

**GOBIERNO
FEDERAL**



SAGARPA



Vivir Mejor

Documento de Posición Institucional

Evaluaciones de Diseño y Específica de Desempeño 2008



**Programa de Apoyo a la
Participación de Actores
para el Desarrollo Rural
(Fomento a la
Organización Rural)**

DOCUMENTO DE POSICIÓN INSTITUCIONAL RESPECTO DE LOS HALLAZGOS, DEBILIDADES, FORTALEZAS, O CONCLUSIONES DERIVADAS DE LA EVALUACIONES DE DISEÑO Y ESPECÍFICA DE DESEMPEÑO 2008 DEL PROGRAMA DE APOYO A LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES PARA EL DESARROLLO RURAL (FOMENTO A LA ORGANIZACIÓN RURAL).

I.- Antecedentes:

En 2008, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) realizó un esfuerzo de reordenamiento de los subsidios que administra a través de la redefinición y simplificación de sus programas, procurando la especialización de los mismos al considerar componentes únicos e irrepetibles en cada uno ellos. Esta nueva estructura programática se compone de ocho programas, en este sentido surge el Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural (Fomento a la Organización Rural), cuyo fin es “Contribuir a generar un ambiente armónico de consulta y atención con los actores vinculados al sector”.

El Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural (Fomento a la Organización Rural), fue clasificado en 2008 como un programa nuevo, al ser su primer año de operación, por lo que se realizó una Evaluación de Diseño del Programa, conforme a los Lineamientos Generales para la Evaluación Externa de los Programas Federales de la Administración Pública 2007, así mismo, se atendió al Programa Anual de Evaluación 2008, ambos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); la evaluación fue realizada por la FAO-ILPES, la cual fue entregada a las instancias correspondientes antes del 31 de diciembre de 2008.

Dicha evaluación tuvo un enfoque metodológico con dos elementos principales: 1) Oportunidad de los resultados y 2) Carácter participativo con las áreas responsables. La oportunidad reviste la importancia de presentar en tiempo los productos de la evaluación para incorporarlos en las mejoras tanto del diseño como en adecuaciones a la normatividad del Programa para el Ejercicio Fiscal 2009; las cuales fueron incorporadas en las Reglas de Operación (ROP) 2009 publicadas el 31 de diciembre del 2008 y en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2009.

En este sentido, en el marco del Programa Anual de Evaluación 2009 se tiene establecido realizar la **Evaluación Específica de Desempeño (EED)** de los programas federales, coordinada directamente por CONEVAL, la cual tiene como objetivo general, *“identificar y valorar el desempeño de los programas federales, mediante criterios homogéneos, con el fin de contar con información sintética que contribuya a la toma de decisiones referente al avance en sus principales resultados, sus indicadores estratégicos y de gestión, y el avance en cobertura”*.

La EED tiene contemplado realizar, el documento de **Posicionamiento Institucional**, en el cual se considera la opinión de la dependencia, fundamentada respecto a los principales hallazgos, debilidades, fortalezas o conclusiones derivadas de la evaluación.

Los comentarios vertidos en este documento se elaboraron conjuntamente con las Áreas Operativas de los Programas y la Coordinación General de Enlace y Operación, en los que se reflejan las opiniones de la SAGARPA de manera integral.

A continuación se describen los comentarios generales y específicos:

II.- Comentarios y Observaciones Generales:

La Evaluación Específica de Desempeño se enmarca en el nuevo enfoque de una Gestión basada en Resultados, que permite vincular el proceso presupuestario con el de planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, por lo que resulta difícil apreciar resultados concretos en su implementación en el corto y mediano plazo.

El proceso de aprendizaje y apropiación de conocimiento de este nuevo enfoque por parte de los Funcionarios Públicos como de las Entidades Evaluadoras, es incipiente por lo que los resultados de las Evaluaciones Externas de Consistencia y Resultado y de Diseño de los Programas de la SAGARPA, realizadas en 2007 y 2008, presentaron en algunos casos, carencias metodológicas y conceptuales, lo que implicó informes de evaluaciones débiles.

Observamos de igual manera que sigue existiendo una debilidad en la EED del Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural (Fomento a la Organización Rural) 2008, realizada por el Colegio de México, contratada por el CONEVAL, dado que se aprecia que en base a la información que revisaron llegaron prácticamente a las mismas conclusiones que se plasmaron en la Evaluación de Diseño 2008. Sin embargo no detecta, todavía, elementos nuevos que den pauta para la evolución del programa.

Los términos de referencia de la EED comprenden la valoración los resultados del programa a partir de la valoración de los indicadores estratégicos y de gestión al cierre 2008; tomando como base las matrices de indicadores registrada en el Sistema del Portal Aplicativo (PASH) de la SHCP en marzo del 2008; sin embargo dicha matriz fue evaluada por CONEVAL como una matriz con muchas áreas de mejora y en la evaluación de diseño su lógica vertical no es validada. Es por ello que la pertinencia de la EED, se cuestiona, dado que toma como base una información que de inicio fue valorada como deficiente.

En general se observa que en la EED hay una carencia de mecanismos para la verificación de la información y que lleven a la innovación de aspectos de mejora adicionales para avanzar en la consecución de los objetivos del programa, ya que son los mismos que se plantean en la evaluación de Diseño realizada para 2008 y en su mayoría se han atendido en las ROP en la parte específica de indicadores y en la MIR 2009 y MIR 2010.

Adicionalmente se observó que el evaluador externo no utilizó, ni documentó todas las fuentes de información internas y externas inherentes al programa, lo cual limitó la documentación e información sobre la operación y resultados del programa y por ende, el alcance de sus conclusiones y de la visualización que se tuvo del programa, es decir, no hay un conocimiento pleno del contexto del programa

III. Comentarios Específicos:

El nombre completo del Programa según las ROP es: **“Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural (Fomento a la Organización Rural)”**, por lo que se sugiere se ponga el nombre completo del programa en la EED.

El alcance de la EED se limitó al ejercicio 2008, restringiendo el análisis por parte de los Evaluadores Externos, principalmente en el seguimiento de las recomendaciones por parte del programa. En este sentido, en el apartado de **Seguimiento a Aspectos de Mejoras**, se establece que no hay un documento adecuado para atender o mejorar el programa, este documento sólo se elaboró para 2 programas de la SAGARPA (PROCAMPO y PACC), atendiendo los lineamientos de CONEVAL, si se hicieron mejoras en el programa derivados de la Evaluación de Diseño, ésta brindó aspectos que permitieron la revisión de las ROP del Programa y la construcción de mejores indicadores que fueron incorporados en la MIR 2009, así como para la de 2010, apoyados con la información estadística que genera el mismo programa, lo cual brindará un mayor grado de confiabilidad en cuanto al resultado de los indicadores así como en los datos de cobertura del programa. De esta manera consideramos que apoyará a la mejor toma de decisiones.

La **MIR para el ejercicio 2008 consta de 3 actividades para el componente de organizaciones sociales y de 4 para el de Sistemas Producto**; se debe corregir en el documento completo de la Evaluación Específica de Desempeño el apartado donde aparece en listado el número de Actividades, ya que es incorrecto lo que hizo el evaluador fue repetir en dicho cuadro las 7 actividades 2 veces de manera desorganizada, por eso es que aparecen 14 actividades en lugar de 7.

En la Evaluación de Diseño identifica problemáticas y sugerencias para el mejoramiento del programa y de su operación, las cuales inclusive en 2008 así como durante 2009, y 2010 han sido atendidos de diferentes maneras, un ejemplo es el propio replanteamiento de la Matriz de Indicadores en toda su integración (Fin, Propósito, componentes y actividades).

Asimismo se implementaron acciones tendientes al seguimiento y supervisión de los apoyos otorgados a las organizaciones sociales, así como de procedimientos de aseguramientos de realización de actividades para la entrega de apoyos a los Sistemas Producto, que en su momento fueron concluidos durante el mismo ejercicio evaluado, pero que ya no fueron considerados para la elaboración del documento de evaluación.

De las Evaluaciones de Desempeño y Diseño se puede desprender la carencia de un diagnóstico sobre la problemática hacia la que debe estar enfocada la atención del Programa; no obstante la Coordinación General de

Enlace y Operación, en coordinación con las Unidades Responsables de cada componente de apoyo, desarrolla actualmente un diagnóstico que permitirá atender la recomendación de las evaluaciones.

Por otra parte, la evaluación de diseño hace referencia a la falta de definición de lo que es una organización social, no obstante que dentro de la amplia definición de una organización se definieron en reglas de operación criterio y requisitos que filtraran los sujetos de apoyo, tales como las condiciones legales para presentar solicitud, la antigüedad de 3 años desde la fecha de constitución, la representatividad en 5 estados e incluso, contar con la Clave Única de Inscripción al Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (CLUNI), la cual en el sentido de corresponsabilidad con el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) podría complementar dentro de la Ley de las Organizaciones de la Sociedad Civil por la que se rige dicho registro una mejor identificación de los sujetos de apoyo.

Otra problemática identificada es la pérdida del capital humano. Al respecto se han tomado acciones que ya para la MIR de 2010 y la operación del Programa, pretenden fortalecer, mediante la profesionalización del personal que adscrito a las organizaciones sociales, las capacidades del capital humano, que pueda tener mayores alcances e impactos al interior de las organizaciones y de éstas, hacia otras fuentes de apoyo.

Se sugiere que en próximas evaluaciones se considere como fuentes de información no sólo elementos información de gabinete, la participación de las áreas operativas de cada uno de los componentes que integren el programa, a quienes de manera práctica desarrollan, coordinan y ejecutan el programa, y documentación relacionada con la operación del programa, con el fin de tener una visión general e integral que permita valorar objetivamente al mismo