

PROGRAMA DE CONCURRENCIA CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS



ANÁLISIS DE LOS PROCESOS 2016-2017
COAHUILA DE ZARAGOZA

PROGRAMA DE CONCURRENCIA CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

COAHUILA DE ZARAGOZA

ANÁLISIS DE LOS PROCESOS 2016-2017

DIRECTORIO

GOBIERNO DEL ESTADO DE COAHUILA

Lic. Rubén Ignacio Moreira Valdés
Gobernador Constitucional del Estado.

Ing. Alfio Vega de la Peña
Secretario de Desarrollo Rural

Ing. Juan Alejandro de Luna González
Subsecretario de Operación Regional

Ing. Arnoldo Gerardo Martínez Cano
Subsecretario de Fomento Agropecuario

SAGARPA

Lic. José Eduardo Calzada Rovirosa
Secretario

LCP. Jorge Armando Narváez Narváez
Subsecretario de Agricultura

Lic. Ricardo Aguilar Castillo
Subsecretario de Alimentación y Competitividad

Mtra. Mely Romero Celís
Subsecretaria de Desarrollo Rural

Mtro. Marcelo López Sánchez
Oficial Mayor

Lic. Francisco José Gurría Treviño
Coordinador General de Ganadería

Ing. Jorge Luis Reyes Moreno
Comisionado Nacional de Acuicultura y Pesca

Dr. Enrique Sánchez Cruz
Director en Jefe del SENASICA

Lic. Raúl del Bosque Dávila
Director General de Planeación y Evaluación

Ing. Jorge Alberto Flores Berrueto
Delegado Federal de la SAGARPA en el Estado

Ing. José Armando García Triana
Delegado Federal de SAGARPA en la Región
Lagunera.

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. Jorge Alberto Flores Berrueto. Presidente.
Dr. Luis Alfonso Natividad Beltrán del Río. Secretario Técnico.
Lic. Irán Monjarás Trujillo. Coordinador

ENTIDAD EVALUADORA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA AGRARIA ANTONIO NARRO

Dr. Jesús Rodolfo Valenzuela García. Rector
Dr. José Antonio González Fuentes. Secretario General
M.C. Rolando Ramírez Segoviano. Coordinador del Proyecto y Responsable de la Evaluación
Ing. Andrés Junior Rodríguez Sánchez. Colaborador
Lic. Mayra Dalleney Pérez Aguilar. Colaborador

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
Capítulo 1. Elementos clave del diseño del Programa	2
1.1 Objetivo general.....	2
1.2 Objetivos específicos	3
1.3 Población objetivo	4
Capítulo 2. Análisis de los procesos del Programa.....	6
2.1 Planeación y radicación de recursos.....	7
2.2 Difusión	11
2.3 Recepción de solicitudes de apoyo.....	13
2.4 Dictamen y autorización de solicitudes	15
2.4 Entrega de apoyos	16
2.5 Seguimiento y Supervisión.....	17
Capítulo 3. Conclusiones y recomendaciones.....	18
3.1 Conclusiones	18
3.2 Recomendaciones	18

Índice de tablas y figuras

Cuadro 1. Estratos de productores	4
Figura 1. Análisis de procesos	6
Figura 2. Relaciones entre actores participantes en el Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, Coahuila 2016	7
Cuadro 2. Existencia de ejercicios de planeación para la distribución de los recursos asignados al PCEF en 2016.....	9
Figura 3. Existencia de retrasos en la radicación de recursos estatales	11
Figura 4. Existencia de procesos de difusión adicionales a la convocatoria en el ejercicio 2016 ..	12
Cuadro 3. Espacios/mecanismos de difusión del Programa en 2016	12
Figura 5. Proceso de recepción de solicitudes	13
Cuadro 4. Estandarización de las ventanillas	13
Figura 6. Apertura de ventanillas (%).....	14
Figura 7. Proceso de análisis y calificación de solicitudes.....	16

INTRODUCCIÓN

El análisis de procesos en el ámbito de un Programa es fundamental para observar la gestión, ejecución y supervisión de manera detallada, encaminada a mostrar información del quehacer, tiempos y esquemas en cada una de esas etapas, proporcionando información a los tomadores de decisión en el sentido del desempeño del Programa.

En base a la información generada, es fundamental que se contraponga con el diseño del Programa, de tal manera que se analice si las acciones en su conjunto (procesos) son pertinentes conforme al propósito que dio origen al mismo.

El presente documento está orientado a mostrar los procesos que se realizan en el marco del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, para lo cual fue de suma utilidad un estudio previamente realizado por el CONEVAL en relación al diseño del referido Programa.

Capítulo 1. Elementos clave del diseño del Programa

En este apartado se identifican elementos que dieron origen al PCEF, procurando identificar los pros y los contras de esos elementos, para lo cual se tomará como base lo establecido en las Reglas de Operación (RO) y contrastarán algunos elementos retomados de la evaluación del diseño del PCEF que realizó el CONEVAL en el 2015.

1.1 Objetivo general

El objetivo general que se persigue con el Programa es: *“que las unidades de producción primaria del sector agropecuario, pesquero y acuícola en las entidades federativas incrementen su productividad”*¹, para lo cual, y para otorgar un mayor direccionamiento a las acciones que se promueven, se establecieron tres componentes como ejes orientadores de los incentivos², que son:

- I. Infraestructura, Equipamiento y Maquinaria
- II. Paquetes Tecnológicos Agrícolas, Pecuarios, de Pesca y Acuícolas
- III. Capacidades Técnico-Productivas y Organizacionales

La orientación del objetivo hacia el incremento de la productividad se basa en los resultados del Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero: Identificación de la problemática del sector agropecuario y pesquero de México 2012³, el cual hace referencia a que uno de los problemas que aqueja en lo general a los productores es la baja dotación de activos productivos que se traduce en bajo nivel tecnológico y en algunos casos con el uso de tecnologías blandas o no actualizadas, lo que les resta competitividad, y que en su conjunto se traduce en baja productividad.

Por lo anterior, la alineación del Programa y acorde a los resultados del diagnóstico referido, los incentivos otorgados buscan favorecer la capitalización de las unidades económicas rurales (UER) a través del estímulo para la adquisición de activos productivos que tiendan a acrecentar los niveles tecnológicos que favorezcan su capacidad productiva, de negociación y una mejor inserción al mercado, elementos que van acompañados de paquetes tecnológicos para eliminar la debilidad denominada tecnologías blandas.

¹ SAGARPA. Reglas de Operación 2017. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2016.

² Según el Artículo 4 de las RO, los incentivos son los subsidios asignados mediante recursos federales previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que a través de la Secretaría se otorgan a los diferentes sectores del ramo, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias en el sector

³ Disponible en www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Paginas/OtrosEstudios.aspx.

Bajo estas premisas, se puede decir que el diseño del Programa corresponde a la atención de una problemática claramente estipulada, de la que se deriva la población objetivo de una manera específica, tipos y montos de apoyo. Sin embargo, al interior del Estado, no se observa una correspondencia como tal, ya que aunque se apegan a lo establecido en las RO, no se identifica una dirección de los apoyos, salvo en casos específicos como lo es la entrega de sementales, que en el tiempo ha favorecido la calidad genética del hato bovino, caprino y ovino coahuilense y aunado a una mejor inserción en los mercados, encontrando casos de éxito de exportación de becerros realizados directamente por los productores o un centro de acopio para la venta de ovinos a los estados del centro del país, orientándose los incentivos del resto de las actividades primarias a la demanda, favoreciendo acciones que en ocasiones no contribuyen a un cambio o acrecentamiento tecnológico, lo que en su momento puede repercutir en los impactos esperados.

Así mismo, y conforme a su objetivo general se puede decir que el Programa está vinculado Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, específicamente Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario a través del Objetivo 1 “Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante la inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria”, cumpliendo así, con la misiva estipulada en las RO de incursionar de manera transversal en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, con el fin de impulsar la productividad en el sector agroalimentario.

Hacia el interior del Estado, las acciones que se promueven e impulsan a través del PCEF, están ligadas a los objetivos estratégicos definidos en el Programa Estatal de Desarrollo Rural 2011-2017, lo que habla de la pertinencia del diseño del Programa desde la perspectiva de la cobertura, ya que por un lado da cumplimiento a lo estipulado en el Programa Sectorial de la SAGARPA, pero no descuida lo local, lo que también hace referencia al alineamiento entre lo federal y lo local para promover el desarrollo rural.

1.2 Objetivos específicos

- a) El incremento de la infraestructura, equipamiento y maquinaria.
- b) Mejorar el nivel tecnológico con los paquetes tecnológicos agrícolas, pecuarios, de pesca y acuícolas, y
- c) Fortalecer las capacidades técnico- productivas y organizacionales.”

Hacen referencia a los incentivos que se espera se otorguen a través de los tres componentes del Programa tendiente a cumplir con el objetivo general, los cuales se consideran acorde a la alineación del Programa. Aun cuando el diagnóstico en el que se apoya al programa no incluye apartados referentes a necesidades de desarrollo de capacidades, es un componente esencial

para el tema de productividad. Aunque tampoco debe olvidarse su posible duplicidad con otros componentes en concurrencia.

1.3 Población objetivo

En primera instancia, la población objetivo que se define es demasiado amplia, ya que se incluye a los pobladores rurales que habitan en los municipios considerados en la Cruzadas Nacional contra el Hambre, que en el Estado son los 38 municipios, sin embargo, y acertadamente, en el diagnóstico del Sector Rural se clasificaron y definieron seis estratos de productores (Cuadro 2) para aglomerar a las UER, tomando como punto de referencia su nivel de vinculación al mercado, elemento que se incluye como punto seis en del Artículo 11 de las Reglas de Operación 2017, en los cuales se señalan que no son sujetos de apoyo los estratos E1 y E6.

Cuadro 1. Estratos de productores

Clave	Estrato	Ventas Promedio en pesos / Año	Elegible
E1	Familiar de subsistencia sin vinculación al mercado	Bajos Ingresos Autoconsumo Bajos Ingresos	NO
E2	Familiar de subsistencia con vinculación al mercado	55,200	SI
E3	En transición	73,931	SI
E4	Empresarial con rentabilidad frágil	151,958	SI
E5	Empresarial pujante	562,433	SI
E6	Empresarial dinámico	11,700,000	NO

Fuente: SAGARPA. Reglas de Operación 2017.

Como se puede apreciar en el Cuadro 1, los incentivos que se otorgan van dirigidos a los estratos del dos al cinco, no contemplando a los productores del estrato uno dado que son productores de subsistencia, cuya principal característica es el minifundio y bajo nivel de capacitación aunado a la falta de vinculación con el mercado, lo que incide directamente en la poca propensión para la adopción de tecnología y la capitalización, ya que sus actividades económicas del sector primario no generan las utilidades suficientes para capitalizarse e introducir nuevas tecnologías, además de que si su producción no va destinada para el mercado, no les es de sumo interés el generar tecnologías coadyuvantes para favorecer la producción y productividad de sus unidades económicas rurales.

También, se observa que no son sujetos de apoyo los productores del estrato seis, asumiéndose que es debido a que éstos ya no requieren del apalancamiento de los subsidios, ya que su nivel de venta supera los 10 millones de pesos anuales.

Estas consideraciones, van acotando la población objetivo, pasando de una muy general a una ya más específica, aunque aún sigue quedando muy amplia, lo que puede propiciar la dispersión de los apoyos y por consiguiente la minimización de los impactos esperados, pero se observa un

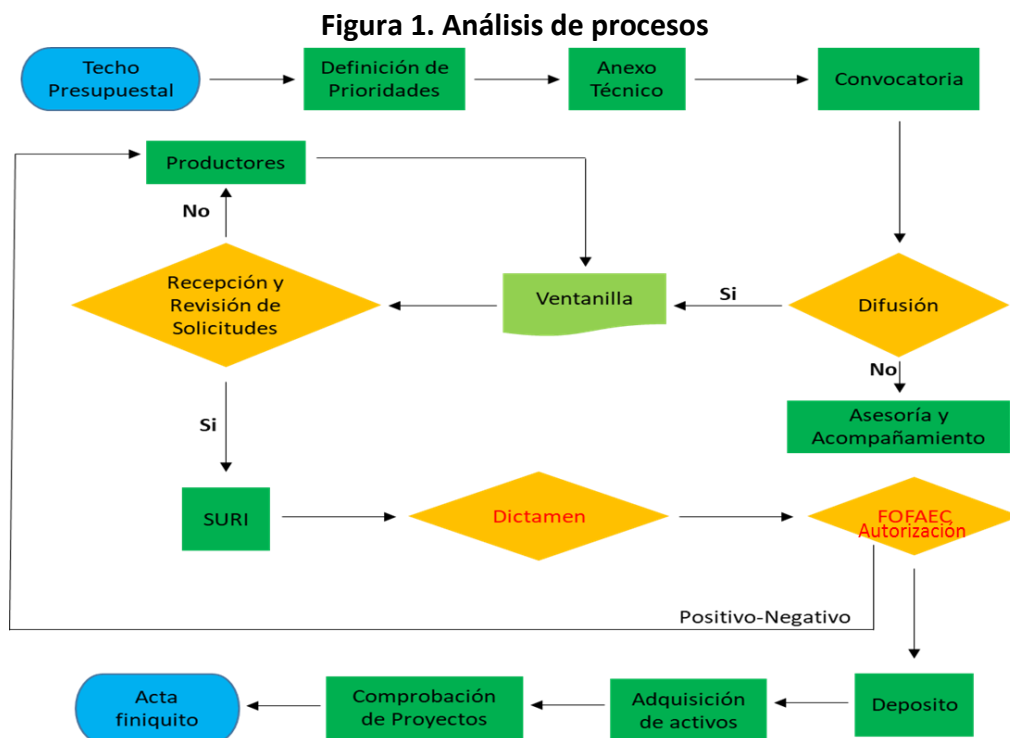
trabajo constante en ajustar el diseño del programa, el cual, en el estudio de Evaluación del Diseño del PCEF en el año 2015 realizado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) encargado por la SAGARPA no fue bien valorado, pero dichos resultados de investigación sin duda han funcionado como una plataforma para ir ajustando el diseño del Programa en el tiempo.

Capítulo 2. Análisis de los procesos del Programa

En este capítulo se presentan los principales elementos que se consideran en el proceso de planeación y ejecución del PCEF en estado de Coahuila, observando la interacción de los actores involucrados en cada una de las etapas y los tiempos en que se realizan, cotejando contra lo estipulado en las Reglas de Operación para observar su cumplimiento.

Es importante señalar, que en el análisis, además de presentar los procesos, el objetivo primordial, es la identificación de las etapas críticas o cuellos de botellas en la gestión del Programa.

Antes de iniciar la descripción y análisis de cada uno de los procesos que implica la planeación y ejecución del PCEF en el estado de Coahuila, se presenta en la Figura 1 un diagrama que incluye los procesos desde la asignación del techo presupuestal hasta la firma del acta de entrega recepción. Cabe señalar que lo plasmado en el diagrama hace referencia a lo establecido en la normatividad en conjunto con elementos que se realizan en la práctica.



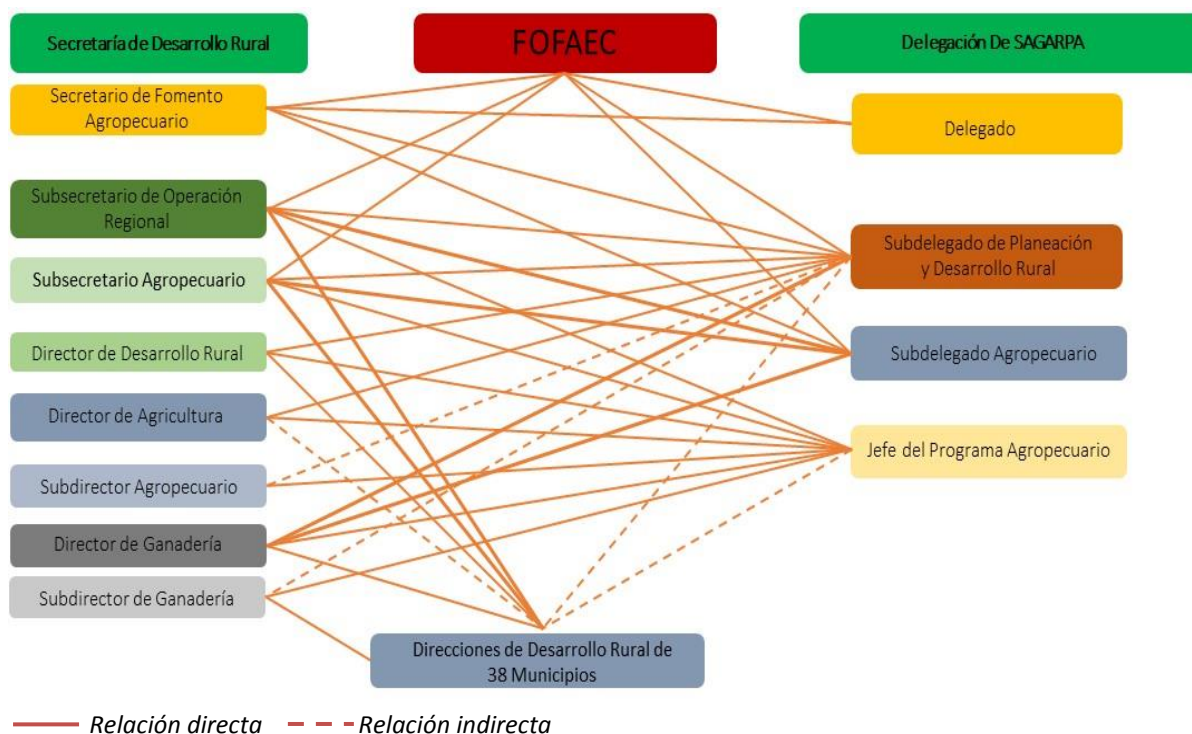
Fuente: Elaboración propia.

2.1 Planeación y radicación de recursos

Un aspecto importante a considerar para entender los diferentes procesos que implica la planeación y ejecución del PCEF, es la identificación e interacción de los actores involucrados, que por sí misma habla de la complejidad o fluidez de los procesos, por lo que se consideró importante iniciar este apartado, precisamente con la identificación e interacción de los actores involucrados.

Conforme a la normatividad establecida, los actores involucrados en la implementación del PCEF los podemos encontrar en los tres niveles de gobierno. Desde la perspectiva del gobierno federal, la Unidad Responsable (UR) del Programa es la Coordinación General de Delegaciones de la SAGARPA, sin embargo, para la operación en la Entidades Federativas la instancia responsable es la Delegación Estatal, quien juega un papel de entidad normativa, por lo tanto, su rol fundamental es el vigilar el apego a la normatividad por parte de la Instancia Ejecutora (IE) que está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Rural del gobierno de Coahuila.

Figura 2. Relaciones entre actores participantes en el Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, Coahuila 2016



Fuente: Elaboración propia.

En la Figura 2, se muestra de manera más precisa los actores involucrados en la planeación y ejecución del PCEF en el estado de Coahuila, incluyendo la interacción entre los actores. Como se puede observar, un aspecto que no se da en todas las entidades federativas, es la incursión en la

ejecución del Programa de las Direcciones de Desarrollo Rural de los Municipios bajo el *esquema de Municipalizado*, lo que hace que la red de actores se haga más extensa y por consecuencia más compleja, lo que en su momento puede afectar positiva o negativamente en los procesos y resultados del Programa en Concurrencia con las Entidades Federativas.

De inicio para el proceso de planeación, lo que marca la pauta es lo establecido en las Reglas de Operación, en la cual se establece que la población objetivo son los productores rurales que se ubican en los municipios insertos en el Programa Nacional de la Cruzada contra el Hambre, pero que además se ubiquen en los estratos E2, E3, E4 y E5 según la estratificación establecida en el estudio de Diagnóstico del Sector Rural en México.

En la conformación del Anexo Técnico, primeramente, se hace una distribución de los recursos, conforme al techo presupuestal asignado, por subsector productivo, para posteriormente, hacia el interior de éstos, hacer una distribución por sistema producto, según las prioridades preestablecidas. Obviamente, hay elementos bases a considerar como son los montos máximos y mínimos, catálogos de conceptos, entre otros, que como ya se mencionó son producto de lo estipulado en la normatividad existente y son infranqueables, pero la información que se tiene de los actores involucrados nos hace ver que el eje rector para la orientación de los apoyos son los sistemas producto.

El proceso de planeación en la teoría se menciona que debe a través del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, pero en la práctica esta acción no se realiza y el proceso de planeación se ciñe a la elaboración del Anexo Técnico y validado en el seno del FOFAEC.

Por lo tanto, el órgano de decisión es el FOFAEC, instancia ante la cual se presentan y validan las acciones en las etapas de los procesos. Sin embargo, en el caso de los recursos denominados como municipalizados, los municipios por conducto del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, conforman sus propias Comisiones para la asignación y distribución de los recursos asignados del PCEF para los municipios, así como el dictamen de solicitudes, lo que en su momento puede distorsionar los criterios establecidos para el dictamen favorable de una solicitud, ya que por ejemplo, un criterio es la máxima puntuación alcanzada, pero como en cada municipio se realiza de manera independiente, cuando se hace el aglomerado estatal, se identifican discrepancias en la selección de las solicitudes de mayor puntuación, lo que para personas que desconocen los procesos puede resultar incorrecto.

El proceso de planeación se inicia con la negociación del Anexo Técnico de Ejecución⁴, el cual forma parte del Convenio de Desarrollo Rural Sustentable entre el gobierno federal y el gobierno

⁴ Se hace referencia solamente al Anexo Técnico dado que existe ya un Convenio para el Desarrollo Rural Sustentable signado en el año 2015 y tiene carácter multianual, iniciando su vigencia el 15 de febrero de 2015 y se vence el 30 de noviembre de 2017, fecha en que culmina la Administración Federal.

del estado para el ejercicio de los recursos en concurrencia para la promoción del desarrollo rural del Estado signado en el 2015. En los ejercicios 2016 y 2017 no firmó un convenio dado que el firmado en el 2015 tiene carácter de multianual y su vigencia es hasta noviembre de 2018.

Aunque el Anexo Técnico de Ejecución es considerado por los operadores como un instrumento de planeación⁵, es importante que impulsen ejercicios más específicos en cada una de las áreas (ganadería, agricultura, desarrollo rural, etcétera) para una mayor precisión en la distribución de los recursos económicos asignados. En este sentido, a través de la encuesta a funcionarios, se les cuestionó si se realizó algún ejercicio de planeación que definiera prioridades estatales, a lo que el 75.0% (seis de ocho encuestados) mencionó que sí, correspondiendo éstos a funcionarios estatales y en tanto los que mencionan respondieron negativamente, son funcionarios federales, por lo que la información no es coincidente, según se observa en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Existencia de ejercicios de planeación para la distribución de los recursos asignados al PCEF en 2016

Respuestas	Actores	%
Si	6	75
No	2	25
No sé	0	0
Total	8	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta a funcionarios.

Lo anterior se relaciona con la percepción de los funcionarios estatales, ya que de los seis encuestados y que manifestaron que sí se realizaron ejercicios de planeación, el 83.33% menciona que dicho ejercicio es el Anexo Técnico de Ejecución y en sentido contrario, para los funcionarios federales el referido documento no constituye un ejercicio de planeación, sin embargo, según el Artículo 4 de las ROP 2017 se pudiese entender que dicho instrumento sí contiene, aunque parcialmente, elemento de planeación, ya que menciona acciones, metas, montos y responsables.

Uno de los funcionarios estatales menciona como instrumento de planeación el documento denominado Elementos de planeación, líneas estratégicas y programa de trabajo de la Unidad Técnica Operativa Estatal del Programa de Concurrencia 2016, aunque dicha Unidad Técnica se constituye para el proceso de dictaminación de solicitudes y no para la distribución y asignación de recursos económicos por grandes rubros, aunque en la práctica, sus integrantes son los mismos que participan en los procesos de planeación.

⁵ En el Artículo 4 de las Reglas de Operación 2017 se define al Anexo Técnico de Ejecución como el Instrumento jurídico que se formaliza derivado del Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable suscrito entre el Gobierno del Estado y la Secretaría, que establece las atribuciones, responsabilidades, los recursos convenidos del programa, las metas y los montos para el ejercicio fiscal correspondiente

El documento que se toma como base para los procesos de planeación, es el Programa Estatal de Desarrollo Rural 2011-2017 Coahuila de Zaragoza⁶ en el cual se establece como visión “Un sector agropecuario fortalecido, organizado y con un alto desarrollo económico, que permita tener un campo sólido y sustentable con mejor calidad de vida para todos los coahuilenses”, así como nueve objetivos estratégicos que marcan la pauta para la orientación de las acciones del PCEF.

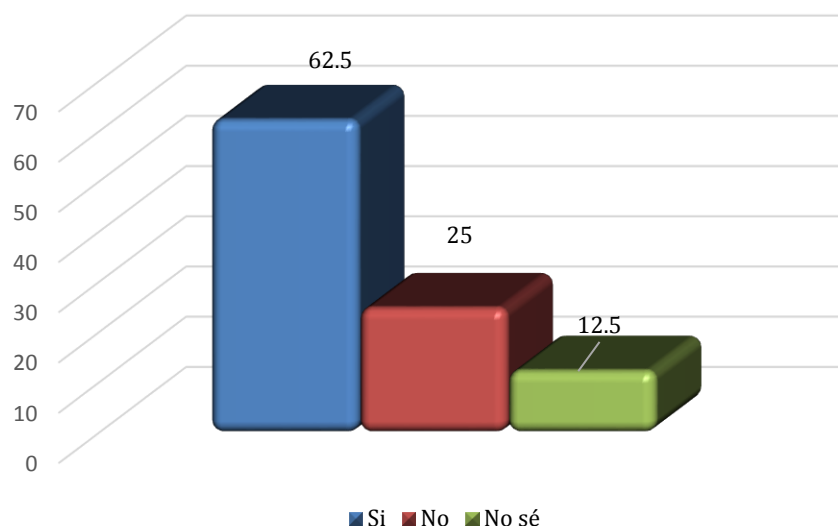
Aunque en los formatos de entrevista aplicados no se observa el uso directo de este documento, en plática directa con los funcionarios se hace referencia a su uso, por ejemplo, el objetivo estratégico 1.6 Elevar los niveles fito-zoosanitarios en las actividades agropecuarias conforme a los estándares internacionales, línea de acción 3 Fortalecer la vocación pecuaria de los municipios con el programa de mejoramiento genético, acción que concentra 22.09% de los incentivos asignados y el 10.45% del total de los recursos económicos autorizados.

Una de las limitantes que se ha venido observando en los últimos tiempos es lo relacionado con la radicación de los recursos, elemento que desde el Artículo 36, fracción VII inciso a del Decreto de Egresos de la Federación viene regulada en el sentido de que para realizar el segunda ministración o subsecuentes es necesario que se haya ejercido cuando menos el 70% del monto correspondiente a la ministración anterior, lo que obliga a la entidad ejecutora a acelerar los tiempos para contar con los recursos suficientes y cumplir con las metas y los tiempos estipulados. Aunado a lo estipulado DPEF, la SAGARPA solicita que, para hacer su segunda ministración, el gobierno del estado debió haber realizado la primera ministración, elementos que en conjunto con la prerrogativa del DPEF han propiciado un desequilibrio en la radicación de los recursos económicos convenidos y plasmados en el Anexo Técnico de Ejecución, pero se considera una medida adecuada para asegurar la aportación del gobierno del estado, que por ejemplo en el 2014 propició una disminución del 24.9% del recurso estatal y el 23.8% del recurso estatal, situación que en el 2015 no se presentó.

Al observar las fechas de depósito que se reportan en el SURI, se observa que en el 2016 no hubo atrasos en la radicación de recursos tanto estatales como federales, pero en el avance que a la fecha se lleva en el ejercicio 2017, todo indica que hay retraso tanto en la radicación de los recursos federales como estatales, lo que redundará en una disminución del monto radicado con respecto a lo programado, aunque en las entrevistas realizadas a los actores involucrados discrepan en sus opiniones según se aprecia en la Figura 3, mencionando el gobierno del estado que las radicaciones se hicieron en tiempo y forma y los funcionarios de la Delegación de la SAGARPA manifiestan lo contrario, razón por la cual se acudió a la información del SURI.

⁶ Secretaría de Desarrollo Rural. Septiembre de 2012. Saltillo, Coahuila México.

Figura 3. Existencia de retrasos en la radicación de recursos estatales



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas a funcionarios.

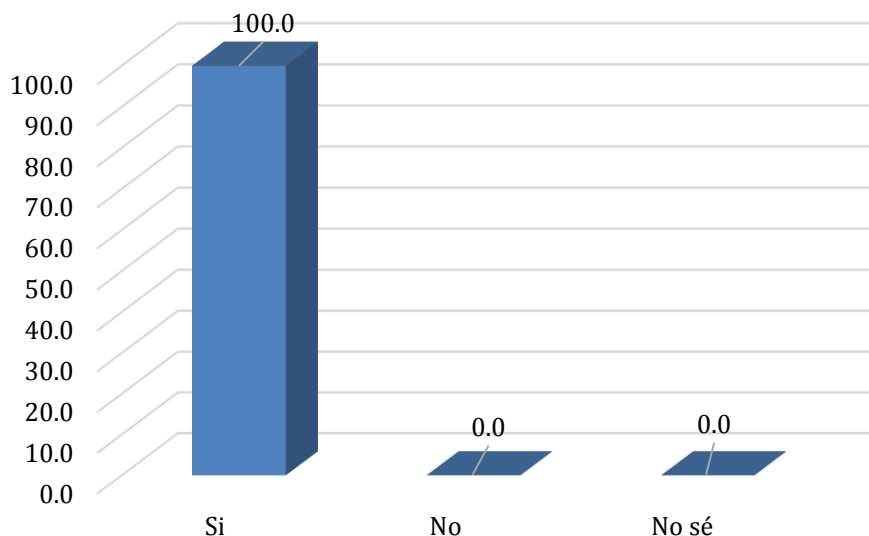
La causa a que se atribuye el retraso en la radicación de los recursos es debido a que el gobierno del estado no realizó las aportaciones correspondientes en tiempo y forma en el caso del ejercicio 2017. Una situación que se presentó en el 2017 y que fue mencionada por un funcionario estatal son cambios en el SURI, elemento que retrasó la liberación de recursos para iniciar con los pagos, mencionando que el dinero estaba, pero en algunos no se logró hacer los pagos correspondientes por esta situación, misma que con los eventos del 19 de septiembre se detuvieron aún más e inclusive algunos trámites no se generaron en el sistema sino manualmente para poder agilizar los pagos.

2.2 Difusión

El proceso de difusión del PCEF inicia con la publicación de la Convocatoria correspondiente, misma que se publicó el 20 de febrero de 2016, aspecto que está dentro de lo establecido en la normatividad, específicamente en el Artículo 330 de las Reglas de Operación 2016, en el que se menciona que la convocatoria deberá de ser publicada entre los meses de enero a abril.

Un punto de coincidencia entre los actores de la instancia normativa y la ejecutora, es precisamente lo relacionado con la difusión, donde todos ellos mencionan que sí hubo mecanismos de difusión adicionales a la Convocatoria y según sus respuestas están satisfechos con los resultados obtenidos (Figura 4)

Figura 4. Existencia de procesos de difusión adicionales a la convocatoria en el ejercicio 2016



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas a funcionarios.

Aunado a la Convocatoria, se pone en marcha un proceso de difusión, en el cual intervienen los Distritos de Desarrollo Rural (DDR), los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADER) y la propia Delegación, en el caso de la SAGARPA (Ver Cuadro 3). Por parte de la Secretaría de Desarrollo Rural, además de las oficinas centrales, se apoya en las Coordinaciones Regionales y en las 38 Direcciones de Desarrollo Rural de los municipios, por lo que se considera que el sistema de difusión está muy completo, aunado a que, segmento de esa difusión se realiza en el seno de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable que es la instancia de representación y participación directa de los productores rurales.

Cuadro 3. Espacios/mecanismos de difusión del Programa en 2016

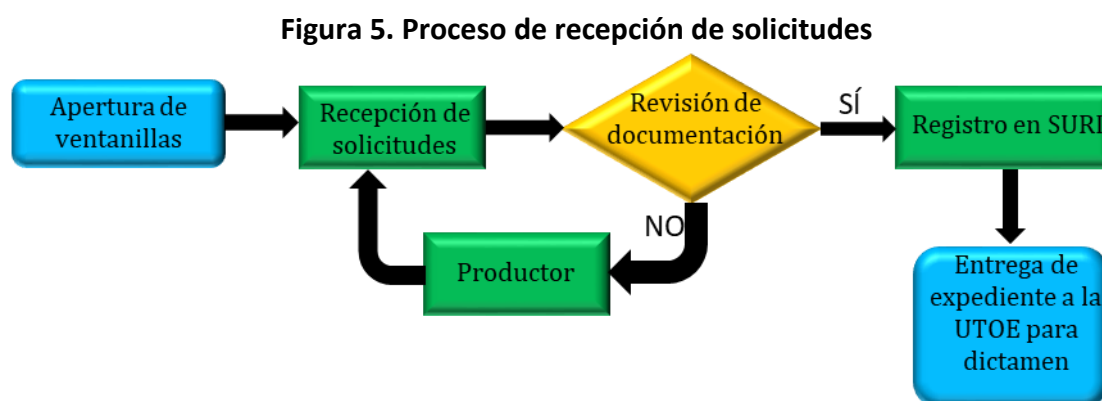
Espacio	Actores	%
Difusión en los CADER	5	62.50
Difusión en los DDR	5	62.50
Difusión en oficinas de las instancia ejecutora	6	75.00
Difusión en las organizaciones de productores	5	62.50
Difusión por radio o televisión	4	50.00
Difusión por Internet	5	62.50
Difusión en prensa	4	50.00
Total	8	100.00

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas a funcionarios.

Es de señalar, que dados los resultados satisfactorios que se han obtenido a través del esquema de difusión, no se observa ni propuso ningún cambio para el ejercicio 2017.

2.3 Recepción de solicitudes de apoyo

Con la publicación de la convocatoria, se inicia el proceso de apertura de ventanillas, la cual, según lo establecido en la Convocatoria, fue del 20 de febrero al 15 de abril de 2016, elemento establecido en las RO 2016 publicadas en el DOF del 15 de diciembre de 2015 y que se cumple satisfactoriamente. En la figura 5 se establecen los momentos por lo que pasa una solicitud en el proceso de recepción, sobresaliendo el hecho de que en los casos donde los expedientes no estén debidamente integrados o en su defecto no estén completos, los responsables de las ventanillas tienen la indicación de que apoyen a los productores para subsanar y/o complementar su solicitud y no queden fuera del Programa.



Fuente: Elaboración propia en base a los procesos señalados por los funcionarios.

Por otro lado, los funcionarios consideran que las ventanillas estuvieron ubicadas adecuadamente y fueron suficientes para captar las solicitudes de los productores que acudieron a ellas (Figura 6). Un punto de gran relevancia es la opinión de los funcionarios encuestados en el sentido de la estandarización de las ventanillas para la recepción de solicitudes (Ver Cuadro 4), lo que garantiza un proceso igualitario para todos los productores rurales que deseen ingresar al Programa, elemento que se amplía, en el caso de Coahuila, con la apertura de ventanillas en las Direcciones de Desarrollo Rural de los municipios, lo que extiende la cobertura de atención y el grado de oportunidad para los productores rurales, reflejando así el proceso de capacitación que se señala en párrafos anteriores.

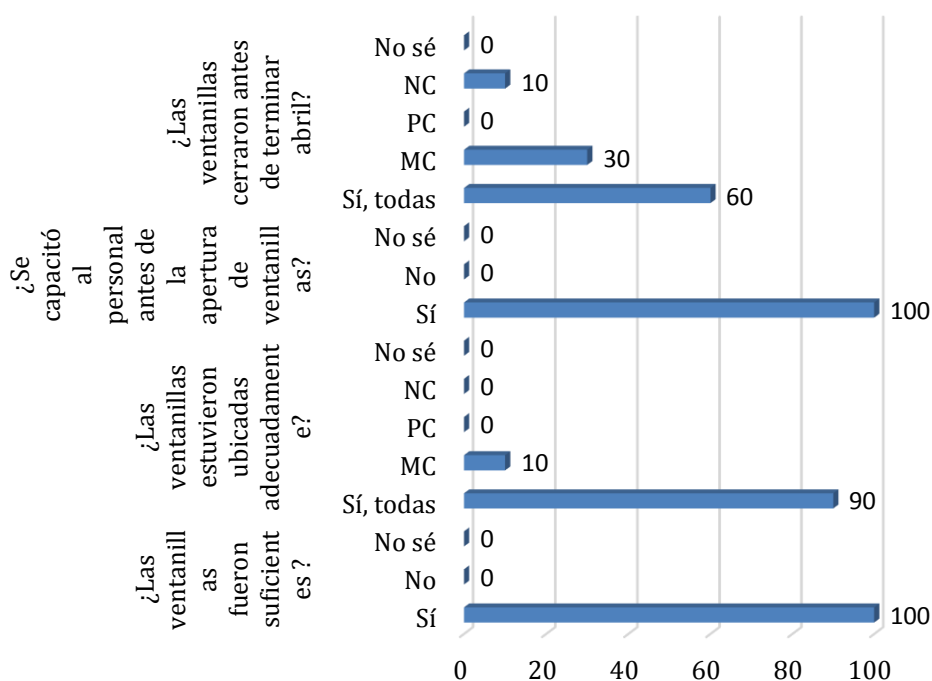
Cuadro 4. Estandarización de las ventanillas

Respuesta	Actores	%
Sí	10	100.00
No	0	0.00
No sé	0	0.00
Total	10	100.00

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas a funcionarios.

Para eficientar el proceso de recepción de solicitudes y garantizar igualdad y oportunidad para los productores rurales del Estado, se capacitó a los responsables de ventanilla, para que además de la recepción (Ver Figura 6) apoyasen a los productores en sus dudas y en los casos necesarios apoyarlos para la integración adecuada de los expedientes y no pierdan la oportunidad de participar en el Programa. Un señalamiento con respecto al cierre de las ventanillas, que, aunque se cerraron antes de terminar el mes de abril y se cumple con la norma, la fecha de cierre se estipuló para el día 15 de abril, cuando se puede proyectar el cierre para el día 30 de abril, ampliando el plazo de participación de los productores.

Figura 6. Apertura de ventanillas (%)



MC: En la Mayoría de los Casos, PC: En Pocos Casos, NC: En Ninguno de los Casos
 Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta a funcionarios.

A opinión de los funcionarios, las solicitudes se cargaron al SURI conforme fueron llegando, previa validación de que estuviese debidamente integrado el expediente y completo, o en su defecto, aquellas solicitudes que no se pudieron cargar en el momento por saturación en el SURI o por cuestiones de logísticas, éstas fueron cargadas antes de ser entregadas a la UTOE.

En relación a la problemática que se puede presentar en el proceso de recepción y registro de las solicitudes, el 36.36% de los funcionarios encuestados mencionan que no hay problemas relevantes, pero 45.45% menciona que el principal problema al que se enfrentan es el SURI que en ocasiones no les permite cargar las solicitudes o en ciertos momentos se satura el sistema, e

inclusive hay responsables de ventanilla que prefieren cargar la solicitudes en horas de la madrugada bajo la premisa que en esos horarios el sistema no se satura.

Haciendo un comparativo, de 2017 con respecto a 2016, según la información recabada en las encuestas y entrevistas a los funcionarios y el análisis de procesos realizado en el punto de apertura de ventanillas y recepción de solicitudes, no se observan cambios.

2.4 Dictamen y autorización de solicitudes

Para el proceso de dictamen de las solicitudes se conforma lo que se denomina la Unidad Técnica Operativa Estatal, que en el caso de las solicitudes que se capturan por la modalidad estatal, es la responsable de dictaminarlas. En los casos en que las solicitudes son captadas por la modalidad municipalizada, en cada municipio se conforma una Unidad Técnica de Operación Municipalizada, por lo que se puede decir que se cuenta con 39 Unidades Técnicas Operativas.

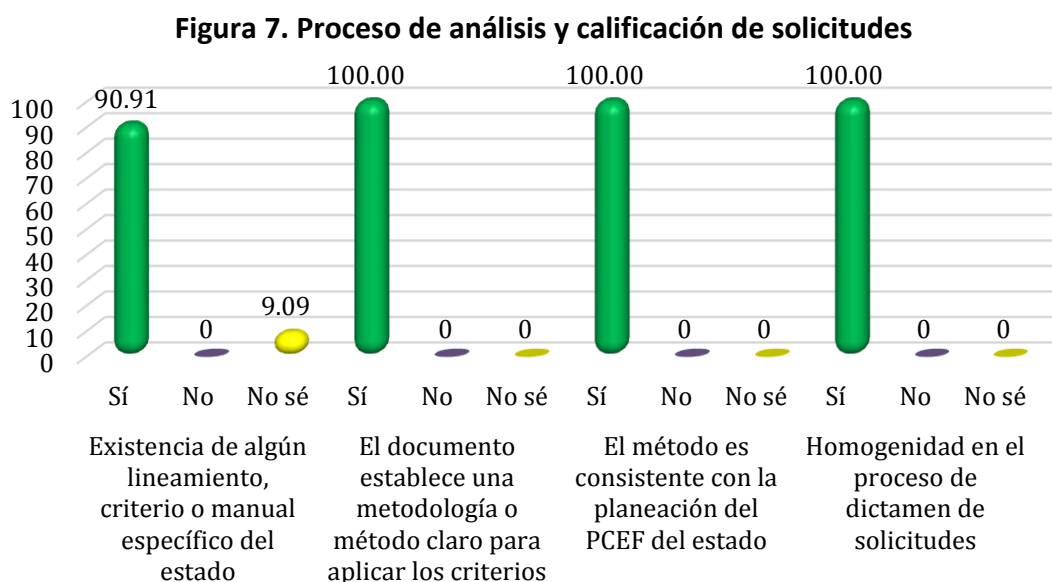
Aunque solamente poco más del 25% de las solicitudes se dictaminan durante el proceso de recepción de solicitudes, se debe de considerar la función de las ventanillas que es de recepción, asesoría y registro de solicitudes, aunado al amplio número de ventanillas que se abren, por lo que es normal que en su mayoría (72.73%) se dictaminen después de que se cierran las ventanillas. Lo anterior está relacionado con el hecho que, en el caso del esquema municipalizado, para el dictamen de las solicitudes, además de ser dictaminadas por la UTOE, el proceso deberá ser validado al seno de los CMDRS y se tienen que convocar o esperar fechas programadas para sus sesiones.

Esa complejidad que se genera bajo el esquema municipalizado, hace que, a los 30 días hábiles posteriores al cierre de ventanilla, plazo fijado por la norma para dictaminar las solicitudes, solamente se hubiese dictaminado el 12.4% de las solicitudes captadas (395 de 3,740 solicitudes), lo que refleja el incumplimiento de este rubro normativo, más aún si se considera que el proceso de dictamen se extendió hasta el mes de diciembre de 2016.

Al cuestionar a los funcionarios sobre las causas de ese retraso, los funcionarios estatales mencionan que se debe al SURI, aspecto que no comparten los funcionarios federales, sin embargo, desde la perspectiva del análisis realizado y como ya se mencionó, el cuello de botella está en el proceso de dictamen en varias Unidades Técnicas Operativas (estatal y municipios aportantes), lo que hace el complejo el proceso.

En esa complejidad que se origina y con el afán de que no se distorsionen los procesos, se diseñó un documento que contiene los parámetros a considerar en la revisión de los proyectos, así como los puntajes máximos que alcanza cada uno de esos parámetros preestablecidos, lo que hace confiable los procesos. El documento diseñado permite homogeneizar el proceso de dictamen,

ya que contiene una metodología clara con criterios para valorar las solicitudes y está alineado a la normatividad y lo planteado en el proceso de planeación, según se puede apreciar en la Figura 7. Aunque se tiene un control interno de las solicitudes y dictámenes, no se cuenta con un sistema informático como tal para el seguimiento, apoyándose en este sentido en el SURI.



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta a funcionarios.

El proceso de autorización es posterior al dictamen, ya que una vez que la solicitud fue dictaminada, pasa a sesión del FOFAEC para que sea esta instancia quien autorice los dictámenes, **en la práctica** sucede que si se detectan situaciones no claras, el FOFAEC puede replantear el dictamen o simplemente se revisen los procesos. Para asignar los apoyos, el orden de priorización es por orden de calificación de la UTOE, tomando también como referencia los montos autorizados por subsector productivo.

2.4 Entrega de apoyos

Una vez que se da el proceso de dictamen y éste es aprobado por el FOFAEC, se procede a realizar el convenio de adhesión, para posteriormente proceder a realizar los depósitos correspondientes a los beneficiarios.

En 2016, al mes de julio ya se llevaba un avance de 30.48% en los incentivos pagados, concluyendo este proceso en el mes de diciembre. Caso contrario en el año 2017 al mes de julio, el avance es de 0%, observándose retraso en la radicación de recursos, lo que posiblemente afecte el cumplimiento de metas financieras, ya que el gobierno del estado no ha realizado las aportaciones correspondientes, lo que puede propiciar que las radicaciones federales no se realicen conforme a lo plasmado en el Anexo Técnico de Ejecución.

2.5 Seguimiento y Supervisión

De la Supervisión Artículo 393. Para verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo del beneficiario y/o de la Instancia Ejecutora, la Secretaría, por conducto de la Dirección General de Planeación y Evaluación normará el procedimiento, la realización y el seguimiento a la supervisión de los programas y/o componentes, así como de los proyectos estratégicos y los coyunturales. Una vez entrando en vigor estas reglas de operación, se continuará aplicando el procedimiento de supervisión vigente hasta en tanto no se modifique.

La supervisión la deberán realizar las Unidades Responsables, directamente o por conducto de la Instancia que se determine, al amparo de cada programa o componente y en apego al Procedimiento para la Supervisión de los Programas a cargo de la Secretaría y su Sector.

La Dirección General de Planeación y Evaluación será la responsable de la coordinación, ejecución y seguimiento del procedimiento, así, como de la administración general del Sistema Informático de Supervisión (SIS) en el que las Unidades Responsables deberán registrar la operación correspondiente a la supervisión de los programas, componentes y proyectos a su cargo. Asimismo, las Unidades Responsables, o la Instancia que determine la Secretaría en el Procedimiento para la Supervisión de los Programas a cargo de la Secretaría y su Sector, a través del Sistema Informático de Supervisión (SIS), determinarán mediante procedimiento de selección aleatoria la verificación y supervisión de los incentivos otorgados al amparo de cada programa o componente.

Para el caso específico del Programa de Concurrencia con Entidades Federativas y del Componente Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable de Suelo y Agua la realización de la supervisión, será por conducto de las Delegaciones de la Secretaría en cada entidad.

Las Unidades Responsables serán quienes fungirán como las instancias coadyuvantes de control y vigilancia de los programas y/o componentes a cargo de la Secretaría y su Sector, para asegurar el apego a la normatividad y lineamientos aplicables, el buen uso, manejo y destino de los recursos ministrados.

Capítulo 3. Conclusiones y recomendaciones

3.1 Conclusiones

El diseño del Programa, conforme al análisis realizado ha evolucionado para bien en el tiempo, ya que por ejemplo una debilidad que se tenía era la población objetivo que era demasiado general, y no obstante que se ha ido acotando en el tiempo (Cruzada Nacional contra el Hambre, la marginación que establece CONAPO y por último el tipo de estrato de productor), no se encuentran aportaciones locales más allá de los sistema-producto.

En términos generales, el ejercicio de planeación se ciñe a lo estipulado en la normatividad, se cumple con los tiempos establecidos y se cuenta con instrumentos que facilitan el proceso de planeación. En la ejecución, principalmente en el aspecto de radicación de los recursos es donde se observan algunas discrepancias que inclusive en algún ejercicio han propiciado recortes presupuestales.

Considerando el periodo de apertura de ventanillas estipulado en las RO se observa que se cierran ventanillas con antelación, lo que en menor o mayor medida limita el universo de elección de la población objetivo.

Desde la perspectiva normativa, se puede decir que los lineamientos establecidos son adecuados, aunque funcionan en algunos casos desde enfoques diferentes, por ejemplo en el caso DPEF se direcciona al buen ejercicio de los recursos y el cumplimiento de las partes en cuanto a la aportación de los recursos económicos, y por el otro lado, las RO se orientan a focalizar y orientar los apoyos para evitar la dispersión, pero sin lugar a dudas ambos se orientan a eficientar el uso de los recursos y alcanzar los mayores impactos. Haciendo un comparativo de los procesos de planeación del ejercicio 2016 con respecto al 2017, no se observan cambios.

3.2 Recomendaciones

Ampliar el tiempo de apertura de las ventanillas a la totalidad del periodo permitido por la Reglas de Operación, lo que amplía la oportunidad de los productores de ingresar su solicitud o en su defecto subsanar los detalles que pudiesen presentar en su primer intento, y a las instancias participantes un mayor universo de elegibilidad en pro de los objetivos del programa.

La planeación es un elemento de mejora constante, por lo que acciones en este sentido contribuyen a afianzar o ajustar los esfuerzos del programa en pro de sus objetivos, que sin excepción deberán mantenerse alineados al problema motivo de su creación.

Considerar la revisión de flujo de información, principalmente en lo referente a los recursos que se ejercen bajo el esquema municipalizado, dado que pareciera que se convierte en cuello de botella en el proceso de recepción, revisión y dictamen de solicitudes.

Prever con antelación la disponibilidad de recursos económico para que el estado haga las aportaciones correspondientes, elemento que en los últimos ejercicios, con excepción de 2016, ha propiciado retraso en las radicaciones federales y en algunos casos disminución de recursos económicos, que afecta la eficiencia y eficacia de PCEF