

Proyecto UTF/MEX/096/MEX
Asistencia Técnica SAGARPA-FAO 2012
Evaluación y Análisis de Políticas

ESTUDIO:
**“PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL MODELO
DE PLANEACIÓN DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA,
GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y
ALIMENTACIÓN (SAGARPA)”**

MEXICO, Marzo 2013





ESTUDIO:

“PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA PLANEACIÓN EN LA
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL,
PESCA Y ALIMENTACIÓN (SAGARPA)”



Enrique Martínez y Martínez
Secretario

Ricardo Aguilar Castillo
Subsecretario de Alimentación y Competitividad

Carlos Gerardo López Cervantes
Directora General de Planeación y Evaluación

Aníbal González Pedraza
Director General Adjunto de Planeación y Evaluación de Programas

Verónica Gutiérrez Macías
Directora de Diagnóstico y Planeación de Proyectos

Jaime Clemente Hernández
Subdirector de Análisis y Seguimiento

Silvia Dolores Urbina Hinojosa
Subdirectora de Evaluación



Nuria Urquía Fernández
Representante de la FAO en México

Salomón Salcedo Baca
Oficial Principal de Políticas
Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe

Luis Gómez Oliver
Consultor Principal del Proyecto

Santos Santillanes Chacón
Raúl Coronilla Cruz
Claudia Mir Cervantes
Hugo Gámez Flores
Luis Benito Acosta
Consultores nacionales

Miguel Soto Meraz
Asistente técnico

Contenido

Siglas.....	7
Resumen Ejecutivo	9
1. Introducción.....	25
1.1. Objetivos del estudio.....	25
1.2. Temas de análisis.....	26
1.3. Contenido del informe.....	26
2. Marco metodológico	27
2.1. Marco teórico	27
2.2. Definición del “Proceso de Planeación”	27
2.3. Fuentes de información.....	28
2.4. Alcance y credibilidad de la información.....	31
3. Descripción del contexto institucional	32
3.1. La importancia de la planeación en las instituciones públicas.....	32
3.2. El marco general de planeación	33
3.3. La estrategia nacional de planeación vigente	36
3.4. Instrumentos de planeación sectorial.....	37
3.5. La función de planeación dentro de SAGARPA	41
4. Diagnóstico de la vinculación de la planeación de SAGARPA con otros instrumentos y actores	43
4.1. Vinculación con la planeación nacional.....	43
4.2. Vinculación con otras políticas sectoriales (PEC)	50
4.3. Vinculación con otros órdenes de gobierno.....	55
4.4. Vinculación con la Cámara de Diputados	58
4.5. Vinculación con actores sociales y privados (Comités Sistema Producto).....	59
5. La planeación dentro de SAGARPA en el ciclo de la política pública.....	61
5.1. Proceso de planeación.....	62
5.2. Implementación de la Gestión para Resultados en SAGARPA	65

5.3. Estructura programática en la SAGARPA.....	70
5.4. Programación y presupuestación	72
5.5. Evaluación.....	73
5.6. Ejecución y mecanismos de seguimiento	75
6. Propuestas para fortalecer el modelo de planeación en la SAGARPA	77
6.1. Consideraciones generales	77
6.2. Propuestas para fortalecer la planeación de SAGARPA en sus conexiones con la planeación nacional, con otras políticas sectoriales (PEC), órdenes de Gobierno, Cámara de Diputados y actores privados y sociales.....	82
6.3. Propuestas para fortalecer la función de planeación en el ciclo de la política pública dentro de la SAGARPA.....	93
6.4. Resumen de conclusiones y propuestas.....	100
Bibliografía.....	119

Índice de cuadros

Cuadro 1. Entrevistas realizadas en Oficinas Centrales de SAGARPA.....	13
Cuadro 2. Entrevistas realizadas en Entidades Federativas.....	14
Cuadro 3. Instrumentos de planeación y marco legal de la planeación en la SAGARPA	23
Cuadro 4. Alineación entre objetivos y estrategias del Programa Sectorial y PND.....	28
Cuadro 5. Valoración sobre la pertinencia y aplicabilidad de los indicadores y metas de impacto sectoriales.....	31
Cuadro 6. Evolución de los programas de SAGARPA.....	52

Índice de Figuras

Figura 1. LDRS: Instancias de planeación de alto nivel.....	18
Figura 2. Instancias de planeación y coordinación.....	19
Figura 3. Involucrados en la planeación de SAGARPA.....	25
Figura 4. Ciclo de mejora continua en los procesos.....	58

Siglas

AMSDA	Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CIDRS	Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable
CONAGO	Comisión Nacional de Gobernadores
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONAPESCA	Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca
CONAZA	Comisión Nacional de las Zonas Áridas
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COUSSA	Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua
CSP	Comités Sistema Producto
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DGEP	Dirección General de Explotación de Padrones
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FOFAE	Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario en los Estados
GpR	Gestión para Resultados
INAPESCA	Instituto Nacional de Pesca
INCA	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural
Masagro	Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGPAS	Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LP	Ley de Planeación
MIR	Matriz de Indicadores de Resultados
PAIEI	Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura
PASH	Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda
PbR	Presupuesto basado en Resultados
PEC	Programa Especial Concurrente
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PESA	Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria
PMG	Programa de Mejora de la Gestión
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PS	Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero
ROP	Reglas de Operación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEDAGRO	Secretaría de Desarrollo Agropecuario, en cada Gobierno Estatal
SEDARH	Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Recursos Hidráulicos

SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNICS	Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas
SRP	Sector Rural y Pesquero
SURI	Sistema Único de Registro de Información
UACH	Universidad Autónoma Chapingo

Resumen Ejecutivo

El presente estudio, “Propuestas para el Fortalecimiento del Modelo de Planeación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)”, se desarrolló en el marco de la estrategia de cooperación técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) con la SAGARPA. En conjunto con otros dos estudios realizados en este marco, “Propuesta de Políticas Públicas para el Desarrollo del Sector Rural y Pesquero (SRP) en México” y “Aglomeraciones Productivas (*Cluster*): un factor para impulsar la competitividad del sector agroalimentario en México”, constituye un insumo de información para la toma de decisiones estratégicas del gobierno federal en materia de política agropecuaria, pesquera y de desarrollo rural.

El objetivo general del presente estudio es identificar áreas de oportunidad y plantear propuestas para mejorar y fortalecer la planeación de la SAGARPA, con el fin de contribuir a una gestión pública más eficaz y orientada al logro de los objetivos nacionales de desarrollo. Para ello, se plantean opciones para mejorar la articulación de la política sectorial de la SAGARPA con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) -PEC y también con los diversos órdenes de gobierno. Asimismo, se proponen mecanismos para promover la participación de actores privados y sociales en la definición de programas y presupuestos. Finalmente, para impulsar las acciones de la Secretaría en una orientación hacia resultados, se aportan elementos para fortalecer el diseño organizacional y posicionar la función de planeación dentro de la SAGARPA.

Para la realización del estudio se emplearon como marcos conceptuales el análisis de políticas públicas y el organizacional. Como técnica de investigación se utilizaron métodos cualitativos: por un lado se hizo análisis de gabinete, revisando, sobre todo, documentos normativos y evaluaciones de programas del sector; por otro lado, se ejecutó una estrategia de levantamiento de información mediante entrevistas semiestructuradas con un conjunto de actores clave en oficinas centrales y delegaciones de la SAGARPA y sus organismos desconcentrados y en una muestra de entidades federativas.

En el marco del estudio se examinan como parte del proceso de planeación los siguientes elementos: 1. La estructura programática de la SAGARPA; 2. El área responsable de la función de planeación dentro del arreglo institucional y los mecanismos con que cuenta; 3. La programación de líneas de acción y metas en distintos plazos; 4. La presupuestación; 5. Los mecanismos de seguimiento y monitoreo; y finalmente 6. La evaluación.

El Resumen Ejecutivo tiene cuatro partes: 1. Descripción del contexto institucional; 2. Resultados del diagnóstico de la vinculación de la planeación de la SAGARPA con otros instrumentos y actores; 3. La planeación dentro de SAGARPA en el ciclo de la política pública; 4. Principales propuestas para el fortalecimiento del proceso de planeación.

Descripción del contexto institucional

La importancia de la planeación en las instituciones públicas

Una planeación efectiva permite al sector público, entre otras cosas, comprender y simplificar las múltiples condiciones de su entorno y con ello reducir la incertidumbre inherente a su actividad, aprovechar las oportunidades, mitigar las amenazas y mejorar la efectividad del esfuerzo que lleva a cabo para cumplir el mandato que la normatividad establece. Para un gobierno es importante conformar un esquema o modelo de trabajo que elimine la improvisación y suministre las bases a través de las cuales se operará el recurso público.

Bajo esa óptica, la SAGARPA participa en un contexto institucional rígido en el que sus mandatos, estructuras y sistemas se encuentran regulados por un amplio marco normativo. Además, la SAGARPA también genera su propia dinámica originada en su estructura y en las relaciones de poder y funcionales que se establecen entre los funcionarios y grupos que a su interior interactúan. También se destaca la existencia de un proceso político de toma de decisiones en el que participan múltiples actores con distinta capacidad para influir en el curso de los acontecimientos.

Lo anterior permite concluir que planear es solo una parte del reto, ya que implementar los planes conforme a su diseño es también un desafío. Esto se debe a la dificultad para atender a los complejos procesos organizacionales y operativos que hacen posible que las decisiones se conviertan en realidades.

El marco general de planeación

El proceso de Planeación en la SAGARPA se apega a los mandatos de un amplio dispositivo legal y normativo, definido por leyes de aplicación general como la Ley de Planeación (LP)¹, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)², la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)³ y, por leyes de aplicación específica como la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (LGPAS). Internamente, la planeación de SAGARPA atiende también a un conjunto de normas y lineamientos, como el Reglamento Interior y los manuales de organización y procedimientos.

¹ Esta Ley establece las normas y principios básicos conforme a los cuales se debe llevar a cabo la planeación nacional del desarrollo; define las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la coordinación con las entidades federativas y la participación democrática en la elaboración del Plan y programas, entre otros aspectos.

² Esta Ley reglamenta los procesos de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales, y es la que da sustento legal (en su reforma más reciente) a la Gestión para Resultados (GpR), la Presupuestación por Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

³ Esta Ley define las bases de organización de la Administración Pública Federal (APF), centralizada y paraestatal, estableciéndose claramente las funciones que le competen a las Secretarías de Estado (entre ellas la SAGARPA) y dentro de las cuales destaca la de planeación sectorial.

Además, la planeación específica de la SAGARPA, cuyos elementos se establecen principalmente en su Programa Sectorial (PS) atiende a un conjunto de instrumentos de planeación nacional cuya elaboración es ordenada por las leyes antes mencionadas. Dichos instrumentos son el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Especial Concurrente, PEC (en este caso ambos corresponden al periodo 2007-2012). Adicionalmente, la LDRS, como el máximo ordenamiento legal de la intervención de la Secretaría en el medio rural, establece diversas disposiciones en materia de planeación. En principio, define que sea la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS)⁴ y el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS)⁵ (presididos ambos por SAGARPA), las instancias de más alto nivel que deben planear y conducir la política de desarrollo rural y, sobre todo, promover la articulación y la convergencia institucional.

Una función sustancial que le confiere la LDRS a la CIDRS y al CMDRS es la integración del PEC, a través del cual se busca lograr la convergencia y suma de esfuerzos de las diversas instituciones que inciden en el medio rural. Adicionalmente, con la finalidad de fortalecer la planeación a todos los niveles, la citada Ley establece la conformación de consejos de desarrollo rural sustentable en el ámbito estatal, distrital y municipal, que deben cumplir funciones equivalentes a las del CMDRS. En el mismo sentido crea también la figura de los Comités Sistema Producto (CSP) para potenciar la representatividad y la participación social en los Consejos de Desarrollo Rural y generar espacios de concertación, diálogo y planeación para los actores de las cadenas productivas agroalimentarias y pesqueras.

La estrategia nacional de planeación

El enfoque de Gestión para Resultados (GpR) fue la estrategia implementada desde el inicio de la Administración Federal 2007-2012 para avanzar en la eficacia y eficiencia de las acciones. Esta estrategia se ha sustentado en tres principales líneas de acción en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). En primer lugar, se impulsó el diseño de programas mediante la metodología de matriz de marco lógico como base para el seguimiento y la evaluación de programas. La segunda línea de acción, es el Presupuesto Basado en Resultados (PbR), mediante la cual se busca que la distribución de recursos públicos entre las distintas políticas y programas esté fundamentada en los resultados obtenidos. Una tercera línea de acción es el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG).

⁴ Esta Comisión está integrada por los titulares de las siguientes dependencias del Ejecutivo Federal: SAGARPA cuyo titular la preside; Secretaría de Economía; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; SHCP; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Salud; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de la Reforma Agraria; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Energía; y las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo que se consideren necesarias, de acuerdo con los temas de que se trate.

⁵ Este Consejo, como se expone más adelante está conformado por las organizaciones sociales y privadas del sector, así como por representantes de universidades y del Congreso de la Unión.

En el caso específico de SAGARPA, la implementación de la GpR ha estado a cargo de la Dirección General de Planeación y Evaluación que actualmente depende de la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad, obteniendo resultados contrastantes en materia de planeación. Por un lado, es necesario destacar que gran parte de los funcionarios de mandos medios están familiarizados con el concepto de GpR y saben que sus actividades se enmarcan en las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR, elaboradas con la metodología de Marco Lógico), de los programas presupuestarios de la Secretaría. Por otro lado, el esfuerzo ha quedado principalmente a ese nivel ya que las decisiones estratégicas sobre la orientación de la política y la asignación de los recursos se toman en niveles superiores, sin que exista un proceso de planeación estratégica sistematizado y participativo.

Es decir, si bien en su diseño los objetivos de orden superior de los programas presupuestarios de la SAGARPA están alineados o son los mismos del PS y se han generado indicadores para monitorear los avances, lo cual constituye un acierto, en la práctica la operación a nivel de las actividades y componentes exhibe diversos grados de desvinculación con dichos objetivos.

De esa manera, se reitera que la estrategia de planeación adoptada por la Administración Federal 2007-2012, tanto con sus aciertos y logros, como con sus pendientes y retos, fue la definida por el enfoque de Gestión para Resultados.

Instrumentos de planeación sectorial

Normativamente la planeación institucional en la SAGARPA requiere la vinculación con otras políticas sectoriales, así como con otros instrumentos de la planeación nacional y de los creados por la LDRS, como el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Nuevo Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007-2012, Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012, Modelo de Gestión para Resultados aplicado desde 2007 a la fecha, Planes Rectores de los Sistema – Producto y Planes de desarrollo agropecuario y rural de los gobiernos estatales.

La función de planeación dentro de SAGARPA

Las tres unidades responsables⁶ de realizar las etapas principales del proceso de planeación y que concentran las actividades relativas a la presupuestación de los programas y componentes son: la Coordinación de Asesores del C. Secretario; la Dirección General de Programación y Presupuesto de la Oficialía Mayor; la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad a través de la Dirección General de Planeación y Evaluación.

⁶ De acuerdo con la información del Reglamento Interior y algunas entrevistas a funcionarios de SAGARPA central.

La Coordinación de Asesores integra el PS con los apartados subsectoriales (agricultura, ganadería y pesca) y de los programas institucionales correspondientes, y formula los informes trimestrales de avance y el Informe Anual de Ejecución del PS a la Presidencia de la República. La Dirección General de Programación y Presupuesto, a su vez, se hace cargo de integrar, ajustar, dispersar, dar seguimiento, controlar y rendir cuentas a la SHCP y a la SFP del ejercicio de los recursos presupuestales autorizados por la Cámara de Diputados a los Programas de la Estructura Programática respectiva. Adicionalmente, todas las Direcciones Generales de SAGARPA (alrededor de 16) deben: *Establecer las normas para la formulación, operación y evaluación de los planes, programas y proyectos a su cargo, con la participación que corresponda a la Dirección General de Planeación y Evaluación.*

Por su parte, en la Dirección General de Planeación y Evaluación, de acuerdo con el Reglamento Interior, recae la función de planeación (en su acepción más amplia, que incluye también la programación, presupuestación y evaluación). Textualmente se establece que esta Dirección General debe *Desarrollar y coordinar la planeación y evaluación de los programas y acciones a cargo de la Secretaría; Coordinar la elaboración o actualización de las reglas de operación de los programas...; Realizar y fomentar, en coordinación con las entidades federativas, la planeación prospectiva y participativa de los rubros prioritarios de atención del sector agroalimentario ...; etc.* En este marco, se observa que las principales funciones de planeación recaen en un área por debajo del nivel jerárquico más alto, que no tiene conexión directa con el Secretario del Ramo y que además se ubica en una Subsecretaría que atiende temas específicos (por lo que pudiera ser vista más como el área de planeación de dicha Subsecretaría, que de todo el sector).

Resultados del diagnóstico de la vinculación de la planeación de la SAGARPA con otros instrumentos y actores

El diagnóstico realizado en el marco del presente estudio permite conocer en qué medida la intervención pública de SAGARPA en la población rural atiende las prioridades nacionales y en qué grado está potenciándose con la acción de otros actores, instrumentos y recursos orientados a dicha población, la cual enfrenta complejas problemáticas como el escaso desarrollo de capital humano, gran marginación, minifundismo acentuado, baja productividad y rentabilidad, y deterioro de los recursos naturales.

Vinculación con la planeación nacional

Con respecto a la planeación sectorial en la SAGARPA, se observa que el Programa Sectorial (PS) se encuentra plenamente alineado con el PND en cuanto a objetivos se refiere, ya que los cinco objetivos de dicho Programa son los mismos que los definidos en el PND para el sector rural. Sin embargo, en cuanto a las estrategias (que es el nivel al que se llega en el PND) se observan algunas diferencias, sobre todo porque en el PS se

adicionan algunas otras. Las estrategias del PND para el sector rural las concretan las diversas secretarías de estado, por eso SAGARPA sólo toma las relacionadas con el ámbito de su competencia. Llama la atención (como se observa en el Cuadro 4 del presente documento) que algunas estrategias sólo aparecen en el PS sin tener el correspondiente referente en el PND, tales como la relativa a *apoyar el desarrollo de capacidades...*, *inducir acciones de mejora de la seguridad social...*, *aprovechamiento de las tecnologías de la información*; sin embargo algunas de éstas son totalmente pertinentes y fundamentales para el logro de los objetivos.

Con relación a la consistencia y coherencia de las estrategias (tanto del PND como en el PS), la mayoría de éstas plantean acciones que pueden contribuir al logro de los objetivos, aunque en algunas la relación o el efecto es indirecto y su ejecución no es garantía de que se genere un resultado que impacte en el objetivo. En otros términos, no siempre se establecen estrategias capaces y efectivas para lograr los objetivos de la política sectorial. Por ejemplo, para elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial hay estrategias de efecto menos directo como elaborar el censo y garantizar la certeza jurídica, o converger y optimizar los programas y recursos (PEC).

Adicionalmente, se encuentra que el Propósito de los programas presupuestarios no siempre tiene relación directa con los objetivos estratégicos (por ejemplo la capitalización de las unidades productivas no siempre se traduce en mejores ingresos de los productores). En general (y como se observa en el apartado 4.1. de manera específica en este informe), es posible identificar áreas de mejora en la definición de los indicadores y metas, especialmente para lograr una mayor consistencia y alineación entre algunos objetivos, los indicadores y las metas, y, sobre todo, para establecer metas más realistas y susceptibles de ser medidas con mayor rigor.

Vinculación con otras políticas sectoriales (PEC)

En el PEC se establece el conjunto de políticas públicas que inciden en el medio rural, contemplando las acciones convergentes de 17 Ramos Administrativos (14 secretarías de estado), a través de nueve vertientes de atención especializada: competitividad, social, financiera, infraestructura, laboral, medio ambiente, educativa, salud y agraria. En términos generales, se cuenta con la definición de un amplio entramado institucional y legal para promover la coordinación, concurrencia y convergencia de acciones (de los diferentes órdenes de Gobierno y de la sociedad civil) en torno a los cuantiosos recursos que se asignan al sector rural en su conjunto (más de 300 mil millones de pesos anuales en el PEC); sin embargo, en la práctica esta coordinación que debería ser encabezada por la SAGARPA, enfrenta numerosos obstáculos y arroja resultados poco alentadores. Entre esos obstáculos destaca que en general existe poca disposición y escasa apropiación de las otras Secretarías respecto de las orientaciones de la LDRS⁷. Y para SAGARPA ha sido complicado convocar y reunir en una relación de pares, a las

⁷ Diversos actores entrevistados manifiestan que la escasa participación de las otras secretarías en la CIDRS es porque consideran que la Ley tiene un enfoque muy centrado en la acción de la SAGARPA.

autoridades del más alto nivel de las otras Secretarías de Estado implicadas en el PEC⁸. Además el CMDRS en la práctica se ha asumido más como un foro informativo donde se deliberan temas específicos o de coyuntura o la atención de determinadas demandas respecto a cuestiones específicas sobre los programas de la SAGARPA; la contribución a funciones clave de planeación con sentido estratégico es muy limitada.

En el ámbito de los gobiernos estatales, distritos y municipios, donde también la LDRS (y la planeación sectorial) contempla la conformación de Consejos (Estatad de Desarrollo Rural Sustentable, Distritad de Desarrollo Rural Sustentable y Municipal de Desarrollo Rural Sustentable) para incidir en la planeación y en la promoción de la concurrencia y convergencia, los resultados son muy diversos y en general poco favorables, dado que una parte importante de consejos no opera o si opera lo hace más en calidad de foros informativos y/o consultivos. Esto último contrasta con el impulso dado por la misma SAGARPA a estos Consejos en años anteriores, fortaleciendo sus capacidades y la función de planeación, así como la concurrencia de recursos, donde los presupuestos de SAGARPA se utilizaban como pivote para atraer inversiones de otras instituciones. En los primeros años de la última década (2000-2010) había un componente de un programa de SAGARPA (PROFEMOR) que apoyaba el pago de un Coordinador del Consejo Municipal que, entre otras funciones, realizaba el plan de desarrollo municipal. Además, de los recursos del Programa de Inversiones (PAPIR) cada vez se transferían más recursos a los municipios (operación municipalizada) o se les concedía la autoridad para que decidieran sobre la asignación de un monto determinado de recursos.

Vinculación con otros órdenes de gobierno

En los estados conviven dos formas de operación: la de ejecución directa a cargo de SAGARPA o instancias que ésta selecciona, y la operación en concurrencia que está en manos de los estados (y en ciertos casos de los municipios, los cuales participan sobre todo como ventanillas). La SAGARPA, por su parte, mantiene los programas o componentes de ejecución directa (siendo unidad responsable e instancia ejecutora), para lo cual se apoya en las delegaciones estatales y en otras instancias dependientes de la misma Secretaría o vinculadas con el sector, como el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), Financiera Rural, Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), Instituto Nacional de Pesca (INAPESCA), Colegio de Posgraduados y Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas (SNICS), entre otras. La operación en concurrencia es el resultado de la descentralización o federalización que se comenzó a impulsar en el sector desde 1996 con el lanzamiento del programa Alianza para el Campo, brindando cada vez más atribuciones a los gobiernos estatales para la toma de decisiones, sobre la orientación de los recursos y la operación de los programas.

⁸ La CIDRS hace más de un año que no se reúne, aunque al principio del sexenio comenzó operando regularmente, lo que se debió a que la primera reunión fue conducida por el Presidente de la República, lo cual indica que para que se movilice un espacio como este se requiere de un poder de convocatoria superior al del Secretario de la misma SAGARPA.

La planeación en general es un aspecto a mejorarse tanto en la ejecución directa como en la concurrencia. En esta última es especialmente importante dadas todas las acciones que inciden en el ámbito rural (visión de conjunto), incluyendo las financiadas por los propios gobiernos estatales que en algunos casos llegan a ser bastante significativas.

A nivel normativo se establece con mucha claridad que la operación en concurrencia debe considerar las prioridades surgidas en los ejercicios de planeación (que deben hacerse entre la SAGARPA y los gobiernos estatales, los cuales se llevaron a cabo en 2010 y 2011 coordinados por la entonces Subsecretaría de Agronegocios), también contempla el uso de las tipologías de productores y la regionalización. Sin embargo, en la práctica, si bien los programas y la asignación de los recursos se orientan por algunas líneas de planeación estatales o en propuestas de los sistemas producto y algunas organizaciones rurales, aún no se logra realizar una planeación basada en diagnósticos específicos y puntuales. Así, no se cuenta con una planeación estratégica de la intervención gubernamental con un horizonte claro en el tiempo y con una estrategia de focalización que permita generar mayores impactos.

Vinculación con la Cámara de Diputados

Si bien en términos presupuestales la Cámara de Diputados ha beneficiado constantemente al sector, en ocasiones su intervención puede contravenir las orientaciones y prioridades definidas en la política y la planeación desarrollada por el Gobierno Federal, al establecer ciertas definiciones sobre programas o componentes de apoyo, o al reasignar o asignar montos presupuestales (a veces con tendencia inercial o por demandas-presiones de determinados grupos)⁹. Lo anterior evidencia la necesidad de fortalecer la interlocución, el diálogo y la negociación con este actor clave en el proceso de definición de políticas y asignación de recursos, todo lo anterior en el marco de una amplia estrategia de cabildeo en la que se considere también la relación con la SHCP para la definición de presupuestos.

Vinculación con actores sociales y privados (Comités Sistema Producto-CSP)

Los CSP, de acuerdo con la LDRS, constituyen *mecanismos de planeación, comunicación y concertación permanente entre los actores económicos que forman parte de las cadenas productivas*. Se observa un importante avance en la creación de dichos comités a cargo de la SAGARPA y resultados positivos de su gestión para el desarrollo de los sistemas producto, sobresaliendo especialmente su aporte a la planeación (prácticamente todos los comités conformados a la fecha cuentan con planes rectores de la cadena). Sin embargo, también como área de oportunidad en este último tema de la planeación se detecta la de lograr una mayor vinculación del plan rector con la orientación de los programas presupuestales y adoptar en la metodología y seguimiento de planes rectores

⁹ Recientemente SAGARPA proponía eliminar los subsidios a combustibles (en la propuesta que hace de PEF el Ejecutivo Federal al Congreso), pero en el proceso de revisión y negociación en la Cámara se rescató dicho apoyo.

el enfoque GpR. También es tarea pendiente mejorar la calidad de los planes rectores para que sean documentos útiles, así como promover la articulación de esos sistemas producto con otras instituciones que inciden en la competitividad.

La planeación dentro de SAGARPA en el ciclo de la política pública

En el estudio del proceso de planeación al interior de la SAGARPA se analizan las principales etapas y áreas que integran dicha función: el proceso de definición de objetivos, la programación, presupuestación, ejecución-ejercicio y el seguimiento y evaluación.

Proceso de planeación

La desaparición de la Subsecretaría de Planeación de SAGARPA en el año 2000 ocasionó una baja sensible en las tareas relacionadas con dicha actividad. Desde entonces hasta ahora ciertas funciones se concentraron primero en una Dirección General Adjunta de Planeación y Evaluación, y recientemente en una Dirección General con el mismo nombre. Sin embargo, es posible afirmar que la ausencia de una unidad responsable, a nivel subsecretaría o equivalente, dañó sensiblemente el proceso institucionalizado de planeación dentro de la Secretaría, provocando su atomización entre las distintas unidades responsables.

En este plano, la Secretaría funciona a través de áreas “estancas”, con diferentes grados de incomunicación entre ellas y que atienden, normalmente por separado, las distintas agendas de planeación creadas por la normatividad. De esta forma, la Subsecretaría de Desarrollo Rural es la encargada de dar seguimiento al PEC, la dirección del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable recae en la Coordinación General de Enlace Sectorial, a su vez, la Coordinación de Asesores se encarga de los temas del PND, la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad lleva a cabo diagnósticos sobre el sector, y la Coordinación de Delegaciones tiene como responsabilidad la relación con los estados. Ante esta situación, es difícil que un área de planeación a nivel de Dirección General, con poco personal y recursos, pueda conducir, participar y acompañar los distintos niveles y ejercicios de planeación de la SAGARPA.

Se observa, además, que la mayoría de los programas y acciones presupuestarias, que son las que se concretan en el día a día, tienen sólo como referente orientador al PS y no a planes de desarrollo sub-sectoriales, intermedios o temáticos que den mayor rumbo a la acción cotidiana. Si bien hay funciones de planeación al interior de las áreas sustantivas o responsables de programas como la Coordinación de Ganadería, CONAPESCA o SENASICA, entre otras, no existe una instancia globalizadora que coordine los diferentes esfuerzos.

Es de destacar el avance en un punto clave para el fortalecimiento de la planeación institucional: en el reciente Reglamento Interno de la SAGARPA se crea la Dirección

General de Operación y Explotación de Padrones, la cual se encargará de supervisar y administrar los padrones de beneficiarios que se utilicen en los programas de la Subsecretaría de Agricultura y de coordinar el desarrollo y el uso de los mismos, entre otras actividades.

En el mismo sentido, en el Reglamento Interno de fecha 25 de abril de 2012 se observa la existencia de una Dirección General de Planeación y Evaluación perteneciente a la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad. Formalmente, sus funciones más importantes se centran en proponer modificaciones a las estrategias, programas, proyectos y acciones para el fomento productivo del sector y el desarrollo y coordinación de la actividad de planeación y evaluación de los programas y acciones a cargo de la Secretaría. De igual forma, atiende tareas de coordinación con las entidades federativas para realizar y fomentar la planeación prospectiva y participativa en dichas entidades. Una de ellas, muy importante, es la de generar mecanismos de información, seguimiento y evaluación de políticas y programas a cargo de la SAGARPA y de las entidades paraestatales sectorizadas. Si bien lo anterior constituye un avance, debe señalarse que dada la ubicación del área dentro de una Subsecretaría con importantes funciones operativas, no se cuenta con la autonomía y la posición requeridas para cumplir cabalmente con las tareas de planeación y evaluación en el ámbito sectorial e institucional.

Implementación de la Gestión para Resultados en SAGARPA

Entre los diversos actores entrevistados, especialmente entre los mandos intermedios, como directores generales y de área, existe coincidencia en que el modelo de GpR ha mostrado ciertos avances dentro de SAGARPA, conforme al plan que fue diseñado para su implementación. Por ejemplo, se reconoce que el diseño de los programas actuales de SAGARPA y la alineación de los mismos con los objetivos nacionales y sectoriales han mejorado, sobre todo, porque se contó con herramientas metodológicas, como la de Marco Lógico, que han servido para conceptualizar y definir los programas. Estos logros se han generado a través de la conducción del área de planeación y evaluación.

Sin embargo, en lo global, la GpR enfrenta importantes retos. El primero de ellos es que este nuevo modelo de gestión supere su condición de requisito normativo formal y genere sus propios procesos y rutinas, y que, sobre todo, impacte de manera real la operación de los programas presupuestarios de la Secretaría. En segundo lugar, las Matrices de Indicadores de Resultados (MIR) deben orientar más las decisiones, y vincularse mejor con las acciones operativas, de tal manera que las actividades realizadas se hagan de manera eficaz garantizando que sus resultados realmente impacten los objetivos de propósito y fin. Finalmente, las evaluaciones no han podido convertirse plenamente en orientadoras de la actividad de planeación y asignación de recursos la Secretaría. Para que el modelo de GpR funcione plenamente es necesaria la existencia de la voluntad política al más alto nivel jerárquico de SAGARPA que pueda sustentar su implementación exitosa en el ámbito interno de la Secretaría y también es preciso contar con el apoyo

informado tanto de la Cámara de Diputados como de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP.

Estructura programática en la SAGARPA

La estructura programática sufrió un cambio radical a inicios del año 2008 cuando el número de programas se compactó de poco más de 50 a menos de 10. Actualmente, se mantienen vigentes solamente cinco programas además de un conjunto único de proyectos transversales y el programa de acciones concurrentes. La agregación de programas y fusión de componentes se llevó a cabo mediante decisiones del Grupo Interno de Dirección,¹⁰ con poca participación de los directivos de nivel intermedio. En opinión de diversos actores entrevistados, esta compactación abusó de la simplificación y provocó que se incorporaran, en un mismo programa, componentes heterogéneos cuya relación entre sí resulta frágil, lo que dificulta la generación de MIRs consistentes, al mezclar objetivos y formas de intervención de carácter distinto.

En esta etapa, también las Reglas de Operación (ROP) han quedado demasiado simplificadas en contenido, al grado que, para varios actores, han perdido capacidad rectora y no establecen claramente cómo llevar a cabo la operación de los programas correspondientes, lo que ha obligado a generar manuales o guías anexas para orientar los procesos operativos. No obstante, contar con una versión única de ROP ha hecho posible transmitir de mejor manera los contenidos de los programas a los productores interesados.

Otro reto que está presente en esta parte del diseño o ajuste de la estructura programática es contar con información derivada de diagnósticos y planes que permitan tener un diseño más consistente con el análisis de la realidad, con definiciones claras y bien identificadas de los problemas, alternativas de solución, poblaciones objetivo, etc.¹¹

Si bien SAGARPA cuenta con un presupuesto importante, es solo en una proporción reducida donde se puede realmente hacer un ejercicio de planeación, debido a que más de 60% de su presupuesto está previamente etiquetado. Ello lleva a tener que revisar la pertinencia y continuidad de diversos programas o componentes (especialmente los de transferencia de subsidios directos como PROCAMPO, ingreso objetivo, apoyo a combustibles, otros) que absorben la mayor parte del presupuesto.

¹⁰ El Grupo Interno de Dirección se integra por el Secretario, quien lo preside, los Subsecretarios, el Oficial Mayor, el Abogado General y Coordinadores Generales, así como los demás servidores públicos que determine el propio Secretario, quien además podrá invitar a cualquier persona que considere deba participar, según el tema que se discuta.

¹¹ Al parecer, dentro de SAGARPA este tema podría mejorar bastante a corto plazo porque ya se cuenta con un diagnóstico sectorial con mayor información para diseñar y focalizar mejor su oferta de programas. Dicho Diagnóstico se construyó en el marco de la cooperación técnica de la FAO con la SAGARPA y utiliza en buena medida la información generada en la Línea de Base 2008.

La estrategia de la política y su oferta programática pierden consistencia cuando no hay definiciones claras sobre los propósitos y medios propuestos. Además, esto reduce la efectividad de las medidas para crear esquemas de apoyo mixtos o impulsar acuerdos intersecretariales que cumplan cabalmente con lo dispuesto en el marco normativo institucional.

Programación y presupuestación

La programación-presupuestación se asume como planeación en SAGARPA y en los gobiernos estatales. Esta programación y presupuestación generalmente se basa en los montos del año anterior, ajustados por criterios inflacionarios o de algún otro tipo. Por su parte la Cámara de Diputados resta margen de maniobra a la Secretaría ya que atiende sobre todo al criterio financiero o bien a presiones de ciertas organizaciones. En esta etapa aún no se ven los efectos esperados de la GpR y la PbR ya que las asignaciones consideran marginalmente las evaluaciones y los presupuestos no se deciden con base en los resultados o se hace apenas de manera limitada. Se encontró que programas que han sido fuertemente criticados por ser regresivos, como PROCAMPO –aún reconociendo que ha disminuido la regresividad al fijarse montos de apoyo tope-, apoyos a la comercialización, etc. lejos de disminuir sus asignaciones presupuestales anuales, han recibido aumentos importantes en los últimos años.

Evaluación

El proceso de evaluación es un activo destacable en la gestión de la SAGARPA. La Secretaría ha alcanzado una curva de experiencia originada en sus significativos avances en la materia, incluso antes de la implantación de la estrategia de evaluación y el surgimiento del mismo Coneval. Esta Secretaría ha sido pionera en la realización de evaluaciones externas a los programas bajo distintos enfoques y perspectivas teóricas, y ha tenido resultados importantes en el seguimiento y valoración de los resultados de su actividad.

A partir de la creación del Coneval, la SAGARPA ha cumplido con la agenda de evaluación diseñada por ese organismo, lo que arroja un cúmulo de análisis, conclusiones y recomendaciones que enriquecen las posibilidades de mejora del sector en temas de diseño e implementación de políticas y de gestión pública. Otro avance reciente lo constituye el estudio denominado “Diagnóstico del sector rural y pesquero: Identificación de la Problemática del Sector Agropecuario y Pesquero de México”, ya que se trata de un sistema de información que mide diferentes parámetros de la actividad de la Secretaría.

Una fuerte limitante del proceso de evaluación se presenta debido a que, al igual que en el caso de la planeación, las vías para su efectiva contribución a la toma de decisiones están limitadas. Así, se corre el riesgo de que las distintas evaluaciones se conviertan en ejercicios estériles que poco o nada contribuyan al ajuste de procesos y resultados.

Principales propuestas para el fortalecimiento del proceso de planeación

Propuestas para fortalecer la función de planeación en el ciclo de la política pública dentro de la SAGARPA

- El área de oportunidad más específica y concreta para mejorar la planeación se encuentra en el reforzamiento de la planeación subsectorial (planes intermedios), basados en la generación de información diagnóstica orientada a apoyar la toma de decisiones. La mayoría de los programas carece de estos planes intermedios y su accionar sólo se orienta por las grandes definiciones del PS y las ROP, las que resultan demasiado generales. Es fundamental que dentro de la función de planeación en SAGARPA se prevea un equipo de analistas con capacidad de profundizar y sistematizar los numerosos diagnósticos disponibles, de manera dirigida a la orientación de las decisiones de política. Dicho equipo deberá contar con facultades para la contratación periódica de estudios y para generar información útil para la toma de decisiones en las distintas áreas operativas.
- Se requiere revisar la actual estructura programática, a efecto de lograr una mejor consistencia al interior de los componentes de cada programa. En particular, debe valorarse la pertinencia y continuidad de determinados programas o componentes de SAGARPA que fueron diseñados hace tiempo, de manera que pueden no estar respondiendo a las actuales prioridades, pero absorben la mayoría del presupuesto y reducen el margen de recursos para los objetivos definidos en el proceso de planeación.
- En términos generales, debería aumentarse la asignación de recursos para bienes públicos; en cambio, los subsidios que significan transferencias al ingreso deberían reducirse, sobre todo los de mayor regresividad. Si algunos de estos programas de subsidio no se eliminan, convendría evaluar la posibilidad de hacer rediseños para lograr mejorar su focalización y sus impactos.
- Asegurar que en los procesos de planeación participen agentes expertos en planeación, con visión de política pública, así como también expertos en la implementación y operación de programas/estrategias. El proceso de planeación debe considerar no solo las definiciones de estrategias y grandes objetivos; también debe avanzar en la detección de necesidades de modificación de las estructuras operativas para que los medios y fines sean consistentes.
- Lograr que la programación y la presupuestación tengan como sustento previo verdaderos ejercicios de planeación que le brinden un rumbo estratégico a las acciones anuales. La programación y la asignación de recursos deben vincularse realmente a las grandes definiciones estratégicas (por eso la importancia de que las MIR sean consistentes con el PND y PS) y considerar los resultados de las evaluaciones, tratando de premiar los buenos programas.

- Es necesario definir estrategias para lograr que las evaluaciones se hagan con la calidad deseada y dentro un esquema en el que se incentive a los encargados de los programas para que asuman las recomendaciones pertinentes generadas en los estudios de evaluación.
- Incorporar la evaluación organizacional como parte de los procesos de evaluación. En la medida en que el arreglo institucional y los incentivos de los operadores son determinantes de los resultados de los programas, es necesario contar con información para proponer ajustes a las estructuras, rediseñar procesos e incluso instancias operativas. Al igual que en el caso de la evaluación de impactos, es importante considerar una dimensión por encima del nivel programático, ya que en muchos casos las unidades responsables atienden distintos programas.
- El área de planeación debe tener la facultad de generar sistemas de información útiles para la Secretaría en su conjunto: padrones de productores y beneficiarios, información de diagnóstico, información para la medición de indicadores y para el seguimiento y monitoreo de avances. Con ello, se podrá realizar una mejor planeación y focalizar los recursos en el mediano y largo plazo. Asimismo, esto constituye un insumo importante para precisar el punto de partida, y en este sentido poder rediseñar y/o adecuar las políticas públicas del sector agroalimentario.
- También se requieren diagnósticos periódicos sobre la situación organizacional dentro de SAGARPA ya que es indispensable conocer las limitaciones organizacionales presentes para realizar intervenciones exitosas. Este diagnóstico interno indaga sobre la utilización de los recursos humanos, materiales, técnicos, financieros, métodos de control y sistemas de gestión que afectan el desempeño de las diferentes áreas.
- Se requiere mayor apropiación de la GpR en el más alto nivel jerárquico, que pueda sustentar su implementación exitosa en el ámbito interno de la organización y que tenga una real incidencia en la asignación de presupuestos (PbR).
- El área de planeación y evaluación debe ser independiente de la operación de programas y acciones institucionales y estar ubicada fuera de las áreas operativas. Preferentemente, la instancia responsable de la planeación debería ubicarse a nivel de Coordinación General –o incluso Subsecretaría si es que se reestructura la SAGARPA-, reportando directamente a la oficina del Secretario o bien, vinculada al Grupo Interno de Dirección para que lleve a cabo funciones de planeación estratégica de manera sistemática, empleando los mejores criterios técnicos y metodológicos. Además, generará y sistematizará diagnósticos, información y estudios, y dará seguimiento a las evaluaciones y a los ajustes de las ROP, a fin de tener un control global de los distintos procesos. En ese

escenario, resulta indispensable la alineación de las atribuciones y actividades de planeación de las diversas unidades operativas de SAGARPA en torno al área de planeación y evaluación.

- SAGARPA requiere generar una estrategia de sensibilización y capacitación de los actores (a nivel de todos los mandos e incluyendo los organismos desconcentrados, sectorizados y las delegaciones estatales), especialmente en los primeros años del armado del PND, PS y programas presupuestarios, sobre la visión y orientación de la política sectorial.

Propuestas para fortalecer la planeación de SAGARPA en sus conexiones con la planeación nacional, con otras políticas sectoriales (PEC), órdenes de Gobierno, Cámara de Diputados y actores privados y sociales.

- Además de ejercer la atribución formal con que cuenta SAGARPA para dirigir la CIDRS, al interior de la Secretaría se requiere diseñar y ejecutar acciones concretas de concertación y negociación a los más altos niveles para que su papel se fortalezca en la práctica. La inclusión de esta estrategia institucional debe ser parte de un ejercicio de planeación, programación y presupuestación específico para estos fines, y se deberá articular con ejercicios de planeación estratégica y operativa, y de evaluación.
- Establecer desde el PND y demás documentos sectoriales una definición clara sobre cómo operar la coordinación inter-institucional (entre sectores), además de complementarse con otros esquemas de coordinación al más alto nivel Presidencial (Oficina de Políticas Públicas o equivalente). Es importante dotar a la SAGARPA de facultades claras y asegurar su papel como líder sectorial.
- El nuevo Gobierno Federal deberá establecer un nuevo arreglo y pacto entre la Federación (vía la SAGARPA) y los gobiernos de los estados y municipios que defina o re-defina los alcances de la política de fomento federal y estatal en el ámbito de los territorios (en lo local) y que profundice un federalismo responsable enmarcado en la instrumentación de los programas en torno a una agenda de prioridades convenida. Asimismo, es indispensable que la SAGARPA se dote de una estrategia para relacionarse con la SHCP y el Congreso que permita que a todo lo largo del ciclo de la política pública haya una interlocución favorable y se provea de información oportuna sobre las acciones y avances de su quehacer.
- Es importante que como parte de los procesos de planeación SAGARPA diseñe una estrategia en cascada en la que la operación estatal esté alineada con los objetivos federales, contribuyendo a su logro y midiendo los avances con indicadores y metodologías diseñadas en el nivel central, pero ejecutadas en el

ámbito estatal. Con ello se dispondrá de información para medir indicadores de desempeño y se asegurará que ésta sea agregable a nivel nacional.

- La vinculación de la planeación de SAGARPA con los instrumentos de planeación de organizaciones sociales y CSP, debe ser fundamental porque además de ser una planeación participativa que emana de los actores viene “de abajo hacia arriba”. En el mismo sentido se deben incorporar de manera participativa las iniciativas de planeación de los gobiernos estatales (a través del AMSDA por ejemplo), de los miembros del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentables y de actores relevantes de la sociedad civil rural organizada.
- Diseñar y ejecutar actividades concretas para la medición de indicadores estratégicos. Es necesario que, como parte de la planeación, se prevean actividades y recursos para generar periódicamente la información que permitirá alimentar los indicadores en que la SAGARPA incide a nivel del PND y del PS.

Para el lector interesado en conocer las acciones detalladas que se proponen para realizar las propuestas antes descritas en la sección 6.4 del informe se incluye un resumen de conclusiones y propuestas.

PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA PLANEACIÓN EN LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN (SAGARPA)

1. Introducción

En este informe se presentan los resultados del estudio “Fortalecimiento del modelo de planeación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)”. Dicho estudio se desarrolló en el marco de la estrategia de cooperación técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) con SAGARPA y es parte de un conjunto de investigaciones orientadas a brindar insumos de información para la toma de decisiones estratégicas. En ese sentido, es importante destacar que los resultados que se presentan a continuación, se entrelazan con los de otros dos estudios: “Propuesta de políticas públicas para el desarrollo del Sector Rural y Pesquero (SRP) en México” y “Aglomeraciones productivas (*Cluster*): un factor para impulsar la competitividad del sector agroalimentario en México”.

1.1. Objetivos del estudio

Objetivo General

- Identificar áreas de oportunidad y plantear propuestas para mejorar y fortalecer la planeación de SAGARPA con el fin de contribuir a una gestión pública más eficaz y orientada al logro de los objetivos nacionales de desarrollo.

Objetivos Específicos

- Plantear opciones para hacer más efectiva la articulación y la convergencia de la política sectorial de la SAGARPA con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Especial Concurrente (PEC).
- Proponer mecanismos efectivos de coordinación y convergencia entre la planeación de los diversos órdenes de gobierno, con el fin de que los recursos públicos se asignen en mayor coincidencia con los objetivos estratégicos de desarrollo.

- Diseñar mecanismos para promover la planeación de “abajo hacia arriba”, con amplia participación de los actores privados y sociales, y garantizar que sus resultados se reflejen en programas y presupuestos.
- Aportar elementos para fortalecer el diseño organizacional y posicionar la función de planeación dentro de la SAGARPA (incluyendo el área administrativa responsable), con el fin de impulsar la orientación hacia resultados de las acciones de la Secretaría.

1.2. Temas de análisis

El estudio se desarrolló en torno a dos grandes ejes temáticos:

-Análisis de la planeación de SAGARPA en el marco del sistema nacional de planeación, de sus vínculos con otras políticas sectoriales (PEC) y órdenes de gobierno; y con actores sociales y privados.

Bajo este apartado se estudia la relación entre la planeación sectorial y la realizada por otros actores relacionados como son los diversos participantes en la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), gobiernos estatales y municipales y Comités Sistema Producto (CSP).

-Fortalecimiento de la función de planeación en el ciclo de la política pública dentro de la SAGARPA.

En esta otra perspectiva de análisis, se realiza una valoración exhaustiva respecto del papel que juega la planeación dentro del ciclo completo de diseño e instrumentación de políticas públicas en la SAGARPA. Se analiza la medida en que la ejecución de los programas está sustentada en un proceso sistemático de planeación y si existen mecanismos de seguimiento, control y evaluación para medir los avances en el logro de los objetivos. Asimismo, se examina si la evaluación de las políticas y programas está retroalimentando el diseño y la planeación y, sobre todo, si está incidiendo en la programación y asignación de los recursos públicos.

1.3. Contenido del informe

El informe se integra de la siguiente manera: en primera instancia se presenta una breve descripción de la metodología empleada para el desarrollo del estudio. Posteriormente, se detalla el resultado del análisis de contexto institucional en el marco del cual se realizan las actividades de planeación por parte de SAGARPA. Enseguida se presentan los hallazgos, bajo la forma de un diagnóstico de la función de planeación. Finalmente se incluye un apartado con propuestas para el fortalecimiento de la función de planeación institucional.

2. Marco metodológico

En este apartado, se presenta el diseño metodológico para la realización del estudio y los resultados de los procesos de levantamiento y análisis de información. En primer lugar se describe el marco teórico. Posteriormente se precisa el concepto de proceso de planeación. En seguida se presentan las principales fuentes de información de gabinete empleadas y la muestra de actores entrevistados. Finalmente, se incluyen consideraciones con respecto al alcance y validez de la información.

2.1. Marco teórico

El análisis del proceso de planeación en SAGARPA se realizó empleando como marco conceptual el Análisis de Políticas Públicas y el Organizacional. Con base en el primero, se estudió la función de la planeación dentro del ciclo de gestión de las políticas públicas. El segundo permitió estudiar la forma en que la implementación de dicho proceso se ve influida por el contexto organizacional y en función de ello, generar propuestas de mejora viables y aterrizadas en la cultura organizacional.

2.2. Definición del “Proceso de Planeación”

En el marco del presente estudio, y bajo una óptica de orientación a resultados, se considera para el análisis del “proceso de Planeación” lo siguiente:

- Estructura programática en la SAGARPA. Se estudia la composición y orientación de la actual estructura de programas con los que se instrumenta la política y se analiza si las acciones anuales de dichos programas se enmarcan en procesos de planeación. Para ello se estudia si existen planes sub-sectoriales que brinden un marco de referencia más específico a los diversos programas presupuestarios -más allá de las orientaciones del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (PS)-.
- Planeación: Se estudia la conformación y ubicación del área responsable de la planeación dentro del arreglo institucional, el proceso participativo dentro de la SAGARPA y finalmente el horizonte de planeación y la alineación de objetivos con el PND.
- Programación: Se analizan los mecanismos para la determinación de líneas de acción y metas en cada programa en un horizonte anual y de mediano plazo, unidades responsables, convergencia de acciones en proyectos. Vigencia y efectividad de Reglas de Operación (ROP).
- Presupuestación: Se estudia la asignación de recursos de acuerdo con las orientaciones estratégicas y prioridades, presupuesto basado en resultados, visión

de mediano plazo en la integración del presupuesto, concurrencia de recursos en proyectos.

- Mecanismos de seguimiento y monitoreo: Se analiza la existencia y efectividad de los mecanismos actuales de seguimiento y monitoreo (avance de metas y ejercicio presupuestal, mecanismos de alertas críticas e indicadores de gestión, entre otros).
- Evaluación: Se analiza el proceso de evaluación de resultados e impactos de los programas de la SAGARPA, Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), mecanismos de seguimiento a recomendaciones de la evaluación y su efectividad en la retroalimentación a la toma de decisiones.

2.3. Fuentes de información

En función de los temas de análisis, se realizó un amplio análisis de información de gabinete y se generó información *ad hoc* mediante técnicas cualitativas (entrevistas semi-estructuradas a actores clave). Con base en esta información, se obtienen un conjunto de hallazgos y propuestas que se espera que por su sentido práctico y oportunidad resulten útiles para el diseño y la operación de un proceso integral de planeación institucional orientado a resultados.

Fuentes de información documental

El punto de partida del análisis fue el estudio de la normatividad asociada con el proceso de planeación, es decir, el “deber ser” de la planeación en SAGARPA. Para ello, se emplearon principalmente los siguientes documentos:

- Ley de Planeación (LP)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS)
- Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (LGPAS)
- PND 2007 - 2012
- PEC 2007 - 2012
- Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012 (PS)
- Anexo al oficio circular 307-a.-1593 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) “Anexo uno directrices generales para avanzar hacia el presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación del desempeño”.
- Reglamento interior de la SAGARPA

Adicionalmente, se analizaron un conjunto de evaluaciones de programas del sector, entre las que destacan:

- i. Evaluación Estratégica de PROCAMPO 2011
- ii. Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 de los programas vigentes de la SAGARPA
- iii. Evaluaciones de diseño de los programas de SAGARPA
- iv. Evaluaciones a la Alianza para el Campo
- v. Evaluación de la política social del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)
- vi. Evaluaciones del PEC

Fuentes de información cualitativa

Como fuentes de información adicionales se consideraron un conjunto de entrevistas a actores clave de la administración pública, principalmente federal y estatal. A través de ellas se obtuvo información de tipo cualitativa que fue necesario interpretar y darle sentido dentro del esquema analítico empleado para este estudio.

- **Entrevistas en oficinas centrales**

Como parte de la metodología, se ha realizado un estudio cualitativo, que permite contrastar el “deber ser” de la planeación analizado mediante información documental con la forma en que opera en la práctica. Con la finalidad de obtener información sobre la opinión y experiencia de una muestra de funcionarios y operadores de SAGARPA, en oficinas centrales se levantó información mediante entrevistas semi-estructuradas.

Cuadro 1. Entrevistas realizadas en Oficinas Centrales de SAGARPA

Núm.	Actor	Puesto/Área	Duración	Fecha
1	Equipo completo de funcionarios	Dirección General Adjunta de Evaluación	2 horas	14 de agosto de 2012
2	Lic. Ignacio Gómez Trápala	Director General Adjunto del Sistema de Información Gubernamental de la Coordinación de Asesores del Secretario	1 hora	16 de agosto de 2012
3	Lic. Miguel Ángel López Arreguín	Director de Activos para la Producción, Subsecretaría de Agricultura	1 hora	17 de agosto de 2012
4	Lic. Sergio Jácome	Director General de Planeación en SENASICA	1 hora	17 de agosto de 2012
5	Ing. Noé Serrano	Director General Adjunto de Desarrollo Agrícola	1 hora	21 de agosto de 2012
6	Ing. Víctor Celaya del Toro	Director General de Atención al Cambio Climático en el Sector Agropecuario	1 hora	22 de agosto de 2012
7	Lic. Vicente del Arenal Vidal	Director de Programación y Presupuesto de la Oficialía Mayor	1 hora	23 de agosto de 2012
8	Alberto Solís Ramírez	Director de Análisis de Productos Pecuarios, ASERCA	1 hora	27 de agosto de 2012
9	Ing. Sebastián Peña Maldonado	Director de Frutales, Hortalizas y Ornamentales	1 hora 30 minutos	29 de agosto de 2012
10	Ing. Francisco López Tostado	Coordinador General de Delegaciones	1 hora	30 de agosto de 2012
11	Dr. Omar Musalem López	Coordinador de Asesores del C. Secretario del Ramo	1 hora	31 de agosto de 2012

La muestra de actores a entrevistar que se presenta en el cuadro fue convenida con la Dirección General Adjunta de Evaluación de SAGARPA.

Para este fin se desarrollaron guías de entrevista por cada actor o informante clave, que sirvieron para definir las líneas argumentativas del informe en donde se destacan los problemas o temas relevantes encontrados en el proceso de planeación. Las guías de entrevistas se incluyen como Anexo 1.

- **Entrevistas en entidades federativas**

A efecto de complementar la fase de investigación de gabinete y las entrevistas realizadas en el nivel central de la SAGARPA, se efectuó trabajo de campo en tres estados: **San Luis Potosí, Estado de México e Hidalgo.**

Cuadro 2. Entrevistas realizadas en Entidades Federativas

Actor	Puesto/Área	Duración	Fecha
San Luis Potosí			
Ing. Enrique de Jesús Zamanillo Pérez	Delegado de la SAGARPA	30 minutos	24 de septiembre de 2012
Lic. Rubén Darío González Martínez	Subdelegado de Planeación, SAGARPA	1 hora 30 minutos	
Ing. Alejandro García Aguirre	Subdelegado Agropecuario, SAGARPA	1 hora	
MC. José Feliciano Galván Tovar	Jefe de Programa de Fomento Agrícola y Sanidad Vegetal, SAGARPA	1 hora	
Ing. Hugo Mendoza Noriega	Subsecretario de la SEDARH	1 hora 30 minutos	
Ing. Roberto Garfias Cánovas	Sistema Producto Nopal-Tuna	1 hora	
Ing. Claudia Cadena Díaz	Administrador Estatal del SURI	1 hora	25 de septiembre de 2012
Ing. Raúl Chávez	Jefe del Distrito de Desarrollo Rural 126	1 hora	
C. José Lara Palacios	Productor.- Sistema Riego por Goteo	1 hora (entrevista conjunta)	
C. Teófilo Martínez Banda	Productor.- Rehabilitación de Pozo		
Ing. Rufino Alejandro de Blas	Productor.- Mejoramiento Genético		
Ing. Andrés Maya Juárez	Productor.- Amaranto		
Estado de México			
Ing. Alberto René Velázquez Castro	Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural, SAGARPA	1 hora	24 de septiembre de 2012
Ing. Víctor Manuel Ontiveros Alvarado	Subdelegado Agropecuario, SAGARPA	1 hora	
Ing. Octavio Baray Terrazas	Jefe de Programa de Fomento Agrícola y Sanidad Vegetal, SAGARPA	1 hora	
Karla Mora	Supervisión Administrativa de los Programa, SAGARPA	1 hora	
Estado de Hidalgo			
Ing. Jesús Manuel Soto Villa	Subdelegado Agropecuario, SAGARPA	1 hora	2 de octubre de 2012
Lic. Juan Daniel Rincón Gatica	Subdelegado de Planeación, SAGARPA	1 hora	
Ing. Gaytán	Jefe de DDR, SAGARPA	1 hora	
Ing. Pablo Armando Ángeles Cornejo	Subsecretario de Evaluación y Planeación Sectorial, SEDAGRO	1 hora	
Lic. Martín Gálvez	Responsable de Ventanilla, SEDAGRO	1 hora	
2 Productores	Miembros del Comité Sistema Producto Nopal - Tuna	1 hora	

El objetivo principal de esta fase de trabajo de campo fue obtener información directa de los actores participantes en la planeación, ejecución, supervisión y evaluación de acciones de apoyo al sector rural, tanto en el ámbito de las Delegaciones de la SAGARPA como de las Secretarías de Desarrollo Rural (o equivalentes) de los gobiernos estatales, así como de otros actores sociales o privados relevantes. Todo ello con la finalidad de detectar lecciones y experiencias relevantes de planeación en los ámbitos estatales y locales.

El trabajo de campo se cumplió con dos consultores de FAO en cada estado, previa concertación de la agenda con la Delegación de SAGARPA y con la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO) estatal, también se solicitó el apoyo de la Dirección General Adjunta de Evaluación para ese propósito. La relación de entrevistas realizadas se presenta en el cuadro.

Las entrevistas se llevaron a cabo con base en guías de entrevista semi-estructuradas diseñadas por el equipo de FAO que se presentan en el Anexo 2.

2.4. Alcance y credibilidad de la información

La credibilidad de la información requiere que se contraste, corrobore y cruce. Para cumplir con este criterio, se usaron técnicas de triangulación para confirmar los hallazgos emergentes a través de:

- Múltiples métodos: además del estudio de gabinete, se llevó a cabo un estudio de campo.
- Múltiples fuentes de información: se buscó coleccionar la opinión de funcionarios en tres estados, además de la de oficinas centrales de SAGARPA.
- Múltiples investigadores: el estudio fue llevado a cabo por un equipo interdisciplinario compuesto por investigadores de diversos perfiles que aportaron distintos puntos de vista desde sus disciplinas respectivas.

Es importante alertar sobre los alcances de la información empleada en el desarrollo del presente estudio. La información recabada a través del estudio cualitativo refleja la opinión y las percepciones de los actores entrevistados con relación al proceso de planeación. Si bien este tipo de información permite valorar el proceso tomando como base la experiencia de los funcionarios y su contexto, en muchos casos es necesario interpretar y contrastar las respuestas de los actores entrevistados, para relativizar e incluso eliminar observaciones o respuestas inconsistentes. Por su parte, la información derivada del análisis de gabinete parte de la normatividad y de datos recabados mediante los distintos procesos formales del Programa (por ejemplo las evaluaciones), los cuales cuentan con un sustento oficial.

3. Descripción del contexto institucional

En este apartado se reitera la importancia de contar con procesos efectivos de planeación dentro de las instituciones públicas, se describe el marco normativo en el que se desarrolla la planeación en la SAGARPA, la estrategia de planeación nacional adoptada por el actual Gobierno Federal, y se presentan los distintos instrumentos en los que se encuentra la planeación sectorial. Finalmente se expone, con base en el “deber ser”, quiénes (y con quién) deben desarrollar la función de planeación dentro de SAGARPA.

3.1. La importancia de la planeación en las instituciones públicas

La planeación es una actividad sustantiva de cualquier proceso de gestión racional de las organizaciones. A través de ella, se visualizan los diferentes caminos para el logro de los objetivos colectivos y se configuran los escenarios que definen las alternativas de decisión y sus posibles consecuencias. Con este proceso también se busca optimizar el uso de los recursos siempre escasos y controlar las responsabilidades y actividad de los individuos y grupos participantes. En este orden de ideas, la planeación y el control o seguimiento son inseparables pues cualquier intento de controlar sin un ejercicio prospectivo previo carece de sentido, ya que no hay forma de identificar las desviaciones si no se sabe a ciencia cierta a dónde se quiere llegar.

Planear es una obligación de las organizaciones gubernamentales, sin embargo, más allá de esa condicionante normativa, se considera una acción necesaria para ordenar sus actividades y sus áreas de responsabilidad. Una planeación efectiva permite al sector público, entre otras cosas, comprender y simplificar las múltiples condiciones de su entorno y con ello reducir la incertidumbre inherente a su actividad, aprovechar las oportunidades, mitigar las amenazas y mejorar la efectividad del esfuerzo que lleva a cabo para cumplir el mandato que la normatividad establece.

Además, dado el carácter cambiante y complejo de las problemáticas sociales que se busca enfrentar, no es posible que las entidades públicas prescindan de llevar a cabo algún tipo de planeación que les ayude a formular las políticas, procedimientos y métodos para alcanzar sus fines y definir las prioridades que doten de dirección y sentido a las acciones instrumentadas. Para un gobierno es importante conformar un esquema o modelo de trabajo que elimine la improvisación y suministre las bases a través de las cuales se operará el recurso público.

La SAGARPA, como parte del sector público mexicano, participa en un contexto institucional rígido en el que sus mandatos, estructuras y sistemas se encuentran regulados por un amplio marco normativo. No obstante, no es posible negar que la SAGARPA también genera su propia dinámica originada en su estructura y en las relaciones de poder y funcionales que se establecen entre los funcionarios y grupos que a

su interior interactúan. También se destaca la existencia de un proceso político de toma de decisiones en el que participan múltiples actores con distinta capacidad para influir en el curso de los acontecimientos.

Con lo anterior se puede concluir que no solo es cuestión de diseñar planes o crear instrumentos administrativos para ello, sino de implantar lo que se ha definido. Esto implica atender a los complejos procesos organizacionales y operativos que hacen posible que las decisiones se conviertan en realidades. Es necesario que la SAGARPA instituya procesos de planeación efectivos en términos del logro del mandato institucional que le han asignado y no caiga en un ejercicio técnico que produzca uno o varios documentos que en nada rigen la toma de decisiones cotidiana. Dichos procesos deberán tener en cuenta la escasez recurrente de recursos presupuestarios, la austeridad como política permanente, la exigencia de transparencia en los procesos y decisiones y la demanda de información pública.

3.2. El marco general de planeación

El proceso de Planeación en la SAGARPA se apega a los mandatos de un amplio dispositivo legal y normativo, definido por leyes de aplicación general como la LP¹², la LFPRH¹³, la LOAPF¹⁴ y, por leyes de aplicación específica como la LDRS y la LGPAS. Internamente, la planeación de SAGARPA atiende también a un conjunto de normas y lineamientos como el Reglamento Interior y los manuales de organización y procedimientos.

Además, la planeación específica de la SAGARPA (cuyos elementos se establecen principalmente en su PS) atiende a un conjunto de instrumentos de planeación nacional cuya elaboración es ordenada por las leyes antes mencionadas. Dichos instrumentos son el PND y el PEC (en este caso ambos 2007-2012). Adicionalmente, la LDRS, como el máximo ordenamiento legal de la intervención de la Secretaría en el medio rural, establece diversas disposiciones en materia de planeación. En principio, define que sea la CIDRS¹⁵ y el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS)¹⁶ (presididos

¹² Esta Ley establece las normas y principios básicos conforme a los cuales se debe llevar a cabo la planeación nacional del desarrollo; define las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la coordinación con las entidades federativas y la participación democrática en la elaboración del Plan y programas, entre otros aspectos.

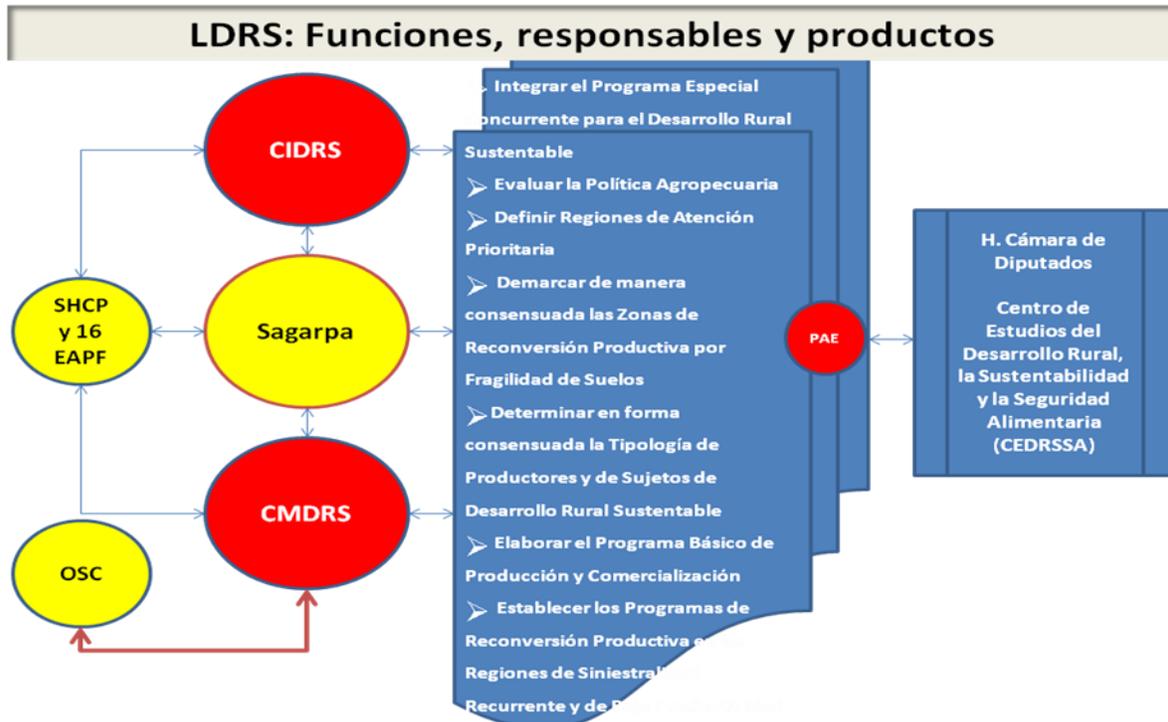
¹³ Esta Ley reglamenta los procesos de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales, y es la que da sustento legal (en su reforma más reciente) a la GpR, PbR y SED.

¹⁴ Esta Ley define las bases de organización de la Administración Pública Federal (APF), centralizada y paraestatal, estableciéndose claramente las funciones que le competen a las Secretarías de Estado (entre ellas la SAGARPA) y dentro de las cuales destaca la de planeación sectorial.

¹⁵ Esta Comisión está integrada por los titulares de la siguientes dependencias del Ejecutivo Federal: SAGARPA cuyo titular la preside; Secretaría de Economía; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; SHCP; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Salud; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de la Reforma Agraria; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Energía; y las

ambos por SAGARPA), las instancias de más alto nivel que deben planear y conducir la política de desarrollo rural, y sobre todo promover la articulación y convergencia institucional. Para lo cual, en su extenso articulado, asigna funciones a ambas instancias, como se observa en la siguiente figura.

Figura 1. LDRS: Instancias de planeación de alto nivel



Fuente: Elaboración propia con base en información de la LDRS
 EAPF: Entidades de la Administración Pública Federal
 OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil
 PAE: Programa Anual de Evaluación

Una función sustancial que le confiere la LDRS a la CIDRS y al CMDRS es la integración del PEC, porque es a través de este instrumento que se busca lograr la convergencia y suma de esfuerzos de las diversas instituciones que inciden en el medio rural. Sin embargo, como se analizará en apartados posteriores, este Programa tiende a ser solamente un ejercicio formal de agregación de presupuestos y no se ejecuta de manera convergente y coordinada.

Adicionalmente, y con la finalidad de fortalecer la planeación a todos los niveles, la LDRS establece entre sus lineamientos (y Reglamento) la conformación de consejos de desarrollo rural sustentable en el ámbito estatal, distrital y municipal, que deben cumplir funciones equivalentes a las del CMDRS. En el mismo sentido crea también la figura de

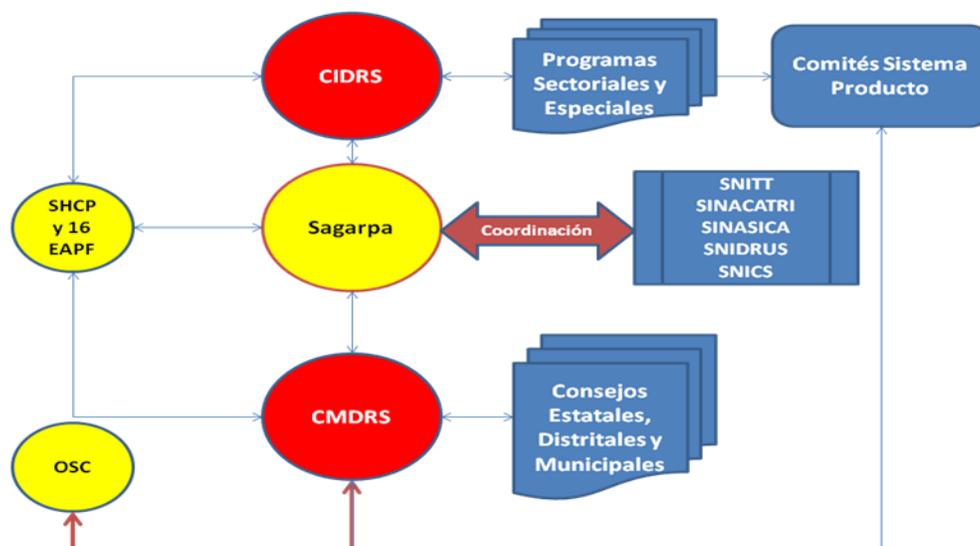
dependencias y entidades del Poder Ejecutivo que se consideren necesarias, de acuerdo con los temas de que se trate.

¹⁶ Este Consejo, como se expone más adelante está conformado por las organizaciones sociales y privadas del sector, así como por representantes de universidades y del Congreso de la Unión.

CSP para potenciar la representatividad y participación social en los Consejos de Desarrollo Rural y generar espacios de concertación, diálogo y planeación para los actores de las cadenas productivas. Asimismo, prevé la creación de servicios y sistemas referidos a temas estratégicos de atención al medio rural (sanidades, capacitación y asistencia técnica, información, financiamiento, investigación y transferencia de tecnología, entre otros); en esos sistemas y servicios se deben impulsar mecanismos de concurrencia y coordinación de las funciones de las diversas dependencias e instituciones públicas y privadas en torno a la materia del sistema o servicio.

En el siguiente esquema se pueden observar las distintas instancias de planeación y coordinación inter-institucional que prevé la LDRS, así como las interacciones entre ellas.

Figura 2. Instancias de planeación y coordinación



Fuente: Elaboración propia con base en información de el documento la LDRS y su Reglamento.

EAPF: Entidades de la Administración Pública Federal

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil

SNITT: Sistema Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología para el Desarrollo Rural Sustentable

SINACATRI: Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral

SINASICA: Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria

SNIDRUS: Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable

SNICS: Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas.

Con la LDRS se han creado numerosos CSP integrados principalmente por productores individuales u organizaciones económicas que como se analiza más adelante en este informe, difícilmente tenían acceso a los foros de definición, concertación y planeación de las políticas rurales.

En cuanto a los sistemas y servicios, si bien la LDRS contempla la creación de nueve sistemas y seis servicios, en la práctica son menos los que se formaron y están operando. Los que operan son aquellos, que al igual que los CSP, se han *internalizado* en la SAGARPA y se les ha fortalecido con algunos recursos, programas e incentivos, como los sistemas de investigación y transferencia de tecnología, de desarrollo de capacidades,

sanidades e información; de estos últimos también se han creado los servicios, que además recaen en instancias de la misma SAGARPA - Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) e Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C. (INCA Rural) y el SNICS.

Por otro lado, con la LGPAS, también se crean instancias de planeación y concertación como el Consejo Nacional de Pesca y Acuicultura y se prevé la conformación de consejos equivalentes en los estados.

3.3. La estrategia nacional de planeación

El enfoque de Gestión para Resultados (GpR) ha sido la estrategia implementada desde el inicio de Administración 2007-2012, para avanzar en la eficacia y eficiencia de las acciones de la APF. Se ha sustentado en tres principales líneas de acción. En primer lugar, se impulsó el diseño de programas mediante la metodología de matriz de marco lógico. Con ello, se busca garantizar la coherencia entre medios y fines de cada uno de los programas y prever, desde su diseño, los indicadores y mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación. Esta última información, alimenta la segunda línea de acción, que es el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

El SED ha sido una estrategia implementada de manera conjunta por la SHCP, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Coneval. Se han diseñado instrumentos como los programas anuales de evaluación y el portal aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) para obtener y sistematizar, entre otras, la información de los indicadores de resultados contenidos en las matrices de los programas federales. Además, las dependencias han realizado, de acuerdo con sus necesidades, un conjunto de evaluaciones adicionales avaladas por Coneval. Asimismo, de conformidad con lineamientos del Coneval se han instrumentado mecanismos de seguimiento a recomendaciones derivadas de las evaluaciones, a fin de promover el uso de éstos insumos de información en la toma de decisiones. Para acompañar las acciones antes mencionadas, se ha desarrollado el Programa de Mejora de la Gestión (PMG) a cargo de la SFP. Todo lo anterior, constituye un insumo esencial para avanzar en la tercera línea de acción que es el Presupuesto Basado en Resultados, mediante la cual se busca que la distribución de recursos públicos entre las distintas políticas y programas, esté fundamentada en los resultados obtenidos.

En el caso específico de SAGARPA, la implementación de la GpR ha estado a cargo de la Dirección General de Planeación y Evaluación que actualmente depende de la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad, obteniendo resultados contrastantes en materia de planeación. Por un lado, es necesario destacar que gran parte de los funcionarios de mandos medios sobre todo, están familiarizados con el concepto de GpR y saben que sus actividades se enmarcan en las Matrices de Indicadores de Resultado de los programas presupuestarios de la Secretaría. Estos mandos medios han estado involucrados de manera importante en el desarrollo de las matrices y han pugnado por

avanzar en la dirección establecida por la GpR. Sin embargo, el esfuerzo ha quedado principalmente a ese nivel, ya que las decisiones estratégicas sobre la orientación de la política y los recursos se toman a niveles superiores, sin que exista un proceso de planeación estratégica sistematizado y participativo, en el cual se definan criterios y mecanismos que garanticen que por un lado, las prioridades estratégicas estén claramente definidas y compartidas por los responsables de los programas, y por otro lado, que el diseño y ejecución de los programas se alineen con dichas prioridades.

Operadores entrevistados consideran que la sustitución de ejercicios de planeación estratégica de la política sectorial, por el diseño de programas con Metodología de Matriz de Marco Lógico ha tenido un efecto no muy positivo en el direccionamiento de las acciones de SAGARPA. Al respecto, cabe destacar que si bien en su diseño, los objetivos de orden superior de los programas de SAGARPA, están alineados con los del PS, y se han generado indicadores para monitorear los avances, en la práctica, la operación exhibe diversos grados de desvinculación con dichos objetivos. Ello se debe en parte a que el PS fue elaborado con mucha antelación y sin vinculación con los diseños de marco lógico.

3.4. Instrumentos de planeación sectorial

Considerando lo antes expuesto, en este apartado se especifican los instrumentos de planeación en los que se encuentran los elementos de planeación de la SAGARPA desde una óptica ampliada que reconoce las diversas vinculaciones que deben llevarse a cabo con las otras políticas sectoriales, con la planeación nacional y con las instancias de planeación creadas por la LDRS.

1. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007). Es el documento que establece los objetivos nacionales, las estrategias generales y las prioridades de desarrollo en los temas que integran la agenda nacional. Para el sector rural presenta un diagnóstico de su situación y los grandes objetivos y estrategias que se pretenden impulsar para incorporarlo al desarrollo nacional.

2. Nuevo Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007-2012 (publicado en el DOF el 27 de noviembre de 2007). Pretende lograr la concurrencia de 17 dependencias del Ejecutivo Federal¹⁷ a cargo de programas, acciones y recursos

¹⁷ En el PEC 2007-2012 se establece la participación de 17 ramos administrativos del Gobierno federal: SAGARPA, Secretaría de Economía, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SHCP, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Salud, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Energía, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Turismo, Instituto Mexicano del Seguro Social, Tribunales Agrarios y la Comisión Nacional para la Atención de los pueblos indígenas. Además, el PEC está estructurado en nueve vertientes especializadas de atención: 1) Competitividad; 2) Social; 3) Financiera; 4) Infraestructura; 5) Laboral; 6) Medio Ambiente; 7) Educativa; 8) Salud; 9) Agraria.

que tienen incidencia en el medio rural. A la SAGARPA, como la cabeza del sector, es a quien le corresponde liderar este esfuerzo de concurrencia.

3. Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012 (publicado en el DOF el 17 de enero de 2008). Es el documento en el que se definen las políticas agroalimentarias y en el cual se encuentran mayores elementos de la planeación sectorial: diagnóstico (más completo que el del PND), objetivos (con indicadores de seguimiento y metas de impacto), estrategias, líneas de acción, esquema de seguimiento y evaluación.

4. Modelo de Gestión para Resultados aplicado desde 2007 a la fecha (desde el primer semestre de 2007 se comenzó a trabajar en el rediseño de programas presupuestarios y se recuperó el sistema de evaluación del desempeño). Como se mencionó anteriormente, esta Administración Federal, a través de la SHCP, estableció un modelo de GpR, así como un conjunto de instrumentos para mejorar el diseño, planeación, presupuestación y evaluación de los programas. De esta forma se ha desarrollado un conjunto de normativas orientadas a lograr programas mejor organizados y conceptualizados, más pertinentes y con indicadores de medición de resultados e impactos. Un insumo importante para la planeación generado por este enfoque son precisamente las MIR y las numerosas evaluaciones externas realizadas a los programas.

5. Planes Rectores de los Sistema – Producto (los primeros comités sistemas se conformaron en los primeros años de la década del 2000 al 2010). Son los planes generados por los CSP, considerando (o debiendo considerar) los diferentes eslabones de la cadena productiva. Son una importante fuente de información que puede fortalecer el proceso de planeación de la SAGARPA en un sentido de “abajo hacia arriba”.

6. Planes de desarrollo agropecuario y rural de los gobiernos estatales (con diferentes periodos de vigencia pero que por lo general se publican en el marco del Plan Estatal de Desarrollo con una vigencia sexenal). En el marco de la federalización de acciones del sector estos documentos son importantes, toda vez que una parte de recursos y algunos programas federales se operan en concurrencia con los gobiernos estatales y, por tanto, se requiere que dichos gobiernos cuenten con elementos básicos de información que permitan una mejor orientación de esos recursos.

7. Planes de los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable (con diferentes periodos de vigencia pero que por lo general se publican en el marco del Plan Municipal de Desarrollo con una vigencia trianual). Con base en lo dispuesto en la LDRS, se han diseñado planes municipales para el desarrollo rural sustentable en donde se presentan una serie de líneas estratégicas, objetivos y actividades específicas que buscan incidir en el desarrollo rural integral en el ámbito municipal.

La tendencia de los sistemas de planeación que generan estos instrumentos es convertirse en espacios participativos o democráticos que incorporen la opinión, intereses

y prioridades de los principales grupos u organizaciones en las líneas de trabajo y estrategias diseñadas. En ese sentido, el proceso de planeación se acompaña normalmente de consultas con quienes se determine tienen intereses en el sentido de los planes. Es importante en este punto evitar que la participación no se reduzca a organizar foros de consulta en los que participen muy pocos representantes legítimos de los diferentes grupos de interés.

Cuadro 3. Instrumentos de planeación y marco legal de la planeación en la SAGARPA

Instrumento	Sustento legal	Objetivo	Responsabilidad	¿Se miden resultados?	Impacto del instrumento
Plan Nacional de Desarrollo	Ley de Planeación	Establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que rigen la acción del gobierno, de tal forma que ésta tenga un rumbo y una dirección clara.	Presidencia de la República	Sí	Programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales
Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable	Ley de Desarrollo Rural Sustentable	Fomentar acciones para iniciar un nuevo ciclo de planeación y prospectiva que permitan un desarrollo integral con visión de largo plazo, tomando como premisa básica el Desarrollo Humano Sustentable de los habitantes del medio rural como detonador de las transformaciones que se requieren para superar sus rezagos económicos, políticos y sociales.	CIDRS (Comision Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable)	Sí	En el presupuesto federal
Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero	Ley de Planeación y Ley de Desarrollo Rural Sustentable	Ser el instrumento rector de las políticas, objetivos, estrategias, programas, proyectos y acciones que se ejecuten para detonar el desarrollo económico y social que permita a la sociedad rural elevar u ingreso y la calidad de vida	SAGARPA	Sí	Impacto sectorial con objetivos a corto y mediano plazo
Sistema de Gestión basada en Resultados (GBR)	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	Planeación estratégica de los programas federalizados de SAGARPA.	SHCP-SAGARPA	Sí	En los programas presupuestarios que se desarrollan en el ámbito rural
Planes subsectoriales	Ley de Planeación	Desarrollo de las políticas del subsector y el establecimiento de los objetivos que rigen la actividad pública de fomento productivo	SAGARPA	No	En la actividad de las áreas responsables de subsectores
Planes Rectores de los Sistema - Producto	Ley de Desarrollo Rural Sustentable	La concertación de programas agroindustriales y de desarrollo y expansión de mercados. Impulsar modalidades de producción por contrato y asociaciones estratégicas, mediante el desarrollo y adopción, por los participantes, de términos de contratación y convenios conforme a criterios de normalización de la calidad y cotizaciones de referencia.	Comisión Intersecretarial, SAGARPA	Variable	En la actividad de los agentes económicos
Planes de los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable	Ley de Desarrollo Rural Sustentable	Se definen los propósitos y estrategias para el desarrollo del municipio, también se establecen las principales líneas de acción que los integrantes del Consejo Municipal deberán tomar en cuenta.	Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable	Variable	En proyectos de alcance local en los municipios
Fuente: Elaboración propia					

3.5. La función de planeación dentro de SAGARPA

Las tres unidades responsables¹⁸ que deben realizar las etapas principales del proceso de planeación y que concentran las actividades relativas a la presupuestación de los programas y componentes son:

- a. La Coordinación de Asesores del C. Secretario
- b. La Dirección General de Programación y Presupuesto de la Oficialía Mayor
- c. La Dirección General de Planeación y Evaluación de la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad

De acuerdo con la organización de las tareas de planeación en la SAGARPA, corresponde a la Coordinación de Asesores integrar el PS con los apartados subsectoriales (agricultura, ganadería y pesca) y de los programas institucionales correspondientes, y en formular los informes trimestrales de avance y el Informe Anual de Ejecución del PS a la Presidencia de la República (Ver figura 3).

La Dirección General de Programación y Presupuesto de la Oficialía Mayor, a su vez, se hace cargo de integrar, ajustar, dispersar, dar seguimiento, controlar y rendir cuentas a la SHCP y a la SFP del ejercicio de los recursos presupuestales autorizados por la Cámara de Diputados a los Programas de la Estructura Programática respectiva.

En la Dirección General de Planeación y Evaluación de la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad es en la que, de acuerdo con el Reglamento Interior, recae la función de planeación (en su acepción más amplia que incluye también la programación, presupuestación y evaluación). Textualmente se establece que esta Dirección debe:

- *Desarrollar y coordinar la planeación y evaluación de los programas y acciones a cargo de la Secretaría;*
- *Coordinar la elaboración o actualización de las reglas de operación de los programas...;*
- *Realizar y fomentar, en coordinación con las entidades federativas, la planeación prospectiva y participativa de los rubros prioritarios de atención del sector agroalimentario ...;*
- *Generar mecanismos de información, seguimiento y evaluación de políticas y programas a cargo de la Secretaría y las entidades paraestatales sectorizadas, así como proponer modificaciones a las estrategias, programas, proyectos y acciones para el fomento productivo del sector;*
- *Asesorar a las entidades federativas en la planeación, elaboración y evaluación externa de los programas en concurrencia de recursos...;*

¹⁸ De acuerdo con la información del Reglamento Interior y algunas entrevistas a funcionarios de SAGARPA central.

- *Coordinar y supervisar las evaluaciones de resultados de los programas sujetos a reglas de operación... así como dar seguimiento a las acciones generadas a partir de sus resultados*
- *Establecer y coordinar los sistemas de monitoreo y evaluación de los programas...;*
- *Actuar como enlace de la Secretaría con otras dependencias y entidades, así como con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, en materia de planeación y evaluación.*

Adicionalmente, de acuerdo con el Reglamento Interior, todas las demás Direcciones Generales de SAGARPA (alrededor de 16) deben: *Establecer las normas para la formulación, operación y evaluación de los planes, programas y proyectos a su cargo, con la participación que corresponda a la Dirección General de Planeación y Evaluación.* También, en el Reglamento Interior, se contempla la creación de un Grupo Interno de Dirección que auxiliará al Secretario en la definición y ejecución de políticas, planes y programas a cargo de la Secretaría.

En ese marco, las principales funciones de planeación recaen en un área de bajo nivel jerárquico y que no tiene conexión directa con el Secretario del Ramo y que además se ubica en una Subsecretaría que atiende temas específicos (por lo que pudiera asumirse más como el área de planeación de dicha Subsecretaría que de todo el sector). Más adelante se analiza lo que ocurre en la práctica al respecto.

Figura 3. Involucrados en la planeación de SAGARPA



Fuente: Elaboración propia

4. Diagnóstico de la vinculación de la planeación de SAGARPA con otros instrumentos y actores

En este apartado se identifica el grado de alineación y congruencia entre la planeación de la SAGARPA y las grandes orientaciones, objetivos y estrategias del PND vigente, así como con la planeación de otras instituciones que inciden en el medio rural (en el marco del PEC). Del mismo modo, se analiza también la coordinación que en la práctica se lleva a cabo con los Gobiernos de los Estados y municipios en materia de planeación, al igual que con la Cámara de Diputados de nivel federal, por su participación determinante en la asignación presupuestal. Finalmente se muestran algunos hallazgos en torno a la participación de las organizaciones campesinas y de productores, así como de los CSP en la planeación sectorial.

El desarrollo de este apartado permite conocer en qué medida la intervención pública de SAGARPA en la población rural atiende las prioridades nacionales y en qué grado está potenciándose con la acción de otros actores, instrumentos y recursos orientados a dicha población, que padece complejas problemáticas como escaso desarrollo del capital humano, gran marginación, minifundismo acentuado, baja productividad y rentabilidad y deterioro de los recursos naturales.

4.1. Vinculación con la planeación nacional

En cumplimiento de la Constitución Política del país y de la LP, el Poder Ejecutivo define al inicio de su gestión el PND, que se construye de manera participativa considerando las demandas y las aspiraciones de la sociedad y la visión del Gobierno en turno para impulsar el desarrollo nacional.

De esa manera, el PND vigente enfatiza que el reto principal es el logro del *desarrollo humano sustentable* (entendiéndose como el aumento de las capacidades y oportunidades para las generaciones presentes y futuras), y para ello se establecen cinco ejes de política pública, siendo el de *Economía Competitiva y Generadora de Empleos* el que incluye el diagnóstico, los objetivos y estrategias de desarrollo para el sector rural. También en los otros cuatro ejes definidos se incluyen elementos de diagnóstico, objetivos y estrategias asociadas al medio rural, especialmente en el de *Sustentabilidad Ambiental*¹⁹ y en la de *Igualdad de Oportunidades*²⁰.

¹⁹En este eje se incluye por ejemplo la siguiente estrategia relacionada con el agua: 2.4. *Propiciar un uso eficiente del agua en las actividades agrícolas que reduzca el consumo de líquido al tiempo que proteja a los suelos de la salinización.*

Igualmente en este eje se considera por ejemplo en el tema de *superación de la pobreza*: “Reorientar y fortalecer los programas de las instituciones públicas del sector agropecuario para detonar el desarrollo de actividades económicas en el campo”.

Por su parte, la SAGARPA tiene como principal referente de planeación (en el nivel más global) el PS, que se elaboró también en cumplimiento de la Constitución, la LP y la LOAPF. En este Programa se presenta un diagnóstico específico y más amplio (que en el PND) del sector, la visión, misión, objetivos, estrategias, líneas de acción y los indicadores de impacto y metas.

La planeación del PS, como ocurrió desde el PND se ubica exclusivamente en el eje de *Economía Competitiva y Generadora de Empleos* (y no en el de *Igualdad de oportunidades*), por lo que el sector rural está mandatado a contribuir a esos dos grandes propósitos de política pública. Este posicionamiento sectorial refleja la orientación que el Gobierno busca imprimir a la política sectorial con un corte más enfocado en el desarrollo económico que en el desarrollo social, lo cual se reitera en las clasificaciones presupuestarias que realiza la SHCP a los programas presupuestarios donde todos se ubican en la finalidad de *desarrollo económico*. Sin embargo en la práctica, en parte por las disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social, y del mismo Coneval²¹, así como por el énfasis dado al presupuesto desde la Cámara de Diputados (y las mismas metas que se establece en el PS orientadas a la superación de la pobreza), la SAGARPA forma parte del gabinete de desarrollo social²².

En lo general el PS se encuentra plenamente alineado con el PND en cuanto a objetivos se refiere, ya que los cinco objetivos de dicho Programa son los mismos que los definidos en el PND para el sector rural. Sin embargo en cuanto a las estrategias (que es el nivel al que se llega en el PND) se observan algunas diferencias, sobre todo porque en el PS se adicionan algunas otras. Las estrategias del PND para el sector rural las concretan las diversas secretarías de Estado, por eso SAGARPA sólo toma las relacionadas con el ámbito de su competencia. Llama la atención que algunas estrategias sólo aparecen en el PS sin tener el correspondiente referente en el PND.

En lo global la alineación a nivel de estrategias (y objetivos) se presenta en el Cuadro 4. En dicho Cuadro se observa que en el PS se adicionaron algunas estrategias no contenidas en el PND y en otros casos se fusionaron varias del PND. Las estrategias del PND que no se consideraron en el PS es porque se han incluido en los programas sectoriales de otras secretarías vinculadas también con el medio rural (por ejemplo las estrategias referidas a la certeza jurídica y la tenencia de la tierra corresponden a la política sectorial de la Secretaría de la Reforma Agraria).

²¹ En el inventario de programas y acciones federales de desarrollo social 2011, Coneval clasificó a la gran mayoría de los programas y acciones de SAGARPA en la vertiente de desarrollo social, ejerciendo en conjunto todos ellos más de 65 mil millones de pesos. Para mayor información ver: <http://www.coneval.gob.mx/sjpf/historico.jsp>.

²² De hecho, este tema ha suscitado una discusión reciente ante la toma de posición del nuevo gobierno y hay actores clave como el Consejo Nacional Agropecuario que propone la reubicación de la política sectorial en el Gabinete Económico. Ver: <http://iphone.eluniversal.com.mx/columnas/c97006.html>.

Cuadro 4. Alineación entre objetivos y estrategias del PS y PND

Programa Sectorial	PND
Objetivo 1. Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial...	Mismo objetivo (Objetivo 7)
Estrategias	
1.1 Converger y optimizar los programas y recursos...	Estrategia 7.1
1.2 Integración de las zonas rurales de alta y muy alta marginación...	Estrategia 7.3
1.3 Promover la diversificación de las actividades económicas...	Estrategia 7.2
1.4 Apoyar el desarrollo de capacidades...	Ausente
1.5 Inducir acciones de mejora de la seguridad social...	Ausente
1.6 Promover acciones de concurrencia interinstitucional...	Ausente
1.7 Apoyar la producción rural ante impactos climatológicos adversos.	Estrategia 10.1
	Estrategia 7.7 Elaborar el censo nacional agropecuario.
	Estrategia 7.5 Garantizar certeza jurídica.
	Estrategia 7.4 Favorecer el relevo generacional en la tenencia de la tierra...
Objetivo 2. Abastecer el mercado interno...	Mismo objetivo (Objetivo 8)
Estrategias	
2.1 Promover la seguridad alimentaria...	Estrategia 8.2
2.2 Proteger al país de plagas y enfermedades...	Estrategia 8.1
2.3 Aprovechamiento de las tecnologías de la información...	Ausente
Objetivo 3. Mejorar los ingresos de los productores...	Mismo objetivo (Objetivo 9)
Estrategias	
3.1 Vincular las actividades de investigación y desarrollo...	Estrategia 9.2
3.2 Mejorar la productividad laboral...	Estrategia 9.1
3.3 Promover el acceso a insumos competitivos...	Estrategia 9.3
3.4 Impulsar la modernización del sector...	Estrategia 7.6
3.5 Promover el financiamiento en el medio rural	Estrategia 9.5
3.6 Generar certidumbre y agregación de valor...	Estrategia 9.4, 9.7 y 9.10
3.7 Promover la diversificación de las actividades para aprovechar biomasa...	Ausente
3.8 Orientar la producción a las demandas de los mercados nacionales	Estrategia 9.6
	Estrategia 9.8 Integración económico-productiva de las mujeres...
	Estrategia 9.11 Dar puntual seguimiento a programas...
Objetivo 4. Revertir el deterioro de los ecosistemas...	Mismo objetivo (Objetivo 10)
Estrategias	
4.1 Ordenamiento ecológico del territorio y de los mares...	Estrategia 10.1
4.2 Bioseguridad y conservación de la agrobiodiversidad...	Estrategia 10.2
4.3 Conservación de agua y suelos...	Estrategia 10.3
4.4 Prevenir y mitigar los efectos del cambio climático...	Ausente
4.5 Racionalizar el uso de agroquímicos...	Ausente
Objetivo 5. Conducir el desarrollo armónico del medio rural...	Mismo objetivo (Objetivo 11)
Estrategias	
5.1 Promover los acercamientos necesarios...	Estrategia 11.1
5.2 Generar un ambiente armónico de consulta y...	Estrategia 11.2
5.3 Coordinación y corresponsabilidad con los gobiernos...	Estrategia 11.3
5.4 Reingeniería institucional	Ausente
5.5 Cooperación internacional	Ausente
5.6 Seguimiento y evaluación de resultados	Ausente

Fuente: Elaboración propia con base en información del PND y PS 2007-2012.

Algunas de las estrategias que no se encuentran en el PND y que introdujo SAGARPA en su PS son totalmente pertinentes y fundamentales para el logro de los objetivos. Por

ejemplo, la relativa al *desarrollo de capacidades*, que resulta estratégica para el logro del objetivo de desarrollo humano y patrimonial. Otras estrategias son demasiado ambiciosas, ya que los temas que proponen desplegar no son del ámbito de acción de la SAGARPA y dependen entonces de la articulación con otras instituciones (p. e. *...inducir acciones de mejora en la seguridad social y ...mejorar las condiciones de conectividad en las zonas rurales marginadas*, incluidas ambas para atender el objetivo de desarrollo humano y patrimonial²³).

Algunas estrategias aún cuando se incluyeron en la planeación nacional o sectorial, no se han puesto en práctica o han perdido importancia con el paso del tiempo. Dentro de ellas destaca la relacionada con *promover la diversificación de las actividades económicas en el medio rural*²⁴ (incluida en el Objetivo 1 del PS), la cual además atiende directamente la visión amplia de desarrollo rural integral asentada en la LDRS²⁵.

*Con relación a la consistencia y coherencia entre las estrategias y los objetivos (tanto del PND como en el PS), la mayoría de éstas plantean acciones que pueden contribuir al logro de los objetivos, aunque en algunas la relación o el efecto es indirecto y su ejecución no es garantía de que se tenga un impacto directo en el objetivo. En otros términos, no siempre se establecen las estrategias más efectivas para lograr los objetivos de la política sectorial. Por ejemplo, para **revertir el deterioro de los ecosistemas**, las estrategias planteadas son totalmente consistentes y responden de manera directa a dicho objetivo (**ordenamiento ecológico, disminución del impacto ambiental, conservación de agua y suelo**, etc.). En otros casos, por ejemplo para **eleva el nivel de desarrollo humano y patrimonial** hay estrategias de efecto menos directo como **elaborar el censo y garantizar la certeza jurídica**, o **converger y optimizar los programas y recursos (PEC)**.*

Además, un aspecto a destacarse en la planeación nacional y sectorial es que se incluyeron indicadores y metas de impacto para cada uno de los cinco objetivos

²³ No hay evidencia de que esta estrategia se haya puesto en práctica.

²⁴ Así como las que han implicado una coordinación interinstitucional en el marco del PEC, la de mejora en la seguridad social, entre otras.

²⁵ Sin embargo, si bien la SAGARPA impulsó la diversificación de las actividades económicas en el medio rural (apoyando explícitamente las no agropecuarias hasta antes del 2011), en los últimos años desapareció dicha orientación en las ROP de los programas y la Secretaría sólo se centró en el impulso de las actividades agrícolas, ganaderas, acuícolas y pesqueras. Con este cambio SAGARPA ha reducido su ámbito de acción a las actividades agropecuarias y pesqueras, que además son las que tradicionalmente había atendido (antes de la promulgación de la LDRS). Según los funcionarios de alto nivel, la atención a la economía rural (o actividades no agropecuarias) se espera que sea atendido por otras instituciones vinculadas con el PEC como la Secretaría de la Reforma Agraria, SEDESOL, FONAES, entre otras. A futuro este es uno de los temas estratégicos sobre los que se tiene que tomar una decisión, ya sea abriendo la política sectorial a la atención de todas las actividades de la economía rural o sólo centrándose en las agropecuarias.

sectoriales²⁶, lo que resulta sumamente positivo porque se cuenta con instrumentos para medir los avances de la gestión sectorial en torno a las grandes definiciones de desarrollo. Sin embargo, en este tema se detectan algunos indicadores poco pertinentes y consistentes con los objetivos y además con metas que en algunos casos sobrestiman el potencial de acción de la SAGARPA; así mismo aún cuando los indicadores fueran totalmente pertinentes y las metas realistas, es difícil identificar cuánto de los efectos o cambios en los indicadores se deben al efecto de la política pública sectorial (no se especifica además la metodología con la cual se estiman los indicadores).

Por ejemplo en el *objetivo 1: elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y pesqueras*, tiene como indicadores:

a) ingreso anual de los hogares en el sector rural, el resultado esperado es **mejorar el ingreso promedio de los hogares rurales de menores ingresos en términos reales, con una meta para pasar de 42,324, a 48,405** (pesos anuales del 2005). Además se propone beneficiar a una población de 12.6 millones.

b) pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial, el resultado esperado es **disminuir la pobreza en el medio rural (PEC)**, pasando de 32% de la población rural que la padece (en 2005) a 22% en 2012 (en el caso de la pobreza alimentaria), de 40% a 28% en la de capacidades y de 62% a 49% en el caso de la patrimonial.

c) empleos generados (miles), el resultado esperado es generar empleo en el sector rural al pasar de 110 mil en 2005 a 140 mil en 2012.

Es evidente que para el logro de estos indicadores y metas se requiere de la conjunción de múltiples esfuerzos institucionales, donde la SAGARPA difícilmente podrá lograrlo sin ayuda, tal y como está sucediendo²⁷. Además este tipo de indicadores y metas están sujetos a la incidencia de factores externos nacionales e internacionales y sería muy difícil tener una evaluación objetiva de cuánto del avance en estos indicadores se puede adjudicar exclusivamente al efecto de la acción pública sectorial.

En general, en la definición de los indicadores y metas existen algunas áreas de mejora, especialmente para lograr una mayor consistencia y alineación entre algunos objetivos, los indicadores y las metas, y sobre todo para establecer metas más realistas y posibles de medir con mayor rigurosidad.

²⁶ En general la Administración Federal 2007-2012, en los diversos ámbitos de gestión y en los distintos programas y acciones de Gobierno se procuró trabajar mediante indicadores de medición, lo cual resulta sumamente acertado para poder medir los avances y resultados de la gestión pública.

²⁷ En el Sexto Informe de Labores de la SAGARPA se puede observar como las metas relacionadas con la pobreza no se alcanzaron, al igual que otras de los demás indicadores.

Cuadro 5. Valoración sobre la pertinencia y aplicabilidad de los indicadores y metas de impacto sectoriales

En el objetivo 1, por ejemplo, quizá el problema radica en que se definieron metas muy ambiciosas en términos de reducción de la pobreza, sobre todo reconociendo que en la práctica se ha avanzado poco en la convergencia del PEC y que la acción de SAGARPA, dados sus componentes de apoyo, tiene un efecto apenas parcial.

En el objetivo 2, los indicadores y metas relacionadas con el aumento de la producción no permiten precisar qué tanto los impactos positivos (aumentos) son generados por la acción sectorial. Lo que sí logra medirse mejor en el caso de los indicadores y metas son los referidos a la superficie libre o atendida con campañas sanitarias.

En el objetivo 3 habría que valorar si los indicadores (incremento del PIB, aumento de la productividad, incremento de las exportaciones y diversificación de fuentes de ingreso mediante aprovechamiento de la biomasa) miden el resultado esperado con el objetivo, al parecer la relación del indicador no es directa y tendrían que presentarse otras condiciones para que ello ocurriera. Además en el cumplimiento de las metas sería muy difícil adjudicar la proporción del cambio debida a la acción pública sectorial.

En el objetivo 4 los indicadores y las metas son más consistentes con el objetivo y la acción sectorial.

En el objetivo 5 los indicadores y las metas son más consistentes y objetivas, aunque no miden la calidad de la acción, es decir los indicadores se orientan sólo a medir el número de reuniones del CMDRS y el porcentaje de Consejos Estatales y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable que estén funcionando. En este objetivo hubo cambios mayores en relación a los indicadores y metas de impacto; a partir del cuarto informe de labores de la SAGARPA ya no se consideran éstos y en su caso se quedan otros que poco tienen que ver con el objetivo (Red Nacional de Información e Investigación en Pesca y Acuicultura y Empresas Expropiadas del Sector Azucarero). Ello se debe a que en la práctica la SAGARPA acotó las acciones específicas de fortalecimiento de los Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable en comparación con la estrategia promovida en el sexenio anterior.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Programa Sectorial

Es fundamental que en este nivel de vinculación entre la planeación sectorial y nacional se logre la mayor consistencia, pertinencia y realismo en los objetivos, indicadores, metas y estrategias, para que constituyan un verdadero “paraguas” que oriente efectivamente las acciones específicas y los programas presupuestarios que se operan en el día a día. Esto porque es común encontrar que la planeación nacional y sectorial se asume por los mandos medios (encargados de la instrumentación y seguimiento de los programas y acciones específicas) con un carácter de cumplimiento formal, y en parte ello se debe a que consideran que el PND y el PS se elaboran principalmente para el cumplimiento del marco legal y normativo. Aunque también influye, y esto es fundamental, en que hace falta una mayor sensibilización, apropiación y profesionalización de los funcionarios en torno a la identificación de las grandes orientaciones de la política sectorial, que rigen las acciones cotidianas y de rutina. Esto aumenta en la medida que se baja a los ámbitos operativos, en los estados y a niveles distritales y municipales.

En las entrevistas aplicadas a funcionarios se pudo detectar cómo en la verificación y seguimiento de la planeación existe un *divorcio*, en el que los funcionarios de más alto

nivel (sobre todo del área de Coordinación de Asesores del Secretario)²⁸ están más implicados y tienen su interés puesto en la atención a la Presidencia de la República (para solventar el sistema de información del PND y PS) y los mandos medios sobre todo están apuntando sus esfuerzos a la atención de los lineamientos y requerimientos de la SHCP, mediante la GpR, PbR, y SED, y específicamente a través de las MIR.

Al considerar la vinculación de la planeación nacional (PND) y sectorial (PS) con las acciones y los programas presupuestarios se han tenido avances importantes en los últimos años, en mucho impulsados por la lógica del GpR al obligar a las dependencias a construir las matrices de indicadores de resultados y a utilizar la metodología de árbol de problemas en el diseño de los programas²⁹.

Sin embargo, de acuerdo con los resultados de las evaluaciones externas de consistencia y resultados (realizadas en el marco del SED) de los programas presupuestarios de la SAGARPA 2011-2012³⁰, se identificó que si bien en lo general existe una vinculación entre el Fin de los programas, con los ejes de política y objetivos del PND y PS, es mejorable la relación de consistencia entre casi todos los programas. Es decir no siempre los indicadores de Fin y propósito de los programas tienen relación directa con los objetivos estratégicos y sus actividades o componentes no coinciden con las estrategias o acciones contempladas en el PND y PS.

Por ejemplo en el Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (PAIEI) se concluye que el *propósito del Programa* (la capitalización) *no se vincula ni contribuye de manera directa al logro de algún objetivo sectorial o nacional* (en la formalidad se inserta en atención al objetivo de mejora del ingreso), *lo cual implica el riesgo de que el Programa aparezca como un instrumento de política pública desvinculado de los objetivos de desarrollo de orden superior*. En tanto en el Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario: PROCAMPO para Vivir Mejor se afirma que si bien hay coincidencia entre el propósito del programa (ingreso mejorado) y el contenido del objetivo

²⁸ Esta área participó en la formulación del PS y del apartado rural del PND y se considera que dichos documentos se construyeron con base en un ejercicio realista de diagnóstico (aunque más basado en la consulta participativa que en la información secundaria) y planeación en donde se establecen las grandes direcciones sectoriales y se da cabida a las múltiples acciones que pueden impulsarse de manera cotidiana con los programas y acciones. Asimismo se manifiesta que aún lo consideran vigente y que en todo caso lo único que ha cambiado con el paso de los años es la importancia relativa de los problemas y prioridades. Por ejemplo se acepta que el tema del cambio climático y sus efectos en el sector ha retomado mayor importancia en los últimos años, al igual que el tema de impulso a la generación y transferencia de tecnologías (y en lo más general el impulso de los bienes públicos).

²⁹ En comparación con la forma en cómo se diseñaban los programas en años anteriores y en relación a la información que sustentaba su diseño (generalmente enunciados establecido sólo en las ROP), ha habido cambios sustanciales que brindan mayor consistencia de los programas dentro de la política nacional y sectorial y pretenden tener una mejor conceptualización para atender de manera más efectiva el problema que les da origen.

³⁰ En los últimos dos años, 2011 y 2012, prácticamente se ha mantenido la misma estructura programática con 5 programas principales, 4-6 proyectos estratégicos/transversales y un programa de Acciones en Concurrencia con Entidades Federativas en Materia de Inversión, Sustentabilidad y Desarrollo de Capacidades (establecido a partir de 2012).

3 del PND y PS (mejorar el ingreso), el componente y la acción planteada por el Programa (transferencias directas) no tiene respaldo en ninguna estrategia propuesta para el logro del objetivo sectorial (aunque en ello se excluye el componente de fomento productivo de café y modernización de maquinaria)³¹.

Estas áreas de mejora en la vinculación entre los programas presupuestarios y acciones particulares con la planeación nacional han sido más visibles en la nueva estructura programática donde se mezclaron en un mismo programa componentes o subcomponentes de muy diversa naturaleza con acciones y efectos muy diversos.

Es importante fortalecer esa vinculación y consistencia entre lo que se hace ya directamente con los programas presupuestarios que son los que finalmente atienden a la población rural y las grandes orientaciones nacionales, porque además muchos programas en SAGARPA, salvo excepciones, sólo cuentan con el marco de planeación del PND y PS y su instrumentación sólo se rige por las ROP. Entre las excepciones sobresalen algunos esfuerzos realizados por SENASICA al contar con un plan específico que se deriva del PS y se convierte en el paraguas de la acción de los programas o acciones anuales. De la misma forma la Coordinación General de Ganadería y la CONAPESCA tienen sus propios planes específicos (pecuario, y acuícola y pesquero, respectivamente) y aunque no cuentan con diagnósticos a profundidad constituyen al menos un referente de orientación subsectorial.

4.2. Vinculación con otras políticas sectoriales (PEC)

Atendiendo a las disposiciones de la LP, de la LOAPF y especialmente de la LDRS, así como del PND, se elaboró el PEC 2007-2012, cuya instrumentación recaería en la CIDRS que preside el Secretario de SAGARPA.

En dicho Programa Especial se establece el conjunto de políticas públicas que inciden en el medio rural, contemplando las acciones convergentes de 17 Ramos Administrativos (14 secretarías de estado), a través de nueve vertientes de atención especializada: competitividad, social, financiera, infraestructura, laboral, medio ambiente, educativa, salud y agraria. El PEC se concibe como un *elemento integrador transversal* de las políticas e instrumentos orientados a la atención de las diferentes y complejas necesidades que aquejan al sector rural. Asimismo se establece en éste, que el logro de la integralidad de los programas públicos en los territorios rurales obliga a la concurrencia y suma de acciones, esfuerzos, voluntades y recursos del Gobierno Federal, y de los otros órdenes de gobierno y de la propia sociedad rural.

Es de destacarse que dentro de los principios rectores definidos para el PEC, se encuentra en primer término la integralidad y concurrencia institucional para el desarrollo,

³¹ En este link se encuentran los documentos completos de las evaluaciones a todos los programas de la SAGARPA: <http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Paginas/evalConsistencia-Resultados.aspx>.

la especialización de funciones y la eliminación de duplicidades y de programas multi componente. Esto último porque era común la duplicidad de acciones entre diversos programas o componentes de las distintas secretarías.

En cuanto al contenido del PEC, en cada vertiente de atención, se presenta un diagnóstico y se establecen objetivos y metas, los cuales corresponden a los definidos en los diversos programas sectoriales.

Para direccionar y ejecutar lo establecido en el PEC, la LDRS ordena la creación de la CIDRS, la cual debe apoyarse del CMDRS. Se prevé que este Consejo sea una instancia consultiva del Gobierno Federal, con carácter incluyente y representativo de los intereses de los productores y agentes de la sociedad rural. El Consejo se integra con los miembros de la CIDRS y representantes, debidamente acreditados, de las organizaciones nacionales del sector social y privado rural; de las organizaciones nacionales agroindustriales, de comercialización y por rama de producción agropecuaria; y de los comités de los sistema producto, instituciones de educación e investigación y organismos no gubernamentales -de acuerdo con los temas a tratar- y, es presidido por el titular de la SAGARPA³².

Adicionalmente, la LDRS también faculta a la CIDRS para la conformación de los sistemas y servicios como el Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable; el Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral; el Sistema Nacional de Fomento a la Empresa Social Rural; el Sistema Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos; el Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria; entre otros. También el Servicio Nacional de Normalización e Inspección de Productos Agropecuarios y de Almacenamiento; el SENASICA; el Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas (SNICS); el Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral; entre otros.

Por otra parte, en la planeación sectorial de la SAGARPA (definida en el PND y el PS) también se define como una de las principales estrategias para lograr el objetivo 1 de *eleva el nivel de desarrollo humano y patrimonial... “Converger y optimizar los programas y recursos que incrementen las oportunidades de acceso a servicios en el medio rural y reduzcan la pobreza (PEC)”*. Además se incluyen líneas de acción en el PS que buscan analizar la estructura del PEC, fortalecer las CIDRS y formular los PEC en los estados y consolidar el SINACATRI, entre otras. En el objetivo 5 *Conducir el desarrollo armónico del medio rural...* de hecho se establecen como indicadores y metas de impacto en el PS las reuniones del CMDRS y el funcionamiento operativo de los 32 Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable y de 2,338 Municipales.

³² En la LDRS están claramente definidas las funciones de estas instancias. Ver <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235.pdf>

De esa manera, se cuenta con la definición de un amplio entramado institucional y legal para promover la coordinación, concurrencia y convergencia de acciones (de los diferentes órdenes de Gobierno y de la sociedad civil) en torno a los cuantiosos recursos que se asignan al sector rural en su conjunto (más de 300 mil millones de pesos anuales en el PEC); sin embargo, en la práctica esta coordinación que debería ser encabezada por la SAGARPA, enfrenta numerosos obstáculos y arroja resultados poco alentadores.

A nivel federal, la coordinación inter-institucional en el marco de la CIDRS ha sido un proceso complicado y con escasos resultados, aunque en ciertos asuntos como por ejemplo la atención a afectaciones por la sequía (que ocasionó recientemente fuertes estragos en amplias regiones del país) se logró trabajar en conjunto y de manera coordinada³³, pero en mucho, porque esto derivó de una instrucción presidencial y porque el problema estaba generando fuertes consecuencias sociales. En general existe poca disposición y escasa apropiación de las otras Secretarías respecto de las orientaciones de la LDRS³⁴. Y para SAGARPA ha sido complicado convocar y reunir en una relación de pares, a las autoridades del más alto nivel de las otras Secretarías de Estado implicadas en el PEC³⁵.

En contraposición ha sido el CMDRS quien ha logrado un funcionamiento regular (se realizan reuniones cada mes), con la participación de diversas organizaciones sociales y privadas (destacando las representaciones de los sistemas producto nacionales) e instituciones de Gobierno (que conforman la CIDRS), representantes del Congreso de la Unión, Universidades, entre otros. Si bien el funcionamiento del Consejo se regula por un Reglamento interno en la práctica se ha asumido más como un foro informativo donde se deliberan temas específicos o de coyuntura o la atención de determinadas demandas respecto a cuestiones específicas sobre los programas de la SAGARPA; la contribución a funciones clave de planeación con sentido estratégico es muy limitada³⁶.

Por otra parte, el PEC se ha reducido a una estructuración presupuestal anual sin brindar mayores elementos de planeación que orienten los recursos y esfuerzos de las diversas instituciones. Una valoración del Banco Mundial sobre el PEC³⁷ sostiene lo siguiente:

³³ Otro tema que ha generado resultados importantes de coordinación, es la atención a la sanidad, lo cual se da porque este tema es considerado de seguridad nacional y porque su misma naturaleza (para mantener los estatus y evitar la proliferación de plagas y enfermedades) obliga a coordinarse y trabajar en conjunto con instituciones muy diversas.

³⁴ Diversos actores entrevistados manifiestan que la escasa participación de las otras secretarías en la CIDRS es porque consideran que la Ley tiene un enfoque muy centrado en la acción de la SAGARPA.

³⁵ La CIDRS hace más de un año que no se reúne, aunque al principio del sexenio comenzó operando regularmente, lo que se debió a que la primera reunión fue conducida por el Presidente de la República, lo cual indica que para que se movilice un espacio como este se requiere de un poder de convocatoria superior al del Secretario de la misma SAGARPA.

³⁶ En este *link* se encuentra información sobre el CMDRS y el tipo de asuntos que se tratan: <http://www.cmdrs.gob.mx/prev/inicio.htm>.

³⁷ Análisis del Gasto Público en el Desarrollo Agrícola y Rural, 2009.

*“El Programa Especial Concurrente no ha funcionado como mecanismo de coordinación de los programas de Agricultura y Desarrollo Rural (ADR) como se había previsto. La LDRS de 2001 estableció un sistema de coordinación para el gasto público en ADR a través de la CIDRS, encabezada por la SAGARPA. Estaba previsto que la CIDRS funcionaría como un foro para coordinar las actividades del gobierno relativas a la ADR. Sin embargo, no se ha elaborado una estrategia, y la CIDRS no ha orientado ni coordinado las asignaciones de recursos federales destinados a programas de ADR. El principal instrumento con que cuenta la CIDRS para coordinar el gasto público y las actividades de ADR es el Programa Especial Concurrente (PEC). **Pero el PEC nunca ha funcionado como un instrumento de planificación;** es más bien una actividad presupuestaria anual para tabular las partidas presupuestarias del conjunto de programas de desarrollo rural (aprobados por la Cámara de Diputados). El PEC figura como un anexo del presupuesto federal anual”.*

En relación a la instalación y funcionamiento de los sistemas y servicios contemplados en la LDRS que inciden en la planeación y operación de asuntos estratégicos del desarrollo rural, se tiene evidencia de funcionamiento principalmente del Sistema y Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral que recae en el INCA Rural y del Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria, de SENASICA. De hecho gracias a este último Sistema es que se han podido coordinar acciones con otras instituciones para proteger y ampliar las áreas libres de enfermedades y plagas.

A nivel de los gobiernos estatales, distritos y municipios, donde también la LDRS (y la planeación sectorial) contempla la conformación de Consejos (Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, Distrital de Desarrollo Rural Sustentable y Municipal de Desarrollo Rural Sustentable) para incidir en la planeación y en la promoción de la concurrencia y convergencia, los resultados son muy diversos y en general poco favorables, dado que una parte importante de consejos no opera o si opera lo hace más en calidad de foros informativos y/o consultivos. Esto último contrasta con el impulso dado por la misma SAGARPA a estos Consejos en años anteriores, fortaleciendo sus capacidades y la función de planeación, así como la concurrencia de recursos, donde los presupuestos de SAGARPA, se utilizaban como pivote para atraer inversiones de otras instituciones.

En los primeros años de la última década (2000-2010) había un componente de un programa de SAGARPA (PROFEMOR) que apoyaba el pago de un Coordinador del Consejo Municipal, que entre otras funciones realizaba el plan de desarrollo municipal; además de los recursos del Programa de inversiones (PAPIR) cada vez más se le transferían recursos a los municipios (operación municipalizada) o se les concedía la autoridad para que decidieran sobre la asignación de un monto determinado de recursos.

Al presente, se puede observar que en aquellos consejos que continúan funcionando (caso de los distritales y municipales), se logra en alguna medida cierta orientación y coordinación de acciones. En las visitas de campo se pudo constatar, por ejemplo en San Luis Potosí e Hidalgo, que buena parte de los consejos de desarrollo rural sustentable municipales siguen operando (y algunos distritales). Aunque se manifiesta que no con la misma intensidad que en años anteriores, cuando participaban en la modalidad de operación municipalizada de los programas de concurrencia de la SAGARPA (los de Desarrollo Rural específicamente), teniendo incluso la posibilidad de participar en la priorización de determinadas inversiones y contando además con un apoyo importante para la profesionalización del Consejo y del área de desarrollo agropecuario del municipio y para la realización de la planeación municipal (elaboración del plan de desarrollo municipal). Actualmente, en San Luis Potosí, los municipios participan directamente en la operación de los programas de concurrencia como ventanillas únicas de recepción de solicitudes. Además en la mayoría de municipios, a través de su Departamento de Desarrollo Agropecuario (apoyados por los CMDRS) se realizan gestiones de apoyos con otras instituciones para atender las demandas de la población rural.

A este nivel municipal y distrital es donde más evidente se hace la necesidad de promover la coordinación y convergencia de acciones y recursos. Es aquí donde la planeación es fundamental para evitar duplicidades, traslapes o efectos encontrados de los diversos programas y acciones (por ejemplo en atención al tema de tecnificación y equipamiento del riego hay diversos programas, el componente de concurrencia, el de ejecución directa de la SAGARPA operado a través del Fideicomiso de Riesgo Compartido, FIRCO, y el de la CONAGUA). Y además es donde se lograría la legitimidad de las iniciativas públicas orientadas al sector, al contar con un amplio respaldo social a través de los Consejos. En este sentido, una de las recomendaciones realizadas en el marco de una evaluación al PEC es *fomentar la formación y funcionamiento efectivo de los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable*.³⁸

Sin embargo, la descoordinación no es privativa del sector rural, en la evaluación de (toda) la Política de Desarrollo Social (2011), el Coneval reconoce que hay y se han generado recientemente muchos programas de desarrollo social, pero que se muestra una gran dispersión y una falta de coordinación entre instancias federales, la cual se agudiza más en los programas de los gobiernos estatales.³⁹

Actualmente la SAGARPA (con el apoyo del IICA) está formulando los PEC en 15 Estados de la República con la finalidad de contar con un instrumento de coordinación y planeación de acciones en torno al sector rural, que además sirva para orientar la asignación de los recursos y la operatividad de los programas.

³⁸ UACH. 2012. El PEC.

³⁹ Coneval. 2011. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/informe_de_evaluacion_politica_desarrollo_social_2011.es.do

4.3. Vinculación con otros órdenes de gobierno

La LDRS contiene un capítulo específico sobre federalización y descentralización, en el que se definen los alcances del proceso y se contempla la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como de los consejos (municipales, distritales y estatales) en la definición, planeación y operación de la política y de los programas sectoriales. En el mismo sentido en la planeación sectorial (PND y PS) una de las estrategias específicas propuestas en el objetivo 5 referido a *Conducir el desarrollo armónico del medio rural...* es la *“Coordinación y corresponsabilidad con los gobiernos estatales y municipales para implementar las políticas enfocadas al medio rural.*

La descentralización o federalización como comúnmente se le ha denominado en el país, se comenzó a impulsar en el sector desde 1996 con el lanzamiento del programa Alianza para el Campo, generando un nuevo arreglo institucional en la operación de la política al incorporar estados y municipios tanto en la operación como en el financiamiento de los programas. Bajo este esquema la planeación sectorial deja de ser una función exclusivamente federal, para recaer en órganos colegiados integrados por los otros órdenes de gobierno y diversos actores sociales⁴⁰.

Sin embargo, como se ha documentado en numerosas evaluaciones y estudios⁴¹, uno de los principales retos en este esquema (que lleva en operación más de 15 años) ha sido precisamente el contar con procesos de planeación más rigurosos que orienten de manera más estratégica la asignación de los recursos y en el marco de un efectivo pacto de federalismo cooperativo. Esto porque la mayoría de los estados han operado los programas atendiendo fundamentalmente a la demanda de los productores sin tener un marco de prioridades que focalice los recursos en determinados componentes de apoyo, tipo de productores y regiones. Aunque cabe reconocer también ciertos esfuerzos, más localizados y puntuales, en entidades federativas que introdujeron eficaces prácticas de gestión para mejorar la focalización de los recursos y para hacer más eficientes los procesos operativos.

Actualmente el proceso de federalización ha experimentado cambios importantes. Después de 15 años los objetivos previstos no se han alcanzado cabalmente, aunque hay que reconocer que en este periodo se generó un amplio entramado institucional y el

⁴⁰ La pertinencia de impulsar los procesos de descentralización ha sido ampliamente argumentada, tanto en experiencias nacionales como internacionales. La descentralización de las políticas es un proceso irreversible marcado por una tendencia mundial que procura acercar los recursos y las decisiones a los órdenes de gobierno más próximos a la población y sus territorios. Está comprobado que la eficiencia y eficacia puede ser mucho mayor en gestiones descentralizadas. Sin embargo, dichos procesos requieren por lo general del desarrollo de capacidades técnicas y de gestión de los gobiernos subnacionales y locales y, demandan de una activa participación social.

⁴¹ En el proyecto de evaluación y análisis de políticas SAGARPA-FAO- diversos estudios y evaluaciones dan cuenta de los avances, retrocesos, obstáculos y retos de la federalización de acciones del sector. Para mayores informes consultar:

<http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Paginas/default.aspx>.

desarrollo de múltiples capacidades técnicas y de gestión en los operadores estatales y municipales, mayor participación de la sociedad rural, y quizá una nueva forma de hacer gestión pública diametralmente opuesta a la que prevalecía anteriormente. También, a nivel de los productores se promovió mayor corresponsabilidad (aportando recursos) y libertad en la selección del tipo de inversiones y se fortaleció un mercado de proveedores en torno a la operación de los programas. No obstante, uno de los obstáculos a los que permanentemente se ha enfrentado el proceso, es la imposibilidad de transferir las estructura operativas federales (CADER-DDR) a los gobiernos estatales; también, con el paso de los años ha sido más complicado lograr la corresponsabilidad de los gobiernos estatales en el financiamiento de los programas⁴².

Un aspecto a tener en cuenta es que el proceso de federalización (que implica el traspaso de recursos, obligaciones y derechos de un orden de Gobierno central a otro u otros subnacionales y locales) se ve fuertemente influido por los procesos y actores políticos involucrados en la política rural. En el fondo, el mismo proceso implica el traspaso de poder y la posibilidad de que los gobiernos estatales y locales cuenten con programas y recursos para lograr un mayor posicionamiento y legitimidad en la población que gobiernan. Por eso, en torno a este proceso ha habido importantes debates y discusiones. La Cámara de Diputados Federal ha introducido desde el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) múltiples lineamientos que privilegian el traspaso de los recursos, programas y operación a los gobiernos estatales, llegando a definir en los últimos años los montos de recursos federales para cada Estado desde el PEF⁴³. La Comisión Nacional de Gobernadores (CONAGO), la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA) y algunas organizaciones participantes en el CMDRS, también han propugnado para que los recursos y programas federales se transfieran completamente a los ámbitos estatales.

De esa manera a partir de 2011, la SAGARPA introdujo importantes cambios en torno a la ejecución federalizada de programas. En primer término, transfiere toda la operación de los programas a los gobiernos de los estados⁴⁴, lo que significa que los CADER y DDR ya no son ventanillas de recepción de solicitudes y no tienen participación en la operación; también se eliminan las comisiones técnicas auxiliares del Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario en los Estados (FOFAE), que estaban integradas por la Delegación de la SAGARPA, Gobierno del Estado y organizaciones de productores que, anteriormente

⁴² En los primeros años de operación de la Alianza para el Campo (a partir de 1996), se establecía el *pari passu*: 50% del presupuesto ejercido por el programa provenía de la Federación y el otro 50% del Gobierno Estatal. Actualmente la Federación aporta 75% y el Gobierno estatal 25%.

⁴³ Anteriormente los recursos de la Alianza para el Campo se asignaban mediante el uso de una fórmula de asignación de recursos que pretendía transparentar y ser más equitativa la asignación.

⁴⁴ Si bien se da la transferencia de la operación, algunos gobiernos estatales (como el de Hidalgo) se quejan del escaso margen de acción que tienen en torno a los programas porque los recursos de las acciones de concurrencia ya están bastante definidas en conceptos de apoyo de aplicación nacional. Además se manifiesta que los cambios bruscos en las asignaciones presupuestales de año a año no permiten definir un horizonte de planeación que apoye la estrategia del Gobierno Estatal.

revisaban los proyectos y solicitudes y emitían un dictamen⁴⁵. En segundo término, se acotan las funciones de las Delegaciones de la SAGARPA exclusivamente a procesos de supervisión de la operación.

La SAGARPA por su parte, mantiene los programas o componentes de ejecución directa (siendo unidad responsable e instancia ejecutora), para lo cual se apoya en las Delegaciones estatales y en otras instancias dependientes de la misma Secretaría o vinculadas con el sector como FIRCO, Financiera Rural, FIRA, INAPESCA, Colegio de Posgraduados y SNICS, entre otras. Los componentes de ejecución directa por lo general atienden temas estratégicos y contemplan el apoyo a proyectos que implican grandes inversiones, entre los cuales destacan los de agricultura protegida, riego tecnificado, manejo postproducción, modernización de la flota pesquera y racionalización del esfuerzo pesquero y recursos genéticos, entre otros.

De hecho la gran mayoría del presupuesto de la SAGARPA se ejerce mediante la ejecución directa, aunque buena parte de ese presupuesto corresponde a los programas o componentes que operan a través de padrones de beneficiarios definidos (como PROCAMPO, PROGAN, los de apoyo a combustibles, entre otros), y en los cuales no existe mucho margen para la planeación, además de que constituyen simples transferencias al ingreso.

Considerando lo anterior, en los estados conviven entonces las dos formas de operación, la de ejecución directa a cargo de SAGARPA o instancias que ésta selecciona, y la operación en concurrencia que ya está en manos de los estados (y en ciertos casos de los municipios, los cuales participan sobre todo como ventanillas)⁴⁶. A esto se deben sumar otras acciones de instituciones federales y estatales en temas específicos como uso eficiente del agua (CONAGUA). Todo ello plantea la necesidad de lograr una planeación y coordinación muy efectiva (que podría hacerse o fortalecerse en el seno del consejo estatal de desarrollo rural sustentable) para evitar duplicidades o contraposiciones en la operación.

La planeación en general es un aspecto a mejorarse tanto en la ejecución directa como en concurrencia y más aún considerando todas las acciones que inciden en el ámbito rural (visión de conjunto), incluyendo preponderantemente otras que impulsan los gobiernos estatales con sus propios recursos y que en algunos casos llegan a ser bastante significativas. En la revisión y consultas que se hicieron como parte de este Estudio se encontró que la mayoría de los programas -y quizá este problema es mayor en la operación en concurrencia- se ejecutan por inercia y atendiendo la solamente la demanda de la población y productores.

⁴⁵ Bajo esta nueva modalidad el encargado y responsable de asignar los recursos es exclusivamente el Gobierno Estatal.

⁴⁶ Lo que llama la atención es que en algunos estados (por ejemplo en el Estado de México), se ha llegado a una situación de *facto* en la que cada nivel de gobierno sigue "sus" prioridades al momento de decidir dónde ejercer el presupuesto.

A nivel normativo, se establece con mucha claridad que la operación en concurrencia debe considerar las prioridades surgidas en los ejercicios de planeación (que se deben hacer entre la SAGARPA y los Gobiernos estatales, los cuales se llevaron a cabo en 2010 y 2011 coordinados por la Subsecretaría de Agronegocios), también contempla el uso de las tipologías de productores y la regionalización. Sin embargo, en la práctica si bien los programas y la asignación de los recursos se orienta por algunas líneas de planeación (quizá bastante generales) incluidas en los planes estatales –o sectoriales- de los gobiernos estatales o en propuestas de los sistemas producto y algunas organizaciones rurales, aun no se logra realizar una planeación basada en diagnósticos específicos y puntuales, que permita hacer una planeación estratégica de la intervención gubernamental con un horizonte claro en el tiempo y con una estrategia de focalización que permita generar mayores impactos del recurso invertido. Esto último es lo que debería soportar las asignaciones de recursos establecidas en los convenios y anexos de ejecución, y dichos documentos quizá deberían dar mayor margen de adaptación para reconocer las especificidades y prioridades de cada estado; al respecto en algunos estados se califican como instrumentos genéricos de aplicación nacional que son bastante rígidos.

En ese marco, se debe profundizar la aplicación de la GpR, PbR y SED en los ámbitos estatales. SAGARPA ha tenido avances en ese sentido al impulsar las MIR de los programas en concurrencia con el fin de alinear los objetivos y prioridades nacionales y las los gobiernos estatales. Asimismo complementando este esquema se debería fortalecer fuertemente un método de seguimiento y monitoreo riguroso a la ejecución de los recursos para evitar la discrecionalidad y opacidad en el ejercicio de los mismos.

Sin embargo, todos estos arreglos en los procesos de planeación y de operación deben enmarcarse siempre en la construcción de un nuevo pacto de federalismo cooperativo con una clara orientación hacia la descentralización de las decisiones y los recursos y un decidido sentido de corresponsabilidad entre los órdenes de gobierno, que ponga en el centro de la gestión pública la transparencia, la rendición de cuentas y la búsqueda constante del desarrollo con el recurso público.

4.4. Vinculación con la Cámara de Diputados

En los últimos años con la transición de gobierno (iniciada en el año 2000) y el reacomodo de las fuerza políticas y partidistas en los diferentes espacios de poder, la Cámara de Diputados Federal (que es la que aprueba el PEF) ha tenido un gran protagonismo en la definición de las políticas y programas rurales y en la asignación de los recursos al sector.

Si bien en términos presupuestales la Cámara ha beneficiado constantemente al sector, en ocasiones su intervención puede contravenir las orientaciones y prioridades definidas en la política y la planeación de la SAGARPA, al establecer ciertas definiciones sobre programas, componentes de apoyo o al reasignar o asignar recursos (a veces con

tendencia inercial o por demandas-presiones de determinados grupos)⁴⁷. Lo cual evidencia la necesidad de fortalecer la interlocución, el diálogo y la negociación con este actor clave en el proceso de definición de políticas y asignación de recursos.

Con este actor, se deben debatir los temas de fondo y acordar orientaciones generales que den certidumbre a las políticas y programas en el mediano plazo. La Cámara es un espacio privilegiado de concertación, consulta y de atención a las múltiples demandas de organizaciones sociales, privadas y civiles vinculadas con el medio rural, y además en éste se encuentran presentes las visiones de los diversos grupos de representantes. Asimismo, mucho de la coordinación inter-sectorial podría lograrse si desde ese espacio se contribuye a dinamizar la acción de cada Secretaría en torno a la CIDRS y el PEC. Esto no significa que actualmente no se den estos procesos de diálogo y concertación, más bien se propone fortalecerlos.

A nivel del Decreto del PEF, en el que se definen las asignaciones de presupuestos a los distintos programas, componentes y estados, se establecen varios lineamientos orientados a promover verdaderos ejercicios de planeación. Por ejemplo para la operación en concurrencia se especifica claramente que se debe llevar a cabo la planeación (SAGARPA-Gobiernos estatales), que se deben hacer y utilizar los estudios de estratificación y también que se debe trabajar en la alineación de prioridades nacionales-estatales y en el diseño y aplicación de las MIR. También se establece la necesidad de considerar las opiniones y propuestas de los consejos de desarrollo rural sustentable (en sus diferentes niveles) y de los sistemas producto, así como instrumentar las acciones convergentes a través del PEC. Mucho de esto no ocurre en la práctica o tiende a realizarse para el cumplimiento de la formalidad, pero son temas que podrían también tratarse en una relación provechosa y de retroalimentación con la Cámara de Diputados y el Congreso en general.

De ese modo, se reitera la necesidad de mantener un diálogo continuo al más alto nivel con el Congreso para convenir, concertar y negociar las asignaciones presupuestales a los programas operativos, en función de las prioridades definidas en la planeación. Aunque también se debería ampliar ese diálogo, en términos técnicos y presupuestales, a la SHCP que juega un papel fundamental en nombre del Ejecutivo Federal en las negociaciones globales de los presupuestos anuales.

4.5. Vinculación con actores sociales y privados (Comités Sistema Producto)

La LDRS establece que en el CMDRS, como instancia consultiva, deben estar, entre otros, los representantes de organizaciones nacionales del sector social y del sector

⁴⁷ Recientemente SAGARPA proponía eliminar los subsidios a combustibles (en la propuesta que hace de PEF el Ejecutivo Federal al Congreso), pero en el proceso de revisión y negociación en la Cámara se rescató dicho apoyo.

privado, así como de los CSP nacionales. De ese modo, actualmente forman parte de dicho Consejo 58 CSP tanto agrícolas, pecuarios como acuícolas y pesqueros, 37 organizaciones del sector social y 17 del sector privado.⁴⁸

Los CSP, de acuerdo con la LDRS, constituyen *mecanismos de planeación, comunicación y concertación permanente entre los actores económicos que forman parte de las cadenas productivas*. Un Comité se forma por los representantes de los diversos eslabones de la cadena, como el de provisión de insumos, producción, industrialización y comercialización y además participan las instituciones de gobierno y demás agentes que proveen sobre todo los servicios de apoyo. Los CSP buscan sobre todo elevar la competitividad de las cadenas, reconociendo que hoy en día dicha competitividad se logra siempre y cuando todos los eslabones trabajen coordinadamente en la misma dirección.

A la fecha se han constituido 39 comités nacionales de sistemas producto agrícolas, 9 pecuarios y 11 acuícolas y pesqueros, que en total suman 59, los cuales casi en su totalidad participan en el CMDRS. A nivel estatal hay 248 agrícolas, 140 pecuarios y 68 acuícolas y pesqueros, que en conjunto suman más de 450.

Esta línea de conformación y operatividad de los CSP, es de los lineamientos de la LDRS que más se ha llevado a la práctica, sobre todo porque ha sido de responsabilidad exclusiva de la SAGARPA, y porque ésta creó para ello un conjunto de incentivos que han influido notablemente en la funcionalidad de estas figuras organizativas, que además tienen una orientación más económico productiva, en comparación con las organizaciones tradicionales del sector.

Contar con comités operando implica tener reunidos en un mismo espacio a los actores clave de la cadena productiva para tener un diagnóstico y definir un conjunto de acciones en beneficio del desarrollo de la misma. Para ello se han elaborado un sinnúmero de planes rectores (uno por cada comité) en los que además de mostrarse un diagnóstico de la cadena se establece un marco estratégico con la visión, misión, objetivos, estrategia, líneas de acción y proyectos del sistema producto. Estos planes rectores han mejorado en cuanto a su calidad y cada vez se utilizan más para la toma de decisiones tanto al interior de los comités como por las instancias de gobierno; de hecho actualmente uno de los criterios de prioridad en varios programas y componentes de SAGARPA es que el proyecto o acción solicitada sea parte de las acciones validadas en los planes rectores.

Además de la planeación, muchos comités han tenido logros importantes derivados de gestiones con diversas instituciones, y obviamente con la SAGARPA. Por ejemplo, en los temas de promoción y fomento al consumo la gran mayoría ha desplegado campañas y estrategias de difusión, también se han trabajado los temas de sanidad e inocuidad, en coordinación con los comités de sanidad. En otros casos se han logrado establecer proyectos de agregación de valor y comercialización, equipamiento y tecnificación en

⁴⁸ En el siguiente link se pueden observar a detalle las organizaciones y sistemas producto que se integran al CMDRS: <http://www.cmdrs.gob.mx/prev/agenda/integrantes.htm>.

unidades de producción y la formación de figuras empresariales como empresas integradoras, centros de servicios empresariales, entidades financieras, entre otras.

Dentro de los retos más importantes que enfrentan estas figuras son: lograr una mayor representatividad tanto de los eslabones de la cadena como al interior de cada eslabón, especialmente en el eslabón de los productores. Esto porque en algunos comités sólo participa una reducida proporción del total de productores de la cadena y no se han generado estrategias para una mayor incorporación, lo que debilita la legitimidad de estas figuras ante las mismas instancias de gobierno. Ligado con ello también se debe continuar fortaleciendo la profesionalización de esas figuras, al igual que su organización interna para promover la democracia, la gestión orientada a resultados y la transparencia.

Además, a futuro deberá revisarse la pertinencia de la figura en ciertas cadenas. Quizá SAGARPA masificó la estrategia y por tanto indujo a que muchas cadenas se organizaran más por los incentivos gubernamentales que por estar sensibilizados de la importancia de contar con un comité del sistema producto. Asimismo, dado que comienzan a tener injerencia en la asignación de recursos públicos, habrá que priorizar cuáles de todos son los de interés nacional y estratégicos para el país. Al respecto la LDRS define como estratégicos para el país 11 rubros productivos: maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo, café, caña de azúcar, leche, huevo, carne y pescado.

Asimismo, se requiere lograr una mayor vinculación del plan rector con la planeación que orienta los programas presupuestales y adoptar en la metodología y seguimiento de planes rectores el enfoque GpR. Es necesario también en lo general, mejorar la calidad de los planes rectores para que sean documentos útiles y promover la articulación de esos sistemas producto con otras instituciones que inciden en la competitividad, especialmente con los comités de sanidad vegetal y acuícola y salud animal en los estados.

5. La planeación dentro de SAGARPA en el ciclo de la política pública.

En este apartado se analiza lo que sucede en torno al proceso de planeación al interior de la SAGARPA, especificando las principales etapas que integran dicha función y los actores institucionales participantes. Con ese fin se analiza la planeación, que comienza con el proceso de definición de objetivos, se continúa con la programación, presupuestación, ejecución-ejercicio y se termina con el seguimiento y evaluación. Específicamente, interesa ver en qué medida la ejecución de los programas está realmente sustentada en un proceso sistemático de planeación y si existen mecanismos de seguimiento y control para valorar los avances en el logro de metas y objetivos. Asimismo, se examina de qué manera la evaluación de las políticas y programas está retroalimentando el diseño y la planeación de los mismos y, sobre todo, si está incidiendo en la programación y asignación de los recursos públicos.

5.1. Proceso de planeación

La SAGARPA ha experimentado a través de los años importantes cambios en el estatus y conformación del área que ostenta la función de planeación. Hasta el año 2000 existió dentro de la estructura formal de la secretaría una Subsecretaría de Planeación, que se encargaba de realizar diagnósticos como punto de partida para los diferentes ejercicios de planeación y en general, de orientar cualquier trabajo en ese sentido. Sin embargo, en el cambio de administración de ese año desapareció dicha instancia ocasionando una baja sensible en las tareas de ese tema a tal punto que es posible afirmar que dañó sensiblemente el proceso institucionalizado de planeación dentro de la Secretaría.

En efecto, la planeación es una actividad que ha venido a menos en el ámbito organizacional de la SAGARPA, ya que no existe un área con los suficientes recursos organizacionales para llevarla a cabo efectivamente. La Secretaría funciona a través de áreas “estancas” con diferentes grados de incomunicación entre ellas y que atienden, normalmente por separado, las distintas agendas de planeación creadas por la normatividad. De esta forma, la Subsecretaría de Desarrollo Rural es la encargada de darle seguimiento al PEC, la dirección en el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable recae en la Coordinación General de Enlace Sectorial, la Coordinación de Asesores se encarga de los temas del PND, la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad se encarga de llevar a cabo diagnósticos sobre el sector y el área de Delegaciones tiene como responsabilidad la relación con los estados. Ante esta situación, es difícil que un área de planeación pueda conducir, participar o acompañar los ejercicios de planeación de la SAGARPA los cuales terminan efectuándose con propósitos diferentes.

Al presente, no existe un interlocutor central que promueva un proceso de planeación sistemático y global acorde con la misión institucional de esa secretaría y lo que se observa son esfuerzos y acciones aisladas, de actores que se encuentran en las áreas responsables de los programas presupuestarios. En ese sentido, diferentes instancias han tenido que llevar a cabo actividades mínimas y fragmentarias para programar sus actividades sobre todo en lo referente a sus necesidades operativas anuales con metas cómodas a corto plazo (“organizar la operación”) sin llevar a cabo ejercicios serios con una visión de mediano y largo plazos⁴⁹.

En otro orden de cosas, también hacen falta diagnósticos en temas específicos con relieve estratégico, por ejemplo, tecnificación del riego, agricultura protegida, recuperación de suelos, cambio climático, reconversión productiva y financiamiento.

⁴⁹ Además, la Secretaría de Hacienda utiliza el presupuesto del sector como elemento de negociación de la propuesta de presupuesto, ya que se asume que la Cámara de Diputados de todas maneras elevará las asignaciones de gasto a la mayoría de los componentes del presupuesto del sector.

En este marco, no se visualiza tampoco un proceso de integración y armonización de la planeación sub sectorial o temática, por lo que esa función se reduce a la concentración formal de información que es requerida para reportar avances del PS y el PND. Aunado a esto la mayoría de los programas y acciones presupuestarias, que son las que se concretan en el día a día, tienen sólo como referente orientador al PS y no a planes de desarrollo sub-sectoriales, intermedios o temáticos que den mayor rumbo a la acción cotidiana. Por otro lado, se ha informado que hay funciones de planeación al interior de las áreas sustantivas o responsables de programas como la de ganadería, CONAPESCA y SENASICA, pero no existe una instancia globalizadora que coordine los diferentes esfuerzos. En efecto, se requiere de otra unidad que cuente con una visión estratégica que oriente los objetivos y metas establecidas y de igual forma su responsabilidad sea la de vincular y ajustar los diferentes ejercicios de planeación de la SAGARPA.

Un caso especial lo constituye el trabajo de SENASICA en materia de sanidad ya que se trata del impulso de un bien público puro y transversal. Los servicios que diseña y opera esta organización son totalmente diferentes a los otros apoyos orientados a transferencias o a la adquisición de bienes privados.

SENASICA cuenta con una planeación y sistema de seguimiento (tablero de control) en donde se va observando el avance de objetivos y metas que se definen internamente con el apoyo de las áreas responsables de programas o campañas. Todo esto es posible alimentarlo a un sistema en línea. Además se capacita a los funcionarios en el tema de planeación estratégica. Por su parte, los Comités de Sanidad (especialmente los de sanidad vegetal y salud animal) han ido avanzando en su profesionalización aunque todavía quedan importantes retos para mejorar su calidad en la planeación y programación (además es una de sus principales funciones); el reto aun es más grande en el área de la sanidad acuícola que recientemente se incorporó a SENASICA.

La actividad de sanidad requiere de una planeación muy clara para llevar a cabo sus acciones pero normalmente son considerados meros componentes de un programa de SAGARPA por lo que sus dirigentes expresan la necesidad de que se manejen como una acción aparte, única. Esta situación ha provocado que los programas o acciones de SENASICA siempre sean forzados para incorporarse dentro de los programas de SAGARPA.

Actualmente se está llevando a cabo un proceso de consolidación de una base de datos con todos los padrones que emplea la SAGARPA para operar sus diversos programas (PROCAMPO, Tecnificación del Riego, Diesel Agropecuario, Padrón Cafetalero, PROMAF, etc.). Esta información consolidada sería una poderosa herramienta para la planeación, desgraciadamente, no es un esfuerzo institucional por lo que su resultado final es incierto. No obstante, es necesario resaltar la importancia de llevar a cabo esfuerzos similares para contar con información de carácter estratégico para la toma de decisiones. En este caso, la sistematización de los padrones de beneficiarios de todos los

programas ayudaría a romper la dinámica de trabajo independiente y con poca comunicación entre áreas responsables, como hasta ahora ha sucedido en la Secretaría. Sobre este punto en el reciente Reglamento Interno de la SAGARPA presenta un avance cuando al crear la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones, la cual se encargará de supervisar y administrar los padrones que se utilicen en los programas de la Subsecretaría de Agricultura y coordinar el desarrollo y el uso de los mismos, entre otras actividades. Desde luego este esfuerzo debería abarcar a todas las áreas de la Secretaría.

En el Reglamento Interno de fecha 25 de abril de 2012, se observa la existencia de una Dirección General de Planeación y Evaluación perteneciente a la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad. Formalmente, sus funciones más importantes se centran en proponer modificaciones a las estrategias, programas, proyectos y acciones para el fomento productivo del sector y el desarrollo y coordinación de la actividad de planeación y evaluación de los programas y acciones a cargo de la Secretaría. De igual forma, atiende tareas de coordinación con las entidades federativas para realizar y fomentar la planeación prospectiva y participativa en dichas entidades. Y una de ellas, muy importante, es la de generar mecanismos de información, seguimiento y evaluación de políticas y programas a cargo de la SAGARPA y de las entidades paraestatales sectorizadas.

La primera observación tiene que ver con la localización estructural de esta Dirección General ya que resulta poco claro que dependa de la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad cuyo nombre y funciones operativas no otorgan un marco idóneo para resaltar la importancia de un área con las características y tareas de esta unidad. Se requiere una mayor relevancia y claridad en la ubicación del área que tendrá a su cargo la coordinación e impulso de las diferentes agendas de planeación de la SAGARPA. Esto será una base muy importante en la interlocución que tendrá que establecer con los diferentes actores institucionales internos y externos relacionados con su labor.

Es claro que el reglamento vigente pretende otorgar amplias capacidades al área de planeación y evaluación existente, la cual debe involucrarse en los diferentes ejercicios de planeación de la Secretaría con una visión integral, coordinadora y vinculante. Incluso se espera que su área de influencia abarque hasta las relaciones con las entidades federativas a través de asesorías y promoción de ejercicios de prospectiva. No obstante esta intención, lo que se tiene en realidad es un área reducida en personal y capacidad de acción, que además se encuentra muy acotada con relación a las aspiraciones señaladas en el reglamento citado. Su personal es escaso (diez personas) y se enfrenta a una dinámica interna que no le permite posicionarse con el liderazgo necesario ni con la influencia suficiente para crear impactos importantes tanto al interior de la SAGARPA como en los estados.

Esto último cobra gran relevancia en un nuevo contexto en el que los gobiernos estatales son los ejecutores directos del Programa de Acciones en Concurrencia. Con ello, es

fundamental su inclusión en los sistemas de planeación formales para evitar que marchen cada uno por su cuenta y se desvanezca cualquier tentativa de unificar acciones con visión estratégica. Es muy importante fortalecer los mecanismos de seguimiento, control y evaluación dirigidos hacia estos actores a partir del fortalecimiento de esta área de planeación.

De acuerdo con lo observado, las acciones de la Dirección General de Planeación y Evaluación se centran fundamentalmente en la agenda de evaluación, por constituir esta el núcleo fuerte de conocimientos y experiencia entre su personal. Aunque esta área se integra con una Dirección General Adjunta de Evaluación y otra de igual nivel de Planeación, su capacidad organizacional no es similar y la función de planeación se encuentra apenas en desarrollo. Esta situación provoca que esta unidad en su conjunto se encuentre muy ligada con la agenda de la SHCP y funcione más en los tiempos y metas requeridas por dicha secretaría y no se integre y responda plenamente a las necesidades de la SAGARPA.

De esta manera, se puede concluir que es necesaria un área fuerte que se encargue de la planeación macro en la Secretaría y oriente el trabajo de otras unidades con objetivos, metas y procedimientos claros. Esta instancia llevaría a cabo funciones de planeación estratégica de manera sistemática y empleando los mejores criterios técnicos y metodológicos. Se recomienda que esta unidad se integre a nivel de subsecretaría y reporte directamente a la oficina del Secretario (o bien se vincule al Grupo Interno de Dirección) con lo que obtendría un real poder jerárquico para dialogar de manera constructiva con los diferentes actores institucionales internos y externos a la SAGARPA. Por otro lado, sería conveniente asegurar que se encuentre libre de trabajo operativo con el propósito de que mantenga una visión de largo plazo. Bajo este esquema es previsible que dicha área obtenga los recursos organizacionales y conocimientos suficientes para intervenir positivamente en el proceso de planeación en todos los niveles al mismo tiempo que preserve su congruencia interna y externa. El reglamento interno actual ha identificado acertadamente sus funciones precisas asignadas a la Dirección General de Planeación y Evaluación.

5.2. Implementación de la Gestión para Resultados en SAGARPA

Ya se ha comentado en el apartado 3.3 de este informe el diseño y los principales propósitos que sigue la estrategia de GpR. Es de esperarse, dada la amplitud de su aplicación, que esta iniciativa de gestión tenga formas distintas de expresarse en los diferentes organismos incluyendo por supuesto, la SAGARPA.

De manera global existe coincidencia entre los diversos actores entrevistados, especialmente los mandos medios, como directores generales y de área, que el modelo de GpR ha mostrado ciertos avances dentro de SAGARPA conforme el plan que fue diseñado para su implementación.

- Se ha difundido los contenidos y metodologías de esta estrategia entre los cuadros de funcionarios en toda la SAGARPA.
- Se ha conformado un grupo de funcionarios dentro de la Secretaría que dirige la implementación de las líneas principales de esta iniciativa. Dicho grupo se ha vinculado con la gestión de los programas y acciones presupuestales y se encuentra capacitado para orientar su quehacer cotidiano a la obtención de resultados.
- Se han establecido programas de capacitación y sensibilización sobre los métodos y resultados esperados.
- Se han implementado las acciones que afectan los programas, como la determinación de indicadores y la construcción de matrices de indicadores de resultados de acuerdo con la metodología de marco lógico.
- Se han instaurado sistemas a través de los cuales se llevan a cabo el seguimiento de esta estrategia.
- Los reportes y valoraciones que se generan sobre el desempeño de los programas de la SAGARPA, se incorporan con todo lo que hace la SHCP a los programas presupuestarios.

Se reconoce que el diseño de los programas actuales de SAGARPA y la alineación de los mismos con los objetivos nacionales y sectoriales ha mejorado sobre todo porque se contó con herramientas metodológicas, como Marco Lógico y MIR, que han servido para conceptualizar y definir los programas. Aunque en SAGARPA con la excesiva compactación de los programas en apenas cinco (más los proyectos transversales) el diseño de los programas sigue siendo mejorable porque se mezclaron dentro de uno mismo componentes muy diversos.

En lo global, la GpR enfrenta bastantes retos. El primero de ellos es que este nuevo modelo de gestión supere su condición de mandato de ley y se convierta en una estrategia “viva” que genere sus propios procesos y rutinas y que, sobre todo, impacte de manera real la operación de los programas presupuestarios de la Secretaría. No es raro que cualquier iniciativa de reforma esté en riesgo de diluirse y convertirse en un conjunto de requisitos y trámites que nada signifiquen en el marco operativo de la organización, mismo que por lo general resulta muy resistente a los cambios. El trabajo de campo arrojó evidencias de que se han llevado a cabo mejoras aisladas en el tema de planeación de la SAGARPA tendientes al exclusivo cumplimiento de la norma o del requisito sin que se corresponda con un verdadero compromiso institucional para llevar a cabo cambios sustanciales. Las MIR no están orientando las decisiones, ni vinculándose con la operación y PS. El SED requiere lograr un mayor uso de las evaluaciones, ya que sistema no ha podido convertirse plenamente en un orientador de la actividad de la Secretaría.

Es imprescindible que las MIR diseñadas para los programas presupuestarios se empleen como instrumentos que coadyuven a la planeación. Sin embargo, no hay evidencia de que exista coordinación entre las altas direcciones de la SAGARPA y la SHCP que permita, en un sentido de “arriba hacia abajo”, mejorar el proceso de rendición de cuentas y crear

incentivos para efectuar cambios en todos los niveles de la estructura de la SAGARPA. Por ejemplo, el Secretario de Hacienda debería pedir a su equivalente de la SAGARPA información relacionada con la medición de sus resultados y alinearlos con los grandes objetivos y metas nacionales para conocer los impactos reales.

En el caso de esta secretaría, el modelo basado en resultados dota de herramientas para evaluar el desempeño de los programas a través de los indicadores que integran la MIR. Sin embargo, su implementación representa esfuerzos aislados que han permeado más en los niveles de funcionarios operativos (en donde ha proliferado la capacitación) pero no en los funcionarios directivos que exhiben ignorancia sobre las características y propósitos del modelo y cuya alta movilidad abonan a esta situación.

Para que este modelo de GpR funcione plenamente, es necesaria la existencia de la voluntad política al más alto nivel jerárquico que pueda sustentar su implementación exitosa en el ámbito interno de la organización. Si se visualizan estas reformas como sobrepuestas o impulsadas desde fuera de la propia SAGARPA se correrá el riesgo de generar conductas de resistencia al cambio y se promoverá la simulación en el cumplimiento de los acuerdos.

Esta iniciativa significa un cambio importante en las rutinas y procesos de la Secretaría que debe conducirse a través de un programa preciso de ajustes y modificaciones. Adicionalmente, es necesario un cuerpo de funcionarios sensibilizados y capacitados que conduzca el proceso con metas claras por periodo de tiempo.

De la misma manera, como lo han advertido estudios recientes⁵⁰, para que una estrategia de GpR y más precisamente un PbR rinda frutos, es fundamental contar con el acuerdo del Congreso, en este caso con la Cámara de Diputados, como un aliado estratégico en la implantación de las reformas necesarias. Es preciso que esta instancia comprenda y entienda la importancia de impulsar este nuevo modelo de gestión pública ya que es la encargada de la asignación presupuestal y sus decisiones determinan las prioridades y montos de recursos públicos a entregar a los distintos programas de gobierno.

Al respecto, todavía no se puede decir que el desempeño de los programas y el resultado de las evaluaciones, en lo general, incidan en las asignaciones presupuestales. Algunos de los actores entrevistados consideran que en los últimos años, el presupuesto correspondiente a los programas de la SAGARPA se ha asignado con criterios distintos a los que promueve el modelo de GpR, con ello se ha ignorado los resultados e indicadores diseñados para medir el desempeño de cada programa. Por ejemplo, la Secretaría propuso hacer dos ejercicios fiscales, eliminar los subsidios a los combustibles y el Congreso los rescató en la propuesta final del PEF.

⁵⁰ Banco Interamericano de Desarrollo, 2012. El presupuesto por resultados en América Latina: condiciones para su implementación y desarrollo

El otro tema tiene que ver con lograr que la evaluación realmente sirva para reorientar los programas, tanto en su diseño como en su implementación. Y aquí se considera que los avances han sido importantes, pero aún falta que los funcionarios adopten esta práctica de gestión como parte de la cultura institucional.

Se considera que quizá la introducción del modelo de gestión tendría que haber sido más gradual y la posición de la SHCP más flexible con el fin de dar mayor participación a la dinámica, intereses y propuestas de las demás secretarías de estado. Por ejemplo, que se hubiera privilegiado la capacitación de funcionarios y la adaptación de las estructuras a las nuevas formas de trabajo antes de aprobar las MIR. En ocasiones parece que la GpR se impulsa más por el interés y objetivos específicos de la SHCP y que por el beneficio directo que puede generar. Adicionalmente existen opiniones de que se trata de una visión aislada de las distintas acciones, que se han duplicado funciones y recursos y que por lo tanto no es probable que continúe vigente el modelo de evaluación del desempeño por la falta de impactos y resultados.

Pero también es necesario tener presentes las limitaciones del modelo de evaluación basado en las matrices ya que éste solo valora el desempeño de los programas por separado y no ofrece elementos para evaluar las políticas públicas o la acción integral de las Secretarías, y menos del PND. La evaluación es parte del modelo, pero la unidad de análisis son programas presupuestales y no políticas. La suma de las valoraciones individuales de programas presupuestales no constituye un buen criterio para determinar el desempeño de la SAGARPA.

Otro aspecto a destacar es que el modelo de GpR no se ha aplicado cabalmente en algunas áreas que, por la naturaleza de su trabajo, no coinciden plenamente con los requisitos demandados. De esta manera, en SENASICA, se ha reportado que aun cuando es complicado cuadrar o embonar sus acciones a los formatos y contenidos solicitados por SHCP y la misma SAGARPA para el PS, se ha hecho un esfuerzo y se definieron indicadores en la MIR, que sin embargo apenas captan lo que se hace con el 25% de los recursos de SENASICA.

De igual manera, en el área relacionada a eventualidades y desastres climáticos se acepta que la GpR se ha convertido en un trámite más dentro de la operativa de la Secretaría ya que no se conocen los indicadores que corresponden ni tampoco afecta el trabajo diario. Se concluye que no es posible aplicar la metodología del modelo de resultados en un área que se encarga de eventualidades ya que no es determinar los desastres naturales que se experimentarán ni cuántos de ellos van a aparecer en el año. Como tampoco es posible exigir a un área de SAGARPA que cumpla con el total de desastres pronosticados.

Cuadro 6. Evolución de los programas de SAGARPA

Programas a cargo de SAGARPA (Histórico)					
Hasta 2007	2008	2009	2010	2011	2012
<p>Entre los programas a cargo de la SAGARPA se encontraban:</p> <p>Promaf Maíz Promaf Frijol Estímulos a la Producción Apícola Fondo de Apoyo a la Competitividad Plan Emergente en Competitividad para la Producción de Maíz, Frijol, Leche Apoyo a la Competitividad de Hule, Agave Mezcalero, Agave Tequilero, Cebada, Cítricos, Sorgo, Trigo, Arroz, Café, Caña de Azúcar Inpesca Dar Continuidad a los Apoyos al Sector Pesquero. 1_/</p> <p>Programas Pesqueros Inspección y Vigilancia Pesquera Programa Especial de Seguridad Alimentaria (Pesa) para los Estados del Sur (Guerrero, Oaxaca Y Chiapas) Atención A Productores de Café, Caña de Azúcar, Frijol Reconversión Productiva (Fomagro) Fondo Adeudos con CFE Programa Diesel Agropecuario, Pesquero Y Acuicola Programa Normal Adeudos Ciclo P-V, O-I 2006 Rastros Tif Res Rastros Tif Cerdo Rastros Tif Corderos Rastros Tif Caprinos Programa Normal de Sanidades Programas Emergentes de Sanidades Otros Programas (Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Desarrollo Rural) Otros Subsidios (Cotecoca, Convenio Sagarpa-Conacyt, Abeja Africana Y Varroasis)</p>	<p>I. Programa para la adquisición de Activos Productivos</p> <p>II. Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)</p> <p>III. Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural</p> <p>IV. Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria</p> <p>V. Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios)</p> <p>VI. Programa de Soporte</p> <p>VII. Programa de Atención a Contingencias Climatológicas</p> <p>VIII. Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural (Fomento a la Organización Rural)</p>	<p>I. Programa para la adquisición de Activos Productivos con 4 componentes.</p> <p>II. Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO para Vivir Mejor).</p> <p>III. Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER) con 2 componentes.</p> <p>IV. Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria con 5 componentes.</p> <p>V. Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios) con 2 componentes.</p> <p>VI. Programa de Soporte con 6 componentes.</p> <p>VII. Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC)</p> <p>VIII. Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate) con 2 componentes.</p>	<p>I. Programa para la adquisición de Activos Productivos con 4 componentes.</p> <p>II. Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO para Vivir Mejor).</p> <p>III. Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER) con 2 componentes.</p> <p>IV. Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria con 5 componentes.</p> <p>V. Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios) con 2 componentes.</p> <p>VI. Programa de Soporte con 8 componentes.</p> <p>VII. Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC)</p> <p>VIII. Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate) con 2 componentes.</p>	<p>I. Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura con 7 componentes.</p> <p>II. Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario PROCAMPO Para Vivir Mejor con 5 componentes.</p> <p>III. Programa de Prevención y Manejo de Riesgos con 5 componentes.</p> <p>IV. Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural con 3 componentes.</p> <p>V. Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales con 7 componentes.</p> <p>VI. Proyectos Transversales con 6 componentes.</p>	<p>I. Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura con 9 componentes.</p> <p>II. Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario PROCAMPO Para Vivir Mejor con 5 componentes.</p> <p>III. Programa de Prevención y Manejo de Riesgos, con 5 componentes.</p> <p>IV. Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural, con 3 componentes.</p> <p>V. Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales, 7 componentes.</p> <p>VI. Programa de Acciones en Concurrencia con las Entidades Federativas en Materia de Inversión, Sustentabilidad y Desarrollo de Capacidades</p> <p>VII. Proyectos estratégicos con 4 componentes.</p>

Fuente: Elaboración propia

5.3. Estructura programática en la SAGARPA

Una de las primeras actividades relacionadas con el diseño e instrumentación de la política pública impulsada desde la SAGARPA tiene que ver con la definición de la estructura programática; sin embargo antes es importante identificar la orientación general de la política y el “paraguas” de referencia para dicha estructura.

Al respecto, se encuentra que la intervención actual no está plenamente definida; ya que ésta parece oscilar entre una orientación de fomento productivo con otra de carácter social y de lucha contra la pobreza. En este sentido, algunos funcionarios han opinado, por ejemplo, que PROCAMPO debería pertenecer a la Secretaría de Desarrollo Social al ser un programa de corte asistencialista, aunque dicho programa haya sido catalogado por el Coneval como regresivo⁵¹.

Ante esto, incluso, se ha producido una discusión al interior de la secretaría sobre dónde debiera colocarse a SAGARPA en el espectro de la política nacional. Sin embargo, como se menciona en la sección anterior, mucha de la orientación hacia lo social se debe a la injerencia de la Cámara de Diputados en la confección de los programas de la Secretaría, pero también a lo especificado en la LDRS que dicta cómo debe orientarse la política para el desarrollo en el campo y que no hace distinción en atender a toda la población del medio rural y no solamente a los productores con determinadas características de desarrollo.

En efecto, es necesario apuntar que la misión institucional de SAGARPA está fuertemente determinada por su marco normativo. En este sentido, la LDRS define ampliamente cuál debería ser el sesgo de la política de desarrollo relacionado con los problemas del campo y cuál el énfasis a otorgar en la oferta programática de las secretarías involucradas. En dicha Ley se destaca el impulso de un proceso de transformación social y económica que conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo incluida la no agrícola. Igualmente, señala la necesidad de promover la coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, además de impulsar políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país.⁵²

Es en este marco de intervención donde se inserta la estructura programática, la cual sufrió un cambio radical a inicios del año 2008 cuando se compactó la oferta de programas de 50 a menos de diez. Actualmente, se mantienen vigentes solamente cinco

⁵¹ Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Primera edición, marzo de 2011. pag. 113

⁵² LDRS, art. 4 y 5.

programas además de un conjunto único de proyectos transversales y el programa de acciones concurrentes. La agregación de programas y fusión de componentes se llevó a cabo mediante decisiones del Grupo Interno de Dirección⁵³ y con poca participación de los directivos de nivel intermedio. En esa instancia se decidió sobre la compactación de programas, su eliminación o adición para luego instruir a las direcciones de área, la elaboración de las reglas de operación correspondientes. Se supone que todos estos programas presupuestarios a los que la SHCP da especial seguimiento a través de las MIR son los que se derivan naturalmente de las líneas de acción establecidas en el PS.

Varios funcionarios afirmaron que, en el proceso de compactación, no se siguió un método muy sistemático que valorara la naturaleza de cada programa, sus componentes y los propósitos perseguidos. Con ello, se abusó de la simplificación y se provocó que se incorporaran en un mismo programa componentes heterogéneos cuya relación entre sí resultaba muy frágil (por ejemplo el componente de diesel agropecuario está dentro de PROCAMPO). Esto dificultó la generación de las MIR correspondientes y mezcló formas de intervención de carácter distinto. Además, se mezclaron poblaciones objetivo y actividades o tipos de apoyo poco comprobables. De hecho, se acepta que esa compactación se hizo sin considerar a las áreas operativas vinculadas directamente con la gestión de los programas presupuestarios y sin tener conocimiento pleno de sus estrategias y propuestas.

En esta etapa, también las ROP han quedado demasiado simplificadas en contenido, al grado que, para varios actores, han perdido capacidad rectora y no establecen claramente cómo llevar a cabo la operación lo que ha obligado a generar manuales o guías anexas para orientar los procesos operativos. No obstante es necesario aceptar que el contar con una versión única de ROP, ha hecho posible transmitir de mejor manera los contenidos de los programas a los productores interesados.

Otro reto que está presente en esta parte del diseño o ajuste de la estructura programática es contar con información derivada de diagnósticos y planes que permitan tener un diseño más consistente, con definiciones claras y bien identificadas de los problemas, alternativas de solución, poblaciones objetivo, etc.⁵⁴

En los últimos años, se ha buscado imprimir a SAGARPA una orientación de fomento y se han planteado tipos de apoyo que no van o no pueden ir dirigidos al sector más rezagado porque requieren aportación y van dirigidos a productores con cierto nivel tecnológico, es decir constituyen líneas de trabajo en las que se apoya a productores con mayores

⁵³ El Grupo Interno de Dirección se integra por el Secretario, quien lo preside, los Subsecretarios, el Oficial Mayor, el Abogado General y Coordinadores Generales, así como los demás servidores públicos que determine el propio Secretario, quien además podrá invitar a cualquier persona que considere deba participar de acuerdo con la materia que se discuta

⁵⁴ Al parecer dentro de SAGARPA este tema mejorará bastante porque ya cuentan con un diagnóstico sectorial con mayor información para diseñar y focalizar mejor su oferta de programas. Dicho Diagnóstico se construyó en el marco de la cooperación técnica de la FAO con la SAGARPA y utiliza en buena medida la información generada en la Línea de Base 2008.

capacidades productivas y vinculadas al mercado (estratos 3 al 5)⁵⁵, considerando que cuentan con posibilidades para desarrollar proyectos productivos exitosos y perdurables. De igual forma se ha privilegiado la relación con los gobiernos estatales, aunque no se ha logrado involucrar a éstos para que promuevan acciones que desarrollen en coordinación –y bajo el liderazgo- del nivel municipal y distrital. Se ha abandonado el apoyo a la política de desarrollo rural que en años pasados acaparó gran cantidad de recursos públicos.

Es importante mencionar que la estrategia de la política y su oferta programática pierden consistencia cuando no hay definiciones claras sobre los propósitos y medios propuestos. Además, esto reduce la efectividad de las medidas para crear esquemas de apoyo mixtos o impulsar acuerdos intersecretariales que cumplan cabalmente con lo dispuesto en el marco normativo institucional.

5.4. Programación y presupuestación

Conforme lo revisado en las secciones anteriores, el proceso de planeación presenta limitaciones importantes en su estructuración y en el desarrollo de instrumentos con visión estratégica. Ya se ha comentado que ante la ausencia de una instancia encargada de fomentar una planeación sistemática, en la SAGARPA se ha dado énfasis a los ejercicios de planeación relacionados con la operación, con un alcance de corto plazo. En efecto, en la secretaría cuando se habla de planeación se reconoce sobre todo a los ejercicios de la asignación presupuestal anual de determinados componentes o subcomponentes en los programas.

Es necesario comentar que además, los ejercicios desarrollados se basan, por política establecida, en los montos del año anterior para establecer los posibles alcances del presupuesto siguiente. En este sentido, la Oficialía Mayor construye algunos escenarios presupuestales antes de que la SHCP determine el techo presupuestal de cada año (p. ej. un escenario es de tipo tendencial ajustado por nivel inflacionario; otro escenario se determina con base en el desempeño y resultados del año anterior). Las metas anuales en cada componente las define cada Unidad Responsable con la DGPE y se le entregan a la Oficialía Mayor para determinar la congruencia entre lo que se quiere hacer y su expresión presupuestal. Los escenarios son analizados dentro de la SAGARPA y con base en ello se estructura la propuesta de presupuesto que se presenta a Hacienda.

Con base en lo anterior, la SHCP define el techo presupuestal a la SAGARPA. Ésta tiene libertad para asignar recursos entre programas y componentes, una vez que se ha descontado el pago de servicios personales (capítulo 1000). Normalmente la SHCP determina un techo presupuestal deliberadamente reducido, esto porque ya se sabe que los Diputados determinarán incrementos en rubros relevantes para sus representados (organizaciones campesinas y otros grupos de interés). El Congreso crea cajones en los que coloca recursos y resta margen de maniobra a la Secretaría ya que priva sobre todo

⁵⁵ Véase estratificación FAO.

el criterio financiero dictado desde una organización que no es la “experta” en las problemáticas del sector. La LDRS otorgó amplias capacidades a la secretaría pero estas son absorbidas por la dinámica actual del vínculo institucional dominante.

Lo anterior, tiene una consecuencia negativa ya que esas ampliaciones presupuestales están sesgadas por influencias clientelares poco o nada asociadas a un proceso serio de planeación; y se rompe con el ejercicio de congruencia realizado en la SAGARPA.

Además, en otro orden de ideas, es necesario identificar la capacidad de intervención con el presupuesto asignado a la SAGARPA en los temas sustanciales del ámbito rural. Si bien esta secretaría se ha catalogado como una de las que ejercen un presupuesto anual importante dentro del marco de la APF, esto es, más de 70 mil millones de pesos, en la práctica el gasto programable que depende de las decisiones de los funcionarios de la SAGARPA es solo una mínima parte de ese total. Los temas sobre los cuales la SAGARPA puede realmente hacer un ejercicio de planeación es muy reducido, esto porque más del 60% por ciento de su presupuesto está determinado en pagos directos como PROCAMPO e Ingreso Objetivo. Adicionalmente hay que considerar los montos que se comparten con los estados.

5.5. Evaluación

Como ya se mencionó en un punto anterior, el proceso de evaluación es un activo destacable en la gestión institucional de la SAGARPA. Se reconoce que esta organización ha adquirido una curva de experiencia originada en sus significativos avances en la materia incluso antes de la implantación de la estrategia de Evaluación de Desempeño. Esta secretaría ha sido pionera en la realización de evaluaciones externas a los programas que tiene en su responsabilidad bajo distintos enfoques y perspectivas teóricas y ha tenido resultados importantes en el seguimiento y valoración de los logros de su actividad.

A partir de la creación del Coneval, la SAGARPA ha cumplido con la agenda de evaluación diseñada por ese organismo y actualmente se cuenta con un amplio espectro de estudios de evaluación conforme a las metodologías diseñadas para el efecto. De esta forma, se han llevado a cabo oportunamente evaluaciones externas a todos los programas de la secretaría: de desempeño, de consistencia y resultados, de diseño y de procesos; lo que arroja un cúmulo de análisis, conclusiones y recomendaciones que enriquecen las posibilidades de mejora del sector en temas de diseño e implementación de políticas y de gestión pública. Ya se ha comentado en el apartado 5.2 el avance de la estrategia de evaluación por desempeño, que ya registra evidentes logros.

Otro avance reciente lo constituye el estudio denominado “Diagnóstico del sector rural y pesquero: Identificación de la Problemática del Sector Agropecuario y Pesquero de México”, ya que se trata de un sistema de información que mide diferentes parámetros de la actividad de la secretaría. Su objetivo es identificar la problemática actual del sector

agropecuario y pesquero, las características de la población afectada por estos problemas y determinar la pertinencia de las intervenciones de política pública sectorial con relación a la problemática actual identificada. Con ello se tendrán criterios sustentados de comparación para evaluar los impactos de la intervención gubernamental a través del tiempo.

El desarrollo de este diagnóstico, que se basa fundamentalmente en los datos arrojados por la línea de base⁵⁶ se enmarca en la agenda de la SAGARPA, y otorga un instrumento imprescindible para desarrollar distintos ejercicios de planeación con información que presenta un alto grado de confiabilidad. Lo anterior tendrá su mayor impacto en el avance de diferentes periodos y será posible realizar un seguimiento por estado y municipio, conformar indicadores y establecer variables clave del SRP para permitir hacer más eficiente la aplicación de los recursos destinados al campo.

La evaluación permite aprender de la experiencia extrayendo lecciones sobre qué ha funcionado bien y qué ha fallado, así como las razones de éxitos y fracasos, por lo que una preocupación presente en este proceso es que los hallazgos y líneas de mejora producto de los estudios puedan ser aprovechados e implantados en el ámbito de acción de SAGARPA. En efecto, una fuerte limitante del proceso de evaluación se presenta cuando sus diferentes actividades son incapaces de contribuir efectivamente a fortalecer los programas operativos con el fin de que logren los objetivos de política. Al igual que con la planeación, aquí también se corre el riesgo de que las distintas evaluaciones se conviertan en ejercicios estériles que poco o en nada contribuyan al ajuste de procesos y resultados. Aquí el compromiso es doble, tanto de los evaluadores para que ofrezcan elementos pertinentes con el fin proponer cambios viables y sustentados, como de la estructura operativa de la secretaría para que se encuentre atenta a las recomendaciones que en verdad aporten mejoras.

Es necesario recordar que en el mundo real, las políticas no siempre pueden implementarse conforme a las intenciones de sus diseñadores y los planes no siempre se cumplen, o se cumplen sólo parcialmente. Además, frecuentemente se presentan efectos no buscados, positivos y/o negativos. En esa medida es de importancia contar con mecanismos de retroalimentación que en varias etapas del proceso ofrezcan la información suficiente para instrumentar cambios y ajustes en las acciones emprendidas.

La SAGARPA no obstante, tiene la gran ventaja que existe entre las diferentes áreas operativas una evidente cultura de la evaluación, que ha permeado a todos los niveles de su estructura. La evaluación se ha convertido en un ejercicio permanente y sistemático sobre el que todos están familiarizados y conocen como participar. Esto abre muchas posibilidades de conectar de manera afortunada los procesos de planeación que puedan

⁵⁶ La línea de base se levantó en 2008 con la finalidad de establecer cómo estaba la población rural (susceptible de ser apoyada con los programas de SAGARPA) en términos de un conjunto de indicadores de evaluación, esto para poder medir a futuro los impactos de las intervenciones de la Secretaría a través de sus programas.

surgir en un futuro, enmarcados en las recomendaciones de este mismo estudio, con los esfuerzos de evaluación ya en camino, a fin de cerrar el ciclo de la gestión (Figura 4).

Figura 4. Ciclo de mejora continua en los procesos



Fuente: Elaboración propia.

5.6. Ejecución y mecanismos de seguimiento

De acuerdo a lo mencionado en apartados anteriores, en la actualidad los programas de SAGARPA han tomado una doble vía de ejecución. Por un lado, existe un monto importante de recursos presupuestales que aplica centralmente la Secretaría apoyando un conjunto de proyectos de interés nacional cuya decisión final se realiza en oficinas centrales. Por otro, los gobiernos estatales ejecutan recursos en concurrencia, por medio del FOFAE, poniéndolos a disposición de los productores locales y regionales bajo el criterio de "demanda". Para hacer viable esta situación se concretan previamente los Acuerdos de Cooperación entre la federación y el estado y el Anexo Técnico en donde se especifican los presupuestos y un conjunto de características operativas. La mezcla de recursos suele ser de 75% federales y 25% estatales.

En apoyo de esta forma de operar, se considera que los gobiernos estatales cuentan con una estructura organizativa mayor que la de las delegaciones, poseen información más precisa para definir sus prioridades y tienen un contacto directo con los municipios lo que favorece los acuerdos entre órdenes de gobierno y la participación activa del ámbito local. Sobre este último punto es menester comentar que el 25% que corresponde al aporte del estado en la mezcla de recursos, en ocasiones se obtiene del presupuesto de los distintos municipios participantes. Esto frecuentemente, ocasiona que los municipios con mayores recursos presupuestales se vean favorecidos con más financiamiento a sus proyectos ocasionado un efecto regresivo.

Con ello el problema de la planeación se hace más complejo ya que nos encontramos con estados que pueden o no tener planes elaborados para aplicar los recursos a los que tienen acceso y la federación como el actor institucional con la responsabilidad de dar seguimiento al uso de recursos públicos. En efecto, una tarea pendiente en este diseño operativo es encontrar los mecanismos administrativos y organizacionales idóneos para que el Gobierno Federal pueda influir positivamente, determinando prioridades, esquemas participativos o marcos de acuerdos, para el mejor uso de dichos recursos. En general no existe este control y los estados aplican el recurso subordinado enteramente a sus decisiones.

Las unidades administrativas federales, como el DDR y el CADER, tienen el papel de revisar aleatoriamente la actividad estatal para comprobar su apego a la norma y a los acuerdos suscritos. Dentro de los temas relevantes, se revisa si las ventanillas abrieron a tiempo durante el plazo de recepción de solicitudes y si el personal que atiende al público se encuentra capacitado. Además, las entidades federales ya no participan en el acta de entrega-recepción la cual es elaborada por autoridades locales y estatales.

No obstante, aunque se pide a las delegaciones que supervisen el trabajo de los gobiernos estatales, los comentarios de algunos funcionarios indican que esta función no se encuentra bien definida y no se han señalado sus alcances o la oportunidad en que debe llevarse a cabo esta función. Falta normar esta nueva obligación para que pueda ejecutarse adecuadamente conforme a los estatutos diseñados para el efecto, mientras esto no ocurra, cada actor interpretará a su modo que significa la función supervisar.

Finalmente, no es posible ignorar que los procesos de trabajo de las delegaciones de la SAGARPA en los estados vienen presentando fallas estructurales durante años. Es indispensable destacar los huecos en las estructuras operativas producto de políticas de personal conducidas bajo criterios financieros y no de eficiencia, los ambientes de trabajo en donde dominan los llamados “bomberazos”, las auditorías continuas y las abundantes reuniones que incapacitan a los funcionarios para realizar ejercicios de planeación del trabajo y del cumplimiento de objetivos de desempeño. De esta manera es casi imposible prever y proyectar sus actividades con tiempo suficiente. Además de que hace falta personal capacitado y comprometido.

6. Propuestas para fortalecer el modelo de planeación en la SAGARPA

Finalmente, en este apartado se presentan las principales propuestas para mejorar la función de la planeación en la SAGARPA, las cuales se derivan del diagnóstico de la planeación realizado en dos ámbitos: a) en sus conexiones con la planeación de otros actores e instrumentos (PND, PEC, otros órdenes de gobierno, Cámara de Diputados, CSP y organizaciones rurales), y b) a nivel interno en SAGARPA, presentados en los capítulos anteriores.

Cada planteamiento o propuesta cuenta con un argumento y conclusión. Dichas propuestas si bien se dirigen a mejorar los procesos en el marco de la política vigente y de la actual estructuración de la SAGARPA y sus programas, también dan opciones de mejora que pueden implicar reestructuraciones organizacionales dentro de SAGARPA y, a nivel de la política pública, la cual podría implementarse en el marco del inicio de una nueva administración federal. Asimismo se plantean propuestas de orden estratégico y operativo considerando que ambas tienen gran importancia en mejorar el proceso de planeación en su acepción ampliada que es la asumida en el estudio. A continuación se presentan un conjunto de argumentos y propuestas para ajustar el proceso de planeación.

6.1. Consideraciones generales

1. En la planeación nacional y sectorial se incluyeron indicadores y metas de impacto para cinco objetivos sectoriales que cubren un amplísimo ámbito de acciones. Se considera elevar el desarrollo humano (con metas de aumento del ingreso), el abastecimiento eficiente del mercado interno, mejorar la economía de los productores rurales y su inserción en los mercados, revertir el deterioro de los ecosistemas y conducir el proceso de planeación y coordinación de las acciones correspondientes.

Un primer elemento, fundamental para el modelo de planeación, es el reconocimiento de que el logro de esos indicadores y metas **requiere de la conjunción de esfuerzos de múltiples agentes, públicos y privados**. De ninguna manera podría ser una responsabilidad exclusiva de la SAGARPA. De acuerdo con el Objetivo 5 del Programa Sectorial, lo que corresponde a esta Secretaría es conducir, conjuntamente con los demás agentes involucrados, un proceso de planeación para dar coherencia a las diferentes acciones.

Derivada de ese reconocimiento esencial, es posible señalar la primera conclusión general del estudio: **El modelo de planeación en SAGARPA debe contar con un respaldo de consenso sobre la estrategia de desarrollo sectorial**. El modelo de

planeación supone la existencia de objetivos, estrategias, líneas de acción y metas, como aparecen en el Programa Sectorial. Sin embargo, en la práctica **es indispensable que ese esquema normativo sea validado y aterrizado dentro de un proceso altamente participativo**, más allá de los foros de consulta, para acordar las líneas estratégicas concretas del desarrollo del SRP dentro de una estrategia de desarrollo rural de mediano y largo plazo. Se trata de que el país **defina una política de Estado, que descansa en una alianza público-privada con visión de largo plazo, capaz de ser una guía explícita** para orientar las decisiones de los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), de la Cámara de Diputados, de las organizaciones de la sociedad civil, de los productores, de los agroindustriales, de las organizaciones campesinas, en fin, del conjunto de agentes participantes de los que depende el logro de los objetivos sectoriales.

La estrategia explícita dentro de esa política de Estado sería la base para la elaboración del PEC, cuyos programas **deberían desprenderse de los requerimientos de dicha estrategia consensuada, en lugar de constituir una yuxtaposición de programas definidos con finalidades diversas**. En este sentido, es indispensable avanzar más firmemente en la toma de decisiones, la ejecución de procesos y en la asignación de recursos, dentro de un proceso efectivo de planeación, más allá del simple cumplimiento formal del marco normativo.

La estrategia consensuada con visión de largo plazo **podría plantear acciones para enfrentar los grandes problemas estructurales del desarrollo** del sector rural y pesquero, fundamentando el conjunto de programas y su eventual presupuestación plurianual. Igualmente, **permitiría visualizar prioridades diferenciadas** para las grandes regiones del país y para un mejor ordenamiento territorial del desarrollo.

Asimismo, **sería la base para el funcionamiento de la CIDRS, para la fundamentación de la propuesta presupuestal** ante la SHCP y **las relaciones** con la Cámara de Diputados, para los acuerdos de coordinación con los gobiernos estatales, **para orientar las deliberaciones** de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, para **guiar la preparación de los planes rectores** de los Comités Sistema Producto y para la **concertación** de la SAGARPA con las diversas instancias públicas y privadas.

Finalmente, sería la base para **acotar el ámbito de responsabilidad** de la SAGARPA y la guía para la formulación de los propios programas de la Secretaría.

Por el contrario, en ausencia de esa base estratégica consensuada, resulta muy difícil el funcionamiento de las instancias de planeación, como la CIDRS, la coordinación con los estados o las negociaciones con la Cámara de Diputados. Ninguna entidad específica al interior de la SAGARPA **podría tener suficiente autoridad y capacidad técnica** para estar normando permanentemente las acciones de los múltiples agentes que participan en el desarrollo del SRP sin una referencia explícita consensuada. En **ausencia** de un consenso básico, las decisiones de las diferentes entidades o agentes **tenderán a**

guiarse por aspectos coyunturales o necesidades sentidas. En el PEC seguiría pesando la inercia, las decisiones de los agentes privados seguirán orientándose hacia la obtención de mayores apoyos en el corto plazo y las instancias formales de concertación atenderán aspectos relativamente puntuales, sin un marco amplio y sin visión de largo plazo.

A pesar de la importancia de la estrategia consensuada y la definición de una política de Estado para el desarrollo de largo plazo del sector rural y pesquero, es indudable que su **formulación** (en caso de que se realice) **implica un periodo de tiempo** relativamente largo. El modelo de planeación debe continuar con sus tareas teniendo como punto de partida los procesos actuales.

En el contexto de la existencia de esa base estratégica consensuada, el papel de la Dirección General de Planeación y Evaluación (DGPE) sería la conducción de los diferentes procesos de diseño, planeación, presupuestación y evaluación de los programas que de ella se deriven.

2. Ante la creciente complejidad de la problemática del medio rural y su alta vulnerabilidad a las amenazas externas como el cambio climático y la volatilidad de los precios internacionales de ciertos productos, es imprescindible contar con sólidos esquemas de planeación que permitan:

- a) Construir diagnósticos sobre la situación actual
- b) Llevar a cabo ejercicio de prospectiva del sector (tanto en sus problemas y oportunidades coyunturales como estructurales) y
- c) Definir con plena claridad los rumbos estratégicos de mediano y largo plazos y las prioridades en la intervención pública.

Ya no se puede planear, como a veces ocurre en el país, sólo para cumplir con las leyes y normas. En el actual contexto de cambios acelerados, de recursos escasos y en el que además prevalecen añejos problemas estructurales en el medio rural, se requiere definir con mucha claridad los rumbos posibles y deseables sobre el tipo de problemas que se pretenden atender, sus dimensiones e incidencias y su localización específica. Esto será requisito para diseñar acertados instrumentos y programas, y establecer un marco de planeación que permita guiar la acción pública de manera consistente y coherente, hacia prioridades estratégicas y de alto impacto, en tiempos definidos y con efectivos indicadores de medición de los resultados.

3. En México se cuenta con un amplio dispositivo legal, normativo e institucional que le confiere a la planeación de la acción de gobierno la más alta prioridad. También, los gobiernos han adoptado diversos esquemas de gestión pública, especialmente en el ámbito federal, que procuran el logro de una intervención de gobierno más eficiente y eficaz en la promoción del desarrollo. La administración federal actual introdujo la Gestión por Resultados, la cual ha sido exitosa en otras latitudes y que para el caso mexicano

avanza de manera importante al contribuir al diseño de programas públicos que se vinculen mejor con la política nacional y sectorial y que contemplen indicadores de medición de resultados, a través de las MIR. También, se tienen logros trascendentes al haber institucionalizado la evaluación externa de la acción de gobierno y al generar un entramado institucional en torno a ésta, el cual comienza a tener su influencia en la retroalimentación del diseño de los programas y políticas y, como mecanismo de rendición de cuentas y transparencia.

4. Dentro del conjunto de las políticas públicas del gobierno mexicano, la política rural y pesquera es una de las más complejas, lo cual es reflejo directo de la situación en que se encuentra el ámbito rural, que aún retiene a una población de casi 26 millones de habitantes, y que en términos territoriales concentra la gran mayoría de localidades del país, así como los extensos litorales y cuerpos de agua. Además, es en este medio donde se ubica la mayor parte de la población en condición de pobreza, habitando en las zonas más marginadas; en contraparte, en estos espacios rurales se localiza la mayor riqueza natural (bosques, agua, recursos marinos, minerales) y se generan múltiples servicios ambientales. Por todo ello, la política rural, a cargo de la cual está la SAGARPA, trasciende los límites sectoriales y se compone –o debería componer, como lo prevé la LDRS- de múltiples intervenciones originadas en la acción de otras secretarías de estado y políticas sectoriales (ambiental, desarrollo social, comunicaciones y transportes, salud, educación, financiera, desarrollo económico, agraria, laboral, entre otras). Esto plantea enormes retos para los procesos de planeación, porque la acción y el logro de los resultados de la SAGARPA dependen en buena medida de múltiples actores, instrumentos e instituciones que tienen –o tendrían que alinearse-, en un contexto institucional rígido dominado por las inercias del trabajo “parcelado” y la falta de colaboración y coordinación en los altos niveles de decisión.

5. Si bien México es un país con un amplio dispositivo legal y normativo aplicable para el sector tanto en materia de planeación como para la regulación de su funcionamiento, en la práctica es común que dichas leyes y normas se cumplan sólo de manera formal, sin que exista mayor apropiación y convencimiento de las bondades e implicaciones de su uso y sin que se busque realizar los procesos o acciones emanadas de esas leyes con la calidad requerida. También, es necesario precisar que ese comportamiento en ciertos actores, sobre todo en los altos niveles jerárquicos, ocasiona que la calidad de la gestión pública “hacer las cosas bien y para bien” dependa en mucho de aspectos políticos y contingentes como las voluntades y el convencimiento personal, elementos en los que también influye la alta rotación de funcionarios de ese nivel y la falta de mayor armonización de la visión de la política entre los mandos superiores, los mandos medios y los operadores. También hay casos en los que pese a que se procuran realizar adecuadamente los procesos y cumplir con las normas de manera efectiva, ello no es posible debido a que las estructuras de gobierno, y es el caso de SAGARPA tanto en algunas áreas del nivel central como en las Delegaciones Estatales, está sumamente limitada en recursos humanos, materiales y financieros. Por ello, para movilizar todo un sistema de planeación tan denso y complejo como el del sector rural, se requiere de

instituciones fuertes que logren imprimir convencimiento y voluntad, sensibilización y profesionalización del aparato directivo y operativo. Con ello será posible contar con una plataforma funcional de recursos humanos, financieros y materiales y obviamente con un conjunto de prácticas herramientas e instrumentos de gestión. De lo contrario se corre el riesgo de que las limitaciones de la estructura organizacional y de una cultura institucional inadecuada (basada en la simulación, el menor esfuerzo y en la descoordinación) impidan el logro de una gestión de calidad.

6. La experiencia internacional muestra que se están agotando los modelos centralistas en los que un gobierno nacional atiende con eficiencia y eficacia las demandas de la ciudadanía en los niveles locales. Por ello, en México, la política sectorial fue una de las pioneras (desde 1996, mucho antes de la promulgación de la LDRS), al introducir el proceso de descentralización (o federalización como se denomina en el país) de sus acciones, programas y recursos, en una primera etapa hacia los estados y posteriormente a los municipios (del 2000 al 2006).

Después de 15 años este proceso no se ha consolidado pese a que ha experimentado múltiples modalidades, llegando actualmente a darse la transferencia total de recursos y de la operación a los gobiernos estatales (La Delegación Estatal de SAGARPA ya no se inmiscuye en la selección de beneficiarios ni participan los CADER-DDR como ventanillas, ya que se han enfrentado fuertes obstáculos para transferir estas estructuras operativas federales a los gobiernos estatales). Aunque hay que reconocer que gracias a este largo proceso hoy en día la gestión pública en el sector en los ámbitos estatales es notablemente diferente a la que prevalecía antes del proceso: se han desarrollado además, con todas las áreas de mejora posibles, estructuras operativas y capacidades técnicas y de gestión pública, los productores han sido más corresponsables (aportan una parte de la inversión, al igual que los gobiernos de los estados) y tienen mayor libertad en la selección del proyecto. Además se dinamizó un mercado de proveedores de bienes y servicios en torno a los apoyos.

Con el paso de los años en algunos procesos se advierten ciertos cambios fundamentales (por ejemplo retroceso en la municipalización de programas de apoyo a la población más pobre) y en la funcionalidad de los consejos de desarrollo rural sustentable en los niveles municipal y distrital, los cuales han perdido impulso. Todo eso tiene fuertes implicaciones en los procesos de planeación, porque bajo el nuevo esquema de federalización se pierden los órganos colegiados y consejos (con todas las áreas de mejora que pudieran tener) que de alguna manera incidían en la planeación y la convertían en un proceso más participativo. Además, la federación no cuenta con instrumentos organizacionales para influir o por lo menos dar seguimiento a las prioridades que las entidades estatales establezcan para el sector.

6.2. Propuestas para fortalecer la planeación de SAGARPA en sus conexiones con la planeación nacional, con otras políticas sectoriales (PEC), órdenes de Gobierno, Cámara de Diputados y actores privados y sociales.

1. Como anteriormente se expuso, la complejidad de la política rural implica que la planeación de la SAGARPA tenga que considerar distintos actores, órdenes de gobierno e instrumentos de planeación. En primera instancia, debe haber una adecuada articulación de la planeación sectorial y la del PND. Adicionalmente, se requiere planeación intersectorial en el marco de la LDRS y el PEC. Asimismo, es de vital importancia la dimensión de la planeación relacionada con otros poderes y órdenes de gobierno: representantes del poder legislativo (planteamientos de la Cámara de Diputados, expuestos principalmente a través del PEF), gobiernos estatales y municipales (planes estatales/sectoriales de desarrollo y planes municipales), respetando que las entidades federativas son libres y soberanas, y que en cuya relación con la Federación media un pacto. Finalmente, no es menos importante la necesidad de planear junto con representantes de la población rural para la que finalmente se ejecuta la acción pública a través de planteamientos, como son los planes rectores de los CSP, de los actores privados y sociales.

Por todo lo anterior es importante dejar asentado que muchas de las mejoras en el modelo de planeación sectorial (SAGARPA) rebasan el ámbito de decisión y acción de la propia Secretaría. Esto implica que para **lograr realmente un sistema de planeación efectivo en el ámbito rural se requiere:**

1. Que las demás Secretarías que comparten responsabilidades (de acuerdo con la LDRS y en el marco de la CIDRS y PEC), aporten planteamientos pertinentes y viables de ponerse en operación en la materia que les corresponde, así como mecanismos de coordinación efectivos. En este sentido, la SAGARPA debe promover en el ámbito de los acuerdos de gabinete, un diseño institucional que asegure los equilibrios de poder y responsabilidades y que además sean funcionales al modelo contenido en la LDRS. Si bien no depende exclusivamente de la SAGARPA el cumplimiento de lo dispuesto en dicha ley, esta Secretaría puede convertirse en su impulsor.

Para que esto ocurra, como se propone más adelante, se necesita un poder de convocatoria y movilización muy superior al que actualmente se le brinda a la SAGARPA; la CIDRS puede funcionar con los representantes del más alto nivel de las Secretarías (como se ha probado cuando de por medio actúa una instrucción presidencial) siempre y cuando sea el poder presidencial o una oficina cercana a éste (como la de Políticas Públicas) la que asuma ese cometido.

En este sentido, es importante que además de la atribución formal con que cuenta SAGARPA para dirigir la CIDRS, al interior de la Secretaría se diseñen, planeen y

ejecuten acciones concretas de concertación y negociación a los más altos niveles para que su papel se fortalezca en la práctica. La inclusión de esta actividad o estrategia institucional, debe ser parte de un ejercicio de planeación, programación y presupuestación específico para estos fines, y se deberá articular con ejercicios de planeación estratégica y operativa, y de evaluación.

Un área de planeación y evaluación fortalecida, independiente de la operación de programas y acciones institucionales, ubicada a nivel de subsecretaría o de área *staff* directamente a cargo del Secretario, constituye la estructura ideal para asumir las funciones antes descritas. En ese escenario, resulta indispensable la alineación de las atribuciones y actividades de planeación de las distintas unidades responsables de SAGARPA en torno al área de planeación y evaluación.

2. Para fortalecer la vinculación con el PND, especialmente a futuro, es importante valorar lo que se observa con relación al PND vigente. En principio se debe reconocer que en esta Administración desde el inicio se procuró que el PND realmente sirviera de referente y orientador estratégico de todas las políticas sectoriales y sus programas y ello se observa en que los objetivos y las estrategias (en su mayoría) planteados en el PND para el sector rural son los mismos del PS de SAGARPA, con lo cual se muestra que ambos documentos se encuentran plenamente alineados a nivel de las grandes orientaciones. También, un aspecto destacable es que se definieron indicadores y metas de impacto para medir los avances de los objetivos, lo cual obedece a la orientación hacia resultados implementada mediante la GpR. Sin embargo, existen áreas de mejora para lograr una mejor consistencia entre medios y fines, sobre todo en el sentido que varias de las estrategias no constituyen el “medio” más directo y eficaz para el logro de objetivos.

De la misma forma, se presentan áreas de oportunidad en el diseño de indicadores de resultados. Por ejemplo, es un reto la medición del impacto de las acciones de la SAGARPA en indicadores relacionados con cambios en el ingreso, o reducción de la pobreza debido a que el contexto y otros programas inciden de manera importante en los resultados. La definición de las metas en estos casos resulta ambiciosa y no está claramente fundamentada. La alineación y articulación de los programas presupuestarios y de las acciones más específicas con el PND, también presentan áreas de mejora (en la falta de consistencia de las MIR, en sus elementos de fin y propósito, componentes con los objetivos y estrategias nacionales). Es importante atender estas deficiencias para asegurar desde el diseño de la estrategia una orientación consistente hacia resultados y evitar que, como bien perciben varios funcionarios, el PND y el mismo PS sean documentos que se realizan más para el cumplimiento de la formalidad, que para planear y orientar realmente la operación.

Por ello para asentar y afianzar un modelo de planeación sectorial efectivo es necesario contar con los elementos estratégicos de orientación nacional (definidos en el PND), de *manera clara, precisa, objetiva, consistente y coherente* con la visión de desarrollo nacional. Esto implica contar con claras definiciones nacionales

(PND) sobre las políticas públicas a instrumentar para el sector rural, así como con grandes objetivos y estrategias nacionales y sus respectivos indicadores (con metas alcanzables y medibles). Resulta indispensable en este sentido, la participación de personal de la SAGARPA en los procesos de generación del PND, con vistas a la generación del Plan Sectorial.

De igual manera para dar credibilidad y mayor efectividad a la vinculación y al esfuerzo de seguimiento de indicadores y metas definidas en el PND y PS se requiere:

- a) Diseñar y ejecutar actividades concretas para la medición de dichos indicadores estratégicos. Es necesario que como parte de la planeación, se prevean actividades y recursos para generar periódicamente la información que permitirá alimentar los indicadores en que la SAGARPA incide a nivel de PND y PS.
- b) Lograr mayor pertinencia, consistencia y congruencia entre objetivos estratégicos, estrategias, programas, acciones, indicadores y metas. La experiencia muestra la necesidad de fortalecer la vinculación entre la planeación estratégica y de política pública y el diseño programático. En ese sentido, es importante asegurar que en dichos procesos participen agentes expertos en planeación, con visión de política pública y también expertos en la implementación y operación de programas/estrategias. El proceso de planeación debe considerar no solo las definiciones de estrategias y grandes objetivos, sino también avanzar en la detección de necesidades de modificación de las estructuras operativas para que los medios y fines sean consistentes.

Lo propuesto anteriormente requiere, sin embargo, de contar con diagnósticos e información más precisa y especializada complementaria a la que por lo general se maneja en el PND o PS y que tendría que generarse dentro de SAGARPA. El diagnóstico significa instaurar una gestión proactiva en la que se identifique no solo la problemática sino también las causas que la originan, las interrelaciones, implicaciones y efectos, la población afectada, su localización y magnitud. Esto puede otorgar certidumbre sobre como operará un programa y cuanto tiempo lo hará con el fin de resolver problemas específicos.

Es importante que dentro de la función de planeación en SAGARPA se prevea un equipo especializado en diagnósticos. Dicho equipo, en estrecha colaboración con las áreas operativas, deberá contar con capacidades y facultades para la contratación periódica de estudios y para generar información útil para la toma de decisiones, para las distintas áreas y organismos que integra la SAGARPA. Se trata de un equipo que proveerá el servicio de diagnóstico a las distintas áreas de la Secretaría, a fin de que se genere información de carácter institucionalizado en función de las necesidades de las distintas áreas, comparable y consistente en el tiempo.

La función de diagnóstico debe contemplar además el medio interno de la Secretaría ya que es indispensable conocer las limitaciones organizacionales presentes para realizar intervenciones exitosas. El diagnóstico interno indaga sobre la utilización de los recursos humanos, materiales, técnicos, financieros, métodos de control y sistemas de gestión que afectan el desempeño de las diferentes áreas. En ese sentido, como parte de los procesos de planeación, es importante no solo generar las definiciones y orientaciones estratégicas, sino, como se dijo anteriormente, también prever las modificaciones en la estructura operativa que se requieren para asegurar la consistencia entre medios y fines.

Es necesario consolidar el proceso de generación y uso de información de la SAGARPA a partir de la sistematización de la estadística, la conformación de bases de datos globales y confiables y la línea de base con el fin de conformar diagnósticos más depurados a través de los cuales se determine la problemática que afecta el Desarrollo Rural y cuantificar la población potencial desde el punto de vista poblacional o de los recursos naturales.

En ese sentido, es importante dotar al área de planeación, la facultad de generar sistemas de información útiles para la Secretaría en su conjunto: padrones de productores y beneficiarios, información de diagnóstico, información para la medición de indicadores y para el seguimiento y monitoreo de avances. Con ello, se podrá realizar una mejor planeación y focalizar los recursos en el mediano y largo plazo. Asimismo, esto constituye un insumo importante para precisar el punto de partida, y en este sentido poder rediseñar y/o adecuar las políticas públicas del sector agroalimentario. Existe un avance importante en el reglamento actual (inciso IV), cuando faculta a la actual área de planeación y evaluación para generar mecanismos de información, seguimiento y evaluación de políticas y programas a cargo de la Secretaría y las entidades paraestatales sectorizadas. Pero debe hacerse más amplia esta función para abarcar el desarrollo de diagnósticos y considerar la necesidad de coordinación con las áreas operativas.

Para el logro de la consistencia, claridad y precisión de objetivos y estrategias se pueden utilizar herramientas de diseño de políticas y programas (probadas y utilizadas en el marco de la GpR). De hecho, para que el modelo de planeación sectorial sea efectivo y vinculante con el PND, debe insertarse también en el sistema o modelo de gestión gubernamental (que en la actual administración fue la GpR). Dicho modelo, sin embargo debe acercarse más a la operación, generando incentivos para su cumplimiento efectivo (y no simulado o formal). En ese sentido, es importante que en la planeación se prevean acciones para su introducción paulatina considerando diagnósticos del desarrollo institucional y organizativo dentro de la SAGARPA y acompañar el proceso, como lo hicieron sobre todo en un inicio la SHCP y el CONEVAL con la GpR, de acciones de sensibilización y capacitación.

Para mejorar la vinculación con el PND y PS de los programas presupuestarios, que son los que establecen contacto con los beneficiarios, es deseable continuar con el esfuerzo

que ha hecho SAGARPA en los últimos años para mejorar su ordenamiento, compactación y consistencia interna (a través de las MIR) derivado de la retroalimentación operativa y los ajustes en su orientación, focalización y priorización de componentes.

- a) Para ello se pueden aprovechar las numerosas evaluaciones realizadas a los programas en el marco del SED, un diagnóstico del sector reciente elaborado por FAO (en el marco del convenio de cooperación con SAGARPA) y otras fuentes de información disponibles en las diversas áreas como sanidad, ganadería y pesca.
- b) También se requerirá generar diagnósticos más particulares y especializados (según los temas de intervención de los programas) que permitan dimensionar y cualificar la problemática, identificar la población afectada, y a la vez establecer objetivos, metas y horizontes de intervención más realistas.
- c) El área de mejora central de la planeación específica y concreta, se encuentra en este punto: la mayoría de los programas carecen de estos planes intermedios y su accionar sólo se orienta por las grandes definiciones del PS y por las ROP. De esa manera si no se conoce la situación inicial, por ejemplo el estado en que se encuentra la salinidad de los suelos, la situación de la calidad genética en el ganado, la degradación de los agostaderos, las condiciones de las embarcaciones mayores, los estatus sanitarios, etc. difícilmente se podrán planear acciones acertadas en objetivos, metas y esquemas de priorización y focalización.
- d) Lo anterior permitirá establecer periodos de intervención (temporalidad), lo cual resultaría una mejora importante ya que se observan programas que tienen operando (con diversos nombres) más de 15 años y aún siguen con el mismo diseño. Esta función estratégica de la generación de diagnósticos e información actualizada, que se mencionó líneas arriba y se retoma más adelante, deberá ser asumida por un área de alto nivel promotora de la planeación dentro de la SAGARPA.

Por último y sin que sea menos importante, corresponde a la SAGARPA generar una estrategia de sensibilización y capacitación de los actores (a nivel de todos los mandos e incluyendo los organismos desconcentrados, sectorizados y las delegaciones estatales), especialmente en los primeros años del armado del PND, PS y programas presupuestarios, sobre la visión y, orientación de la política sectorial.

3. La vinculación de la planeación de SAGARPA con instrumentos de planeación de otras políticas sectoriales relacionadas es escasa y cuando llega a ocurrir la mayoría de las veces se realiza únicamente con fines de cumplimiento de requisitos normativos. La LDRS contempla un amplio entramado institucional y legal para promover la coordinación, concurrencia y convergencia de acciones (de las diversas secretarías de estado federales, de los diferentes órdenes de Gobierno y de la sociedad civil) en torno a los cuantiosos recursos que en conjunto se asignan al sector rural (más de 300 mil millones

de pesos anuales en el PEC); sin embargo, en la práctica esta coordinación, que debería ser encabezada por la SAGARPA, enfrenta numerosos obstáculos y arroja escasos resultados.

Hay la evidencia de que cuando se llega a dar esa coordinación y convergencia los resultados son bastante positivos; por ejemplo como ocurrió recientemente para la atención de los efectos de la sequía y, en algunos ámbitos estatales, distritales o municipales. También el hecho de que el CMDRS esté funcionando de manera regular permite direccionar y coordinar esfuerzos en torno a la atención de ciertos temas, aunque frecuentemente son más coyunturales que estructurales.

Por el contrario, la coordinación inter-institucional en el marco de la CIDRS ha sido un proceso complicado, ya que por lo general existe poca disposición y escasa apropiación de las otras Secretarías respecto de las orientaciones de la LDRS. SAGARPA ha enfrentado dificultades para convocar y reunir en una relación de “pares”, a las autoridades del más alto nivel de las otras Secretarías de Estado implicadas en el PEC. El PEC, como se advierte en diversos estudios, se ha reducido a una estructuración presupuestal anual sin brindar mayores elementos de planeación con visión estratégica que orienten los recursos y esfuerzos de las diversas instituciones.

En los ámbitos estatales y distritales la situación parece ser incluso más complicada, al haberse limitado la línea de trabajo en el fortalecimiento de los consejos municipales y distritales. Si bien hasta hace unos años los consejos contaban con apoyos específicos para fortalecer su profesionalización y la planeación en su ámbito de influencia, e incluso los consejos municipales participaban en la priorización de recursos de programas de concurrencia, actualmente esa estrategia ha sido abandonada.

Todo lo anterior refleja que parte importante de los lineamientos centrales de la LDRS no se está cumpliendo ni instrumentado, lo que pone en entredicho el mismo concepto de “Desarrollo Rural” que asume la Ley. La SAGARPA decidió en los últimos años centrarse en el fomento de las actividades agropecuarias y pesqueras y en estratos de productores con cierto potencial productivo, asumiendo que el impulso a las actividades no agropecuarias (de creciente peso en los ingresos de la población rural) y la atención a pobreza rural serían materia de las demás instituciones que intervienen en el PEC. Sin embargo en la práctica, no se ha logrado la coordinación necesaria para avanzar de manera conjunta. La situación descrita refleja una limitada capacidad institucional ya que el arreglo actual provee de pocos y débiles incentivos para que las diferentes organizaciones cumplan cabalmente con las regulaciones dictadas en el marco normativo.

Para atender estos temas se propone en primer término: **establecer desde el PND y demás documentos sectoriales una definición clara sobre cómo operar la coordinación inter-institucional (entre sectores), además de complementarse con otros esquemas de coordinación al más alto nivel Presidencial (Oficina de políticas**

públicas o equivalente). Es importante dotar a la SAGARPA de facultades claras y asegurar su papel como líder sectorial.

Las definiciones actuales han probado ser inoperantes. Por ello se requiere definir un nuevo liderazgo de la CIDRS (instancia o actor muy cercano al nivel presidencial y que se apoye en mucho en representantes del Poder Legislativo que también intervienen este proceso y pueden solicitar cuentas a la CIDRS), que realmente tenga la capacidad de convocatoria y el poder para poder alinear acciones y exigir resultados. Esto sin embargo, implicaría modificaciones a la actual LDRS, por eso la importancia de involucrar más al Congreso en este tema, como ya se hace en la participación que tiene en el CMDRS.

De manera paralela habría que revisar también el esquema de federalización y municipalización. En esa línea se sugiere recuperar la estrategia de fortalecimiento de los consejos distritales y municipales, pero con aplicación de recursos diferenciada (y quizá focalizada) incluyendo esquemas de transparencia e incentivos al desempeño. En este proceso de reactivación de comisiones y consejos habría que delimitar con mucha precisión las responsabilidades, definir con mayor claridad las reglas y enfatizar el esquema de incentivos, con sus consecuentes sanciones y recompensas.

De igual manera se requiere que el PEC se sustente en ejercicios de planeación de cada dependencia, realizados de manera coordinada, para orientar las asignaciones presupuestales y proponer un esquema de convergencia en el terreno. Estos PEC si bien se deben elaborar a nivel nacional y estatal, es muy importante impulsarlos también en los distritos e incluso municipios, que es donde se aterrizan finalmente los programas y recursos. Actualmente, la SAGARPA está elaborando, con el apoyo del IICA, 15 PEC estatales que pueden servir para reactivar la coordinación institucional. Además se deberían promover experiencias piloto de coordinación e instrumentación del PEC en ciertos estados, distritos y municipios con la finalidad de generar lecciones de retroalimentación, y aprovechar experiencias que funcionen para generar esquemas con mayor probabilidad de éxito. Por ejemplo el PESA (a través de las agencias de desarrollo rural) ha logrado importantes avances en términos de convergencia institucional y cuenta con la gran ventaja de que sus acciones tienen una aplicación totalmente territorial. De igual manera en CONAPESCA, se están formando grupos de trabajo del sector acuícola y pesquero en torno a los CSP, donde a partir de las problemáticas y proyectos definidos en los planes rectores se invita a las instituciones que podrían atender la demanda de dichos sistemas y, a partir de ello se generan agendas de convergencia.

4. La evolución de la vinculación de la planeación de la SAGARPA con la planeación de otros órdenes de gobierno, se explica mediante lo que ha sucedido respecto a la federalización de acciones del sector. En ese sentido, como se comentó en las consideraciones generales, después de más de 15 años que se comenzó con el proceso de federalización de recursos, experimentando avances importantes y también retrocesos, finalmente la SAGARPA a partir de 2011 transfiere totalmente los recursos y la operación

de los programas de concurrencia a los gobiernos de los estados. Esto significa que son los gobiernos estatales los que exclusivamente deciden a qué productores apoyar. Sin embargo, también son los que se encargan de todo el proceso operativo (los CADER y DDR ya no son ventanilla) y SAGARPA sólo se limita a supervisar la operación.

En este marco, la planeación debiera realizarse de manera conjunta entre la SAGARPA y el Estado (de hecho se hicieron varios ejercicios en ese sentido, aunque bastante generales), con la participación de los actores sociales y los CSP que participan en el CEDRS. En la práctica dicha planeación suele reducirse a un ejercicio de programación presupuestaria en el que se convienen los montos gruesos que quedan en los convenios y anexos de ejecución. Además la operación de estos programas sigue dominada por la inercia de la demanda y en gran medida se concentra en el otorgamiento de pequeños apoyos que difícilmente generan impactos importantes.

Por otro lado en los ámbitos estatales se despliegan los programas de ejecución directa, cuya operación corre a cargo de la misma SAGARPA y sus delegaciones o de instancias dependientes o vinculadas a la misma como FIRCO, FIRA, Financiera Rural, SNICS, entre otros. De hecho, los recursos ejercidos bajo esta modalidad, que en su gran mayoría corresponden a los programas con padrones de beneficiarios definidos, son notablemente más cuantiosos que los de concurrencia. Esto obliga a la Federación a que con este componente se impulsen acciones estratégicas de más alto impacto y de manera transparente.

En ese contexto, el nuevo Gobierno Federal tendrá que establecer un nuevo arreglo y pacto entre la Federación (vía la SAGARPA) y los gobiernos de los estados y municipios que defina o re-defina los alcances de la política de fomento federal y estatal a nivel de los territorios (en lo local) y sobre todo que profundice un federalismo responsable enmarcado en la instrumentación de los programas en torno a una agenda de prioridades mínima convenida.

La dirección correcta es continuar con el federalismo, pero con un enfoque de mayor compromiso y coordinación entre la Federación, Estados y Municipios. Deben instrumentarse acciones en el marco de una agenda consensuada de prioridades, bajo una estricta supervisión y control de los recursos y con plena claridad de las funciones que asumirá cada uno de los implicados. Resulta indispensable incluir un esquema de indicadores e incentivos que premie los buenos resultados y sancione a quien no realice sus tareas adecuadamente. La nueva configuración política a nivel nacional, en el Congreso Federal y en los estados puede favorecer este proceso. Es imprescindible definir con claridad las facultades de SAGARPA como instancia normativa y responsable del seguimiento del ejercicio de los recursos federalizados. En los convenios con los estados, deberán preverse los objetivos e indicadores a los cuales SAGARPA dará seguimiento, y también las sanciones en caso de incumplimiento. Es decir, dado que los recursos son asignados en primera instancia a SAGARPA para cumplir determinados objetivos, esta debe dotarse de los mecanismos, recursos y atribuciones necesarios para

garantizar que el ejercicio por parte de las entidades federativas contribuye al logro de dichos objetivos.

Es importante evitar los mecanismos de asignación regresiva en la que los estados o gobiernos locales con mayores recursos sean siempre los beneficiados con los mejores apoyos por parte de la federación. Es posible establecer acuerdos de cooperación diferenciados en donde de acuerdo a una clasificación previamente establecida, las entidades más pobres o marginadas estén obligadas a un menor grado de compromiso y a la par sean los primeros en recibir mayores apoyos en recursos o asistencia técnica.

Si se continúa con el esquema actual, el gobierno estatal (en el marco del pacto de federalismo cooperativo) tendría que, de manera obligada, contar con una planeación clara para orientar los programas; esa planeación incluye contar con diagnósticos más específicos y especializados; contar con las MIR alineadas a la planeación nacional, contar con los estudios de estratificación de productores y hacer uso del sistema de planeación, es decir: los planes rectores de los CSP y los planes distritales o municipales vigentes que estén disponibles. SAGARPA tendría que estar orientado el impulso de intervenciones estratégicas pero coordinadas (de todos los programas y actores, al menos federales) y poner especial atención en la supervisión con un esquema claro y orientado a la retroalimentación sobre la marcha y que en particular verifique los procesos de difusión, apertura y recepción de solicitudes en ventanilla, así como la revisión y dictamen de expedientes.

Además, la Federación debe continuar mejorando el diseño de los programas con una clara orientación estratégica, pero que incluya también las demandas y especificidades de las entidades, esto significa que desde el diseño se establezca con mayor precisión la población objetivo y los criterios de focalización y priorización, así como los tipos de apoyo más estratégicos y pertinentes; todo ello para tratar de inducir o acotar la demanda privada de los productores (a través de aportaciones y compromisos reales de los mismos) y dando prioridad a la oferta de bienes públicos.

En cuanto a la vertiente de ejecución directa, SAGARPA tiene que cumplir con el ejemplo, impulsando realmente proyectos estratégicos, de alto impacto y bien focalizados que complementen las acciones con apoyos más pequeños y dispersos que regularmente se apoyan en los estados, y además realizar procesos transparentes de selección de proyectos. Con esta modalidad la Secretaría debería priorizar sobre todo aquéllos rubros en los que tiene la autoridad y la posibilidad de incidir (sanidades por ejemplo y, de manera general, en el ámbito de los bienes públicos). Es importante que como parte de la planeación se asegure que cada proyecto de ejecución directa cuente con objetivos claros, mecanismos de medición, actividades y recursos para medir sus avances e impactos. El seguimiento, así como la rendición de cuentas de cada proyecto deberá ser atribución de un área de planeación fortalecida.

Sin embargo, ambas modalidades de operación, como se ha reiterado deben tener como común denominador una agenda consensuada de prioridades derivada de rigurosos procesos de planeación y de una visión compartida del desarrollo de territorios específicos. En ese sentido, es importante asegurar que como parte de la planeación se establezca con claridad qué temas serán impulsados como prioridad nacional mediante mecanismos de ejecución directa y cuales serán responsabilidad de los estados. Las estrategias en ese sentido deberán ser complementarias y asegurar que sus orientaciones sean consistentes.

5. La vinculación de la planeación de SAGARPA con los planteamientos de la Cámara de Diputados resulta indispensable, porque en los últimos años su protagonismo ha aumentado notablemente, beneficiando al sector con crecientes asignaciones presupuestales. Su participación también ha implicado la introducción de programas, componentes, tipos de apoyo y orientaciones que en algunas ocasiones contravienen la orientación o la planeación de la misma SAGARPA.

Por ello, en un ambiente de respeto a la autonomía de poderes, y considerando que el partido al que pertenece el nuevo gobierno contará con una amplia representación en el Congreso, se requiere intensificar los procesos de interlocución, diálogo y negociación para la definición de políticas y asignación de recursos. Con este actor, se deben debatir los temas de fondo y acordar orientaciones generales que den certidumbre a las políticas y programas en el mediano plazo. Además, mucho de la coordinación inter-sectorial podría lograrse si desde ese espacio se contribuye a dinamizar la acción de cada Secretaría en torno a la CIDRS y el PEC. Es indispensable que la SAGARPA se dote de una estrategia para relacionarse con el Congreso que permita que a todo lo largo del ciclo de la política pública, haya una interlocución favorable y se provea de información oportuna sobre las acciones y avances de su quehacer. En esa estrategia debe designarse con claridad qué área o instancia de la Secretaría será la encargada de llevar a cabo esta tarea de interlocución de una manera sistemática y no coyuntural.

La generación de ejercicios de planeación incluyentes, diagnósticos pertinentes e información sobre avances en el logro de objetivos constituye un elemento esencial para fortalecer la posición de la SAGARPA en procesos de negociación con el Congreso y otros actores. En ese sentido, es importante que se planee la generación de estos insumos de información con la periodicidad y tiempos pertinentes para las negociaciones con el Congreso.

5. La vinculación de la planeación de SAGARPA con los instrumentos de planeación de organizaciones sociales y CSP, debe ser fundamental porque además de ser una planeación participativa que emana de los actores viene “de abajo hacia arriba”. La conformación y puesta en operación de los CSP ha sido una de las orientaciones de la LDRS que más se ha llevado a la práctica, sobre todo porque ha sido de exclusiva responsabilidad de la SAGARPA. Se han generado además un conjunto de incentivos que han influido notablemente en la funcionalidad de estas figuras organizativas, que tienen

una orientación más económica y productiva en comparación con las organizaciones tradicionales del sector. Actualmente hay más de 450 comités estatales funcionando, tanto agrícolas, como pecuarios, acuícolas y pesqueros, y casi 60 nacionales, estos últimos con participación en el CMDRS.

Los comités en sí, y de acuerdo a la LDRS constituyen *mecanismos de planeación, comunicación y concertación permanente entre los actores económicos que forman parte de las cadenas productivas* y sobre todo se orientan a elevar la competitividad de las cadenas. Los Comités han trabajado fuertemente en la planeación del sistema, generando planes rectores en los que además de mostrarse un diagnóstico de la cadena se establece un marco estratégico con la visión, misión, objetivos, estrategia, líneas de acción y proyectos del sistema producto. Estos planes rectores han mejorado en cuanto a su calidad y cada vez se utilizan más para la toma de decisiones. Además de contar con la planeación, la gran mayoría de los comités ha tenido logros importantes derivados en mucho de su capacidad para gestionar recursos, aunque también se debe reconocer que se tienen casos de comités muy activos y otros más pasivos. Como retos a resolver en esta línea están los temas: de la representatividad, de la priorización con base en evaluaciones, de continuidad con la profesionalización y la organización interna, de mayor vinculación del plan rector con la planeación de los programas y las políticas y del impulso a la convergencia institucional en torno a proyectos que mejoren la competitividad.

En ese contexto, con el fin de tener una participación más proactiva y efectiva de los CSP, **se requiere a futuro hacer una priorización de los mismos, impulsando aquellos estratégicos y que hayan mostrado interés, compromiso y resultados concretos en materia de rentabilidad y competitividad.**

Asimismo, se sugiere promover esquemas que mejoren la representatividad de dichos comités (condicionando el apoyo futuro incluso a mejoras en este tema), tanto de los diversos eslabones como al interior de éstos. También se propone mejorar la calidad de los procesos de planeación (plan rector) y procurar aprovechar este instrumento para la planeación de los programas que se hace en las entidades federativas y a nivel federal.

Además es indispensable diseñar un mecanismo para la sistematización de la información contenida en los planes rectores, a fin de hacerla pública y amigable. Es importante prever en el proceso de planeación de SAGARPA, la forma en que ésta información será utilizada en la toma de decisiones estratégicas y operativas. Los planes rectores pueden constituir un insumo importante para la planeación a nivel subsectorial, que es un área de oportunidad en materia de planeación dentro de la SAGARPA.

De igual manera, con el fin de impulsar la competitividad del sistema es necesario promover fuertemente la convergencia institucional para poder detonar proyectos que impacten en la competitividad.

6.3. Propuestas para fortalecer la función de planeación en el ciclo de la política pública dentro de la SAGARPA.

Además de las conexiones que deben darse entre la planeación de SAGARPA y la del conjunto de actores descritos a lo largo del documento, internamente se tienen que realizar procesos de planeación para orientar los programas y las acciones específicas que se realizan día a día. Las áreas de mejora que se identificarán en este apartado dependen en gran medida de la SAGARPA porque tienen que ver con su estructura organizacional y su política. Las conclusiones y recomendaciones consideran las diferentes etapas del ciclo de las políticas, la planeación, la programación-presupuestación y la evaluación, así como de manera específica, la instrumentación de la GpR en SAGARPA.

A. Con respecto al nivel jerárquico del área responsable

1. El estatus y conformación del área que ostenta la función de planeación en SAGARPA ha sufrido modificaciones notables. Hasta el año 2000 existió una Subsecretaría de Planeación encargada de realizar diagnósticos y de orientar cualquier trabajo en ese sentido, pero con su desaparición se afectó de manera sensible las tareas y el proceso institucionalizado de planeación. Así, en los últimos años la planeación es una actividad que ha venido a menos, y se ha atomizado entre las distintas unidades responsables.

La Secretaría funciona a través de áreas “estancas” con diferentes grados de incomunicación entre ellas y que atienden, normalmente por separado, las distintas agendas de planeación creadas por la normatividad. En la práctica, no existe un interlocutor central que promueva un proceso de planeación sistemático y global acorde con la misión institucional de esa secretaría, observándose esfuerzos y acciones aisladas, de actores que se encuentran en las áreas responsables de los programas presupuestarios. En ese sentido, diferentes instancias han tenido que llevar a cabo actividades mínimas y fragmentarias para programar sus actividades sobre todo en lo referente a sus necesidades operativas anuales con metas cómodas a corto plazo (“organizar la operación”) sin llevar a cabo ejercicios serios con una visión de mediano y largo plazos.

No se visualiza tampoco un proceso de integración y armonización de la planeación sub sectorial o temática, por lo que esa función se reduce a la concentración formal de información que es requerida para reportar avances del PS y el PND. Aunado a esto la mayoría de los programas tienen sólo como referente orientador al PS y no a planes de desarrollo sub-sectoriales, intermedios o temáticos que den mayor rumbo a la acción cotidiana. Hacen falta diagnósticos en temas específicos con relieve estratégico, por ejemplo, tecnificación del riego, cambio climático, reconversión productiva y financiamiento. Algunas excepciones se encuentran en SENASICA, por ejemplo, donde

se cuenta con planeación intermedia que orienta de manera específica a los programas y acciones.

En el Reglamento Interior más reciente, se considera una Dirección General de Planeación y Evaluación adscrita a la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad. Las funciones más importantes de esa Dirección se centran en proponer modificaciones a las estrategias, programas, proyectos y acciones para el fomento productivo del sector y el desarrollo y coordinación de la actividad de planeación y evaluación de los programas y acciones a cargo de la Secretaría. De igual forma, es responsable de las tareas de coordinación con las entidades federativas para realizar y fomentar la planeación prospectiva y participativa en dichas entidades. Y una de ellas, muy importante, es la de generar mecanismos de información, seguimiento y evaluación de políticas y programas y de las entidades paraestatales sectorizadas. La creación de esta área constituye un avance a destacar en materia de planeación.

Sin embargo, la localización estructural de esa Dirección General puede resultar un tanto confusa ya que depende de la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad cuyo nombre no dota de un marco claro sobre las intenciones e importancia de esta área. Aunque en el reglamento interno de la SAGARPA se le ha dotado de funciones muy relevantes en el tema de planeación, se recomienda la creación de una estructura que ponga en relieve la ubicación de esta instancia estratégica para la Secretaría. Asimismo, a pesar de las funciones mencionadas, el área de planeación y evaluación es muy reducida en personal y con una capacidad de acción acotada. Su personal es escaso (diez personas) y se enfrenta a una dinámica interna que no le permite posicionarse con el liderazgo necesario, ni con la influencia suficiente para crear impactos tanto al interior de la SAGARPA como en los estados.

Esto último cobra gran relevancia ahora que los gobiernos estatales son los ejecutores directos del Programa de Acciones en Concurrencia. Con ello, es fundamental su inclusión en los sistemas de planeación formales para evitar que marchen cada uno por su cuenta y se desvanezca cualquier tentativa de unificar acciones con visión estratégica. Además es muy importante fortalecer los mecanismos de seguimiento, control y evaluación dirigidos hacia estos actores a partir del fortalecimiento de esta área de planeación. De acuerdo con lo observado, las acciones de la Dirección General de Planeación y Evaluación se centran fundamentalmente en la agenda de evaluación por constituir esta el núcleo fuerte de conocimientos y experiencia entre su personal. Aunque esta área se integra con una Dirección General Adjunta de Evaluación y otra de igual nivel de Planeación, su capacidad organizacional no es similar y la función de planeación se encuentra apenas en desarrollo. Esta situación provoca que esta unidad en su conjunto se encuentre muy ligada con la agenda de la SHCP y funcione más en los tiempos y metas requeridas por dicha secretaría y no se integre y responda plenamente a las necesidades de la SAGARPA.

En ese marco se propone **en primer término, una revalorización de la función de planeación dentro de la SAGARPA que la posicione como instancia en un nivel adecuado para orientar estratégicamente las acciones del conjunto de programas y componentes de las distintas áreas de la Secretaría.**

Se recomienda que la instancia responsable de la planeación se ubique a nivel de Coordinación General –o incluso subsecretaría si es que se reestructura la SAGARPA-, que reporte directamente a la oficina del Secretario o bien se vincule al Grupo Interno de Dirección para que lleve a cabo funciones de planeación estratégica de manera sistemática y empleando los mejores criterios técnicos y metodológicos. Además generará diagnósticos, información y estudios y dará seguimiento a las evaluaciones y a los ajustes de las ROP, para tener un control global de los distintos procesos.

Otra alternativa es que funcione como un área *staff* dentro de la oficina del Secretario para que, a partir de esto, obtenga un real poder jerárquico para dialogar con los diferentes actores institucionales y lograr la participación de las áreas operativas para consensuar las decisiones y homogeneizar la información base de la planeación. Con ello, es previsible que dicha área tenga los recursos organizacionales (dentro de los cuales es fundamental contar con personal con perfil y experiencia en el tema) suficientes como para intervenir positivamente en el proceso de planeación en todos los niveles, o bien tener la capacidad de orientar los esfuerzos de planeación de la organización.

B. Con respecto al encuadre de la función en la normatividad de las entidades globalizadoras

2. Existe coincidencia entre los diversos actores, especialmente los mandos medios, que la GpR ha mostrado ciertos avances dentro de SAGARPA, al difundir los contenidos y metodologías de la estrategia, al conformarse un grupo de funcionarios que dirige la implementación de las líneas principales de esta iniciativa, al vincularse con la gestión de los programas y acciones presupuestales y al capacitar y sensibilizar a funcionarios. También al determinar indicadores y construir matrices de acuerdo con la metodología de marco lógico, al instaurar sistemas de seguimiento y al generar reportes y valoraciones sobre el desempeño de los programas. Gracias a ello se reconoce que el diseño de los programas y la alineación de los mismos con los objetivos nacionales y sectoriales ha mejorado. Aunque en SAGARPA con la excesiva compactación de los programas en apenas cinco (más los proyectos transversales) mezcló dentro de un mismo programa componentes muy diversos y por tanto hay áreas importantes para mejorar la consistencia interna.

Los retos sin embargo son muchos. El primero de ellos es que este nuevo modelo supere su condición de mandato de ley y se convierta en una estrategia viva que genere sus propios procesos y rutinas y que, sobre todo, impacte de manera real la operación de los

programas. El trabajo de campo arrojó evidencias de que se han llevado a cabo mejoras aisladas en el tema de planeación. Las MIR no están orientando las decisiones, ni vinculándose con la operación y PS. Además hay limitaciones del modelo de evaluación basado en las matrices ya que éste solo valora el desempeño de los programas por separado y no ofrece elementos para evaluar la acción completa de las Secretarías, y menos del PND. La suma de las valoraciones individuales no ofrece un criterio para determinar el desempeño de la SAGARPA. El SED, aunque reporta avances y más utilidad de las evaluaciones, en lo general parece ser que se asume como un trámite más.

En ese sentido sería deseable continuar con un esquema de GpR sobre todo por los efectos positivos que puede tener un diseño más ordenado y lógico de los programas (además de indicadores) y en una orientación de presupuestos (aunque aquí falta mucho por hacer). Sobre este esquema se requiere mayor apropiación del mismo en el más alto nivel jerárquico que pueda sustentar su implementación exitosa en el ámbito interno de la organización, y sobre todo, que se use realmente para la asignación de presupuestos (PbR).

Habría que acompañar la instrumentación de este modelo con un esquema de incentivos a los funcionarios encargados de operarlo. También es imprescindible que las MIR diseñadas para los programas presupuestarios se empleen como instrumentos que coadyuven a la planeación y operación.

Esta iniciativa significa un cambio importante en las rutinas y procesos de la Secretaría que debe conducirse a través de un programa preciso de ajustes y modificaciones. Adicionalmente, es necesario un cuerpo de funcionarios sensibilizados y capacitados que conduzca el proceso con metas claras por periodo de tiempo. De la misma manera, para que una estrategia de GpR y más precisamente un PbR rinda frutos, es fundamental contar con el acuerdo del Congreso, en este caso con la Cámara de Diputados, como un aliado estratégico en la implantación de las reformas necesarias.

Es imprescindible que los estados, como responsables de la ejecución de recursos, se integren a la lógica de la GpR y que desarrollen marcos lógicos para los programas que operan. Es importante que como parte de los procesos de planeación, SAGARPA diseñe una estrategia en cascada en la que la operación estatal esté alineada con los objetivos federales, contribuyendo a su logro y midiendo los avances con indicadores y metodologías diseñadas a nivel central (pero ejecutadas a nivel estatal). Con ello, se asegurará la disponibilidad de información para medir indicadores de desempeño y que esta sea agregable a nivel nacional.

C. Con respecto a la estructura programática

3. La estructura programática cambió radicalmente en los últimos años, pero principalmente en 2006 cuando se compactaron más de 50 programas en menos de 10.

Actualmente, se mantienen vigentes solamente cinco programas, un conjunto único de proyectos transversales y el programa de acciones concurrentes. En el proceso de compactación, sin embargo, no se siguió un método muy sistemático que valorara la naturaleza de cada programa, sus componentes y los propósitos perseguidos. Con ello, se abusó de la simplificación y se provocó que se incorporaran en un mismo programa componentes heterogéneos cuya relación entre sí resultaba muy frágil (por ejemplo el componente de diesel agropecuario está dentro de PROCAMPO). Esto dificultó la generación de las MIR correspondientes y mezcló formas de intervención de carácter distinto. Además, se mezclaron poblaciones objetivo y actividades o tipos de apoyo poco comprables.

En esta etapa, también las ROP han quedado demasiado simplificadas, lo que ha obligado a generar manuales o guías para orientar los procesos operativos. No obstante es necesario aceptar que el contar con una versión única de Reglas, ha hecho posible transmitir de mejor manera los contenidos de los programas a los productores.

También hay que destacar que si bien SAGARPA cuenta con un presupuesto importante es solo en una proporción reducida donde se puede realmente hacer un ejercicio de planeación, debido a que más de 60% de su presupuesto está etiquetado. Ello lleva a tener que revisar la pertinencia y continuidad de diversos programas o componentes (especialmente los de transferencia de subsidios directos como PROCAMPO, ingreso objetivo, apoyo a combustibles, otros) que absorben la mayoría del presupuesto y que además están muy etiquetados.

Por lo anterior se recomienda, **revisar la actual estructura programática a efecto de lograr una mejor consistencia al interior de los componentes de cada programa y sobre todo urge valorar la pertinencia y continuidad de determinados programas o componentes de SAGARPA que absorben la mayoría del presupuesto y que se canalizan a padrones de beneficiarios integrados con anterioridad, dejando muy poco margen para la planeación de dicho recursos. Se deberían reducir cada vez más los subsidios que significan transferencias al ingreso (sobre todo en los casos de mayor regresividad) y aumentar más la generación de bienes públicos. Si no se eliminan algunos de estos programas habría que hacer rediseños para lograr mejor focalización y más impactos.**

D. Con respecto al proceso de programación – presupuestación

4. La programación-presupuestación se asume como planeación en SAGARPA y en los gobiernos estatales. Esta programación y presupuestación generalmente se basa, en los montos del año anterior, ajustados por criterios inflacionarios o de algún otro tipo. Por otro lado, la Cámara de Diputados crea “cajones” en los que coloca recursos y resta margen de maniobra a la Secretaría ya que priva sobre todo el criterio financiero. Además,

frecuentemente le ha aumentado o ampliado las asignaciones presupuestales a SAGARPA, pero ello obedece a la atención de presiones de ciertas organizaciones. En esta etapa aun no se ven los efectos esperados de la GpR y PbR ya que las asignaciones consideran marginalmente las evaluaciones y los presupuestos no se deciden con base en los resultados o se hace apenas de manera muy limitada. Se encontró que programas que han sido fuertemente criticados por ser regresivos como PROCAMPO, apoyos a la comercialización, etc. lejos de disminuir sus asignaciones presupuestales anuales, por el contrario han recibido aumentos importantes en los últimos años.

Así, se recomienda **que la programación presupuestación tenga como sustento previo verdaderos ejercicios de planeación que le brinden un rumbo estratégico a las acciones anuales. Además la programación y asignación de recursos tiene que vincularse realmente a las grandes definiciones estratégicas (por eso la importancia de que las MIR sean consistentes con el PND y PS) y considerar los resultados de las evaluaciones, tratando de premiar los buenos programas.**

E. Con respecto al proceso de evaluación

5. El proceso de evaluación es un activo en la gestión de la SAGARPA. Esta organización ha adquirido una curva de experiencia originada en sus significativos avances en la materia, incluso antes de la implantación de la estrategia de evaluación y el surgimiento del mismo Coneval. Esta secretaría ha sido pionera en la realización de evaluaciones externas a los programas bajo distintos enfoques y perspectivas teóricas y ha tenido resultados importantes en el seguimiento y valoración de los resultados de su actividad. A partir de la creación del Coneval, la SAGARPA ha cumplido con la agenda de evaluación diseñada por ese organismo, realizando evaluaciones de desempeño, consistencia y resultados, de diseño y de procesos lo que arroja un cúmulo de análisis, conclusiones y recomendaciones que enriquecen las posibilidades de mejora del sector en temas de diseño e implementación de políticas y de gestión pública. Otro avance reciente lo constituye el estudio denominado "Diagnóstico del sector rural y pesquero: Identificación de la Problemática del Sector Agropecuario y Pesquero de México", ya que se trata de un sistema de información que mide diferentes parámetros de la actividad de la secretaría.

Pero una fuerte limitante del proceso de evaluación se presenta cuando sus diferentes actividades son incapaces de contribuir efectivamente a fortalecer los programas operativos con el fin de que logren los objetivos de política. Al igual que con la planeación, se corre el riesgo de que las distintas evaluaciones se conviertan en ejercicios estériles que poco o en nada contribuyan al ajuste de procesos y resultados. Aquí el compromiso es doble, tanto de los evaluadores para que ofrezcan elementos pertinentes con el fin de llevar a cabo cambios viables y sustentados, como de la estructura operativa de la secretaría para que se encuentre atenta a las recomendaciones que en verdad aporten mejoras.

Es importante contar con mecanismos de retroalimentación, que en varias etapas del proceso ofrezcan la información suficiente para instrumentar cambios y ajustes en las acciones emprendidas.

La SAGARPA, no obstante, tiene una gran ventaja porque existe entre las diferentes áreas operativas una evidente cultura de la evaluación que ha permeado a todos los niveles de su estructura. La evaluación se ha convertido en un ejercicio permanente y sistemático con el que todos están familiarizados y saben cómo participar. Esto abre muchas posibilidades de conectar de manera afortunada los procesos de planeación que puedan surgir en un futuro, enmarcados en las recomendaciones de este mismo estudio, con los esfuerzos de evaluación ya en camino, con el propósito de cerrar el ciclo de la gestión.

Por ello se sugiere: **hacer un balance respecto de las evaluaciones realizadas y convenir con el Coneval sólo aquellas realmente necesarias y que no tiendan a duplicarse o encontrar resultados parecidos (de lo contrario se seguirán haciendo solo con el fin de cumplir el requisito) y, sobre todo, es fundamental reforzar la orientación del proceso hacia la realización de evaluaciones de impacto. Además se debería negociar con el Coneval la realización de una evaluación integral de los efectos e impactos de todos los programas en el sector. Es decir, avanzar de la lógica de evaluar programas presupuestales hacia una de evaluación de estrategias o políticas. El propósito es que los intereses de la SAGARPA estén presentes en el proceso de evaluación y no solo los intereses del Coneval. Asimismo, hay que avanzar en definir estrategias para lograr que las evaluaciones se hagan con la calidad deseada y también pensar un esquema en el que primeramente obligue y luego incentive a los encargados de los programas a utilizar las recomendaciones pertinentes generadas en los estudios de evaluación.**

Es importante incorporar la evaluación organizacional como parte de los procesos de evaluación. En la medida en que el arreglo institucional y los incentivos de los operadores son determinantes de los resultados de los programas, es necesario contar con información para proponer ajustes a las estructuras, rediseñar procesos e incluso instancias operativas. Al igual que en el caso de la evaluación de impactos, es importante considerar una dimensión por encima del nivel programático, ya que en muchos casos las unidades responsables atienden varios programas.

6.4. Resumen de conclusiones y propuestas.

A continuación se presenta un resumen de las principales conclusiones y propuestas del estudio. Se dividen en dos grandes grupos de acuerdo con la estructura del informe: hallazgos y propuestas para mejorar la planeación en el plano interinstitucional / estratégico y propuestas para mejorar la planeación al interior de SAGARPA. Se precisan las acciones a realizar para lograr los resultados propuestos y las acciones viables de iniciar en 2012. Asimismo se precisan los responsables de la realización de las acciones. Con ello se espera facilitar la generación de un plan de acción para la mejora del proceso de Planeación en la SAGARPA.

Conclusiones del estudio / Hallazgos Principales	Acciones a realizar para resolver cada problema identificado	Acciones prioritarias	De las acciones prioritarias, ¿cuáles son susceptibles de cumplirse o iniciarse durante el año 2012?	Responsable de las acciones
--	--	-----------------------	--	-----------------------------

Tema 1. Propuestas para fortalecer la planeación de SAGARPA en sus conexiones con la planeación nacional, con otras políticas sectoriales (PEC), órdenes de Gobierno, Cámara de Diputados y actores privados y sociales.				
<p>La complejidad de la política rural implica que la planeación de la SAGARPA tenga que considerar distintos actores, niveles de gobierno e instrumentos de planeación. Debe haber una adecuada articulación de la planeación sectorial y del PND. Adicionalmente, se requiere planeación intersectorial en el marco de la LDRS y el PEC. Asimismo, es de vital importancia la dimensión de la planeación relacionada con otros poderes y órdenes de gobierno: representantes del poder legislativo (la Cámara de Diputados, Gobiernos estatales y municipales (planes estatales/sectoriales de desarrollo y planes municipales), respetando que las entidades federativas son libres y soberanas, y que en cuya relación con la Federación media un pacto. Finalmente, no es menos importante la necesidad de planear junto con representantes de la población rural a través de los planes rectores de los CSP, de los actores privados y sociales.</p>	<p>Además de ejercer la atribución formal con que cuenta SAGARPA para dirigir la CIDRS, al interior de la Secretaría se requiere diseñar y ejecutar acciones concretas de concertación y negociación a los más altos niveles para que su papel se fortalezca en la práctica. La inclusión de estas actividades o estrategia institucional, debe ser parte de un ejercicio de planeación, programación y presupuestación específico para estos fines, y se deberá articular con ejercicios de planeación estratégica y operativa, y de evaluación.</p>	<p>Es importante que la nueva administración prevea desde su inicio el diseño e implementación de una estrategia de concertación y negociación con los actores involucrados en la planeación.</p>	<p>Es importante prever esta actividad en el proceso de negociación del PEF 2013. Se debe alertar a la administración entrante sobre la importancia de considerar esta actividad institucional y fortalecerla.</p>	<p>SAGARPA: Oficina del Secretario, Oficialía Mayor, Dirección General de Planeación y Evaluación.</p>

Conclusiones del estudio / Hallazgos Principales	Acciones a realizar para resolver cada problema identificado	Acciones prioritarias	De las acciones prioritarias, ¿cuáles son susceptibles de cumplirse o iniciarse durante el año 2012?	Responsable de las acciones
	<p>Se requiere contar con un área de planeación y evaluación fortalecida, independiente de la operación de programas y acciones institucionales, ubicada a nivel de subsecretaría o de área staff directamente a cargo del Secretario. En ese escenario, resulta indispensable la alineación de las atribuciones y actividades de planeación de las distintas unidades responsables de SAGARPA en torno al área de planeación y evaluación.</p>	<p>Diseñar una propuesta de área de planeación y evaluación fortalecida.</p>	<p>Dejar asentada la importancia de dotar a SAGARPA de un área de Planeación y Evaluación fortalecida, independiente de la operación de los programas y de preferencia a cargo directo, como área de staff, del Secretario.</p>	<p>DGPE diseña</p>
<p>Se requiere contar con elementos estratégicos de orientación nacional y sectorial <i>claros, precisos, objetivos, consistentes y coherentes</i> con la visión de desarrollo nacional, con indicadores medibles y pertinentes.</p>	<p>Es indispensable la participación de personal de la DGPE de la SAGARPA en los procesos de generación del PND, con vistas a la generación de un Plan Sectorial consistente.</p>	<p>Resulta indispensable en este sentido, la participación de personal de la SAGARPA en los procesos de generación del PND, con vistas a la generación del Plan Sectorial.</p>	<p>El personal de la DGPE debe dejar asentada la importancia de su participación en el proceso de elaboración del PND, en coordinación con la oficina del Secretario</p>	<p>DGPE</p>

Conclusiones del estudio / Hallazgos Principales	Acciones a realizar para resolver cada problema identificado	Acciones prioritarias	De las acciones prioritarias, ¿cuáles son susceptibles de cumplirse o iniciarse durante el año 2012?	Responsable de las acciones
	Diseñar y ejecutar actividades concretas para la medición de indicadores estratégicos. Es necesario que como parte de la planeación, se prevean actividades y recursos para generar periódicamente la información que permitirá alimentar los indicadores en que la SAGARPA incide a nivel de PND y PS.	Incluir en el diseño de los planes y programas actividades y recursos para el cálculo periódico de indicadores.	Considerar en el presupuesto 2013 recursos para el cálculo de indicadores estratégicos de desempeño. Definir con claridad las áreas responsables de proveer información para los indicadores que se calculen con fuentes internas.	DGPE
Se requiere lograr mayor pertinencia, consistencia y congruencia entre objetivos estratégicos, estrategias, programas, acciones, indicadores y metas. La experiencia muestra la necesidad de fortalecer la vinculación entre la planeación estratégica y de política pública y el diseño programático.	Asegurar que los procesos de planeación participen agentes expertos en planeación, con visión de política pública y también expertos en la implementación y operación de programas/estrategias. El proceso de planeación debe considerar no solo las definiciones de estrategias y grandes objetivos, sino también avanzar en la detección de necesidades de modificación de las estructuras operativas para que los medios y fines sean consistentes.	Incluir un componente de la planeación con enfoque organizativo para adaptar las estructuras (medios) a los fines (objetivos)	Diseñar un mecanismo de planeación participativa al interior de SAGARPA que permita asegurar que las orientaciones estratégicas son compartidas por los operadores.	DGPE diseña, nueva administración opera.

Conclusiones del estudio / Hallazgos Principales	Acciones a realizar para resolver cada problema identificado	Acciones prioritarias	De las acciones prioritarias, ¿cuáles son susceptibles de cumplirse o iniciarse durante el año 2012?	Responsable de las acciones
<p>Es necesario contar con diagnósticos e información más precisa y especializada complementaria a la que por lo general se maneja en el PND o PS y que tendría que generarse dentro de SAGARPA. El diagnóstico significa instaurar una gestión proactiva en la que se identifique no solo la problemática sino también las causas que la originan, las interrelaciones, implicaciones y efectos, la población afectada, su localización y magnitud. Esto puede otorgar certidumbre sobre como operará un programa y cuanto tiempo lo hará con el fin de resolver problemas específicos.</p>	<p>Es importante que dentro de la función de planeación en SAGARPA se prevea un equipo especializado en diagnósticos. Dicho equipo deberá contar con capacidades y facultades para la contratación periódica de estudios y para generar información útil para la toma de decisiones, para las distintas áreas y organismos que integra la SAGARPA. Se trata de un equipo que proveerá el servicio de diagnóstico a las distintas áreas de la Secretaría, a fin de que se genere información en función de las necesidades de las distintas áreas, comparable y consistente en el tiempo. Dicho equipo operará en estrecha coordinación con las áreas operativas y responsables de los programas.</p>	<p>Diseñar una propuesta de área de planeación y evaluación fortalecida.</p>	<p>Dejar asentada la importancia de dotar a SAGARPA de un área de Planeación y Evaluación fortalecida, independiente de la operación de los programas y de preferencia a cargo directo, como área de staff, del Secretario, con atribuciones en materia de diagnóstico.</p>	<p>Diseña DGPE</p>
	<p>Se requieren diagnósticos periódicos sobre la situación organizacional dentro de SAGARPA ya que es indispensable conocer las limitaciones organizacionales presentes para realizar intervenciones exitosas. El diagnóstico interno indaga sobre la utilización de los recursos humanos, materiales, técnicos, financieros, métodos de control y sistemas de gestión que afectan el desempeño de las diferentes áreas.</p>	<p>Como parte de los procesos de planeación, es importante no solo generar las definiciones y orientaciones estratégicas, sino también prever las modificaciones en la estructura operativa que se requieren para asegurar la consistencia entre medios y fines.</p>	<p>Dejar asentada la importancia de dotar a SAGARPA de un área de Planeación y Evaluación fortalecida, independiente de la operación de los programas y de preferencia a cargo directo, como área de staff, del Secretario, con atribuciones en materia de diagnóstico</p>	<p>DGPE</p>

Conclusiones del estudio / Hallazgos Principales	Acciones a realizar para resolver cada problema identificado	Acciones prioritarias	De las acciones prioritarias, ¿cuáles son susceptibles de cumplirse o iniciarse durante el año 2012?	Responsable de las acciones
Es necesario consolidar el proceso de generación y uso de información de la SAGARPA a partir de la sistematización de la estadística, la conformación de bases de datos globales y confiables y la línea de base con el fin de conformar diagnósticos más depurados a través de los cuales se determine la problemática que afecta el Desarrollo Rural y cuantificar la población potencial desde el punto de vista poblacional o de los recursos naturales.	Es importante dotar al área de planeación, la facultad de generar sistemas de información útiles para la Secretaría en su conjunto: padrones de productores y beneficiarios, información de diagnóstico, información para la medición de indicadores y para el seguimiento y monitoreo de avances. Con ello, se podrá realizar una mejor planeación y focalizar los recursos en el mediano y largo plazo. Asimismo, esto constituye un insumo importante para precisar el punto de partida, y en este sentido poder rediseñar y/o adecuar las políticas públicas del sector agroalimentario.	Diseñar una propuesta de área de planeación y evaluación fortalecida.	Dejar asentada la importancia de dotar a SAGARPA de un área de Planeación y Evaluación fortalecida, independiente de la operación de los programas y de preferencia a cargo directo, como área de <i>staff</i> , del Secretario, con atribuciones en materia de sistemas de información	DGPE
Para mejorar la vinculación con el PND y PS de los programas presupuestarios, que son los que establecen contacto con los beneficiarios, es deseable continuar con el esfuerzo que ha hecho SAGARPA en los últimos años para mejorar su ordenamiento, compactación y consistencia interna (a través de las MIR) derivado de la retroalimentación operativa y los ajustes en su orientación, focalización y priorización de componentes.	Es necesario avanzar en la conformación de la estructura programática de SAGARPA, a fin de lograr una mayor consistencia interna de los programas.	Fundamentar los cambios en la estructura programática en: -las numerosas evaluaciones realizadas a los programas en el marco del SED, -un diagnóstico del sector reciente elaborado por FAO (en el marco del convenio de cooperación con SAGARPA) y -otras fuentes de información disponibles en las diversas áreas como sanidad,	Avanzar en el análisis de la información disponible para sustentar modificaciones en la estructura programática.	DGPE en coordinación con responsables de programas.

Conclusiones del estudio / Hallazgos Principales	Acciones a realizar para resolver cada problema identificado	Acciones prioritarias	De las acciones prioritarias, ¿cuáles son susceptibles de cumplirse o iniciarse durante el año 2012?	Responsable de las acciones
		ganadería y pesca -generar diagnósticos más particulares y especializados (según los temas de intervención de los programas) que permitan dimensionar y cualificar la problemática, identificar la población afectada, y a la vez establecer objetivos, metas y horizontes de intervención más realistas.		
Se deben reforzar los esfuerzos de planeación subsectorial (planes intermedios) y la generación de información diagnóstica por tema específico. El área de mejora central de la planeación específica y concreta, se encuentra en este punto: la mayoría de los programas carece de estos planes intermedios y su accionar sólo se orienta por las grandes definiciones del PS y por las ROP.	Planear acciones acertadas en objetivos, metas y esquemas de priorización y focalización por tema específico y subsectorial. Los planes "intermedios" deben sustentarse en información ad hoc para establecer líneas de base y puntos de llegada.	Diseñar e instrumentar un nivel adicional de planeación al interior de SAGARPA, intermedio entre el PS y los programas presupuestales.	Diseñar una relación de diagnósticos temáticos específicos prioritarios que se requieren para sustentar el diseño y operación de programas. Prever en el POA 2013 recursos para su elaboración.	DGPE elabora estrategia

Conclusiones del estudio / Hallazgos Principales	Acciones a realizar para resolver cada problema identificado	Acciones prioritarias	De las acciones prioritarias, ¿cuáles son susceptibles de cumplirse o iniciarse durante el año 2012?	Responsable de las acciones
	Por último y sin que sea menos importante, corresponde a la SAGARPA generar una estrategia de sensibilización y capacitación de los actores (a nivel de todos los mandos e incluyendo los organismos desconcentrados, sectorizados y las delegaciones estatales), especialmente en los primeros años del armado del PND, PS y programas presupuestarios, sobre la visión y, orientación de la política sectorial.	Diseñar e implementar una estrategia de capacitación y sensibilización	Diseñar estrategia de capacitación y sensibilización e incluirla en el POA 2013	DGPE
La vinculación de la planeación de SAGARPA con instrumentos de planeación de otras políticas sectoriales relacionadas es escasa y cuando llega a ocurrir la mayoría de las veces se realiza únicamente con fines de cumplimiento de requisitos normativos	Establecer desde el PND y demás documentos sectoriales una definición clara sobre cómo operar la coordinación inter-institucional (entre sectores), además de complementarse con otros esquemas de coordinación al más alto nivel Presidencial (Oficina de políticas públicas o equivalente). Es importante dotar a la SAGARPA de facultades claras y asegurar su papel como líder sectorial.	Diseñar una estrategia de concertación con otros actores en SAGARPA. Nombrar un área responsable.	Diseñar una estrategia de concertación con otros actores a fin de articular la planeación de los principales actores relacionados con el sector	DGPE diseña, se implementa en Oficina del Secretario

Conclusiones del estudio / Hallazgos Principales	Acciones a realizar para resolver cada problema identificado	Acciones prioritarias	De las acciones prioritarias, ¿cuáles son susceptibles de cumplirse o iniciarse durante el año 2012?	Responsable de las acciones
Se requiere definir un nuevo liderazgo de la CIDRS (instancia o actor muy cercano al nivel presidencial y que se apoye en mucho en representantes del Poder Legislativo que también intervienen este proceso y pueden solicitar cuentas a la CIDRS), que realmente tenga la capacidad de convocatoria y el poder para poder alinear acciones y exigir resultados.	Implicar modificaciones a la actual LDRS, por lo que es importante involucrar más al Congreso en este tema, como ya se hace en la participación que tiene en el CMDRS.	Negociar la modificación del papel y atribuciones de SAGARPA como líder de la Comisión Intersecretarial en el marco de la LDRS.	Dejar asentada la importancia de dotar a SAGARPA de atribuciones y medios para liderar en el marco de la LDRS	Oficina del Secretario
Se sugiere recuperar la estrategia de fortalecimiento de los consejos distritales y municipales, pero con aplicación de recursos diferenciada (y quizá focalizada) incluyendo esquema de transparencia e incentivos al desempeño.	En este proceso de reactivación de comisiones y consejos habría que delimitar con mucha precisión las responsabilidades, definir con mayor claridad las reglas y enfatizar el esquema de incentivos, con sus consecuentes, sanciones y recompensas.	Considerar en la presupuestación de recursos para 2013. Crear reglas del proceso.	Analizar la viabilidad de dotar de recursos para la operación de consejos municipales y distritales de Desarrollo Rural Sustentable, como parte del presupuesto de ejecución directa.	Propuesta de DGPE a responsables de programas
Se requiere que el PEC se sustente en ejercicios de planeación de cada dependencia, realizados de manera coordinada, para orientar las asignaciones presupuestales y proponer un esquema de convergencia en el terreno. Estos PEC si bien se deben elaborar a nivel nacional y estatal, es muy importante impulsarlos también en los distritos e incluso municipios, que es donde se aterrizan finalmente los programas y	La SAGARPA está elaborando, con el apoyo del IICA, 15 PEC estatales que pueden servir para reactivar la coordinación institucional. Además se deberían promover experiencias piloto de coordinación e instrumentación del PEC en ciertos estados, distritos y municipios con la finalidad de generar lecciones de retroalimentación, y aprovechar experiencias que funcionen para generar esquemas con mayor probabilidad de éxito.	Concluir la realización de los 15 PEC estatales y asegurar su difusión y uso en la toma de decisiones. Prever recursos para la realización de PEC en el resto de las entidades federativas.	Prever recursos para la promoción de experiencias piloto para la instrumentación del PEC en entidades federativas.	DGPE

Conclusiones del estudio / Hallazgos Principales	Acciones a realizar para resolver cada problema identificado	Acciones prioritarias	De las acciones prioritarias, ¿cuáles son susceptibles de cumplirse o iniciarse durante el año 2012?	Responsable de las acciones
recursos.				

Conclusiones del estudio / Hallazgos Principales	Acciones a realizar para resolver cada problema identificado	Acciones prioritarias	De las acciones prioritarias, ¿cuáles son susceptibles de cumplirse o iniciarse durante el año 2012?	Responsable de las acciones
<p>La planeación debiera realizarse de manera conjunta entre la SAGARPA y las entidades federativas, con la participación de los actores sociales y los CSP que participan en el CEDRS. En la práctica dicha planeación suele reducirse a un ejercicio de programación presupuestaria en el que se convienen los montos gruesos que quedan en los convenios y anexos de ejecución.</p>	<p>El nuevo Gobierno Federal tendrá que establecer un nuevo arreglo y pacto entre la Federación (vía la SAGARPA) y los gobiernos de los estados y municipios que defina o re-defina los alcances de la política de fomento federal y estatal a nivel de los territorios (en lo local) y sobre todo que profundice un federalismo responsable enmarcado en la instrumentación de los programas en torno a una agenda de prioridades mínima convenida.</p>	<p>Es necesario definir con claridad el papel de SAGARPA y de las entidades federativas en el marco del proceso de federalización actual. Resulta indispensable dotar a SAGARPA de atribuciones para dar seguimiento al destino de los recursos y estar en posibilidad de reorientar o sancionar. En los convenios con los estados, deberán preverse los objetivos e indicadores a los cuales SAGARPA dará seguimiento, y también las sanciones en caso de incumplimiento. Es decir, dado que los recursos son asignados en primera instancia a SAGARPA para cumplir determinados objetivos, esta debe dotarse de los mecanismos, recursos y atribuciones necesarios para garantizar que el ejercicio por parte de las entidades federativas contribuye al logro de dichos objetivos.</p>	<p>Deben preverse cláusulas en los convenios de colaboración con las entidades federativas en que se asegure el papel de SAGARPA como responsable del seguimiento normativo y del destino de los recursos. Pueden diseñarse en 2012 para implementación en 2013</p>	<p>Área Jurídica en coordinación con DGPE.</p>

Conclusiones del estudio / Hallazgos Principales	Acciones a realizar para resolver cada problema identificado	Acciones prioritarias	De las acciones prioritarias, ¿cuáles son susceptibles de cumplirse o iniciarse durante el año 2012?	Responsable de las acciones
<p>La dirección correcta es continuar con el federalismo pero con un enfoque de mayor compromiso y coordinación entre la Federación, Estados y Municipios. Deben instrumentarse acciones en el marco de una agenda consensuada de prioridades, bajo una estricta supervisión y control de los recursos y con plena claridad de las funciones que asumirá cada uno de los implicados.</p>	<p>Resulta indispensable incluir un esquema de incentivos que premie los buenos resultados y sancione a quien no realice sus tareas adecuadamente. La nueva configuración política a nivel nacional, en el Congreso Federal y en los estados puede favorecer este proceso.</p>	<p>Diseñar e implementar esquemas de incentivos a las entidades federativas de acuerdo con su desempeño.</p>	<p>Deben preverse cláusulas en los convenios de colaboración con las entidades federativas en que se establezcan incentivos y sanciones al desempeño. Pueden diseñarse en 2012 para implementación en 2013.</p>	<p>Área Jurídica en coordinación con DGPE.</p>
	<p>La Federación debe continuar mejorando el diseño de los programas con una clara orientación estratégica, pero que incluya también las demandas y especificidades de las entidades, esto significa que desde el diseño se establezca con mayor precisión la población objetivo y los criterios de focalización y priorización, así como los tipos de apoyo más estratégicos y pertinentes; todo ello para tratar de inducir o acotar la demanda de los productores.</p>	<p>Diseñar e impulsar mecanismos de planeación participativa con los gobiernos estatales que resulten en la definición de objetivos y prioridades de atención.</p>	<p>Realizar un ejercicio participativo para establecer los términos deseables de la planeación conjunta Federación-Estados</p>	<p>DGPE</p>

Conclusiones del estudio / Hallazgos Principales	Acciones a realizar para resolver cada problema identificado	Acciones prioritarias	De las acciones prioritarias, ¿cuáles son susceptibles de cumplirse o iniciarse durante el año 2012?	Responsable de las acciones
La vinculación de la planeación de SAGARPA con los planteamientos de la Cámara de Diputados resulta indispensable, especialmente dado que en los últimos años su protagonismo ha aumentado notablemente, beneficiando al sector con crecientes asignaciones presupuestales	Intensificar los procesos de interlocución, diálogo y negociación para la definición de políticas y asignación de recursos. Con este actor, se deben debatir los temas de fondo y acordar orientaciones generales que den certidumbre a las políticas y programas en el mediano plazo. El cabildeo debe convertirse en una labor estratégica para consolidar las estrategias de la SAGARPA.	En ese sentido, es importante asegurar que como parte de la planeación se establezca con claridad qué temas serán impulsados como prioridad nacional mediante mecanismos de ejecución directa y cuales serán responsabilidad de los estados. Las estrategias en ese sentido deberán ser complementarias y asegurar que sus orientaciones sean consistentes.	Realizar un ejercicio participativo para establecer los términos deseables de la planeación conjunta Federación-Estados	DGPE
	Es indispensable que la SAGARPA se dote de una estrategia para relacionarse con el Congreso que permita que a todo lo largo del ciclo de la política pública, haya una interlocución favorable y se provea de información oportuna sobre las acciones y avances de su quehacer.	Es importante que la nueva administración prevea desde su inicio el diseño e implementación de una estrategia de concertación y negociación con los actores involucrados en la planeación.	Es importante prever esta actividad en el proceso de negociación del PEF 2013. Se debe alertar a la administración entrante sobre la importancia de considerar esta actividad institucional y fortalecerla.	Oficina del Secretario, propuesta de DGPE.
La vinculación de la planeación de SAGARPA con los instrumentos de planeación de organizaciones sociales y CSP, debe ser fundamental porque además de ser una planeación participativa que emana de los actores viene "de abajo hacia arriba"	Priorizar los CSP impulsando aquellos estratégicos y que hayan mostrado interés, compromiso y resultados concretos en materia de rentabilidad y competitividad.	Diseñar e implementar una estrategia de impulso a los CSP	Diseñar una estrategia de impulso a los CSP	Área responsable en SAGARPA central. Operadores de los programas y Delegaciones de la SAGARPA en los Estados.

Conclusiones del estudio / Hallazgos Principales	Acciones a realizar para resolver cada problema identificado	Acciones prioritarias	De las acciones prioritarias, ¿cuáles son susceptibles de cumplirse o iniciarse durante el año 2012?	Responsable de las acciones
	Promover esquemas que mejoren la representatividad de dichos comités condicionando el apoyo futuro a mejoras en este tema, tanto de los diversos eslabones como al interior de éstos.	Diseñar e implementar una estrategia de impulso a los CSP	Diseñar una estrategia de impulso a los CSP	Área responsable en SAGARPA central. Operadores de los programas y Delegaciones de SAGARPA en los Estados.
	Mejorar la calidad de los procesos de planeación (plan rector) y procurar aprovechar este instrumento para la planeación de los programas que se hace en las entidades federativas y a nivel federal.	Diseñar e implementar una estrategia de impulso a los CSP	Diseñar una estrategia de impulso a los CSP	Área responsable en SAGARPA central. Delegaciones de SAGARPA en los Estados.
Los planes rectores pueden constituir un insumo importante para la planeación a nivel subsectorial, que es un área de oportunidad en materia de planeación dentro de la SAGARPA.	Diseñar un mecanismo para la sistematización de la información contenida en los planes rectores, a fin de hacerla pública y amigable. Es importante prever en el proceso de planeación de SAGARPA, la forma en que ésta información será utilizada en la toma de decisiones estratégicas y operativas.	Diseñar e implementar una estrategia de impulso a los CSP	Diseñar una estrategia de impulso a los CSP	Área responsable en SAGARPA central. Operadores de los programas y Delegaciones de SAGARPA en los Estados.
	Con el fin de impulsar la competitividad del sistema es necesario promover fuertemente la convergencia institucional para poder detonar proyectos que impacten en la competitividad. En ese caso los grupos de trabajo del sector acuícola y pesquero son un buen ejemplo de cómo comenzar a lograr esa convergencia.	Diseñar e implementar una estrategia de impulso a los CSP	Diseñar una estrategia de impulso a los CSP	Delegaciones de SAGARPA en los Estados.
2. Propuestas para fortalecer la función de planeación en el ciclo de la política pública dentro de la SAGARPA.				

Conclusiones del estudio / Hallazgos Principales	Acciones a realizar para resolver cada problema identificado	Acciones prioritarias	De las acciones prioritarias, ¿cuáles son susceptibles de cumplirse o iniciarse durante el año 2012?	Responsable de las acciones
--	--	-----------------------	--	-----------------------------

A. Con respecto al nivel jerárquico del área responsable.				
A pesar de la reciente creación de la Dirección General de Planeación y Evaluación, en SAGARPA la planeación es una actividad que ha venido a menos, y se ha atomizado entre las distintas unidades responsables. Se requiere de la revalorización de la función de planeación dentro de la SAGARPA que la posicione como instancia en un nivel adecuado para orientar estratégicamente las acciones del conjunto de programas y componentes de las distintas áreas de la Secretaría.	La instancia responsable de la planeación debe ubicarse a nivel de Coordinación General –o incluso Subsecretaría si es que se reestructura la SAGARPA-, que reporte directamente a la oficina del Secretario o bien se vincule al Grupo Interno de Dirección para que lleve a cabo funciones de planeación estratégica de manera sistemática y empleando los mejores criterios técnicos y metodológicos. Además generará diagnósticos, información y estudios y dará seguimiento a las evaluaciones y a los ajustes de las ROP, para tener un control global de los distintos procesos.	Diseñar una propuesta de área de planeación y evaluación fortalecida. Cambiar Reglamento Interno de la Secretaría	Dejar asentada la importancia de dotar a SAGARPA de un área de Planeación y Evaluación fortalecida, independiente de la operación de los programas y de preferencia a cargo directo, como área de <i>staff</i> , del Secretario.	DGPE diseña
B. Con respecto al encuadre de la función en la normatividad de las entidades globalizadoras				
La GpR ha mostrado ciertos avances dentro de SAGARPA, pero enfrenta importantes retos: Es necesario que la GpR se convierta en una estrategia viva que genere sus propios procesos y rutinas y que, sobre todo, impacte de manera real la operación de los programas, y no solo sea vista como un requisito normativo a cumplir.	Se requiere mayor apropiación de la GpR en el más alto nivel jerárquico que pueda sustentar su implementación exitosa en el ámbito interno de la organización, y sobre todo que se use realmente para la asignación de presupuestos (PbR).	Realizar el balance de lo logrado en materia de GpR dentro de SAGARPA, así como de los pasos a seguir para avanzar en su implementación. Generar un plan de sexenal de implementación de la GpR al interior de SAGARPA	Es imprescindible presentar a las nuevas autoridades el balance de lo logrado en materia de GpR dentro de SAGARPA, así como de los pasos a seguir para avanzar en su implementación.	DGPE

Conclusiones del estudio / Hallazgos Principales	Acciones a realizar para resolver cada problema identificado	Acciones prioritarias	De las acciones prioritarias, ¿cuáles son susceptibles de cumplirse o iniciarse durante el año 2012?	Responsable de las acciones
	Para que una estrategia de GpR y más precisamente un PbR rinda frutos, es fundamental contar con el acuerdo del Congreso, en este caso con la Cámara de Diputados, como un aliado estratégico en la implantación de las reformas necesarias.	Realizar el balance de lo logrado en materia de GpR dentro de SAGARPA, así como de los pasos a seguir para avanzar en su implementación. Generar un plan de sexenal de implementación de la GpR al interior de SAGARPA y presentarlo ante el Congreso	Sensibilizar a los diputados sobre la importancia de incluir criterios técnicos y no únicamente políticos en la asignación de los recursos públicos	Oficina del Secretario.
Es imprescindible que las MIR diseñadas para los programas presupuestarios se empleen como instrumentos que coadyuven a la planeación y operación.	Esta iniciativa significa un cambio importante en las rutinas y procesos de la Secretaría que debe conducirse a través de un programa preciso de ajustes y modificaciones. Adicionalmente, es necesario un cuerpo de funcionarios sensibilizados y capacitados que conduzca el proceso con metas claras por periodo de tiempo.	Realizar el balance de lo logrado en materia de GpR dentro de SAGARPA, así como de los pasos a seguir para avanzar en su implementación. Generar un plan de sexenal de implementación de la GpR al interior de SAGARPA	Es imprescindible presentar a las nuevas autoridades el balance de lo logrado en materia de GpR dentro de SAGARPA, así como de los pasos a seguir para avanzar en su implementación.	DGPE

Conclusiones del estudio / Hallazgos Principales	Acciones a realizar para resolver cada problema identificado	Acciones prioritarias	De las acciones prioritarias, ¿cuáles son susceptibles de cumplirse o iniciarse durante el año 2012?	Responsable de las acciones
Es imprescindible que los estados, como responsables de la ejecución de recursos, se integren a la lógica de la GpR y que desarrollen marcos lógicos para los programas que operan.	Es importante que como parte de los procesos de planeación SAGARPA diseñe una estrategia en cascada en la que la operación estatal esté alineada con los objetivos federales, contribuyendo a su logro y midiendo los avances con indicadores y metodologías diseñadas a nivel central (pero ejecutadas a nivel estatal). Con ello, se asegurará la disponibilidad de información para medir indicadores de desempeño y que esta sea agregable a nivel nacional.	Diseñar e implementar una estrategia de planeación en cascada, asegurando que las entidades federativas cuentan con capacidades para diseñar Marcos Lógicos y medir indicadores	Diseñar la estrategia	DGPE
C. Con respecto a la estructura programática				
La estructura programática cambió radicalmente en los últimos años, pero principalmente en 2006 cuando se compactaron más de 50 programas en menos de 10. Esto dificultó la generación de las MIR correspondientes y mezcló formas de intervención de carácter distinto. Además, se mezclaron poblaciones objetivo y actividades o tipos de apoyo poco comprobables. También hay que destacar que si bien SAGARPA cuenta con un presupuesto importante es solo en una proporción reducida donde se puede realmente hacer un ejercicio de planeación, debido a que más de 60% de su presupuesto está etiquetado.	Revisar la actual estructura programática a efecto de lograr una mejor consistencia al interior de los componentes de cada programa y sobre todo urge valorar la pertinencia y continuidad de determinados programas o componentes de SAGARPA que absorben la mayoría del presupuesto y que se canalizan a padrones de beneficiarios integrados con anterioridad, dejando muy poco margen para la planeación de dicho recursos. Se deberían reducir cada vez más los subsidios que significan transferencias al ingreso (sobre todo en los casos de mayor regresividad) y aumentar más la generación de bienes públicos. Si no se eliminan algunos de estos programas habría que hacer rediseños para lograr mejor focalización y más impactos.	Realizar el balance de lo logrado en materia de GpR dentro de SAGARPA, así como de los pasos a seguir para avanzar en su implementación. Especialmente destacar las ventajas y problemática de la actual Estructura Programática.	Generar un balance sobre la pertinencia del diseño y orientación de los programas actuales.	DGPE

Conclusiones del estudio / Hallazgos Principales	Acciones a realizar para resolver cada problema identificado	Acciones prioritarias	De las acciones prioritarias, ¿cuáles son susceptibles de cumplirse o iniciarse durante el año 2012?	Responsable de las acciones
--	--	-----------------------	--	-----------------------------

D. Con respecto al proceso de programación presupuestación –				
La programación-presupuestación se asume como planeación en SAGARPA y en los gobiernos estatales. Esta programación y presupuestación generalmente se basa, en los montos del año anterior, ajustados por criterios inflacionarios o de algún otro tipo. Por otro lado, la Cámara de Diputados crea “cajones” en los que coloca recursos y resta margen de maniobra a la Secretaría ya que priva sobre todo el criterio financiero.	Lograr que la programación presupuestación tenga como sustento previo verdaderos ejercicios de planeación que le brinden un rumbo estratégico a las acciones anuales. Además la programación y asignación de recursos tiene que vincularse realmente a las grandes definiciones estratégicas (por eso la importancia de que las MIR sean consistentes con el PND y PS) y considerar los resultados de las evaluaciones, tratando de premiar los buenos programas.	Diseñar una propuesta de área de planeación y evaluación fortalecida con atribuciones para participar en los procesos de presupuestación.	Dejar asentada la importancia de dotar a SAGARPA de un área de Planeación y Evaluación fortalecida, independiente de la operación de los programas y de preferencia a cargo directo, como área de staff, del Secretario.	DGPE diseña
D. Con respecto al proceso de evaluación				
El proceso de evaluación es un activo en la gestión de la SAGARPA. Esta organización ha adquirido una curva de experiencia originada en sus significativos avances en la materia incluso antes de la implantación de la estrategia de evaluación y el surgimiento del mismo Coneval. Pero una fuerte limitante del proceso de evaluación se presenta cuando sus diferentes actividades son incapaces de contribuir efectivamente a fortalecer los programas operativos con el fin de que logren los objetivos de	Hacer un balance respecto de las evaluaciones realizadas y convenir con el Coneval sólo aquellas realmente necesarias y que no tiendan a duplicarse o encontrar resultados parecidos (de lo contrario se seguirán haciendo más para cumplir el requisito) y, sobre todo, es fundamental reforzar la orientación del proceso hacia la realización de evaluaciones de impacto. Además se debería negociar con el Coneval la realización de una evaluación integral de los efectos e impactos de todos los programas en el sector. Es decir, avanzar de la lógica de evaluar programas hacia una de evaluación de estrategias o políticas. Asimismo, hay que avanzar en definir estrategias para lograr que las evaluaciones	Se requiere realizar un Plan Sexenal de Evaluación que considere además de las evaluaciones de programas, evaluaciones de resultados de estrategias subsectoriales y por tema crítico. Asimismo deben incluirse evaluaciones organizacionales.	Generar un balance sobre la pertinencia del diseño y orientación de las evaluaciones realizadas a la fecha y plantear la estrategia de definición de plan sexenal de evaluación específico de SAGARPA	DGPE

Conclusiones del estudio / Hallazgos Principales	Acciones a realizar para resolver cada problema identificado	Acciones prioritarias	De las acciones prioritarias, ¿cuáles son susceptibles de cumplirse o iniciarse durante el año 2012?	Responsable de las acciones
<p>política. Al igual que con la planeación, se corre el riesgo de que las distintas evaluaciones se conviertan en ejercicios estériles que poco o en nada contribuyan al ajuste de procesos y resultados.</p> <p>El modelo de evaluación basado en las MIR solo valora el desempeño de los programas por separado y no ofrece elementos para evaluar la acción completa de las Secretarías, y menos del PND. La suma de las valoraciones individuales no ofrece un criterio para determinar el desempeño de la SAGARPA.</p>	<p>se hagan con la calidad deseada y también pensar un esquema en el que se obligue (en un inicio) a los encargados de los programas a utilizar las recomendaciones pertinentes generadas en los estudios de evaluación. Y acompañado con ello generar esquemas de incentivos.</p>			
	<p>Es importante incorporar la evaluación organizacional como parte de los procesos de evaluación. En la medida en que el arreglo institucional y los incentivos de los operadores son determinantes de los resultados de los programas, es necesario contar con información para proponer ajustes a las estructuras, rediseñar procesos e incluso instancias operativas. Al igual que en el caso de la evaluación de impactos, es importante considerar una dimensión por encima del nivel programático, ya que en muchos casos las unidades responsables atienden distintos programas.</p>	<p>Se requiere realizar un Plan Sexenal de Evaluación que considere además de las evaluaciones de programas, evaluaciones de resultados de estrategias subsectoriales y por tema crítico. Asimismo deben incluirse evaluaciones organizacionales.</p>	<p>Plantear un plan general de evaluación que contenga la ruta crítica a seguir durante el sexenio</p>	<p>DGPE</p>

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo. “El presupuesto por resultados en América Latina: condiciones para su implementación y desarrollo”, junio 2012, archivo pdf disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36955048>.
- Banco Mundial. “México: Análisis del Gasto Público en el Desarrollo Agrícola y Rural”, diciembre de 2009, Washington, DC., archivo pdf disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/Informe51902MXSpanishPER.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. “Ley de Desarrollo Rural Sustentable”, actualizada el 12 de enero de 2012, archivo pdf disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235.pdf>, (consulta: 07/08/2012).
- “Ley de Planeación”, actualizada el 9 de abril de 2012, archivo pdf disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>, (consulta: 06/08/2012).
- “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, actualizada el 09 de abril de 2012, archivo pdf disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>, (consulta: 09/08/2012).
- “Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables”, actualizada el 07 de junio de 2012, archivo pdf disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPAS.pdf>, (consulta: 11/08/2012).
- “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, actualizada el 14 de junio de 2012, archivo pdf disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>, (consulta: 04/08/2012).
- “Reglamento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en materia de organismos, instancias de representación, sistemas y servicios especializados”, 5 de octubre de 2004, archivo pdf disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/ganaderia/Publicaciones/Lists/Documentacin%20General/Attachments/2/RLDRS.pdf>, (consulta: 12/08/2012).
- Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable 2007-2012. “Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable”, 2007, archivo pdf disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/tramitesyServicios/sms/Documents/pec2007-2012.pdf>.
- Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable. “Estructura Programática de SAGARPA”, agosto de 2007, archivo pdf disponible en: http://www.inforural.com.mx/IMG/pdf/Estructura_Programatica_de_SAGARPA.pdf.
- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social. “Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011”, primera edición, marzo de 2011, México, D.F., archivo pdf disponible en: http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/INFORME_DE_EVALUACION_DE_LA_POLITICA_DESARROLLO_SOCIA_2011.pdf.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. “Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2009”, 31 de diciembre de 2008, *Diario Oficial de la Federación*, archivo pdf disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/Lists/Reglas%20de%20operacin/Attachments/1/reglas2009.pdf>.

“Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2010”, 29 de diciembre de 2009, *Diario Oficial de la Federación*, archivo disponible en: http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/Lists/Programas%20Sagarpa/Attachments/33/REGLAS_OP ERACION_10_DOF.pdf.

“Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2012”, 30 de diciembre de 2011, *Diario Oficial de la Federación*, archivo pdf disponible en: http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/Documents/ROP2012/RO_SAGARPA_2012.pdf.

“Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2008”, 31 de diciembre de 2007, *Diario Oficial de la Federación*, archivo pdf disponible en: http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones/Ordinarias/desarrollo_rural/Informacion%20sector%20rural/REGLAS%20DE%20OPERACION%202008/SAGARPA/VARIOS_PROGRAMAS_31DIC07.pdf.

“Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012”, 2007, archivo pdf disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/transparencia/pot2008/XV-inf/Programa-Sectorial2007-2012.pdf>.

“Reglamento Interior de la Sagarpa”, 25 de abril de 2012, archivo pdf disponible en: http://snics.sagarpa.gob.mx/somos/Documents/Reglamento_Interior_SAGARPA_2012.pdf.

“Reglas de operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2011”, 31 de diciembre de 2010, reformado el 2 de mayo de 2011, archivo pdf disponible en: <http://sagarpa.gob.mx/agronegocios/Documents/ROmod2mayo11.pdf>.

Anexo 1
Guía de entrevistas a actores en oficinas centrales

Temas de entrevista áreas de SAGARPA.

1. El desarrollo de la función y la ubicación del área de planeación dentro de SAGARPA:

- ¿Quién o quiénes efectúan la actividad de planeación y evaluación en la práctica?
¿Qué etapas comprende la función de planeación? Existencia de planes más allá del programas sectorial
- ¿Cuál es el papel del Grupo Interno de Dirección? ¿Cuál es su vinculación con otras áreas de la Secretaría? ¿Cuál es su papel en el proceso de planeación?
- ¿Cómo se coordina la Dirección General de Planeación y Evaluación con las demás áreas responsables de los programas para la formulación, operación y evaluación de los planes, programas y proyectos a su cargo? ¿Tienen relación con instancias desconcentradas o descentralizadas?
- En lo que se refiere a la elaboración o actualización de las Reglas de Operación de los programas a cargo de la Secretaría ¿cuál es la participación de las áreas sustantivas (Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, etc.) en este proceso?
- ¿A qué criterio responde la actual ubicación de la Dirección General de Planeación y Evaluación en la estructura organizacional de la SAGARPA? ¿Por qué los cambios en la ubicación del área de planeación dentro de la estructura de SAGARPA en los últimos años?
- ¿Qué personal integra esta dirección general? ¿Se han verificado cambios en el número o composición del personal en años recientes? ¿Cuáles?
- Importancia relativa de las funciones de evaluación y planeación dentro del quehacer del área. ¿Es correcto pensar que la actividad de la Dirección General de Planeación y Evaluación ha estado más orientada a la evaluación que a la planeación? ¿Es correcto pensar que la actividad de planeación desarrollada por esta área tiene que ver sustancialmente con lo que por obligación se ha establecido por la SHCP en la GpR, PbR y SED?

2. Quién y cómo se instrumenta en la práctica el modelo de GpR, PbR y SED.

- Avances en la implementación, resultados y logros (en el mejoramiento del diseño de los programas y su correspondencia con los objetivos de desarrollo nacional, en la definición y aplicación de planes y en la asignación de recursos, en la eficiencia operativa y en los impactos; en el uso y atención a las evaluaciones)
- Grado de adopción del modelo a nivel central y en los estados (sobre todo por los recursos en concurrencia)
- Obstáculos potenciales y retos

3. Vinculación de la planeación y acción de SAGARPA con el resto de instancias definidas en el PEC (CIDRS), con los actores sociales y privados (Consejo Mexicano de Desarrollo Rural –organizaciones de productores, sistemas producto), Congreso Federal y Gobiernos estatales.

- ¿Qué área y mediante qué mecanismos se lleva a cabo la relación con otros actores definidos en el PEC (del mismo Gobierno Federal para alinear acciones en el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable)?
- ¿Cómo se da la relación y entendimiento con el Congreso sobre todo al momento de definir y negociar prioridades, programas y presupuestos. ¿Quién realiza esta negociación?
- Buena parte de los recursos de SAGARPA se ejercen en co-ejercicio con los Gobiernos estatales: ¿Quién se encarga de armonizar la planeación nacional de SAGARPA con los estados, qué avances hay en la relación y en la ejecución de los programas? ¿Coneval premia a SAGARPA por las MIR alineadas, qué ha pasado con ello? La Subsecretaría Agronegocios (ahora de Competitividad y Alimentación) inició ejercicios de planeación con los estados, ¿Qué pasó con eso?
- ¿Cómo se considera la participación y propuestas de los actores sociales y privados (organizaciones, sistemas producto)? ¿Cómo funciona y que logros se tienen en el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable?. Los sistemas producto además han generado un número importante de documentos de planeación, conocidos como planes rectores, ¿se utilizan en la planeación sectorial.

Anexo 2

Guía de entrevistas a actores vinculados con la planeación en los estados

Delegación de SAGARPA (Delegado y/o Subdelegados, jefe de programa):

- *Valoración sobre el estado actual del proceso de federalización, traspaso de recursos y autoridad a los estados para la ejecución de programas:* ventajas y desventajas del esquema actual en los programas de concurrencia, desarrollo de la planeación para orientar la ejecución de los programas (¿quién la hace? ¿de qué calidad es? ¿se orienta estratégicamente a los programas?), participación de la Delegación en la planeación, ejecución, seguimiento (supervisión), evaluación de los programas de concurrencia.
- *Grado de alineación entre las prioridades federales y estatales:* ¿cómo se logra? ¿En los convenios de concertación y los anexos de ejecución con los gobiernos de los estados se refleja esa alineación?
- *Grado de coordinación intersectorial en el estado:* vinculación de la planeación y operación de los programas de concurrencia de la SAGARPA con otros instrumentos y acciones de otras instituciones federales y estatales, grado de funcionamiento efectivo del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable y de los Consejos Distritales y Municipales.
- *Grado de participación de actores privados y sociales en la planeación estatal y la ejecución de los programas de concurrencia,* especialmente de los sistemas productos y las organizaciones de productores.
- *Valoración del esquema de ejecución directa (o nacional) de programas por parte de las Delegaciones de SAGARPA u otros agentes como FIRCO, Financiera Rural (en los que no intervienen los Gobiernos estatales):* ¿quién realiza y cómo la planeación a nivel estatal que le da marco a la operación de los programas? ¿cuáles son las diferencias sustantivas en este tipo de operación en comparación con la de los programas de concurrencia.
- *Desarrollo y uso de evaluaciones externas para reorientar la planeación y operación* de los programas en concurrencia (y los propios de la SEDAGRO).
- *Propuestas concretas para mejorar la planeación y ejecución* de los programas y acciones en concurrencia y de ejecución directa en los ámbitos estatales.

SEDAGRO o Equivalente (Secretario y/o Subsecretarios o Directores):

- *La función de planeación dentro de la SEDAGRO:* ¿quién la hace? ¿quién la instrumenta? ¿se conoce y/o aplica un esquema de Gestión para Resultados? ¿cómo se vincula la planeación estatal con la planeación nacional o federal? Importancia de los recursos federales en el total de recursos ejercidos por la

SEDAGRO, ¿existencia de programas y acciones financiadas exclusivamente con recursos estatales?

- *Grado de coordinación intersectorial en el estado:* vinculación de la planeación y operación de los programas de la SEDAGRO (en concurrencia y propios) con otros instrumentos y acciones de otras instituciones federales y estatales, grado de funcionamiento efectivo del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable y de los Consejos Distritales y Municipales.
- *Grado de participación de actores privados y sociales en la planeación estatal y la ejecución de los programas de concurrencia,* especialmente de los sistemas productos y las organizaciones de productores.
- *Valoración sobre el estado actual del proceso de federalización, traspaso de recursos y autoridad a los estados para la ejecución de programas:* ventajas y desventajas del esquema actual en los programas de concurrencia, desarrollo de la planeación para orientar la ejecución de los programas (¿quién la hace? ¿de qué calidad es? ¿se orienta estratégicamente a los programas?), relación con la Delegación en torno a la planeación, ejecución, seguimiento (supervisión), evaluación de los programas de concurrencia.
- *Grado de alineación entre las prioridades federales y estatales:* ¿cómo se logra? ¿En los convenios de concertación y los anexos de ejecución con los gobiernos de los estados se refleja esa alineación?
- *Fortalezas y debilidades en el proceso operativo de los programas en concurrencia:* difusión y convocatoria, apertura de ventanillas y recepción de solicitudes, revisión y dictamen de solicitudes, entrega de apoyos, seguimiento (se aplicará a los funcionarios relacionados directamente con la operación de los programas).
- *Desarrollo y uso de evaluaciones externas para reorientar la planeación y operación* de los programas en concurrencia (y los propios de la SEDAGRO)
- *Valoración del esquema de ejecución directa (o nacional) de programas por parte de las Delegaciones de SAGARPA u otros agentes como FIRCO, Financiera Rural* (en los que no intervienen los Gobiernos estatales): ¿cómo se coordinan acciones? ¿cuál es o podría ser su participación?
- *Propuestas concretas para mejorar la planeación y ejecución* de los programas y acciones en concurrencia y de ejecución directa en los ámbitos estatales.

Representante de Comités Sistema Producto u organización

- *Grado de participación de actores privados y sociales en la planeación estatal y ejecución de los programas de concurrencia,* especialmente de los sistemas productos y las organizaciones de productores.

- *Grado de coordinación intersectorial en el estado:* vinculación de la planeación y operación de los programas de la SEDAGRO (en concurrencia y propios) con otros instrumentos y acciones de otras instituciones federales y estatales, grado de funcionamiento efectivo del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable y de los Consejos Distritales y Municipales.
- *Grado de alineación y coordinación entre las prioridades federales y estatales: definición de prioridades, relación entre la Delegación de SAGARPA y Gobierno estatal.*
- En el caso de los comités sistemas producto: cómo valora la representatividad y consolidación organizativa del Comité (al cual representa), su participación en foros decisorios en la definición y operación de las políticas estatales, la existencia, uso y calidad del plan rector, los logros alcanzados en términos de mejoras en la productividad, rentabilidad y competitividad de la cadena, y su intervención en la planeación, asignación de recursos y operación de programas (tanto de concurrencia, como de ejecución directa o en los financiados exclusivamente con recursos estatales).

Responsable de ventanilla Gobierno Estatal, Jefe de DDR/ CADER, municipios

- *La función de planeación a nivel distrital o municipal: ¿quién la hace? ¿quién la instrumenta?*
- *Grado de coordinación intersectorial en el Distrito o municipio:* vinculación de la planeación y operación de los programas de la SEDAGRO (en concurrencia y propios) con otros instrumentos y acciones de otras instituciones federales y estatales y municipales, grado de funcionamiento efectivo de los Consejo Distritales y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable. Grado de participación de actores privados y sociales.
- *Valoración sobre el estado actual del proceso de federalización, traspaso de recursos y autoridad a los estados para la ejecución de programas:* ventajas y desventajas del esquema actual en los programas de concurrencia, relación entre las estructuras federales (CADER/DDR y las del Estado encargadas de la operación). El papel de los municipios en este nuevo arreglo.
- *Fortalezas y debilidades en el proceso operativo de los programas en concurrencia y de los programas de ejecución directa o financiados solamente por el Gobierno estatal:* difusión y convocatoria, apertura de ventanillas y recepción de solicitudes, revisión y dictamen de solicitudes, selección de proveedores, entrega de apoyos, seguimiento.
- *Propuestas concretas para mejorar la planeación y ejecución de los programas y acciones en concurrencia y de ejecución directa en los ámbitos distritales y municipales.*

Beneficiarios de programas

- *Conocimiento de los programas y satisfacción con el apoyo:* ¿cómo se enteró del programa? ¿cómo valora la oportunidad en la llegada del apoyo?, aspectos a mejorar en el proceso de trámites (presentación de la solicitud, notificación de la autorización del apoyo y recibimiento del mismo), atención recibida en las ventanillas, ¿quién decidió qué componente o apoyo solicitar? ¿quién seleccionó al proveedor? ¿el apoyo recibido es el que requería (el más importante) para atender el problema o para mejorar su unidad de producción?