamente, no los define para el Programa en su conjunto.

En las ROP 2012 se dispone, además, de la emisión de un folio único para capturar la información de cada solicitante, de cualquier tipo de apoyo que requiera a los programas de la SAGARPA, que sirve para darle seguimiento a cada solicitud. Los operadores del Programa en cada estado registran la información de las Cédulas presentadas por los solicitantes en el SURI, capturando a todos los productores que solicitan apoyos del PDCITYER. El folio representa una clave única de identificación estandarizada por beneficiario que no cambia en el tiempo. En el SURI existe una página por solicitante, la cual se particulariza con el Número de Folio de la Solicitud, el Número de Folio nacional, seguido del Folio estatal y del nombre del 1) individuo, 2) del grupo o 3) del proyecto a apoyar. A renglón seguido viene un cuadro en el que se captura el nombre del beneficiario, la Clave Única de Registro de Población (CURP) y su ocupación.

El SURI, aunque cuenta con mecanismos documentados para su depuración y su

actualización, presenta inconsistencias. En las visitas realizadas a los estados, los operadores explicaron que esto obedece a problemas de comunicación entre el comité central de la SAGARPA encargado de atender las solicitudes de depuración, mejoramiento o actualización del SURI y los operadores en los estados debido a que los operadores no siempre pueden ver la información que capturaron, por lo que se les dificulta actualizar o depurarla; esta revisión suele ser importante, pues por la velocidad con que se carga la información, es común que existan errores; el SURI se cierra antes de que se les entregue la ministración por ello, y en el ánimo de no perder el recurso, se registran como Beneficiarios las SEDAGRO de algunos estados; y las solicitudes aprobadas suelen carecer de seguimiento al financiamiento otorgado o de las actividades comprometidas.

En todo caso, se tiene previsto que todo solicitante de apoyos esté debidamente registrado y, en su caso, sea objeto de supervisión, por lo cual, se podría cumplir con las condiciones de esta pregunta en un futuro cercano, siempre y cuando se aproveche el potencial del SURI y los estados muestren la voluntad suficiente para utilizar este sistema y la información que deriva de este proceso.

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 su población objetivo definida, de manera complementaria a las ROP?

Respuesta: No

Prácticamente no se ha realizado el ejercicio de delimitar con más precisión la población objetivo para este Programa respecto a lo que indican las ROP 2012, se manejan de manera laxa, no existen posibilidades de constatar que los beneficiarios pertenecen a un grupo previamente delimitado por los ejecutores del Programa. Esto sigue exigiendo que

se refuercen los esquemas de planeación y, que en esa medida, se focalice la población prioritaria para este Programa. Para ello, es muy posible que la mayoría de los estados cuente con la información (estudios de Línea de Base del sector, estratificación de productores, diagnósticos sectoriales, etc.) y los instrumentos para avanzar en esta línea.



17. Con base en la información cuantitativa disponible sobre la población objetivo y la población atendida por el Programa, ¿corresponde el avance en la cobertura de la población objetivo respecto a los objetivos y metas del Programa?

Sin respuesta binaria.

Para evaluar la cobertura es precondition conocer la magnitud de la población objetivo y, en segundo término, las metas anuales de atención de dicha población, por lo cual, en sentido estricto, una valoración de esta naturaleza debería considerar el lapso de

duración del Programa, o al menos conocer la meta a cubrir en un ciclo presupuestario. Como esa información no está disponible para ninguno de los Componentes en cuestión la respuesta es negativa.

Sin embargo, conviene valorar la poca información disponible, que se restringe a evaluar la cobertura respecto a la meta anual marcada en la MIR nacional (Anexo 5), a pesar de que dicha meta está calculada para cumplirse sin mucho riesgo. Así, en el caso del Componente DCyER se fijó en la MIR una meta de 220,000 beneficiarios en la parte de concurrencia y al 13 de febrero de 2013 se reportaba una atención de 185,013, es decir, se tendría una cobertura de 84.1 por ciento. Aunque de ellos sólo 136,910 habían aplicado las capacidades promovidas por los servicios de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural, reflejando un resultado preliminar de 62 por ciento a la fecha referida.

Respecto al Componente AIP no se pudieron captar datos generales, pero por la forma de funcionar y los requisitos demandados, no es difícil saber que la cobertura es prácticamente del total o muy cercana a ello, pues se trata de relativamente pocos CSP, por lo que la cobertura es amplia y fácil de documentar, aunque no se tuvieron datos sobre este tema por la ausencia de una instancia coordinadora en cada entidad.

A pesar de lo anterior, para este Programa y, en especial para el Componente DCyER se reitera la necesidad de cuantificar la población objetivo y, en esa medida, estimar los porcentajes de cobertura en lapsos concretos, entre los cuales el anual es obligatorio.

3.5 SELECCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE APOYO

Con esta temática se valoró la existencia, uso y conveniencia de criterios para dictaminar la pertinencia y viabilidad de las solicitudes de apoyo. En ese sentido, se determinó si para la ejecución del Programa se encuentran definidos y se utilizaron procedimientos

estandarizados y adecuados para seleccionar los proyectos viables y susceptibles de generar los mayores impactos y, en consecuencia, que representaran una contribución efectiva al logro de los objetivos del Programa.

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) **Existen 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 comprenden dos de las características descritas (b y d).

Los procedimientos para la recepción, trámite y registro de las solicitudes están debidamente

reglamentados en las ROP 2012, señalando con claridad los procesos, los responsables, los

requisitos e incluso, algunos tiempos previstos para procesar las solicitudes de los productores rurales. En esa lógica, existe una evidente separación de responsabilidades, recayendo en la actualidad las principales tareas operativas en la IE, aunque cuando existe necesidad, la Delegación de la SAGARPA e incluso los DDR y los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) pueden asumir ciertas funciones que faciliten la operación de los Componentes, principalmente del Componente DCyER que tiene una demanda más dispersa en las entidades respecto al Componente AIP.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que los procedimientos están estandarizados (Anexo 6), desde la emisión de las convocatorias, que cada vez son más completas (en algunos casos se incluyen criterios de selección, áreas o estratos prioritarios, etc.) y orientan adecuadamente a los solicitantes; aunque siempre queda la duda si su difusión llega hasta las zonas más alejadas y si están adaptadas a la población con menos instrucción o desarrollo socioeconómico. Por su parte, las ventanillas deben estar debidamente identificadas, aunque no siempre están óptimamente distribuidas en las entidades, sobre todo recientemente que dependen de los gobiernos estatales, algunos de los cuales han encontrado dificultades en este plano.

Por lo antes mencionado y aunque en casi todos los rubros se establecen ciertas reservas, en especial en el Componente DCyER, que tiene a su población potencial más dispersa, se considera que se cumplen en buena medida dos de las cuatro condiciones establecidas en esta interrogante. Por ello, es necesario reiterar, principalmente respecto a los solicitantes del Componente DCyER que los genuinos

están acotados, pues son reducidos los que realmente solicitan los apoyos considerados en este Componente. Más bien, es común que los propios PSP promocionen sus servicios e, incluso, que coadyuven con los productores a reunir la documentación inherente y que, en última instancia, realicen el trámite ante la instancia correspondiente en cada entidad. Ello puede favorecer la demanda, pero dentro de las desventajas resultan tres relevantes para los fines de esta evaluación: i) los solicitantes se ubican y dedican a las actividades que mejor acomodan a los PSP, ii) los solicitantes difícilmente van a responder a las prioridades de los estados, excepto cuando estos las definen y las hacen efectivas a lo largo del circuito operativo, y iii) los que quedan como beneficiarios del Componente no suelen reconocer su papel como tal, de tal suerte que se sienten con baja legitimidad para exigir que se cumplan las obligaciones del PSP y mucho menos para denunciarlo ante irregularidades, sobre todo si éstas son menores como las inasistencias. Cabe reiterar, que estados que marcan prioridades, como Baja California y Querétaro, suelen atenuar en mucho la problemática antes descrita.

Respecto al Componente AIP existe un procedimiento estandarizado, con fechas de emisión de convocatoria y lapsos para recibir las solicitudes, que prácticamente se aceptan para los CSP que cumplen con los requisitos y han obtenido apoyos en años pasados. Para los CSP de reciente creación se dificulta obtener los beneficios del Componente, bajo el argumento frecuente de que no existen recursos financieros.

En todo caso, la reserva más importante en cuanto al circuito operativo radica en valorar su correspondencia respecto a la población objetivo, en la medida que la definición de

ésta es muy amplia y se complica aportar evidencias contrarias. En ese mismo sentido, pareciera que la simetría de la información y de accesibilidad a la convocatoria, criterios de ingreso al Programa, etc. presentan márgenes

de mejora. Así, por ahora la población más marginada, entre la cual se cuentan mucho los pescadores y acuicultores, participa con ciertas desventajas en estos procesos.

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, sin ambigüedad en su definición y redacción.
- c) Se encuentran sistematizados.
- d) Son pertinentes, es decir, su uso permite seleccionar las solicitudes y proyectos que más aportan al logro de las metas y objetivos del Programa.
- e) Están difundidos públicamente.

Respuesta: Sí

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

Esta respuesta se cataloga en el nivel 2, dado que la mayoría de los estados disponen de criterios técnicos para priorizar y seleccionar las solicitudes, los cuales suelen estar ampliamente difundidos. También pueden ser claros y estar debidamente redactados, tanto en las mecánicas operativas como en las convocatorias de los dos Componentes evaluados, especialmente en los del Componente DCyER, pero es preciso destacar que no en todos los casos se cumple con las características antes referidas, pero de las observaciones obtenidas, directamente e indirectamente (por consultas electrónicas de Mecánicas Operativas y convocatorias del Programa o Componente) se tiene



el potencial de que se adopten en la mayoría de los estados en un futuro cercano.

Por lo general, la IE asume la tarea de selección de los beneficiarios y/o proyectos mediante los siguientes pasos: verificar el cumplimiento de los requisitos aplicables para aceptar la solicitud de apoyo, emitir el dictamen conforme a los parámetros de cada Componente, publicar el listado de beneficiarios autorizados y las solicitudes rechazadas (en las ventanillas correspondientes y en la página electrónica). Estos procedimientos se pueden sistematizar y difundir públicamente, en tanto que en el SURI es posible consultar con el número de folio el estatus de la solicitud, cuando esta información se carga completa, de manera fidedigna y oportunamente. Entre los criterios de priorización en algunos estados se ubicaron los siguientes: i) solicitudes vinculadas a las estrategias del Programa o del Componente DCyER; ii) que impacten en un SP prioritario; iii) que tenga cobertura regional o municipal; iv) atención a organizaciones o grupos organizados; v) que se concentre en áreas prioritarias; y v) que considere a

estratos de productores específicos, como de bajos ingresos y/o con potencial productivo. Esto se ha favorecido parcialmente en este Programa por la relevancia que han tomado estrategias como la territorial y de desarrollo agroempresarial, entre otras, aunque requieren de un impulso más amplio y decidido.

Aunque algunos de los criterios de elegibilidad están claramente definidos no son suficientes para calificar y jerarquizar las solicitudes. Ello implicaría generalizar esquemas de priorización, es decir, sistematizar dichos criterios, lo cual se podría realizar desde el SURI, pues tiene potencial para ello, incluso, para que cada entidad defina sus criterios técnicos y que el personal del Departamento de Tecnologías de la SAGARPA los incluya en las aplicaciones de este sistema informático. Sin embargo, sería conveniente que aparte de estos criterios de elegibilidad se tomen en cuenta parámetros cualitativos para no atenerse a criterios meramente mecánicos y, en esa medida, que se puedan seleccionar las solicitudes más pertinentes y que, en efecto, abonen a obtener los mejores resultados.

3.6 ORIENTACIÓN DE LOS RECURSOS DEL PROGRAMA

En este tema se analiza la orientación de los recursos del Programa en términos de criterios como: regiones, cultivos, especies pecuarias, SP, estratos de productores, tipo de apoyos, servicios u otro seleccionado, a fin de

determinar si la distribución de los recursos aplicados es congruente con los objetivos y las prioridades de desarrollo del sector agropecuario y pesquero.

20. ¿La orientación de los recursos del Programa, en términos de regiones, estratos de productores, sistemas–producto o tipo de apoyos y servicios, entre otros, se ha efectuado de manera adecuada para el logro de los resultados esperados?

Esta es otra de las respuestas que genera controversia, pues desde el diseño y arreglo

institucional del Programa se han adoptado estrategias que marcan con toda claridad

ciertas prioridades de acciones, especialmente desde el Componente DCyER, donde se han impulsado estrategias fundamentales, destacando la de desarrollo territorial, para articular las acciones del Componente y, en el mismo sentido, desincentivar la dispersión de los PSP en intervenciones aisladas. Para ello, la instauración y desempeño de las UTE¹⁰ ha sido un vector estratégico, aunque su incorporación en cada entidad debe ser solicitada por los responsables del Programa. Los mismos CECS están encargados, entre otras funciones, de aportar elementos estratégicos para que los gobiernos estatales puedan orientar, mejorar o proponer acciones que permitan incidir en el crecimiento de los territorios, de acuerdo a las estrategias e indicadores delineados por las mismas UTE, aunque la eficiencia de estas instancias fue contrastante en los estados visitados.

A la par, en la estrategia se han alentado los proyectos territoriales¹¹, susceptibles de asociar el desarrollo de capacidades a inversiones privadas y bienes públicos provenientes de otros programas como el PAIEI, el Componente Sanidades y el COUSSA, entre otros; y con fuentes de inversión diversificadas, que promuevan iniciativas estratégicas, que comprende a los SP. En esa lógica, se deja abierta la posibilidad de delimitar el territorio de acuerdo a las necesidades o prioridades de los estados, aunque se tiene un aterrizaje predominante a nivel de DDR y, en ciertos casos como ocurre en Querétaro, a escala municipal. También se pueden privilegiar

zonas marginadas, en sus diferentes gradientes, sobre todo en las entidades que no opera el PESA y así, al menos indirectamente, también se puede favorecer a ese estrato social.

Además de ello, las ROP 2012 indican que los estados tienen la libertad de establecer una estratificación formal de productores, que tendría que ser avalada por una Institución Académica reconocida, lo que en el Componente DCyER se facilita por la participación de los CECS. En esa línea, este Componente tiene bases cruciales para que haya una orientación de los recursos hacia el logro de los resultados.

En el caso del Componente AIP los avances en este tema no son significativos a nivel de Componente, sin embargo, en la medida que los CSP disponen de planes rectores y de planes anuales de trabajo, se cuenta con herramientas para orientar los recursos del Programa y de otras fuentes, a las prioridades detectadas en cada caso.

Estos avances, aunque sean contrastados entre los dos Componentes, tienden a banalizarse en la operación, pues sólo en pocos casos se apreció que se desplegaran con rigor tanto las estrategias territoriales como las que animan las otras UTE. Se dialogó con integrantes de los equipos territoriales, con representantes estatales del INCA-Rural y de los CSP, con personal de los CECS y con los jefes de DDR, notándose que en la práctica los avances son reducidos

10. Que pueden funcionar o no en cada estado, a petición de los operadores en cada demarcación.

11. Proyecto de inversión en equipamiento e infraestructura productiva de alto impacto que incorpora a los productores de las cadenas productivas preponderantes, en un territorio dado, para fomentar su competitividad. Comprende servicios de asistencia técnica y desarrollo de capacidades, junto con otros bienes públicos como sanidades, manejo sustentable de suelo o agua, etc. Además de los apoyos de la SAGARPA, se contemplan otras fuentes de financiamiento. Los proyectos territoriales deberán ser parte de los planteamientos del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable.

respecto a orientar estratégicamente los recursos del Programa. Afortunadamente se detectaron excepciones en estados como Baja California y Querétaro, que mostraron que las estrategias sí tienen potencial de cumplir sus fines. En otros estados se detectaron avances en la realización de diagnósticos distritales y municipales, sin embargo, no se han traducido en proyectos territoriales o, al menos, en el intento de articular proyectos estratégicos que permitan asociar recursos de varios programas, entre ellos los del PDCITYER, que atiendan prioridades más amplias de los estados, con impactos acrecentados. Por ello, es necesario tomar medidas para que lo que se ha diseñado teóricamente y se ha tratado de impulsar en el arreglo institucional tenga mayor aplicación, aunque en el caso de los SP sí es necesario orientar los recursos de manera más estratégica, para generar impactos transversales, para lo cual el territorio puede ser una base por demás relevante y pertinente.

Por todo lo anterior, se registró un desequilibrio en la asignación de recursos

del PDCITYER, que tienden a favorecer al subsector agrícola, aunque en el Componente AIP pesca y acuicultura se ha paliado parcialmente esta tendencia por las estrategias desplegadas por la CONAPESCA, que se han traducido en asignaciones importantes a un número amplio de los CSP. Aunque la falta de planeación y metas realistas impiden establecer si dicha distribución es pertinente o no.

En cuanto a la distribución territorial del presupuesto asignado del PDCITYER se concentra de manera desigual, destacando Veracruz como el principal en ambos Componentes, a pesar de su baja eficiencia para aplicar los recursos. En el Componente DCyER se favorecen los estados del sureste y, en el caso del Componente AIP se aprecia la dominancia de estados como Aguascalientes, Michoacán y Guanajuato, que por su historial han concentrado este tipo de apoyos. Contrasta el caso de Jalisco, relevante en este tema, pero que obtiene un presupuesto modesto en el SP (Anexo 3).



3.7 MONITOREO DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA

Se indagó si los responsables llevaron a cabo un monitoreo continuo de la gestión del Programa, que les permitiera conocer los avances que se registran en su ejecución en cada una de las etapas del circuito operativo y, en su caso, adoptar medidas correctivas oportunas para evitar que se presenten desviaciones significativas con respecto a sus

metas y objetivos, lo cual pudiera poner en riesgo el logro de los resultados esperados. Cabe señalar que para este tema se consideró información sobre el ejercicio 2011, de manera complementaria a los avances que se registraron en la ejecución de recursos de 2012.

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 de las solicitudes 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

Las MIR también sirven de base para el sistema de monitoreo de los objetivos y metas de los programas de apoyo de la SAGARPA en concurrencia con los gobiernos de los estados (caso del Programa); este monitoreo tiene plazos establecidos en las propias MIR, dependiendo del nivel de los objetivos.

En el caso del PDCITYER el monitoreo cobra una dimensión especial, dado que se ha dispuesto de la estructura institucional existente para efectuarlo de manera sistemática. En especial, se asigna a los CECS parte fundamental de esta tarea, como está indicado en sus propios Términos de Referencia: su función consiste en recoger con los beneficiarios, en acuerdo con los PSP, los datos e indicadores necesarios para alimentar la MIR cada mes. Posteriormente,

transfieren esta información a la Delegación de la SAGARPA y a la IE, específicamente la requerida para estimar el indicador a nivel de Componente: Porcentaje de beneficiarios que aplican las innovaciones promovidas por los servicios de asistencia técnica y capacitación; también debe considerar los tres indicadores a nivel de Actividad, 1) Porcentaje de beneficiarios que están satisfechos con la asistencia técnica y capacitación recibida; 2) Porcentaje de apoyos de asistencia técnica y capacitación brindados que corresponden a las prioridades de los planes y proyectos de desarrollo territorial, de los SP y de las agendas de innovación, y, 3) Porcentaje de apoyos de asistencia técnica y capacitación destinados a la contratación de PSP de redes acreditadas.

Para tal efecto y como se indica en las ROP 2012, los CECS levantan la información para el cálculo de los indicadores del Componente DCyER a través de la aplicación de encuestas a los beneficiarios del Componente y de la sistematización de los registros para, en su caso, proceder al pago de los servicios profesionales otorgados.

Ello supone, por parte del CECS, que se debe integrar la información correspondiente en la Base de Datos Única (BDU) por cada servicio y posteriormente, estimar los Indicadores de la MIR y, sobre esa base, conformar el reporte referido. Esta información, además de entregarse a las instancias estatales, se envía al COLPOS, que a su vez está encargado de elaborar un concentrado nacional, con la estimación de los indicadores correspondientes, que se remite al INCA-Rural y a la UR.



Así, la captura y sistematización de la información está planeada de manera

adecuada, sin embargo, su flujo varía de una entidad a otra en función de la capacidad del CECS correspondiente para recopilar los datos de manera fehaciente y rigurosa. Aunado a lo anterior, entre los funcionarios estatales se detectó cierto desconocimiento de la MIR o, en su defecto, no identifican la utilidad de usarla para el monitoreo, a pesar de que en la normatividad se establece que “la Secretaría, junto con las SDA deberán actualizar y mejorar la matriz de indicadores de resultados”¹², pero como la disposición no tiene carácter obligatorio, en la práctica no existe sanción en caso de incumplimiento.

En los estados recorridos se visualizaron los dos escenarios, es decir, que se captura, sistematiza y aprovecha la información disponible, pero todo indica que lo predominante es lo contrario, por lo que todavía queda margen en los estados y a nivel central para utilizar estratégicamente la información.

En efecto, tanto estatal como nacionalmente se reconoció el poco uso de la información derivada del monitoreo y en la mayoría de los casos se reduce a la evaluación del desempeño de los PSP y, por otro lado, a cubrir la demanda de información de la UR y, en última instancia de la SHCP. Pero en todo caso y a reserva de que el monitoreo y, más ampliamente las MIR, sean adoptadas con todo su potencial, se tiene la norma y cierta experiencia para mejorar este proceso. En segunda instancia y quizá más relevante, es que dichos datos e indicadores guíen la toma de decisiones estratégicas en el desempeño del Programa y con ello se adopte con firmeza una orientación hacia resultados. Es urgente

12. Fracción XIII del Artículo 68 de las ROP 2012, p. 102.

reforzar esta opción, pues también se tienen que afianzar la estructura institucional y, sobre todo, las estrategias que se vienen impulsando desde el Programa, como la territorial, que en varias entidades federativas se ha quedado más en el formalismo que en una manera de organizar el Programa y su articulación con otras iniciativas, en especial la función de los PSP.

Cabe destacar que para los SP no se tuvo información fidedigna, pero en este caso

el indicador es el porcentaje clave de CSP nacionales operando con planes rectores, que de nueva cuenta, se cumple casi en automático, pues es requisito para ingresar al Componente o, en su defecto, se brindan apoyos para su elaboración. En ese sentido, todavía queda una tarea previa a lo mencionado en el párrafo anterior, que consiste en el diseño de indicadores más amplios, que efectivamente, ofrezcan posibilidades de aplicar medidas correctivas oportunas.

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:

- 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: Sí

NIVEL	CRITERIO
3	La información generada por el Programa a través del monitoreo de su gestión satisface dos de las características establecidas en la pregunta (a, b y c).

En el caso de los indicadores de gestión, a nivel nacional se identifican tres para el Componente DCyER: 1) beneficiarios satisfechos con la asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural recibida; 2) porcentaje de apoyos de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural que corresponden a las prioridades de los planes y proyectos de desarrollo territorial, de los SP y de las agendas de innovación; y 3) porcentaje de apoyos de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural destinados a la contratación de PSP de redes acreditadas. Para el caso del Componente AIP, se identifican

dos indicadores de este tipo: 1) porcentaje de CSP que elabora o actualiza su plan rector; y 2) Porcentaje de CSP que recibieron apoyos económicos para difusión equipamiento y operación.

Como se puede apreciar los indicadores de gestión a nivel nacional son muy generales y bajo las formas de funcionar y rangos establecidos son alcanzables con cierta facilidad. En los estados se encontraron casos contrastantes, pues al parecer la mayoría no tiene indicadores de gestión para este Programa¹³, bajo el supuesto

13. La mayoría de las MIR estatales tienen los indicadores de la MIR nacional a nivel de Actividad y muy pocas tienen indicadores de gestión.

de que los registran en la MIR del PAIEI, considerando que esos indicadores reflejan el circuito operativo y éste es transversal para todos los programas en concurrencia, lo que no aplica directamente al caso del Componente AIP.

Sin embargo, en algunos estados como Coahuila se reconoce que el monitoreo se realiza en torno a los siguientes indicadores para estos dos Componentes: 1) eventos de difusión realizados; 2) solicitudes dictaminadas en tiempo y forma; 3) apoyos entregados oportunamente; 4) avance de recursos pagados del programa; 5) avance de recursos pagados para la asistencia u organización de eventos de intercambio; 6)

CSP estatales operando con planes rectores; 7) Consejos de Desarrollo Rural Sustentable apoyados; 8) recursos destinados para la capacitación y acreditación de CECS; y 9) recursos destinados para la formación, capacitación, acreditación y certificación de competencias a PSP. Bajo este formato, sería posible sostener que el monitoreo abarca el circuito operativo y, por ello, se tendrían elementos para incluir medidas correctivas en la gestión del Programa.

Pero como se mencionó anteriormente, es más la excepción que la regla; la UR prácticamente no utiliza dichos indicadores y, por tanto, no tiene capacidad para incidir en las eventuales desviaciones en la gestión del Programa.

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

Esta respuesta se organiza en sentido inverso a la interrogante, para ir de lo general a lo particular. En esa línea, cabe plantear que el indicador de Fin es la tasa de variación del ingreso neto real de los productores rurales y pesqueros proveniente de sus actividades económicas, la cual se ha fijado en 5 por ciento, sin embargo, su medición es trianual y para el PDCITYER todavía no se cumple este lapso de funcionamiento.

En cuanto a las metas reportadas para la MIR 2011 se observa en el Cuadro 5, que a nivel de Propósito se tenía una meta de 66.74 por ciento, se consignó un avance de 72.5 por ciento, respecto a los beneficiarios que cuentan con mejores capacidades y aplican innovaciones en sus procesos productivos, cumpliéndose ampliamente en este rubro.

A nivel de Componente se retoman los dos indicadores que interesan en esta evaluación, develándose que para el Componente DCyER no se cumplió a cabalidad, aunque la meta alcanzada fue de 69.5 por ciento, siendo muy cercana respecto a la programada de 70 por ciento. El indicador del Componente AIP se cumple sobradamente, lo cual es relativamente lógico, pues la meta es un requisito para que los CSP ingresen a dicho Componente.

En lo que respecta a los indicadores de gestión, se contabiliza uno del Componente DCyER y tres del CSP. En el primer caso es un indicador de satisfacción del servicio brindado por PSP y, eventualmente, de otra instancia de extensionismo, que es medido por los CECS, resaltando que se rebasó la meta de 80 por ciento. En cuanto a los tres indicadores

del Componente AIP, el primero es muy relevante, pues se refiere a los que obtienen apoyos para formulación e integración de proyectos, que no fue alcanzado, faltando sólo 2.21 por ciento. En relación al indicador de

los CSP que elaboran planes rectores también se cumplió, lo que es relativamente lógico, pues existen incentivos para ello. Para el último indicador no existen datos disponibles.

CUADRO 5. INDICADORES DE RESULTADOS Y GESTIÓN DE LA MIR DEL PDCITYER, 2011

INDICADOR	TIPO DE INDICADOR/ NIVEL	META PROGRAMADA (%)	META ALCANZADA (%)
Porcentaje de productores rurales y pesqueros que cuentan con mejores capacidades y aplican innovaciones tecnológicas a sus procesos productivos.	Estratégico-Eficacia Anual/Propósito	66.97	72.50
Porcentaje de beneficiarios que aplican las capacidades promovidas por los servicios de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural.	Estratégico-Eficacia Anual/Componente	70.00	69.50
Porcentaje de CSP estatales operando con planes rectores.	Estratégico-Eficacia Anual/Componente	69.97	73.00
Porcentaje de beneficiarios satisfechos con la asistencia técnica y capacitación o extensionismo rural recibida.	Gestión-Calidad Anual/Actividad	80.00	81.60
Porcentaje de CSP con apoyos económicos para formulación e integración de proyectos.	Gestión-Eficacia Anual/Actividad	71.11	68.90
Porcentaje de CSP que elabora o actualiza plan rector.	Gestión-Eficacia Anual/Actividad	71.11	97.80
Porcentaje de CSP con apoyos para difusión equipamiento y operación.	Gestión-Eficacia Anual/Actividad	N/A	N/A

Fuente: Portal de Transparencia de la SAGARPA, 2013 (consulta realizada el 10 de abril de 2013).

En lo que concierne a las metas reportadas para la MIR 2012 se aprecia en el Cuadro 6, que en el indicador de Propósito se tenía una meta de 72.6 por ciento y se consignó un avance de 81.22 por ciento, respecto a los beneficiarios que cuentan con mejores capacidades y aplican innovaciones en sus procesos productivos, cumpliéndose ampliamente en este rubro.

A nivel de Componente se vuelven a valorar los dos indicadores que interesan en esta evaluación, develándose que para el Componente DCyER al 13 de febrero de 2013, se reportaban 185,013 beneficiarios, de los cuales 136,910 habían aplicado las capacidades promovidas por los servicios de asistencia técnica, es decir, se tenía un resultado preliminar de 74 por ciento,

por arriba de la meta anual fijada. Para el indicador del Componente AIP no se cumple, aunque se está muy cerca de ello, a pesar de que contar con plan rector es un requisito para participar en dicho Componente.

En lo que respecta a los indicadores de gestión, en el Componente DCyER se registra un nivel de satisfacción de 83 por ciento, superior al 82 por ciento programado. En relación a los tres indicadores del Componente AIP, el primero respecto a los

que elaboran planes rectores se consumió ampliamente, alcanzado un valor de 84.44 por ciento; en cuanto a los que obtuvieron apoyos para gastos de comunicación y similares se cumplió exactamente en 86.67 por ciento, mientras que para el último no se tienen datos completos, pero en la medida en que la meta era que 39 CSP de un total de 45 CSP tuvieran apoyos para difusión, equipamiento y operación, es muy posible que se haya cumplido, pues es un apoyo que se suele aprobar para estos comités.

CUADRO 6. INDICADORES DE RESULTADOS Y GESTIÓN DE LA MIR DEL PDCITYER, 2012

INDICADOR	TIPO DE INDICADOR/NIVEL	META PROGRAMADA (%)	META ALCANZADA (%)
Porcentaje de productores rurales y pesqueros que cuentan con mejores capacidades y aplican innovaciones tecnológicas a sus procesos productivos.	Estratégico-Eficacia Anual/Propósito	66.97	72.50
Porcentaje de beneficiarios que aplican las capacidades promovidas por los servicios de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural.	Estratégico-Eficacia Anual/Componente	70.00	69.50
Porcentaje de CSP estatales operando con planes rectores.	Estratégico-Eficacia Anual/Componente	69.97	73.00
Porcentaje de beneficiarios satisfechos con la asistencia técnica y capacitación o extensionismo rural recibida.	Gestión-Calidad Anual/Actividad	80.00	81.60
Porcentaje de CSP con apoyos económicos para formulación e integración de proyectos.	Gestión-Eficacia Anual/Actividad	71.11	68.90
Porcentaje de CSP que elabora o actualiza plan rector.	Gestión-Eficacia Anual/Actividad	71.11	97.80
Porcentaje de CSP con apoyos para difusión equipamiento y operación.	Gestión-Eficacia Anual/Actividad	N/A	N/A

Fuente: Portal de Transparencia de la SAGARPA, 2013 (consulta realizada el 10 de abril de 2013), y DGDCyER, 2013 (consulta realizada el 13 de febrero de 2013).

En general, se detectan cumplimientos y avances satisfactorios, sin embargo, los indicadores son poco arriesgados y, por eso, su cumplimiento es relativamente alcanzable. El reto fundamental radica en que el presupuesto efectivamente se asigne por resultados, en esa medida,

seguramente habrá más preocupación no sólo por precisar los indicadores, sino también en que exista mayor rigor por obtener datos confiables y, sobre todo, que detonen acciones de mejora por parte de los distintos responsables del Programa, tanto centralmente como en los estados.

3.8 SISTEMAS DE INFORMACIÓN

En este tema se evalúan las estrategias que siguen los funcionarios operadores del Programa respecto al registro, sistematización y utilización de la información que se genera en cada una de las etapas de la operación, desde el proceso de difusión hasta la entrega

y seguimiento de los apoyos recibidos por los beneficiarios, en la perspectiva de retroalimentar y mejorar la toma de decisiones que determinan el funcionamiento y la operación del Programa.

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: No

El sistema de información institucional que utilizan las Instancias Ejecutoras para el registro de los datos básicos de los dos Componentes en concurrencia del PDCITYER es el SURI, que tiene el potencial necesario para cubrir todas las condiciones enunciadas en la pregunta, tanto a nivel de los estados como a escala nacional, sin embargo, la forma de alimentar y procesar la información que se genera del SURI no contribuye a que se cubran a plenitud ninguna de las cuatro condiciones establecidas.

La capacitación, el equipo y las tecnologías para que funcione el SURI han mejorado de manera notable en los últimos ejercicios. Sin embargo, las fuentes de información no son confiables; los procesos de captura no están del todo estandarizados ni todo el personal está capacitado para gestionarlo. En este sentido, es preciso destacar que el SURI tiene una larga trayectoria (bajo distintas versiones y denominaciones) y se ha consolidado como

una herramienta valiosa en la sistematización y estandarización a nivel nacional del proceso de operación de los programas de la SAGARPA o, al menos tiene potencial para ello.

No obstante, por aspectos puntuales en la práctica en varios estados su desempeño y aprovechamiento observa áreas de mejora relevantes.

Como ya se mencionó, el Sistema no cuenta con fuentes de información confiables, debido principalmente a los siguientes aspectos:

- Deficiencias en el proceso de registro de expedientes por parte de la IE, dado que la información capturada en el Sistema no siempre es fidedigna ni verificada en torno a: datos aportados por los solicitantes, calidad de la captura y campos vacíos de información, por mencionar algunas de las causas de estas limitantes, que en parte se expusieron en la pregunta 18.

- Los expedientes no siempre se registran durante el tiempo en que están abiertas las ventanillas de recepción de solicitudes, por lo que no existe garantía de que todas las solicitudes recibidas se encuentren registradas en el SURI. Se detectó que en algunos estados esta situación se presentaba de manera intencional, y en otros se debía a descuidos de las instancias que fungieron como ventanillas (pérdida de expedientes en regiones y municipios, cuando funcionan como ventanillas).
- Falta de personal debidamente capacitado, además de equipos de cómputo sin la capacidad mínima necesaria y, adicionalmente, con señal de internet deficiente (aunque para este último aspecto se han diseñado mecanismos apropiados de solución, pero en los estados se sigue mencionando constantemente como una limitante).
- Se detectaron casos en que se registra información de apoyos que aún no han sido pagados, con el fin de cumplir el ejercicio fiscal en tiempo y para poder acceder a la segunda radicación de recursos de la SAGARPA. Lo anterior responde a que en los Convenios de Coordinación se establece que los gobiernos estatales deben reintegrar a la SAGARPA los recursos de origen federal (más los intereses generados) que no se hubieran efectivamente comprometido 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).

El sistema generalmente presenta un rezago importante con respecto al avance real del proceso. Si bien, en un inicio las Instancias Ejecutoras registran con oportunidad la información de las solicitudes de apoyo que

corresponden al 70 por ciento de la primera ministración que hace el Gobierno Federal, posterior a este evento el registro de la información se lleva a cabo de manera lenta. 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 Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario en los Estados (FOFAE) ha ejercido y pagado al menos el 70 por ciento de las aportaciones y con ello, la SAGARPA radicará la segunda y, en su caso, las ministraciones subsecuentes. Por tanto, al menos al inicio del proceso existen los incentivos adecuados para que las IE registren con oportunidad la información de las solicitudes que corresponden aproximadamente a poco más del 50 por ciento de los recursos totales de Programa.

En algunos estados se reportó que el desfase de registro de información del SURI puede ser amplio, al representar un avance de apenas el 50 por ciento del proceso, e incluso en algunos otros se observó que el SURI se alimenta una vez que ha concluido el proceso de dictaminación. En esa medida, pierde parte de la oportunidad para retroalimentar la gestión del Programa.

El SURI no es utilizado como sistema único por todos los responsables del Programa, ya que es frecuente observar que las IE aún continúan utilizando sistemas informáticos o bases de datos alternos para el registro de la información de los Componentes en concurrencia del PDCITYER, bajo el argumento de que así logran mayor agilidad, a costa de la transparencia y de la disponibilidad de datos para todos los participantes en el Programa. A decir de las IE esto sucede debido a que el SURI presenta las siguientes limitantes:



Falta de agilidad, bajo el supuesto de que continuamente se satura y se cae el sistema, etc., principalmente en la etapa de registro de solicitudes, por lo que se prefiere realizar la captura en un sistema alternativo a fin de poder continuar hacia la siguiente etapa del proceso (dictaminación), de otra forma, el procedimiento se retrasaría considerablemente. Para algunas Instancias Ejecutoras el empleo del SURI en la etapa de registro de solicitudes se ha convertido en un cuello de botella. Sin embargo, es preciso reconocer que se ha logrado que el SURI funcione sin conexión y ello ha sido un importante paliativo a este problema.

Otro aspecto del SURI que no abona a la agilidad del proceso, es que cada año se debe cargar la misma información del solicitante al Sistema, es decir el SURI no permite hacer un resguardo electrónico de la información, ni una búsqueda histórica por medio de la CURP del solicitante, aunque también para este problema ya existen soluciones apropiadas.

En cuanto a la pertinencia en el diseño del SURI se detectó que no cuenta con campos de información que son importantes para las IE, o no genera reportes con las características requeridas por ellos. En caso de que la IE solicite al SURI un tipo de reporte diferente, se debe seguir un largo proceso de gestión que puede llegar a tardar meses. Sin embargo, la mesa de trabajo y la atención general del equipo responsable se ha ampliado en personal y se tiene capacidad de respuesta más ágil a partir del año en curso, por lo cual está en proceso la solución a esta limitante.

Además, se ha reportado que el funcionamiento del sistema inicia muy tarde respecto a la operación del Programa, pues no se libera oportunamente desde oficinas centrales, por lo que se retrasa la captura de solicitudes. Además, no están disponibles los campos de todos los Conceptos de apoyo. Asimismo, se argumenta que el SURI no permite hacer cruces de información con otras bases de datos del Gobierno Federal, con la Secretaría de Gobernación para lo de la CURP, ni para verificar si el solicitante está recibiendo otros apoyos de la propia SAGARPA o si recibió apoyo al año anterior, por mencionar algunas posibilidades.

Por lo anterior, la oportunidad con que se maneja el SURI es limitada y no existen incentivos para usarlo de manera generalizada, aunque su funcionalidad se ha mejorado sustancialmente. Cabe matizar este hallazgo, en el sentido que el SURI se ha adecuado paulatinamente, pero su uso implica que la información esté disponible para una amplia gama de funcionarios, tanto del gobierno estatal como de la SAGARPA, lo que no siempre es un incentivo, sobre todo para el primero.

La operación en paralelo del SURI con sistemas o bases de datos alternos conlleva un doble trabajo para los operadores del Programa, porque los sistemas no son compatibles y, por tanto, no es posible establecer interfases entre uno y otro, de tal manera que la captura de la información no tenga que hacerse en dos ocasiones. Ante ello, existen dos aplicaciones, ambas on line, la primera que permite trabajar sin conexión a internet y que se conoce como ventanilla única; la segunda, que permite cargar la hoja de captura en una computadora y trasladarse a alguna zona alejada, cargar la información en la computadora y, posteriormente, se puede adjuntar dicho archivo al SURI, lo que se ha denominado ventanilla móvil.

La centralización de la operación del SURI también ha redundado en situaciones que complican la operación del Programa a través de dicho sistema. Cuando las IE han tenido algún problema relacionado con la operación del SURI, comentan que la mesa de ayuda

no soluciona las dificultades con oportunidad (a veces resuelve hasta en 15 días) y no de forma pertinente debido a que el personal de atención no se encuentra debidamente calificado (no tiene los conocimientos requeridos). Por otra parte, cualquier modificación que se requiere llevar a cabo (por ejemplo cuando se comete un error), se debe pedir solución a la oficina central del SURI en la SAGARPA.

Si bien el SURI es considerado de fácil acceso, no se ha logrado alimentar con datos de calidad ni con la oportunidad deseada. En la práctica las limitantes principales, como las antes comentadas, han encontrado solución, por lo cual todavía se requiere capacitar y mejorar la atención en línea, sobre las nuevas aplicaciones y mejoras en general para que haya el convencimiento de que se dispone de un sistema institucional funcional y, en efecto, éste sirva para la toma de decisiones que conduzcan a elevar la eficacia y eficiencia del Programa.

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 deriva a 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 (a).

Las IE usan la información registrada en el SURI en nivel limitado, por las deficiencias antes referidas, lo que ha motivado que las decisiones inherentes a dicha información con frecuencia provengan de los sistemas o bases de datos alternas. Un incentivo para ello, en algunos estados, lo representa el manejo discrecional de los datos, que conviene a ciertos funcionarios, especialmente en un año electoral como fue 2012. En esa medida se complica la capacidad de retroalimentación a la gestión del Programa.

Sin embargo, esta tendencia se viene atenuando, por las bondades del SURI, por los distintos eventos de actualización y capacitación sobre el mismo, a las mejoras de equipos de cómputo y acceso a internet, así como a las condicionantes para acceder a la segunda ministración del presupuesto federal. De esta forma, el SURI podría ofrecer información a los distintos responsables del funcionamiento del Programa, pero ello requiere que las IE carguen los datos con rigor y oportunidad y, en última instancia, que traten de solucionar sus obstáculos con la Dirección de Tecnologías de la SAGARPA.

De alguna forma el SURI es alimentado con regularidad, pues la Delegación Estatal de la SAGARPA tiene que recibir cortes mensuales y trimestrales, que a su vez hace llegar a la Coordinación General de Delegaciones de oficinas centrales. A la par, la condicionante de pagar el 70 por ciento de los recursos federales (que a partir de 2013 implicará el total de recursos en concurrencia) ha motivado su llenado parcial. Sin embargo, al final del ejercicio fiscal todavía existen retrasos (en algunos estados no han cerrado el ejercicio 2010) y cambios de una cantidad de datos importantes, por lo cual ni la IE ni la SAGARPA pueden emplear información confiable y oportuna generada por dicho Sistema como instrumento de transparencia y rendición de cuentas ante la SAGARPA.

Empero, se tienen sentadas las bases para que esta situación se revierta en corto plazo y el SURI pueda ser utilizado para elevar efectivamente la eficacia y eficiencia del Programa.

3.9 SUPERVISIÓN DE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA

La supervisión se entiende como el proceso de control que debe ejercer la UR o Delegación, sobre la operación de los programas y componentes de la SAGARPA para verificar, apoyar y vigilar el cumplimiento de lo establecido en las ROP 2012 y en la normatividad aplicable. En esa lógica, en este apartado, se expone una valoración

sobre la pertinencia, oportunidad y uso de los resultados de la Supervisión que realiza la SAGARPA en torno al desempeño del PDCITYER en los estados.

El objetivo oficial de esta función esencial en el funcionamiento y la operación del

Programa consiste en (...) establecer los criterios generales y las actividades para realizar la supervisión de los programas y componentes establecidos en las ROP, lo cual permitirá detectar oportunamente la

problemática que se enfrente en la operación de los programas y estar en posibilidad de eliminarla o reducirla de inmediato (SAGARPA, 2012b). Con esa base, se abordan las dos siguientes preguntas.



26. En qué medida 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 del Programa.
- c) Se basa en procedimientos estadísticos rigurosos para determinar los casos de seguimiento, de modo que genera información representativa sobre los procesos supervisados.
- d) El sistema genera resultados que son utilizados por los responsables del funcionamiento del Programa para mejorar la eficiencia y eficacia de los procesos.

Respuesta: Sí

NIVEL	CRITERIO
2	La instancia normativa del Programa tiene implementado un esquema de supervisión de la operación y éste satisface dos de las características establecidas en la pregunta (a y c).

La normatividad indica que la SAGARPA es responsable de supervisar y evaluar el uso e impacto de los recursos federalizados, en coordinación con su contraparte en la entidad federativa. Así, desde la SAGARPA se ha diseñado un procedimiento ex profeso que para esta evaluación se refiere a la versión publicada el 30 de marzo de 2012.

La supervisión de cada programa consta, en forma sintética, de las fases y etapas siguientes:

- c) Selección y distribución de la muestra: con base en el listado de solicitudes de apoyo, se estima una muestra de beneficiarios, que son considerados en las fases subsecuentes.
- d) Ejecución de la supervisión, que a su vez comprende las cinco etapas expuestas a continuación:

- I. Previo a la apertura de ventanillas: se inspecciona la difusión del periodo de operación de las ventanillas, su ubicación, y la disponibilidad de sistemas (internet) y comunicaciones.
 - II. Recepción de solicitudes: se constata que las solicitudes recibidas hayan cumplido con lo establecido en las ROP 2012 y que se encuentren capturadas en el SURI.
 - III. Dictamen de la solicitud de apoyo: se inspeccionan las solicitudes de apoyo para verificar que se hayan completado los criterios de elegibilidad y, en su caso, que los beneficiarios correspondan a la población objetivo. Se revisa que la instancia que dictamina observe el rigor necesario para llevar a cabo dicha labor (carpetas de control y actas de sesiones, entre otros documentos).
 - IV. Resolución de la solicitud de apoyo: se examina que la notificación se efectúe dentro de los tiempos establecidos y que, en su caso, exista la documentación que acredite la entrega de los apoyos y que la IE cuente con los medios de verificación de que el apoyo sea utilizado para los fines autorizados.
 - V. Visitas de verificación/inspección de la aplicación de apoyos: para asegurarse de la efectiva entrega del apoyo fue conforme a lo aprobado.
- e) Valoración y acciones correctivas: La UR, con la información disponible en el sistema informático para la supervisión, la identificación y la valoración de las áreas de mejora, así como la solicitud a la IE para que realice lo conducente para su resolución o atención.

De esta forma, prácticamente se supervisa el circuito operativo del Programa considerando como criterios lo establecido en las ROP

2012, por lo que esta supervisión en inicio se cataloga como pertinente, aunque dicha valoración tiene reservas en cuanto al tipo de información que puede sustentar este proceso.

Por otro lado, se constató que este Procedimiento ha sido objeto de mayor fundamento metodológico (fórmula estadística para determinar un tamaño de muestra aleatorio, a partir del universo de solicitudes recibidas y apoyadas, donde el folio SURI es el principal identificador de cada expediente), sin embargo, en los estados se identificó que el trabajo de campo se realiza sin el rigor necesario: sin personal capacitado, con técnicas inadecuadas (verificación telefónica y encuestas a beneficiarios previamente citados en los DDR o los CADER, sin verificar en las unidades productivas las opiniones de los beneficiarios y el uso o aprovechamiento de los apoyos suministrados por el Programa) para llevar a cabo la supervisión de manera eficiente. Asimismo, en los estados se detectó que la supervisión se implementó con retraso e, incluso, a la fecha de redacción de este informe no se había concluido el proceso en todos los estados y tampoco se habían difundido ni sus resultados ni las recomendaciones inherentes, restringiendo la posibilidad de instrumentar medidas correctivas en la implementación del Programa en el ejercicio 2013.

Es de destacar, que la supervisión se consideró desde su concepción como un instrumento de mejora continua, aunque esto se ha alcanzado de manera parcial. En los programas en concurrencia, la Delegación Estatal de la SAGARPA se encarga de la supervisión y ésta debe asegurar la cooperación y participación de la IE, para llevar a cabo todo el procedimiento previsto. Es en este proceso

que se observó una lentitud notable, lo que en buena medida se debe al retraso general de la operación del Programa en 2012, que incluso en muchos estados se planeaba cerrar hasta fines de marzo del año en curso. En consecuencia, se tiene el riesgo de perder efectividad.

Cabe aclarar, que para el ejercicio 2013 se tiene un nuevo diseño del esquema de Supervisión, entre las innovaciones destaca el hecho de que los resultados se difundirán por cada etapa concluida, lo que puede agilizar el proceso de retroalimentación. Otras innovaciones previstas que vale la pena destacar es que ahora se trabajará con dos muestras, una para las etapas 1 y 2 y otra para las tres restantes, lo que también puede acelerar el proceso y, en especial, el esquema de retroalimentación.

También se destaca que a partir del ejercicio 2013 el proceso tendrá una conclusión concreta, ya que al solventar la IE de manera total las inconsistencias halladas, el Titular de la UR declarará formalmente finalizados los trabajos de supervisión. Es un avance importante, pues hasta la fecha no había claridad de este hecho.

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

Para esta pregunta no fue fácil obtener hallazgos fundamentados, dado que la mayoría de los funcionarios ubicados en los estados, tanto de la SAGARPA como de las SEDAGRO, conocen de la instrumentación de la supervisión, pero no es muy común que tengan acceso a los resultados, a las recomendaciones emitidas y a datos sobre las consecuencias de las mismas. Incluso, se

Finalmente, es preciso asegurarse de que el enfoque de la Supervisión no sea el de una auditoría o, peor, simplemente para cumplir la norma, como suele percibirse entre algunos funcionarios. Sería conveniente privilegiar un enfoque de mejora continua y que esta cultura permeara a todas las áreas involucradas en el funcionamiento y la operación del Programa y, en esa medida, se pueda reforzar una GbR.

Aunque esta pregunta es muy específica, cabe resaltar que un esquema de supervisión se indica en las ROP 2012 respecto a los Conceptos de Apoyo: b) Servicios otorgados por PSP, y d1) Proyectos Integrales de Capacitación de productores, jóvenes, mujeres y familias rurales, el cual es llevado a cabo y dictaminado por el CECS respectivo. En función de lo anterior, el último pago a los PSP, que no podrá ser inferior al 30 por ciento del monto total del apoyo, estará condicionado al dictamen favorable de dicho Centro. Esta supervisión se realiza de manera contrastante en los estados, pero cuando se aplica con rigor se mejora sensiblemente el desempeño de los servicios brindados. Esto puede ser un indicativo de la utilidad de la supervisión, siempre y cuando sea pertinente y oportuna.

tuvieron evidencias de que la supervisión del ejercicio 2012 se había terminado recientemente o estaba por finalizarse, pero la información se envió a la SAGARPA central y no se han obtenido los resultados correspondientes en las áreas operativas.

En cuanto a la información que arrojó la supervisión 2011 se detectaron observaciones

que fundamentalmente incidieron en el circuito operativo y en llenar los requisitos administrativos. En el primer sentido, las recomendaciones más relevantes tuvieron que ver con las fechas tan tardías en que se arrancó con la ejecución del Programa y también por la lenta aplicación de los recursos financieros. Este caso se observó en los estados que registraron retrasos importantes como Guerrero y Sinaloa. En ambas entidades, los funcionarios, de la Delegación Estatal de la SAGARPA, principalmente, reconocieron que recibieron observaciones de esa naturaleza y que las formas de solución se discutieron en los órganos colegiados correspondientes o, al menos, con sus contrapartes de los gobiernos de los estados.

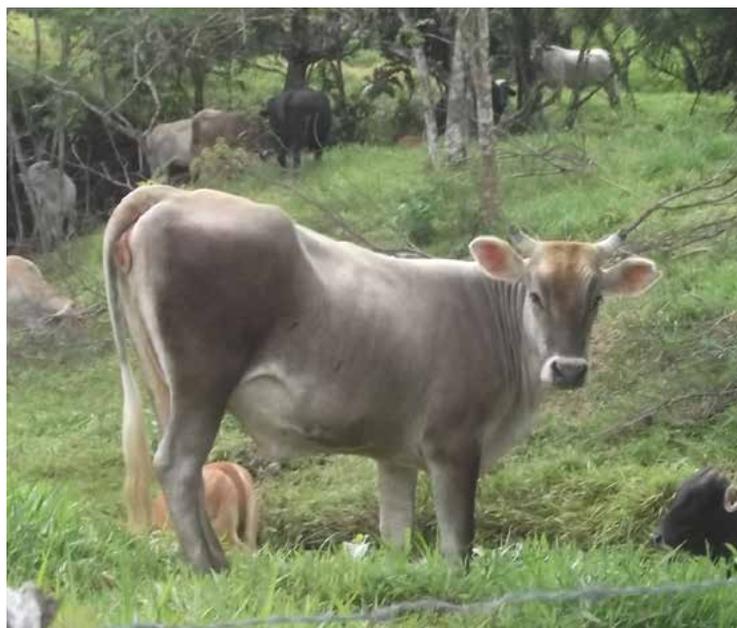
Los entrevistados afirmaron que dichas observaciones fueron atendidas, sin embargo, dentro de los tiempos que se registraron en las distintas etapas del circuito operativo durante 2012 en al menos esos estados no se apreciaron mejoras sustanciales, aunque es justo reconocer que eventualidades como el período electoral no favorecieron esa posible agilización operativa.

De manera más específica, dentro del PDCITyER en los estados reconocieron que derivados de la Supervisión se tuvieron tres tipos de recomendaciones: i) sobre la actuación y efectividad del CECS, particularmente conminando a una mayor presencia y regularidad en sus funciones, que en casos como el de Sinaloa, derivaron en llamados de atención formales; ii) sobre la contratación de PSP, sobre todo en cuanto a la entrega de la documentación correspondiente; y iii) respecto al esquema de pagos a los mismos PSP, en los cuales se identificaron faltas de firmas y/o de algún otro requisito y, a pesar de ello, se efectuaron dichos pagos.

La atención de estos rubros fue relativamente ágil en el caso de los CECS, que han respondido con mayor eficiencia en su accionar dentro del Programa, lo que en parte se debe a su aprendizaje organizacional dentro del mismo. Las cuestiones de índole administrativo fueron engorrosas, según la opinión de varios funcionarios, pues ocuparon mucho tiempo y la participación de muchas personas para solventarlos.

Destaca que los aspectos más estratégicos prácticamente no se abordaron en esta supervisión, lo que en buena medida se puede atribuir a la existencia de la Comisión Estatal de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural, que incide en el Componente más relevante del Programa y la cual suele reunirse con cierta regularidad y podría atender esos asuntos. Así, en su calidad de órgano colegiado trata y resuelve los principales obstáculos en la operación del Programa, aunque como se ha expuesto en la primera sección de este capítulo, prácticamente no influye en las actividades de planeación.

La mayoría de las opiniones sobre la Supervisión coinciden en que esta actividad es rígida, con un enfoque de valorar un inventario y que ello limita la pertinencia de sus resultados. También se reconoce que es un proceso que al menos entre 2011 y 2012 registró mejoras significativas, en el sentido en que éstas fueron visibles. Estos cambios radicarón en que las áreas (UR) se involucraron con mayor decisión en esta actividad; así como mayor utilización del sistema informático diseñado para tal efecto, como medio de carga y análisis de los resultados de la supervisión.



la información captada en el sistema informático las evidencias documentales de la Supervisión (copias escaneadas del formato). Finalmente, también se evidenció, en la normatividad, que existe mayor exigencia en que se atiendan los resultados de la supervisión, por parte de la UR como de la IE.

En síntesis, la supervisión avanza y en 2013 experimentará nuevos cambios que apuntan en ese sentido, como se expuso anteriormente, por lo que habrá que estar atentos para verificar si se tendrán mejores condiciones para incrementar la eficiencia o todavía exhibe márgenes de mejora para enfocarse en los temas clave del funcionamiento y la operación del PDCITYER y de los otros programas de la SAGARPA (también se ampliará la supervisión a más programas) y, a la par, si se obtiene la retroalimentación con la calidad y la oportunidad requeridas.

En el trabajo de campo también se apreciaron algunas mejoras, como el hecho de distinguir las solicitudes que están registradas en un sistema informático (el SURI u otro) y las que no y además, las que tienen registro SURI o no. Para ello se revisaron los listados de las ventanillas con que cuenta la IE para el Componente a supervisar y no los folios de solicitudes de apoyo recibidas en las ventanillas. También se incluyeron en

verificar si se tendrán mejores condiciones para incrementar la eficiencia o todavía exhibe márgenes de mejora para enfocarse en los temas clave del funcionamiento y la operación del PDCITYER y de los otros programas de la SAGARPA (también se ampliará la supervisión a más programas) y, a la par, si se obtiene la retroalimentación con la calidad y la oportunidad requeridas.

3.10 PERCEPCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS SOBRE EL PROGRAMA

En este tema se analiza si las instancias operadoras del Programa han desarrollado y utilizan algún instrumento que permita conocer cuál es la opinión que tienen los beneficiarios en relación con la difusión del Programa, el acceso a los apoyos, la atención a su solicitud de información, la realización de trámites en ventanilla, el trato recibido al plantear problemas y quejas, la oportunidad de la notificación del dictamen de su solicitud y la entrega del apoyo, entre otros aspectos

relevantes de la gestión y operación. A la par, se valora en qué medida los ejecutores de los Componentes utilizan la información generada para mejorar los procesos operativos. La valoración del tema se complementa y profundiza mediante el análisis de la información obtenida a partir de la aplicación en campo de un cuestionario específico a los beneficiarios 2011 del Programa.

28. Las instancias involucradas en el 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: Sí

NIVEL	CRITERIO
2	Los instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población atendida cumplen dos de las características establecidas (c y d).

Éste es un tema que está previsto en la normatividad de los programas en concurrencia de la SAGARPA, sin embargo, básicamente se restringe a lo expuesto en el tema de seguimiento a los apoyos. Sin embargo, dentro del Componente DCyER se tiene un esquema detallado al respecto, aunque su orientación principal es en la evaluación del desempeño de los PSP, no obstante, se termina midiendo el grado de satisfacción de los beneficiarios, lo que conlleva captar la percepción de los mismos.

Para avanzar en ese sentido, en el Manual de Procesos y Procedimientos de los CECS se indica que se deben seguir tres etapas, que se sintetizan a continuación:

Etapas 1. Verificar el Programa de Trabajo del PSP y elaborar el Plan de Supervisión y Seguimiento, ambos se realizan de manera conjunta por los Coordinadores Distritales de Evaluación (CDE)/Supervisor-PSP, conforme a las orientaciones metodológicas e indicadores de resultados de los servicios.

Etapas 2. Acompañar al PSP en su servicio para verificar el cumplimiento del Programa de Trabajo y generar evidencias del mismo.

Etapas 3. Emitir resultados y levantar la Satisfacción del Cliente (Figura 2). Esta etapa es responsabilidad plena del CECS, quien a través de sus CDE y supervisores, debe asistir a cada grupo para verificar que los resultados planteados por el PSP se cumplieron y proceder a levantar la Satisfacción del Cliente; en este momento los beneficiarios están enterados del resultado de la supervisión del PSP.

El CECS, en particular el Área de Evaluación, debe verificar los expedientes de los servicios de cada PSP y posteriormente emitir el dictamen de Desempeño a cada uno de ellos (en caso de que el dictamen sea “condicionado” en la notificación se deberá incluir la razón del condicionamiento y la forma de solventarlo; para el caso del dictamen “No Aceptable” la notificación deberá incluir la razón por la cual se emitió dicho dictamen), oficialmente y de manera formal el CECS deberá enviar a la UR y a las autoridades estatales involucradas en el Componente dichos resultados.

Así, de alguna manera se llega a conocer la percepción de los beneficiarios y se logra retroalimentar a los operadores del Programa.

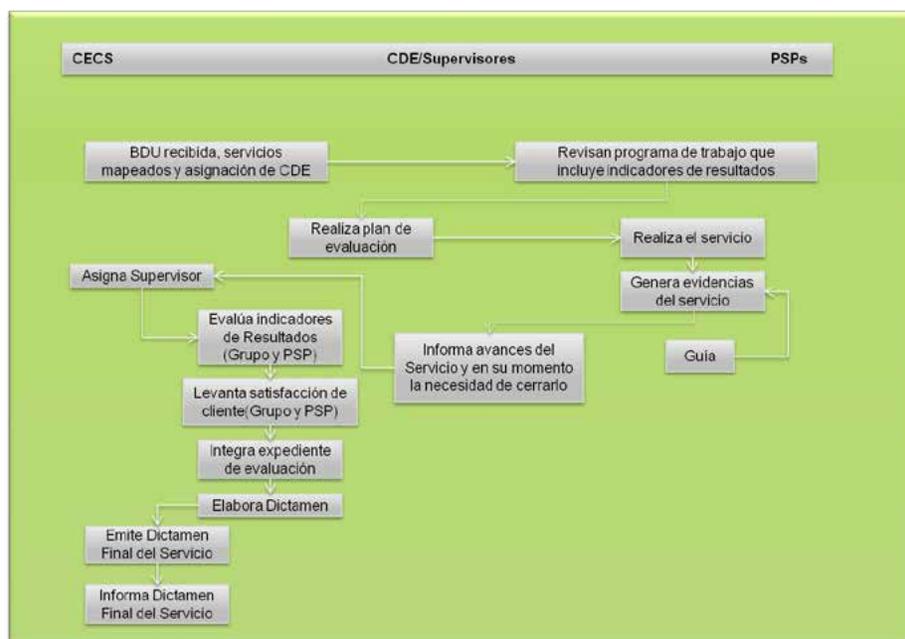
El problema es que esa información se utiliza casi exclusivamente para evaluar y pagar los servicios a los PSP y poco para tener una mirada más amplia sobre el funcionamiento y la operación del Programa; por esto último en esta respuesta se consideró que no hay evidencia de que este proceso no induzca las respuestas (hay algunas evidencias en sentido inverso) ni que correspondan a las características de los beneficiarios. Esto último deriva de que la población objetivo no ha sido definida de manera estricta. Por ende, sería importante validar con mayor rigor la percepción global de los beneficiarios reales y, si fuera posible, de los potenciales.

Esto sería vital, pues en este Programa parece que existe cierta confusión de que quiénes son los beneficiarios, los PSP o los productores rurales, pesqueros y acuícolas.

En efecto, en muchos estados los PSP se encargan de conseguir a sus clientes, incluso de formar los grupos cuando así es necesario y, en esa medida cubrir todos los requisitos del Programa; por lo cual se escuchan opiniones que los beneficiarios reales son los PSP. Por lo anterior, este proceso deja de lado la iniciativa de los beneficiarios y que estos ejerzan todos sus derechos como tales.

En el caso del Componente AIP no se detectó ninguna acción que implicara medir la satisfacción de los beneficiarios, aunque esta tarea no es fácil, pues la mayoría de estos son indirectos y no conocen sobre los apoyos recibidos. Aunque en el caso de los CSP más desarrollados, entre los que destacan varios de los pesqueros y acuícolas, estas acciones podrían tomar sentido y ser de utilidad para los gestores del Programa.

FIGURA 2. SUPERVISIÓN DEL DESEMPEÑO Y SEGUIMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PROFESIONALES



Fuente: SAGARPA, 2012. Manual de Procesos y Procedimientos de los CECS.

29. En caso de que en el Programa utilicen instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población atendida, ¿en qué medida los resultados obtenidos son utilizados por las instancias involucradas en el funcionamiento del Programa para incorporar mejoras en los procesos?

Bajo los argumentos expresados en la pregunta anterior, se puede sostener que la utilidad de los resultados de la medición de la satisfacción de la población atendida es mínima y si esto ocurre se circunscribe al Componente DCyER, donde se tienen ciertos insumos para ello, al menos para valorar el desempeño de los PSP, como también se plasmó con anterioridad, por lo cual quedan sin captar

las apreciaciones sobre el desempeño del Programa o, al menos, de cada Componente.

En el caso del Componente AIP los márgenes de oportunidad en esta temática son mayores, pero se tienen que establecer los mecanismos adecuados para medir la percepción de los beneficiarios y, en un segundo plano, el método más apropiado para utilizar los hallazgos de dichos estudios.

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

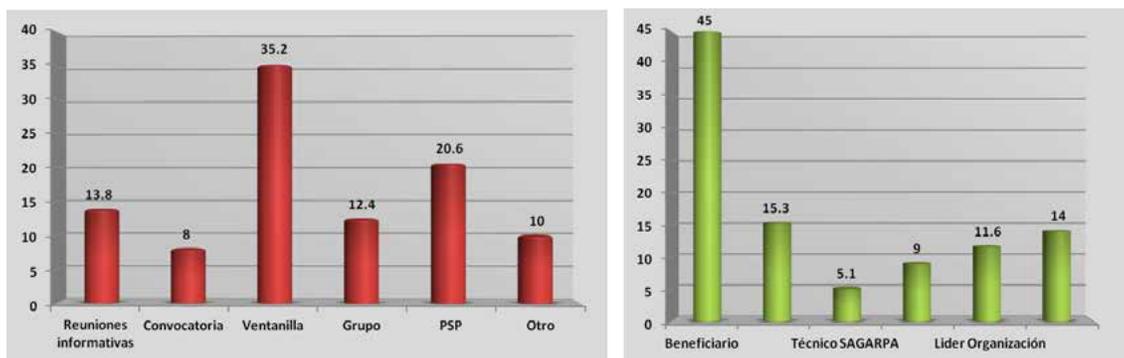
Para elaborar esta respuesta primero se consideran las respuestas sobre el Componente DCyER y, en segundo, sobre el Componente AIP. Para el primer caso, se consideran como fuente 639 encuestas levantadas en 13 estados con una muestra de beneficiarios de 2011 sobre los apoyos recibidos. Para el Componente AIP se tuvieron 164 entrevistas de 12 estados. En este apartado se analizan las variables principales y el resto se encuentran en el Anexo 7.

Sobre el Componente DCyER, en primer lugar se destaca que el 76 por ciento de las respuestas se formulan en torno al servicio de los PSP; en segundo término emiten juicio sobre las AD (11.1 por ciento) y en tercer lugar por la organización de eventos (8.7 por ciento). El resto en servicios diversos. También destaca que sólo 2.5 por ciento señaló no haber recibido el servicio solicitado, lo que indica un buen nivel de cumplimiento en este Componente.

La mayoría de los beneficiarios (cerca del 90 por ciento) reconocieron que la información que inicialmente le ofrecieron sobre los trámites y requisitos inherentes al circuito operativo del Programa fue clara y concisa. Aunque ese valor se redujo a 74 por ciento en cuanto a los criterios de priorización, las fechas de notificación e inicio del servicio.

Como se observa en la Figura 3, la mayoría de los beneficiarios se enteró del Programa a través de las mismas ventanillas (35.2 por ciento) y en segundo término, por parte del PSP, coincidiendo esto último con la impresión de que estos agentes promueven el Programa bajo una lógica de autoempleo. Por otro lado, 45 por ciento de los beneficiarios consignaron que ellos mismos realizaron la solicitud del apoyo del Componente, mientras que en segundo plano aparecen los PSP (15.3 por ciento) y los líderes de organizaciones (11.6 por ciento), como se visualiza en la Figura 3.

FIGURA 3. CANAL DE INFORMACIÓN SOBRE EL COMPONENTE DCYER Y ACTOR QUE REALIZÓ EL TRÁMITE DEL APOYO

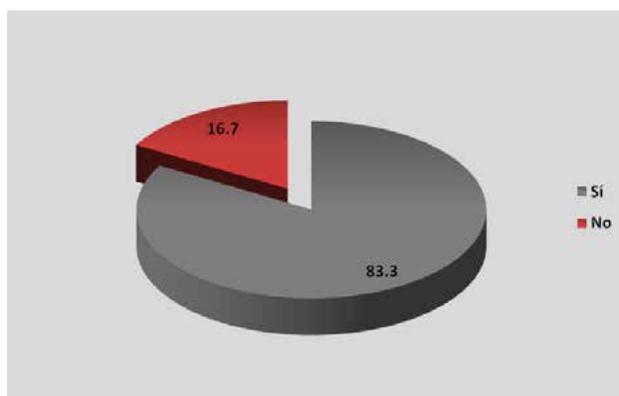


Fuente: FAO, 2013, a partir de la Encuesta a Beneficiarios 2011.

Por otro lado, la mayoría de los entrevistados (83.3 por ciento) asumió que los servicios fueron recibidos con oportunidad respecto a la estacionalidad de sus procesos productivos (Figura 4), que es un valor apreciable, pero

que se debería elevar pues el tardío arranque del Programa en 2012 dejó fuera a una gran mayoría de los beneficiarios que siembran o inician otros procesos durante la primavera.

FIGURA 4. OPORTUNIDAD DEL APOYO RESPECTO AL PROCESO PRODUCTIVO

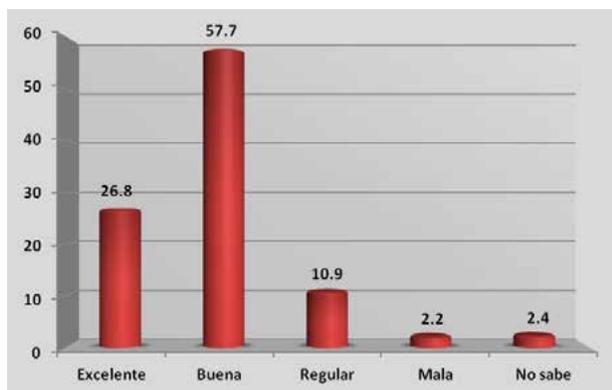


Fuente: FAO, 2013, a partir de la Encuesta a Beneficiarios 2011.

Finalmente, la calificación global del servicio fue más que positiva, pues poco más de 84 por ciento le asignó una categoría de excelente o buena. Sólo un 2.2 por ciento calificó de malo el servicio. Estos resultados son alentadores,

pero sin duda dejan margen para proseguir los esfuerzos de mejora continua de este Componente (Figura 5).

FIGURA 5. CALIFICACIÓN DEL SERVICIO DEL COMPONENTE DCYER

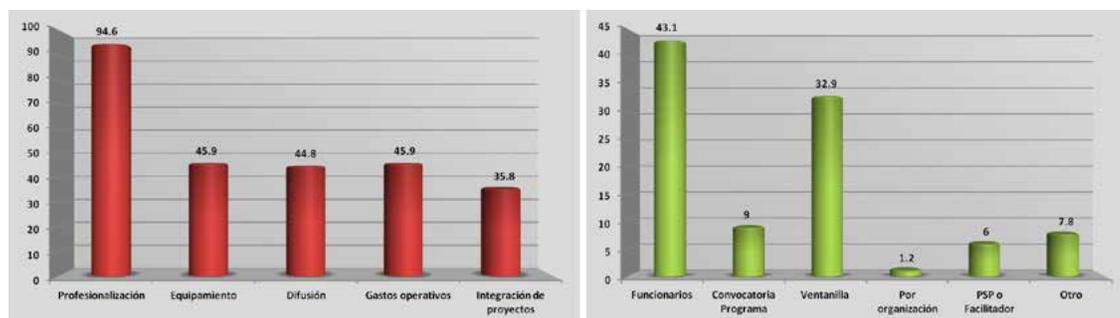


Fuente: FAO, 2013, a partir de la Encuesta a Beneficiarios 2011.

En lo que se refiere a la percepción de los Beneficiarios del Componente AIP, captada con 149 representantes de CSP, 94.6 por ciento recibió apoyos para profesionalización y en torno al 45 por ciento de todos los demás apoyos (Figura 6), indicando que la mayoría se benefició de al menos dos tipos de apoyos. Asimismo, los entrevistados consignaron que

la generalidad se enteró de este Componente a través de reuniones con funcionarios en 43.1 por ciento de los casos y casi 33 por ciento a través de ventanilla, lo que parece un poco raro para este tipo de Componente. Otra vía para conocer el Programa fue mediante la convocatoria (9 por ciento) y el resto a través de otras formas poco relevantes (Figura 6).

FIGURA 6. TIPOS DE APOYO RECIBIDOS Y CANAL DE INFORMACIÓN SOBRE EL COMPONENTE AIP

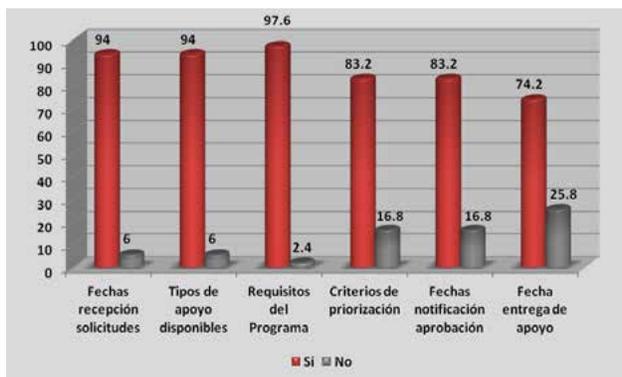


Fuente: FAO, 2013, a partir de la Encuesta a Beneficiarios 2011.

Los entrevistados consignaron que la mayoría de la información recibida respecto a los procesos para ingresar a este Componente fue clara y suficiente, aunque los últimos procedimientos se revelaron un poco más

complicados, como la fecha de entrega del apoyo, que para 25.8 por ciento no fue ni clara ni suficiente, marcando un área de oportunidad a futuro (Figura 7).

FIGURA 7. CLARIDAD Y SUFICIENCIA DE INFORMACIÓN SOBRE ASPECTOS OPERATIVOS DEL COMPONENTE AIP (PORCENTAJE)

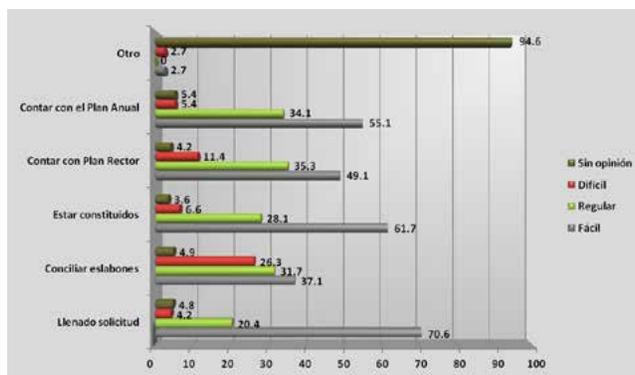


Fuente: FAO, 2013, a partir de la Encuesta a Beneficiarios 2011.

Respecto a las dificultades de llevar a cabo los trámites, en el Componente AIP se aprecia que éstas son menores y tienen que ver sobre todo con los requisitos externos al Programa,

como conciliar intereses de los eslabones o elaborar los planes rector o de trabajo. Por lo demás, no se encuentran limitantes relevantes en este rubro (Figura 8).

FIGURA 8. GRADO DE DIFICULTAD DE LOS TRÁMITES PARA INGRESAR AL COMPONENTE AIP (PORCENTAJE)



Fuente: FAO, 2013, a partir de la Encuesta a Beneficiarios 2011.

En sentido contrario, la mayoría de los entrevistados afirma que no recibieron oportunamente el apoyo del Componente ni con respecto a lo que indica la norma (67.3 por ciento), ni en relación a las necesidades del propio CSP (casi 64 por ciento). Empero, la generalidad confirma que los apoyos recibidos

coinciden con lo indicado en la convocatoria y normatividad del Componente, lo que no es difícil, pues lo que se asigna son recursos económicos para que se realicen las compras correspondientes a cada concepto de apoyo (Cuadro 7).

CUADRO 7. OPINIONES DE LOS BENEFICIARIOS RESPECTO AL APOYO RECIBIDO DEL COMPONENTE AIP, 2011 (PORCENTAJE)

VARIABLE	SÍ	NO	PARCIALMENTE
Apoyo recibido con oportunidad respecto a normatividad.	31.70	67.30	5.00
Apoyo recibido con oportunidad respecto a necesidades de planes rector y/o anuales.	36.70	63.70	0.00
Apoyo corresponde a lo indicado en solicitud y normatividad.	82.70	3.60	13.70

Fuente: FAO, 2013, a partir de la Encuesta a Beneficiarios 2011.

En síntesis, la percepción de los beneficiarios en torno a los dos Componentes tiende a ser positiva, pero marcan algunas áreas de

oportunidad, como en convocatorias más precisas; informar sobre fechas de entregas de los apoyos y en la oportunidad de los mismos.

3.11 SEGUIMIENTO A LOS APOYOS

Se examina en este apartado si el Programa cuenta con y utiliza algún instrumento para valorar en qué medida los apoyos y servicios brindados son aprovechados adecuadamente por parte de los beneficiarios, de manera que ello contribuya a lograr los objetivos de mediano y largo plazo. Es importante también resaltar que las preguntas sobre este rubro sólo permiten una valoración de los procesos

del Programa sobre el tema. Adicionalmente, se complementa y profundiza mediante el análisis de apreciaciones de beneficiarios del ejercicio 2011, que se obtuvieron de la aplicación en campo de un cuestionario específico, con los mismos números de entrevistados y de los estados mencionados en el tema anterior.

31. Los responsables de la ejecución del Programa llevan a cabo un seguimiento de los apoyos con el fin de constatar su permanencia y resultados en los proyectos apoyados, 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 responsables y se encuentra sistematizado.
- d) Se encuentra previsto y definido en la normatividad aplicable al Programa.

Respuesta: No

Los responsables de la ejecución del Programa llevan a cabo un seguimiento de los servicios apoyados de manera tangencial como parte de la supervisión de los programas en concurrencia, como se expuso en el apartado correspondiente. Por parte de las IE no se encontró un despliegue sobre el particular, lo cual se atribuye principalmente a su baja capacidad institucional, aunque una tarea similar se realiza indirectamente a través de los CECS, pero que más bien tiene que ver con la supervisión de los PSP y los resultados se transmiten a la Comisión Estatal del Componente. Aunque este dictamen conlleva la opinión de los beneficiarios, casi se restringe a la autorización de los pagos a los técnicos o instancias de extensionismo rural. Para que una IE se inmiscuyera en una tarea de este tipo, requeriría de una estructura

territorial suficiente y los recursos financieros correspondientes, pero estas instancias argumentan que no cuentan con los recursos de operación para ello. En todo caso, este proceso requiere plantearse con mayor rigor y amplitud, así como desencadenar acciones estratégicas.

En el caso del Componente AIP no se detectó ningún esquema de seguimiento a los apoyos, aunque esta tarea no sería muy complicada, pues los apoyos están muy acotados y, eventualmente, se podría tener la ayuda de los Facilitadores Estatales de los CSP y de instancias como las FP para realizar esta tarea. Para ello, los esquemas de seguimiento tendrían que enfocarse a los Representantes no gubernamentales o gerentes de los CSP, que son fácilmente identificables.

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?

En un sentido estricto esta pregunta no aplica debido a que las Instancias Ejecutoras de los Componentes en concurrencia del PDCITYER no llevan a cabo un seguimiento de los servicios apoyados de manera rigurosa y oportuna.

Aunque vale la pena reiterar que dentro del Componente DCyER las rutinas que estuvieron expuestas con anterioridad, en el sentido de que los CECS realizan sistemáticamente estudios de supervisión de los PSP y de satisfacción del cliente, que por las características de los servicios ofrecidos pueden coadyuvar al seguimiento de los apoyos. Más específicamente, los CECS tienen a cargo la medición de impactos de la labor de los PSP en las unidades productivas

que trabajan, sin embargo, se apreció que esta actividad todavía se realiza de manera parcial.

En el caso del Componente AIP las actividades de seguimiento no fueron detectadas, además, de que no están previstas formalmente y en la práctica no se identificaron intentos en tal sentido. Además, en este caso, el seguimiento no es del todo fácil, pues la mayoría de los beneficiarios, fuera de los directivos de los CSP, no están enterados de los apoyos recibidos. En este caso sería útil que el seguimiento se hiciera con cierta regularidad, teniendo como referentes los planes rectores y de trabajo, lo cual facilitaría mucho la labor y permitiría retroalimentar la gestión de este Componente.

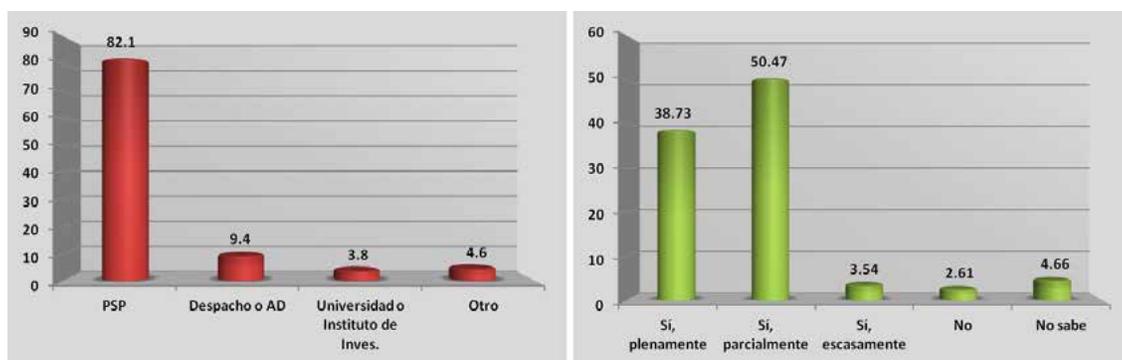


El análisis y la toma de decisiones respecto a los informes de seguimiento a los apoyos es un tema que se tiene que impulsar con decisión, para aprovechar al máximo la información acopiada y aquella que se decida captar en iniciativas futuras.

Por otro lado, con base en los cuestionarios levantados con los beneficiarios 2011, en el Componente DCyER se constató que más de 82 por ciento de los entrevistados recibieron

como servicio el ofrecido por los PSP, que corresponde con lo observado en campo. Destacando que casi 90 por ciento de los beneficiarios reporta que estos servicios han ayudado, al menos parcialmente, a atender los problemas para los cuales fueron solicitados. Solamente, 2.6 por ciento reconoció que no hubo soluciones con los servicios del Componente y casi 5 por ciento afirmó no saber si se registró dicha solución (Figura 9).

FIGURA 9. OTORGANTE DE SERVICIO Y NIVEL DE SOLUCIÓN DE PROBLEMAS CON APOYO DEL COMPONENTE DCYER (PORCENTAJE)

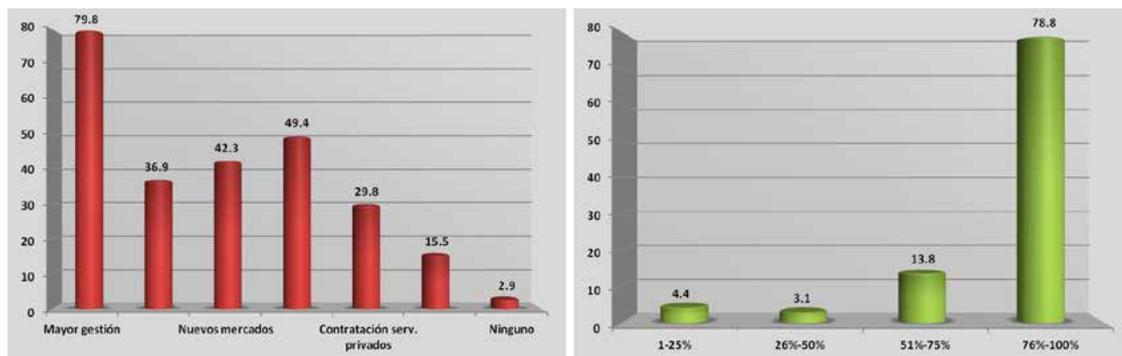


Fuente: FAO, 2013, a partir de la Encuesta a Beneficiarios 2011.

En cuanto a los beneficios obtenidos con los apoyos, el principal es mayor capacidad de gestión (alrededor de 80 por ciento), como se visualiza en la Figura 10, lo que resulta acorde al tipo de apoyo ofrecido por este Componente. En segundo lugar aparece la contratación de otros apoyos (casi 50

por ciento) y en tercero el acceso a nuevos mercados (42.3 por ciento) (Figura 10). Otras opciones revisten menor importancia, aunque apenas 2.9 por ciento de los entrevistados manifestó no obtener ningún beneficio de este apoyo.

FIGURA 10. BENEFICIOS OBTENIDOS Y NIVEL DE APROVECHAMIENTO DEL APOYO DEL COMPONENTE AIP (PORCENTAJE)



Fuente: FAO, 2013, a partir de la Encuesta a Beneficiarios 2011.

Queda claro que los beneficios son más de gestión que de impactos productivos. También resalta que poco más de 78 por ciento de los entrevistados admitió que el apoyo se aprovecha entre 76 y 100 por ciento, mientras que sólo menos de 8 por ciento lo utiliza por debajo del 50 por ciento, reflejándose un aceptable aprovechamiento de este tipo de apoyos.

En síntesis, a pesar de algunas reservas expresadas por los beneficiarios, la mayoría reconoce resultados y buen nivel de aprovechamiento de los apoyos o servicios, así como beneficios directos e indirectos de los mismos (ver información complementaria en el Anexo 8). Sin embargo, se requieren de estudios frecuentes, sobre todo en los SP, para tener una percepción más precisa.

3.12 TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Se evalúa en este apartado si el Programa cuenta con un sistema de transparencia y rendición de cuentas efectivo, mediante el cual se dé a conocer a los beneficiarios y al público en general toda la información sobre su operación: información sobre los requisitos para acceder a los apoyos, los tipos y montos de apoyo y los resultados alcanzados por el Programa, entre otros aspectos. Asimismo, se valora la idoneidad de los medios de difusión utilizados en función de su alcance/cobertura y de las características de la población objetivo.



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 Programa se encuentra integrada por las ROP 2012, los Convenios de Coordinación, los Anexos de Ejecución y las Mecánicas Operativas que elaboran cada una de las IE. Estos documentos normativos que regulan la operación del Programa no están disponibles en una sola dirección y, dada la complejidad para ubicarlos, se considera que no están disponibles para la sociedad. Si bien es posible obtener las ROP 2012 en un clic (www.sagarpa.gob.mx), para los otros casos es necesario recorrer un camino más largo, no fácilmente identificable:

- Convenios de Coordinación con los estados, si bien están a menos de tres clics de la página principal de la SAGARPA (<http://www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/MarcoJuridico/Paginas/conveniosdecolaboracion2.aspx>), no es posible tener acceso a todos los documentos.
- Anexos de Ejecución, no se localizaron en el portal de la SAGARPA, ni tampoco en el de las entidades federativas.

- Mecánicas Operativas, no se localizaron en el portal de la SAGARPA, aunque algunas se han publicado en las páginas de las IE.

En las páginas de las IE también se difunden resultados del PDCITYER a nivel de Actividades y Componentes, aunque su ubicación fue un poco tortuosa al principio, pero conociendo los clics necesarios se puede acceder en tres. Respecto a la relación de beneficiarios fue posible encontrar un listado completo en pocos estados como: Baja California y Puebla. En Sinaloa se encuentran publicadas las solicitudes autorizadas, lo cual no necesariamente equivale a la lista de beneficiarios.

En la página principal de la SAGARPA y de las SEDAGRO de los estados visitados se proporcionan un teléfono y un correo electrónico de contacto, pero no existe una referencia explícita que trate de un teléfono tipo primer contacto, a fin de orientar y apoyar a los interesados en los apoyos de los Componentes en concurrencia del Programa.

Lo anterior se explica por la heterogeneidad que existe en el manejo de información por parte de las IE en los estados. La gran mayoría de estos portales cuenta con vínculos de transparencia de los respectivos gobiernos estatales, pero en dichos portales la información específica al funcionamiento y la operación del PDCITYER es prácticamente inexistente. La única información disponible tiene 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 se publica en pocas oportunidades.

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?

Se detectan esfuerzos importantes en el pasado reciente para instaurar sistemas de transparencia y rendición de cuentas, tanto de las UR y como las IE del PDCITYER en las entidades federativas. En las UR los progresos son apreciables, pero todavía les faltan esfuerzos adicionales para que en sus páginas electrónicas la información esté completa y actualizada. En el caso de las IE los avances son contrastantes, pues se detectaron páginas como las de Baja California y Puebla, antes mencionadas, que tienen datos amplios y automatizados, pero en la mayoría predominaba la parcialidad de dicha información.

Las principales carencias, sobre todo en los estados, se refieren al presupuesto asignado y los informes sobre su ejecución, padrones de beneficiarios, directorios de proveedores, así

En efecto, existen algunos casos en que la información específica del Programa evaluado 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 de Baja California y Puebla, como se apuntaba con anterioridad. Es importante subrayar 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 los documentos indispensables para transparentar el funcionamiento y la operación del Programa.

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).

Estas circunstancias se pueden atribuir, en gran medida, 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, repercutiendo en un efecto de opacidad en el manejo de los recursos públicos del Programa. En esa medida se dificulta el acceso a información clave para conocer la orientación de los servicios y su pertinencia para la solución del problema que se busca atender con el Programa.

3.13 VALORACIÓN GLOBAL DEL FUNCIONAMIENTO Y LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA

En este apartado se procede a hacer una valoración de conjunto sobre el funcionamiento y la operación del PDCITYER a fin de determinar si su instrumentación se está llevando a cabo de una manera integral y con la eficiencia

y eficacia requeridas para el logro de los resultados esperados. El análisis presentado en esta parte se basa en los hallazgos y elementos de información clave reportados en cada uno de los temas abordados previamente.

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

Como síntesis de las respuestas elaboradas a lo largo de las 34 preguntas anteriores, se puede sostener que el PDCITYER tiene muchos márgenes de mejora en su funcionamiento y la operación y que en el ejercicio 2012 no evidenció una orientación a resultados, aunque se debe reconocer que bajo su modalidad actual apenas lleva dos años y su gestión se ha visto trastocada por un nuevo arreglo institucional, también en los dos últimos años. A la luz de este proceso de aprendizaje organizacional y, sobre todo, ante la instauración de una nueva administración pública se abre la oportunidad de incorporar mejoras que eleven la eficiencia y eficacia del Programa en el corto plazo.

no se ha traducido en un programa gestionado con eficiencia.

Lo anterior deriva de aspectos trascendentales, destacando que no se ha podido establecer un enfoque estratégico del Programa, ni las instancias previstas han logrado orientarlo decididamente, salvo lo que se identifica en algunos estados, pero son la minoría. También se apreciaron debilidades en algunas instancias del Programa, como el INCA-Rural y los CECS en algunos estados; algunas UTE apenas perceptibles en varias entidades

También vale la pena valorar que el Programa ha acumulado mucha experiencia en las distintas etapas por las que ha pasado en los últimos lustros, a lo que se agregan la realización de recientes estudios de diagnóstico, de múltiples eventos de discusión, una amplia normatividad y otros documentos de orientación del quehacer de instancias esenciales en el funcionamiento del Programa, así como la participación de personal altamente capacitado (como los de las UTE, los CECS, etc.). Sin embargo, la suma de todos estos elementos humanos y estratégicos



federativas y las Comisiones Estatales que sólo excepcionalmente rebasan sus funciones administrativas.

La gestión del Programa también se ha complicado por la asunción de las IE y la debilidad que ha mostrado la SAGARPA para orientar y normar adecuadamente el Programa. Pero se dispone de un dispositivo institucional que se ha venido fortaleciendo y que con medidas estratégicas se podría consolidar en el corto plazo.

Para avanzar en ese sentido resulta crucial que cada instancia realice en tiempo y forma las funciones y responsabilidades que tiene asignadas en el funcionamiento y la operación del Programa y, sobre esa base, establecer eficientes esquemas de coordinación entre las instituciones participantes, pues estas relaciones se notaron endebles e inoportunas.

Bajo esta lógica, se podrían fortalecer estrategias centrales como la de desarrollo territorial, que resultaría vital para articular los servicios de los PSP y las acciones de los CSP, aunque a la fecha se ha desplegado con resultados contrastados, predominando impactos limitados en los estados. Todo indica que si el arreglo institucional se apuntala, se podrían mejorar otros procesos elementales que tienen avances, pero que se pierden en la inercia; en primer lugar la planeación. En efecto, ésta necesita de procesos sólidos para tener metas claras, estrategias con prioridades explícitas y una articulación con otros programas.

Esta articulación tiene que darse, en primera instancia, entre los dos Componentes del Programa, lo que podría brindar resultados superiores a los registrados a la fecha. También se tiene que superar la baja coordinación

que existe con otras modalidades del Componente DCyER así como del Programa con otros programas, especialmente con los de inversiones físicas. Bajo estas premisas, tomarían sentido otras acciones como establecer bases para mejorar la orientación de los apoyos y potenciar procesos en marcha pero que tienen el potencial de mejorar sustancialmente como el de monitoreo, aprovechamiento del SURI, los esquemas de supervisión y las propias prácticas de transparencia y rendición de cuentas, aprovechando las bases diseñadas en los últimos años.

Un tema que requiere mención especial es la delimitación de la población objetivo, que exhibe amplios márgenes de mejora, para lo cual se tiene que hacer un esfuerzo por estimar su tamaño así como las características de la misma. Eso podría coadyuvar significativamente a centrar los esfuerzos que se realizan en torno al Programa y, sobre todo, generar opciones de elevar los impactos del mismo. Ello también podría significar un impulso relevante a las estrategias inherentes al Programa, enfáticamente la territorial, que ayudaría a enfocar los servicios, a articular los dos Componentes en cuestión y a vincular al Programa con otras iniciativas públicas. Estos aspectos se detallan en el Anexo 9 que sintetiza las principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en cada uno de los temas examinados en este Capítulo 3.

En dicho Anexo y respecto a cada uno de los hallazgos detectados se proponen –de manera esquemática– las recomendaciones que en conjunto podrían privilegiar un enfoque hacia resultados. La calificación global de la ejecución del Programa se presenta en el Anexo 10.

CAPÍTULO 4



CONCLUSIONES
Y
RECOMENDACIONES

En este último capítulo se exponen las conclusiones de la presente evaluación y, en un segundo apartado, las recomendaciones correspondientes. En aras de elevar la utilidad del contenido presentado, se ha efectuado un esfuerzo por abordar los elementos centrales y estratégicos de todo el análisis, dejando los

elementos colaterales para su tratamiento en los puntos específicos de los capítulos precedentes. El orden de exposición sigue el mismo establecido en el capítulo tres, con la conjunción de algunos temas, para abreviar la extensión de esta sección.

4.1 CONCLUSIONES

Es importante resaltar que la SAGARPA ha dado una importancia central a procesos estratégicos como son la federalización y la descentralización, bajo la perspectiva de acercar la función pública y sus principales acciones de atención a las realidades que se evidencian a lo largo y ancho del país. En ese sentido se pueden ubicar los programas en concurrencia, que se han impulsado bajo distintos esquemas desde el segundo lustro de los años 1990. A partir de 2011 se le ha dado un nuevo impulso a este proceso pero todavía no termina de afianzarse el nuevo arreglo institucional, más bien se han dado ciertas divergencias y vacíos en este pacto, que requiere de la redefinición de nuevas convenciones y de una clara división de responsabilidades y funciones. En ello se debe valorar que es un acuerdo político y de políticas.

En este marco, los programas en concurrencia registran múltiples influencias como las de la Conferencia Nacional de Gobernadores y su área especializada, la AMSDA, además de la notable incidencia que tiene el Congreso de la Unión, especialmente en la parte presupuestal. En torno a los resultados de las relaciones entre los diferentes tipos de instancias se detecta mucho potencial, pero también el enorme reto de conciliar y coordinar visiones y acciones del sector, se tiene la tarea de

alentar procesos de planeación multianual, con presupuestos equivalentes, que den certidumbre y continuidad a los programas, especialmente a los que funcionan bajo el régimen de concurrencia de recursos financieros.

En este contexto se reitera que el reciente inicio de una nueva administración pública representa una oportunidad para introducir ajustes y dar un nuevo impulso a los programas en concurrencia y, en especial, al PDCITYER. Este último ha sido la síntesis de distintas versiones de programas, componentes y acciones que se han experimentado en México en los casi 20 últimos años, a través del cual se ha intentado superar las falencias detectadas con anterioridad, para lo cual se han encargado estudios específicos sobre el particular, como el citado de la OCDE. Se ha tratado de esta forma que los tres componentes que lo integran funcionen de manera vinculada. A la par, se ha promovido el cofinanciamiento de sus acciones, al menos entre los tres niveles de gobierno (lo que a nivel municipal ha funcionado parcialmente), así como su articulación con otros programas públicos que promueven inversiones físicas. De manera especial, se ha tratado de integrar al Programa en la promoción del desarrollo y la competitividad territorial y de los SP, lo que ha implicado la conjunción de sus

distintos tipos de iniciativas y servicios de los PSP. Finalmente, se ha previsto un estrecho esquema de seguimiento y evaluación de sus servicios, para mejorar su eficiencia e impactos.

También es conocido que el Programa se ha visto inmerso en el proceso de modernización de la propia SAGARPA y, que en esa lógica, también ha adoptado procesos tan relevantes como un nuevo arreglo institucional, procesos de planeación distintos, se han incorporado esquemas de monitoreo, un sistema de información progresivamente más avanzado, un proceso de supervisión, y un sistema de

transparencia y rendición de cuentas. Cabe destacar que parte de esos procesos no se han consolidado aún a nivel del Programa porque dependen de acciones más generales de la SAGARPA y de las dinámicas de los gobiernos de los estados. Por ello, aunque se trata de precisar los orígenes de las problemáticas detectadas y, sobre todo, los responsables de cada medida recomendada, éstas se reparten entre las diferentes instancias que gestionan el Programa. A continuación se sintetizan las principales conclusiones de la evaluación, agrupados en las temáticas analizadas.

4.1.1 ARREGLO INSTITUCIONAL PARA LA OPERACIÓN

El complejo dispositivo institucional, renovado a partir de 2011, conlleva la participación de un amplio número de instancias, pero ha resultado evidente que no todos los dirigentes de las mismas tienen claro sus funciones y responsabilidades, en especial en los estados, ni mucho menos los mecanismos de coordinación que deben predominar entre ellos. Más grave aún, algunas instancias, como ocurre con varios CECS no tienen la capacidad en personal y equipo para cumplir con eficiencia sus funciones. Aunque ha habido capacitación respecto a la estructura y tareas de cada instancia, realmente no se aprecia que todos estén involucrados y comprometidos con el correcto funcionamiento y la operación del Programa.

Por ello, se registra un alto costo y esfuerzo institucional para obtener resultados poco diferentes al pasado, por lo que es muy posible que haya una ruptura entre lo planeado y lo que se ha venido observando en la operación. Empero, cabe considerar que los responsables



del Programa están inmersos en un proceso de aprendizaje organizacional y, en el futuro cercano, puedan ofrecer mejores resultados, lo

cual tendrá que alentarse a través de distintas medidas, que atiendan las desviaciones y omisiones detectadas.

Un problema mayor se ubica en la dificultad de que las instancias de pesca y acuicultura influyan directamente en el arreglo institucional. La CONAPESCA ha asumido el papel de coordinación de este subsector, pero prácticamente no participa en los Comités de Evaluación, ni en el FOFAE, ni otras instancias esenciales como la Comisión Nacional de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural ni en los equivalentes estatales de esta última. Se ha provocado cierta marginalidad de este subsector dentro de las políticas de la SAGARPA; excepto en estados que han abierto espacios para ello, como sucede con la Secretaría de Pesca y Acuicultura en Baja California y, desde esa instancia, han podido fomentar actividades de esa naturaleza.

En el Componente AIP de ese subsector ha habido una mayor presencia, a través de la Dirección General de Organización y Fomento, de la CONAPESCA, que ha incidido abiertamente y con apoyos cuantiosos, pero sin vínculo con las instancias encargadas de los otros dos subsectores.

4.1.2 PLANEACIÓN DE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA

La planificación, como cálculo que precede y preside la acción pública, es un instrumento esencial de la gestión de gobierno, sin embargo, estos procesos en el Programa son incipientes tanto en planes de desarrollo como en planes de trabajo, a pesar de que desde la SAGARPA se han alentado iniciativas en ambos sentidos, con una mención especial al

Se resalta que en torno al Programa se han elaborado documentos que ordenan y norman el quehacer institucional, a través de manuales y otros instrumentos similares, que podrían ayudar a un mejorar el desempeño institucional, sin embargo, pareciera que además de esos documentos, se requiere de mayor capacitación para que sean plenamente asimilados y aplicados.

Por otra parte, un obstáculo importante ha sido el retraso en la radicación de recursos, especialmente desde las SEDAGRO al FOFAE, lo que afectó sensiblemente la operación del Programa en 2012 y, en consecuencia el rendimiento de los PSP y otros actores como los CECS y las UTES, propiciando que en varios estados sólo funcionaran durante cuatro o cinco meses, con consecuencias negativas en la eficacia y oportunidad de los servicios brindados a los beneficiarios.

Finalmente, en el arreglo institucional pareciera que se antepone la prioridad de funcionar en regla, sin cometer errores administrativos, sobre una GbR y en la atención a las necesidades técnicas del campo de acción, en particular en la atención a los productores, que son un eslabón muy poco visible en el PDCITYER.

reciente esquema del PLANEA. Esta ausencia casi generalizada de acciones de planeación, repercute en que el Programa funcione de manera inercial, lo que se logra paliar cuando existen funcionarios comprometidos y con experiencia en la gestión.

Cabe resaltar que la existencia de estrategias como la territorial, la agroempresarial y las de desarrollo agropecuario, entre otras, ofrecen opciones para subsanar la falta de planeación general, sin embargo, esta situación no se ha podido ejercer por la baja aplicación de dichas estrategias, así como la ausencia de incentivos y sanciones institucionales para su adopción. Además, a pesar de que el Programa dispone de muchos estudios y

planes rectores y de trabajo de los CSP, estos prácticamente no han sido utilizados para conjuntar un plan de los dos Componentes y, en esa medida, contribuir a que progresen conjuntamente. Como se ha reiterado, la MIR poco ha coadyuvado a paliar la problemática anterior ni ha podido ser aprovechada como un instrumento de planeación, a pesar de que detenta amplio potencial para ello.

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

En la parte de concurrencia, los dos Componentes considerados se gestionan de manera independiente, complicando su conjunción como parte de un solo Programa. En esa lógica, pareciera que los CSP perdieron su centralidad e importancia en la estructura programática de la SAGARPA, pues funcionan parcialmente a pesar de que podrían ser un excelente articulador de varias de las estrategias del Programa y propiciar resultados positivos si se logran coordinar los esfuerzos de los dos Componentes en cuestión.

La articulación con otras versiones del Componente DCyER, como las que se despliegan en torno al PESA, el PRODEZA, etc., se realiza de manera tangencial y por el

eventual interés de algunos funcionarios, pero requiere de impulsarse institucionalmente y, de preferencia, que sea comprendida en la normatividad correspondiente.

En la coordinación con otros programas (el PAIEI especialmente), el PDCITYER tiene avances normativos y ello se reitera en varios documentos relevantes del Programa, empero, en la práctica esta posibilidad se refleja de manera parcial, a pesar de que se tiene un enorme potencial para ello, pues la mayoría de los programas públicos ofrecen bienes físicos, los cuales pueden incrementar sus impactos si se acompañan de desarrollo de capacidades y sinergias de los CSP, sobre todo, si se apegan a enfoques territoriales y se efectúan en los momentos oportunos.

4.1.4 ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

Un reto crucial del Programa reside en dimensionar la población potencial y, en especial, la objetivo, aprovechando la existencia de diferentes estudios como la línea de base que llevó a cabo la SAGARPA con apoyo de la FAO, entre otros, lo que podría

facilitar la resolución de este pendiente en el Componente DCyER. En el Componente AIP esta tarea se plantea más accesible, pues se tiene un número limitado de estos. También se cuenta con el SURI (que incluye folio único de los solicitantes), que permitirá

completar los requisitos para registrar a los beneficiarios y coadyuvar a disponer de mediciones de la cobertura y avances en la caracterización de los mismos, mediante

análisis retrospectivos de la base de datos correspondientes, pero ello implica que esta última estuviera completa y con datos confiables.

4.1.5 SELECCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE APOYO Y ORIENTACIÓN DE LOS RECURSOS

En este caso se concluye sobre dos procesos íntimamente vinculados, destacando avances relevantes, en el sentido que se tiene codificado y adoptado un proceso operativo estandarizado, que funciona de manera generalizada y que se ha afirmado a través de una larga experiencia y de normar estos procesos a través de las ROP que, en este tema preciso, se han venido perfeccionando. Además, se han podido delinear, al menos teóricamente, criterios de priorización, tanto por lo que indican las ROP y de manera específica para este Programa, por las estrategias que conlleva, en especial, la territorial. Pero en la práctica se encuentran que estas bases no se han aprovechado e, incluso, ni siquiera estrategias tan difundidas y apoyadas como la territorial se han podido adoptar de manera amplia y eficiente.

El enfoque a la demanda del Programa y la labor de los PSP como conocedores del circuito operativo, de fechas clave y hasta funcionarios, desvían con frecuencia la priorización de solicitudes y sus procesos de aprobación rigurosos.

Empero, se identificaron estados que han logrado definir prioridades de apoyo y, en función de ello, organizar su proceso operativo, como sucede en Baja California y Querétaro. Sobre estas vías se pueden retomar enseñanzas relevantes para otras entidades.

queda resaltar lo obvio, sin prioridades, se hace imposible cualquier tipo de planeación estratégica, y conduce a una asignación de recursos que se reproduce en función de las inercias y rutinas existentes.



Es importante destacar que el SURI es un instrumento con el potencial para sintetizar criterios de priorización y en función de ellos, calificar las solicitudes que mejor respondan a las necesidades de cada entidad, aunque a la fecha ha sido aprovechado de manera parcial.

4.1.6 MONITOREO DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA

Sobre el monitoreo de la gestión se notan avances importantes, mediante el aprovechamiento de las capacidades de los CEC y el INCA-Rural (apoyado por el COLPOS), que han logrado conformar una base de datos amplia, confiable y actualizada. Pero a la fecha este proceso no ha desembocado en un aprovechamiento de dicha información, pues el enfoque ha sido de cumplirla y responder a las demandas de

la UR y, sobre todo, de la SHCP. Además, faltan incentivos para que se use, siendo el más exigente el que se asigne el presupuesto en función de resultados. Además, se requiere tener indicadores más precisos, que sean monitoreados por los verdaderos implicados y, sobre todo, que sean interpretados y tomados en cuenta para definir y decidir las medidas correctivas correspondientes.

4.1.7 SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Del SURI se puede mencionar que ha acumulado el potencial técnico suficiente que le permita ejercer la función para la cual que fue generado, sus avances han sido progresivos y en la actualidad facilitaría enormemente la gestión y transparencia del Programa. Sin embargo, falta mayor voluntad y capacitación (a pesar de que ésta es

frecuente), especialmente de las IE para que pueda ser utilizado y aprovechado de manera generalizada por los operadores del Programa. Quizá una campaña intensa por parte de la SAGARPA podría alentar esta opción e, incluso, se podrían generar incentivos para su uso amplio.

4.1.8 SUPERVISIÓN DE LA OPERACIÓN, PERCEPCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS Y SEGUIMIENTO A LOS APOYOS

Una situación menos avanzada, pero con progresos promisorios al menos a nivel del diseño es la supervisión. Ha habido muchas quejas sobre el particular, pero se debe reconocer que ha pasado por una fase experimental. Si se realiza con mayor rigor y oportunidad y, además, se generan bases para que sus resultados deriven en medidas concretas, este proceso puede tomar toda su relevancia para éste y otros programas en concurrencia. Para ello, sería vital que en la supervisión también se tomaran observaciones de aspectos estratégicos, como los de planeación y aplicación de criterios de

priorización de solicitudes, por ejemplo. En el mismo sentido, el seguimiento de los apoyos y la percepción de los beneficiarios tienen un avance incipiente, por lo que se requiere mayor rigor y oportunidad para realizarse y que derive en la toma de decisiones. Estos tres temas y el de monitoreo se vinculan parcialmente, pero tienen el potencial de gestionarse bajo una misma instancia y perspectiva, aprovechando las potencialidades del SURI en estos rubros.

4.1.9 TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En cuanto a los esquemas de transparencia y rendición de cuentas se ha tenido un avance significativo a nivel nacional y en algunas de las entidades, en cumplimiento con la normatividad correspondiente. La mayor parte de las normas y los presupuestos están accesibles, así como los avances y resultados del Programa. Aunque sobre estos últimos, existe heterogeneidad en las páginas web de los estados y, en muchos casos, los listados

de beneficiarios no se publican completos ni con la debida oportunidad, así como otra información relevante. En este tema también existen pendientes por cumplir respecto a lo indicado en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que tienen que ver con criterios de asignación, distribución de presupuestos entre programas, componentes y conceptos de apoyo, entre otros.

4.2 RECOMENDACIONES

En este segundo apartado del capítulo se exponen las recomendaciones, para lo cual se sigue el mismo orden temático adoptado para las conclusiones, tratando que en cada tema se avance de lo más a lo menos relevante. Las recomendaciones intentan mejorar integralmente los dos Componentes en concurrencia del PDCITYER y, sobre todo, que se adopte plenamente una orientación hacia resultados.

Antes de exponer las recomendaciones temáticas específicas al Programa, se formulan cinco recomendaciones que abarcan de manera más amplia a los programas en concurrencia y que, por ende, son relevantes para lograr una mayor eficiencia y eficacia del PDCITYER, que son las siguientes:

- Generar estructuras con una concepción sectorial (incluyendo abiertamente a los sectores de pesca y acuicultura) para que se adopte un enfoque integral, como se ha intentado con la compactación de programas. Así el Componente DCyER y sobre todo el Componente AIP podría gestionarse de manera global y, a la vez, complementaria entre los tres subsectores.
- Lograr la articulación y coordinación de los programas de ejecución directa y los de concurrencia, en doble sentido. Primero estratégico para que atiendan de manera integral a los distintos beneficiarios y regiones y, también, combinen de la mejor forma posible los bienes públicos y privados. En un segundo sentido, más político, que los gobiernos de los estados comprendan claramente las estrategias de la SAGARPA y, en la medida que se logre mayor legitimidad de éstas, las SEDAGRO puedan gestionar con mayor convicción y eficiencia la parte de concurrencia. Esto coadyuvaría a que las diferentes versiones del Componente DCyER se coordinen e, incluso, que haya vinculación con el Componente AIP y articulación de los tres subsectores.
- Planes y presupuestos multianuales serían medidas que permitirían a todos los programas funcionar con mayor puntualidad respecto a las necesidades sectoriales y, seguramente, con mayor eficiencia. Este aspecto tiene muchas aristas políticas, pues aparte del Poder Ejecutivo se requiere el aval del Poder

Legislativo y la participación de los gobiernos estatales y sus propios Congresos. En el caso del Componente DCyER permitiría que los PSP funcionaran con normalidad la mayor parte del año y, por ende, mayor eficiencia en sus funciones así como la de otras instancias como CECS. Los CSP también ganarían en continuidad y, en esa medida en eficiencia y eficacia en su operación y funcionamiento.

- Es necesario valorar que las ROP brinden un tratamiento especial a los apoyos intangibles, entre los que destacan los servicios de desarrollo de capacidades y extensionismo rural. Esta adecuación se considera indispensable para que apoyos como los servicios brindados por los PSP, que en el fondo implican salarios de

técnicos, se puedan aportar con mayor oportunidad y así estos agentes puedan rendir con eficiencia y funcionar la mayor parte del año. En las ROP 2013 se detectan avances en ese sentido.

- Revalorar a nivel de toda la SAGARPA el enfoque de SP, pues en los últimos años ha perdido centralidad en las decisiones estratégicas y en ese sentido parte del Componente AIP y los propios CSP no han dispuesto de los apoyos estratégicos y materiales para un despliegue fundamentado y con perspectivas de mediano plazo.

En las temáticas principales del funcionamiento y la operación del Programa, se propone lo siguiente:

4.2.1 ARREGLO INSTITUCIONAL

- Un tema clave para elevar la eficiencia y la eficacia del funcionamiento y la operación del PDCITYER radica en renovar y revitalizar el pacto de la SAGARPA con los gobiernos de los estados. Por un lado, la SAGARPA debe valorar su función y ejercerla con autoridad y liderazgo, retomando su amplia experiencia – especialmente en las Delegaciones- para orientar estratégicamente el Programa. Ello implica dejar de lado la visión restringida con que ha encarado su papel normativo en los estados. Por su parte, las SEDAGRO o equivalentes, deben participar con mayor eficiencia, con base en planes y, en especial, mostrando compromisos en varios aspectos, el presupuestal en primer lugar, radicando oportunamente sus aportaciones e iniciando actividades lo más rápido posible en cada ejercicio fiscal.



En efecto, se tiene que convenir con los estados asignaciones de recursos más puntuales, para que el Programa pueda entrar en funciones oportunamente y se adapte en mayor medida a las necesidades de los beneficiarios y sus respectivos ciclos productivos. En ese mismo sentido y conforme a lo expuesto en las recomendaciones generales, se debe explorar con mayor fuerza, la posibilidad de establecer presupuestos multianuales para evitar las pausas de un ciclo anual a otro y la pérdida de dinámica y fuga de recursos humanos (PSP formados durante varios años).

- Para complementar lo anterior, sería factible generar esquemas de capacitación para las Delegaciones e IE, con un enfoque de GbR, especialmente cuando hay nuevos gobiernos y/o funcionarios, para que todos los operadores se rijan bajo los mismos principios. Esto se puede acompañar del diseño de un sistema de incentivos a las buenas prácticas de gestión que incluya las participaciones financieras de los estados para agilizar operación del Programa.
- En el Programa se han generado documentos normativos, que son detallados y prácticamente suficientes para una gestión eficiente. Se tienen que generar los mecanismos para que se aplique lo indicado en los mismos y si se detecta que algunas instancias no tienen capacidad para cumplirlos adecuadamente, facilitar un arreglo institucional más simple y, a la par, más flexible, para que se adapte a las posibilidades existentes en cada entidad. Ello conlleva a revisar qué instituciones tienen capacidad para participar en el Programa o, en su caso, reasignar responsabilidades; así se podrían eliminar o sustituir algunas instancias que no pueden cumplir con las funciones previstas con el fin de garantizar la adecuada

implementación del Programa, evitando los vacíos organizacionales e ineficiencias que se han detectado en varias entidades.

- Revisar el papel de instancias como el INCA-Rural y las UTE, que tienen una funcionalidad contrastante en los estados, dado que es fundamental y debería cumplirse puntual y eficientemente, pues podrían articular estrategias y servicios de los PSP y, en su caso, también de los CSP.
- Instaurar esquemas de capacitación respecto a la coordinación institucional, que comprenda formación para las instancias consideradas en acciones relevantes del Programa, para que asimilen su función y la forma de coordinarse con sus contrapartes del Programa (incluso a nivel de Componente) para desplegar las estrategias previstas de manera adecuada en la gestión del Programa.
- También vale la pena explorar que a nivel nacional y de las entidades funcione la Comisión Nacional y Estatal de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural con un enfoque estratégico y sea una instancia de planeación, que asegure y aproveche los productos del monitoreo y supervisión; en ello sería conveniente considerar al Componente AIP y las formas de generar sinergias entre los dos Componentes. Es decir, estas comisiones podrían ser la instancia única que coordine los dos Componentes a nivel nacional y estatal, muy posiblemente con mejores resultados. En este marco se podrían impulsar las estrategias clave del Programa, especialmente la territorial y la agroempresarial. También se considera crucial integrar en mayor medida y asignar un papel central de la CONAPESCA en el arreglo institucional, en particular, en las Comisiones Técnicas, el FOFAE, entre otras instancias. Conforme al punto

anterior, el Componente AIP debería tener una coordinación única, es decir, que se coordinen los tres subsectores y se conduzcan bajo una estrategia común, con recursos, métodos y metas equivalentes.

- Respecto a los CSP es esencial proceder a una selección de los que realmente están funcionando e impulsar su desarrollo para que sirvan de muestra a otros CSP y organizaciones en cuanto a los resultados que significa aprovechar la energía social. En contraparte, valorar la existencia y desarrollo de CSP que administran su sobrevivencia. En ese mismo sentido, los CSP pueden facilitar la orientación estratégica y productiva de este Programa y,
- más ampliamente, de las políticas públicas, pero ello implica otra decisión crucial, en el sentido de revalorar el enfoque y la estrategia de SP dentro de la SAGARPA y, en su caso, generar una instancia de coordinación única y que realmente orienten su desarrollo, como se apuntaba en las recomendaciones generales.
- Un aspecto relevante adicional, consiste en la necesidad de actualizar los lineamientos del Componente DCyER para que se incluyan mejoras que ayuden a los operadores del Programa en acciones eficientes y, en su caso, retomar un instrumento similar para el Componente AIP.

4.2.2 PLANEACIÓN DE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA

- Éste es otro tema que requiere de especial atención y de acciones estratégicas, ya que puede asegurar mejores resultados e impactos del Programa. Para ello es preciso reforzar los esquemas de planeación y fomentar la elaboración de planes desarrollo y planes de trabajo, representando los primeros una visión de largo plazo (podría ser de seis años, aprovechando el inicio de la nueva administración pública) y para los segundos, establecer períodos anuales. Ello permitiría una mejor orientación de los recursos y, a la par, que tomen todo su sentido otras acciones clave como las de monitoreo, supervisión, seguimiento de los apoyos y los esquemas de evaluación.
- Para avanzar en esa línea resulta crucial actualizar y precisar el diagnóstico del Programa (se puede tomar como referencia el elaborado por la OCDE), revalorando las dinámicas estatales así como la parte institucional, para que la orientación y estrategias del mismo se apuntalen. Al mismo tiempo, se requiere difundir y compartir los planes y otros instrumentos de planeación diseñados, para que en torno a ellos converjan esfuerzos y recursos que permitan el cumplimiento de objetivos, metas y estrategias. Así mismo, es necesario impulsar la capacitación en términos de planeación para elevar la eficacia y eficiencia del Programa.
- Otra acción relevante consiste en fortalecer la calidad de instrumentos como agendas de innovación, planes rectores, planes de trabajo, Plan Anual de Fortalecimiento, los Diagnósticos y Planes de Desarrollo Rural Sustentable Municipales, Regionales, Distritales y Estatales, valorándolos como contribuciones para la elaboración de planes generales y delinear estrategias integrales del Componente y, si es posible, como insumo para planeación del Programa. Pero más importante, es que esos instrumentos se utilicen realmente

para orientar el funcionamiento y la operación del mismo.

- Finalmente, se requiere revalorar el uso de la MIR, pues puede ser un instrumento muy útil, pero para ello es necesario que se diseñe de manera participativa y que se asuma como herramienta de planeación, apuntando a asignaciones

de presupuestos por resultados. Para ello tiene que haber compromiso de documentarla oportunamente, con indicadores pertinentes apegándose a la metodología del marco lógico y, sobretodo, identificar las indicaciones que deriven del uso de esta herramienta, para mejorar permanentemente la gestión del Programa.

4.2.3 ARTICULACIÓN DE LA OPERACIÓN CON OTROS PROGRAMAS FEDERALES Y ESTATALES.

- Para un programa como el evaluado, que fundamentalmente aporta intangibles, resulta vital su complementariedad con otras iniciativas similares. En esa línea se considera que se deben privilegiar tres tipos de articulaciones, la primera ya expuesta previamente, que consiste en que haya una integración y coordinación efectiva entre los dos Componentes de este Programa considerados en la presente evaluación. En efecto, esta articulación podría potenciar las estrategias del Programa, generando sinergias que permitirían mejorar la orientación de los recursos y, sobre todo, incrementar los impactos entre los beneficiarios.
- Una segunda articulación tiene que fomentarse entre las distintas versiones del Componente DCyER, es decir, entre lo que se hace en concurrencia y lo equivalente en otros programas como el PESA y el PRODEZA, para que sean realmente complementarios y se

conduzcan bajo una misma estrategia. Esto permitiría una mejor atención de la población objetivo así como una mejor gestión del Programa y de sus recursos, con posibilidades de mejorar sus resultados.

- Finalmente, una tercera forma de articulación tiene que darse con los programas que suministran inversiones físicas. Existen en las ROP algunas aperturas a este tipo coordinación, pero son insuficientes y poco influyen en los funcionarios, principalmente de los estados, para favorecer esta sinergia que resultaría fundamental para aprovechar en mayor medida tanto las inversiones físicas como los servicios de los PSP, y elevar así los impactos en las unidades productivas como en las regiones en las cuales se intervenga. Esta articulación se podría terminar de incentivar desde la dictaminación de solicitudes, priorizando las que conlleven apoyos de dos o más programas, previa justificación plena.

4.2.4 ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

- Resulta urgente que las UR correspondientes se encarguen de estimar las poblaciones potencial y objetivo, para lo cual sería pertinente aprovechar

los diagnósticos disponibles, estudios de estratificación de productores, y el estudio de línea de base que realizaron la SAGARPA y la FAO, los cuales

- pueden contribuir a esta función para el Componente DCyER. Para el Componente AIP lo importante es que esa información sea utilizada estratégicamente para los fines del Programa.
- Para avanzar en esta delimitación sería conveniente definir primero la población potencial, lo que implica precisar el problema que busca resolver el Programa; segundo, se deben identificar la magnitud, localización y sectores de población que presentan el problema. Después, para obtener la población objetivo, se tiene que priorizar cuál será la población a atender por el Programa. Además, se recomienda elaborar un documento conceptual para caracterizar a la población objetivo y afinar la táctica para su atención de la mejor manera posible.
 - En este sentido, el SURI tiene potencial para aportar información que auxilie en la caracterización de los beneficiarios atendidos a la fecha y, en esa medida, también coadyuve a delimitar de mejor forma la población objetivo. A la vez, se puede diseñar la forma en que el SURI puede incorporar criterios para identificar a la población prioritaria y los márgenes de cobertura que se podrían alcanzar por ejercicio y en el período que duraría el Programa.
 - De esta forma, la instrumentación del Programa se puede apuntalar, centrar en la población priorizada, elevar los impactos de sus acciones y establecer formas de cobertura apropiadas. A la par, proceder a la paulatina depuración del SURI y, eventualmente, de otras bases de datos relevantes.



4.2.5 SELECCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE APOYO Y ORIENTACIÓN DE LOS RECURSOS

- La SAGARPA ha consolidado un método apropiado para recibir y procesar las solicitudes, sin embargo, todavía no se ha traducido en una mejor focalización y en mayores impactos. Para ello, una recomendación puntual se refiere a que las convocatorias se elaboren con información completa y de fácil comprensión para los beneficiarios. A la par, es preciso que haya una amplia difusión de dichas convocatorias, para asegurar que haya simetría de información entre los beneficiarios potenciales.
 - Por otra parte, el SURI ha mostrado en la actualidad su potencial para calificar las solicitudes, con criterios que fácilmente se pueden adecuar en función de las necesidades de cada estado. Ante ello, resultaría fundamental que dichos criterios se discutan de manera participativa; se definan estatalmente; y que se puedan incorporar al SURI, para que efectivamente se privilegien las solicitudes que puedan generar mayores impactos.
- Además, se mejoraría la transparencia y eficiencia de la gestión, se disminuirían los tiempos y se requeriría menor cantidad de personal operativo, entre otros efectos, pues prácticamente todo este proceso se podría automatizar.
- Para consolidar lo anterior, sería trascendente que la orientación de los recursos del Programa se enfoque a cubrir los criterios de priorización antes señalados y, para ello, se podrían aprovechar los avances logrados por el Programa en cuanto las estrategias territorial, agroempresarial y otras. En ese sentido, sería importante que se utilizaran los diagnósticos distritales, municipales y estatales así como las agendas de innovación, que se han venido elaborando, cruzando la dimensión territorial con la de los SP y, en especial, reforzar la instrumentación de dichas estrategias. Así se podría mejorar la focalización, elevar los impactos y adoptar una clara orientación del Programa hacia resultados.

4.2.6 MONITOREO DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA

- Para avanzar en este tema es necesario que la SAGARPA valore la continuidad del uso de la MIR, ya que en la actualidad es el instrumento para sustentar el monitoreo pero con fallas importantes. En este sentido, se requiere que el diseño de la MIR y de sus principales indicadores de gestión sean elaborados de manera colegiada y exista la convicción de todos los actores respecto a su uso y aprovechamiento oportuno. El sistema de recopilación de variables en el Componente DCyER está parcialmente organizado, se tiene que mejorar y, sobre todo, se tiene que completar en el caso del Componente AIP. Es de especial importancia que los indicadores sean pertinentes y definidos con todo el rigor, para que sean realmente útiles y con procedimientos de estimación factibles.
- De forma complementaria se debe fomentar el uso de la MIR y valorar las señales que derivan del cálculo de los indicadores, lo que en específico permitirá tomar las medidas adecuadas para el cumplimiento de sus metas y, en su caso,

incorporar las acciones correctivas que se impongan. En última instancia, estos instrumentos tomarían toda su dimensión y utilidad si el presupuesto de este

Programa y de otros se efectuara con base en los resultados alcanzados, por lo que se tiene que explorar la posibilidad de que funcione plenamente bajo tal enfoque.

4.2.7 SISTEMAS DE INFORMACIÓN

- El SURI se ha consolidado como sistema de información institucional, al menos desde el punto de vista tecnológico, lo que deriva de las mejoras operadas a lo largo de varios años. Así, el SURI ha superado prácticamente todas las limitantes que se reclamaron en los últimos ejercicios, por ello, la adopción de este sistema requiere que se acompañe de esquemas de difusión y capacitación, adicionales a los que tradicionalmente se implementan, para convencer a todos los operadores –principalmente a los estatales– de las bondades y eficiencia del mismo.
- Eventualmente, se requiere de un sistema de incentivos para que todos los estados

se incorporen al SURI, como lo marca la norma. Las repercusiones serían múltiples, para que todos los operadores compartan niveles de información similares (considerando los niveles de accesibilidad), puedan tomar las decisiones oportunas y pertinentes para mejorar la gestión global del Programa y, de manera especial, sus esquemas de transparencia. La adopción generalizada podría elevar la eficiencia de otros procesos como la selección de solicitudes, el monitoreo y la supervisión, entre otros, propiciando que sus resultados se difundan y se puedan utilizar oportunamente, lo que también coadyuva a la transparencia de la gestión.

4.2.8 SUPERVISIÓN DE LA OPERACIÓN, PERCEPCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS Y SEGUIMIENTO A LOS APOYOS

- En torno a la supervisión se han registrado avances significativos respecto a su conceptualización, los procedimientos que implica a nivel central y en los estados, así como los instrumentos de recopilación de datos. Estos avances son mejorables, sobre todo en cuanto al rigor con el cual se levanta la información, pero la verdadera mejora radica en que la supervisión se lleve a cabo oportunamente, se procesen los datos con celeridad y se pongan a disposición de los tomadores de decisión las evidencias o hallazgos correspondientes. Así se podría incidir en una mayor

eficiencia del Programa, con medidas correctivas oportunas y asertivas. Valdría la pena reflexionar sobre la externalidad de esta actividad.

- De manera complementaria, se debe captar la percepción de los productores, para disponer de otros criterios valiosos sobre el funcionamiento y la operación del Programa. Sobre estos tópicos también hay avances (al menos indirectos, dado que se utilizan para evaluar a los PSP), que se podrían enriquecer si se suma mayor rigor y oportunidad en los métodos y, sobre

todo, que sean realmente utilizables por las instancias correspondientes.

- Para los esquemas de seguimiento de los apoyos se propone entrevistar a beneficiarios de ejercicios previos al de la operación en curso, a fin de que haya transcurrido el período necesario para que puedan emitir una opinión objetiva

sobre el servicio recibido. La obtención de información sobre la percepción se debe delinear de manera distinta para los CSP, con instrumentos orientados a los dirigentes e integrantes de los mismos que dispongan de información, que son los que pueden suministrar opiniones sobre los apoyos recibidos.

4.2.9 TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

- En este caso procede profundizar en los avances logrados, respetando fielmente lo que establece la Ley correspondiente. El uso generalizado del SURI y la adopción de varias mejoras de los procesos antes referidos podría facilitar esta tendencia, que se aprecia inexorable.
- En especial se sugiere que en la página electrónica de la SAGARPA se concentre y mejore la accesibilidad de la normatividad del Programa. A la vez, en las páginas electrónicas, en las oficinas estatales, regionales y municipales de las IE y de las Delegaciones Estatales de la SAGARPA se publiquen la normatividad del Programa,

los criterios de priorización, la relación de folios de solicitudes que se apoyaron y los datos de los contactos para la atención a la ciudadanía (teléfono, correo electrónico, horarios y tiempos de respuesta estimados, entre otros datos relevantes).

- Otra opción accesible para difundir resultados del Programa es destinarle un apartado en la convocatoria del ejercicio presupuestal precedente, como parte de los antecedentes positivos del Programa; o bien, aprovechar los eventos oficiales estatales en los que los funcionarios participan.



BIBLIOGRAFÍA

Alarcón, E. y E. Ruz, 2011. Diseño de una agenda de extensión rural latinoamericana que contribuya a un desarrollo rural inclusivo. Institucionalidad de la extensión rural y las relaciones público-privadas en América Latina. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Cámara de Diputados del H. Congreso, 2012. Ley de Desarrollo Rural. Última Reforma DOF 12-01-2012, México, D.F., 68 pp.

Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, 2007. Programa Especial Concurrente 2007-2012. México, D.F., 129 pp.

CONEVAL, 2007. Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, DOF, 30 de marzo, 11 pp.

CONEVAL-SAGARPA-CIESAS, 2012. Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012.

FAO Sagarpa, 2008. Informe de Evaluación Nacional del Funcionamiento y la Operación del Programa Soporte 2008, México, D.F., 133 pp.

INCA-Rural, 2012. Manual de Procesos y Procedimientos para la Operación de los Centros Estatales de Capacitación y Seguimiento y de la Calidad de los Servicios Profesionales (CECS), ejercicio, 2012.

INCA-Rural y SAGARPA, 2012. Guía Metodológica para la Aplicación de la Estrategia de Desarrollo Empresarial (PSP).

OCDE, 2011. Análisis del Extensionismo Agrícola en México.

Presidencia de la República, 2007. Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012. México, D.F., 323 pp.

Rossi, P.H., y H.E. Freeman, 1989. Evaluación. Un enfoque sistemático para programas sociales. México, D.F.: Trillas.

SHCP. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, 2012. Diario Oficial de la Federación, 2 de diciembre de 2011, México, D.F., 192 pp.

SAGARPA, 2013. Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, DOF 11 de febrero de 2013, México, D.F., 113 pp.

SAGARPA, 2013. Datos Estadísticos. Dirección General de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural, mimeo.

SAGARPA, 2012. Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, DOF el 30 de diciembre de 2011 y reformado el 23 de julio de 2012, México, D.F., 156 pp.

SAGARPA, 2012a. Lineamientos Operativos de la Unidad Técnica Especializada de Proyectos Territoriales, Dirección General de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural y Dirección General de Desarrollo Territorial y Organización Rural, México, D.F., 15 pp. Anexos.

SAGARPA, 2012b. Procedimiento para la Supervisión de los Programas a cargo de la SAGARPA.

SAGARPA, 2011. Lineamientos del Componente de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural. Diario Oficial de la Federación, 31 de marzo de 2011, México, D.F., 10 pp.

SAGARPA, 2011. Procedimiento de Supervisión de los programas a cargo de la SAGARPA 2011. DGPyE, México, D.F., 66 pp.

SAGARPA, 2007. Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012, México, D.F., 96 pp.

SAGARPA, 2001. Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Diario Oficial de la Federación, 7 de diciembre, México, D.F., 68 pp.

SAGARPA-FAO-CEPAL, 2009. Evaluación del Funcionamiento y Operación 2008. Programa Soporte. México, D.F., 133 pp.

SAGARPA-INCA-Rural, 2011. Sistema Nacional de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural. Acciones y Esquemas de Coordinación.

Scriven, M., 1994. Using Student Ratings in Teacher Evaluation. *Evaluation Perspectives*, 4 (1), 1-6S.

Shadish R. W., 1994. Need Based Evaluation: What do you need to know to do Good Evaluation? *Evaluation Practice*, 15 (3), pp. 347-358.

Uvalle, R., 1995. Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México, *Gestión y Estrategia*, 7(23-30) México, D.F., UAM-A. <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/indice.html>

Winchester, L., 2011. Políticas públicas: formulación y evaluación, presentación en el curso: Planificación Estratégica y Políticas Públicas, AECID La Antigua, Guatemala, 3 al 13 de Mayo de 2011.



ANEXOS



ANEXO 1

ACTORES ENTREVISTADOS PARA LA EVALUACIÓN

Oficinas centrales:

NOMBRE	CARGO	INSTITUCIÓN
Dr. Jorge Galo Medina Torres	Director General de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural	SAGARPA
Lic. José Miguel Moto del Hoyo	Director General de Servicios Profesionales para el Desarrollo Rural	SAGARPA
Ing. José Ángel Domínguez Vizcarra	Director General Adjunto de Desarrollo y Difusión	INCA-Rural
Ing. Juan de Dios del Castillo Toledo	Director de Fortalecimiento de la Oferta de Servicios Profesionales	SAGARPA
Lic. Rodrigo Sánchez Arce	Director de Asistencia Técnica	SAGARPA
Luis Villamar Ángulo	Coordinación General de Ganadería	SAGARPA
José Guadalupe Flores Garza	Subsecretaría de Agricultura	SAGARPA

Guerrero:

NOMBRE	CARGO	INSTITUCIÓN
MVZ. Humberto Zapata Añorve	Secretario de Desarrollo Rural	Gobierno estatal
Ing. Carlos Alberto Hernández Sánchez	Delegado	SAGARPA
Ing. Unberto González Quintero	Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural	Delegación de la SAGARPA
Lic. Omar Estrada Bustos	Director General de Apoyos para el Desarrollo Rural	SEDAGRO
Ing. Justino Rodríguez	Coordinador del SENACATRI	INCA-Rural
Dr. Sabás Vázquez Agustín	Coordinador del Centro de Vinculación del CECS	UAG
Ing. José Antonio Morales López	Supervisor agrícola y acuícola, CECS	UAG
Ing. Rufino Bustos Salgado	Supervisor pecuario, CECS	UAG
Ing. Ricardo González Mateos	Supervisor Maíz, CECS	UAG
Ing. Felipe Saldaña Cortes	Gerente de la FP	Independiente
Ing. Emerenciano García Flores	PSP en CSP Mezcal	Independiente
Ing. Pedro Lorenzo García	PSP	Independiente
Sr. Filiberto Saldaña Muñoz	Presidente del Consejo del Mezcal	Independiente
Ing. Carlos Renato Hernández Rodríguez	Gerente del Consejo del Mezcal	Independiente
Sr. Ventura Reyes Urostegui	Representante No Gubernamental del CSP Maíz	Independiente

Sinaloa:

NOMBRE	CARGO	INSTITUCIÓN
Ing. Héctor Sam Ruíz	Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural	Delegación de la SAGARPA
Ing. Ramsés Meza Ponce	Director General	FP
Ing. Justino Rodríguez	Coordinador del SENACATRI	INCA-Rural
Biol. Juan Antonio Pérez Hernández	Director de Integración de Cadenas Productivas	CONAPESCA
Biol. Ma. Del Carmen Santiago López	Subdirectora de Integración de Cadenas Productivas	CONAPESCA
Dr. Fabio Inzunza Castro	Coordinador del Centro de Vinculación del CECS	UAS
MVZ Samuel Castro Camacho	Formador, CECS	UAS
Ing. Tomás Morenos Gallego	Coordinador de la UTE Agrícola	INIFAP
Lic. José Aurelio Mendoza Cinco	Coordinador del SENACATRI	INCA-Rural
Ing. Ricardo González Mateos	Supervisor Maíz, CECS	UAG
Ing. Rogaciano Núñez Pellegrino	Representante No Gubernamental de CSP cítricos	Independiente
Dr. Fernando Félix Niebla	Representante No Gubernamental del CSP Camarón de cultivo	Independiente
Sr. Juan Lugo Esparza	Representante No Gubernamental del CSP caprinos	Independiente
MVZ Hugo López	PSP Pecuario	Independiente
Ing. Roberto Ugalde	PSP Pecuario	Independiente

Baja California:

NOMBRE	CARGO	INSTITUCIÓN
Lic. Salomón Ruíz Silva	Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural	Delegación de la SAGARPA
Ing. Eduardo Zambrano Medrano	Jefe del Programa de Desarrollo Rural	Delegación de la SAGARPA
Lic. Martín Cobos Ochoa	Facilitador estatal de CSP	Delegación de la SAGARPA
Ing. Erika Cáceres	Coordinadora	FP
Lic. Dora Luz Mendoza	Consultora	FP
M. en C. Jorge Anaya Sierra	Coordinador del SENACATRI	INCA-Rural
M. en C. Ángel López López	Coordinador del Centro de Vinculación del CECS	UABC
Ing. Brenda Bautista	Coordinadora Operativa, CECS	UABC
Dr. Ernesto Avelar Lozano	Supervisor Pecuario	UABC
Ing. Gloria Solano Ramos	Directora de Asesoría y Acompañamiento Técnico	SEDAGRO
Ocean. Tania Nassar	Subdelegación de Pesca	SAGARPA

NOMBRE	CARGO	INSTITUCIÓN
Lic. Juan Carlos Lapuente Landero	Representante No Gubernamental del CSP ostión	Independiente
Sr. Vicente Guerrero	Integrante de CSP ostión	Independiente
Lic. Celina Domínguez García	Representante No Gubernamental del CSP abulón	Independiente
Mtro. Luis Andrés González Agraz	Director de acuacultura	Secretaría de Pesca y Acuacultura
Mtro. Juan Antonio Chávez Durón	UTE Pecuaria	INIFAP

Querétaro:

NOMBRE	CARGO	INSTITUCIÓN
Ing. Manuel Valdés Rodríguez	Secretario de Desarrollo Agropecuario	Gobierno Estatal
MVZ Enrique Ceceña Martorell	Subdelegado agropecuario	SAGARPA
Lic. Manuel Hernández Gaytan	Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural	SAGARPA
Ing. Raúl Hernández	Jefe de Programa de Desarrollo Rural	SAGARPA
Ing. León Felipe Ramírez Hernández	Director de Fomento y Desarrollo	SEDAGRO
Ing. Julio César García Yáñez	Gerente	CECA
Biol. Gabriel Carrillo Sánchez	Coordinador del SENACATRI	INCA-Rural
Dr. Manuel Espinosa Pozo	Coordinador del Centro de Innovación y Desarrollo, CECS	ITESM
MVZ Gabriel Rodríguez Islas	Supervisor Pecuario, CECS	ITESM
MVZ Gerardo Martínez Medina	Jefe del DDR 04	SAGARPA
MVZ Alejandro Ugalde Tinoco	Representante No Gubernamental del CSP Porcinos	Independiente
Mtra. Erika Ramírez	PSP	Independiente
Ing. Noé Hernández	PSP	Independiente

ANEXO 2
AVANCE PRESUPUESTAL 2012 DEL COMPONENTE DCYER
(A MARZO DE 2013) (MONTOS EN PESOS)

ENTIDAD FEDERATIVA	CONVENIDO Y/O ASIGNADO			PAGADO	
	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL
Aguascalientes	12,400,000	4,133,333	16,533,333	7,958,111	2,665,103
Baja California	16,000,000	5,333,333	21,333,333	8,268,537	2,314,750
Baja California Sur	5,000,000	1,666,667	6,666,667	3,949,439	-
Campeche	20,360,812	6,786,937	27,147,749	13,054,090	4,351,363
Chiapas	58,900,000	19,633,333	78,533,333	53,300,297	17,794,979
Chihuahua	7,500,000	2,500,000	10,000,000	5,682,750	1,199,750
Coahuila	19,000,000	6,333,333	25,333,333	11,029,611	1,917,064
Colima	10,300,000	3,433,333	13,733,333	5,749,480	1,607,456
Distrito Federal	7,400,000	2,466,667	9,866,667	2,793,579	919,618
Durango	24,600,000	8,200,000	32,800,000	7,650,077	2,275,859
Guanajuato	36,700,000	12,233,333	48,933,333	19,278,524	6,303,887
Guerrero	33,136,982	11,045,660	44,182,642	34,070,013	10,556,343
Hidalgo	32,500,000	10,833,333	43,333,333	25,996,000	8,697,833
Jalisco	39,750,000	13,250,000	53,000,000	39,630,750	10,527,417
México	39,800,000	13,266,667	53,066,667	15,407,733	5,135,911
Michoacán	39,110,999	13,037,000	52,147,999	13,925,722	4,602,284
Morelos	7,500,000	2,500,000	10,000,000	4,606,798	471,140
Nayarit	12,300,000	4,100,000	16,400,000	5,997,318	1,906,000
Nuevo León	18,400,000	6,133,333	24,533,333	3,330,985	1,110,329
Oaxaca	54,100,000	18,033,333	72,133,333	24,840,888	6,383,808
Puebla	42,300,000	14,100,000	56,400,000	21,775,873	6,801,642
Querétaro	18,900,000	6,300,000	25,200,000	18,691,001	6,249,081
Quintana Roo	11,100,000	3,700,000	14,800,000	9,855,324	120,000
San Luis Potosí	23,350,500	7,783,500	31,134,000	11,959,598	2,549,880
Sinaloa	23,400,000	7,800,000	31,200,000	12,077,528	1,890,680
Sonora	14,122,500	4,707,500	18,830,000	8,818,966	272,040
Tabasco	27,000,000	9,000,000	36,000,000	23,810,280	7,958,310
Tamaulipas	32,800,000	10,933,333	43,733,333	15,625,614	5,208,538
Tlaxcala	13,700,000	4,566,666	18,266,666	8,877,150	2,959,050
Veracruz	66,400,000	22,133,333	88,533,333	3,458,000	1,114,982
Yucatán	23,250,000	7,750,000	31,000,000	8,863,015	360,480
Zacatecas	10,500,000	3,500,000	14,000,000	4,906,925	1,459,402
Total	801,581,793	267,193,927	1,068,775,720	455,239,974	127,684,978

Fuente: Delegaciones Estatales de la SAGARPA a través del informe electrónico remitido en forma quincenal.

AVANCE PRESUPUESTAL 2012 DEL COMPONENTE DCYER (A MARZO DE 2013) (MONTOS EN PESOS) (CONT.)

ENTIDAD FEDERATIVA	PAGADO	PORCENTAJE DE AVANCE VS RADICADO		% TOTAL DE AVANCE PAGADO VS CONVENIDO
	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	
Aguascalientes	10,623,214	64.40	64.50	64.20
Baja California	10,583,287	51.80	43.40	49.60
Baja California Sur	3,949,439	79.00	0.00	59.20
Campeche	17,405,453	64.30	64.10	64.10
Chiapas	71,095,276	90.80	90.60	90.50
Chihuahua	6,882,500	76.00	100.30	68.80
Coahuila	12,946,675	60.00	60.50	51.10
Colima	7,356,936	68.30	99.60	53.60
Distrito Federal	3,713,196	40.20	39.70	37.60
Durango	9,925,936	60.00	53.50	30.30
Guanajuato	25,582,411	52.70	51.50	52.30
Guerrero	44,626,356	100.00	92.70	101.00
Hidalgo	34,693,834	80.20	80.30	80.10
Jalisco	50,158,167	100.0	100.00	94.60
México	20,543,644	38.70	38.70	38.70
Michoacán	18,528,006	62.80	62.10	35.50
Morelos	5,077,938	61.60	18.80	50.80
Nayarit	7,903,318	48.90	63.50	48.20
Nuevo León	4,441,314	48.50	48.50	18.10
Oaxaca	31,224,696	46.00	35.40	43.30
Puebla	28,577,515	48.90	45.80	50.70
Querétaro	24,940,082	100.00	100.00	99.00
Quintana Roo	9,975,324	88.80	64.00	67.40
San Luis Potosí	14,509,478	51.40	32.90	46.60
Sinaloa	13,968,208	51.60	24.20	44.80
Sonora	9,091,005	62.60	34.70	48.30
Tabasco	31,768,590	100.00	99.90	88.20
Tamaulipas	20,834,152	47.80	47.60	47.60
Tlaxcala	11,836,200	65.00	64.80	64.80
Veracruz	4,572,982	100.00	100.00	5.20
Yucatán	9,223,495	47.60	100.00	29.70
Zacatecas	6,366,326	43.60	82.40	45.50
Total	582,924,952	66.00	62.50	54.50

ANEXO 3

AVANCE FINANCIERO DEL PRESUPUESTO 2012 DEL COMPONENTE AIP (A MARZO DE 2013) (MONTOS EN PESOS)

ENTIDAD FEDERATIVA	CONVENIDO Y/O ASIGNADO			PAGADO	
	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL
Aguascalientes	6,500,000	2,166,667	8,666,667	5,607,597	1,873,537
Baja California	600,000	200,000	800,000	538,779	179,593
Baja California Sur	200,000	66,667	266,667	200,000	
Campeche	500,000	166,667	666,667	250,703	83,567
Chiapas	2,700,000	900,000	3,600,000	2,570,398	856,799
Chihuahua	4,350,000	1,450,000	5,800,000	1,994,013	1,396,709
Coahuila	200,000	66,667	266,667	0	0
Colima	900,000	300,000	1,200,000	2,469,775	875,288
Distrito Federal	700,000	233,333	933,333	571,633	189,589
Durango	700,000	233,333	933,333	331,616	110,538
Guanajuato	4,500,000	1,500,000	6,000,000	3,232,638	427,692
Guerrero	4,163,018	1,387,673	5,550,691	2,955,988	965,712
Hidalgo	1,100,000	366,667	1,466,667	1,096,700	366,667
Jalisco	525,000	175,000	700,000	523,425	70,218
México	2,800,000	933,333	3,733,333	2,800,000	933,333
Michoacán	5,589,001	1,863,000	7,452,001	2,559,901	831,530
Morelos	200,000	66,667	266,667	189,710	
Nayarit	1,600,000	533,333	2,133,333	1,017,600	336,725
Nuevo León	200,000	6,667	266,667		
Oaxaca	5,500,000	1,833,333	7,333,333	1,123,752	374,585
Puebla	3,400,000	1,133,333	4,533,333	3,151,918	1,050,639
Querétaro	200,000	66,667	266,667	88,341	29,536
Quintana Roo	600,000	200,000	800,000	327,686	
San Luis Potosí	1,300,000	433,333	1,733,333	306,166	134,423
Sinaloa	2,100,000	700,000	2,800,000	1,201,487	64,824
Sonora	900,000	300,000	1,200,000	897,300	250,000
Tabasco	1,300,000	433,333	1,733,333	1,296,100	433,333
Tamaulipas	4,700,000	1,566,667	6,266,667	4,685,900	1,561,967
Tlaxcala	200,000	66,667	266,667	99,999	33,333
Veracruz	6,800,000	2,266,667	9,066,667	357,532	92,468
Yucatán	750,000	250,000	1,000,000	229,527	
Zacatecas	900,000	300,000	1,200,000	341,282	
Total	66,677,019	22,225,674	88,902,693	43,017,466	13,522,605

Fuente: Delegaciones Estatales de la SAGARPA a través del informe electrónico remitido en forma quincenal.

AVANCE FINANCIERO DEL PRESUPUESTO 2012 DEL COMPONENTE AIP (A MARZO DE 2013) (MONTOS EN PESOS) (CONT.)

ENTIDAD FEDERATIVA	PAGADO	PORCENTAJE DE AVANCE VS RADICADO		% TOTAL DE AVANCE PAGADO VS CONVENIDO
	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	
Aguascalientes	7,481,134	86.50	86.50	86.30
Baja California	718,372	90.10	89.80	89.80
Baja California Sur	200,000	100.00	0.00	75.00
Campeche	334,270	50.30	50.10	50.10
Chiapas	3,427,197	95.50	95.20	95.20
Chihuahua	3,390,721	460	97.10	58.50
Coahuila	0	0.00	0.00	0.00
Colima	3,345,063	89.00	95.70	278.80
Distrito Federal	761,222	100.00	99.20	81.60
Durango	442,154	47.40	47.40	47.40
Guanajuato	3,660,330	72.00	28.50	61.00
Guerrero	3,921,700	94.80	92.60	70.60
Hidalgo	1,463,367	100.00	100.00	99.80
Jalisco	593,643	100.00	100.00	84.80
México	3,733,333	100.00	100.00	100.00
Michoacán	3,391,431	65.30	63.50	45.50
Morelos	189,710	95.10	0.00	71.10
Nayarit	1,354,325	63.80	64.00	63.50
Nuevo León		0.00	0.00	0.00
Oaxaca	1,498,337	20.50	20.40	20.40
Puebla	4,202,558	93.00	93.00	92.70
Querétaro	117,877	100.00	100.00	44.20
Quintana Roo	327,686	54.60	0.00	41.00
San Luis Potosí	440,589	23.60	31.10	25.40
Sinaloa	1,266,311	57.20	9.30	45.20
Sonora	1,147,300	100.00	100.00	95.60
Tabasco	1,729,433	100.00	100.00	99.80
Tamaulipas	6,247,867	100.00	99.70	99.70
Tlaxcala	133,332	50.10	50.00	50.00
Veracruz	450,000	79.40	61.60	5.00
Yucatán	229,527	16.30	0.00	23.00
Zacatecas	341,282	260	0.00	28.40
Total	56,540,071	71.70	72.4	63.60

ANEXO 4

EJEMPLOS DE PROGRAMAS FEDERALES QUE PRESENTAN COMPLEMENTARIEDAD, DUPLICIDAD O CONTRAPOSICIÓN CON EL PDCITYER

ENTIDAD RESPONSABLE	NOMBRE DEL PROGRAMA	TIPO DE RELACIÓN
SAGARPA	Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario PROCAMPO para Vivir Mejor Componente Diesel Agropecuario/Modernización de la Maquinaria Agropecuaria	Complementariedad
	Programa de Prevención y Manejo de Riesgos Componente Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización	Complementariedad
	Programa de Prevención y Manejo de Riesgos Componente Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero	Complementariedad
	Programa de Prevención y Manejo de Riesgos Componente Garantías	Complementariedad
	Programa de Prevención y Manejo de Riesgos Fondo para la Inducción de Inversión en Localidades de Media, Alta y Muy Alta Marginación	Complementariedad
	Proyectos Estratégicos Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria	Complementariedad*
	Proyectos Estratégicos Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol	Complementariedad
	Proyectos Estratégicos Trópico Húmedo	Complementariedad
	Desarrollo de las Zonas Áridas	Complementariedad*
Secretaría de Economía	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad	Complementariedad
	Programa del Fondo de Micro Financiamiento a Mujeres Rurales	Complementariedad
	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	Complementariedad
Secretaría de Desarrollo Social	Programa de Opciones Productivas	Complementariedad
	Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias	Complementariedad
	Programa 3x1 para Migrantes	Complementariedad
Comisión Nacional del Agua	Programa de Rehabilitación, Modernización y Equipamiento de Distritos de Riego	Complementariedad
Secretaría de Desarrollo Agrícola, Territorial y Urbano (antes SRA)	Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en núcleos agrarios	Complementariedad
	Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	Complementariedad
	Programa de la Mujer en el Sector Agrario	Complementariedad
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena	Complementariedad
	Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas	Complementariedad

ENTIDAD RESPONSABLE	NOMBRE DEL PROGRAMA	TIPO DE RELACIÓN
Financiera Rural	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
Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura	Programa que canaliza Apoyos para el Fomento a los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural a través de los fideicomisos que integran FIRA	Complementariedad
Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural	Programa de Capital de Riesgo para Acopio, Comercialización y Transformación	Complementariedad

* La complementariedad existe aunque se da en la modalidad de ejecución directa.

ANEXO 5

MIR DEL PDCITYER 2012

NIVEL OBJETIVO	RESUMEN NARRATIVO	NOMBRE DEL INDICADOR	MÉTODO DE CÁLCULO	FRECUENCIA DE MEDICIÓN	META 2011 (%)	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
Fin	Contribuir al incremento de los ingresos de los productores rurales y pesqueros, provenientes de sus actividades económicas, mediante un aumento de sus capacidades generadas por estudios y acciones de investigación, asistencia técnica, capacitación y extensionismo en forma individual u organizada.	Tasa de variación del ingreso neto real de los productores rurales y pesqueros proveniente de sus actividades económicas.	$[(\text{Ingreso neto real de los productores rurales y pesqueros en el año } t_0+i / \text{Ingreso neto real de los productores rurales y pesqueros en el año } t_0)-1] * 100$	Triannual	5	Base de datos de la Encuesta a Beneficiarios del Sector Rural y Pesquero a nivel Nacional, Línea Base del Programa, 2008. Segundo levantamiento a nivel Nacional, encuesta a Productores del Sector Rural y Pesquero, 2011.
Propósito	Productores rurales y pesqueros cuentan con mejores capacidades y aplican las innovaciones tecnológicas a sus procesos productivos.	Porcentaje de productores rurales y pesqueros que cuentan con mejores capacidades y aplican las innovaciones tecnológicas a sus procesos productivos.	$[(\text{Productores rurales y pesqueros que cuentan con mejores capacidades y aplican las innovaciones tecnológicas en sus procesos productivos} / \text{Total de productores beneficiarios}) * 100$	Annual	72.6	Informe de avance de los CECS. Registros Internos Administrativos, Sistema de Información de las FP.
Componentes	C.1.-Productores rurales y pesqueros que aplican las capacidades promovidas por los servicios de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural.	Porcentaje de beneficiarios que aplican las capacidades promovidas por los servicios de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural.	$(\text{No. de Beneficiarios que aplican las capacidades promovidas por los servicios de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural.}) / (\text{Total de beneficiarios de los servicios de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural.}) * 100$	Annual	72	Informe de avance de los CECS e Informes Trimestrales de Cuenta Pública.
	C.2.- Innovaciones Desarrolladas para la competitividad y sustentabilidad del sector agroalimentario.	Porcentaje de Proyectos de Investigación, validación y Transferencia de Tecnología, alineados a la Agenda de Innovación respecto al total de proyectos apoyados.	$(\text{Número de Proyectos de investigación, validación y transferencia de tecnología alineados a la Agenda de Innovación apoyados} / \text{Número total de Proyectos de Investigación, validación y Transferencia de Tecnología Apoyados}) * 100$	Annual	79.79	Sistema de Información de las FP. Planes Rectores de los SP.

NIVEL OBJETIVO	RESUMEN NARRATIVO	NOMBRE DEL INDICADOR	MÉTODO DE CÁLCULO	FRECUENCIA DE MEDICIÓN	META 2011 (%)	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
Componentes	C.3.- Apoyos para Acciones de fortalecimiento de las Organizaciones Sociales y de los CSP que operan con Plan de Trabajo y un Plan Rector, respectivamente.	Porcentaje de organizaciones sociales fortalecidas con Plan de Trabajo.	(Organizaciones sociales fortalecidas con planes de trabajo apoyados) / (Organizaciones sociales recibidas)*100	Anual	30	Convenios de Coordinación suscritos y sus anexos técnicos, Actas de Cierres de Finiquito y Planes Trabajo de las Organizaciones y Base de datos con Información de las Organizaciones Sociales, SURI.
		Porcentaje de CSP nacionales operando con planes rectores	(CSP nacionales operando con plan rector) / (Comités Nacionales existentes)*100	Anual	97.8	Convenios, Concentrado de informes, Planes Rectores, Planes Anuales de Fortalecimiento
		Porcentaje de CSP estatales operando con planes rectores	(CSP estatales operando con plan rector) / (Comités Estatales existentes)*100	Anual	90.1	Convenios, Concentrado de informes, Planes Rectores, Planes Anuales de Fortalecimiento
	C.4.- Productores rurales y pesqueros de zonas marginadas que aplican las capacidades promovidas por los servicios de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural que permiten mejorar la seguridad alimentaria.	Porcentaje de beneficiarios de zonas marginadas que aplican las capacidades promovidas por los servicios de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural.	(No. de Beneficiarios de zonas marginadas que aplican las capacidades promovidas por los servicios de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural) / (Total de beneficiarios de zonas marginadas de los servicios de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural)*100	Anual	80	Informe de avance de los CECS.
Actividades Específicas Componente 1	1.1. Evaluación de la satisfacción de los beneficiarios con los servicios de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural.	Porcentaje de beneficiarios que están satisfechos con la asistencia técnica y capacitación o extensionismo rural recibida.	(Beneficiarios satisfechos con la asistencia técnica y capacitación o extensionismo rural recibida) / (total de beneficiarios de los servicios de asistencia técnica y capacitación o extensionismo rural)*100	Anual	82	Informe de avance de los CECS e Informes Trimestrales de Cuenta Pública.
	1.2.- Entrega de apoyos para la contratación de servicios de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural que corresponden a las prioridades de los planes y proyectos de desarrollo territorial, de los sistemas producto y de las agendas de innovación.	Porcentaje de apoyos de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural que corresponden a las prioridades de los planes y proyectos de desarrollo territorial, de los sistemas producto y de las agendas de innovación.	(Monto de apoyos de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural que corresponden a las prioridades de los planes y proyectos de desarrollo territorial, de los sistemas producto y de las agendas de innovación/Total de apoyos de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural)*100	Anual	75	Registros Internos Administrativos. Informe de avance de metas.
	1.3.- Entrega de apoyos para la contratación de prestadores de servicios profesionales de redes acreditadas para proporcionar servicios de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural.	Porcentaje de apoyos de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural destinados a la contratación de PSP de redes acreditadas.	(Monto de apoyos de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural destinados a la contratación de PSP de redes acreditadas/Total de apoyos de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural)*100	Anual	62	Registros Internos Administrativos. Informe de avance de metas

NIVEL OBJETIVO	RESUMEN NARRATIVO	NOMBRE DEL INDICADOR	MÉTODO DE CÁLCULO	FRECUENCIA DE MEDICIÓN	META 2011 (%)	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
Actividades Específicas Componente 3	3.1 Verificación en la ejecución del Plan de Trabajo de las organizaciones apoyadas.	Porcentaje de visitas y acciones de verificación y seguimiento realizadas a las Organizaciones Sociales Apoyadas	(Número de visitas y acciones de verificación y seguimiento realizadas / Número total de Organizaciones sociales apoyadas)*100	Anual	70	Controles Internos
	3.2 Otorgamiento de apoyos para la elaboración de planes (plan rector o plan anual) para cada CSP.	Porcentaje de CSP que elabora o actualiza su plan rector.	(Número de CSP apoyados / Número total de CSP)*100	Anual	75.6	Convenios de concertación y finiquitos. Planes rectores elaborados o actualizados
	3.3 Otorgamiento de apoyos para acciones de gerencia y gestión técnica.	Porcentaje de CSP que recibieron apoyos económicos para comunicación, equipamiento y gastos inherentes a la Ejecución del Plan de Trabajo.	(Número de CSP que recibieron apoyos económicos para comunicación, equipamiento y Gastos Inherentes a la Ejecución del Plan de Trabajo/ Número total de CSP apoyados)* 100	Anual	86.7	Planes rectores, Planes Anuales de Fortalecimiento. Convenios de concertación, finiquitos e informe de actividades de cada Comité.
	3.4 Otorgamientos de apoyos económicos a los CSP para la comunicación, equipamiento y gastos inherentes a la ejecución del Plan de Trabajo.	Porcentaje de CSP que recibieron apoyos económicos para difusión equipamiento y operación.	(Número de CSP que recibieron apoyos económicos para difusión equipamiento y operación/ Número total de CSP apoyados)* 100	Anual	86.67	Convenios de concertación y finiquitos, e informe de actividades de cada Comité.
Actividades Específicas Componente 4	4.1 Evaluación de la satisfacción de los beneficiarios con los servicios de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural en zonas marginadas	Porcentaje de beneficiarios de zonas marginadas que están satisfechos con la asistencia técnica y capacitación o extensionismo rural recibida.	(Porcentaje de beneficiarios de zonas marginadas satisfechos con la asistencia técnica y capacitación o extensionismo rural recibida)/(total de beneficiarios de zonas marginadas con los servicios de asistencia técnica y capacitación o extensionismo rural)*100	Anual	70	Informe de avance de los CECS.
	4.2 Entrega de apoyos para la contratación de servicios de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural en zonas marginadas que corresponden a las prioridades de los planes y proyectos de desarrollo territorial.	Porcentaje de apoyos de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural en zonas marginadas que corresponden a las prioridades de los planes y proyectos estatales y municipales de desarrollo territorial, así como a la Estrategia de Intervención y la Matriz de Planificación Microregional elaboradas por las ADR.	(Monto de apoyos de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural en zonas marginadas que corresponden a las prioridades de los planes y proyectos estatales y municipales de desarrollo territorial, así como de la Estrategia de Intervención y la Matriz de Planificación Microregional elaboradas por las ADR /Total de apoyos de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural en zonas marginadas)*100	Anual	90	Informe de avance de los CECS.

Fuente: SAGARPA, 2012.

ANEXO 6
DIAGRAMA DE FLUJO DE LAS SOLICITUDES DE APOYO

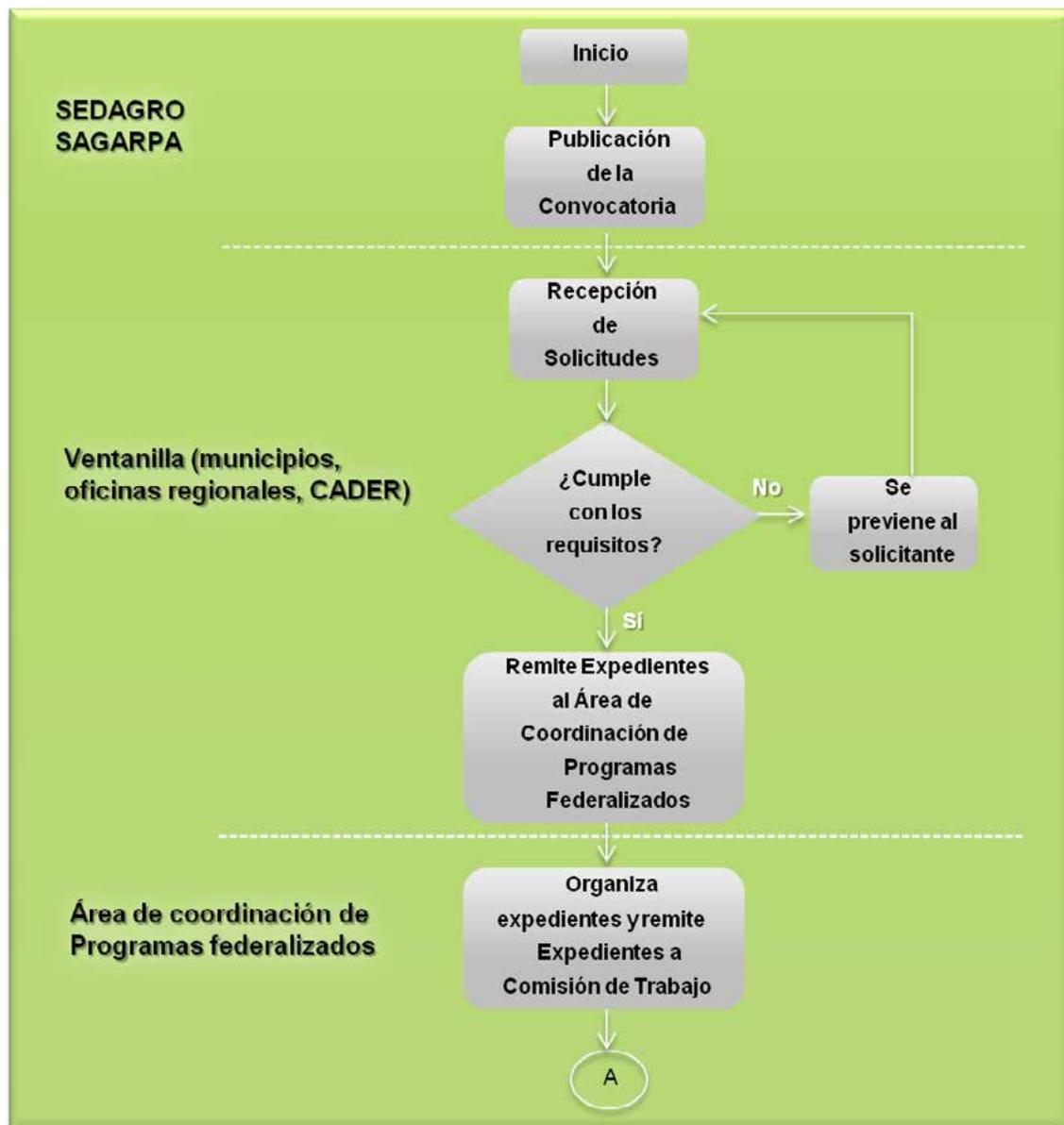
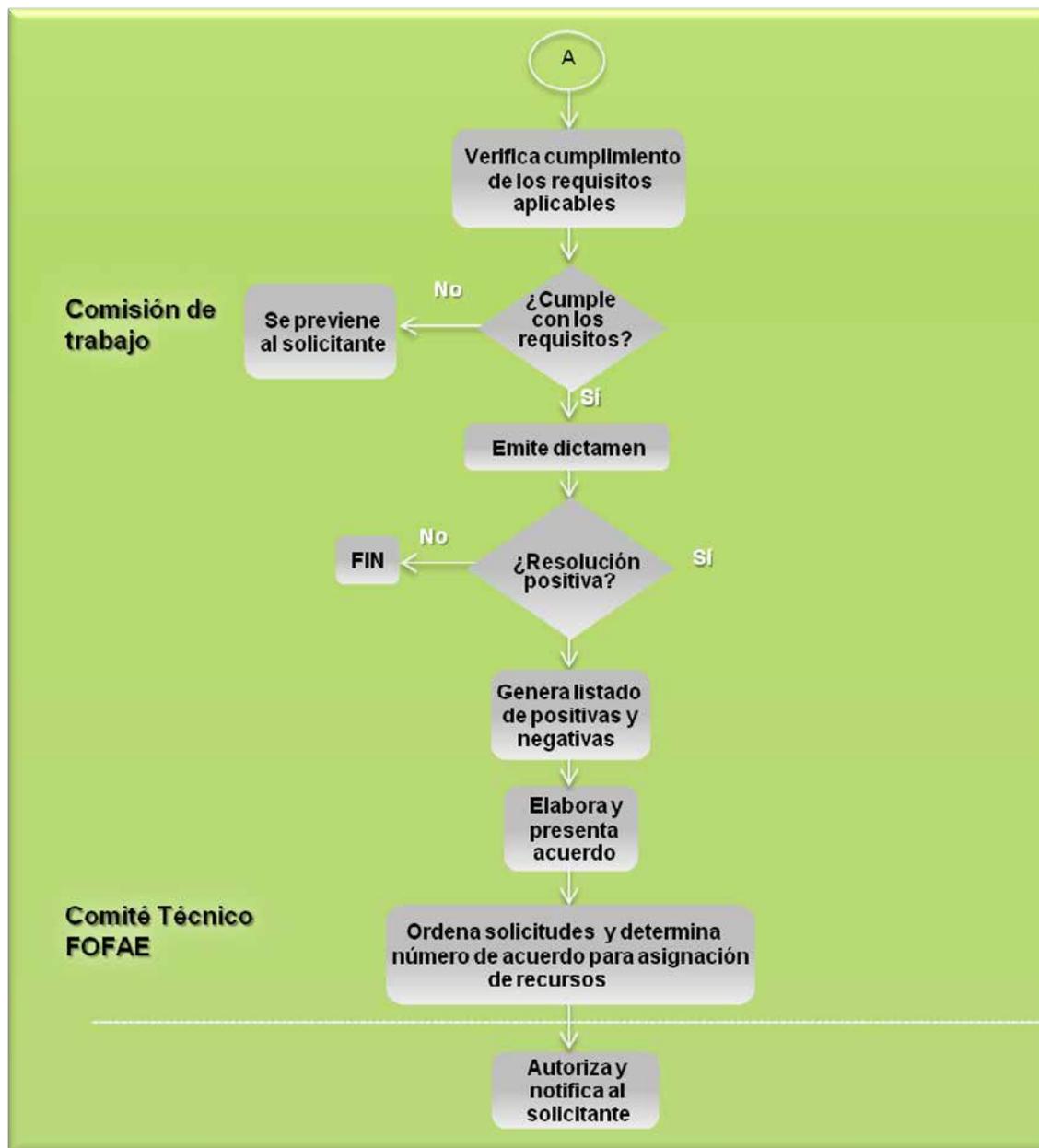


DIAGRAMA DE FLUJO DE LAS SOLICITUDES DE APOYO (CONT.)



Fuente: Elaboración propia con base en ROP, 2012, Anexo III.

ANEXO 7

DATOS COMPLEMENTARIOS A LA BASE DE DATOS SOBRE LA PERCEPCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS Y EL SEGUIMIENTO A LOS APOYOS DEL PDCITYER, 2011¹⁴

Figura 1. Tamaño de la muestra en el Componente DCyER (Porcentaje) (n=639)

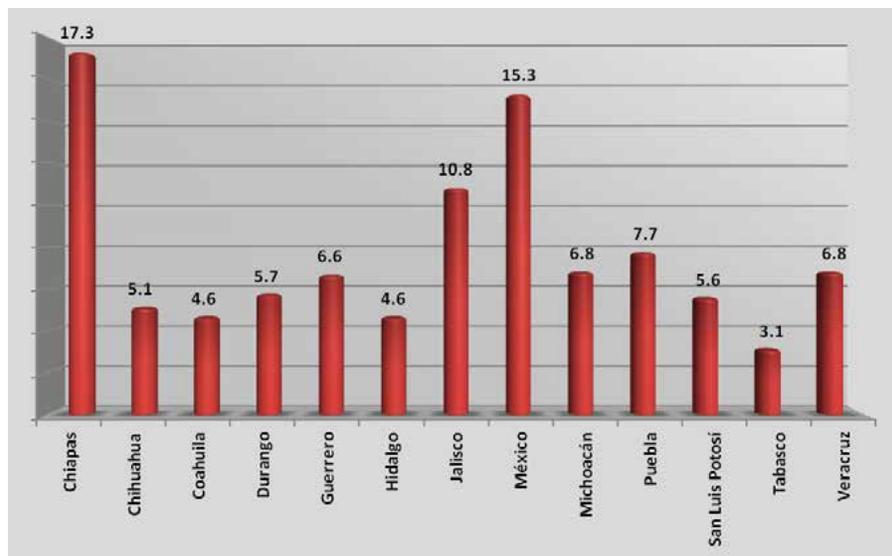
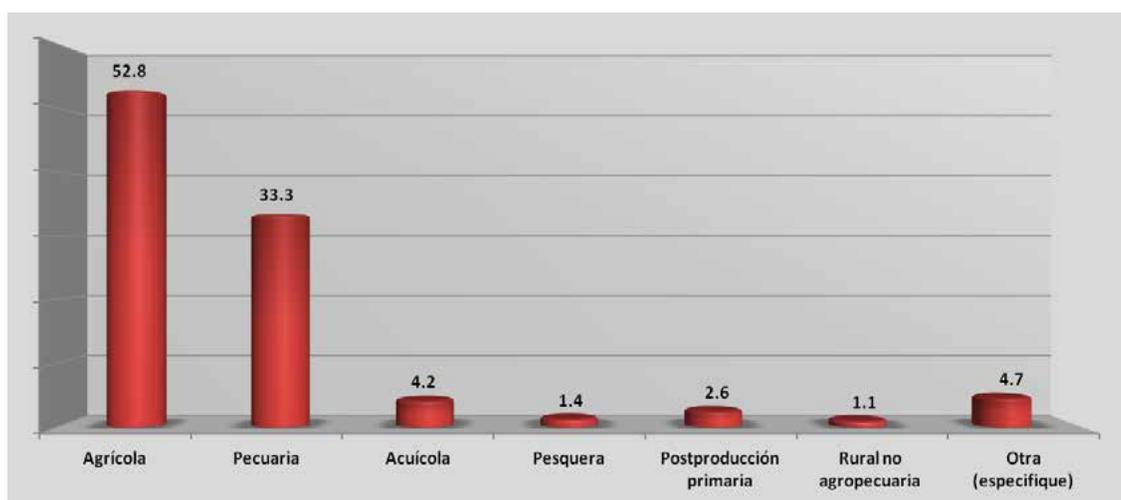


Figura 2. Actividad económica en la que se aprovechó el servicio o apoyo recibido (Porcentaje)



14. Para todas las figuras de este anexo la fuente es: FAO, 2013, a partir de la Encuesta a Beneficiarios 2011.

Figura 3. Tiempo entre entrega de solicitud en la ventanilla y la notificación sobre dictamen de solicitud (Porcentaje)

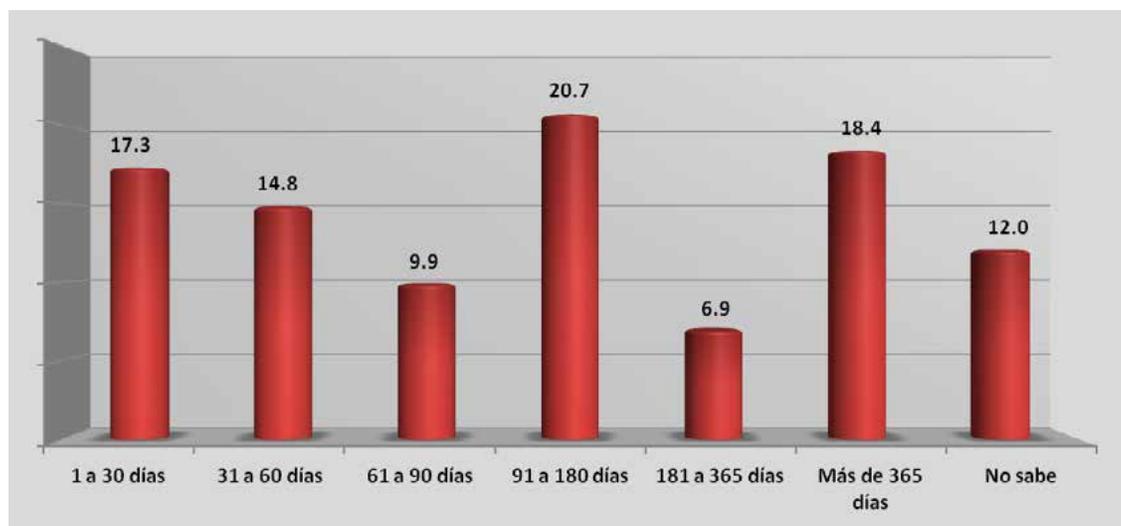


Figura 4. Tiempo entre la recepción de la notificación del dictamen de su solicitud y la recepción del apoyo del Componente DCyER (Porcentaje)

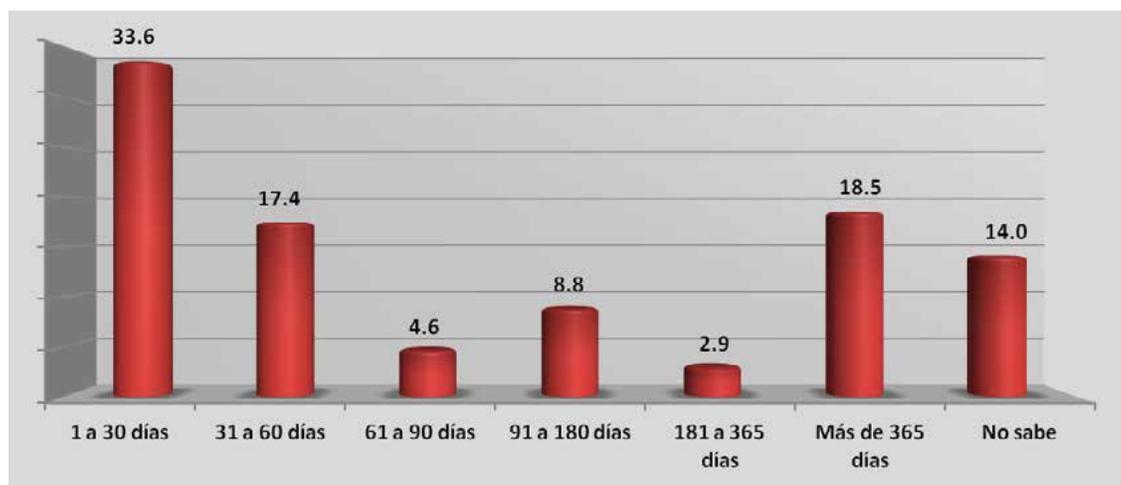


Figura 5. Recepción oportuna del apoyo respecto a los tiempos establecidos en la normatividad del Programa (Porcentaje)

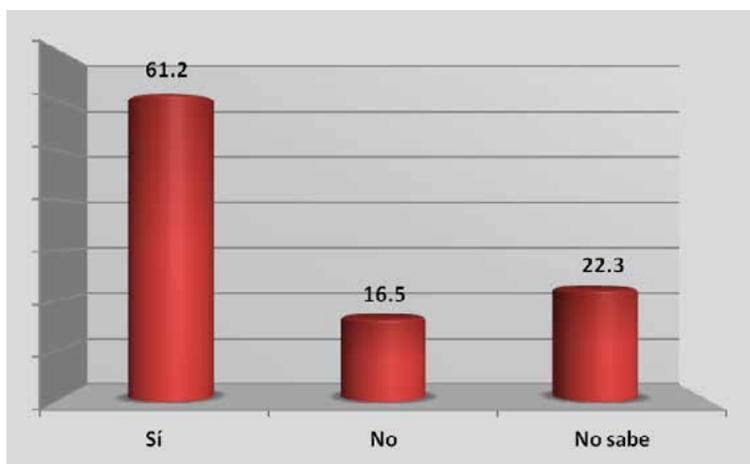


Figura 6. Dificultades encontradas en los trámites del circuito operativo del Programa (Porcentaje)

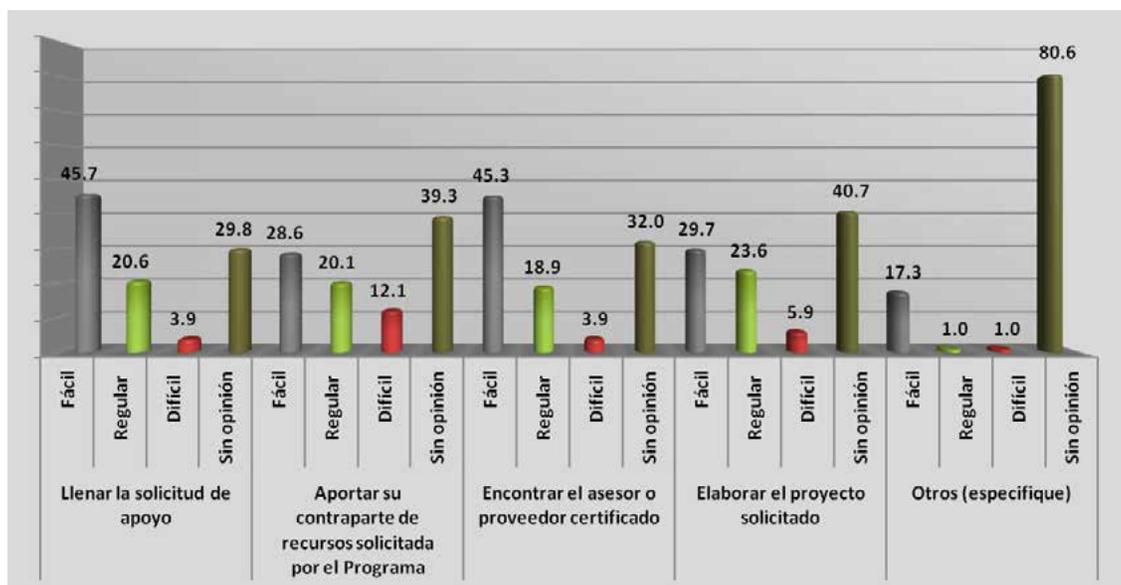


Figura 7. Trato del personal amable y eficiente en la ventanilla y/o en alguna otra oficina de las instancias operativas del Programa (Porcentaje)

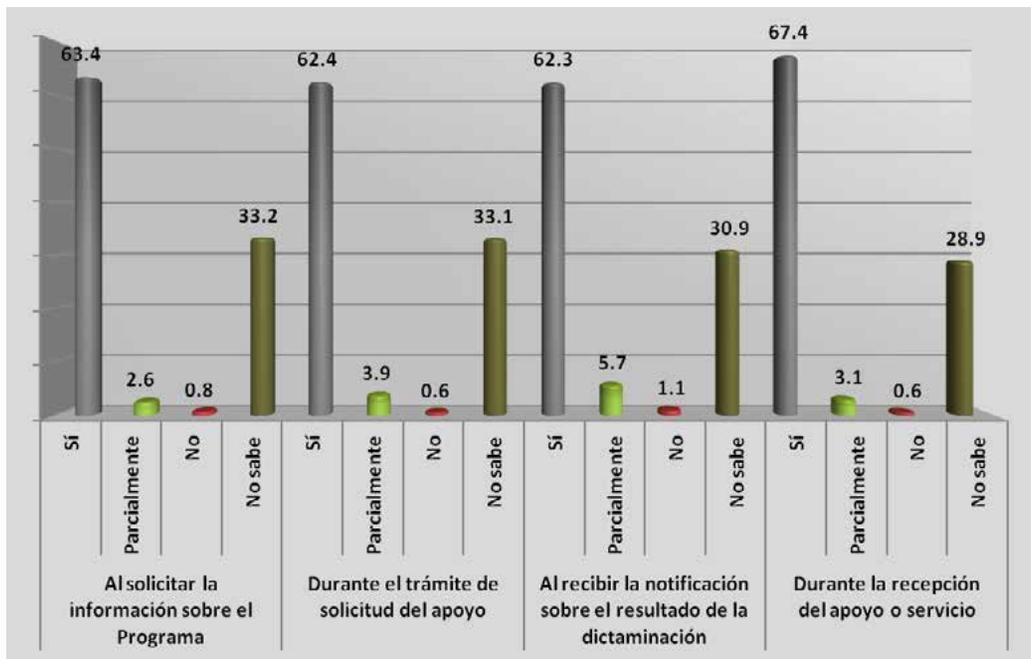


Figura 8. Problemáticas observadas al tramitar el apoyo del Componente DCyER (Porcentaje)

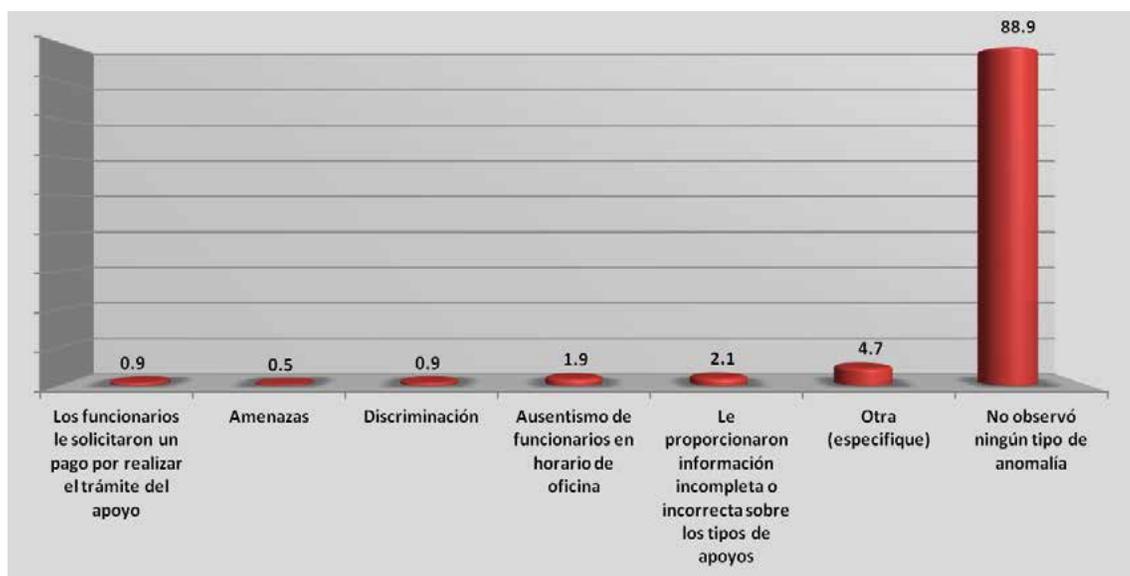


Figura 9. El apoyo o servicio recibido corresponde a las características técnicas de lo solicitado al Programa (Porcentaje)

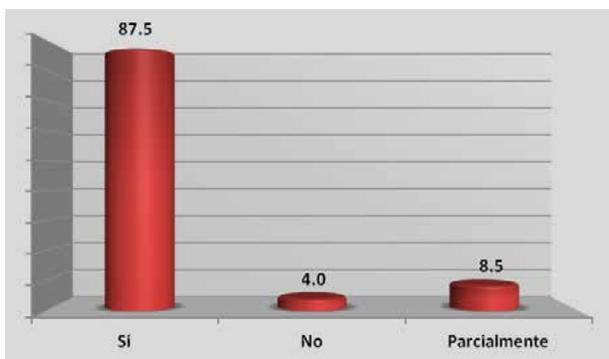
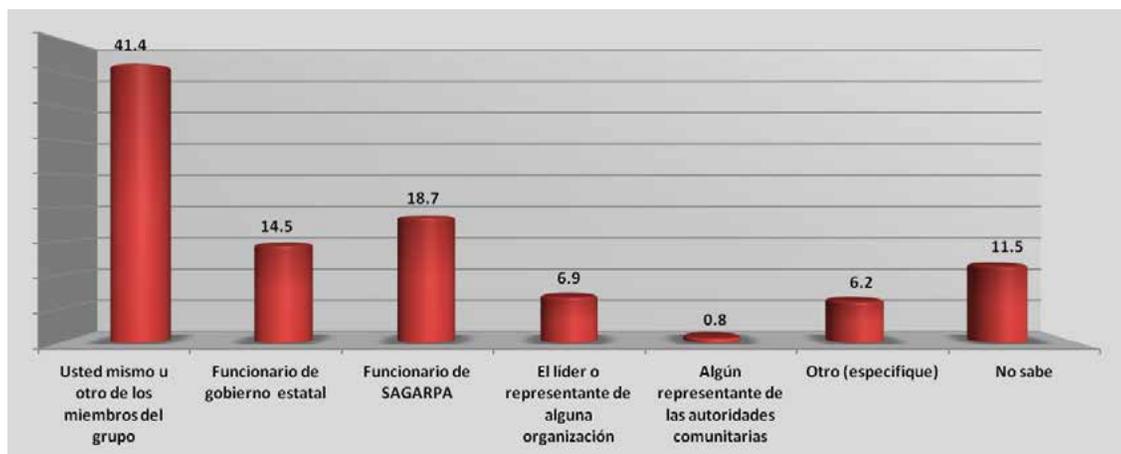


Figura 10. Persona que seleccionó al PSP del Componente DCyER (Porcentaje)



ANEXO 8

DATOS COMPLEMENTARIOS A LA BASE DE DATOS SOBRE EL SEGUIMIENTO A LOS APOYOS DEL PDCITYER, 2011¹⁵

Figura 1. Tamaño de la muestra en el Componente AIP (Porcentaje) (n=164)

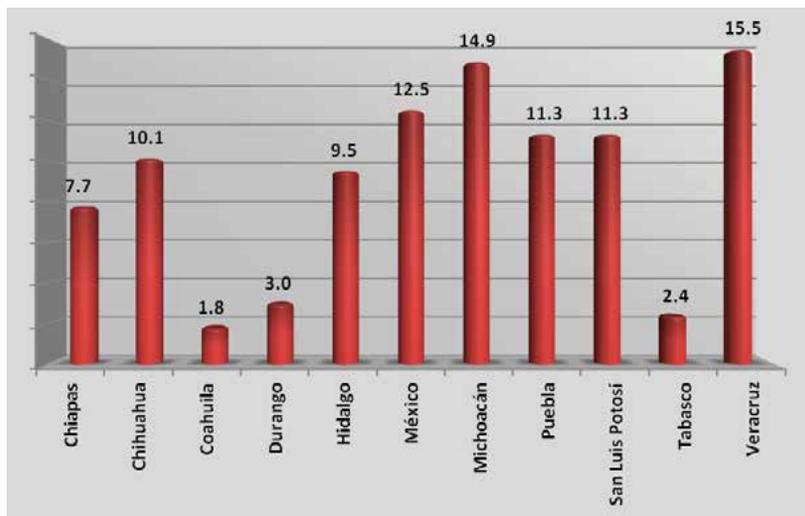
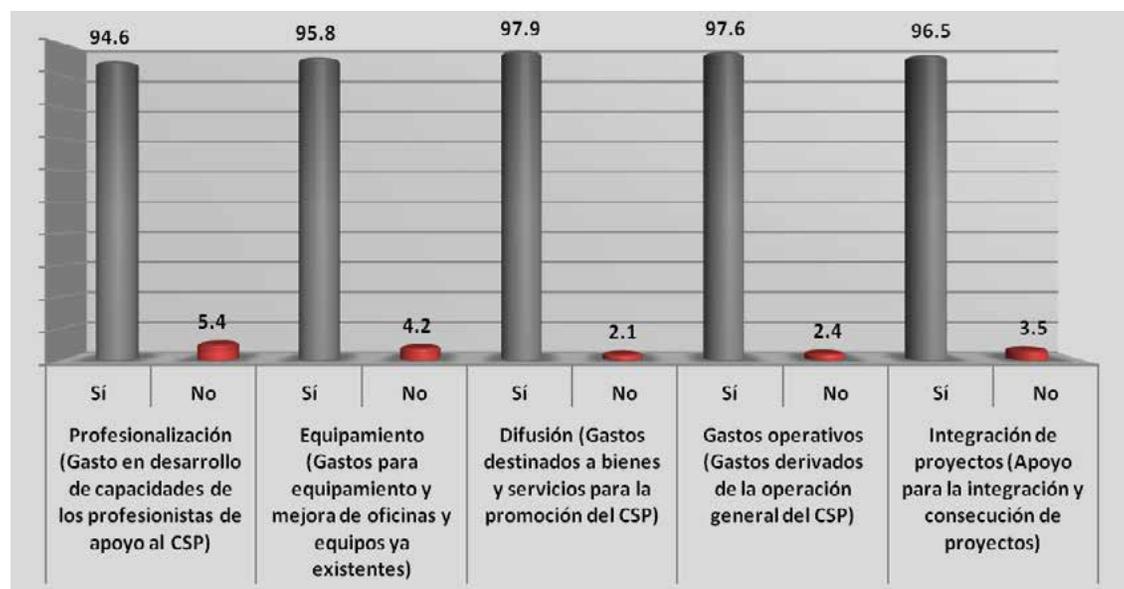


Figura 2. Recepción del apoyo solicitado al Programa (Porcentaje)



15. Para todas las figuras de este anexo la fuente es: FAO, 2013, a partir de la Encuesta a Beneficiarios 2011.

Figura 3. Persona que realizó la solicitud de apoyo al Componente AIP (Porcentaje)

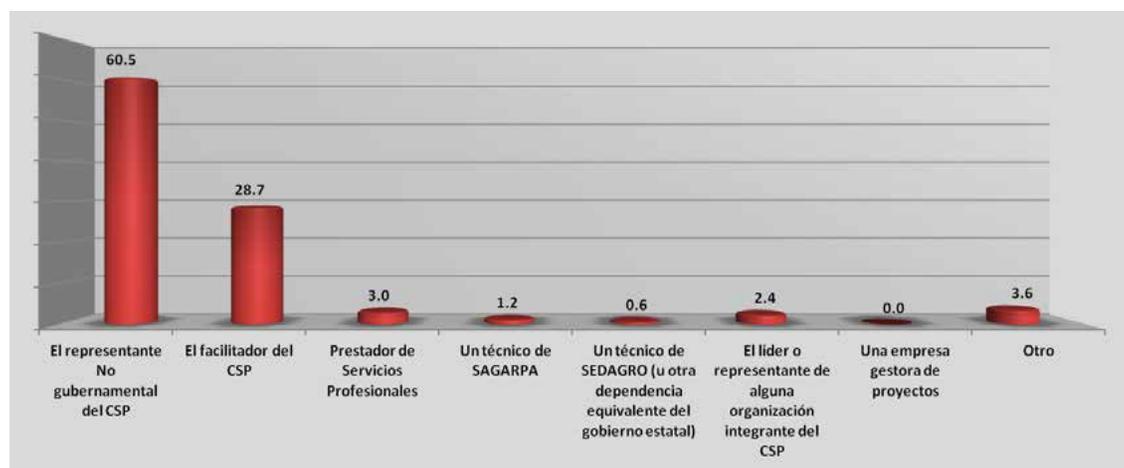


Figura 4. Tiempo entre entrega de solicitud en la ventanilla y la notificación sobre dictamen de solicitud (Porcentaje)

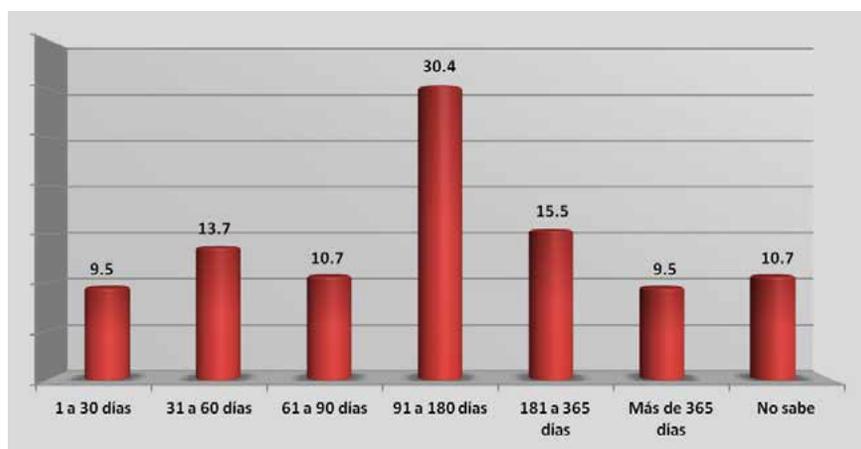


Figura 5. Tiempo entre la recepción de la notificación del dictamen de la solicitud y la recepción del apoyo del Componente AIP (Porcentaje)

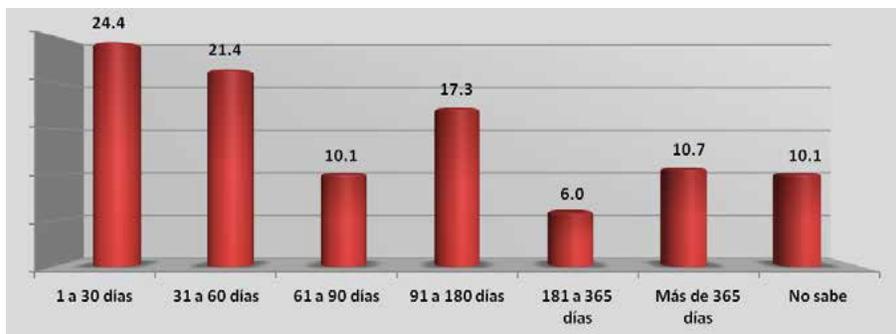


Figura 6. Oportunidad del apoyo respecto a la normatividad del Programa (Porcentaje)

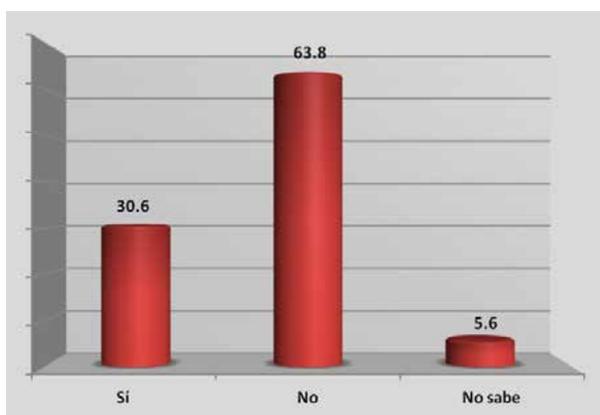


Figura 7. Oportunidad del apoyo de acuerdo a las necesidades del CSP, para cumplir las metas del Plan Rector y/o del Plan de Actividades Anual (Porcentaje)

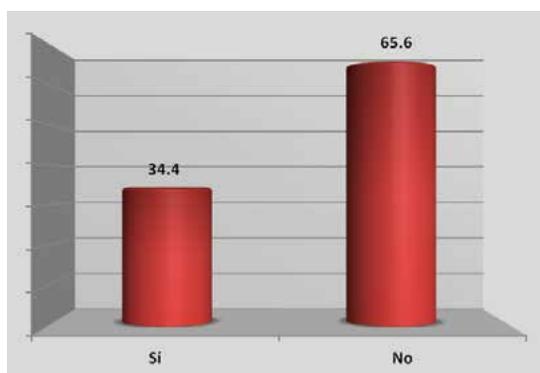


Figura 8. Calificación del apoyo recibido (Porcentaje)

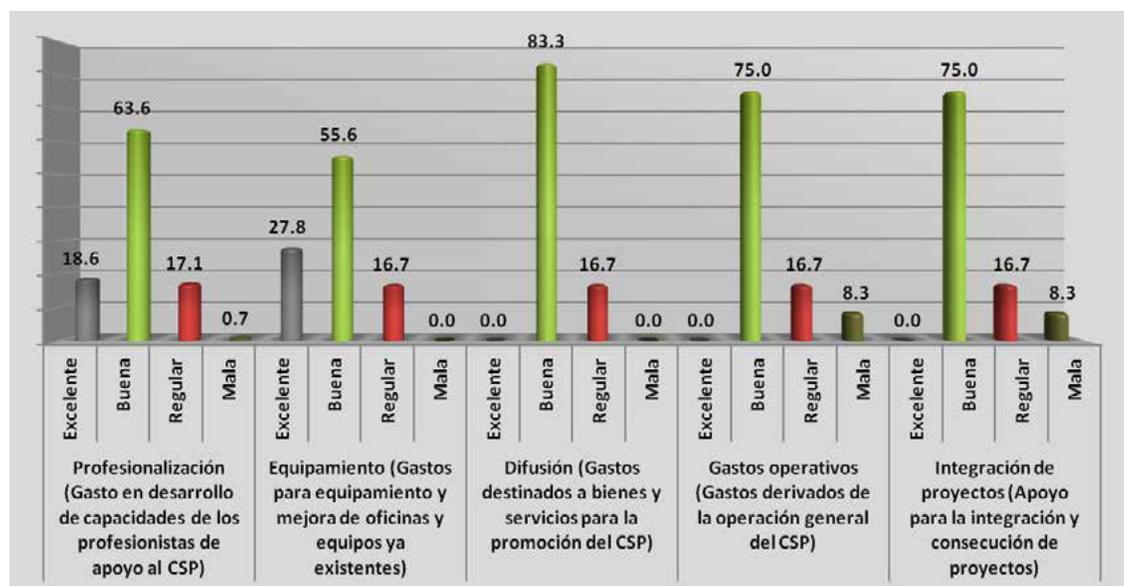
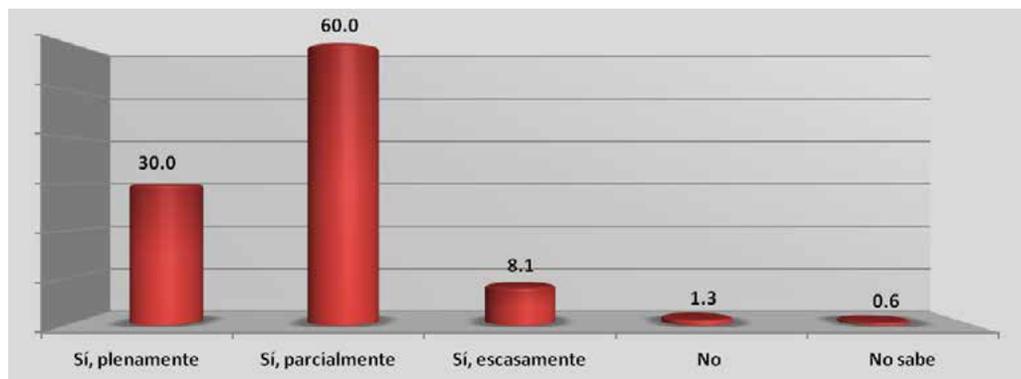


Figura 9. Solución que representó el apoyo respecto a la problemática para la cual fue solicitado (Porcentaje)



ANEXO 9

ANÁLISIS FODA DEL FUNCIONAMIENTO Y LA OPERACIÓN DEL PDCITYER

FORTALEZAS/ OPORTUNIDADES/ DEBILIDADES/ AMENAZAS	DESCRIPCIÓN	RECOMENDACIONES
Arreglo institucional para la operación de los Componentes del Programa		
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> • Experiencia en la gestión del PDCITYER en concurrencia. • Está en marcha un proceso de aprendizaje organizacional, que puede mejorar la eficiencia del arreglo institucional en el corto plazo. • Conocimiento y reconocimiento institucional y de productores respecto al PDCITYER. • Existencia de Comisiones Nacional y Estatales con potencial para asumir una función estratégica. • Documentos normativos amplios y conocidos. • El INCA-Rural y la UTE con experiencia acumulada en torno al Programa, que se puede potenciar. • Capacitación institucional en marcha, al menos, en el Componente DCyER. • En varios estados se han generado formas de coordinación eficientes en torno al Programa, como Baja California y Querétaro. • Algunos estados arrancan el funcionamiento y la operación oportunamente, con recursos propios (esperando la llegada de los federales) propiciando cambios y avances notables. • Algunos CSP han articulado recursos y estrategias como la territorial y la agroempresarial, funcionando con esquemas de planeación e incorporando equipos de PSP, entre los que destacan varios de los pesqueros y acuícolas. • La estrategia de SP tiene ciertos avances, así como en la gestión de CSP, que requiere reforzarse de manera sustantiva. 	<ul style="list-style-type: none"> • La SAGARPA debe valorar su función y ejercerla con autoridad y capacidad de orientar estratégicamente el Programa. • Generar esquemas de capacitación para Delegaciones e IE, con un enfoque basado en resultados. • Instaurar un sistema de incentivos y sanciones a las prácticas de gestión que incluya las participaciones financieras de los estados (y sus Congresos) para agilizar la operación del Programa. • Plantear un arreglo institucional más simple y, a la par, más flexible, para que se adapte a las posibilidades existentes en cada entidad. • Propiciar que a nivel nacional y de las entidades funcione la Comisión Nacional y Estatal de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural con un enfoque estratégico, considerando el Componente AIP y las formas de generar las sinergias posibles. • Establecer instancias de coordinación, que puede ser llenada por las Comisiones (Nacional y estatales) en funciones. • Revisar papel del INCA-Rural y las UTE y, en los casos posibles, para fortalecer su accionar. • Ordenar y dar seguimiento a la participación de cada instancia del Programa. • Establecer esquemas de capacitación a las instancias consideradas en acciones relevantes del Programa, para que asimilen su función y cómo se articulan con las de otros actores del Programa (a nivel de Componente) para desplegar las estrategias previstas. • Reasignar responsabilidades en ciertos estados cuando se identifique a instancias sin capacidad para participar de manera eficiente. Con el fin de garantizar la adecuada implementación del Programa, evitando los vacíos organizacionales y las ineficiencias que se registran en varias entidades. • Convenir con los estados asignaciones de recursos más puntuales y los mecanismos para que se cumplan y, en su caso, diseñar soluciones temporales (inicio rápido de actividades como emisión de convocatorias y otras) para que el Programa pueda entrar en funciones oportunamente y se adapte en mayor medida a las exigencias de los ciclos productivos.

FORTALEZAS/ OPORTUNIDADES/ DEBILIDADES/ AMENAZAS	DESCRIPCIÓN	RECOMENDACIONES
Arreglo institucional para la operación de los Componentes del Programa		
Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de liderazgo de la SAGARPA y no adopta con más pertinencia y exigencia su función normativa. • Falta mayor compromiso y eficiencia en la mayor parte de las IE. • Arreglo estructural complejo para el Componente DCyER. En el Componente AIP hay falta de una estructura única o, al menos, de mecanismos de coordinación entre subsectores. • La mayor parte de las Delegaciones de la SAGARPA ha perdido liderazgo y dejado de lado acciones estratégicas. • El INCA-Rural está debilitado en algunos estados, a pesar de que sus funciones son básicas. • Las UTE están muy dispersas y contrastantes en sus funciones y efectos. • Insuficiente capacitación institucional para gestionar los dos Componentes. • En la mayoría de los estados se nota desarticulación entre la SAGARPA y las IE y, sobre todo, un manejo discrecional y poco eficiente en estas últimas. • Varios funcionarios y algunas instancias desconocen, total o parcialmente, las responsabilidades que les toca jugar en la adecuada instrumentación del Programa ni la manera de coordinarse entre ellos. • En una buena parte de los estados las instancias involucradas (el INCA-Rural, las UTE y los CECS) han mostrado baja capacidad –cantidad y calidad del personal, recursos financieros, que conjugado con la disposición tardía de recursos del Programa, propician escaso potencial de respuesta institucional a los retos del Programa. • En 2011 y, sobre todo, en 2012 se retrasó la entrega de recursos de la Federación a los gobiernos estatales y, en especial, de estos a los FOFAE o equivalentes. La consecuencia fue que los distintos operadores del Programa, las UTE, los CECS y principalmente los PSP funcionaron parcialmente restando eficacia y eficiencia en sus funciones. • La mayoría de los CSP han perdido la esencia de su funcionamiento y no han desarrollado su potencial para fungir como instancias de planeación, comunicación y concertación permanente entre los actores que participan en la instrumentación de políticas, planes y programas y otros actores económicos. • CSP funcionan de manera autónoma, sin vinculación entre ellos ni método de trabajo común. 	<ul style="list-style-type: none"> • Explorar con mayor fuerza la posibilidad de establecer presupuestos multianuales para evitar las pausas de un ciclo anual a otro, la pérdida de dinámica y la fuga de recursos humanos (PSP formados en varios años). • Proceder a una selección de los CSP que realmente están funcionando e impulsar su desarrollo para que sirvan de muestra a otros CSP y organizaciones en cuanto a los resultados de aprovechar la energía social. • En ese mismo sentido, los CSP pueden facilitar la orientación estratégica y productiva de este Programa y, más ampliamente, de las políticas públicas. • Valorar la existencia y desarrollo de los CSP que administran su sobrevivencia. • Revalorar el enfoque de SP y en su caso, generar una instancia de coordinación de los CSP.
Amenaza	<ul style="list-style-type: none"> • La posibilidad de incumplimiento de parte de los gobiernos estatales con sus aportaciones en tiempo y forma. 	

FORTALEZAS/ OPORTUNIDADES/ DEBILIDADES/ AMENAZAS	DESCRIPCIÓN	RECOMENDACIONES
Planeación de la operación del Programa		
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> • El Programa funciona adecuadamente cuando existen funcionarios experimentados y con amplias capacidades. • Se tiene un diagnóstico amplio y reciente sobre la problemática que pretende resolver el Programa. • En el caso del Componente AIP se tienen avances en documentos de planeación elaborados por las FP y los CSP, pero suelen ser documentos aislados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforzar los esquemas de planeación participativos y fomentar la elaboración de planes de desarrollo y planes de trabajo, que además permitan desplegar procesos de seguimiento y evaluación más estrictos para elevar los impactos del Programa. • Difundir y compartir los planes y otros instrumentos de planeación diseñados, para que converjan esfuerzos y recursos en torno a los objetivos y estrategias delineadas.
Oportunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Se realizaron, en el marco del PLANEA, talleres de planeación, que dejan una experiencia relevante y algunos resultados, por lo cual el esfuerzo se puede proseguir y especificar para el PDCITYER. 	<ul style="list-style-type: none"> • Actualizar y precisar el diagnóstico del Programa, revalorando la parte institucional, para que la orientación y estrategias del mismo se apuntalen. A la par, impulsar la capacitación en términos de planeación para elevar la eficacia y eficiencia del Programa.
Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Los procesos de planeación del Programa son incipientes tanto en planes de desarrollo como en los planes de trabajo, por lo cual impera cierto nivel de inercia respecto a lo que se venía haciendo y, a la par, predominan las visiones individuales sobre las colegiadas en las orientaciones del Programa. • Se identificó que estados con nueva administración o en los cuales los funcionarios detentan bajo nivel de capacitación y/o experiencia, se presentan limitantes serias en la gestión del Programa. • No existen incentivos ni sanciones para las instancias encargadas de los procesos de planeación, quienes prácticamente no las realizan, especialmente las Comisiones Estatales del Componente DCyER. • En los CSP predomina la estrategia de cubrir los planes solicitados para bajar recursos, más que usarlos como documentos estratégicos. • La MIR ha funcionado marginalmente como instrumento de planeación y en los estados se realiza inopuntamente, pero se podría potenciar en corto plazo. • Los lineamientos del Componente DCyER no se han actualizado y para el Componente AIP no existen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se tiene que plantear un sistema de incentivos y sanciones para favorecer una cultura de GbR en el desarrollo del Programa. • Fortalecer la calidad de instrumentos como agendas de innovación, planes rectores y planes de trabajo y valorarlos como contribuciones para la elaboración de planes generales y delinear estrategias integrales del Componente y, si es posible, como insumo para planeación del Programa. • Revalorar uso de la MIR y, en su caso, que se elabore y procese como instrumento de planeación, apuntando a asignaciones de presupuestos por resultados. • Actualizar los lineamientos del Componente DCyER y elaborar los correspondientes al Componente AIP.

FORTALEZAS/ OPORTUNIDADES/ DEBILIDADES/ AMENAZAS	DESCRIPCIÓN	RECOMENDACIONES
Articulación de la operación del Programa con otros programas federales y estatales		
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> Desde su diseño y en la implementación de otros programas, el PDCITyER siempre se ha considerado como complemento, con el fin de potenciar impactos. Esto ha sido relevante en la modalidad de ejecución directa, pero con amplios márgenes de mejora en los programas en concurrencia. Las ROP 2012 marcan algunos vínculos con otros programas como el PAIEI. Las poblaciones potencial y objetivo de los dos Componentes pueden estar definidas, mas no cuantificadas, pero se pueden aprovechar con ese fin estudios como la línea de base de SAGARPA-FAO. En el caso de los CSP la cuantificación de la población objetivo es más accesible por el bajo número de CSP existentes en cada entidad. Folio único para capturar la información de cada solicitante 	<ul style="list-style-type: none"> Se requiere articular, antes que todo los dos Componentes evaluados, tienen alto potencial, así como las distintas versiones del Componente DCyER. Generar esquemas de articulación entre los dos Componentes, considerando a la estrategia territorial como un eje. Se requiere de mayor formalidad y precisión estratégica en concurrencia de recursos, tanto en el PAIEI, como el COUSSA y Sanidades, seleccionando en cada caso el tipo de apoyos prioritarios, en aras de focalizar los servicios. Alentar un proceso de calificación y dictaminación de solicitudes que sean jerarquizadas por criterios técnicos y estratégicos tales como: articulación con otros programas, tipo de SP, territorio y tipo de mercado, que implica la complementariedad de apoyos de distintos programas para que se pueda elevar la viabilidad de los proyectos.
Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> La articulación al interior de Programa (con el Componente AIP) es mínima; con otras versiones del Componente DCyER (PRODEZA, PESA, etc.) también, y con otros programas, como el PAIEI quedan amplios márgenes de oportunidad. Los dos Componentes funcionan de manera independiente e incluso el Componente AIP se divide subsectorialmente. La articulación que se marca en las ROP 2012 con otros programas se aplica parcialmente en la operación del Programa. No existen incentivos institucionales para la articulación de los Componentes del PDCITyER con otros programas sectoriales. 	
Atención de la población objetivo		
Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> El Programa no ha delimitado su población objetivo ni su población potencial, ni cuenta con elementos conceptuales para su definición. No existe una caracterización de los beneficiarios reales y potenciales del Programa. 	<ul style="list-style-type: none"> Para este Programa y, en especial para el Componente DCyER se tiene que realizar un esfuerzo para delimitar el problema que se busca atender y la población afectada por dicho problema, para después avanzar en la cuantificación de la población objetivo y, en esa medida, estimar los porcentajes de cobertura en lapsos precisos, de los cuales el anual es necesario. Para ello se puede aprovechar la línea de base de SAGARPA-FAO. Análisis retrospectivos permitirían identificar a quién se ha apoyado, cuántos años y con qué recursos, a partir del SURI y de los sistemas de información que se tienen en los estados. Serían muy útiles para precisar la forma en que se ha atendido a la población objetivo teórica. Elaborar marco teórico sólido y evidencia empírica suficiente para atender a la población objetivo.

FORTALEZAS/ OPORTUNIDADES/ DEBILIDADES/ AMENAZAS	DESCRIPCIÓN	RECOMENDACIONES
Selección de las solicitudes de apoyo		
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> Los procedimientos para la recepción, trámite y registro de las solicitudes están reglamentados en las ROP 2012, señalando procesos, responsables, requisitos e incluso, los tiempos previstos para procesar las solicitudes de los productores rurales. El SURI cuenta con las aplicaciones para calificar las solicitudes, con criterios decididos en cada entidad, y adaptables en corto plazo. Entre los criterios de priorización que se ubicaron destacan los siguientes: i) solicitudes vinculadas a las estrategias del Programa o del Componente DCyER; ii) que impacten en un SP prioritario; iii) que tenga cobertura regional o municipal; iv) atención a organizaciones o grupos organizados; v) se concentre en áreas prioritarias y v) considere a estratos de productores específicos, como de bajos ingresos y/o con potencial productivo. Esto se favorece en este Programa por la relevancia de estrategias como la territorial y de desarrollo agroempresarial, entre otras. 	<ul style="list-style-type: none"> Extender esquemas de calificación, con criterios explícitos y de acuerdo a prioridades por entidad y que abonen a obtener los mejores resultados. Empoderar a beneficiarios, para que se asuman como tales y puedan saber sus derechos y obligaciones.
Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> No hay criterios claros ni generalizados para seleccionar las solicitudes que permitan alcanzar los mayores impactos. Existe cierta discrecionalidad e inducción por parte de los PSP y las organizaciones para priorizar solicitudes. Cuando los criterios de elegibilidad están definidos no son suficientes para calificar y ordenar por algún valor. Han perdido visibilidad y efectividad las estrategias del Programa y se usan parcialmente para seleccionar las solicitudes que puedan generar mayores impactos. La convocatoria suele tener información parcial y difusión insuficiente en torno a las prioridades de cada Componente, generando asimetría entre los solicitantes. 	<ul style="list-style-type: none"> Sistematizar criterios y formas de priorización de solicitudes en el SURI, para seleccionar las solicitudes más pertinentes y favorecer el intercambio de experiencias entre estados. Revalorar las estrategias del Programa, especialmente la territorial y agroempresarial y que sirvan de criterios fundamentales para seleccionar solicitudes. Elaborar y difundir convocatorias precisas y a lo largo y ancho de las entidades.
Orientación de los recursos del Programa		
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> El Componente DCyER tiene bases cruciales para que haya una orientación de los recursos hacia el logro de resultados, por estrategias y lo que se indica en las ROP 2012. Los CSP de pesca y acuicultura han obtenido recursos relevantes, que en algunos casos se han traducido en estrategias de desarrollo adecuadas. Los CSP disponen de planes rectores y de planes anuales de trabajo, que pueden orientar los recursos del Programa y de otras fuentes. 	<ul style="list-style-type: none"> Reforzar las estrategias, principalmente, la territorial, para que las solicitudes se alineen en torno a problemas y prioridades de los estados y que tengan efectos agregados y, de paso, se favorezca la articulación entre el Componente DCyER y el de Componente AIP, así como con otros programas y componentes. Revalorar la continuidad del enfoque de SP y, en caso de proseguirse, aplicar recursos suficientes para su fomento. Valorar los planes de desarrollo y los anuales de los CSP para orientar la asignación de recursos, al menos en el Componente AIP.
Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> Estos avances, aunque sean contrastados entre los dos Componentes, tienden a banalizarse en la operación, pues sólo en pocos casos se apreció que se desplegaran con rigor tanto las estrategias territoriales como las que animan las otras UTE. Se ha reducido la participación presupuestal del Componente AIP y de cada CSP. 	

FORTALEZAS/ OPORTUNIDADES/ DEBILIDADES/ AMENAZAS	DESCRIPCIÓN	RECOMENDACIONES
Monitoreo de la gestión del Programa		
Fortaleza	<ul style="list-style-type: none"> El monitoreo está organizado en torno a los CECS y al apoyo concertado con el COLPOS, por lo que en varios estados tienden a generarse resultados oportunos y validados. 	<ul style="list-style-type: none"> Precisar los indicadores de gestión y resultados con los estados y generar mecanismos para que sean aprovechados por las UR y las IE. Favorecer que el presupuesto se asigne por resultados, para precisar indicadores, mayor rigor por obtener datos confiables y, sobre todo, que detonen acciones de mejora por parte de los distintos responsables del Programa.
Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> No se aprecia un uso importante de los indicadores de la MIR, pues su destino principal es cubrir el requisito establecido por la SHCP. La UR prácticamente no tiene capacidad para incidir en las desviaciones en la gestión y los indicadores de este tipo son heterogéneos entre estados. En indicadores de desempeño también es importante estimar la población objetivo, los grados de cobertura y, en especial, definir indicadores más precisos, que eleven su utilidad en la gestión del Programa. Los indicadores son poco arriesgados y, por ende, son relativamente fáciles de cumplir. 	<ul style="list-style-type: none"> Conforme a lo recomendado en el tema de atención de la población objetivo, definir la población objetivo y los grados de cobertura anual y para la duración del Programa.
Sistemas de información		
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> Se dispone de un sistema de información con avances significativos, reconocido por la mayoría de los operadores del Programa y con capacidad de generar reportes oportunos y suficientes para retroalimentar las decisiones que orientan el Programa. Se han diseñado e implementado sistemas de información en los CECS para el seguimiento de las estrategias y del personal (especialmente de los PSP) que son cada vez más completos y útiles. 	<ul style="list-style-type: none"> Generar incentivos para el uso y aprovechamiento del SURI, con información oportuna y de calidad, en la medida que es una condición para elevar la eficiencia y transparencia de los Componentes. Difundir en todos los ámbitos de gestión del Programa las potencialidades del SURI y fomentar su uso y aprovechamiento óptimo. Aprovechar la base de datos generada por los CECS para apoyar la gestión del Programa.
Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> No existe la cultura y, en ciertos casos, el interés institucional para operar adecuada y oportunamente el SURI, generando inercias e ineficiencias en la ejecución del Programa. El esquema de seguimiento de los CECS con frecuencia se centra en aspectos administrativos y, por ende, no suelen estimar impactos. 	
Supervisión de la operación del Programa		
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> Se tiene un diseño para el esquema, probado en campo y con identificación de las áreas de mejora. Existe el potencial de vincular y usar integralmente las actividades de monitoreo, supervisión, percepción de beneficiarios y seguimiento de los apoyos. 	<ul style="list-style-type: none"> Es preciso que se replantee el diseño de la supervisión para que se realice de manera objetiva y por una instancia autorizada. A la par, se requiere fundamentar con mayor rigor el tipo de formularios a aplicar y bajo métodos de muestreo válidos. Finalmente, se debe realizar de manera oportuna para poder retroalimentar a los operadores, con esquemas de seguimiento apropiados.
Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> El esquema de supervisión está en fase experimental, sin el rigor, ni la externalidad, ni oportunidad suficientes y, por ende, no se han generado resultados confiables ni oportunos que se hayan traducido en medidas correctivas. Las actividades de monitoreo, supervisión, percepción de beneficiarios y seguimiento de los apoyos se realizan sin conexión estratégica y sin aprovechar plenamente el SURI. 	<ul style="list-style-type: none"> Generar un esquema integral que comprenda las fases de monitoreo, supervisión, percepción de beneficiarios y seguimiento de los apoyos, aprovechando las experiencias sobre estos temas y explotando las bondades del SURI.
Amenaza	<ul style="list-style-type: none"> Afectaciones a raíz de los procesos electorales a las actividades de supervisión, percepción de beneficiarios y seguimiento de los apoyos. 	

FORTALEZAS/ OPORTUNIDADES/ DEBILIDADES/ AMENAZAS	DESCRIPCIÓN	RECOMENDACIONES
Percepción de los beneficiarios sobre el Programa		
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> • Los CECS rescatan datos de satisfacción del cliente. • Casi 84 por ciento de los entrevistados le asignó una categoría de excelente o buena al Programa. Sólo un 2.1 por ciento calificó de malo el servicio, en el Componente DCyER. En el Componente AIP también se detectan resultados positivos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Resulta importante recopilar y valorar la percepción global de los beneficiarios reales y, si fuera posible, de los potenciales de manera coordinada con las fases de monitoreo y seguimiento, para tomar decisiones de mejora del Programa. • En el Componente AIP es necesario establecer esquemas para captar la percepción de beneficiarios, así como formas de procesar y utilizar la información oportunamente. • Poner énfasis en aspectos que se declaran poco claros como el contenido de la convocatoria y las fechas de entrega de los apoyos.
Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Esta información de los CECS se utiliza casi exclusivamente para evaluar a los PSP y poco para mejorar el funcionamiento y la operación del Programa. • En el caso del Componente AIP no se detectó ninguna acción que implicara medir la satisfacción de los beneficiarios, aunque esta tarea no es fácil, pues la mayoría de estos son indirectos y no conocen sobre los apoyos recibidos. En el caso de los CSP más desarrollados, entre los que destacan varios pesqueros y acuícolas, estas acciones podrían tomar sentido y ser de utilidad para los gestores del Programa. 	
Seguimiento a los apoyos		
Fortaleza	<ul style="list-style-type: none"> • La presencia e involucramiento de los CECS y de las FP en el Programa podrían facilitar esta tarea. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se pueden establecer esquemas de seguimiento, más complicado en el Componente DCyER porque se trata de servicios y estos suelen ser variados. En el Componente AIP se trata de apoyos acotados y, eventualmente, se podría tener el apoyo de instancias como las FP para esta tarea.
Debilidad	<ul style="list-style-type: none"> • No se realiza un seguimiento de los apoyos, a pesar de que algo de este tema se considera en la Supervisión del Programa. 	
Transparencia y rendición de cuentas		
Fortaleza	<ul style="list-style-type: none"> • Avances apreciables, a nivel central y de algunos estados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proseguir con los avances de transparencia, para cumplir con la Ley correspondiente y transparentar los procesos del funcionamiento y la operación, con énfasis en las IE.
Debilidad	<ul style="list-style-type: none"> • En la mayoría de los estados no aparecen listados completos ni confiables y mucha de la información no está fácilmente disponible (se requieren más de tres clics). 	
Amenaza	<ul style="list-style-type: none"> • Poca o nula relevancia a nivel de los gobiernos estatales de la importancia de difundir información, transparentar el uso de los recursos y rendir cuentas sobre el funcionamiento y la operación del Programa. 	

ANEXO 10

CALIFICACIÓN GLOBAL DE LA EJECUCIÓN DEL PDCITYER

TEMA	VALORACIÓN DEL TEMA ^a (ESCALA 0-4)	CALIFICACIÓN OBTENIDA (ESCALA 0-4)
Arreglo Institucional para la operación del Programa	0.48	0.08
Planeación de la operación del Programa	0.68	0.08
Articulación del Programa con otros programas federales y estatales	0.24	0.12
Atención de la población objetivo	0.68	0.15
Selección de las solicitudes de apoyo	0.48	0.17
Monitoreo de la gestión del Programa	0.32	0.12
Sistemas de información	0.36	0.04
Supervisión de la operación del Programa	0.20	0.10
Percepción de los beneficiarios sobre el Programa	0.20	0.10
Seguimiento a los apoyos	0.20	0
Transparencia y rendición de cuentas	0.16	0
TOTAL	4.00	0.96

^{a/} 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.

