

2008

SAGARPA

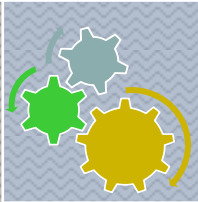
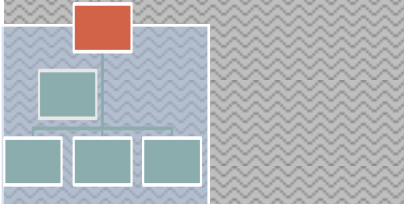


SECRETARÍA DE AGRICULTURA,
GANADERÍA, DESARROLLO RURAL,
PESCA Y ALIMENTACIÓN



VERACRUZ
DE IGNACIO DE LA LLAVE
GOBIERNO DEL ESTADO

Evaluación de Procesos Generales de Alianza para el Campo



Directorio

GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE

Lic. Fidel Herrera Beltrán

Gobernador Constitucional del Estado

Ing. Juan Humberto García Sánchez

Secretario de Desarrollo Agropecuario,
Rural, Forestal, Pesca y Alimentación

Ing. Alfredo Marié Pecero

Subsecretario de Desarrollo Agrícola y
Forestal de la SEDARPA

Dr. Genero Ruiz Arriaga

Subsecretario de Ganadería y Pesca de la
SEDARPA

Lic. Román Brito Gómez

Secretario Ejecutivo del Instituto
Veracruzano para el Desarrollo Rural

Dr. Evaristo Ovando Ramírez

Subdirector de Planeación y Vinculación

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

Ing. Alberto Cárdenas Jiménez

Secretario

Ing. Antonio Ruiz García

Subsecretario de Desarrollo Rural

Lic. Juan Antonio González Hernández

Coordinador General de Enlace y Operación

MVZ. Renato Olvera Nevárez

Director General de Planeación y Evaluación

Ing. Octavio Legarreta Guerrero

Delegado de la SAGARPA en el estado

Ing. Luis Alejandro Chavarría Galindo

Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural

Ing. Armando Arias Bejarano

Subdelegado Agropecuario

Biol. Roberto de la Garza de los Santos

Subdelegado de Pesca

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

ING. OCTAVIO LEGARRETA GUERRERO

Presidente

ING. JUAN HUMBERTO GARCÍA SÁNCHEZ

Representante del Gobierno del Estado

LIC. ROMÁN BRITO GÓMEZ

Representante del Gobierno del Estado

LIC. BERTHA HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

Representante de los Productores

DR. PONCIANO PÉREZ HERNÁNDEZ

Representante de Profesionistas y Académicos

DR. GUSTAVO ORTIZ CEVALLOS

Representante de Profesionistas y Académicos

M.C. HILARIO HUMBERTO VALENZUELA CORRALES

Coordinador Estatal de Evaluación

ENTIDAD EVALUADORA ESTATAL

Agro Sistemas Joseman, S.P.R. de R.L.

RESPONSABLE DE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

MVZ. Felipe León Navarro Andalco

COLABORADOR

Ing. Manuel Gómez Sirodia

TABLA DE CONTENIDO

| | Página |
|--|-----------|
| PRESENTACIÓN | VI |
| RESUMEN EJECUTIVO | 1 |
| INTRODUCCIÓN | 4 |
| CAPÍTULO 1.- CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO DEL ARREGLO INSTITUCIONAL DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO EN EL ESTADO DE VERACRUZ | 7 |
| 1.1.- ANTECEDENTES | 7 |
| 1.2.- ARREGLO INSTITUCIONAL DE LA ALIANZA EN VERACRUZ | 9 |
| 1.3.- ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO DEL ARREGLO INSTITUCIONAL | 11 |
| 1.3.1.- <i>Comité Estatal Veracruzano para el Desarrollo Rural Sustentable (COVEDRUS)</i> | 11 |
| 1.3.2.- <i>Fideicomiso Veracruzano para el Fomento Agropecuario (FIVERFAP)</i> | 13 |
| 1.3.3.- <i>Comité Técnico Agrícola (CTA)</i> | 15 |
| 1.3.4.- <i>Comité Técnico Ganadero (COTEGAN)</i> | 16 |
| 1.3.5.- <i>Comité Técnico Estatal de Acuacultura y Pesca (CTEAP)</i> | 18 |
| 1.3.6.- <i>Comisión de Desarrollo Rural (CDR)</i> | 18 |
| 1.3.7.- <i>Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS)</i> | 20 |
| 1.3.8.- <i>Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (COMUDRS)</i> | 21 |
| CAPÍTULO 2.- PRINCIPALES PROCESOS OPERATIVOS DE LA APC | 23 |
| 2.1.- ORGANIZACIÓN PARA LA OPERACIÓN ESTATAL DE LA APC..... | 23 |
| 2.1.1.- <i>Descripción de las Funciones y Responsabilidad de la Delegación (Qué Instancias Participaban)</i> | 23 |
| 2.1.2.- <i>Descripción de las Funciones y Responsabilidad del Gobierno Estatal, Estructura para operar APC entre SEDARPA e INVEDER (Qué Instancias Participaban)</i> | 25 |
| 2.2.- OPERACIÓN DE LOS ÓRGANOS AUXILIARES..... | 26 |
| 2.2.1.- <i>El Comité Técnico Agrícola</i> | 27 |
| 2.2.1.1.- <i>Comité Estatal de Sanidad Vegetal e Inocuidad Agrícola</i> | 29 |
| 2.2.1.2.- <i>Sistema de Investigación y Transferencia de Tecnología</i> | 30 |
| 2.2.2.- <i>El Comité Técnico de Ganadería</i> | 32 |
| 2.2.2.1.- <i>El Subprograma de Sanidad e Inocuidad Alimentaria</i> | 34 |
| 2.2.3.- <i>Comisión de Desarrollo Rural Sustentable</i> | 35 |
| 2.2.3.1.- <i>PAPIR</i> | 35 |
| 2.2.3.2.- <i>PRODESCA</i> | 36 |
| 2.2.3.3.- <i>PROFEMOR</i> | 37 |
| 2.2.4.- <i>Comité Técnico de Acuacultura y Pesca</i> | 38 |
| 2.3.- CONFORMACIÓN DE LOS ANEXOS TÉCNICOS | 40 |
| 2.4.- CIRCUITO OPERATIVO DE LOS PROGRAMAS DE ALIANZA PARA EL CAMPO..... | 41 |
| 2.5.- CAPTURA Y SEGUIMIENTO DEL SISTEMA DE GESTIÓN SISER | 46 |
| 2.6.- GENERACIÓN DE AVANCES FÍSICO FINANCIEROS Y CIERRES FINIQUITOS..... | 47 |
| 2.7.- SEGUIMIENTO, SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LOS PROGRAMAS..... | 48 |
| CAPÍTULO 3.- TRANSICIÓN DE LA APC A LAS RO 2008, RETOS Y OPORTUNIDADES | 49 |
| 3.1.- ANTECEDENTES | 49 |
| 3.2.- ARREGLO INSTITUCIONAL PLANTEADO EN LAS RO 2008..... | 51 |
| 3.2.1.- <i>El Comité Técnico Estatal</i> | 54 |
| 3.2.2.- <i>Las Comisiones de Trabajo</i> | 55 |

| | |
|--|-----------|
| 3.2.2.1.- Funciones y Atribuciones..... | 56 |
| 3.2.2.2.- Consideraciones del Reglamento Interno y/o Documentos Administrativos..... | 57 |
| 3.3.3.- <i>Unidades de Apoyo o técnicas Operativas</i> | 57 |
| 3.3.3.1.- Funciones y Atribuciones..... | 58 |
| 3.3.3.2.- Particularidades de las Comisiones | 59 |
| CAPÍTULO 4.- ARREGLO INSTITUCIONAL CREADO EN EL ESTADO DE VERACUZ – RO 2008 | 62 |
| 4.1.- ANTECEDENTES | 63 |
| 4.2.- COMISIÓN ESTATAL DE REGULACIÓN Y SEGUIMIENTO (CRYS) SAGARPA – SEDARPA | 66 |
| 4.2.1.- <i>Subcomisión Agrícola</i> | 67 |
| 4.2.2.- <i>Subcomisión de Ganadería</i> | 68 |
| 4.2.3.- <i>Puntos a Destacar</i> | 69 |
| 4.3.- COMISIÓN ESTATAL DE REGULACIÓN Y SEGUIMIENTO (CRYS), SAGARPA – INVEDERP .. | 70 |
| 4.3.1.- <i>Puntos a Destacar</i> | 72 |
| 4.4.- COMISIÓN DE SANIDADES E INOCUIDAD AGROALIMENTARIA | 72 |
| 4.4.1.- <i>Puntos a Destacar</i> | 73 |
| 4.5.- SECRETARIA EJECUTIVA DEL FIVERFAP | 74 |
| 4.6.- PRINCIPALES HALLAZGOS | 75 |
| CAPÍTULO 5.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 77 |
| 5.1.- CONCLUSIONES..... | 77 |
| 5.2.- RECOMENDACIONES | 81 |
| BIBLIOGRAFÍA | 84 |
| ANEXO 1.- EQUIVALENCIAS DE LOS PROGRAMAS Y COMPONENTES OPERADOS HASTA 2007 VERSUS 2008..... | 85 |
| ANEXO 2.- CONSIDERACIONES RESPECTO A LAS REGLAS | 86 |
| ANEXO 3.- PROGRAMAS Y COMPONENTE EN COEJERCICIO (POR FÓRMULA)..... | 87 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | Página |
|--|---------------|
| TABLA 1.- CONSTITUCIÓN DEL COMITÉ TÉCNICO AGRÍCOLA | 15 |
| TABLA 2.- PRIMER CUADRO DE PROCESOS | 42 |
| TABLA 3.- SEGUNDO CUADRO DE PROCESOS | 43 |
| TABLA 4.- ESTRUCTURA DEL COMITÉ TÉCNICO DEL FIVERFAP | 54 |
| TABLA 5.- CONFORMACIÓN PLATEADA DE LAS COMISIONES | 56 |
| TABLA 6.- ALINEACIÓN DE COMPONENTES DE SOPORTE CON LAS UNIDADES OPERATIVAS QUE FUNCIONARON CON LA APC | 60 |
| TABLA 7.- CORRESPONSABILIDAD DE PROGRAMAS Y COMPONENTES ASIGNADOS A DEPENDENCIAS ESTATALES | 64 |
| TABLA 8.- COMPOSICIÓN DE LA CRYs, SAGARPA-SEDARPA | 67 |
| TABLA 9.- COMPOSICIÓN DE LA SUBCOMISIÓN DE GANADERÍA: CRYs, SAGARPA-SEDARPA | 69 |
| TABLA 10.- COMPOSICIÓN DE LA CRYs, SAGARPA-INVEDERP | 70 |
| TABLA 11.- COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN DE SANIDADES | 72 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | Página |
|--|---------------|
| FIGURA 1.- ESTRUCTURA DE LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE PARA LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO RURAL | 8 |
| FIGURA 2.- ARREGLO INSTITUCIONAL DE APC EN EL ESTADO DE VERACRUZ | 9 |
| FIGURA 3.- ESTRUCTURA DEL COVEDRUS | 12 |
| FIGURA 4.- ESTRUCTURA DEL FIVERFAP | 14 |
| FIGURA 5.- ESTRUCTURA DEL ARREGLO INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO | 17 |
| FIGURA 6.- ESTRUCTURA DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO RURAL 2005 | 20 |
| FIGURA 7.- ESTRUCTURA DE LA SAGARPA PARA NORMAR LA OPERACIÓN DE ALIANZA PARA EL CAMPO ... 24 | 24 |
| FIGURA 8.- ESTRUCTURA DEL GOBIERNO DEL ESTADO PARA LA OPERACIÓN DE ALIANZA | 26 |
| FIGURA 9.- CONFORMACIÓN JERÁRQUICA PARA LA OPERACIÓN DE LA APC EN VERACRUZ | 27 |
| FIGURA 10.- OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO | 33 |
| FIGURA 11.- OPERACIÓN DE LAS SOLICITUDES DEL PDR | 35 |
| FIGURA 12.- CIRCUITO OPERATIVO DEL PAYP | 39 |
| FIGURA 13.- PROCESO DE TRÁMITE DE SOLICITUDES DE ALIANZA PARA EL CAMPO | 41 |
| FIGURA 14.- ESTRUCTURA MATRICIAL – (PROYECTOS INTEGRALES) | 52 |
| FIGURA 15.- ARREGLO INSTITUCIONAL, PROGRAMAS EN COEJERCICIO PARA VERACRUZ 2008 | 53 |
| FIGURA 16.- ESTRUCTURA DE LAS COMISIONES DE TRABAJO, PROGRAMAS EN COEJERCICIO | 55 |
| FIGURA 17.- ORGANIGRAMA DE LA UNIDAD OPERATIVA DEL PROGRAMA DE ACTIVOS PRODUCTIVOS | 58 |
| FIGURA 18.- ARREGLO INSTITUCIONAL ESTABLECIDO – PROGRAMAS EN COEJERCICIO 2008, VERACRUZ ... 65 | 65 |
| FIGURA 19.- ESTRUCTURA DE LA COMISIÓN DE SANIDADES | 73 |
| FIGURA 20.- DISEÑO INTEGRAL DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL | 79 |

SIGLAS

| | |
|----------|--|
| APC | Alianza para el Campo |
| BANRURAL | Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. |
| BIE | Banco de Información Económica |
| CESVVER | Comité Estatal de Sanidad Vegetal de Veracruz |
| CEFPP | Comité Estatal para el Fomento de Protección Pecuaria del Estado de Veracruz |
| COMUDRS | Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable |
| CONAGUA | Comisión Nacional del Agua |
| CSP | Comité Sistema Producto |
| CTAE | Comité Técnico Agrícola Estatal |
| CTEE | Comité Técnico Estatal de Evaluación |
| DEPAI | Desarrollo de proyectos Agropecuarios Integrales |
| DDR | Distrito de Desarrollo Rural |
| DOF | Diario Oficial de la Federación |
| EEE | Entidad Evaluadora Estatal |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación |
| FIRA | Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura |
| FIVERFAP | Fideicomiso Veracruzano de Fomento Agropecuario Forestal y Pesquero |
| GEUM-PR | Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos-Presidencia de la República |
| INEGI | Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática |
| INVEDERP | Instituto Veracruzano para el Desarrollo Rural y Pesca |
| LDRS | Ley de Desarrollo Rural Sustentable |
| PEA | Población Económicamente Activa |
| PVD | Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010 |
| PFA | Programa de Fomento Agrícola |

| | |
|----------|---|
| PRODESCA | Programa de Desarrollo de Capacidades |
| PROFEMOR | Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización rural |
| PIASRE | Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestralidad Recurrente |
| PSP | Prestador de Servicios Profesionales |
| RO | Reglas de operación de la Alianza para el Campo |
| SAGARPA | Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación |
| SCT | Secretaría de Comunicaciones y Transportes |
| SEDARPA | Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesca |
| SIA | Subprograma de Inocuidad Alimentaria |
| SIACON | Sistema de Información Agropecuaria de Consulta |
| SIAP | Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera |
| SISER | Sistema de Información del Sector Rural |
| SSV | Subprograma de Sanidad Vegetal |
| UPR | Unidad de Producción Rural |

PRESENTACIÓN

El presente informe de evaluación fue realizado por la Entidad Evaluadora Estatal (EEE) Agro Sistemas JOSEMAN, S.P.R. de R.L., con motivo del contrato contraído con la Delegación Estatal de la SAGARPA, encargada de llevar a cabo el proceso de Licitación Pública por Invitación a Cuando Menos Tres Personas para la selección de EEE responsable de realizar el estudio de “Evaluación de Procesos Generales de Alianza para el Campo” en el Estado de Veracruz y su transición al esquema de Coejercicio 2008 en el marco de las nuevas Reglas de Operación (RO) de SAGARPA. En ese sentido, dicha EEE se hace responsable de la calidad y contenido del mismo.

Esta Evaluación Externa responde a una obligación legal derivada del Presupuesto de Egresos de la Federación 2007 y de las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo (APC), y está dirigida a los tomadores de decisiones para ser un instrumento que contribuya a una mejor planeación de los Programas que inciden en el sector rural.

El enfoque, propósito y objetivos del presente trabajo fue establecido por el Comité Técnico Estatal de Evaluación en los Términos de Referencia correspondientes. El diseño de los instrumentos de colecta y captura de información, el procedimiento de datos, y demás instrumentos necesarios para la realización del presente documento estuvo a cargo de Agro Sistemas JOSEMAN, S.P.R. de R.L.

Por otra parte, el proceso para la consecución de esta evaluación fue dirigido y supervisado por el Comité Técnico Estatal de Evaluación, quien a su vez fue responsable de la revisión, calificación y dictamen del presente informe.

RESUMEN EJECUTIVO

Antecedentes

La Alianza para el Campo (APC) surgió en 1996 como un conjunto de programas y acciones que englobaba las grandes líneas de la estrategia federal de desarrollo del sector agropecuario mexicano. Dentro de dichas líneas destacaban el fomento a la capitalización en el campo, la diversificación productiva y la innovación tecnológica. En ese contexto, los objetivos de la Alianza en sus inicios fueron “aumentar el ingreso de los productores, incrementar la producción agropecuaria a una tasa mayor a la del crecimiento demográfico, producir suficientes alimentos básicos para la población y fomentar las exportaciones agropecuarias.” Actualmente, y habiendo trascendido varios cambios en la Administración Federal, la Alianza continuó siendo un instrumento central de la política sectorial, y el principal Programa de fomento a la producción agropecuaria y el estímulo a la economía rural.

A partir de 2003 la APC se reestructura, y establece como objetivo general el de “Impulsar la participación creciente y autogestiva, principalmente de los productores de bajos ingresos y sus organizaciones, para el establecimiento de los Agronegocios en el medio rural, encaminados a obtener beneficios de impacto social, económico y ambiental, y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, tanto para incrementar el ingreso de los productores y elevar su calidad de vida, como para diversificar las fuentes de empleo y fomentar el arraigo al campo.” Entre sus objetivos específicos se encuentran, además del fomento a la inversión rural, el fomento a la organización económica campesina, el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento de los niveles de sanidad e inocuidad del sector agroalimentario y pesquero.

Si bien los objetivos se han modificado a lo largo del tiempo, desde su diseño inicial Alianza mantiene las siguientes características:

Ser un **programa descentralizado** con corresponsabilidad en la ejecución entre Gobierno Federal a través de SAGARPA y sus delegaciones en los estados, gobiernos estatales y los municipios a través de sus Gobiernos y Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable.

Ser un Programa que **opera a la demanda explícita de los productores** para acceder a los beneficios de Alianza, con lo que busca poner la racionalidad económica del productor en el centro de las decisiones de inversión.

Ser un Programa **de subsidios a fondo perdido** para la capitalización rural, que requiere de la **inversión conjunta** en cada proyecto de tres fuentes: Gobierno Federal, Gobierno Estatal y beneficiario.

Desde la publicación de las Reglas de Operación de la APC 2003, éstas se mantuvieron sin modificaciones sustanciales, lo que permitió certidumbre en cuanto al Arreglo Institucional, Programas y Componentes a operar, objetivos, entre otros. Esto a su vez, influyó para que a lo largo del periodo 2003 hasta 2007, las áreas responsables lograran establecer una estructura funcional y operativa que impactó directamente en la forma y medida en que se implementaron los distintos Programas de la Alianza, lo que finalmente incide en el cumplimiento de los objetivos e impactos que pretende lograr.

Para enero de 2008 se da término a la Alianza para el Campo, abriendo paso a ocho nuevos programas que la SAGARPA implementará, de los cuales, cuatro (Programas en Coejercicio) serán los que mantendrán las principales características que tenía Alianza (capitalización rural a fondo perdido, descentralización, y coinversión), trayendo en consecuencia un nuevo planteamiento de estructuras funcionales, arreglos, esquemas de trabajo y procedimientos de operación, todo esto señalado en las nuevas Reglas de Operación 2008.

Este nuevo arreglo programático de la SAGARPA trae consigo una oportunidad de mejora de los esquemas de trabajo y de los procesos de gestión que se venían desempeñando con la Alianza en la entidad Veracruzana, por lo que es necesario revisar la forma en cómo se estructuró y qué condiciones prevalecieron en las principales instancias para determinar tanto las buenas, como las malas prácticas, y así hacer planteamientos para mejorar las condiciones de operación ante el nuevo arreglo.

Propósito y Objetivos

El objetivo medular de esta Evaluación consiste en extraer las **buenas prácticas**, en cuanto a **Estructura, Procesos y Sistemas**, empleadas en torno a la operación que tuvo la Alianza; esto con el objeto de sistematizar dicha experiencia y emplearla en el rediseño de las nuevas estructuras necesarias para cumplir lo estipulado en el nuevo esquema programático de la SAGARPA y en las correspondientes Reglas de Operación. En ese sentido, el carácter de la Evaluación es de tipo **retrospectivo**, en torno a la gestión administrativa de la Alianza y **Propositivo**, para diseñar los nuevos esquemas de concertación y operación de los Programas en Coejercicio.

Metodología

Para el desarrollo de esta evaluación se realizaron entrevistas a informantes clave de las áreas y dependencias involucradas, a fin de recabar información de tipo cualitativa y cuantitativa de diferentes funcionarios en sus diversos roles y actividades dentro de la Alianza. Adicionalmente se recopiló información operativa de las diferentes áreas, como los Anexos Técnicos, Actas de Instalación, Reglamentos, Evaluaciones previas de la Alianza, Leyes y Reglamentos, los cuales fueron analizados y sistematizados para la conformación del presente documento.

De las principales limitaciones para realizar este trabajo destacan: la disponibilidad de los funcionarios a entrevistar, dificultades para que las dependencias y las áreas responsables proporcionaran información solicitada en tiempo y forma.

Principales hallazgos y conclusiones

Como resultado de la evaluación, se concluye que las Reglas de Operación de Alianza para el Campo generaron sinergias en cuanto al arreglo institucional y, aún con el cambio de Reglas de Operación, algunas sinergias se mantienen.

Las nuevas Reglas de Operación plantearon una reestructuración del arreglo institucional, con el objeto de hacer los procedimientos de gestión más sencillos, más accesibles y provocar una mayor interacción entre los responsables de las políticas del sector rural en las Entidades, mediante la reducción de las estructuras burocráticas operativas, agrupándolas por conceptos de operación o temas estratégicos.

Para el caso de Veracruz, en este ajuste institucional se observó una desagrupación de los componentes del Programa de Activos Productivos, Soporte, Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural, provocada principalmente por el hecho de que el Gobierno Estatal dispone de dos Dependencias responsables del Desarrollo Rural veracruzano, la SEDARPA y el INVEDERP, que en general operan de manera distinta y por separado, los componentes, subcomponentes y conceptos de inversión que integran a tres de los cuatro Programas en Coejercicio.

En el marco de las nuevas Reglas, se identifica en la reestructuración de los Órganos auxiliares del FIVERFAP para adaptarse a los Programas, que se mantiene una configuración muy similar a la utilizada con la APC, fraccionando los Programas 2008 y sus componentes de acuerdo a la especialización de las áreas que operaron los Programas de APC. Este fraccionamiento contribuyó a que se observa duplicidad de actividades y apoyos del Programa de Activos. En el caso del Componente de Ganadería y Desarrollo Rural, ambas Comisiones SEDARPA-SAGARPA y INVEDERP-SAGARPA, otorgan apoyos relacionados con semovientes.

Esta desagregación ha generado una mayor demanda en esquemas de coordinación, vinculación y comunicación entre las tres dependencias participantes: la Delegación Estatal de la SAGARPA, la SEDARPA y el INVEDERP, para poder así llevar a buen término y de acuerdo a Norma, los Programas en Coejercicio 2008.

La estandarización de los procesos de los Programas y sus componentes, arrojó en esta evaluación uno de los principales puntos de interés, estos temas deben ser abordados y analizados entre las partes involucradas con la finalidad de establecer buenas prácticas de coordinación, operación y para poder prevenir posibles problemáticas ente instancias auditoras y fiscalizadoras de los recursos federalizados.

Al final del ejercicio 2008 se tendrán que evaluar los resultados alcanzados, ya que las áreas responsables de la ejecución de los Programas 2008 se enfrentaron a incentivos, estructuras y condiciones distintos para desarrollar sus actividades.

INTRODUCCIÓN

En este apartado se presentan los elementos que fundamentan la evaluación, así como sus objetivos, principios rectores y la metodología empleada.

Bases de la evaluación

La evaluación continua y permanente de los programas públicos es importante para poder identificar la eficiencia de los mismos, así como mejorar de manera constante el planteamiento de las políticas de desarrollo de los diferentes sectores. Deben ser un proceso constante que permita tener puntos de referencia para mejorar las acciones y alcanzar metas y objetivos planteados. Es una obligación legal y es respuesta al interés del Gobierno Federal y del Gobierno del Estado de Veracruz en la ejecución de programas de inversión conjunta de recursos, para obtener mayores elementos que les permita mejorar la política de desarrollo agropecuario y rural que se promueve en el Estado, así como de los Productores para integrarse más ampliamente a las políticas y programas de inversión, diseñados para su beneficio.

La demanda de la población por participar en el control social de las políticas y programas de inversión pública, como un ejercicio democrático, y conocer de manera puntual el comportamiento del ejercicio de recursos, es un estímulo para la realización de la presente evaluación, enfocándose principalmente a la transición del arreglo institucional de la Alianza al nuevo esquema de los Programas en Coejercicio de la SAGARPA 2008.

Objetivos de la evaluación

El objetivo general de esta Evaluación es:

Efectuar un diagnóstico del “Arreglo Institucional” o estructura operativa en que se desarrolló la Alianza para el Campo y definir un diseño funcional a implementar. Tal diseño debe considerar las buenas prácticas en la operativa de Alianza y las nuevas responsabilidades estipuladas en las Reglas de Operación 2008; así como considerar la implantación de un Sistema de Planificación y Gestión Basada en Resultados, que deberá ser la herramienta para el cumplimiento de los nuevos esquemas normativos en materia de planeación y evaluación, incluyendo la presentación de los manuales de funciones y procedimientos necesarios para tal efecto.

Objetivos específicos

Para el mejor desarrollo y entendimiento de esta Evaluación, se definió establecer los siguientes objetivos específicos:

Elaborar un diagnóstico de la estructura organizacional de los Procesos y Sistemas de Información de la Alianza 2006 y 2007, desde la estructura cúpula, que es el Consejo Veracruzano para el Desarrollo Rural, hasta los órganos colegiados auxiliares del Fideicomiso Veracruzano para el Fomento Agropecuario (FIVERFAP), incluida la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE).

Con base en los resultados del diagnóstico, proponer el re-diseño de la estructura organizacional y de los procesos de gestión del “arreglo institucional” según la nueva normatividad, tomando en consideración los siguientes aspectos:

- ✓ Los productos y servicios que deben ofrecerse, la nueva estructura, por tipo de órgano colegiado, área de competencia y usuarios de los mismos.
- ✓ Definición de los productos que deben mejorar su oportunidad y contenido, y aquellos que pudieran ser eliminados o disminuidos.
- ✓ Las bases para la programación de los productos y servicios, la definición de responsabilidades y los mecanismos de coordinación.
- ✓ Los criterios básicos para la provisión de los productos y servicios de la nueva estructura, buscando mejoras cualitativas y cuantitativas, así como la optimización de los plazos de presentación de los mismos.

Elaborar y presentar recomendaciones aplicables sobre Sistemas de Información (SI), para sustentar los procesos y funciones rediseñados en función de los nuevos requerimientos de las Reglas de Operación 2008 y del nuevo marco normativo de Planeación y Evaluación (Sistema de Evaluación del Desempeño) de la Administración Pública Federal. Dicho Sistema de Información debe velar por la construcción y administración de bases de datos que permitan generar información de gestión en forma rápida y expedita. En este sentido, y en búsqueda de la mejora continua, se propondrán soluciones tecnológicas adecuadas, que permitan agilizar las operaciones y mejorar la rendición de cuentas.

Enfoque y ámbitos de la evaluación

La evaluación se desarrollo en los ámbitos de:

- Estructura funcional.
- Procesos operativos.
- Sistemas de información.

Los cuales se enfocaron al fortalecimiento de los aspectos considerados más significativos para que el nuevo arreglo institucional cumpla con las funciones de las reglas de operación 2008, así como con el marco normativo en materia de evaluación de la gestión y seguimiento del desempeño.

También, como parte de este análisis, identificar áreas de vulnerabilidad y oportunidades de mejora abordables en el corto plazo, entendiéndose que en un horizonte de mediano y largo plazo el arreglo organizacional o estructura operativa podría asumir reestructuraciones de mayor alcance, derivadas del nuevo marco normativo en materia de Planeación y Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Federal.

Contenido del documento

El presente documento se integra por 6 Capítulos. En primer lugar y sintetizando, se proponen los principales resultados a través del Resumen Ejecutivo; posteriormente en el Capítulo 1 se analiza el Contexto y Diagnóstico del Arreglo Institucional de la Alianza en el Estado. El

Capítulo 2 analiza los Principales Procesos Operativos APC. En el Capítulo 3 se expone la estructura operativa propuesta por las RO 2008. En el Capítulo 4 se plasma la transición de la APC a las RO 2008, los retos y oportunidades de las Buenas Prácticas de la Alianza. El Capítulo 5 señala los hallazgos y resultados y, finalmente en el Capítulo 6, se presentan las conclusiones y recomendaciones que se proponen en base a la información vertida en los capítulos previos.

CAPÍTULO 1.- CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO DEL ARREGLO INSTITUCIONAL DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO EN EL ESTADO DE VERACRUZ

El propósito de este capítulo es el análisis del contexto que dió origen al arreglo institucional de operación de la APC, los principales procesos, los actores involucrados, la organización de la estructura interna, el orden que tomaron las dependencias involucradas, tanto la SEDARPA como el INVEDER por la parte estatal, como la SAGARPA (Delegación Estatal), por la parte federal; en busca de identificar los principales aciertos y debilidades de dicho arreglo.

1.1.- ANTECEDENTES

En diciembre de 2001 se promulgó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y en octubre de 2004 se publicaron las reglamentaciones necesarias para ponerla en marcha. Se trata de un importante marco legal, mediante el cual se buscó crear una estructura unificadora, en la que se conjuntaran las políticas orientadas hacia el desarrollo productivo, la mejoría del bienestar social y la preservación del medio ambiente.

Dicha Ley es ambiciosa en su propósito de crear un nuevo marco institucional para la política rural. Deben destacarse tres características de su propósito: Primero, el enfoque multisectorial. La Ley dicta la creación de una Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS). Esta comisión tiene el objetivo de servir como de órgano de coordinación horizontal entre los sectores del ámbito federal, el cual une a los titulares de las distintas Secretarías que tienen influencia en el contexto rural. Segundo, su enfoque territorial de abajo hacia arriba, el cual apunta a soportar el diseño, ejecución y consolidación de proyectos estructurados a nivel local. La ley inició un proceso de descentralización de esfuerzos para el desarrollo rural a nivel estatal y municipal, cambiando la mayoría de las acciones de desarrollo rural, de estar sustentadas en la oferta a tener un enfoque basado más en la demanda. Tercero, su naturaleza participativa. La ley fomentó la creación de Consejos de Desarrollo Rural, los cuales actúan como el órgano institucional en el que la población rural y sus organizaciones pueden participar para tomar decisiones de política rural y su proceso de implementación.

La CIDRS está constituida por todas las Secretarías que hasta cierto punto están involucradas en el desarrollo rural y es encabezada por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

La Ley previó también la creación de Comisiones Intersecretariales (CIDRS) a nivel estatal, específicamente establecidas para ayudar en la coordinación de la intervención rural de las distintas Secretarías de estado. Las CIDRS a nivel estatal son responsables de formular un Plan de Desarrollo Rural Estatal. Este plan integral tiene como objetivo servir de plataforma para los esfuerzos concertados de todos los programas públicos que tienen influencia rural, diseñados o manejados por el gobierno del estado.

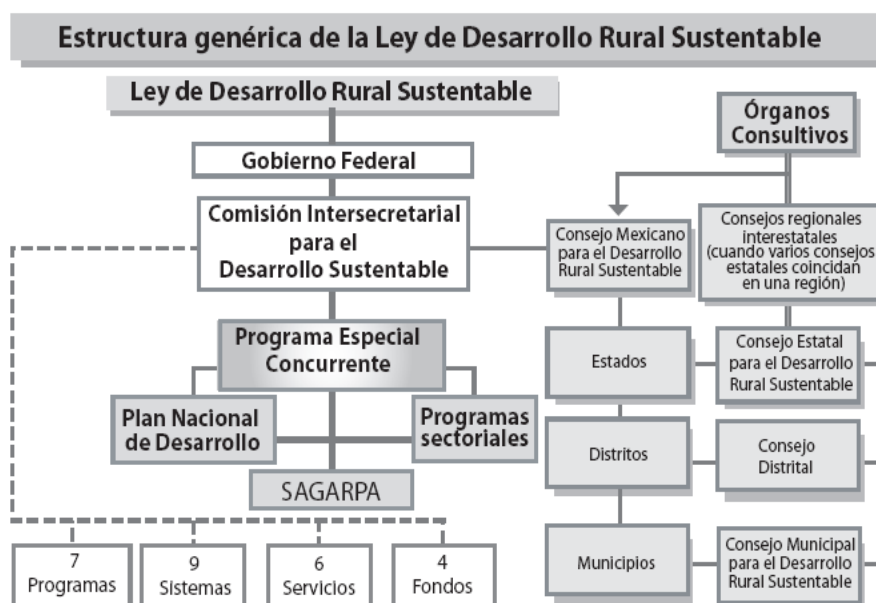
La Ley ordena la integración de los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable no sólo a nivel nacional, sino también a nivel estatal, así como distrital (que es un nivel intermedio, establecido para la política agropecuaria) y a nivel municipal. Los Consejos Estatales, en

colaboración con sus respectivos gobiernos, están para instrumentar una estrategia de desarrollo a nivel estatal, que se adapte a las características específicas de las áreas rurales del estado. El Consejo de Distrito tiene el objetivo de servir como una institución intermediaria, cuya función principal es ayudar en esfuerzos de fortalecimiento institucional del Consejo Municipal y actuar como vínculo entre los gobiernos estatal y municipal. Guiados por la estrategia de desarrollo rural de sus estados, los Consejos Municipales deciden acerca de la aceptación de proyectos propuestos localmente para beneficiar los intereses del desarrollo rural local.

Los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable tienen como objetivo servir de instrumentos de coordinación vertical conforme a la LDRS. Esta ley, en el artículo 24, establece como miembros permanentes de estos Consejos a los representantes de instituciones relacionadas con el medio rural, considerando los niveles administrativos inmediatos superiores e inferiores al nivel del consejo establecido. Esto garantiza la participación vertical y el intercambio de información entre distintos niveles gubernamentales, involucrados en la legislación de desarrollo rural y en su proceso de implementación (Figura 1).

En resumen, el propósito general de la LDRS es coordinar las acciones de dependencias en las zonas rurales y, al hacerlo, evitar la duplicación del esfuerzo, eliminar posibles contradicciones y crear sinergias entre los sectores privado y público. Como herramienta importante para apalancar este propósito, se dispone del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), que es el instrumento que integra un "presupuesto rural", que cada año se considera en el presupuesto federal. Dicho instrumento impacta en dos tipos de política: la social (que implica políticas de combate a la pobreza, educación y salud) y de "apoyo productivo", que se orienta principalmente a las actividades agrícolas, pecuarias y pesqueras, así como al desarrollo de empresas rurales. Es en esta última opción donde se incorpora la Alianza en el Estado de Veracruz y los nuevos Programas de la SAGARPA.

FIGURA 1.- ESTRUCTURA DE LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE PARA LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO RURAL

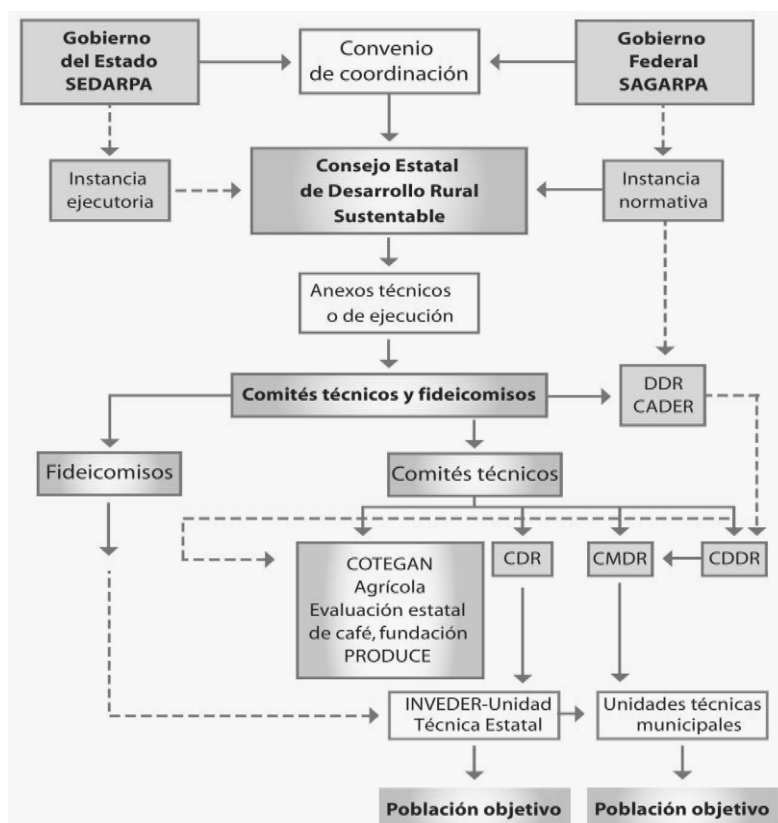


Fuente: Situación Actual de la Planeación Agropecuaria y el Desarrollo Rural Sustentable. Cámara De Diputados LX Legislatura.

1.2.- ARREGLO INSTITUCIONAL DE LA ALIANZA EN VERACRUZ

El origen de la Alianza para el Campo en la entidad procedió del Convenio de Coordinación de Acciones que, para tal efecto, fue suscrito por el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal desde el año de 1996. Para el ejercicio 2007 en evaluación, se signó por ambas partes el Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable en la entidad, en cuya cláusula tercera, ambas partes se comprometen a elaborar y formalizar entre otros elementos, los acuerdos específicos, programas o Anexos relativos en esta materia (Anexos Técnicos).

FIGURA 2.- ARREGLO INSTITUCIONAL DE APC EN EL ESTADO DE VERACRUZ



Fuente. Situación Actual de la Planeación Agropecuaria y el Desarrollo Rural Sustentable. Cámara De Diputados LX Legislatura.

La APC al ser fondeada con recursos públicos de carácter subsidiario, se sujetó a la disposición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Artículo 77), que establece la obligatoriedad de que se sujete a Reglas de Operación; esta misma previsión se establece en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La atribución para emitir las Reglas de Operación específicas de la APC recayó en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural como cabeza del sector; así, dicha instancia fungió como la entidad normativa de la APC. De tal forma que, para el año 2007 la APC estuvo regulada por las Reglas de Operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 2003 y sus modificaciones vigentes también publicadas en fechas posteriores en el mismo órgano informativo.

Desde la publicación de las RO 2003 hasta su derogación el 31 de diciembre 2007, los procesos de operación de la Alianza consideraron el arreglo que define la LDRS, manteniendo

los principios de descentralización, institucionalidad e integración de los productores en las instancias de decisión.

A nivel de la Entidad, este arreglo fué conformado por la instancia superior que es el Consejo Veracruzano para el Desarrollo Rural Sustentable (COVEDRUS), el cual tiene como facultad definir los planes y las estrategias de desarrollo rural en la Entidad, así como la aprobación de los programas, componentes, importes y participación de las diversas fuentes de financiamiento (Anexos Técnicos), como lo marcan las RO; es el marco para materializar la coordinación interinstitucional y la concertación con los productores, a fin de desarrollar el Plan Veracruzano de Desarrollo y el Programa Veracruzano de Agricultura, Ganadería, Forestal, Pesca y Alimentación 2005-2010, correspondiente a la actual administración estatal.

En lo que corresponde a la estructura programática de Alianza, ésta se integró para 2006 y 2007 de la siguiente manera:

- ❖ Programa de Fomento Agrícola (PFA)
 - Subprograma de Fomento a la Inversión y Capitalización.
 - Subprograma de Fortalecimiento de los Sistemas Producto.
 - Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología.
- ❖ Programa de Fomento Ganadero (PFG)
 - Subprograma de Desarrollo Ganadero.
 - Subprograma de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI).
 - Subprograma de Fortalecimiento de los Sistemas Producto Pecuarios (a partir de 2007).
- ❖ Programa de Desarrollo Rural (PDR)
 - Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR).
 - Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA).
 - Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).
- ❖ Programa de Acuicultura y Pesca (PAyP)
- ❖ Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria (PSIA)
 - Subprograma de Sanidad Vegetal
 - Subprograma de Salud Animal
 - Subprograma de Sanidad Acuícola
 - Subprograma de Inocuidad de Alimentos

❖ Programa del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS)

Dichos programas, como lo marcaron las RO, se operaron a través de instancias ejecutoras estatales (Figura 2), encabezado por el COVEDRUS, seguido del H. Comité Técnico del Fideicomiso Veracruzano para el Fomento Agropecuario (FIVERFAP), del cual dependen:

- ✓ El Comité Técnico Agrícola (CTA)
- ✓ El Comité Técnico Ganadero (COTEGAN),
- ✓ La Comisión Estatal de Desarrollo Rural (CDR)
- ✓ El Comité Estatal de Sanidad Vegetal de Veracruz (CESVVER)
- ✓ Comité Estatal para el Fomento de Protección Pecuaria del Estado de Veracruz (CEFPP),
- ✓ El Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica para el Desarrollo Rural Sustentable (CEIEGDRUS),
- ✓ La Fundación PRODUCE Veracruz (FUNPROVER).

Adicionalmente con la federalización del Programa de Acuacultura y Pesca a partir de 2006, requerido a partir de ese año, la instalación de un Comité Técnico Estatal de Acuacultura y Pesca, que con respecto a la figura anterior, estará en el mismo nivel jerárquico que el Comité Agrícola y el Ganadero.

Todas estas instancias fueron las encargadas de la operación los recursos pactados en los Anexos Técnicos correspondientes de cada Programa de los antes señalados, mediante un circuito operativo que iniciaba con la publicación de la convocatoria correspondiente, donde se exponen los requisitos para participar en los programas de APC, conceptos de apoyo, las ventanillas y periodos de atención de las solicitudes; le sigue la revisión de las solicitudes, validación, autorización de pago, liberación y acta de entrega recepción o fin del trámite de apoyo. Para el caso del SNIDRUS y el PSIA, se operaron de manera parecida, pero sin contar con ventanillas de atención a la demanda libre de los productores.

1.3.- ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO DEL ARREGLO INSTITUCIONAL

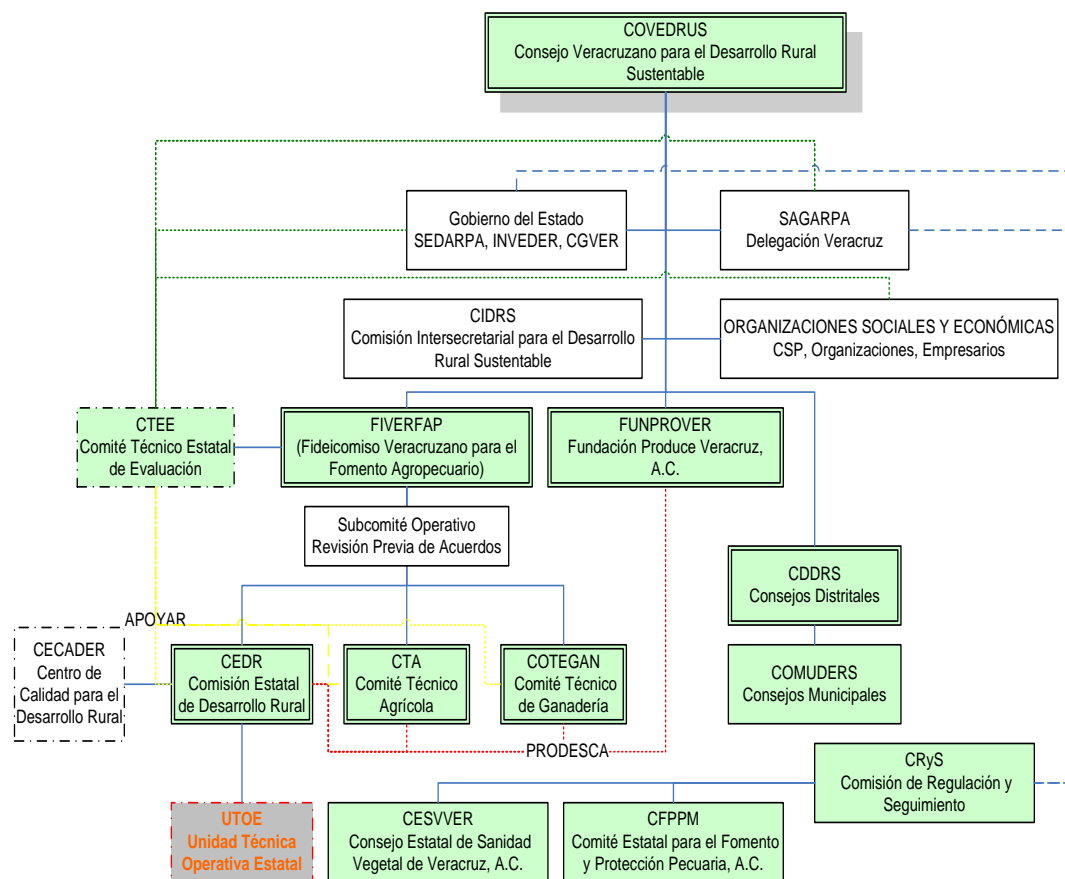
1.3.1.- COMITÉ ESTATAL VERACRUZANO PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE (COVEDRUS)

En el concepto de Federalización y Descentralización, la Ley de Desarrollo Rural contempla para las entidades federativas, tres órganos consultivos básicos para poder llevar a cabo las actividades de planeación y gestión; Como máximo órgano al Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, de éste se derivan dos vertientes, por una parte la estructura operativa de la APC que se articula de manera descendente con el FIVERFAP, el CTA, COTEGAN, CDR, por la otra, los Comités Estatales de Sanidad Vegetal y el de Fomento y Protección Pecuaria.

Y por otro lado se derivan los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable, a su vez conformados por los representantes de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

Estos Consejos son representativos de la población de zonas rurales y semi rurales, estimulan la organización de la sociedad para tomar decisiones sobre las necesidades locales de las comunidades, municipios y regiones, así como el desarrollo de proyectos e implementación de acciones y planes que hacen concurrir a las diversas dependencias públicas Federales y Estatales, en la ejecución de estrategias para mejorar de manera integral las condiciones de vida de la población y propiciar un desarrollo integral de los ejes económicos, ambientales y sociales.

FIGURA 3.- ESTRUCTURA DEL COVEDRUS



Fuente: Informe de Desempeño de la Alianza para el Campo en el Estado de Veracruz. 2007

Como se observa en la figura 2, la cúpula del arreglo funcional de la Alianza para el Campo fué el Consejo Veracruzano para el Desarrollo Rural Sustentable (COVEDRUS), el cual tuvo la facultad de definir los planes y estrategias de Desarrollo Rural en la entidad, así como la autorización de los convenios de coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable, que firman el ejecutivo Federal y Estatal. La Ley de Desarrollo Rural contempla al COVEDRUS como el máximo órgano colegiado para aprobar la planeación estatal y regional de los programas de la APC y las prioridades que propone el FIVERFAP para la asignación presupuestal.

Fue el marco para materializar la coordinación interinstitucional y la concertación con los productores, a fin de implementar el Plan Veracruzano de Desarrollo y el Programa Veracruzano de Agricultura, Ganadería, Forestal, Pesca y Alimentación 2005-2010.

Este consejo estuvo integrado por representantes gubernamentales Federales y Estatales, de los Sistemas Producto, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales; es presidido por el Gobernador del Estado, quien designó como su suplente al Secretario de Despacho de la SEDARPA; la Federación fungió como Secretario Técnico representada por el Delegado Estatal de la SAGARPA.

En términos generales, el COVEDRUS se reunía cuando era convocado por la SAGARPA y la SEDARPA, con el propósito de formalizar los documentos mínimos necesarios para operar la Alianza, es decir la firma del Convenio de Coordinación, validación de los Anexos Técnicos y los planes de trabajo de cada área operativa, así como para que ambas dependencias informaran y acordaran los avances de la operación respectivos.

Los resultados de diversas evaluaciones previas de APC (2004,2005, 2006, 2007) coinciden en que el COVEDRUS no se reunía para asuntos de Planeación, ni para acordar acciones conjuntas para el desarrollo rural de la Entidad, que involucraran la participación activa de las distintas dependencias federales y estatales que convergen en el sector rural, como lo plantea la LDRS. Su función solo se limitó a ser una instancia protocolaria que da formalidad a los documentos antes mencionados.

1.3.2.- FIDEICOMISO VERACRUZANO PARA EL FOMENTO AGROPECUARIO (FIVERFAP)

Después, del COVEDRUS se derivó el H. Comité del FIVERFAP, presidido por el Secretario de Despacho de la SEDARPA, como Secretario Técnico estuvo el Delegado de la SAGARPA en la Entidad, se integraron también funcionarios federales de la SAGARPA, CNA y ASERCA; por el Gobierno Estatal, representantes de la Secretaría de Finanzas, Contraloría General y del INVEDERP. Este Comité tuvo las funciones de concentrar los recursos convenidos y su correspondiente administración; además de aprobar y liberar los pagos correspondientes a través del fiduciario (Banco Azteca, S.A.).

Adicionalmente vigiló que los lineamientos establecidos se cumplan de manera puntual durante el ejercicio anual, revisó y aprobó todas las solicitudes dictaminadas por los Órganos Auxiliares (Comité Técnico Agrícola, Ganadero, Acuacultura y Pesca, de Sanidad Vegetal y Protección Pecuarias, de Evaluación, de la Comisión de Desarrollo Rural, de la FUNPROVER, y del SNIDRUS), asignó los acuerdos de las sesiones, vigiló el avance físico financiero de los Programas, la tomar decisiones en la operación de los ejercicios presupuestales, así como articular con el COVEDRUS las acciones de las RO, la gestión a través del mismo, desarrollar proyectos estratégicos y la conducción de la política estatal. Correspondió también a este Comité, la integración de los documentos de instalación y operaciones de todos los Órganos Auxiliares encargados de la ejecución de la Alianza.

FIGURA 4.- ESTRUCTURA DEL FIVERFAP

| | |
|----------------------|--|
| Presidente | Gobernador del Estado |
| Presidente Suplente | Secretario Ejecutivo del INVEDERP |
| Secretario Técnico | Delegado Estatal de La SAGARPA |
| Vocales | Secretario de Finanzas Y Planeación |
| | Secretario de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal, Pesca y Alimentación |
| | Secretario de Desarrollo Económico |
| | Director de la Comisión Veracruzana de Comercialización Agropecuaria |
| | Gerente Regional CNA |
| | Gerente Regional del FIRCO |
| | Director Regional del Centro de Investigación |
| | Región del Golfo INIFAP |
| | Director Regional de ASERCA |
| Comisario | Contralor General del Estado |
| Fiduciario | Gerente Fiduciario de Banco Azteca S. A |
| Secretario Ejecutivo | Secretario Ejecutivo del FIVERFAP |

Fuente. Acta constitutiva del FIVERFAP y Situación actual de la planeación agropecuaria y de desarrollo rural sustentable, Cámara de diputados LX legislatura.

Para cumplir con las funciones señaladas, el FIVERFAP es auxiliado por una oficina operativa, responsable de todos los trámites administrativos para la liberación de recursos y de la documentación de los mismos, así como la contabilidad de las cuentas de cada Programa ante el fiduciario designado en 2007 (BANCO AZTECA). Esta oficina fué administrada por un Secretario Ejecutivo, que es nombrado por el propio FIVERFAP y forma parte del mismo.

En lo que respecta a sesiones, el FIVERFAP operó de manera regular durante todos los ejercicios atendiendo la demanda de los Órganos Auxiliares, reuniéndose quincenal o semanalmente según se requiriera. Al respecto, el FIVERFAP contó con una unidad de apoyo titulada Subcomité Operativo, el cual tuvo con función principal la revisión previa de las diferentes solicitudes de los Órganos Auxiliares en cuanto a firmas y documentación de soporte, para que así, el pleno del H. Comité del FIVERFAP sólo analizara las solicitudes y dictamine su aprobación y liberación.

Para este arbitrio se requirió formalizar la representación de los asistentes y la calidad de la misma en la toma de decisiones en las instancias de aprobación de las solicitudes y en el seno del Fideicomiso, para asegurar que la operación de estas instancias y la toma de decisiones se ejecutara atendiendo a las normas que dan origen al arreglo institucional. Para el caso del Subcomité Operativo, se ha observado que con el paso del tiempo se le ha atribuido la responsabilidad, de manera informal, de juzgar o calificar las solicitudes que hacen los Órganos Auxiliares, por lo que se confiere, funciones que recaen en el pleno del Comité del FIVERFAP.

1.3.3.- COMITÉ TÉCNICO AGRÍCOLA (CTA)

El comité técnico agrícola tuvo a su cargo la operación del Programa de Fomento Agrícola (PFA) con sus subprogramas.

Para su funcionamiento, el Comité se constituyó con funcionarios de la SEDARPA por la parte Estatal y por funcionarios de la SAGARPA por la parte Federal, a través de un acta constitutiva la cual se formalizó ante el Comité Técnico del FIVERFAP en el marco de las RO.

El CTA se presidió por el secretario de la SEDARPA quien designó como suplente al Director General de Agricultura y Fitosanitaria de la misma dependencia; el Delegado Estatal de la SAGARPA fungió como secretario técnico y como suplente designó al Subdelegado Agropecuario de la Delegación Estatal de la SAGARPA; también participaron instituciones como el FIRCO, ASERCA, CONAGUA e INIFAP. Eventualmente, cuando se requirió, se integraron a las sesiones representantes de organizaciones de productores agrícolas del Estado

La coordinación interinstitucional entre el Estado y la Federación fue ágil y permanente. Por un lado el Estado, a través de la SEDARPA, mantuvo un carácter propositivo al marco operativo del PFA, con la finalidad de adecuarlo cada vez más a los intereses y prioridades estatales, mientras que por el otro lado, la Federación, a través de la Delegación de la SAGARPA, ejerciendo su responsabilidad como instancia normativa, atendiendo ambas partes la problemática y las prioridades estatales, al establecer acuerdos en forma oportuna sobre las particularidades de planeación, operación y ejecución del PFA, salvo el caso de eventos específicos analizados y resueltos en las instancias constituidas para ello, como son el FIVERFAP y en última instancia, el COVEDRUS.

TABLA 1.- CONSTITUCIÓN DEL COMITÉ TÉCNICO AGRÍCOLA

| Estado | Cargo en el comité | SAGARPA | Cargo en el comité |
|--|--------------------|---|--------------------|
| Secretario de la SEDARPA | Presidente | Delegado | Secretario técnico |
| Director general de agricultura | Suplente | Subdelegado agropecuario | Suplente |
| Subdirector de agricultura | Vocal | Jefe de programa de fomento agrícola | Vocal |
| Jefe de oficina de conversión productiva | Vocal | Jefe e la unidad de regulación agrícola | Vocal |
| Jefe de oficina de fomento frutícola | Vocal | Gerente estatal del FIRCO | Vocal |
| Encargado del sistema producto café | Vocal | Director de infraestructura de la CONAGUA | Vocal |
| Subdirector de programas federales | Vocal | Coordinador de distritos de riego | Vocal |
| | | Dirección de ASERCA Veracruz | Vocal |

Fuente. Acta Constitutiva Del Comité Técnico Agrícola 2007

Este Comité fue el encargado de dar rumbo a la política y encauzar la rectoría en el desarrollo de las cadenas agrícolas en el Estado.

Las evaluaciones 2005 y 2006 del PFA, coinciden en que el comité se reunió de manera regular sesionando a partir de la firma de los Anexos Técnicos; en primera instancia acordando los términos y fecha de promoción, así como la apertura de las ventanillas de atención. Por lo que se puede concluir que el arreglo institucional del comité cumplió con las funciones que le señalaron las reglas de operación en cada ejercicio, para tratar asuntos relacionados a la autorización de solicitudes del PFA y los subprogramas de:

- ✓ Fomento a la Inversión y Capitalización.
- ✓ Fortalecimiento de los Sistemas Producto.
- ✓ Investigación y Transferencia de Tecnología.
- ✓ Sanidad e Inocuidad Agrícola.

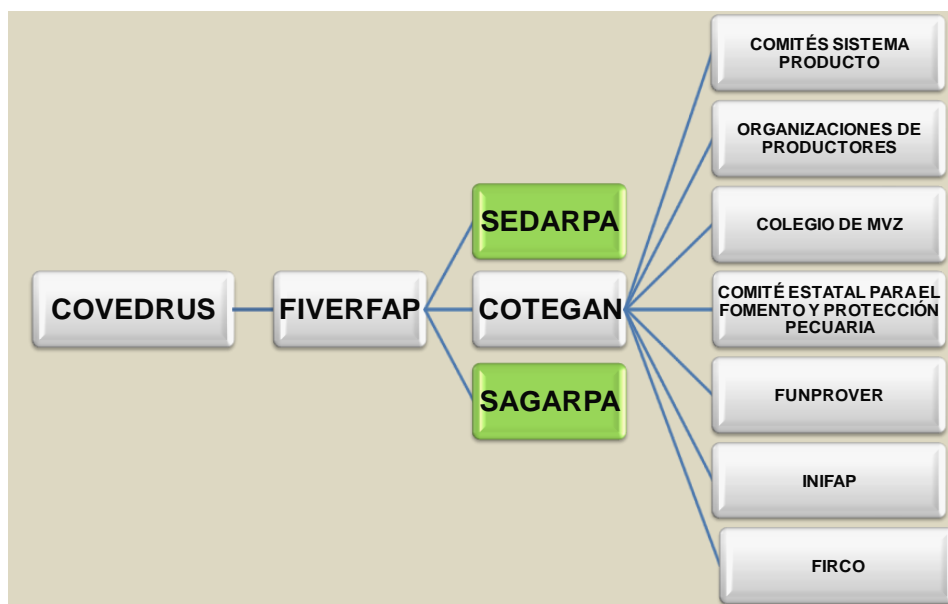
1.3.4.- COMITÉ TÉCNICO GANADERO (COTEGAN)

En el marco del Federalismo y Descentralización de funciones la SAGARPA hizo lo propio con la operación del Programa Fomento Ganadero al Gobierno Estatal, quedando bajo la responsabilidad de éste último la ejecución del programa, de conformidad con el arreglo institucional en el que concurrieron diversas instancias.

El organismo rector de la política agropecuaria en la entidad correspondió al Consejo Veracruzano de Desarrollo Rural Sustentable; lo auxilió el Fideicomiso Veracruzano de Fomento Agropecuario (FIVERFAP), organismo en el que se acordó y ordenó la liberación de recursos para las acciones propias de los Programas; en materia de Ganadería fue auxiliado en su labor por el Comité Técnico Ganadero (COTEGAN), en el que estuvieron representados por parte del estado, la SEDARPA que lo presidió a través del Secretario de la dependencia, que a su vez designó al Subsecretario de Ganadería como suplente; y por parte de la Federación la Delegación Estatal de la SAGARPA a través del Delegado, quien fungió como Secretario Técnico, y a su vez designó como suplente al Subdelegado Agropecuario.

Adicionalmente participaron diversos actores como los Comités Sistema Producto pecuarios, organizaciones de productores, la FUNPROVER, el colegio de MVZ, el Comité Estatal para el Fomento y Protección Pecuaria, el INIFAP y el FIRCO.

FIGURA 5.- ESTRUCTURA DEL ARREGLO INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO



Fuente. Elaboración propia con base en acta constitutiva 2007

El Comité Técnico Ganadero (COTEGAN) fue el órgano colegiado instituido para apoyar la instrumentación del PFG, a través del cuál se logró la participación conjunta de los distintos agentes participantes, para la validación y aprobación de solicitudes; en éste se advirtió la influencia de un clima de responsabilidad compartida sobre un accionar unilateral, situación que generó objetividad e imparcialidad al momento de asignar recursos; aunque en opinión de los productores la asignación de recursos respondió a las buenas o malas relaciones que se tenga con los administradores del programa¹

Sus funciones fueron, orientar la política estatal en su ámbito de competencia, definir criterios para la asignación de recursos de Alianza, y analizar y decidir la aprobación o rechazo de solicitudes hechas al Programa por los productores.

El arreglo institucional de la instancia operativa en la entidad se aprovecho para la ejecución el Programa, labor a la que se sumaron las Uniones Ganaderas de la entidad y que se fortalecida con la labor de los DDR de la SAGARPA;

La actividad de este Comité estuvo regida por la demanda de solicitudes presentadas en ventanilla, sesionando de manera regular cuando existió una gran cantidad de solicitudes, y en menor grado cuando la cantidad de solicitudes a autorizar o tramitar disminuyó.

¹ Evaluación de desempeño de alianza para el campo 2006.

1.3.5.- COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE ACUACULTURA Y PESCA (CTEAP)

En el mes de julio del 2005 se firmó el Convenio de Coordinación para implementar acciones que conduzcan al desarrollo integral de la Acuacultura y Pesca en la entidad entre SAGARPA-CONAPESCA y el Gobierno del Estado, dentro del cual se establece la constitución del Consejo Estatal de Pesca y Acuacultura.

Se integró por representantes de los tres niveles de gobierno, instituciones académicas y representantes de los productores.

El programa se operó de manera federalizada por la APC a partir de 2006, a través del Comité Técnico Estatal de Acuacultura y Pesca; el Comité contó con un Órgano de Representación conformado por un Presidente, un Secretario Técnico y por vocales, los cuales duran en su encargo dos años y pueden ser reelectos por una sola vez. Los cargos son honoríficos y sin retribución.

Este Comité fué presidido por el Secretario de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesca del Gobierno del Estado; como Secretario Técnico el Delegado Estatal de la SAGARPA y como suplentes, figuran la Dirección de Pesca y Acuacultura Estatal y la Subdelegación de Pesca de la SAGARPA, respectivamente; también formaron parte la Dirección General de Investigación Pesquera en el Atlántico de la Universidad Veracruzana. Es importante resaltar que los productores no tuvieron representación en este órgano colegiado.

La SAGARPA, a través de la Subdelegación de Pesca en el Estado, operó las normas y vigiló que se cumplieran, autorizó salas de cuarentena, verificó que se aplicaran las sanciones correspondientes en caso de ser necesario.

La SEDARPA es el ejecutor del gasto a través de la Dirección de Pesca y Acuacultura, coordinando las acciones de revisión, calificación y dictamen de solicitudes de apoyo, el trámite de estas ante el comité y el resguardo de las solicitudes.

El Comité fue el responsable de definir las acciones y metas del Programa respectivo, revisar y dictaminar las solicitudes presentadas en las ventanillas correspondientes, y elevar la aprobación y liberación de recursos al FIVERFAP, el cual a su vez transfiere los temas y acuerdos de competencia ante el COVEDRUS.

1.3.6.- COMISIÓN DE DESARROLLO RURAL (CDR)

En el esquema de operación de la APC las instancias de coordinación son en primer término el COVEDRUS, en el nivel menor inmediato se encuentra la figura del comité del FIVERFAP con las funciones y obligaciones que señalan las reglas de operación. Después de estas dos instancias, se encuentra la Comisión de Desarrollo Rural donde se implementaron los acuerdos relativos al Programa de Desarrollo Rural de la APC.

Esta Comisión se integró con la representación de la Federación y del Estado. La presidió el secretario de la SEDARPA, se integró un secretario técnico que es el Delegado de SAGARPA en Veracruz y ambos a su vez designan a sus suplentes.

En el caso de la Federación, la Subdelegación de Planeación, Estadística y Desarrollo Rural de la Delegación de la SAGARPA en la entidad, conjuntamente con los Distritos de Desarrollo Rural fueron los encargados de las diversas actividades del PDR.

El Gobierno del Estado de Veracruz, a partir de 1999 creó el INVEDER, el cual tiene como misión promover el desarrollo rural, entendido éste como un proceso de transformación productiva e institucional, cuyo fin es reducir la pobreza y elevar la calidad de vida en el medio rural, buscando articular de manera sustentable la economía de los productores a los mercados. Lo anterior, mediante procesos de planeación, y el que los tres niveles de gobierno, junto con las organizaciones de productores, centros de educación, investigación e iniciativa privada, coordinar la atención institucional en el corto, mediano y largo plazo, para promover su desarrollo en forma autogestiva y permanente.

La metodología de trabajo de dicho Instituto está dirigida, en congruencia con el entorno, al desarrollo de productores de bajos ingresos y en etapa de transición de regiones y micro regiones de alta y muy alta marginación.

El Programa de Desarrollo Rural se integró de tres subprogramas que son el PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, el primero para el financiamiento de proyectos integrales de inversión rural, el segundo para la contratación de servicios técnicos de apoyo a productores y el tercero para generar esquemas de participación en el corto, mediano y largo plazo, en el seno de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (COMUDRS), como espacios de coordinación interinstitucional, donde se definen las estrategias y proyectos prioritarios para el desarrollo regional y comunitario.

De manera similar que los Comités Técnicos, la Comisión de Desarrollo Rural funcionó para dictaminar las solicitudes hechas a los Subprogramas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, que integran el PDR. A diferencia de los Órganos Auxiliares previos, la Comisión contó con un organismo auxiliar que es la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE), encargada de operar, documentar y calificar las solicitudes ingresadas a los tres subprogramas mencionados. Asimismo, a esta área se le confirió la implementación de la estrategia de integración de los Consejos de Distritales de Desarrollo Rural y de los Consejos Municipales, como lo señala la LDRS.

FIGURA 6.- ESTRUCTURA DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO RURAL 2005

| No. | Dependencia u organización | Puesto en dependencia u organización | Cargo en la Comisión | Atributo en la CDR |
|-----|---|---|-----------------------------|-----------------------|
| 1 | SEDARPA | Secretario de Despacho | Presidente | Voz y voto de calidad |
| 2 | SAGARPA | Delegado estatal | Secretario técnico | Voz y voto |
| 3 | SEDARPA | Director general de Vinculación y Tecnología | Presidente suplente | Voz y voto de calidad |
| 4 | SAGARPA | Subdelegado de Planeación, Estadística y Desarrollo Rural | Secretario técnico suplente | Voz y voto |
| 5 | Contraloría General del Estado | Contralor general del Estado | Vocal comisario | Voz |
| 6 | SEFIPLAN | Secretario de despacho | Vocal Estatal | Voz y voto |
| 7 | INVEDER | Secretario ejecutivo | Vocal Estatal | Voz y voto |
| 8 | Contraloría Interna | Contralor interno de la SEDARPA | Vocal Estatal | Voz y voto |
| 9 | FIRCO | Gerente estatal | Vocal Federal | Voz y voto |
| 10 | INIFAP | Director | Vocal Federal | Voz y voto |
| 11 | INCA Rural | Delegado Regional | Vocal Federal | Voz y voto |
| 12 | CECADER | Coordinadora general Sur Oriente | Vocal técnico auxiliar | Voz |
| 13 | UTOE | Director | Vocal técnico auxiliar | Voz |
| 14 | Congreso Agrario Permanente | Coordinador general | Vocal productor | Voz y voto |
| 15 | Uniones Ganaderas Regionales de Veracruz | Presidente de la UGRCV | Vocal productor | Voz y voto |
| 16 | Movimiento Antorchista Veracruz | Presidente | Vocal productor | Voz y voto |
| 17 | Consejo Agropecuario de Veracruz, A. C. | Representante | Vocal productor | Voz y voto |
| 18 | Unión de Productores de Maíz del Sur de Veracruz, A. C. | Representante | Vocal productor | Voz y voto |
| 19 | Federación Estatal de Propietarios Rurales de Veracruz | Presidente | Vocal productor | Voz y voto |

Fuente: Situación actual de la planeación agropecuaria y de desarrollo rural sustentable, Cámara de diputados LX legislatura.

1.3.7.- CONSEJOS DISTRITALES DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE (CDDRS)

En la planeación del desarrollo, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable contempla órganos consultivos; en el ámbito de las entidades federativas están en primer término los Consejos Estatales, los órganos de representación para las acciones concurrentes de la planeación. Después de los Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable, La Ley de Desarrollo Rural define a los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable como las instancias base de planeación y organización territorial para coadyuvar con la gestión municipal del

desarrollo rural. Impulsan la creación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (COMUDRS) y contribuyen en la formulación y aplicación de planes concurrentes.

El CDDRS está conformado por los representantes de los COMUDRS y es presidido por quien designen los consejeros, los miembros del Consejo toman el carácter de vocales con voz y voto, también se integran representantes de Dependencias Públicas Federales y Estatales que tienen influencia en la delimitación del DDR.

Pese a que la función del CDDRS es la de ser un espacio de expresión donde se tratan los problemas y se articulan las soluciones a las necesidades comunes de los municipios de la región, el resultado de las evaluaciones del PDR 2006 y 2007 mencionan que los CDDRS aún no tienen una dinámica propia, es decir, solo se han reunido para validar o informar un requerimiento; no han logrado la articulación de la función que le confieren las reglas de operación y sólo funcionan como una instancia protocolaria de reunión de representantes, sin resultados ni actividades en la planeación de su desarrollo territorial.²

Hacer concurrir a la instituciones públicas Estatales y Federales para la toma de decisiones conjuntas hacia problemas multisectoriales, en los ámbitos económicos, sociales y ambientales, sigue siendo sin duda el más grande reto de estos organismos.

1.3.8.- CONSEJOS MUNICIPALES DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE (COMUDRS)

Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable; se integran a nivel municipal por los representantes de comunidades, representantes de los diferentes tipos de tenencia de la tierra como ejidos, bienes comunales, pequeños propietarios, representantes de organizaciones sociales y de producción rural, tienen como principios la inclusión, la representatividad y la participación.

Los miembros del COMUDRS adoptan la figura de vocales con voz y voto y, de acuerdo a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. El Presidente Municipal podrá presidir el COMUDRS. Sin embargo, cabe la posibilidad de que los consejeros elijan por votación quien pueda presidir al COMUDRS.

Existe dentro del Consejo, el cargo de Secretario Técnico, el cual puede ser designado por los consejeros; al representante del Distrito de Desarrollo Rural, lo eligen los demás miembros, que tienen el cargo de vocales.

Los COMUDRS tienen la función de ser un órgano colegiado donde se expresan las necesidades, problemáticas y se establecen las estrategias de intervención a través de

² Informe de Evaluación Del Programa De Desarrollo Rural 2006

políticas de desarrollo rural local en las comunidades del Municipio, además de funciones de gestión y canalización de proyectos estratégicos de desarrollo social, productivo y económico.

Sin embargo, la funcionalidad de los COMUDRS, ha estado determinada solo por la operación de los recursos municipalizados del PAPIR y se han reunido solo cuando existen solicitudes que deben ser, por regla, aprobadas por el COMUDRS; fuera de esa actividad no tienen dinámica propia. Sin la existencia de recursos, la funcionalidad del consejo se ve limitada, con un marcado desinterés por hacer funcionar el consejo por iniciativa de los propios vocales que lo conforman.

Por lo que podemos determinar que el COMUDRS no tuvo actividades regulares y está sujeto a que sean otros quienes estimulen el funcionamiento de los mismos, como son los jefes de distrito, CADER's o el coordinador municipal o distrital; y si estos actores no existen, el COMUDRS no sesiona de manera regular.

CAPÍTULO 2.- PRINCIPALES PROCESOS OPERATIVOS DE LA APC

En este capítulo se definen los principales procesos operativos de la APC, sus características, y principales puntos críticos de acuerdo a la información recabada en las entrevistas y la información documental existente.

2.1.- ORGANIZACIÓN PARA LA OPERACIÓN ESTATAL DE LA APC

En la política estatal los principales programas de apoyo al sector agropecuario y pesquero, dado el carácter incluyente del Plan Veracruzano de Desarrollo, tienen confluencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, al considerar dentro de su población objetivo, tanto personas físicas como morales con actividad agrícola; con o sin tierra; sin distinciones por edad, género o de otro tipo. Y consideran una amplia gama de componentes de apoyo, entre los cuales se encuentran recursos monetarios o en especie para la adquisición de insumos o bienes de producción, para la formación de capital humano, para la conformación de fondos de garantía y contingencias ambientales, entre otros.

Esta gran variedad en los componentes de apoyo estatal y la amplia cobertura en su población objetivo, permitieron al Estado utilizarlos como elementos complementarios y sinérgicos de aquellos programas supeditados a Normas preestablecidas como son las de APC.

La estructura organizacional de la APC estuvo compuesta por las oficinas centrales de SAGARPA, las Delegaciones, los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER); las Secretarías o instancias del Gobierno del Estado de Veracruz encargadas de asuntos agropecuarios; los Gobiernos Municipales; los organismos de participación pública–privada, tales como los Comités de Sanidad Vegetal, de Salud Animal, de Sanidad Acuícola y de Inocuidad Alimentaria, así como la Fundación Produce. Lo anterior significó un abanico de instancias y organizaciones de participación en la implementación de APC, que generó una complejidad en las relaciones institucionales, pero también ayudó a acercar el Programa a los usuarios y a las necesidades agropecuarias del estado.

Considerando que una vez consensuados, formalizados y firmados los Anexos Técnicos, se validó el Programa de APC de manera integral a nivel del COVEDRUS y se tomaron los acuerdos necesarios entre las representaciones del Estado y de la SAGARPA para iniciar el proceso operativo anual de la APC en el estado de Veracruz.

2.1.1.- DESCRIPCIÓN DE LAS FUNCIONES Y RESPONSABILIDAD DE LA DELEGACIÓN (QUÉ INSTANCIAS PARTICIPABAN)

La Delegación de la SAGARPA dentro del esquema de la APC, y en calidad de representante del Gobierno Federal, fungió como instancia normativa en la vigilancia del cumplimiento de las reglas de operación y la conducción del Programa.

FIGURA 7.- ESTRUCTURA DE LA SAGARPA PARA NORMAR LA OPERACIÓN DE ALIANZA PARA EL CAMPO



Fuente Elaboración Propia Con Base En Reglas De Operación De APC 2007

Al interior de la Delegación se encuentran la Subdelegación Agropecuaria y la Subdelegación de Planeación y Desarrollo Rural, las cuales se encargaron de normar y, en coordinación con las instancias estatales, vigilar la operación de los Programas de la APC conforme a los lineamientos estipulados en las RO.

La Subdelegación Agropecuaria fue la responsable de normar y vigilar la operación del PFA con los Subprogramas de Sanidad Vegetal, Salud Animal y el de Investigación y Transferencia de Tecnología. De igual manera, el Programa de Fomento Ganadero con los Subprograma de Desarrollo Ganadero y el de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales. El subdelegado Agropecuario participó como Secretario Técnico suplente en el Comité Agrícola y el Comité Ganadero, para lo cual se coordinó directamente con los Subsecretarios de Agricultura y Ganadería de la SEDARPA, responsables de la ejecución de estos Programas.

De igual manera a la Subdelegación de Planeación y Desarrollo Rural le correspondió la responsabilidad de normar el PDR con los Subprogramas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR. Participó en la CEDRS y se coordina con la dirección del INVEDER para el desarrollo de las sesiones de comisión.

En el esquema de la APC, el Programa de Acuicultura y Pesca fue incluido por primera vez en el ejercicio 2003; a partir de esta fecha la SAGARPA, de manera coordinada con la CONAPESCA, instrumentó su operación en los Estados en la modalidad de ejecución nacional. Para el año 2006, se federalizan la totalidad de los recursos del Programa. Como Secretario Técnico fungió el Delegado Estatal de la SAGARPA y como suplente el Subdelegado Pesca.

2.1.2.- DESCRIPCIÓN DE LAS FUNCIONES Y RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO ESTATAL, ESTRUCTURA PARA OPERAR APC ENTRE SEDARPA E INVEDER (QUÉ INSTANCIAS PARTICIPABAN)

Bajo el marco de la APC, los Programas de Ejecución Federalizada; el Gobierno del Estado convenía recursos para operarlos a través de la estructura de la SEDARPA y el INVEDER como ejecutores.

La SEDARPA tenía a su cargo los Programas de Fomento Agrícola, el de Fomento Ganadero y el de Acuicultura y Pesca.

La operación se realizó a través de la Subsecretaría de Agricultura con la Dirección de Agricultura y Fitosanitaria, y de la Subsecretaría de Ganadería con Dirección General de Ganadería y Acuicultura, a través de la Coordinación de Infraestructura.

Se destaca que a su vez a la SEDARPA se le asignaron programas de ejecución directa con recursos estatales.

En cuanto al INVEDER, se le asignó el Programa de Desarrollo Rural, que incluye los Subprogramas PAPIR, PRODESCA Y PROFEMOR, que se operaron del año 2002 al 2007. Una particularidad de la CDR en Veracruz es la participación de organizaciones gremiales con el atributo de tener voz y voto.

Para la operación del PDR, y de acuerdo a las RO 2002, definieron a la **Unidad Técnica Operativa Estatal UTOE** como la instancia integral para la atención de los Programas de Desarrollo Rural. Con su instalación en cada Entidad Federativa sustituyeron a las vocalías ejecutivas que habían sido constituidas para cada uno de los programas. Con esta acción, el gobierno federal buscó simplificar la operación y conseguir sinergias entre los programas.

FIGURA 8.- ESTRUCTURA DEL GOBIERNO DEL ESTADO PARA LA OPERACIÓN DE ALIANZA



Fuente: Elaboración Propia.

La estructura estatal estuvo constituida de tal manera que coincidió con la estructura de los programas de APC, y participaba de manera conjunta con la SAGARPA. En ambas instituciones, las áreas de operación y normativa tenían similitud.

Para la operación de los subprogramas de Sanidad Vegetal y Salud Animal, así como del subprograma de Acuicultura y Pesca, se contó con el apoyo de los Comités Estatales respectivos; particularmente en el caso del Programa de Investigación y Transferencia de Tecnología, que participó como responsable de la operación la FUNPROVER.

2.2.- OPERACIÓN DE LOS ÓRGANOS AUXILIARES

Conforme a las RO de APC, para normar y operar cada programa se apoyó en los Comités Técnicos de Agricultura, Ganadería y Acuicultura y Pesca respectivamente, además de la Comisión de Desarrollo Rural Sustentable, todos estos integrados por funcionarios y personal operativo de la SAGARPA, SEDARPA e INVEDER. Para las cuales el órgano máximo para la toma de decisiones fue el COVEDRUS, seguido por el Comité Técnico del FIVERFAP, ambas instancias presididas por el Gobernador del Estado y, como Presidente Suplente, el Secretario de la SEDARPA. A la SAGARPA le correspondió la Secretaría Técnica a través del Delegado Estatal.

Los órganos auxiliares creados con la APC en Veracruz fueron los siguientes:

- ✓ Comité Técnico Agrícola
- ✓ Comité Técnico Ganadero
- ✓ Comisión de Desarrollo Rural

- ✓ Comité de Acuacultura y Pesca

FIGURA 9.- CONFORMACIÓN JERÁRQUICA PARA LA OPERACIÓN DE LA APC EN VERACRUZ



Fuente: Elaboración Propia.

2.2.1.- EL COMITÉ TÉCNICO AGRÍCOLA

El Comité Técnico Agrícola coordinó el Programa de Fomento Agrícola y le correspondió la función principal de dictaminar las solicitudes presentadas por los productores en las ventanillas respectivas y, con base a la disponibilidad de los recursos convenidos formalizados con la firma de los anexos técnicos por los gobiernos federal y estatal para cada año, en ellos se plasmaban los compromisos financieros, los componentes, montos de apoyo y beneficiarios a atender.

Para operar el Programa se aplicaron guías normativas que emitió la SAGARPA. De igual manera para las solicitudes, tanto del CESVVER como de la FUNPROVER referentes a la operación de los recursos asignados a la Sanidad Vegetal e Inocuidad, y del Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología respectivamente.

Las áreas operativas asignadas por parte del estado en la SEDARPA se encargaron del resguardo de expedientes, la revisión y autorización de solicitudes.

El CTA funcionó de manera regular como órgano colegiado, aunque no se identificaron manuales de procedimientos. El proceso operativo del PFA, en términos generales incluyó los siguientes puntos:

- ❖ Instalación del Comité Técnico Agrícola (CTA), el cual es presidido por el Director General de Agricultura y Fitosanitaria de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal, Pesca y Alimentación del Gobierno del Estado, que cuenta con la presencia de representantes de la Delegación Estatal de la SAGARPA, de FIRCO, ASERCA e INIFAP.
- ❖ El Comité acuerda los términos y fecha de la promoción, así como la apertura de las ventanillas de atención.
- ❖ El Gobierno del Estado designa a los responsables operativos de cada Programa, recayendo en las áreas operativas de la Dirección General de Agricultura y Fitosanitaria, así como la Fundación Produce Veracruz, A.C.
- ❖ Las ventanillas reciben solicitudes, integran los expedientes y revisan su elegibilidad para, posteriormente, turnarlas a las instancias correspondientes.

- ❖ Las instancias responsables integran las solicitudes, revisan su pertinencia y las turnan al CTA para su aprobación.
- ❖ El CTA analiza las solicitudes y en caso de aprobarlas, notifica al solicitante la resolución. Asimismo, las turna al Comité Técnico del FIVERFAP para la autorización de los apoyos respectivos.
- ❖ El solicitante, al recibir la notificación de aprobación, ejecuta su proyecto con recursos propios y al concluirlo notifica al área operativa correspondiente.
- ❖ El área operativa levanta acta de finiquito del proyecto y la turna al CTA.
- ❖ El CTA notifica al Comité Técnico del FIVERFAP y solicita la liberación del recurso.
- ❖ El Comité Técnico del FIVERFAP autoriza e instruye al fiduciario entregar el apoyo correspondiente.
- ❖ El Fiduciario recibe la instrucción, elabora la documentación y entrega el recurso, con lo que se reembolsa la parte adelantada por el solicitante por concepto del apoyo aprobado.

Principales aciertos operativos

1. A través del CTA, las estrategias plasmadas en el PVD 2005-2010, fueron instrumentadas mediante el Programas de Fomento Agrícola y sus Subprogramas, así como los de Sanidad Vegetal e Inocuidad Agroalimentaria, mostrando un cierto grado de apropiación de la estrategia de la APC.
2. Líneas de acción de trato diferenciado a cadenas, productores y regiones.
3. Acciones en torno a la integración de cadenas agroalimentarias, reconversión productiva, desarrollo de capacidades, impulso a proyectos integrales y sustentables.
4. Acciones para la mejora fitosanitaria y la inocuidad alimentaria.
5. El cumplimiento de la normatividad de la APC.
6. Los criterios incorporados por el Estado prevalecen en la focalización del PFA.
7. Las prioridades nacionales prevalecen en la focalización del SSV.

Principales debilidades

1. Escasa participación presupuestal estatal en el PFA, SSV y SIA, reflejada porque el mayor interés del Estado se enfocó en sus programas de inversión estatal directa en contraste a su aportación concertada con la Federación en la APC.
2. El comportamiento en la demanda de apoyos es definido por los tiempos y características de las solicitudes, lo cual implica que la distribución presupuestal del Programa responde más a la demanda, que a la orientación prevista por el Estado en función de las prioridades estatales, tipos de productores y regiones.

3. El tiempo que tarda el proceso de operación de las solicitudes tarda en promedio 10 meses desde la apertura de las ventanillas hasta el cierre finiquito de los programas.
4. Escaso y parcial acoplamiento entre PFA, SSV, SIA, PRODESCA, al considerarse complementarios de las acciones estatales, no se ha promovido una vinculación oficial o práctica entre estos programas.
5. El sistema SISER tiene pasos que no permiten verificar a detalle algunos procesos de operación, principalmente los de administración interna como son el trámite de pagos y liberación de instrucciones del fiduciario y cierres finiquito.
6. Se detecta como deficiencia, que no todas las solicitudes recibidas y tramitadas se ingresaron al Sistema de Información del Sector Rural (SISER-Alianza Contigo) de manera completa, además no se encontró sustento documental de las respuestas por escrito a los todos los solicitantes sobre el dictamen de sus peticiones.
7. En la administración interna de las solicitudes, no existen procedimientos que permitan identificar la forma en que cada área operativa realiza las actividades propias del manejo de recursos, a través de manuales de procedimientos autorizados o validados por el FIVERFAP.
8. No se cumple lo establecido en el “Artículo 14. Derechos y obligaciones” de las RO vigentes, que establece la notificación de una respuesta por escrito sobre el dictamen de las solicitudes recibidas en un periodo no mayor a 30 días hábiles.

Se puede concluir que la operación del Programa, aunque tiene aciertos, sigue sin tener sinergia con otros componentes de manera estratégica; se tiene como labor importante lograr utilizar al 100% los instrumentos disponibles como el SISER.

2.2.1.1.- COMITÉ ESTATAL DE SANIDAD VEGETAL E INOCUIDAD AGRÍCOLA

El CESVVER es la instancia enmarcada en las RO, que se encarga de la ejecución de las estrategias en cuanto a política estatales para el tema de sanidad vegetal.

A través del comité se aterrizaron las campañas de interés nacional y estatal para mantener la inocuidad de los alimentos y estatus sanitario de productos vegetales, de tal manera que faciliten la comercialización de productos.

Principales aciertos operativos

1. Una de las características del SSV es que el número de campañas, objetivos y metas no han variado mucho en los últimos tres años y sus resultados, si bien no han generado un cambio en el estatus fitosanitario en el Estado, sí lo han hecho en cuanto a mejoras en los indicadores, como el número de has. que se han incorporado al manejo y buenas prácticas de sanidad de cada una de las campañas que lo integran.
2. Los cuadros técnicos y esquemas operativos del SSV, se suman en forma adecuada a otras acciones y recursos estatales con efectos sinérgicos donde es posible observar la suma de acciones para el cambio estructural, tales como la propagación y siembra de material vegetativo resistente, buenas prácticas agrícolas y capacitación.

3. Aunque con una magnitud relativamente menor, el SIA se incorporó paulatinamente como una alternativa más que es utilizada por el Estado.
4. Dado que el Estado cuenta con acciones propias iguales a las consideradas en el SIA, lo asume como un elemento complementario que potencializa el impacto de las acciones.
5. La inversión prevista para este subprograma, se destinó preponderantemente a campañas contra la mosca de la fruta y el virus de la tristeza, lo que es congruente con la gama de cultivos del estado.
6. La programación y planeación de las campañas obedece a la importancia económica de las ramas productivas involucradas³.

Principales debilidades

1. Aunque el presupuesto y la planeación fueron bien enfocadas en las necesidades del estado, el retraso en la radicación de los recursos y los tiempos en los que está disponible para su gasto, no coinciden con las temporadas en las que se presentan las enfermedades y se tiene la necesidad de empezar con las campañas, cayendo cada año en subejercicios de recursos y desfases para iniciar la operación.
2. Si bien se identifican cambios favorables en la orientación y planeación de las campañas, las acciones no han derivado en un cambio significativo en las condiciones estatales y clasificación de las campañas.

Cabe mencionar que el estado ha generado una apropiación de los programas de Sanidad Vegetal e Inocuidad Agrícola y, dada la demanda de los productores por mejorar las condiciones de Sanidad para la comercialización, se han generado esquemas estatales de respaldo a campañas que también atienden de manera pronta y con una amplia gama de apoyos a cada rama productiva. Por lo que se puede concluir que el funcionamiento de estos subprogramas y sus comités, tiene una función importante que debe fortalecerse de manera permanente y potenciar las acciones que hasta el momento han tenido resultados.

2.2.1.2.- SISTEMA DE INVESTIGACIÓN Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA

El Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología (SITT) es un Subprograma del PFA de la Alianza para el Campo, con acciones dirigidas a “impulsar los proyectos de Investigación, Innovación y Transferencia Tecnológica con impacto estatal o regional, para la tecnificación y modernización sustentable de las unidades productivas, a efecto de incrementar

³ Evaluación Del Programa De Fomento Agrícola 2006

su eficiencia productiva, reducir posibles impactos negativos sobre el medio ambiente e incrementar su rentabilidad económica”⁴.

La operación del SITT en el Estado fue encomendada a la FUNPROVER, la cual tiene como objeto social el “fortalecimiento de las actividades de investigación y transferencia de tecnología y se rige por principios establecidos en términos de su carácter privado y nacional, como organismo de promoción, concertación y ejecución de programas y como instrumento que contribuye a la sostenibilidad e incremento de la producción y a la productividad del sector”⁵.

Para dar cumplimiento a sus metas y objetivos la FUNPROVER ofrece y promueve:

1. Investigación aplicada.
2. Validación de modelos tecnológicos.
3. Demostración y validación de tecnologías.
4. Vinculación con instituciones de investigación.
5. Cursos de capacitación especializada.
6. Formación de recursos humanos de alto nivel.

En el Estado de Veracruz, las políticas dirigidas al sector rural están alineadas con las políticas federales, particularmente lo establecido en las RO de la APC, que en relación con el Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología, establecieron que se deben “Atender las demandas de las cadenas agroalimentarias y de pesca, a través de apoyos para la generación de tecnología, su validación, transferencia y adopción, que ayuden a incrementar la competitividad del sector y promover un desarrollo sustentable de los sistemas agroalimentarios y agroindustriales”.

Principales Aciertos Operativos

- ✓ El Programa de Investigación y Transferencia de Tecnología operado a través de la FUNPROVER, ha sido detonador de la innovación en proyectos estratégicos para el estado.
- ✓ La investigación ha fortalecido los procesos de transferencia de tecnología.

⁴ SAGARPA, Reglas De Operación De Alianza Para El Campo

⁵ Barreda Nader, Santiago, Informe de la Evaluación Estatal del Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología. Septiembre de 2004.

- ✓ Se han desarrollado proyectos innovadores que sirven de ejemplo para otros productores y son replicables para adoptar su tecnología.
- ✓ El sistema de recepción en línea, para la revisión y evaluación de los proyectos o propuestas, muestra eficacia operativa y capacidad de respuesta a los solicitantes, lo que contribuye a una mejor transparencia y eficiencia del Subprograma.

Principales Debilidades

- Débil capacidad organizativa y de gestión por parte de los productores para la adopción de innovaciones tecnológicas y desarrollo de capacidades empresariales.
- Dificultad para concertar mezclas de recursos provenientes de diferentes programas y dependencias para impulsar proyectos integrales de ITT.
- Escasa vinculación de los productores a procesos innovadores para la comercialización, debido a que los productores siguen comercializando a través de los canales tradicionales.
- Resistencia de los productores a la adopción de nuevas tecnologías o al cambio de formas de trabajo.

Se concluye que la actividad de la FUNPROVER ha sido buena, aunque requiere reforzar o ajustar las estrategias de promoción de resultados significativos, a fin de permear en los productores la visualización de cambios o innovaciones en sus procesos productivos.

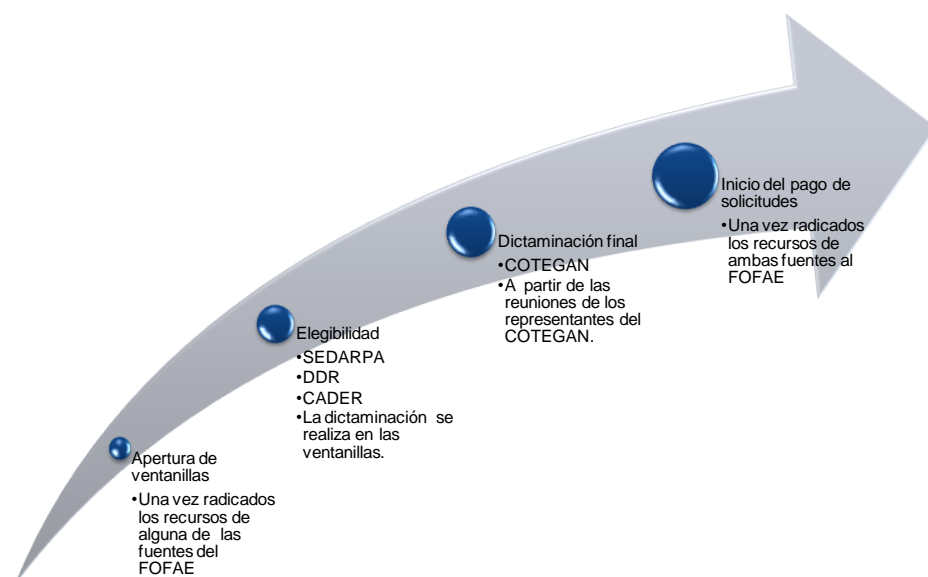
2.2.2.- EL COMITÉ TÉCNICO DE GANADERÍA

La COTEGAN fué el órgano colegiado que se encargó de coordinar la operación del PFG y las acciones del Subprogramas de Salud Animal. De manera similar al CTA, las principales funciones que le correspondió al COTEGAN fueron dictaminar las solicitudes y proyectos relacionados al programa, al igual que autorizar las peticiones del Subprograma de Salud Animal que presentó el Comité Estatal para el Fomento de Protección Pecuaria del Estado de Veracruz; se encargó de dar el seguimiento físico-financiero del Programa de Fomento Ganadero (PFG); además de articular la operación de este último entre los tres Subprogramas que lo componen.

Estuvo integrada por miembros de la SAGARPA y Gobierno del Estado, principalmente del Subdelegado Agropecuario y el responsable del Programa Ganadero respectivamente. A nivel estatal estableció el proceso de operación conforme a lo que muestra la figura 10.

En este contexto, cabe resaltar la participación de las Asociaciones Ganaderas, las cuales desempeñaron un papel activo en la instrumentación del programa al fungir como ventanillas de atención, promoviendo y difundiendo el programa e incluso apoyando las labores de evaluación.

FIGURA 10.- OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO



Fuente: Elaboración Propia.

Principales Aciertos Operativos

- El PFG mantuvo una concordancia con la situación particular de la ganadería del Estado de Veracruz y, por lo tanto, su continuidad aportaría alternativas de solución al sector pecuario. Sin embargo, para mantener su nivel de congruencia y su capacidad de respuesta, se requiere que el Programa se adapte y adecue conforme se vayan modificando las condiciones de la ganadería en el estado.
- La integración de mecanismos operativos que consideran la participación de las uniones y asociaciones ganaderas de la entidad, descargando trabajo burocrático a los operadores, tales como la recepción y captura de solicitudes.
- Mayor integración y capacidad de acuerdos con la SAGARPA y las organizaciones productivas del sector para la implementación de las campañas zoonosanitarias que han puesto a la entidad en un status sanitario alto.
- Esta misma integralidad se replicó e implementó en los conceptos que comprende el PFG, lo que agilizó los acuerdos en el seno del COTEGAN y su presentación ante el FIVERFAP. Esto se atribuye, en primer término, a una adecuada coordinación de los funcionarios federales y estatales responsables del programa; y en segundo término, al no verse sujeto a la cantidad de eventualidades técnicas, operativas y humanas propias del subsector, a diferencia de lo que se presenta en las actividades agrícolas y de desarrollo rural.

Principales Debilidades

- La asignación de recursos del programa se orienta en mayor medida al financiamiento a la producción primaria, en tanto el elemento del diseño encaminado a fortalecer la integración de cadenas, ha sido poco aprovechado.

- En términos prácticos, no se ha reflejado una reducción de tiempos en el proceso general, persistiendo la inoportunidad de los apoyos.
- Limitada coordinación interinstitucional a fin de lograr mezcla de recursos para la ejecución de proyectos.
- Ausencia de un sistema de información y seguimiento de contacto con los beneficiarios, que permita mejorar la focalización y transparencia de apoyos.

Se puede concluir que el programa en general ha tenido aciertos en el desarrollo de la ganadería en el Estado; contó con una mecánica operativa que le permitió apoyarse en las instancias que representan a los ganaderos de la entidad; sin embargo, las capacidades operativas se ven limitadas por falta de documentos de soporte operativo; sistemas de control, seguimiento y evaluación, y de procesos de detección e implantación de mejoras operativas.

2.2.2.1.- EL SUBPROGRAMA DE SANIDAD E INOCUIDAD ALIMENTARIA

En lo que respecta a la Salud Animal, la operación quedó en manos del Comité Estatal para el Fomento y Protección Pecuaria del Estado de Veracruz, el cual se encargó de coordinar la implementación de diversas campañas zoonosanitarias de interés estatal y nacional; también de materializar las políticas sectoriales encaminadas a impulsar, fomentar y fortalecer las cadenas agroalimentarias, mediante la promoción de programas zoonosanitarios que tienen como finalidad favorecer las oportunidades de participación en el mercado, una vez que la condición sanitaria no represente una limitante para la comercialización de los productos agropecuarios mexicanos en los mercados nacionales e internacionales.

Principales aciertos operativos

- El Subprograma Salud Animal ha sido importante por los logros alcanzados a través de la diferentes campañas zoonosanitaria implementadas en la entidad, las cuales han reflejado avances importantes en el estatus zoonosanitario del mismo; permitiendo, en el caso de los bovinos, la venta de becerros a Estados Unidos.
- Estos resultados se atribuyen un fuerte vínculo programático, de gestión y operación entre la SAGARPA, SENASIICA, SEDARPA, CEFPP, uniones ganaderas y colegio de médicos veterinarios del estado de Veracruz; a esto se suma una estructura funcional/operativa y humana que integra buenas prácticas en cuanto a capacitación y fomento de la salud animal como cultura productiva; y sistemas de seguimiento y control de las acciones del subprograma.

Principales Debilidades

- Los logros del programa tienen un gran impacto; sin embargo, la principal motivación de participación en las campañas es la obligación de estar inscrito en una campaña para poder ser beneficiario de los programas de APC en el Programa de Fomento Ganadero.
- Después de que un productor es apoyado por el PFG, no existe un seguimiento de los beneficiarios para mantener los estatus de sanidad en sus hatos y regiones.

- Esto ha significado que no se tenga un avance relevante en los estatus sanitarios de las diferentes zonas, aun cuando al interior de las mismas los indicadores de prevalencia de enfermedades ha disminuido.

Se puede concluir que la función y el arreglo institucional del programa son de relevante importancia, ya que el cumplimiento de los requerimientos sanitarios ha impactado directamente en la calidad de los productos y derivados de origen animal de consumo humano. Las acciones tienen objetivos claros, sin embargo se requiere reforzar más la motivación de los productores para participar de manera voluntaria en la incorporación de buenas prácticas de manejo a las unidades pecuarias.

2.2.3.- COMISIÓN DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

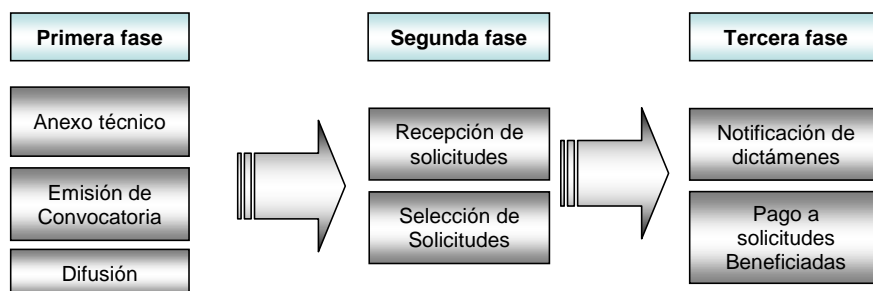
La CDRS tuvo como principal cometido la coordinación del PDR, a través de su órgano auxiliar que es la UTOE, encargada de la administración, resguardo de expedientes, trámite de pagos, y coordinación de los subprogramas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR.

2.2.3.1.- PAPIR

Este Subprograma se encargó de apoyar la capitalización de las unidades de producción rural; tuvo como característica la atención a las comunidades de alta y muy alta marginación, y los grupos prioritarios. En este Subprograma también se aterrizó la estrategia de descentralización de los recursos a los municipios, los cuales se distribuyeron a través de una fórmula de equidad, y los recursos asignados para la operación de proyectos productivos.

Se puede considerar que el circuito operativo del PDR se realizó en tres fases, la primera consta de la firma del Anexo Técnico, emisión de la convocatoria y difusión de la misma; la segunda la compuso la recepción y selección de solicitudes; y por último la tercera consideró la notificación de los dictámenes de las solicitudes y su pago (Figura 11).

FIGURA 11.- OPERACIÓN DE LAS SOLICITUDES DEL PDR



Fuente. Elaboración Propia

Aciertos operativos

- A. Se dispuso de una Unidad Técnica exclusiva para dar control operativo y administrativo a las solicitudes y gestiones de los tres subprogramas que integran al PDR.

- B. La estructura de la Unidad Técnica Operativa facilitó la administración y control del proceso de Municipalización, el cual está bajo el sustento legal de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
- C. El proceso de trámite de solicitudes, una vez firmados los Anexos de Ejecución, es de aproximadamente 90 a 100 días, lo que de acuerdo al proceso normativo cumple con los tiempos especificados para apertura de ventanillas, recepción, calificación y dictamen técnico.
- D. Las características de la población elegible de este programa, hicieron más accesible la aplicación de los recursos en comunidades de Alta y Muy Alta Marginación de los municipios del Estado, y facilitaron la participación de grupos de jóvenes, mujeres y personas de la tercera edad.

Debilidades

- Existe una tendencia por los productores hacia la centralización en el INVEDERP para la presentación de las solicitudes, siendo éstas las que presentan la mayor probabilidad de ser apoyadas, no obstante que se tienen ventanillas distribuidas en todo el Estado.
- De acuerdo a Reglas de Operación, se debe emitir una notificación del dictamen por parte del CDR para todas y cada una de las solicitudes recibidas; sin embargo, esta actividad no se realiza, lo que contribuye a no dar claridad al solicitante del estatus de su solicitud y las causas por las cuales fue apoyada o no.
- No existe la formalización que delimite las funciones, responsabilidades y ámbitos de competencia para cada uno de sus integrantes.
- La operación de la modalidad Municipalizada presentó susceptibilidades por parte de los integrantes de los Consejos Municipales en lo referente a la autorización de los proyectos, esto atribuido a: i) la debilidad de los integrantes frente al presidente municipal; ii) inadecuada representatividad de los pobladores rurales del Municipio; iii) poca inducción y/o conocimiento de los representantes en temas del desarrollo rural, de la LDRS, su reglamento y su valía dentro del Consejo municipal.

2.2.3.2.- PRODESCA

El Programa de Desarrollo de Capacidades en el medio rural fue el encargado de conducir los servicios de asistencia técnica integral para los grupos de productores, a través de otorgar servicios para el diseño, gestión, puesta en marcha de proyectos, y la asesoría y consultoría especializadas a las empresas rurales.

Aciertos operativos

- Las solicitudes tuvieron que ser presentadas en las ventanillas por los grupos interesados, lo que estimuló la auto participación de los productores en la resolución de las necesidades de capacitación.

- Todas las solicitudes, para poder ser aprobadas, deben contar con un plan de trabajo definido del PSP, en el cual se establezcan las metas y objetivos a lograr con el proceso de capacitación.
- Existe un esquema para la supervisión y verificación del desempeño, el cual dispone de mecanismos técnicos, humanos y materiales que proporcionan información referente al quehacer y calidad de los PSP's.

Debilidades

- Los servicios, al trabajarse bajo un esquema de pago por producto, no garantizaron la continuidad, constancia y permanencia del técnico, esto aunado a que existe apatía y falta de cultura por parte de los productores para el pago de los servicios profesionales. Una vez que el PSP cumple con los productos documentales del servicio, opta por buscar otras opciones de empleo alternas, y los servicios proporcionados a los productores se ven interrumpidos al final de cada ejercicio presupuestal y hasta su recontractación, cuando se aperturan las ventanillas del ejercicio presupuestal inmediato.
- Los mecanismos para la remuneración de los servicios es tardado, lo que genera deficiencias por parte de los PSP's⁶ debido a que, aunque existe un mecanismo claro para verificar la calidad de los servicios del PSP, existen debilidades en la oportunidad y calidad de los reportes correspondientes.
- Los servicios del Programa, si bien son compatibles con todos los programas de Alianza, no generaron coordinación, vinculación y sinergia entre ellos.

2.2.3.3.- PROFEMOR

El Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural tiene tres vertientes, Fomento Empresarial, Fortalecimiento Institucional y Consolidación Organizativa. Abarcando, desde la contratación del PSP para atender los Consejos Municipales y Distritales, el apoyo a la contratación y profesionalización de cuerpos directivos de empresas rurales, y el apoyo a giras de intercambio y equipamiento de organizaciones.

Aciertos operativos

- Los 3 componentes del programa siguen la misma vía de trámite de solicitudes de los demás programas, a través de las ventanillas autorizadas, lo cual facilita al productor ingresar su solicitud.
-

- Se tuvieron los elementos para fortalecer proyectos y generar sinergias con PRODESCA, también existió una conjugación con el programa PAPIR, lo que ayudó a la operación de este último en el proceso de municipalización de recursos.
- La contratación de coordinadores de los COMUDRS dentro de este programa facilitó la formulación de planes y diagnósticos municipales, así como la promoción del programa en las comunidades.
- Los coordinadores de los COMUDRS fueron un factor de impulso al proceso de municipalización de recursos, ya que capacitan a los vocales y promueven los procesos de descentralización.

Debilidades

- La selección de los asesores municipales fue susceptible de ser influenciada por algún (s) integrante (s) del Cabildo, que generó conflicto de intereses.
- El asesor municipal, al ser seleccionado por el Consejo Municipal, en muchos casos estuvo altamente supeditado al criterio personal del presidente municipal, al igual que su permanencia ante cambios de administración municipal.
- No existieron criterios definidos para seleccionar a las empresas y organizaciones que solicitan apoyos de fomento empresarial y consolidación organizativa.
- En el componente de consolidación organizativa existieron sesgos, cuando las organizaciones sociales utilizan el componente para pagar sus propias estructuras, más que para fortalecer las capacidades operativas de los cuadros directivos.

En general se observa que el proceso de operación en las instancias responsables del programa, si bien tuvo objetivos claros de atención a los grupos y estrategias definidas, los procesos de descentralización requieren un mayor fortalecimiento, ya que aún quedan muchos cabos sueltos en la operación, mismos que propician que la autorización de solicitudes, así como el que la selección de técnicos sea susceptible de intereses particulares.

2.2.4.- COMITÉ TÉCNICO DE ACUACULTURA Y PESCA

Este Comité tuvo a su cargo el Programa de Acuacultura y Pesca; se deriva desde el nivel nacional, teniendo como órgano rector al Consejo Nacional de Pesca y Acuacultura, el cual estuvo integrado por representantes de las organizaciones sociales y productores del sector pesquero, lo mismo que a nivel estatal.

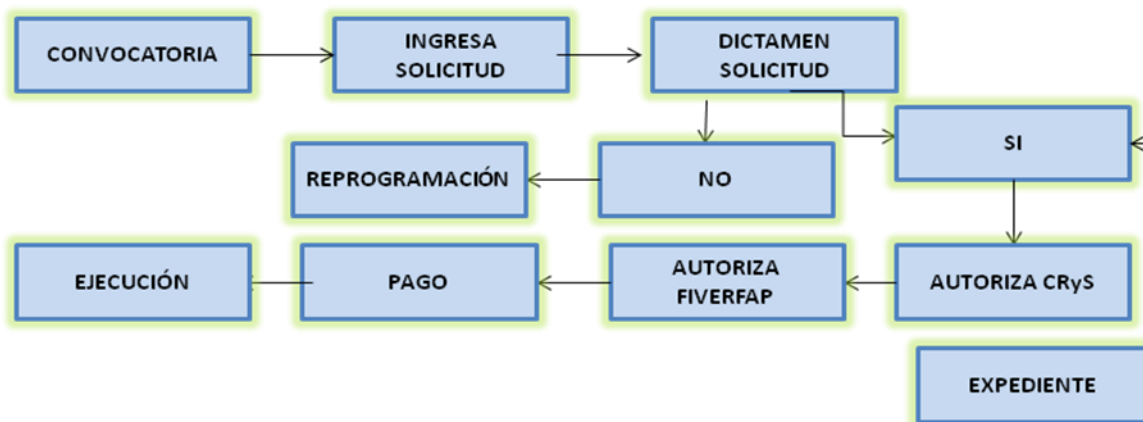
En la operación del PAP de APC en Veracruz se involucró la Delegación de la SAGARPA en cuanto a la normatividad a través de la Subdelegación de Pesca y Acuacultura; la operación correspondió a la SEDARPA a través de la Dirección de Acuacultura.

Una vez que se conocía el monto presupuestal asignado para cada ejercicio, se elaboraba el Anexo Específico, en el cual se distribuyen los montos y metas físicas por área estratégica y tipo de productor. El tiempo de realización de esta actividad para el ejercicio 2007 fue de cuarenta y cinco días.

Las solicitudes y la documentación requerida se recibió en las ventanillas de atención autorizadas que son la SEDARPA por conducto de la Dirección General de Pesca y Acuicultura; las Oficinas de la Delegación Estatal de la SAGARPA, a través de la Subdelegación de Pesca y los Distritos de Desarrollo Rural.

Las ventanillas integraron la documentación conforme a la normatividad, para posteriormente presentarla al Comité Técnico de Acuicultura y Pesca, la cual revisa y dictamina la viabilidad de los expedientes; después la turna a la Comisión de Regulación y Seguimiento (CRyS), quien en su caso propondrá ante el Comité Técnico del FIVERFAP la autorización de los apoyos (Figura 12).

FIGURA 12.- CIRCUITO OPERATIVO DEL PAYP



Fuente: Evaluación externa del PAYP 2007

Es importante mencionar que, derivado de los diversos requisitos que los productores tienen que cumplir (tales como: resolutivo de impacto ambiental autorizado por SEMARNAT, concesión o permiso para el uso y descarga de aguas nacionales (CNA), en el caso de proyectos acuícolas; permiso o concesión pesquera y/o acuícola para dedicarse a la actividad que se pretende realizar, documentación que acredite la posesión legal del terreno donde se llevará a cabo el proyecto, entre otros), provoca que en esta parte del circuito operativo una cantidad importante de solicitudes no se aceptaron por estar mal integradas, además de que no se capacitó al personal de ventanillas respecto al esquema particular de operación del programa.

Principales Aciertos Operativos

- Se destaca que el programa anual se orientó hacia las especies estratégicas y contempló los rubros más importantes, empero como estos programas se atienden con dos criterios (la demanda y los montos contemplados) en las RO, tienden a generar proyectos que requieren de su integración, por ejemplo las unidades de estanques, tendrían que considerar el proceso integral producción-comercialización.
- Fue importante el fortalecimiento y replanteamiento de la estructura en el sector de Pesca y Acuicultura del Estado, donde es fundamental considerar posiciones y programas paralelos a sus homólogos del Gobierno Federal, que permitan lograr una concurrencia de apoyos y esfuerzos de los tres niveles de gobierno, además de una mayor ventaja en la apertura programática.

- Lo anterior permitiría superar en mucho las problemáticas por falta de coordinación entre los niveles de gobierno para la planeación, programación y presupuestación de proyectos pesqueros y acuícolas.

Debilidades identificadas

- En el caso del P AyP se invierten pocos recursos, en comparación con otros programas de APC (PFA, PFG, PDR) y los Programas estatales.
- En los últimos 3 años de operación del Programa, un hecho relevante ha sido el largo tiempo que trascurre entre la entrega de las solicitudes y la recepción de los apoyos, que en promedio consumen un tiempo de entre 6 y 7 meses, debido principalmente al desfase en la aportación del recurso estatal, radicado al FIVERFAP.
- Por otra parte, el proceso de entrega de los apoyos por ministraciones, y el tiempo que transcurre entre la primera y la siguiente, han ocasionado un impacto negativo en la puesta en marcha de los proyectos, ya que el incremento en los costos de los materiales e insumos considerados en el apoyo suben de precio, reduciendo así la factibilidad de metas planeadas.

Dado lo anterior se puede concluir que el Programa ha operado conforme a lo señalado en las RO; sin embargo, se requiere de un mayor esfuerzo por simplificar los procesos, sobre todo la parte de planeación de recursos, la cual se formaliza a través de la firma de los anexos técnicos de ejecución, y cada ejercicio presenta un retraso.

2.3.- CONFORMACIÓN DE LOS ANEXOS TÉCNICOS

De acuerdo al convenio de coordinación entre la SAGARPA y la SEDARPA, los programas de la APC se operaron en coinversión entre la Federación y el Estado, formalizado a través de los Anexos Técnicos correspondientes a cada programa de la APC. Para la formulación de dichos documentos, el Gobierno del Estado presentó anteproyectos de anexos técnicos ante la Delegación Estatal de la SAGARPA, la cual vigiló que cumplan con las RO y los lineamientos normativos que la SAGARPA a nivel central establece. En este paso, se identifica como debilidad el tiempo que los anexos técnicos tardan en consensuarse entre la federación y el estado derivados de las diferencias en la integración de los diferentes componentes de cada programa.

Los anexos técnicos fueron son el principal instrumento jurídico de asignación a través del cual se establecen los montos y metas físicas para cada componente, es decir las metas de población a atender, numero de proyectos, cadenas o actividades productivas, regionalización y focalización de los apoyos, además de incluir las cláusulas particulares para la operatividad. Una vez suscritos estos documentos correspondió al Gobierno del Estado la planeación del ejercicio del recurso.

La principal virtud de este importante documento para la operación de la APC, es que en él se expone claramente la magnitud de atención para cada programa, las opciones de apoyo a otorgar y, sobre todo, la formalización legal de las aportaciones Federal y Estatal.

Se identificaron como principales debilidades la ausencia de una planeación basada en diagnósticos actualizados del sector agropecuario del Estado, en función de que las metas que

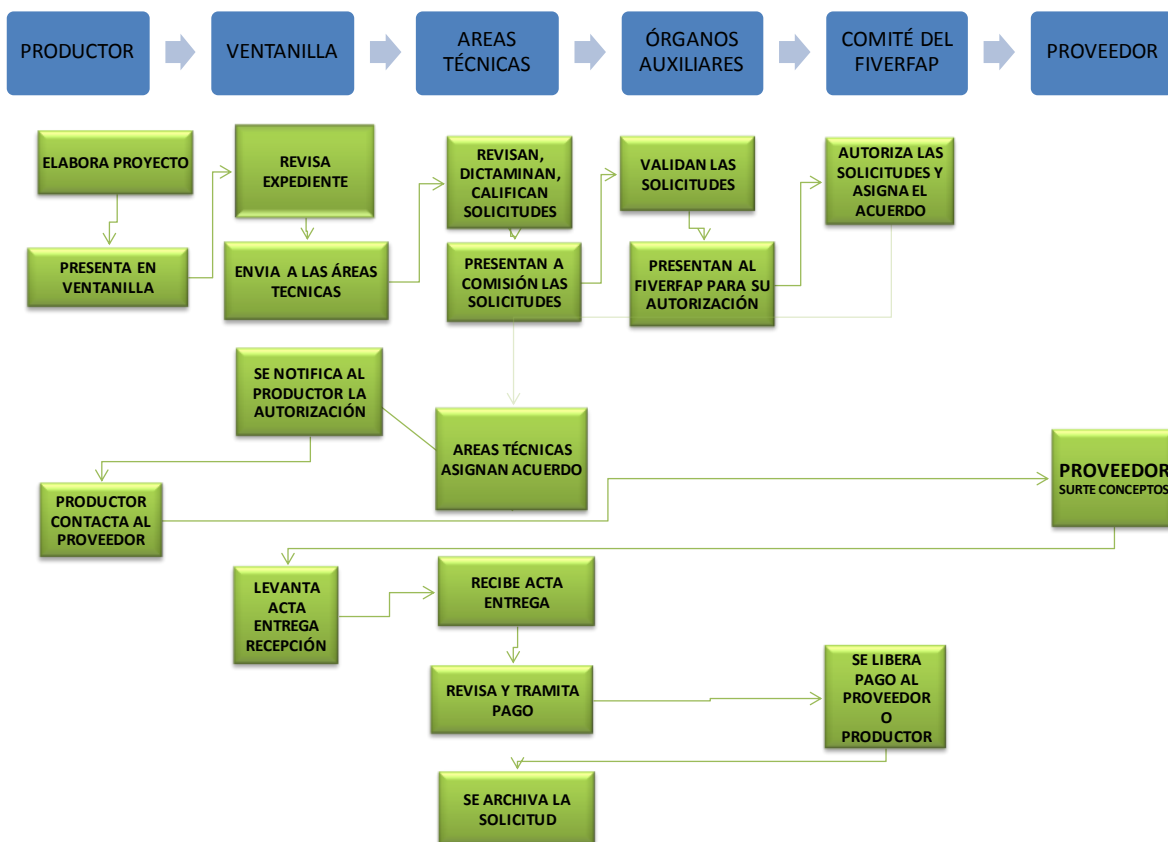
han planteado, han surgido con base en la demanda de los productores. Asimismo no se plasman indicadores para medir el desempeño e impacto a alcanzar con la aplicación de los recursos convenidos.

2.4.- CIRCUITO OPERATIVO DE LOS PROGRAMAS DE ALIANZA PARA EL CAMPO

Después de que los anexos técnicos se suscriben entre el gobierno del estado y la SAGARPA, los órganos auxiliares acuerdan la emisión de convocatorias, señalando en ellas los periodos de apertura de las ventanillas y los requisitos respectivos.

La ventanilla se encargó de revisar que las solicitudes cumplieran con la documentación especificada en las convocatorias; sin embargo, el poco personal de las ventanillas y la escasa capacitación al personal que recepciona, ocasionó que las áreas de dictamen en la SEDARPA e INVEDERP, recibieran expedientes con deficiencias en la integración, lo que dificulta su dictamen y gestión.

FIGURA 13.- PROCESO DE TRÁMITE DE SOLICITUDES DE ALIANZA PARA EL CAMPO



Fuente. Elaboración Propia.

A nivel general, y en la primera fase operativa, se observa en el cuadro siguiente que todos los programas cumplieron de manera similar con la aprobación de una convocatoria, la cual se acordó en el seno de los órganos auxiliares y donde se establecen los principales lineamientos operativos de los programas.

TABLA 2.- PRIMER CUADRO DE PROCESOS

| PROGRAMA | CONVOCATORIA | DIFUSIÓN | RECEPCIÓN DE SOLICITUDES |
|------------|--|--|--|
| PFA | El comité se reúne y emite la convocatoria. | Se acuerda a través del comité la difusión mediante ventanillas, medios impresos de mayor circulación y medios electrónicos institucionales. | Una vez aperturadas las ventanillas en los DDR y CADER's, reciben solicitudes, integran expedientes y revisan su elegibilidad para su envío a los comités. |
| PFG | El comité técnico se reúne para acordar la fecha de emisión de convocatoria. | Se acuerda a través del comité la difusión de la convocatoria en ventanillas autorizadas, medios impresos de mayor circulación, medios electrónicos institucionales y uniones ganaderas regionales. (norte, centro y sur). | Una vez aperturadas las ventanillas en los DDR, CADER's y las uniones ganaderas regionales, reciben solicitudes en un periodo de 15 días, integran expedientes y revisan su elegibilidad para su envío a los comités |
| PDR | La comisión se reúne para acordar la fecha de emisión de convocatoria | Se acuerda a través del comité la difusión de la convocatoria en ventanillas autorizadas, medios impresos de mayor circulación y medios electrónicos institucionales, sin embargo, los medios impresos y electrónicos no llegan a las comunidades de alta marginación, aun con esto la demanda rebasa el número de solicitudes que se pueden apoyar. | Una vez aperturadas las ventanillas en la oficina del INVEDER en la ciudad de Xalapa, DDR, CADER's y Municipios reciben solicitudes en un periodo de 15 días, integran expedientes y revisan su elegibilidad para su envío a las comisiones. |

| PROGRAMA | CONVOCATORIA | DIFUSIÓN | RECEPCIÓN DE SOLICITUDES |
|----------|--|---|---|
| PPyA | El comité se reúne para acordar la fecha de emisión de convocatoria. | Se acuerda a través del comité la difusión de la convocatoria en ventanillas autorizadas, medios impresos de mayor circulación y medios electrónicos institucionales. | Una vez aperturadas las ventanillas en los DDR, CADER's, oficinas de la SEDARPA y la delegación de la SAGARPA se reciben expedientes por un periodo de 30 días, se integran expedientes revisando su elegibilidad para envió a los comités. |

Fuente. Elaboración propia con información de Evaluaciones Externas 2007 PFA, PFG, PDR y PPyP

La difusión de estas convocatorias solo se llevó a cabo a través de medios electrónicos institucionales y en medios impresos de mayor circulación; sin embargo, este tipo de difusión no es del todo accesible para todos los municipios y comunidades, sobre todo en las comunidades más apartadas, por lo que se puede concluir que la difusión es limitada. Pese a esto, la demanda de recursos de las solicitudes recibidas rebasa, por mucho, la cantidad de recursos programados en los Anexos Técnicos.

Con la respecto a la recepción de expedientes, está se liga al sistema SISER. Sin embargo, no se registra la totalidad de solicitudes, ya que debido al enorme volumen de recepción y a la falta de personal y equipos para tal fin, se opta por capturar las solicitudes con mayor viabilidad de ser apoyadas.

Aunado a lo anterior, la captura en muchos casos no es completa, dejando campos vacíos sin datos como folios, dictamen, montos, estratos, grados de marginación, estatus de las solicitudes, notificación de negativas y, en muchos casos, hay errores de escritura y ortografía en nombres y datos personales de los solicitantes. Esta falta de datos dificulta el monitoreo y análisis de las solicitudes.

TABLA 3.- SEGUNDO CUADRO DE PROCESOS

| PROGRAMA | DICTAMEN | AUTORIZACIÓN Y NOTIFICACIÓN | EJECUCIÓN Y LEVANTAMIENTO DE ACTA ENTREGA RECEPCIÓN |
|----------|--|---|---|
| PFA | El comité técnico analiza las solicitudes recibidas y emite un dictamen positivo o negativo. El periodo de esta fase varía de 60 | Los dictámenes de los expedientes son presentados por el comité al FIVERFAP para su aprobación o rechazo, los dictámenes positivos son comunicados después de su autorización a los beneficiarios a través de las | El beneficiario recibe la solicitud y ejecuta el proyecto con recursos propios; cuando concluye, notifica a la ventanilla para que levante el acta entrega recepción y se tramite ante el comité y el FIVERFAP la liberación del recurso autorizado para su |

| PROGRAMA | DICTAMEN | AUTORIZACIÓN Y NOTIFICACIÓN | EJECUCIÓN Y LEVANTAMIENTO DE ACTA ENTREGA RECEPCIÓN |
|------------|--|--|---|
| | a 120 días. | ventanillas autorizadas. | reembolso. |
| PFG | El Comité Técnico recibe y analiza las solicitudes, emite un dictamen técnico positivo o negativo con base en parámetros técnicos, calificaciones, regiones, y fecha de recepción. El periodo de esta fase dura aproximadamente 60 a 100 días. | Los dictámenes de expedientes son presentados por el comité ante el FIVERFAP para su aprobación o rechazo, los dictaminados positivos son comunicados después a los beneficiarios a través de las ventanillas autorizadas y las uniones ganaderas regionales, lo que facilita su entrega a los beneficiarios evitando retrasos en la ejecución del proyecto. | El beneficiario recibe la solicitud y ejecuta el proyecto con recursos propios; cuando concluye, notifica a la ventanilla para que levante el acta entrega recepción y se tramite ante el comité y el FIVERFAP la liberación del recurso autorizado para su reembolso. Se identifica un periodo de más de 30 días para esta fase. |
| PDR | La unidad operativa, y en el caso de la municipalización modalidad 1 los ayuntamientos, reciben las solicitudes y las analizan para emitir un dictamen. El periodo de este paso dura 60 a 100 días. | Los dictámenes son presentados por la UTOEP a la comisión y después la FIVERFAP para su aprobación o rechazo. Los dictaminados positivos son comunicados después a los beneficiarios a través de las ventanillas autorizadas. | El beneficiario recibe la solicitud y ejecuta el proyecto con recursos propios; cuando concluye, notifica a la ventanilla para que levante el acta de entrega recepción y se tramite ante el comité y el FIVERFAP la liberación del recurso autorizado para su reembolso. Se identifica un periodo de más de 30 días para esta fase. |

| PROGRAMA | DICTAMEN | AUTORIZACIÓN Y NOTIFICACIÓN | EJECUCIÓN Y LEVANTAMIENTO DE ACTA ENTREGA RECEPCIÓN |
|----------|---|--|--|
| PPyA | El comité recibe los expedientes, analiza y emite un dictamen positivo o negativo. Este periodo dura 30 a 100 días. | Los dictámenes de los expedientes son presentados por el comité al FIVERFAP para su aprobación o rechazo. Los dictámenes positivos son comunicados después de su autorización a los beneficiarios a través de las ventanillas autorizadas. | El beneficiario recibe la solicitud y ejecuta el proyecto con recursos propios; cuando concluye, notifica a la ventanilla para que levante el acta entrega recepción y se tramite ante el comité y el FIVERFAP la liberación del recurso autorizado para su reembolso. Se identifica un periodo entre 30 a 100 días para esta fase. |

Fuente. Elaboración propia con información de Evaluaciones Externas 2007 PFA, PFG, PDR y PAyP

Respecto a la uniformidad de las solicitudes, se observa que cada Programa de la APC manejó requisitos diferentes para la integración de expedientes dado que las RO son distintas entre los programas.

En el cuadro 15 se observa que para la fase de dictamen cada programa adopta diferentes criterios de calificación de solicitudes, siendo el PFG el que hace más evidentes los criterios de selección de solicitudes; los demás programas no han emitido lineamientos oficiales para este fin. Por lo que se requiere diseñar criterios de selección que agreguen transparencia al proceso de dictamen y priorización de solicitudes.

Para dictaminar las solicitudes se siguieron los procedimientos que marcan las Reglas de Operación, al elevar al seno de los órganos auxiliares las solicitudes a dictaminar, a fin de posteriormente validarlas ante el comité del FIVERFAP. Una vez autorizadas éstas, los beneficiarios son notificados a través de las ventanillas; en el caso del PFG, esta notificación es ágil gracias a la participación de las Uniones Ganaderas Regionales.

El levantamiento de las actas de entrega recepción se realizó cuando se presentaron las facturas correspondientes, entendiéndose que las inversiones y/u obras ya están concluidas. Una vez verificada la documentación comprobatoria de inversión y/u obra, el ejecutor del gasto tramita la liberación de los recursos como reembolso a los beneficiarios.

En general se puede concluir que: en muchos casos no hay verificación física de las inversiones y/u obras; falta fortalecer la fase de dictamen y selección de las solicitudes; los procesos de trámite de recursos van desde los 100 días y en algunos casos hasta 8 meses; la cantidad y exigencia de los requisitos varía según el programa y es recurrente, en opinión de los productores, que son complicados y en demasía.

2.5.- CAPTURA Y SEGUIMIENTO DEL SISTEMA DE GESTIÓN SISER

El Artículo 5 párrafo 14 de las Reglas de Operación de la APC señala como parte de las instancias ejecutoras de los programas a la Coordinación de Control e Información del Sistema “SISER-Alianza Contigo”. Esta es una instancia de coordinación auxiliar del Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos, integrada por un titular del Gobierno del Estado y otro de la Delegación Estatal de la SAGARPA.

A través de este sistema se captura toda la información de las solicitudes desde la recepción en ventanillas hasta el finiquito de las mismas. Es un sistema nacional a través del cual la SAGARPA en oficinas centrales monitorea el avance de los programas de APC en todas las entidades federativas.

En el estado, esta instancia de coordinación es operada de manera conjunta por personal responsable de la administración de SAGARPA y de la SEDARPA. Tiene entre otras funciones:

- Establecer los vínculos y coordinación de acciones para la operación del Sistema “SISER-Alianza Contigo” entre el Gobierno Estatal y la Delegación de la SAGARPA, así como para la supervisión y mantenimiento del mismo sistema, asegurando así la integridad de la base de datos de los programas de la Alianza Contigo en cada entidad federativa y a nivel central.
- Como área globalizadora de la información estadística y financiera integral del programa, genera los reportes de avances al Comité Técnico del Fideicomiso Estatal para la toma de decisiones, documentando la información básica de entrada y salida del sistema, el archivo físico base de operación, relación de técnicos facultados de operar el sistema, así como de elementos e información de apoyos autorizados, incluyendo su publicación.
- El personal responsable de la administración del sistema realiza la capacitación, y son facilitadores para el operativo, técnico y de servicio involucrado en el programa, en el uso y herramientas del sistema y procesos de operación; establece módulos de asesoría y consulta en línea para los beneficiarios y sociedad en general.
- El sistema debe ser utilizado y puesto en operación por los Comités Técnicos de Distribución de Fondos de los Fideicomisos Estatales, actualizando los componentes de apoyo y los porcentajes de participación financiera con base en los Anexos Técnicos suscritos, antes de dar inicio al ejercicio de los recursos y apertura de ventanillas únicas de atención. Dicho sistema permite llevar el control de cada paso de una solicitud ingresada, desde la captura en ventanilla hasta la liberación de los recursos aprobados.

Esta característica permite un monitoreo y seguimiento por parte del productor de su solicitud, además los responsables operativos pueden tener información referente a la gestión de los diferentes programas. Sin embargo, la deficiencia de sólo estar en línea a través del internet, la falta de personal, capacitación, equipos y otros elementos de tipo técnicos, han provocado que dicho sistema no esté operando como fue diseñado.

Por lo anterior, las áreas operativas recurren a controles alternos de manejo de información (Excel), que difieren enormemente, entre dependencias y al interior de la misma, en cuanto a calidad, estructura, transparencia y disponibilidad de la información, entre otros elementos.

En general, aunque en algunas ventanillas se han superado restricciones como equipos y el acceso a internet, el uso del SISER funciona de manera parcial, y no se registra el total de solicitudes presentadas; de igual manera, ninguna de las solicitudes observadas contiene la información del ciclo completo considerada por el SISER para finiquitar una solicitud⁷.

2.6.- GENERACIÓN DE AVANCES FÍSICO FINANCIEROS Y CIERRES FINIQUITOS

En el Artículo 22 de las RO referente a los Avances físico-financieros se "...establecen informes de evaluación interna de resultados cada tres meses, a partir de iniciado el ejercicio con la radicación de recursos federales a los fideicomisos estatales de distribución de fondos, estableciendo los avances del ejercicio presupuestal y de metas y los acuerdos para su agilización, que se revisarán y analizarán en sesión formal de los Comités Técnicos de los Fideicomisos...

Asimismo, los Gobiernos Estatales a través de los Comités Técnicos de los Fideicomisos, presentarán informes mensuales a la SAGARPA con cortes en los días 25 y entregados a más tardar el último día de cada mes, conforme a los lineamientos que emita la SAGARPA y a través del SISER Alianza Contigo; y que serán la información oficial tanto para el gobierno federal como para los gobiernos estatales".

De igual manera en el Artículo 23 de las RO se menciona que los "...Cierre de programas y finiquitos. Para agilizar el ejercicio de los programas de la Alianza, la SAGARPA establece que al 30 de noviembre del 2003 deberán estar comprometidos todos los recursos presupuestales en cada entidad federativa, con relación de beneficiarios, con objeto de agilizar el ejercicio de pago de la Alianza para el campo."

La generación de Avances Físicos Financieros, cierres y finiquitos depende de la eficiencia de operación de los Programas que involucran al Gobierno Estatal como ejecutor del gasto y la Delegación de la SAGARPA, en seguimiento al ejercicio de recursos. En el caso de Veracruz, constantemente existe discontinuidad y retrasos en la generación de estos documentos. Dichos retrasos corresponden a problemas de liberación de los recursos, sustento de las comprobaciones, integración de padrones de beneficiarios, entre otros.

⁷ De acuerdo a reportes generados por el SISER al 15/sep/08 de los Subprogramas PAPIR (PDR), Desarrollo Ganadero (PFG) e Inversión y Capitalización (PFA)

2.7.- SEGUIMIENTO, SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LOS PROGRAMAS

El seguimiento, supervisión y control son parte de las funciones atribuibles por RO para cada órgano auxiliar, en relación a las acciones de su competencia. En dichas reglas se faculta a los órganos auxiliares para instrumentar los mecanismos que coadyuven al seguimiento, control y evaluación interna para la gestión de los diferentes programas que integraron APC.

En la práctica, la operación de la APC en Veracruz se caracterizó por no contar con mecanismos formales responsables de llevar un seguimiento, supervisión y control puntual de la gestión del programa, no obstante de disponer, por RO, de hasta un 2% de los recursos convenidos para estas actividades⁸.

Con respecto a la evaluación interna, para la APC 2006 y 2007, no se localizó evidencia de la conformación de dichas evaluaciones, ni la definición de indicadores de desempeño y eficiencia en el gasto de los recursos convenidos, lo que no permitió dar seguimiento puntual al avance del programa durante los ejercicios señalados.

⁸ Artículo 20. Fracción I, Inciso a. párrafo tres.

CAPÍTULO 3.- TRANSICIÓN DE LA APC A LAS RO 2008, RETOS Y OPORTUNIDADES

3.1.- ANTECEDENTES

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se reconoce que persisten problemas importantes que se convierten en la oportunidad para atender de forma más ágil y eficiente a la población rural, asimismo es necesario ordenar de manera más racional y eficiente los diferentes programas de las dependencias con incidencia en el campo.

En este marco, la Administración Pública Federal ha reordenado y rediseñado, de manera muy importante, los programas de incidencia en el medio rural, mismos que tradicionalmente han integrado al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. Esto con el fin de contar con mejores herramientas de política pública, que se traduzcan en programas con mayor especialización y menor duplicación; programas con mayor enfoque y menor dispersión, buscando que estas herramientas logren una mayor efectividad en el logro de los objetivos y los resultados que busca la política pública, en específico a lo relativo de los ejes de acción: lograr una Economía Competitiva y Generadora de Empleos y Garantizar la Igualdad de Oportunidades y la Sustentabilidad Ambiental; y que el Sector Agropecuario y Pesquero es estratégico y prioritario para el desarrollo del país, porque ofrece los alimentos que consumen las familias mexicanas y provee de materias primas a las industrias manufacturera y de transformación⁹.

Para el logro de las estrategias planteadas, la SAGARPA ha realizado un esfuerzo de reordenamiento de los subsidios que administra para atender a la población rural, a través de la redefinición y simplificación de sus programas, procurando la especialización de los mismos al considerar componentes únicos e irrepetibles en cada uno de ellos. Esta nueva estructura programática se compone de ocho programas que se describen a continuación:

1. Programa para la Adquisición de Activos Productivos.
2. Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).
3. Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural.
4. Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria.
5. Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios).
6. Programa de Soporte.

⁹ Exposición de Motivos. Reglas de Operación 2008 SAGARPA.

7. Programa de Atención a Contingencias Climatológica.
8. Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural (Fomento a la Organización Rural).

Si bien existe un esfuerzo de ordenamiento y compactación en solo ocho nuevos programas, es necesario aclarar que ninguna de las posibilidades de apoyo con que contaban los productores en los programas vigentes hasta 2007 queda cancelada. Antes bien, este ordenamiento ha permitido que se integren nuevos componentes y programas para cubrir las necesidades y demandas del sector.

Para el detalle de cada uno de los Programas mencionados, la SAGARPA emite las Reglas de Operación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2007. En su contenido expresan: 1) objetivos generales y particulares de cada Programa; 2) Lineamientos particulares; 3) Operación de los Programas; 4) Auditoria, Control y Seguimiento; 5) Evaluación; 6) Transparencia y 7) Quejas y denuncias.

De los ocho programas que mencionan las nuevas Reglas de Operación, solo son cuatro los que se ejecutan bajo la modalidad federalizada o en coejercicio, siguiendo la misma estrategia de federalización que con Alianza para el Campo. Los cuatro Programas son: 1) Activos Productivos, 2) Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria, 3) Soporte y 4) Participación de Actores para el Desarrollo Rural. El sustento legal que permite la modalidad en coejercicio está explícito en los Artículos 7 Modalidad 1, y el detalle del arreglo institucional para esta modalidad se considera en el Artículo 8. En este último Artículo, a nivel general se plantean los siguientes temas:

- A. El suscribir convenios entre la Federación, a través de las Delegaciones, y las entidades federativas mediante Convenios Marco, además de los bien conocidos Anexos Técnicos.
- B. El planear las acciones en materia de desarrollo rural y agropecuario con 6 meses de anticipación al inicio del ejercicio fiscal siguiente.
- C. El arreglo institucional para la operación de los Programas en Coejercicio, es decir, de qué instancias dependerá la operación de los recursos convenidos, su integración y las respectivas responsabilidades.

Estos nuevos lineamientos demandan, tanto de la propia SAGARPA y sus Delegaciones como de las entidades federativas, de un proceso de transición del arreglo institucional que operó la APC al nuevo esquema. Esto implicando el diseño de nuevos órganos auxiliares (comisiones, subcomisiones y unidades de apoyo) y de nuevos procedimientos operativos, con el objeto de simplificar y hacer más eficiente la atención de los productores del sector rural, y contribuir así al propósito que plantea la publicación de estas nuevas reglas, y que se mencionó anteriormente.

En función a los planteamientos que las propias RO 2008 señalan, a continuación se presenta una sinopsis del ordenamiento **ideal** para el arreglo institucional en las entidades federativas con la participación de las Delegaciones Estatales de la SAGARPA.

3.2.- ARREGLO INSTITUCIONAL PLANTEADO EN LAS RO 2008

Las nuevas RO contemplan un reordenamiento completo de manera estructural en función de los cuatro Programas en Coejercicio. Como ente máximo de esta estructura, se considera a un **Comité Técnico Estatal (Comité)**, presidido por el representante de la Entidad Federativa y que estará integrado por un número **paritario** de funcionarios del Gobierno de la Entidad Federativa y la SAGARPA. Dicho Comité tendrá las responsabilidades siguientes:

- 1) Coordinar la operación de los programas o componentes incluidos en el convenio
- 2) Analizar todas las solicitudes de apoyo que, habiendo cumplido con los requisitos, se hayan presentado en las ventanillas.
- 3) Autorizar aquellas solicitudes que, con apego a todo lo establecido en las presentes RO 2008, hayan cumplido con las etapas previas a la autorización.
- 4) Vigilar que las autorizaciones no rebasen los montos de recursos previstos en el convenio para cada programa o componente.
- 5) Dar seguimiento físico-financiero a los recursos involucrados en el citado instrumento jurídico.

Para efectos del control y seguimiento de la operación de los programas y componentes involucrados en los Anexos Técnicos suscritos, el Comité podrá auxiliarse por **Comisiones de Trabajo** conformadas, de manera paritaria y honoraria, por los responsables de la operación de los programas y por personal de las áreas técnicas, tanto de la Delegación como de las Entidades Federativas.

En caso de requerirse, para reforzar los trabajos técnicos, las Comisiones podrán contratar unidades técnicas operativas por tiempo y obra determinada, o los servicios de universidades o instituciones de educación superior, siempre y cuando así esté previsto en el instrumento jurídico formalizado con la Secretaría; o en su defecto integrar unidades de apoyo al interior de alguna de las estructuras de los Gobiernos Estatales o de la Delegación. Este esquema debe atender a propósito de **simplificación operativa** y al **estímulo de una coordinación** que permita la correcta interacción de los procesos en la operación y ejecución de recursos convenidos. En general se plantean tres niveles: 1) El Comité, Comisión o FOFAE 2) Comités o Comisiones de trabajo paritarias y 3) Unidades Operativas de Apoyo Técnico-Administrativo.

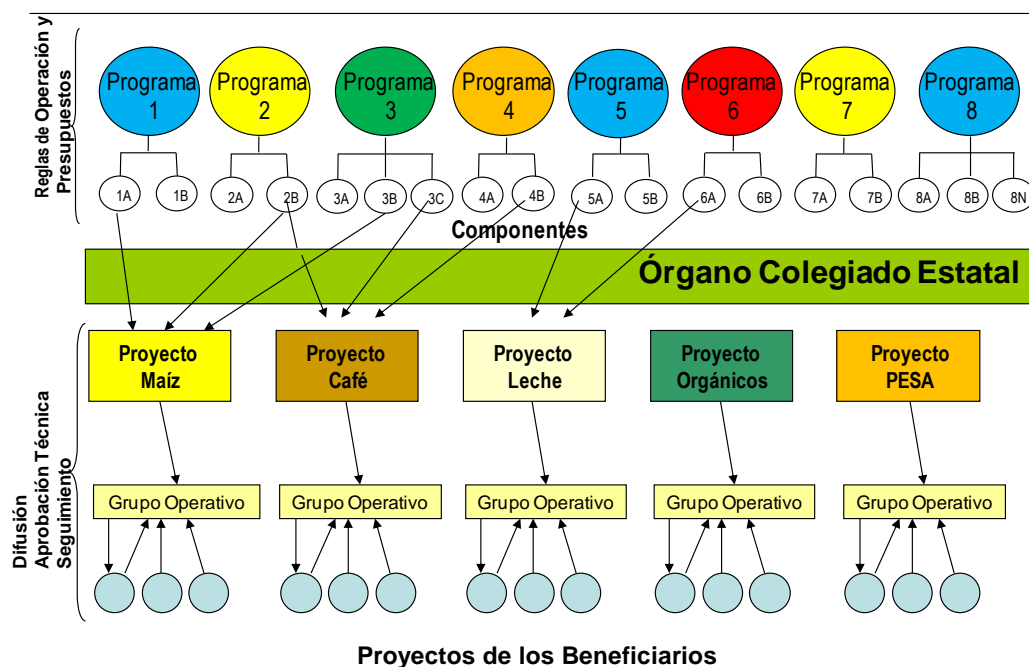
En este sentido la SAGARPA, en el primer trimestre de 2008, realizó talleres regionales interestatales, convocando tanto a funcionarios Federales como Estatales para exponer en qué consisten las RO 2008, sus lineamientos generales para la operación y atender dudas en cuanto a interpretación de las mismas Reglas.

En dichos talleres, los funcionarios federales a nivel central **recomendaron** lo siguiente:

- A. Que no se considere a los componentes de los programas como elementos aislados; es decir, se recomienda buscar la operatividad para poder implementar un esquema de Tipo Matricial (Figura 14) de los Programas de la SAGARPA, para lo cual es necesario considerar que:

- I. Cada uno de los programas y sus componentes son herramientas que pueden combinarse de diferentes maneras.
 - II. Un proyecto estratégico es el mecanismo para que el Gobierno Estatal y la SAGARPA atiendan las prioridades establecidas en la planeación conjunta.
 - III. Cada proyecto demanda determinadas cantidades y combinaciones de cada uno de los componentes convenidos o a convenir, a fin de lograr sus objetivos y alcanzar sus metas.
- B. Establecer en cada Entidad Federativa un Comité Técnico Estatal o CRYS, que estará presidido por el representante de la Entidad Federativa e integrado por un número paritario de funcionarios del Gobierno de la Entidad Federativa y la SAGARPA.
- C. Establecer en cada Entidad Federativa una sola Comisión para cada Programa en Coejercicio conforme al párrafo séptimo del Artículo 8 de las Reglas de Operación, en la cual participen: por parte de la Delegación de la SAGARPA, al menos los responsables de las áreas respectivas y sus contrapartes del Gobierno Estatal. Conforme el mismo artículo, este grupo podría ser auxiliado por un área que específicamente le ayude en: a) Control Técnico (control de recepción, análisis técnico, elegibilidad, caracterización de los solicitantes, etc.); b) Control Administrativo (control físico-financiero del programa y por cada una de las componentes, control de pagos, elaboración de informes y cuenta pública) y c) Supervisión (Integración y resguardo de expedientes, capacitación y servicio a ventanillas, supervisión pre y post apoyo en campo, actas de entrega recepción, evaluación, etc.).
- D. No se considera pertinente el trabajo aislado en Comisiones por subsector.

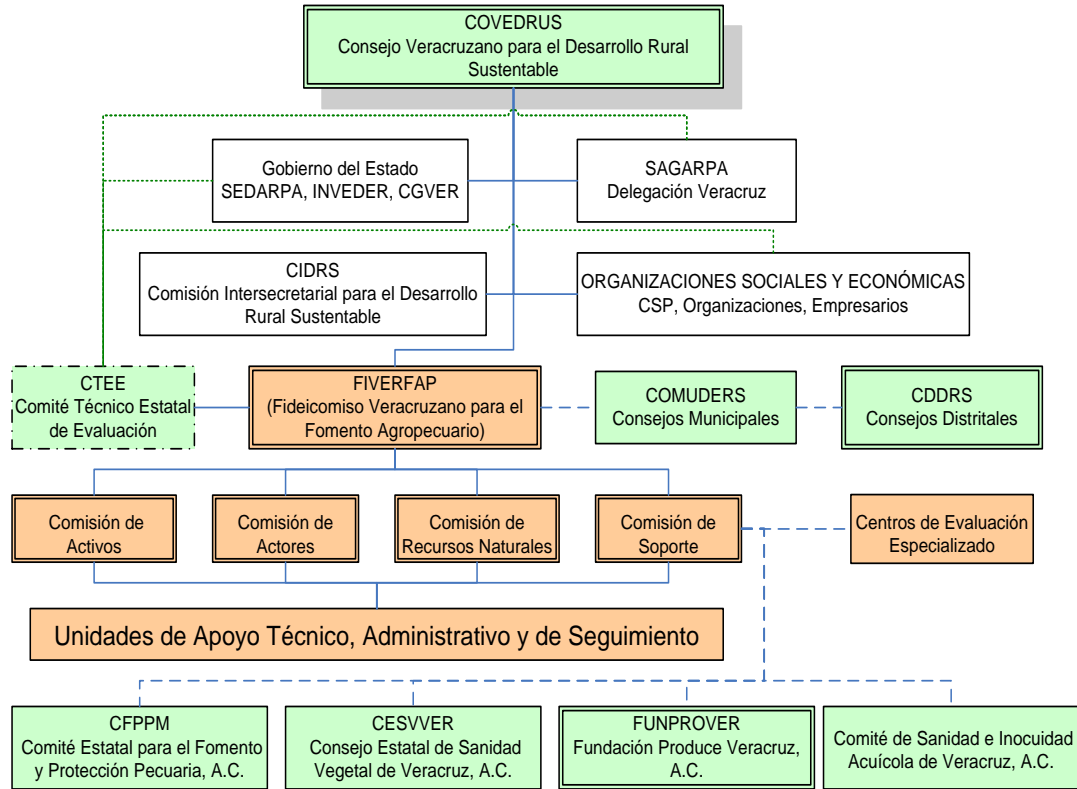
FIGURA 14.- ESTRUCTURA MATRICIAL – (PROYECTOS INTEGRALES)



Fuente: Presentaciones del Taller de presentación de las RO. Marzo 2008. Villahermosa, Tabasco.

Es importante aclarar que, al igual que la APC, el nuevo esquema programático de la SAGARPA se fusiona en el arreglo institucional que la Ley de Desarrollo Rural Sustentable establece, por lo que la principal instancia de planeación y opinión de las estrategias de desarrollo rural a nivel estatal siguen siendo los Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable, considerando la participación activa de los Consejos Distritales, Municipales y los Sistemas Producto vigentes en cada Entidad. Por lo anterior, en la figura siguiente se muestra un modelo de cómo podría definirse el arreglo institucional para el Estado de Veracruz, bajo el nuevo esquema programático en Coejercicio.

FIGURA 15.- ARREGLO INSTITUCIONAL, PROGRAMAS EN COEJERCICIO PARA VERACRUZ 2008



Fuente: Elaboración propia.

3.2.1.- EL COMITÉ TÉCNICO ESTATAL

En el caso de Veracruz, la integración de cada instancia que se considera en las RO 2008, correspondería como sigue:

TABLA 4.- ESTRUCTURA DEL COMITÉ TÉCNICO DEL FIVERFAP

| Cargo e Institución | Función en el Comité | Cargo e Institución | Función en el Comité |
|--|-----------------------|--|----------------------|
| Secretario de Despacho SEDARPA | Presidente del comité | Delegado Estatal SAGARPA | Secretario técnico |
| Subsecretario de Agricultura – SEDARPA | Vocal | Subdelegado agropecuario – SAGARPA | Vocal |
| Subsecretario de Ganadería - SEDARPA | Vocal | Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural - SAGARPA | Vocal |
| Secretario Ejecutivo INVEDERP | Vocal | Quien designe | Vocal |
| Subdirector de área INVEDERP | | Quien designe | Vocal |
| Representante - SEFIPLAN | Vocal | Quien designe | Vocal |

Fuente: Elaboración Propia.

Dicha instancia debe contar con un Reglamento Interno objetivo y práctico, de tal manera que les permita a los consejeros realizar sesiones ejecutivas de poco tiempo y con manejo de información concreta que facilite el desarrollo de la sesión y la toma de decisiones. Asimismo debe considerar la calidad de los integrantes y sus representados, como sigue:

- Los vocales A tienen voz y voto, los vocales B solo tienen voz.
- Cada vocal deberá nombrar un suplente mediante oficio dirigido al presidente de la comisión.
- El suplente del vocal A también contará con voz y voto en la toma de decisiones.
- El suplente del vocal B solo contará con voz.

Aunado a lo anterior, es importante que el Reglamento u otros documentos operativos como los manuales de procedimientos, consideren aspectos operativos relacionados con: 1) los mecanismos de atención y seguimiento de las solicitudes de las diferentes Comisiones y Comités, referidos a la conformación y seguimiento de los acuerdos correspondientes; 2) el respeto a la integralidad de los saldos o montos convenidos, que **evite el puenteo** entre conceptos, cuentas y subcuentas; 3) la consideración de poder convenir acuerdos **Sujetos a la disponibilidad** de los recursos tanto federales como estatales, es decir, formalizar acuerdos de liberación, que si al momento de una solicitud no existe disponibilidad por alguna de las aportaciones gubernamentales, se acuerde la liberación correspondiente, y una vez disponible el recurso, no se requiera una nueva sesión del pleno del Comité, y 4) la obligación de requisitar la información del SISER correspondiente a la autorización y liberación por parte del FIVERFAP y del Fiduciario.

3.2.2.- LAS COMISIONES DE TRABAJO

Como se mencionó en el apartado de antecedente, el Comité o Comisión podrá auxiliarse por Comisiones de Trabajo conformadas de manera paritaria y honoraria por los responsables de la operación de los programas y por personal de las áreas técnica y operativa del Gobierno del Estado y de la Delegación de la SAGARPA.

En este sentido, en los diferentes talleres que organizó la SAGARPA, como se mencionó anteriormente, se hacen recomendaciones relacionadas para la conformación de las Comisiones de Trabajo, que en términos concretos es la de conformar una Comisión por cada Programa en Coejercicio, apoyada por una Unidad de Apoyo o Unidad Técnica Operativa para la gestión técnica-administrativa de las solicitudes. En forma gráfica esta estructura quedaría como se muestra a continuación.

FIGURA 16.- ESTRUCTURA DE LAS COMISIONES DE TRABAJO, PROGRAMAS EN COEJERCICIO



* Pudiendo ser una por cada Programa en Coejercicio
Fuente: Elaboración Propia con Base en Reglas de Operación 2008.

Para la integración de las Comisiones, se considera la participación paritaria de funcionarios Federales y Estatales relacionados con la operación de los componentes que se acuerden en los Anexos Técnicos correspondientes para cada Programa. Bajo estas consideraciones, la participación de los funcionarios variaría en cada Comisión, y en algunos casos, los integrantes repetirían en unas y/o todas de las Comisiones, sobre todo los tomadores de decisión (Secretarios, Subsecretarios, Directores y Subdelegados).

Para la conformación de las Comisiones se considera, en primera instancia a los principales tomadores de decisión de cada subsector primario del Gobierno Estatal y de la Delegación de la SAGARPA, y a los que fungieron como responsables operativos de la Alianza; a éstos se suman responsables operativos de otros Programas que se integraron o fusionaron en los Programas en Coejercicio, como lo es PIASRE, PROMAF, Microcuencas, Tecnificación del Riego, Agricultura Protegida, entre otros.

Dichas Comisiones serán presididas por la cabeza de sector del Gobierno Estatal y la Secretaría Técnica estará a cargo de la Delegación de la SAGARPA. En la tabla siguiente se

muestra un esbozo de cómo estaría integrada cada Comisión en el caso del Estado de Veracruz.

TABLA 5.- CONFORMACIÓN PLATEADA DE LAS COMISIONES

| Gobierno Estatal | | Gobierno Federal (Delegación SAGARPA y Órganos Desconcentrados) | |
|--|---|--|--|
| Cargo y dependencia | Cargo en la comisión | Cargo y dependencia | Cargo en la comisión |
| Secretario/Subsecretario de Despacho de la SEDARPA | Presidente de la comisión designado por el secretario | Delegado/Subdelegado Agropecuario | Secretario técnico designado por el delegado |
| Mandos Medios de cada Subsector integrantes de la SEDARPA | Vocales | Subdelegado/Jefes de Programa | Vocales |
| Mandos Medios de cada Subsector integrantes del INVEDERP | Vocales | Subdelegado/Jefes de Programa | Vocales |
| Mandos Medios de cada área que participo en la operación de otros Programas (PROMAF, Microcuencas, Agricultura Protegida, etc.) previos a las RO 2008. | Vocales | Gerentes de Órganos Descentrados de la SAGARPA (FIRCO, ACERCA), responsables de otros Programas previos a las RO 2008. | Vocales |

Fuente. Elaboración Propia con Base en Reglas de Operación 2008.

3.2.2.1.- FUNCIONES Y ATRIBUCIONES

En base a las RO 2008, se pueden señalar las siguientes funciones y responsabilidades correspondientes a las Comisiones de Trabajo:

- Coordinar la operación de los Programas y componentes correspondientes incluidos en los Anexos Técnicos.
- Vigilar el cumplimiento de las RO y los lineamientos específicos correspondientes para cada Componente y/ Programa.
- Analizar todas las solicitudes de apoyo que, habiendo cumplido con los requisitos, se hayan presentado en las ventanillas
- Autorizar aquellas solicitudes que con apego a todo lo establecido en las RO, hayan cumplido con las etapas previas.
- Comunicar a los solicitantes el resultado del dictamen de su solicitud.
- Vigilar que las autorizaciones no rebasen los montos de recursos previstos en el convenio para cada programa o componente.

- Dar seguimiento físico-financiero a los recursos involucrados en el Anexo Técnico correspondiente.
- Coordinar la difusión e instrumentación de los Programas.
- Coordinar, al interior y con otras Comisiones, las acciones que permitan: 1) la atención de proyectos estratégicos, en el concepto de integralidad mencionado anteriormente (Figura 14) y 2) Ordenar de manera más racional y eficiente los diferentes apoyos convenidos.
- Instrumentar los mecanismos de seguimiento y evaluación interna de los procedimientos en la ejecución del programa, así como otros que instruya el Comité Técnico Estatal (FIVERFAP).
- Informar de manera regular al Comité los avances físicos financieros del programa.
- Elaborar el cierre finiquito del programa con los ajustes financieros, variaciones, metas y objetivos alcanzados correspondientes.

3.2.2.2.- CONSIDERACIONES DEL REGLAMENTO INTERNO Y/O DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

Para este tema se considera lo siguiente:

- Que los miembros de la Comisión se dividan en vocales A, con voz y voto, y en vocales B, solo con voz. Eventualmente podrán ser invitados a las sesiones de comisión a personalidades según lo requiera el tema en específico.
- Cada vocal deberá contar con un suplente, el cual será designado por oficio dirigido al presidente de la Comisión.
- Los acuerdos tomados deberán apegarse en todo momento a las reglas de operación vigentes, y deberán ser informados al Comité Técnico para su aprobación.
- Los flujogramas de los pasos que deben seguir las solicitudes desde la recepción en ventanilla, pasando por los mecanismos de dictamen, hasta su resguardo físico o en su caso devolución al solicitante, vigilando en todo momento el cumplimiento de las RO.
- Los criterios locales para calificar o valorar las diferentes solicitudes de acuerdo a los planes, lineamientos, e información que categorice el nivel estratégico de cada solicitud.

3.3.3.- UNIDADES DE APOYO O TÉCNICAS OPERATIVAS

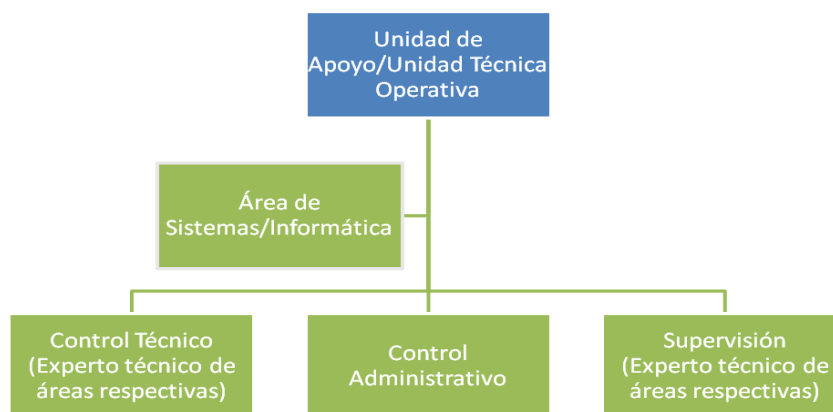
Las Unidades de Apoyo o Técnicas Operativas, son los órganos auxiliares de cada Comisión; sus funciones se relacionan con aspectos técnicos, administrativos y de supervisión; bajo las premisas de simplificación operativa y estímulo de coordinación, que contribuya a la atención ágil y eficiente de los solicitantes.

La Unidad o área técnica es la responsable de todas las actividades operativas que se realizan para la ejecución de los Programas en Coejercicio, en un periodo fiscal determinado. Esta Unidad puede ser parte de la estructura Estatal, Federal e incluso ser una entidad pública o privada, contratada por tiempo y obra determinada como lo marcan las RO.

Dicha Unidad se deberá de conformar por personal técnico calificado en las áreas correspondientes de cada Comisión, así como ser conocedores de aspectos de normatividad relacionada con la función pública, ya que *“...todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales son considerados sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, conforme al Artículo Segundo de la misma; por lo que la administración, manejo y aplicación de los recursos federales asignados a los programas a que se refieren estas Reglas deberá realizarse conforme a la legislación aplicable, en virtud de que no pierde su carácter federal, no obstante haber sido materia de un convenio y encontrarse en custodia para su aplicación por parte de las Entidades Federativas o un Agente Técnico.”*

La cantidad de personal deberá ser determinado con base en el número de solicitudes a atender y en la experiencia que la APC dejó, pudiendo estructurarse como se muestra en la siguiente figura.

FIGURA 17.- ORGANIGRAMA DE LA UNIDAD OPERATIVA DEL PROGRAMA DE ACTIVOS PRODUCTIVOS



Fuente: Elaboración Propia Con Base En Reglas De Operación 2008.

3.3.3.1.- FUNCIONES Y ATRIBUCIONES

La interpretación de las RO 2008, permiten esbozar las siguientes funciones:

De Operación-Técnica de los Programas:

- Coordinar con las ventanillas de atención, la promoción y difusión de los Programas respectivos.
- Capacitar a las ventanillas de atención para el proceso de recepción de solicitudes.
- Hacerse llegar todas las solicitudes correspondientes, recibidas en las diferentes ventanillas de atención.
- Analizar, calificar y dictaminar las solicitudes del Programa respectivo.

- Determinar la elegibilidad de los solicitantes, así como su caracterización.
- Proponer al pleno de la Comisión las solicitudes que resulten con dictamen positivo o negativo, para su validación.
- Supervisión pre y post apoyo en campo.

De Gestión Administrativa

- Preparar las reuniones de la Comisión.
- Dar seguimiento a los acuerdos de la Comisión.
- Resguardar todos los expedientes del Programa.
- Control y seguimiento físico-financiero del Programa bajo los lineamientos que emita la SAGARPA al respecto.
- Control de pagos a proveedores.
- Administración y mantenimiento de las bases de datos correspondientes para la buena operación del Programa.
- Atender las solicitudes de información que el FIVERFAP, Gobierno Estatal, de la SAGARPA y órganos relacionados con los Programas en Coejercicio.
- Diseñar e implementar mecanismos de mejora continua, con el propósito de atención ágil y eficiente de los solicitantes.
- Elaboración de informes y cierre de cuenta pública.

3.3.3.2.- PARTICULARIDADES DE LAS COMISIONES

Anteriormente se comentó que solo son cuatro los Programas que operaran en la modalidad en Coejercicio: Activos, Soporte, Actores y Recursos Naturales. En el caso particular del Programa de Soporte y su respectiva Comisión y Unidad Técnica Operativa, requiere las siguientes consideraciones:

El Programa de Soporte lo integran cuatro componentes que en sí pudieran considerarse como Programas o Subprogramas, y son: 1) Capacitación y Asistencia Técnica, 2) Investigación y Transferencia de Tecnología, 3) SNIDRUS y 4) Sanidad e Inocuidad. Al respecto las RO y los lineamientos específicos que ha emitido la SAGARPA, establecen que la responsabilidad operativa de cada uno de ellos corresponde como sigue:

TABLA 6.- ALINEACIÓN DE COMPONENTES DE SOPORTE CON LAS UNIDADES OPERATIVAS QUE FUNCIONARON CON LA APC

| Componente | Unidad Operativa | Funciones particulares |
|---|---|--|
| Capacitación y Asistencia Técnica | Centro de Evaluación Especializado (CEE)* | Lo estipulado en los lineamientos (Circular 002/2008) correspondientes emitidos por la SAGARPA. |
| Investigación y Transferencia de Tecnología | Fundación Produce Veracruz | Elaborar la agenda de innovación y lo que se señale en los lineamientos que emita la SAGARPA y la COFUPRO a nivel central. |
| SNIDRUS | Oficina Estatal de Información para el Desarrollo Rural Sustentable | Lineamientos específicos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP). |
| Sanidad e Inocuidad | Comités de Sanidad e Inocuidad respectivos | Lineamientos específicos que emita la SENASICA y normatividad específica. |

* Nueva modalidad en el marco de las RO 2008, con lineamientos normativos nuevos y muy específicos.
Fuente: Elaboración Propia con Base en Reglas de Operación 2008.

Este esquema implica una reagrupación para la operación en cuatro unidades ejecutoras para cada componente, de los cuales Capacitación y Asistencia Técnica requieren una reingeniería más compleja que integre las áreas que coordinaban el PRODESCA, PROFEMOR, DPAI, Microcuentas, PROMAF, y demás. Las demás unidades ejecutoras seguirán funcionando con la estructura anterior a las RO 2008, como es el caso de la Fundación Produce, la oficina del SNIDRUS y los Comités de Sanidad.

El programa de soporte, al concentrar los servicios de asistencia técnica y programas de apoyo a la ejecución de los proyectos y actividades agropecuarias del sector, facilitará la planeación, operación, ejecución e integración de acciones en torno a un mismo fin, que es el de mejorar los procesos, fomentar las buenas practicas de manejo de las explotaciones y el desarrollo de las capacidades del productor.

En el caso del programa de recursos naturales lo integran dos componentes 1) Uso y Conservación de Suelo y Agua, 2) Reconversión Productiva, que retoma la operativa del programa PIASRE a través de las Direcciones de Infraestructura Agrícola en los Estados o sus equivalentes. Esto implica que las áreas especializadas en la operación de estos componentes deben ser las encargadas de operar y dar seguimiento a este programa. En los estados implicará un reordenamiento hacia el área de mayor especialización. Este programa también requiere una estrecha relación con las comisiones de Activos Productivos y soporte, ya que los lineamientos operativos señalan el apoyo a fortalecer cadenas agrícolas y la asistencia técnica.

Sin embargo, este esquema implica una reagrupación para la operación en cuatro unidades ejecutoras para cada Componente, de los cuales Capacitación y Asistencia Técnica requieren una reingeniería más compleja, que integre las áreas que coordinaban el PRODESCA, PROFEMOR, DPAI, Microcuentas, PROMAF, y demás. Las otras unidades ejecutoras seguirán funcionando con la estructura anterior a las RO 2008, como es el caso de la Fundación PRODUCE, la oficina del SNIDRUS y los Comités de Sanidad.

En el marco de las nuevas Reglas de Operación de los programas de la SAGARPA, uno de los principales objetivos fue compactar los programas de Alianza en sólo 4 programas, que se operan en coejercicio con los estados para simplificar la operación.

Las principales ventajas son evitar que los programas trabajen de manera aislada sin coordinación ni sinergia entre ellos; la integración de un solo programa de Activos Productivos, de Soporte, de Uso Sustentable de Recursos y de Participación de Actores para el Desarrollo Rural, simplifica por un lado los requisitos, que eran diferentes entre programas, los criterios de elegibilidad y los tipos de apoyo, así como la aplicación de los recursos, privilegiando a las comunidades de alta y muy alta marginación y los grupos vulnerables de mujeres, jóvenes, personas de la tercera edad y discapacitados.

La conformación de una sola comisión paritaria por programa estimula la comunicación, coordinación y consenso entre los agentes operativos y normativos. Las comisiones paritarias garantizan la toma de decisiones de manera democrática y en cumplimiento de metas y objetivos comunes entre los actores.

Se distingue un esfuerzo institucional por un mejor ordenamiento de las estructuras que facilita el flujo de información, la coordinación y la administración, innovando en un sistema de Reglas de Operación más sencillas y simplificadas. Sin embargo, a la par no se emitieron guías operativas, por lo que cada delegación de la SAGARPA en los Estados deberá vigilar y en su caso, normar la integración de las estructuras para la operación.

CAPÍTULO 4.- ARREGLO INSTITUCIONAL CREADO EN EL ESTADO DE VERACRUZ – RO 2008

En este capítulo se describe el arreglo institucional que se conformó para implementar los Programas en Coejercicio 2008 en el Estado de Veracruz; posteriormente se analizarán las principales ventajas y desventajas en contraposición con el arreglo *ideal*, descrito en el capítulo previo. Asimismo se comentará si en el arreglo convenido en la Entidad, rescata las buenas prácticas implementadas con la Alianza, y si se aprovechan las oportunidades de organización que las RO 2008 presentan.

La SAGARPA, en el ámbito de las nuevas RO, en cada estado deberá adoptar los nuevos lineamientos a sus estructuras administrativas y en especial los Gobiernos Estatales en su Secretaría de Desarrollo Agropecuario y demás organismos descentralizados orientados al sector rural. En este sentido, la estructuración que marcan las nuevas RO, implica en todo momento el reordenamiento de las estructuras ya establecidas, en el marco de los programas de la Alianza para el Campo. Con la emisión de las nuevas reglas, muchas estructuras operativas y normativas deberán reorganizarse y ajustarse.

En el caso de Veracruz, esta reestructuración demanda por parte del Gobierno Estatal y de la Delegación de la SAGARPA lo siguiente:

- Análisis de las estructuras internas para la asignación de Programas y Componentes.
- Asignación de componentes de acuerdo a los perfiles de cada área que conforma la estructura de la SEDARPA y el INVEDERP.
- Selección de espacios físicos de operación.
- Esquemas de coordinación interna para el procesamiento de información.
- Conformación de las diferentes Comisiones de los programas.
- Selección de personal.
- Asignación de unidades operativas.
- Calendarios de ejecución.
- Análisis de presupuestos.

Es importante identificar como se llevó a cabo el reordenamiento en el Estado de Veracruz, con la finalidad de determinar qué tanto se apegan a lo sugerido en las Reglas de Operación y cuáles son las posibles debilidades que pudieran dificultar la operación, coordinación, cumplimiento de la normatividad, ejecución de recursos, proyectos, servicios, transparencia en el ejercicio de subsidios y la atención de la población objetivo.

4.1.- ANTECEDENTES

El Estado de Veracruz presenta la particularidad de que cuenta con dos instituciones que intervienen directamente en el Sector Agroalimentario y Rural Veracruzano, la SEDARPA y el INVEDER. Tal característica fue determinante en la conformación del arreglo institucional para implementar los Programas en Coejercicio 2008.

Cabe señalar que la SEDARPA es el organismo cabeza de sector y representante del Gobierno Estatal, por decreto de creación, para asuntos relacionados con este sector de la economía veracruzana. A esta Secretaría corresponde la ejecución de varios de los programas estatales y de los programas federalizados dirigidos al fomento agroalimentario de la Entidad.

En el caso del INVEDER, este organismo promueve el desarrollo rural como un proceso de transformación productiva e institucional, cuyo fin es reducir la pobreza y elevar la calidad de vida en el medio rural. De forma similar, ejecuta programas estatales y federales relacionados con el fomento agroalimentario veracruzano.

Dentro del Reglamento Interno de la SEDARPA se señala la existencia del INVEDER, como una figura descentralizada y que tiene como funciones específicas la de coordinar la operación del Programa de Desarrollo Rural en el estado y la ejecución de programas estatales.

Adicionalmente, el 3 de marzo del año 2008 X se publica, en la Gaceta Oficial del Estado, el Decreto mediante el cual se delegan facultades a dicho Instituto en materia pesquera. De tal forma que ahora se transforma en el Instituto Veracruzano para el Desarrollo Rural y Pesquero (INVEDERP), el cual tendrá atribuciones para formular y ejecutar las políticas pesqueras y acuícolas del Estado. Entre sus principales atribuciones podemos citar: a) Coordinar los trabajos de Desarrollo Rural, Pesquero y Acuícola, así como los que se convengan con las dependencias gubernamentales, Federales, Estatales o municipales y con Organismos e Instituciones de los sectores social y privado; b) Promover, fomentar y facilitar la participación de organismos, instituciones y personas del sector privado en programas de desarrollo rural, pesquero y acuícola; c) Diseñar estrategias, metodología y mecanismos de operación para el desarrollo rural, pesquero y acuícola, y d) Coordinar acciones de desarrollo rural, pesquero y acuícola, destinadas a la atención de los sectores campesino y pesquero.

En este contexto y mediante entrevistas con funcionarios clave de la Delegación de la SAGARPA, el INVEDERP y de la SEDARPA se observó lo siguiente:

- Las tres dependencias se coordinaron para atender las actividades que involucraron la emisión de las nuevas Reglas de Operación.
- La información que proporcionó la SAGARPA Central, fue analizada por las diferentes áreas operativas el Gobierno del Estado, acordando dividir programas, componentes y conceptos entre el INVEDERP y la SAGARPA (Tabla 7).

TABLA 7.- CORRESPONSABILIDAD DE PROGRAMAS Y COMPONENTES ASIGNADOS A DEPENDENCIAS ESTATALES

| PROGRAMA | COMPONENTE | SEDARPA | INVEDERP |
|---|---|---------|----------|
| ACTIVOS PRODUCTIVOS | AGRICULTURA (FRIJOL, MAÍZ, CAÑA, FRUTALES, HULE, OLEAGINOSAS, OTROS) | X | |
| | AGRICULTURA (CAFÉ, CÍTRICOS, VAINILLA, ARROZ, ORNAMENTALES) | | X |
| | GANADERÍA (BOVINOS, CAPRINOS, OVINOS, PORCINOS, APÍCOLAS, AVES) | X | |
| | DESARROLLO RURAL | | X |
| | ACUACULTURA Y PESCA | | X |
| SOPORTE | CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA (SERVICIOS AGRÍCOLAS, PECUARIOS, ACUÍCOLAS, ASISTENCIA TÉCNICA A COMUDRS, PROGRAMAS ESPECIALES DE CAPACITACIÓN) | | X |
| | CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA (SERVICIOS PECUARIOS DPAI) | X | |
| | SANIDAD VEGETAL | X | |
| | SANIDAD ANIMAL Y ACUÍCOLA | X | |
| | SNIDRUS | X | |
| | INVESTIGACIÓN Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA | | X |
| USO SUSTENTABLE DE RECURSOS NATURALES | CONSERVACIÓN DE SUELO Y AGUA | | X |
| | RECONVERSIÓN PRODUCTIVA | | X |
| PARTICIPACIÓN DE ACTORES PARA EL DESARROLLO RURAL | SISTEMAS PRODUCTO (CAFÉ, CÍTRICOS, VAINILLA, ARROZ, ORNAMENTALES) | | X |
| PARTICIPACIÓN DE ACTORES PARA EL DESARROLLO RURAL | SISTEMAS PRODUCTO (PLÁTANO, MANGO, PAPAYA, PAPA, CHAYOTE, PALMA, PIÑA, BOVINOS, AVES, CERDOS, CAPRINOS, APÍCOLA, OVINOS) | X | |

Fuente: Elaboración Propia.

En la tabla anterior se puede apreciar la división de los componentes de cada programa entre la SEDARPA y el INVEDERP. Destaca, como punto importante, el Programa de Adquisición de Activos Productivos, en el cual el INVEDERP operará los componentes de Desarrollo Rural, X Acuacultura y Pesca, la SEDARPA operará los componentes de Agricultura y Ganadería con sus cadenas correspondientes. Sin embargo, cabe señalar que para efectos de planeación y de cumplimiento de RO existe un solo Anexo Técnico por Programa.

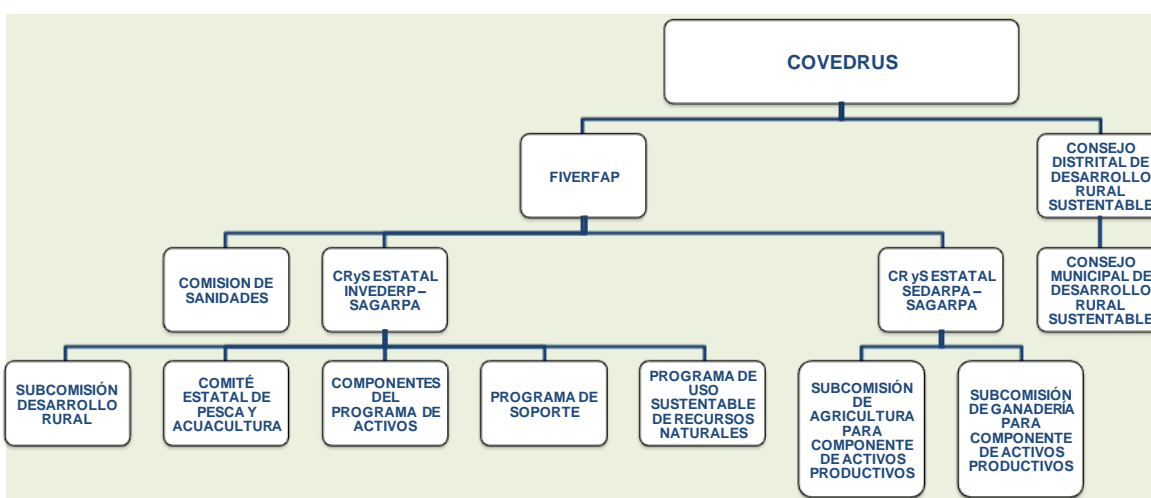
En el caso del Programa de Soporte, de igual manera los componentes se dispersan entre ambas dependencias, destacando X entre éstas la separación del servicio de asistencia técnica para la innovación pecuaria (antes DPAI), la cual queda a cargo de la Dirección de Ganadería de la SEDARPA para la operación, y el resto de los servicios de capacitación y asistencia técnica a cargo del INVEDERP.

En el caso del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales, la operación es otorgada en su totalidad al INVEDERP.

En el programa de apoyo a la participación de actores para el desarrollo rural, sus componentes de atención a los Sistemas Producto estatales también fueron dispersados entre la SEDARPA y el INVEDERP.

Para poder dar operatividad a la distribución de los conceptos de apoyo antes señalada, y en apego a las RO, el Gobierno del Estado coordinado con la Delegación de la SAGARPA, acordaron instalar tres Comisiones Estatales de Regulación y Seguimiento, dos presididas por la SEDARA y la otra por el INVEDERP; en todas la SAGARPA mantiene el cargo de Secretaria Técnica. En base a lo anterior, el arreglo institucional para la operación de los Programas en Coejercicio 2008, queda como lo muestra la siguiente Figura.

FIGURA 18.- ARREGLO INSTITUCIONAL ESTABLECIDO – PROGRAMAS EN COEJERCICIO 2008, VERACRUZ.



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de la evaluación.

Como se observa, este arreglo se desarrolla de forma muy similar a la estructura con que se operó la Alianza en la Entidad; es decir, a través de los órganos auxiliares como el Comité Técnico Ganadero, el Comité Técnico Agrícola, la Comisión de Desarrollo Rural y el Comité de Acuicultura y Pesca. Este comportamiento se puede interpretar de dos formas: 1) los funcionarios decidieron aprovechar la sinergia de trabajo que Alianza género, o 2) la naturaleza de cualquier estructura organizacional, tanto privada como pública, referente a la resistencia al cambio.

De igual manera, se puede inferir que el Gobierno del Estado alineó los diferentes conceptos que presentan los Programas en Coejercicio. De acuerdo a las áreas actuales de especialización en la SEDARPA y el INVEDERP, arrojan las siguientes fortalezas:

- ✓ Se aprovecha la experiencia del personal técnico-operativo que participó con Alianza en ambas instancias.
- ✓ Se aprovecha la infraestructura institucional existente.

Sin embargo este arreglo provoca una dispersión de componentes de un solo Programa en diferentes comisiones y dependencias, haciendo así más compleja la operación de un

Programa. Esto traerá como consecuencia al momento de auditoría, cierre y finiquito los siguientes inconvenientes:

- ✓ La generación de desfase de los cierres finiquitos de cada componente de los Programas.
- ✓ Diferencias en los flujos operativos, reglamentación e integración de las solicitudes positivas de los componentes de cada programa.
- ✓ Dificultades para evaluar las metas por Programa.
- ✓ Responsabilidades y consecuencias administrativas en auditorías internas y externas.
- ✓ Ordenamientos diferentes entre áreas, Secretaría e Instituto para la operación.
- ✓ Deficiencias e insuficiencias en el flujo de información por Programas.
- ✓ Mayor complejidad para SAGARPA en el monitoreo, vigilancia y concentración de información.
- ✓ Inoperancia en el planteamiento de una gestión en base a la integralidad de solicitudes de diferentes componentes dentro y fuera de los Programas.
- ✓ Los planteamientos de desarrollo integrales y estratégicos presentarían dificultades administrativas y de gestión.

Sin embargo, es necesario analizar cada estructura a detalle para diagnosticar las implicaciones de la operación, como señala lo anteriormente expuesto, y poder proponer acciones para homogenizar y establecer controles rigurosos de operación y seguimiento.

4.2.- COMISIÓN ESTATAL DE REGULACIÓN Y SEGUIMIENTO (CRYS) SAGARPA – SEDARPA

La instauración de esta Comisión se sustenta en el Acta de Instalación de fecha 3 de julio de 2008. Dentro de sus funciones está lo referido a la dictaminación de las solicitudes de apoyo al Programa de Activos Productivos, en específico a los componentes Agrícola (Frijol, Maíz, Caña, Frutales, Hule, Oleaginosas, otros); Ganadería (Bovinos, Caprinos, Ovinos, Porcinos, Apícolas, Aves); del Programa de Soporte del componente de Capacitación y Asistencia Técnica (Servicio de Asistencia Técnica para la Innovación antes DPAI) y SNIDRUS; además del Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural, en su componente de Sistemas Producto (Plátano, Mango, Papaya, Papa, Chayote, Palma, Piña, Bovinos, Aves, Cerdos, Caprinos, Apícola, Ovinos). Esta Comisión es presidida por el Secretario de Despacho de la SEDARPA y se designa como Secretario Técnico al Delegado Estatal de la SAGARPA, tal como lo marca la tabla siguiente:

TABLA 8.- Composición de la CRyS, SAGARPA-SEDARPA.

| SEDARPA | CARGO | SAGARPA | CARGO |
|--|---------------------|--|-----------------------------|
| Secretario | Presidente | Delegado Estatal | Secretario Técnico |
| Subsecretario de Desarrollo Agrícola Y Forestal | Presidente Suplente | Subdelegado Agropecuario | Secretario Técnico Suplente |
| Subsecretario de Ganadería Y Pesca | Vocal | Jefe del Programa De Salud Animal | Vocal |
| Director General de Agricultura Y Fitosanitaria | Vocal | Jefe del Programa de Fomento Agrícola | Vocal |
| Coordinador de Infraestructura Agropecuaria | Vocal | Gerente Estatal del FIRCO | Vocal |
| Coordinador del OEIDRUS | Vocal | Subdelegado de Planeación Y Desarrollo Rural | Vocal |
| Subcoordinador de Fomento a la Agroindustria Azucarera, Alcohólica Y Piloncillera | Vocal | Director de Planeación Y Desarrollo del CIRGOC - INIFAP | Vocal |

Fuente: Elaboración propia.

A su vez, de esta Comisión se derivan Subcomisiones de Trabajo para los Componentes Agrícola y de Ganadería.

4.2.1.- SUBCOMISIÓN AGRÍCOLA

Esta Subcomisión mantiene la figura del anterior Comité Técnico Agrícola en la APC, su existencia se señala en la misma acta de la Comisión y se integra, de acuerdo a las Reglas de Operación, de manera paritaria por representantes de la SEDARPA y la Delegación de la SAGARPA, encargadas de la operación de los Componentes respectivos. En el caso de la SEDARPA preside esta subcomisión el Director General de Agricultura y, por parte de la SAGARPA, el Subdelegado Agropecuario funge como Secretario Técnico.

Las funciones principales de esta Subcomisión, al igual que el Comité Técnico Agrícola en APC son:

- Validar los dictámenes positivos y negativos de las solicitudes del componente de Agricultura del Programa de Activos Productivos que las unidades o áreas operativas analicen y propongan.
- Analizar los puntos que correspondan al componente y sus implicaciones para la toma de decisiones conjuntas.
- Analizar y resolver controversias de interpretación de temas, operación del componente en puntos técnicos especializados previamente a la presentación de propuestas a la CRyS estatal.

Esta subcomisión es auxiliada en su operación por Unidades o Áreas Técnicas de la Dirección General de Agricultura, que se encuentran ubicadas físicamente en las instalaciones de la

SEDARPA y que realizan como acciones básicas la dictaminación de los expedientes, el seguimiento físico financiero al componente, análisis técnico a las controversias o situaciones que se presentan durante la operación, participación en la planeación y elaboración del Anexo Técnico del componente, el cual es validado por la subcomisión y elevado a la Comisión Estatal para su autorización.

También es auxiliada por áreas normativas de la Subdelegación Agropecuaria, ubicadas en la delegación de la SAGARPA.

El resguardo de los expedientes físicos corresponde al ejecutor del gasto, en este caso al gobierno estatal a través de la SEDARPA. Sin embargo, es importante señalar que para el caso del Componente Agrícola, a la SEDARPA le corresponden solo parte de las cadenas programadas en el Anexo Técnico del Programa de Activos Productivos (Frijol, Maíz, Caña, Frutales, Hule, Oleaginosas, Otros) y otra parte corresponde a la operación por el INVEDERP (Café, Cítricos, Vainilla, Arroz, Ornamentales) por lo que el resguardo de expedientes del componente agrícola será repartido entre dos dependencias.

4.2.2.- SUBCOMISIÓN DE GANADERÍA

De igual manera que la Subcomisión Agrícola, la de Ganadería mantiene una estructura similar a lo que fue el Comité Técnico de Ganadería que operó el PFG de la APC, la preside el Director General de Ganadería de la SEDARPA y, como Secretario Técnico, participa el Subdelegado Agropecuario de la Delegación de la SAGARPA. Las principales funciones que tiene asignadas son:

Validar el dictamen técnico positivo y negativo de las solicitudes del componente Ganadero del Programa de Activos Productivos, mismos que emiten las áreas responsables de la operación.

Analizar y valorar los puntos relacionados a la operación, previa presentación de las propuestas a la Comisión Estatal.

Tomar decisiones relacionadas a la operación y avance del componente Ganadero.

Reportar a la Comisión Estatal el avance físico-financiero del componente Ganadero.

Coordinar las acciones y operación del servicio de asistencia técnica para la innovación (DPAI) del componente de Asistencia Técnica y Capacitación del programa de Soporte.

La integración de esta subcomisión se muestra en la siguiente tabla.

TABLA 9.- Composición de la Subcomisión de Ganadería: CRyS, SAGARPA-SEDARPA.

| Gobierno Del Estado | Cargo | SAGARPA | Cargo |
|---|---------------------|--|-----------------------------|
| Subsecretario de Ganadería | Presidente | Jefe del Programa de Salud Animal | Secretario Técnico |
| Director General de Ganadería | Presidente Suplente | Jefe del Programa de Fomento Pecuario | Secretario Técnico Suplente |
| Subdirector de Regulación Y Normatividad Federal | Vocal | Coordinador del PNCAA | Vocal |
| Subdirector de Fomento, Desarrollo Y Capacitación Pecuaria | Vocal | Jefe de Subprograma | Vocal |

Fuente: Elaboración propia.

Para cumplir las funciones operativas, esta Subcomisión es auxiliada por el área o Unidad Técnica de Apoyo, la cual se ubica físicamente en las oficinas de la SEDARPA en la Dirección General de Ganadería; sus actividades se centran en la dictaminación de expedientes, el seguimiento financiero del componente, la administración y el seguimiento técnico, así como su participación en la planeación y elaboración del anexo técnico del componente.

En la parte normativa, la Subcomisión se auxilia del área responsable de Ganadería en la Subdelegación Agropecuaria de la Delegación de la SAGARPA.

El resguardo físico de expedientes está a cargo del ejecutor del gasto, en este caso el Gobierno del Estado a través de la SEDARPA.

A diferencia del componente agrícola, en el componente de ganadería no se dividieron las cadenas con el INVEDERP, si no que está asignado en su totalidad a la SEDARPA, por lo que el resguardo de expedientes positivos será en una sola área.

4.2.3.- PUNTOS A DESTACAR

Se destaca que esta estructura operativa:

- Es paritaria, con apego a las Reglas de Operación, y la distribución de vocales del Gobierno del Estado y de la SAGARPA permite la toma de decisiones de manera democrática. Para reforzar esto, se cuenta con un reglamento interno, en el cual se establecen funciones, obligaciones, ámbito de operación y de sesiones de manera ordenada, de acuerdo al ordenamiento ideal de las nuevas RO.
- Las Subcomisiones de Ganadería y Agrícola, al ser las encargadas de dar atención a solicitudes correspondientes al Programa Activos, Soporte y Actores, presentan la oportunidad para que en dichas instancias se establezcan los mecanismos necesarios que den operatividad a una Estructura Matricial (Proyectos Integrales), expuesta en el capítulo anterior, donde se considera que en este esquema programático 2008, los proyectos/solicitudes pueden ser atendidos con varios de los componentes que se consideran en cada uno de los ocho nuevos Programas y que, en este caso particular, se limitarían a componentes relacionados con Activos, Soporte y Actores, en las vertientes correspondientes a agricultura y ganadería. En este mismo sentido, existe la

oportunidad de establecer los puentes de información y coordinación entre ambas Subcomisiones que operan componentes del mismo Programa.

Si bien el procedimiento de revisión y dictamen de las solicitudes se lleva a cabo en áreas definidas, con un flujo establecido pero no formalizado, se presentan los siguientes inconvenientes:

- La operación del Programa de Activos y Soporte, para efecto de control y seguimiento, está dispersa en diferentes áreas físicas. Aunado a esto, y dado que los Programas se evaluarán como uno solo, tal división de componentes en dos Dependencias, no supone un esquema de coordinación y de flujo de información que facilite la evaluación correspondiente, así como su adecuado seguimiento en los avances físicos y financieros.

4.3.- COMISIÓN ESTATAL DE REGULACIÓN Y SEGUIMIENTO (CRYS), SAGARPA – INVEDERP

En la operación de la APC, la Comisión a cargo del INVEDERP era la Comisión de Desarrollo Rural. En las nuevas RO se aprovecha esta estructura para conformar una Comisión Estatal presidida, por el INVEDERP. De acuerdo al Acta de Instalación del 7 de julio de 2008, se establecen los términos para la operación de los Programas de Activos Productivos en el componente de Desarrollo Rural, Agrícolas (Café, Cítricos, Vainilla, Arroz, Ornamentales) y de Acuicultura y Pesca; la de Programa Soporte para los componentes de Capacitación y Asistencia Técnica, Sanidad Acuícola; para el Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural en su componente de Sistemas Producto (Café, Cítricos, Vainilla, Arroz, Ornamentales); y también para el Programa de Uso Sustentable de Recursos, en sus dos componentes; obras y prácticas para el aprovechamiento sustentable de suelo y agua, y reconversión productiva.

Esta Comisión Estatal se integra de la siguiente manera:

TABLA 10.- COMPOSICIÓN DE LA CRYS, SAGARPA-INVEDERP.

| Gobierno Del Estado | Cargo | SAGARPA | Cargo |
|---|---------------------|---|-----------------------------|
| Secretario Ejecutivo del INVEDERP | Presidente | Delegado Estatal | Secretario Técnico |
| Subdirector de Planeación y Sistemas Producto | Presidente Suplente | Jefe del Programa de Salud Animal | Secretario Técnico Suplente |
| Subdirector de Operación del INVEDERP | Vocal | Subdelegado Agropecuario | Vocal |
| Jefe del Departamento de Obras | Vocal | Enlace de la Subdelegación de Planeación, Estadística y Desarrollo Rural | Vocal |
| Representan de la Subdirección de Pesca del INVEDERP | Vocal | Subdelegado de Pesca | Vocal |
| Subdirector Administrativo del INVEDERP | Vocal | Director de Planeación y Desarrollo del CIRGOC– INIFAP | Vocal |

Fuente: Elaboración propia.

Esta Comisión, a diferencia de la anterior, no establece la creación de Subcomisiones, y asigna las funciones operativas a áreas específicas del INVEDERP, como son el Departamento de Obras, la UTOE que se encarga de la operación del componente de Desarrollo Rural del Programa de Activos Productivos y el Programa de Soporte en su componente de Capacitación y Asistencia Técnica, cuenta con personal especializado para la operación del componente de Agricultura del Programa de Activos Productivos, específicamente para las cadenas de Cítricos, Vainilla, Café, Ornamentales y Arroz, al igual que para la operación de los mismos Sistemas Producto del Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural, a través de la Subdirección de Planeación y Sistemas Producto, el componente de acuacultura y pesca del programa de Activos Productivos está a cargo de la subdirección de pesca del INVEDERP.

Es importante señalar que, conforme a la capacitación hecha por oficinas centrales de la SAGARPA correspondientes a la operación del Programas de Activos, se hace hincapié en que para el caso específico del Componente de Desarrollo Rural, los apoyos se destinarán a la diversificación productiva de la actividad económica rural y al desarrollo territorial con énfasis en grupos y regiones prioritarias, a través de proyectos de inversión rural; además se deben considerar para este Componente los principales apoyos:

- Prioridad en la Operación Municipalizada de los recursos.
- Enfoque a la atención de Activos Productivos estratégicos por región y municipio.
- Proyectos que promuevan la creación de micro, pequeñas o medianas empresas de producción no agropecuaria y de servicios.
- Proyectos Integrales en una estrategia de generación de polos de desarrollo, conglomerados o corredores regionales (tipo convocatoria de agricultura protegida 2007).
- Producción primaria intensiva y de productos de alto valor.
- Agregación de valor a la producción primaria (acopio, acondicionamiento, transformación y venta).

Como se observa, las líneas de apoyo dichas van más allá del esquema que el PAPIR planteó, en su momento, con la APC, lo cual demanda por parte de las Dependencias operadoras otros mecanismos diferentes a lo que fue PAPIR, orientados a fortalecer la planeación estratégica regional, y el desarrollo de esquemas que fomenten la integración de la cadena de valor.

Cabe mencionar que en la interpretación de las RO del Programa de Activos, el componente de Desarrollo Rural no solo obedece a la atención exclusiva de productores de bajos ingresos en zonas marginadas, como era el caso del PAPIR en la APC, ya que ahora en todos los componentes del Programa de Activos se apoya a los productores en zonas marginadas y con nivel de activos productos que van desde nivel bajo hasta alto, por lo que la interpretación del componente de Desarrollo Rural en las nuevas RO se debe entender como el elemento que continúa la municipalización con el fondeo directo a los municipios, con base en una Fórmula de Distribución para su operación municipalizada, además, en la operación estatal, debe

atender proyectos de mayor envergadura y con un carácter de estratégico para un desarrollo regional sustentable.

4.3.1.- PUNTOS A DESTACAR

- El sustento legal reside en el Acta de Instalación que establece la calidad de los integrantes y su paridad, conforme a las RO. A este documento lo acompaña un Reglamento Interno que plantea un arreglo ideal conforme la intensión de las RO. Tal situación permite la toma de decisiones de manera democrática.
- El INVEDERP, al ser la instancia que operó el PDR con la APC, dispone del personal operativo para el componente de Desarrollo Rural (estatal y municipalizado), de Asistencia Técnica y Capacitación (Asesores municipales); sin embargo carece de la experiencia relacionada con la Acuicultura y Pesca, ya que es a partir de este año que, por Decreto del Ejecutivo Estatal, las actividades relacionadas con este Subsector recaen en dicha Dependencia.
- Al igual que en la Comisión anterior, la dispersión de los Componentes y Subcomponentes de los Programas en cuestión, sin haber definido previamente mecanismos de coordinación y flujos de intercambio de información de manera formal, afectará los trabajos de seguimiento, elaboración de informes físicos y financieros, y de control y evaluación.
- El INVEDERP cuenta con procedimientos muy definidos en cuanto a la administración de expedientes y los procesos de dictamen, cuenta con sistemas informáticos de manejo de bases de datos, plantilla de personal calificado y espacios definidos para el resguardo de expedientes.

4.4.- COMISIÓN DE SANIDADES E INOCUIDAD AGROALIMENTARIA

De acuerdo al Acta Constitutiva del 4 de julio de 2008, se conforma la Comisión de Sanidades, integrándose de la siguiente manera:

TABLA 11.- COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN DE SANIDADES.

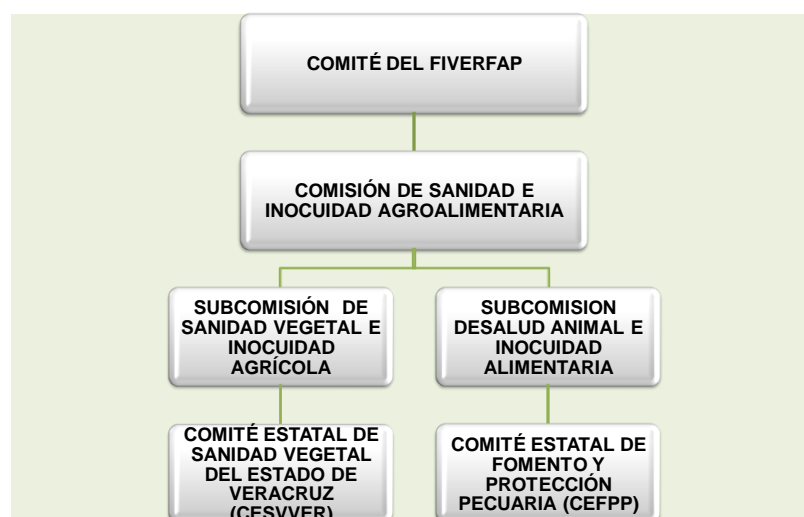
| SEDARPA | Cargo | SAGARPA | Cargo |
|---|---------------------|---|-----------------------------|
| Secretario de la SEDARPA | Presidente | Delegado | Secretario Técnico |
| Subsecretario de Agricultura | Presidente Suplente | Subdelegado agropecuario | Secretario Técnico Suplente |
| Subsecretario de Ganadería | Vocal | Subdelegado de Pesca | Vocal |
| Director General de Agricultura y Fitosanitaria | Vocal | Jefe del Programa de Sanidad Vegetal | Vocal |
| Subdirector de Planeación y Sistemas Producto del INVEDERP | Vocal | Jefe del Programa de Salud Animal | Vocal |

Fuente: Elaboración propia.

Por la naturaleza operativa de este tipo de bienes públicos, se acordó crear una Comisión exclusiva para atender todo lo relacionado con este Componente, la cual se encarga de la coordinación de las Subcomisiones de Salud Animal y de Sanidad Vegetal, que operativamente están circunscritas en el Comité de Fomento y Protección Pecuaria de Veracruz, A.C. y el Comité Estatal de Sanidad Vegetal de Veracruz, A.C. (CESVVER), respectivamente.

La gestión de este Componente en el Estado continúa con la misma mecánica operativa; sin embargo, se diferencia con la APC, donde las Sanidades operaban de manera separada en cada Comité, y enterando directamente al Comité del FIVERFAP las solicitudes respectivas cuando así lo requerían. Ahora, en el marco de los nuevos Programas, las solicitudes de cada Comité en cuestión pasan por la Comisión de Sanidades, la cual conjunta las solicitudes de los Comités mencionados para formalizar la dictaminación correspondiente, y posteriormente hacer la solicitud respectiva al FIVERFAP.

FIGURA 19.- ESTRUCTURA DE LA COMISIÓN DE SANIDADES



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de evaluación.

Los procedimientos que se llevan a cabo en esta Comisión se apegan a las RO, aunque este componente en particular tiene la peculiaridad de operar bajo la presión de las estaciones anuales, ya que todo el año se presentan enfermedades, ya sea de manera permanente o estimuladas por una estación del año en particular, sobre todo las plagas vegetales, además los tiempos de planeación y autorización pocas veces coinciden con la disponibilidad de recursos para operar de manera oportuna cuando las plagas y enfermedades se presentan.

4.4.1.- PUNTOS A DESTACAR

- En el nuevo esquema, se mantiene la operatividad de las Sanidades con organismos independientes y con personalidad jurídica propia (los Comités), permitiendo la continuidad de los sistemas de trabajo empleados con la APC y la permanencia de personal capacitado y experiencia en la materia.

- La planeación para la operación 2008, fue oportuna y conforme a los lineamientos estipulados por la SENASICA. Sin embargo, la integración de los Anexos Técnicos, la radicación de las aportaciones al FIVERFAP y el cambio en el flujo de las solicitudes de apoyos a las Sanidades provocaron un retraso considerable en la liberación de los recursos convenidos a estas importantes actividades.
- Como se identifica en la figura 19, en la operación a través de la Comisión se agregan algunos pasos más al procedimiento de trámite, ya que primero se toman acuerdos por cada comité respectivo; esto se eleva a la Comisión de Sanidades y después pasan al FIVERFAP. En el esquema de APC se tramitaban instrucciones directas y el proceso del trámite era más rápido.

4.5.- SECRETARIA EJECUTIVA DEL FIVERFAP

La Secretaria Ejecutiva del FIVERFAP es una oficina que tiene la función de administrar los recursos Federales y Estatales que se depositan en las cuentas aperturadas para la ejecución de todos los Programas en Coejercicio; la dirige un Coordinador o Secretario Ejecutivo que es responsable de la operación y de su personal administrativo especializado. Esta Secretaría Técnica ejecuta la liberación de recursos a través del fiduciario autorizado, e informa al Comité Técnico del FIVERFAP sobre el seguimiento físico financiero de los anexos de ejecución convenidos, el estado de las cuentas y sus movimientos internos, también administra los productos financieros generados, los gastos de operación convenidos e informa sobre los cierres finiquitos al finalizar los periodos de ejecución de los Programas.

En el caso particular de Veracruz, el proceso de liberación de los apoyos se realizará a través de dos entes financieros: Banco Azteca y Banco Scotiabank Inverlat; el primero es el fiduciario como tal se encarga de la administración de los fondos de aportación del Gobierno Federal y del Estatal, organizados por Cuentas y Subcuentas para cada Programa en Coejercicio; el segundo es quien finalmente realiza el pago a cada beneficiario autorizado por el H. Comité Técnico del FIVERFAP, emitiendo cheques de caja según corresponda.

Durante el desarrollo del presente estudio se dificultó el realizar entrevista alguna, tanto al personal operativo como al Secretario Ejecutivo del FIVERFAP, lo que limitó saber a detalle cómo se integra esta oficina operativa del FIVERFAP y en qué consiste el mecanismo de liberación de apoyos autorizados. Sin embargo, en opinión de funcionarios entrevistados de otras áreas que interactúan con esta oficina, la apreciación general en cuanto a liberación de pagos es que la mecánica administrativa entre Banco Azteca, circunscrito a realizar un número determinado de traspasos a Scotiabank al día, limita en buena medida la oportunidad de liberación de los apoyos ya autorizados por el Comité Técnico del FIVERFAP, siendo común que dicho proceso de traspaso, emisión de cheques de caja y cobro se realice en más de 20 días.

Este Comité es una instancia que ejecuta las instrucciones derivadas de las dos Comisiones Estatales, lo que implica que atenderá administrativamente dos instancias por separado, por lo que el seguimiento y vigilancia en la ejecución de los recursos debe tener una estrategia que permita, tanto al Gobierno del Estado como a la Federación, saber de forma global como se gastan los recursos plasmados en el Convenio de Coordinación.

4.6.- PRINCIPALES HALLAZGOS

El análisis de las estructuras y procesos mencionados en las secciones previas arroja los siguientes hallazgos:

- En el marco de las nuevas reglas, se identifica en la reestructuración de los órganos auxiliares del FIVERFAP para adaptarse a los programas, que se mantiene una organización muy similar a la utilizada con la APC, fraccionando los Programas 2008 y sus componentes de acuerdo a la especialización de las áreas que operaron los programas de APC. Este fraccionamiento contribuyó a que se observe duplicidad de actividades y apoyos del Programa de Activos. En el caso del Componente de Ganadería y Desarrollo Rural, en ambas Comisiones SEDARPA-SAGARPA y INVEDERP-SAGARPA, otorgan apoyos relacionados con semovientes.
- La segmentación de Componentes en el Programa de Soporte no afectó la operatividad relacionada con las Sanidades e Investigación y Transferencia de Tecnología; es decir, lo relacionado a los Comités de Sanidades y la FUNPROVER, respectivamente.
- La nueva estructura programática, agrupó los apoyos de Asistencia Técnica y Capacitación en un solo Programa y componente específico, lo que representa una oportunidad para poder atender de manera integral las áreas de atención que la mecánica operativa de la APC no favoreció. Sin embargo, los lineamientos normativos de operación de este componente presentaron problemas de implementación hasta la fecha de realización de este informe, lo que aunado al fraccionamiento entre las dos Comisiones creadas, provoca un desconcierto generalizado en los PSP's (Asesores municipales y distritales) y Técnicos DPAI.
- No se tiene, de manera formal, un esquema de coordinación entre las dos Comisiones Estatales, por lo que es necesario establecer un flujo formal de coordinación y transferencia de información que permita al Estado y a la SAGARPA monitorear el alcance de los Programas, así como los propósitos planteados por las nuevas RO.
- Durante la elaboración del presente documento, no se detectaron manuales de procedimientos actualizados y formalizados para cada una de las áreas operativas, los cuales tendrían que existir debidamente validados y autorizados por las respectivas Comisiones.
- La operatividad de las Sanidades no se vio afectada en gran medida por las nuevas RO. Se sigue manteniendo la planeación de trabajo anualizada y estandarizada por la SENASICA, con validación y autorización de la SAGARPA y del Gobierno Estatal. Sin embargo, a nivel de instancias de autorización y dictaminación de los acuerdos correspondientes, sí se vio afectada, ya que se considera para las actas respectivas la firma de varios funcionarios que participan en la Comisión, lo cual dificulta su formalización.
- La captura de las solicitudes por parte de los Programas en Coejercicio 2008 en el SISER, se dio en una mayor proporción que con la operación de la APC, ya que los lineamientos normativos obligan a que, antes de dictaminar y liberar los apoyos, se deben tener en el Sistema las solicitudes correspondientes.

- Con la operación de la APC, y replicándose en el ejercicio 2008 con un nuevo esquema programático, se detectó la ausencia de sistemas de información que permitan la integración de bases de datos que proporcionaran una mayor eficiencia de la gestión de los programas, y mitigaran la dispersión de los distintos componentes.

CAPÍTULO 5.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este capítulo se presentan las conclusiones derivadas de la información vertida en los capítulos previos, además de recomendaciones con la finalidad de poder aportar propuestas viables que mejoren y ayuden a tener un ejercicio de los Programas con mayor eficacia, calidad administrativa y de operación, y que en general contribuyan a una mejora en la atención proporcionada a los productores veracruzanos.

Cabe aclarar que estas conclusiones y recomendaciones son indicativas, y en ningún caso deben ser limitantes para el desarrollo de nuevas ideas y modificaciones que sean propositivas.

5.1.- CONCLUSIONES

La Alianza para el Campo se convirtió en el principal instrumento de política pública federal orientado al fomento de la productividad agropecuaria, al desarrollo de los agronegocios, a la generación de bienes públicos que dieran soporte a las actividades económicas agropecuarias; en sí, al desarrollo rural sustentable de México. Asimismo, la Alianza ha sido el Programa que ha destacado por su operación descentralizada en el medio rural, debido a que tanto la Federación como los Estados aportan recursos públicos que conforman su presupuesto anual y, por ello, ambos niveles de Gobierno tienen participación, tanto en la toma de decisiones sobre las líneas sustanciales de su operación, como en la responsabilidad de los resultados obtenidos.

La construcción de un arreglo institucional para operar la Alianza, mismo que dió respuesta eficaz a los requerimientos de una operación descentralizada, no ha estado libre de problemas y puede considerarse como un área con importantes oportunidades de mejora, de cara a la estructuración del nuevo arreglo programático sectorial. Así, a lo largo de la existencia de Alianza, se creó un conjunto de instancias administrativas de control, de supervisión y de apoyo técnico, en las cuales participó un espectro amplio de actores de distintos ámbitos gubernamentales, privados y académicos.

En efecto, **la estructura descentralizada** de Alianza ha probado ser relativamente **eficaz para el logro de metas anuales**, pero aún **carece de la claridad estratégica** necesaria para asegurar la congruencia de acciones y esfuerzos de todas las partes que la integran en una perspectiva de mediano plazo. En términos generales, los alcances en materia de planeación y orientación estratégica de Alianza en la Entidad han sido limitados debido a la falta de acuerdos entre las instancias participantes, las cuales deberían vincularse como poderes autónomos y no por subordinación jerárquica.

En el esquema de funcionamiento de Alianza, la operación es responsabilidad directa del ámbito estatal de gobierno, y en el caso del Programa de Desarrollo Rural, también de los municipios. Ambos niveles cuentan con facultades para tomar decisiones sobre importantes aspectos de la ejecución del Programa; por ejemplo, en la orientación de los recursos de inversión. No obstante, Alianza ha operado en la mayor parte en el Estado a través de las estructuras estatales existentes, es decir de la SEDARPA y el INVEDERP, lo que provoca que la operación, independientemente de la normatividad, sea más bien de responsabilidad estatal.

No obstante, cabe señalar que el proceso de descentralización de la gestión pública es dinámico y, por lo tanto, su desarrollo presenta avances y retrocesos. De manera particular, se observa que en el ámbito de acción de SAGARPA **existen áreas de oportunidad** que deben ser atendidas para dar un nuevo impulso al federalismo. La principal tarea reside en construir un nuevo pacto de coordinación y cooperación entre distintos niveles de gobierno, a partir del cual se podrá **cubrir el vacío normativo que existe para delimitar con toda claridad** y, para cada caso en particular, **las atribuciones, los ámbitos de competencia y las responsabilidades entre los distintos niveles de Gobierno**. En este caso es imprescindible el consentimiento explícito y el convencimiento de los gobiernos locales y estatales, con el fin de avanzar en un clima de confianza que permita sentar las bases para la operación de los Programas Públicos orientados al desarrollo rural.

Por otra parte, en cuanto a la gestión descentralizada de los Programas que proveen bienes públicos, como son sanidad e inocuidad agroalimentaria, investigación y transferencia de tecnología y desarrollo de sistemas de información, debe mencionarse que la operación es notablemente distinta, dada su propia naturaleza, con respecto a los Programas financiados con inversiones privadas. De esta manera, a través de Alianza se impulsó la creación de instancias privadas como son los Organismos Auxiliares en los Programas de Sanidad e Inocuidad (Comités de Sanidad) y las Fundaciones Produce, lo cual ha fortalecido la participación de los productores en la toma de decisiones y en la operación de los Programas. Asimismo, en ambos casos destacan los esfuerzos realizados para profesionalizar la labor de dichas instancias.

Otro elemento a mencionar es lo referente a la desarticulación o integralidad que tenían los Programas que conformaban la Alianza, dado que cada uno de ellos establecía objetivos generales y específicos propios, además de que en la operatividad, estos fueron ejecutados por distintas áreas de manera aislada y bajo lineamientos normativos particulares y específicos. Aunque las reglas marcaban alguna coordinación interna entre las distintas áreas, ésta se dificultó de manera práctica durante el tiempo que duró la APC.

Aunado a lo anterior, las evaluaciones de la Alianza a nivel nacional y estatal, señalaron de manera reiterativa que el proceso de atención de solicitudes se calificaba, por parte de los beneficiarios, de inoportunos, burocráticos, escasos y faltos de transparencia. Y que no existen procedimientos formales que indiquen el estado que guarda una solicitud determinada y qué criterios se utilizaran para aceptar o rechazar su petición.

Sin embargo, la gestión de la Alianza en la Entidad a lo largo de su vida, presentó mejoras importantes en cuanto a diseño e implementación. Esto contribuyó a la generación de buenas prácticas, entre las que destacan:

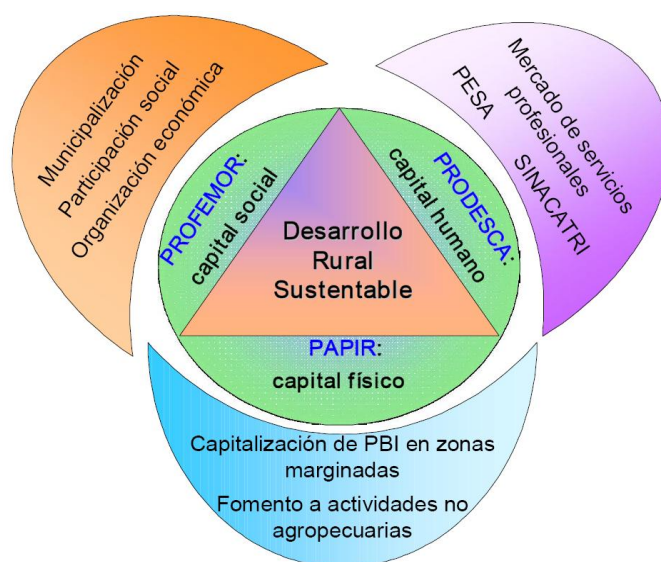
- ✓ Realización de ejercicios para definir y acotar prioridades en cuanto a tipo de productores, regiones, cadenas y rubros de inversión, que sirven para hacer más eficiente la selección de solicitudes.
- ✓ Utilización de estudios o planes para una asignación de recursos más racional. Otorgamiento de apoyos diferenciados, según las características particulares de los productores.
- ✓ Establecimiento de un periodo de recepción de solicitudes y selección de las mismas, en función de criterios previamente establecidos. Difusión más completa en calidad,

con mensajes claros en la convocatoria sobre prioridades y condiciones de acceso al Programa.

- ✓ Comunicación intensa entre los funcionarios centrales y los operadores que favorezcan la apropiación e instrumentación de la orientación conceptual del Programa.

Asimismo, es importante mencionar lo referente al “Modelo de Desarrollo Rural Integral” que propuso el PDR. Este modelo busca promover el crecimiento económico mediante la inversión en los tres tipos complementarios de capital: físico, humano y social. Los tres principales subprogramas del PDR responden a esa lógica: el Subprograma de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), que está orientado a apoyar la inversión en capital físico; el Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), que está dirigido a contribuir al desarrollo del capital humano; y el Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR), que está dedicado a la construcción de capital social (Figura 20).

FIGURA 20.- DISEÑO INTEGRAL DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL



Fuente: Evaluación Alianza para el Campo 2006. Programa de Desarrollo Rural – FAO.

No obstante, la practicidad operativa de este modelo no consolidó del todo, en parte por los grandes desfases en atención a los honorarios de los PSP's (PRODESCA y PROFEMOR); los proyectos apoyados por el PAPIR en su mayoría no consideraban la complementariedad del factor humano y social, además de que las proyecciones físicas y financieras de los proyectos apoyados rara vez se cumplían.

Por lo anterior, el ejecutivo federal a través de la SAGARPA, toma la decisión de diseñar e implementar, de manera innovadora, una nueva estructura programática, con el propósito de contar con una política rural coherente, integral, oportuna y transparente. Resultado de esta iniciativa, fue que el 31 de diciembre de 2007 se publicaron en el diario oficial de la federación las RO 2008.

Dichas Reglas presentan una estructura compacta e integral de todos los subsidios y apoyos que la SAGARPA, como cabeza del sector agroalimentario y rural de México, pretende implementar para en la presente administración federal. Se diseñaron bajo dos principios

principales: 1) implementar las estrategias y objetivos que se plantean en el Plan Nacional de Desarrollo; y 2) reformar los esquemas de apoyos y subsidios con el propósito de dar mayor claridad, coherencia y agilidad a las solicitudes de los productores rurales. Para ello se continúa con la política de descentralización y federalización de los recursos públicos federales, bajo un modelo de coparticipación y coinversión (federal, estatal, municipal y productores), y con un enfoque de fomento productivo y de inversión directa a fondo perdido, manteniendo esquemas de trabajo que la Alianza implementó en más de 10 años de existencia.

Tomando en cuenta que la SAGARPA es la instancia Federal responsable de diseñar las RO 2008, así como los lineamientos normativos específicos bajo los cuales los estados deberán implementar la operación de los nuevos programas, es esta misma instancia la responsable de acotar el arreglo institucional para operar los Programas en cada estado, y establecer las condiciones mínimas necesarias para que el propósito de la reforma programática, se cumpla. Para lo cual, es de vital importancia que la comunicación, coordinación y negociaciones con los estados, en lo general y particular, consideren de manera indispensable la participación de las Delegaciones en los estados.

Estas mismas RO, plantean la necesidad de hacer una reingeniería del arreglo institucional que operó la Alianza para el Campo, proponiendo un arreglo **ideal** que en todo momento debe vigilar que la operación de recursos sea ágil, eficiente y transparente; y sobre todo orientada al beneficio de la población objetivo, que en su mayoría debe ser a los productores con grados de marginación alto y muy alto.

El gobierno Estatal y la SAGARPA se involucraron en el ámbito de las nuevas RO, no obstante, la reestructuración institucional no se dio como tal, y para el ejercicio fiscal 2008 las estructuras que implementaron la Alianza, prácticamente funcionaron como tal, con el nuevo esquema programático. Para lo cual, las instancias estatales (SEDARPA e INVEDERP) negociaron la Delegación la operación de los Programas en Coejercicio 2008 de manera fraccionada, principalmente en dos Comisiones, una que la preside la SEDARPA y la otra presida por el INVEDERP. Tal situación genera dispersión y duplicidad.

Aunado a lo anterior, dicho arreglo, presenta complejidad, no se identifican documentos formales para el fortalecer de buenas prácticas de gestión y administración de los Programas, es decir, no se cuenta con manuales de procedimientos para el tratamiento de las solicitudes, calificación, dictamen y autorización, seguimiento, supervisión y control. Además de instrumentos informáticos que permitan contar eficientemente con la elaboración de los informes físicos-financieros, cierres y finiquitos, así como el control de expedientes.

5.2.- RECOMENDACIONES

Con la finalidad de atenuar estas posibles amenazas, y mitigar debilidades en la gestión de los Programas Federalizados, se emiten las siguientes recomendaciones generales en un sentido propositivo:

De Planeación y Arreglo Institucional

La instrumentación federalizada de los Programas debe crear sinergia con la ejecución nacional, en el sentido de buscar las necesarias complementariedades que den mayor fortaleza al sector productivo. Sobre la base de la experiencia de Alianza, deben establecerse convenios de coordinación Federación–Estados específicos en los que se reconozcan las particularidades de cada Entidad Federativa y se convengan conjuntamente las agendas de desarrollo sectorial.

Con respecto a la municipalización, debe avanzarse a partir de la experiencia concreta del Programa de Desarrollo Rural de Alianza, mediante la estructuración de proyectos piloto en municipios que tengan una clara vocación productiva agrícola, pecuaria, pesquera o acuícola, a partir de los cuales se sistematice la experiencia y se hagan los ajustes del caso para su posible réplica.

Adicionalmente, dos características que deben presidir el acuerdo Federación–Estados son: consenso y diferenciación. Debe dejarse atrás la unilateralidad en la definición normatividad–operación que caracterizó en gran medida la experiencia de Alianza, ya que ello contribuyó a que Gobiernos Estatales se vieran insuficientemente atendidos en sus prioridades y, por tanto, con decrecientes incentivos para aportar recursos.

Por lo tanto, se estima esencial fortalecer la convergencia Federal–Estatal alrededor de prioridades de desarrollo que deben ser específicas a partir de las particularidades del Estado. Sobre esta base de planeación consensuada, se puede avanzar a lo operativo expresado en lo que son “anexos técnicos” para programar acciones específicas y convenir las aportaciones de recursos y responsabilidades correspondientes a cada instancia y orden de gobierno.

Al respecto y a nivel específico, se deben definir y aplicar sistemáticamente esquemas de calificación de solicitudes de apoyo (algoritmos de asignación de recursos), basados en variables ponderadas que expresan la orientación estratégica que se desea dar a los Programas respectivos. Asimismo, un aspecto que debe subrayarse es la necesidad de realizar un seguimiento de los proyectos de inversión apoyados, a efecto de retroalimentar las decisiones de asignación de recursos y de visualizar las condiciones centrales para asegurar la consolidación de los proyectos; esto es clave especialmente en proyectos que implican reconversión o diversificación productiva e incorporación de nuevas tecnologías de producción.

Para la instrumentación de los Programas, se requiere de una cuidadosa definición de la articulación entre actores, con funciones y responsabilidades claramente delimitadas. Es esencial partir de un consenso de líneas estratégicas entre la Federación y el Estado, con base en el cual se determinen las acciones a ejecutar, las aportaciones de recursos de cada orden de gobierno, las responsabilidades en la operación, el seguimiento de las acciones y la evaluación de resultados.

De Operación y Procesos

Durante la elaboración del presente informe, y en base a evaluaciones previas de la Alianza en la Entidad, se señala que un punto crítico en el circuito operativo de las solicitudes de apoyo, lo representa la liberación de los recursos aprobados, el cual está en función de dos elementos: la radicación al FIVERFAP de las aportaciones del Gobierno Estatal y el arreglo administrativo entre Banco Azteca y Scotiabank.

En el caso de la administración realizada por la Secretaria Técnica del FIVERFAP, se identifica que al existir dos comisiones estatales, ejecutará de igual manera liberación de recursos para cada comisión; esto puede dificultar el monitoreo de los recursos que en global aportan el gobierno Estatal y Federal.

En este sentido se recomienda, por un lado, realizar una evaluación de los procedimientos administrativos de liberación del FIVERFAP, que aporte elementos de mejora o, en su caso, para optar por un fiduciario con sistemas de servicio múltiples y especializados en sistemas administrativos integrados en línea. Por otro lado se recomienda que los titulares de las Comisiones Estatales que representan a la SAGARPA y el Gobierno del Estado, se reúnan de manera periódica y conjunta con el Secretario Ejecutivo del FIVERFAP, para monitorear el avance físico-financiero y el manejo de recursos por parte del fiduciario, con la finalidad de no fraccionar el flujo de información.

Si bien se ha dado un avance sustancial en la captura de las solicitudes en el SISER, aun no se tiene previsto, operativamente, como se va alimentar a dicho Sistema con la actualización del estado que guardan todas las solicitudes aprobadas y no aprobadas. Para ello, se recomienda analizar la conveniencia de designar un área operadora específica de dicho Sistema o en su caso, contratar una entidad externa que cumpla tal tarea. Lograr esto permitirá, entre otros aspectos, contar con los informes físicos-financieros que las propias RO 2008 establecen; de lo contrario, dichos informes se integran de forma mecánica, para lo cual es necesario establecer una unidad concentradora que aglutine la información para la conformación de los informes físicos-financieros de todos los Programas y componentes, todo esto para cumplir con los lineamientos normativos correspondientes.

Se requiere establecer un flujo de información entre Dependencias que fomente la estandarización de los procedimientos de gestión de los apoyos; para esto se recomienda establecer los criterios únicos de administración, validación, ordenamiento, archivo, trámite y selección de expedientes de los diferentes programas y sus componentes, para que sean aplicados de igual manera entre diferentes las Comisiones e Instituciones responsables de la operación. Todo ello formalizado en Manuales de Procedimientos validados por las Comisiones y el Comité Técnico Estatal.

En este sentido es conveniente que dichos Procedimientos se sistematicen de tal manera que resulten en un Sistema Informático de Gestión de los Apoyos que sea específico, que sirva como herramienta básica de gestión, tanto para el INVADER, SEDARPA como para la propia Delegación. Lograr lo anterior, permitirá concentrar, sistematizar y analizar la información a través de una sola fuente, lo que dará mayor agilidad y transparencia al acceso a la información operativa de los Programas, monitorear su avance, y generar elementos para la toma de decisiones.

En general podemos concluir que si bien se tienen estructuras para la operación de los programas federalizados, se identifican separaciones de componentes de programas; los posibles riesgos son que los procedimientos de operación de cada componente se realicen de manera diferente y por separado, y que esto tenga como consecuencia el incumplimiento de los lineamientos de las Reglas de Operación en algunas partes de los procesos. En ese sentido, se recomienda hacer especial énfasis en una estrecha coordinación interna entre las propias dependencias estatales, conjuntamente con la SAGARPA, y corresponderá a esta última dictar los lineamientos que deberán normar la operación de cada Programa y sus componentes.

El sentido de la coordinación interna es para estandarizar los procedimientos y realizar, de manera ordenada, cada paso que involucra la operación, así como realizar acciones y tomar decisiones que ayuden a simplificar los procesos; en un sentido propositivo, para mejorar de manera permanente los procedimientos de gestión de solicitudes.

El gasto del recurso debe ser eficiente en tiempo y eficaz en la generación de los impactos que el campo en el estado de Veracruz requiere: la generación de empleo, el incremento de la rentabilidad de las unidades de producción, incorporación de los productores a niveles de mayor competitividad con producción de significativa calidad e inocuidad; son los grandes retos que involucran una gran cantidad de acciones que, de manera concurrente, involucran a las Dependencias que tienen que ver con el sector rural. En este contexto la simplificación, el ordenamiento, la estandarización de procedimientos administrativos, la innovación a través de sistemas informáticos, y la reducción de tiempos y costos en los procesos internos de las dependencias, son de suma importancia en la gestión de la calidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Diario Oficial de la Federación, “Reglas de operación de la Alianza para el Campo para la reconversión productiva; integración de cadenas agroalimentarias y de pesca; atención a factores críticos y atención a grupos y regiones prioritarios”. Gobierno Federal, México, julio de 2003.
- Diario Oficial de la Federación, “Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca Y Alimentación”. Gobierno Federal, México, Diciembre, 2008. Reglas de operación de alianza para el campo. Publicación 2007.
- Comité Técnico Estatal de Evaluación “Informe Estatal de Desempeño de la Alianza para el Campo en el Estado de Veracruz, 2006”. Xalapa, Veracruz, 2007.
- Comité Técnico Estatal de Evaluación “Informe Estatal de Evaluación del Programa de Fomento Ganadero de la Alianza para el Campo en el Estado de Veracruz. 2006. Xalapa Veracruz 2008.
- Comité Técnico Estatal de Evaluación “Informe Estatal de Evaluación del programa de Fomento Agrícola de la Alianza para el Campo en el Estado de Veracruz, 2006”. Xalapa, Veracruz, 2008.
- Comité Técnico Estatal de Evaluación “Informe Estatal de Evaluación del programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo en el Estado de Veracruz, 2006”. Xalapa, Veracruz, 2008.
- Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, “Programa Veracruzano de Agricultura, Ganadería, Forestal, Pesca y Alimentación 2005-2010”. Xalapa de Enríquez, Ver. 2005.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Presupuesto de Egresos de la Federación 2008
- Gestión De Calidad En Evaluación De Procesos. Jaime Garau. 2005
- Gobierno del Estado de Veracruz-Llave-SAGARPA, “Anexos Técnicos del los Programas de ejecución federalizada de la SAGARPA 2008”.
- Gobierno del Estado de Veracruz-Llave-SAGARPA. Convenio de Coordinación para la Realización de Acciones en torno a los Programas de la Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo rural, Pesca y Alimentación, Xalapa de Enríquez, Ver. 2007 - 2012.

ANEXO 1.- EQUIVALENCIAS DE LOS PROGRAMAS Y COMPONENTES OPERADOS HASTA 2007 VERSUS 2008.

| PEC 2008 | | | PEC 2007 |
|--|------------------|---|---|
| RAMO | VERTIENTE | PROGRAMA | PROGRAMA / SUBPROGRAMA / COMPONENTE / similar PEC 2007 |
| | | COMPONENTE | |
| Ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación | | | Ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación |
| | <i>Economías</i> | Programa para la adquisición de activos productivos Agrícola | <p>6.2 Fondo de Apoyo a la Competitividad de las Ramas Productivas Fondo de Apoyo a la Competitividad de las Ramas Productivas (Prog. Normal: Algodón, Candeolla, Lechuguilla, Henequén, Ixtle, Nopal verdulero, forajero y tunero, Cacao, Copra, Palma de aceite, Vainilla, Guayaba, Apicultura, Avestruz, Chiles Secos, Mango Plan Emergente en Competitividad para la Producción de Maíz Plan Emergente en Competitividad para la Producción de Frijol Plan Emergente en Competitividad para la Producción de Leche Apoyo a la Competitividad de Hule Apoyo a la Competitividad del Agave Mezcalero Apoyo a la Competitividad del Agave Tequilero Apoyo a la Competitividad de la Cebada Apoyo a la Competitividad de Cárnicos Apoyo a la Competitividad de Sorgo Apoyo a la Competitividad de Trigo Apoyo a la Competitividad Arroz Apoyo a la Competitividad del Café Apoyo a la Competitividad de la Caña de Azúcar Apoyo a la promoción de agricultura en condiciones controladas para productores menores de 3 has</p> <p>13.- Alianza para el Campo Atención a Productores de Café Atención a Productores de Caña de Azúcar Atención a Productores de Frijol</p> <p>3.- Programa Ganadero (PROGAN) [Alianza para el Campo] 3B Programa Ganadero: Estímulos a la producción Apícola 3C Programa Ganadero: Proporo 3D Programa Ganadero: Proovi 3E Programa Ganadero: Procap 3F Programa Ganadero: Reposición de pie de cría (Bovinos de carne)</p> <p>9.- Mares y Costas 10.- Dar Continuidad a los Apoyos al Sector Pesquero.^{1,2} 18.- Programas Pesqueros [Alianza para el Campo] 13.- Alianza para el Campo Otros Programas Apoyo Especial de seguridad alimentaria (PESA) para los estados del sur (Guerrero, Oaxaca y Chiapas)</p> |
| | | Ganadero | |
| | | Pesca | |
| | | Desarrollo Rural | |

Evaluación de Procesos Generales de Alianza para el Campo

| PEC 2008 | PEC 2007 |
|--|--|
| RAMO VERTIENTE PROGRAMA COMPONENTE | RAMO PROGRAMA / SUBPROGRAMA / COMPONENTE / similar PEC 2007 |
| <p>PROCAMPO PROCAMPO Ley de Capitalización</p> | <p>1.- Procampo Tradicional 2.- Ley de Capitalización</p> |
| <p>Programa para la Inducción al financiamiento Apoyo a Intermediarios financieros agropecuarios Fondos de Garantía</p> | <p>15.- Sistema Financiero Rural 5-B.- Fondo para la adquisición de fertilizantes en explotaciones menores de 3 has 6.- Plan Emergente para la Producción de Maíz, Frijol, Caña de Azúcar, Leche y otros 6.1 FOMAGRO Reconversión Productiva (en el 2007 para Tabaco) FOMAGRO (Prog. Normal) Plan Emergente en FOMAGRO para la Producción de Maíz Plan Emergente en FOMAGRO para la Producción de Frijol</p> |
| <p>Programa de uso sustentable de recursos naturales para la producción primaria Conservación y uso sustentable de suelo y agua recursos filogenéticos y biodiversidad PROGAN Bionergía y fuentes alternativas Pesca</p> | <p>11.- PIASRE 14.- Microcuencas 3.- Programa Ganadero (PROGAN) 3A PROGAN 18.- Programas Pesqueros 20.- Inspección y Vigilancia Pesquera (Alianza para el Campo)</p> |

ANEXO 2.- CONSIDERACIONES RESPECTO A LAS REGLAS

Todos los apoyos de la SAGARPA se operan con estas Reglas.

Las Reglas fueron elaboradas para los productores, no para la burocracia.

Establecen requisitos mínimos, sin perder el control de los procesos.

Garantizan una respuesta rápida a los solicitantes.

Busca apoyar a los que no se ha apoyado, con prioridad a la población rural de menores ingresos,

Garantizan un acceso equitativo, reduciendo la discrecionalidad y las áreas de opacidad en la operación,

Privilegian los proyectos de inversión con visión de Sistema-Producto o desarrollo regional.

Los programas y componentes contribuyen a generar un padrón único de beneficiarios para la mayor transparencia en la aplicación de los recursos (SURI).

ANEXO 3.- PROGRAMAS Y COMPONENTE EN COEJERCICIO (POR FÓRMULA)

| Por fórmula |
|---|
| <u>Activos Productivos</u> |
| Agrícola |
| Ganadero |
| Pesca y Acuicultura |
| Desarrollo Rural |
| <u>Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria</u> |
| Conservación del Suelo y Agua |
| Reconversión Productiva |
| <u>Programa Soporte</u> |
| Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria y Pesquera |
| Innovación y Transferencia de Tecnología |
| Capacitación y Servicios de Asistencia Técnica |
| Sistema Nacional de Información para el D.R.S. |
| <u>Participación de Actores para el Desarrollo Rural</u> |
| Organismos Territoriales (Sistemas Producto) |