

XVI. INDICA PROGRAMA ANUAL DE EVALUACIÓN (PAE)

A fin de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 45, 78, 85, 110 y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 29 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011, y conforme a lo establecido en los numerales Décimo Sexto, Décimo Séptimo y Trigésimo, segundo párrafo, de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, se informa sobre las evaluaciones externas entregadas durante el periodo octubre-diciembre de 2011. Cabe señalar que estas evaluaciones son reguladas por los programas anuales de evaluación (PAE), suscritos cada año entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Las evaluaciones terminadas durante el periodo octubre-diciembre de 2011 suman 22, de las cuales, 13 son Evaluaciones de Diseño (ED), 4 son Complementarias, 4 de Procesos y 1 de Costo-Efectividad.

Tipo de Evaluación	Número de Evaluaciones
Total	22
Complementaria	4
Diseño	13
Procesos	4
Costo-Efectividad	1

EVALUACIONES DE DISEÑO

PO01: Conducción de la Política Interior de las Relaciones del Ejecutivo Federal con el Congreso de la Unión, Entidades Federativas y Asociaciones Políticas y Sociales

Ramo 04 – Secretaría de Gobernación

Introducción

El propósito del programa es colaborar para la distensión de los conflictos sociales y políticos de impacto nacional y regional. Este programa está directamente vinculado con el Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012, al buscar en la conducción de la política interior una herramienta que genere gobernabilidad democrática y la vigencia del estado de derecho.

El programa coadyuva en el objetivo del Programa Sectorial de Gobernación: “Contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en México”, básicamente a partir de ser un gestor y facilitador del dialogo entre actores nacionales en desacuerdo, ya sea entre ellos mismos pero principalmente con el Estado. Igualmente responde a la estrategia: “Prevenir, dar seguimiento, atender y solucionar conflictos nacionales”. El principal producto que ofrece es la distensión de conflictos.

Con respecto al Plan Nacional de Desarrollo, el programa se vincula con el Eje 5 “Democracia efectiva y política exterior responsable” en los Objetivos 1 “Contribuir al fortalecimiento de la democracia mediante el acuerdo con los poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos, las organizaciones políticas y sociales, y la participación ciudadana” y el Objetivo 2 “Consolidar la democracia en lo político para asegurar su efectividad como régimen para el desarrollo de la sociedad”.

Población Potencial y Objetivo

No es posible definir una población objetivo y menos aún, potencial, las condiciones para que un grupo social entre en conflicto con decisiones públicas no pueden ser determinadas en parámetros confiables, se proyectan posibles conflictos a partir de temas recurrentes pero con esto no es posible definir una línea base para la población potencial. Y en cuanto a la población objetivo al poder ser cualquier connacional que se encuentre en conflicto con las decisiones públicas, el universo de atención es general.

Es un programa de impacto nacional y general, no existe un nicho poblacional específico, la condicionante para ser sujeto de atención es el mantener una situación de conflicto con otro grupo social y/o con las instancias de gobierno. Las instancias operadoras del programa tienen claridad que este programa no requiere definir una condición estructural para definir su población objetivo, sino una condición circunstancial que es la mencionada situación de conflicto.

Sin embargo se debe evaluar la posibilidad de determinar una población potencial a partir del ambiente político, económico y social del país, ya que con esta proyección se podrían comenzar ejercicios preventivos.

Otro punto de interés es la necesidad de establecer un padrón de beneficiarios a nivel sujeto. Reconociendo que el actor beneficiado por lo regular es un grupo o agrupación (formal o no), las bases de datos que tienen es a este mismo nivel. Un primer punto sería identificar aquellas acciones donde al beneficiarse un grupo, el registro puede aterrizar a nivel persona, reconociendo que existen otras, como el caso de las agrupaciones religiosas donde no se puede conocer este detalle y además, no tendría caso.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

La MIR tiene una alineación segmentada, responde de manera clara a solo parte de los componentes y actividades en específico que son responsabilidad de las áreas. Los demás componentes aportan de manera clara los objetivos sectoriales y nacionales pero difícilmente se encuentran coincidencias con el Fin y el Propósito de la MIR. A pesar de esta falta de alineación existen componentes y actividades que se encuentran plenamente justificadas y construidas de manera correcta como son las que genera el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

Existen componentes y actividades que son de apoyo y gestión o que por su nivel de agregación no generan un producto específico. Tal es el caso de los indicadores que genera la oficina del C Secretario, en este caso la actividad preponderante de esa instancia es la de coordinar y dirigir las acciones de todos los programas sectoriales por lo que su aportación específica a un programa no se considera correcta.

La construcción de un indicador se refiere en la mayoría de los casos a la generación de una relación entre dos o más variables, la cual regularmente se expresa mediante una fórmula, en el caso de la MIR en referencia existen varios componentes y metas cuyo indicador es una variable en números absolutos, o cual no permite elementos de comparación, control o evaluación, si bien se podría comparar con la línea base ésta generaría una evaluación de eficiencia relativa, no se podría medir impacto, pertinencia, oportunidad, cobertura etc. Se recomienda en este sentido revisar los indicadores y construir un indicador de variables relacionadas.

Existen indicadores que se refieren a acciones administrativas como son reportes, mecanismos de control, etc, acciones que si bien son importantes, son necesarias y comunes en toda política pública, no añaden valor al producto o servicio y no implican una acción de interacción con el beneficiario u otra instancia, el indicador preferentemente debe mostrar el resultado de la acción, no el modo en que dicha acción se controla.

El mayor problema de construcción del indicador como tal se encuentra en el nivel de actividad, en donde, como se ha mencionado en diferentes apartados, se crearon indicadores administrativos internos, enfocados mayormente al proceso y al control del mismo, que a visualizar el logro de objetivos y aportación a los niveles superiores de la MIR.

En su totalidad la MIR cuenta con 23 indicadores, el de fin, el de propósito, 9 componentes y 12 actividades. Del **total de indicadores se considera innecesarios dos que cuentan con la misma redacción “Controles implementados para la mejora de la gestión”**. La redacción de estos indicadores no se considera clara y su cumplimiento o monitoreo no refleja un reto para el cumplimiento del propósito del programa. Estos indicadores carecen de fórmula y reflejan el mecanismo de control de una actividad, no el resultado de la misma.

El Fin de la MIR está claramente especificado en el glosario de conceptos que entregó la ejecutora. Se puede asegurar que el Fin está vinculado a los objetivos estratégicos de la dependencia así como del programa sectorial. Es un objetivo superior al programa mismo, es único y alineado correctamente con el propósito, sin embargo existen componentes y actividades mencionadas en numerales anteriores que no soportan al cumplimiento de este fin.

Las actividades no están ordenadas de manera cronológica ni tampoco los componentes, por lo que su diseño y redacción no refleja procesos alineados con el propósito y fin.

Complementariedades o duplicidades

En este punto se hizo una revisión de los informes de las áreas responsables de la distensión de conflictos. De lo cual se obtuvo en primer lugar el tema más recurrente de conflictos atendidos, que se refieren a la cuestión agraria y enseguida sobre desarrollo social, también se detectaron las dependencias con la que existe mayor interacción por estos temas o responsables de los mismos.

El programa cuenta con complementariedades en el programa: PO13 “Emisión y Supervisión de criterios, normas, procedimientos y estándares de evaluación y control de confianza de servidores públicos de las instituciones de Seguridad Pública”, esto en términos de que sus objetivos están orientados a coadyuvar al seguimiento y evaluación de la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por lo que se sugiere tener estrecha vinculación con el programa mencionado, para contribuir con una alineación adecuada a los objetivos tanto de la dependencia como con los objetivos sectoriales.

Por otro lado, no se encontró complementariedad con ningún otro programa presupuestario de otros ramos. Cabe señalar que el programa no tiene coincidencias en sus objetivos con cualquier otro programa presupuestario, por lo que se debe manejar a discreción del ejercicio del gasto de las acciones del mismo Secretariado, esto es, los recursos por Ramo 33 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) o bien, los recursos destinados al Registro Público Vehicular (REPUVE).

Lo anterior se describe concretamente en función de separar la evaluación de las metas obtenidas en los recursos previamente señalados, ya que en el diseño actual del programa existe una coincidencia e incluso hasta una mezcla en la MIR con respecto a los objetivos e indicadores planteados.

Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

Principales fortalezas y oportunidades

- Es un tema fundamental para el desarrollo de la nación, razón de ser de cualquier Estado, su importancia es incuestionable. Se recomienda elaborar un documento conceptual que a partir de elementos de la Teoría del Estado, analice o recoja los análisis sobre la situación de la convivencia democrática y del conflicto en México desde una visión de política pública.
- El INAFED cuenta con un trabajo muy desarrollado en la construcción de su MIR, sus indicadores se encuentran alineados a los objetivos nacionales y sectoriales, no así al Fin y Propósito. Se recomienda generar una MIR propia para el INAFED.
- Dentro de los asuntos de mayor recurrencia que atiende este programa, se encuentra la problemática agraria, en este sentido las instituciones de este sector Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), Secretaría

de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Procuraduría Agraria (PA) y Tribunales Agrarios han diseñado programas de atención a los conflictos. Se recomienda generar un protocolo de colaboración que permita vincular de manera clara la participación de los diferentes programas.

Principales debilidades y amenazas

- Es un Programa de gestión, su papel como interlocutor le limita. Se recomienda tener un registro de instituciones complementarias y un protocolo de colaboración.
- No tiene problemas, objetivos, metas y población definidos, es un programa reactivo. Se recomienda elaborar una MML empezando desde el árbol de problemas para poder focalizar las acciones.
- **El Programa por si solo no abarca todos los objetivos sectoriales que su nombre le plantea “conducción de la policía interior ...” se enfoca solo en una de las estrategias en el planteamiento de Fin y Propósito**, sin embargo en componentes y actividades cubre las acciones de todas las áreas vinculadas a dicho objetivo. Se recomienda analizar la posibilidad de abrir otras MIER vinculadas a dicho objetivo, en tanto que se considera que existen las condiciones tanto de pertinencia como de oportunidad (hay áreas y operaciones lo suficientemente maduras como para generar una MIR, como el caso del INAFED).
- No existe difusión del Programa, por tanto personas que cubren con el perfil para ser población objetivo desconocen que la SEGOB puede actuar como interlocutor de sus demandas. Se recomienda publicar la oferta del programa en los espacios oficiales y en lugares conocidos por ser focos de conflicto.

Los componentes y actividades de las áreas de Dirección General de Información Legislativa, Unidad de Enlace Legislativo, Dirección General de Estudios Legislativos, Secretaría, Dirección General de Asociaciones Religiosas, no se encuentran alineados en la lógica vertical de la MIR. Se recomienda replantear el Fin de la Mir y en tanto eso rediseñar los niveles o eliminarlos de esta MIR con la opción de valorar la creación de otras relacionadas con el mismo objetivo sectorial.

Conclusiones

El Programa P001 es pertinente y necesario para el desarrollo de la vida política del País, sus acciones se enmarcan en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y del Programa Sectorial de Gobernación, es un Programa anterior a la instauración de la MIR y la MML motivo por el cual las acciones ya estructuradas se tuvieron que **“acoplar” a este esquema, lo cual ha sido uno de los mayores problemas para su alineación vertical y horizontal**. Existen otras funciones de gobierno que tienen que ver con la conducción de la política interior cuyo resultado supera el Fin y Propósito de este programa por lo que su inserción en el P001 resulta inconsistente. En este sentido resalta las acciones del INAFED que deben plantearse como una matriz propia, ya que tiene la consolidación necesaria, trabajar un mejor diseño para las cuestiones legislativas y de relación con agrupaciones religiosas, sobre todo empezar con el diseño de árbol de problemas para poder valorar su factibilidad como Matriz, y eliminar el componente y acción ligados a las actividades del C. Secretario, en el entendido que las funciones del mismo abarcan un mayor alcance y profundidad que un solo programa.

U020: Fomento para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre

Ramo 16 – Secretaría del Medio Ambiente

Introducción

Es un Programa de subsidio, no sujeto a reglas de operación, que se rige mediante Lineamientos, operado por parte de la Dirección General de Vida Silvestre (DGVS) de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Se justifica plenamente dentro de la política nacional de aprovechamiento sustentable de la vida silvestre, a través del fortalecimiento y creación de las Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA) y, Predios o Instalaciones que Manejan Vida Silvestre (PIMVS) en zonas rurales.

El Programa centra su atención en el problema del deterioro ambiental y la pérdida de biodiversidad en las regiones rurales de México. Un número importante de especies de vida silvestre de gran valor ambiental, cultural y económico de nuestro país se encuentran actualmente en riesgo.

Al vulnerarse el hábitat de las especies de vida silvestre y ponerse en riesgo su subsistencia y su productividad, también se han vulnerado las condiciones de vida y desarrollo de los habitantes de las comunidades rurales del país que durante años han mantenido con ellas una estrecha relación cultural y productiva. De ahí la importancia de la preservación de las especies de vida silvestre. Ante este escenario, el Programa plantea que es necesario garantizar la conservación de las especies de vida silvestre mediante el impulso de alternativas productivas que permitan el desarrollo económico de la población asentada en las zonas rurales con base en el diseño de instrumentos de carácter sustentable. Entre éstos, se encuentran las UMA y los PIMVS, ambos desarrollados por la SEMARNAT. Estos instrumentos buscan promover la conservación del hábitat natural y de sus poblaciones de especies silvestres a través de su aprovechamiento sustentable.

Población Potencial y Objetivo

El Programa hace referencia en sus Lineamientos a la población potencial y objetivo. Sin embargo las definiciones no cumplen con las características establecidas: no cuentan con unidad de medida, no están cuantificadas, no cuentan con una metodología para cuantificación ni con fuentes de información.

En el documento de Lineamientos se contempla a las especies de vida silvestre de las zonas rurales que son aprovechadas sustentablemente mediante el fortalecimiento de UMA y PIMVS a través del subsidio de proyectos productivos rurales como población potencial y objetivo del Programa.

Sin embargo, en el documento de Lineamientos la referencia relacionada con la población potencial y objetivo no es precisa, no cuenta con unidad de medida, no está cuantificada, no cuenta con metodología para su cuantificación, ni hace referencia a las fuentes de información que permitan conocer las poblaciones de vida silvestre que se quiere conservar y aprovechar sustentablemente en el territorio nacional.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

La MIR cuenta con un único Componente: **“La población rural conserva y aprovecha sustentablemente las especies silvestres”**. Para producir el componente, se contemplan dos actividades 1) Recepción de proyectos a subsidiar y 2) Dictamen de proyectos a subsidiar.

Ambas actividades están claramente especificadas e identificadas en la MIR, no existe ambigüedad en su redacción y se encuentran ordenadas de manera cronológica: primero se reciben los proyectos, posteriormente se dictaminan.

No obstante, si bien las actividades contempladas en la MIR son necesarias para producir el único Componente considerado, dicho Componente no es suficiente para la planificación y ejecución plenamente organizada del Programa, por lo que se recomienda cambiar e incrementar los Componentes de la MIR de acuerdo con los bienes o servicios que produce el Programa.

Complementariedades o duplicidades

Existe una gran complementariedad entre el Programa **“Fomento para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre”** y otros programas federales. Sin embargo, no existe coincidencia con ningún otro Programa federal.

En general, se identifica una gran complementariedad potencial del Programa con otros Programas federales considerando la diversidad de programas de subsidio dirigidos a apoyar y/o promover el desarrollo productivo en las zonas rurales del país, además de que en muchos de esos casos se comparten también criterios de elegibilidad social (atención a la pobreza y la marginalidad).

De acuerdo con ello, el Programa podría fortalecerse a través de la construcción de una mayor sinergia a partir de este encuentro tanto territorial como de beneficiarios sociales, con programas como el Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI), el Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI), el Programa de Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI) y el Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); el Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA), el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) y el Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT) de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA); algunos componentes de programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) como el Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, el Programa de Prevención y Manejo de Riesgos, el Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural y los Proyectos Transversales, así como con el Programa Opciones Productivas y el Programa de Empleo Temporal (PET). Lo anterior, en la medida que a través de ellos se promueve el desarrollo de las comunidades rurales e indígenas del país con base en el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de sus territorios.

Ese encuentro podría fortalecerse también con otros programas de la SEMARNAT con los que puede haber complementariedad a partir de sus objetivos, entre los que destacarían las oportunidades que plantean los diferentes componentes del Programa Pro-Árbol de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), el Programa de los Pueblos Indígenas y Medio Ambiente (de UCPAST), así como de las experiencias compartibles de los programas de la CONANP dirigidos a la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas como el Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES) y el mismo Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Peligro de Extinción (PROCER) a través de las Áreas Naturales Protegidas (ANP).

Cabe señalar que en el caso específico del Programa U025 “Recuperación y Repoblación de Especies en Peligro de Extinción (PROCER)”, estos dos Programas no coinciden en la medida que la definición de la población objetivo del Programa U025 se refiere a “las especies en peligro de extinción y su hábitat”. Tampoco existe coincidencia entre estos dos Programas en lo que refiere a la cobertura territorial que atienden ya que el U025 es operado a través de las Regiones Prioritarias (RP) relacionadas con las Áreas Naturales Protegidas (ANP) del país en apoyo a los Programas para la Conservación de Especies (PACE), y sus beneficiarios o cobertura social está dirigida a “instituciones de educación superior, de investigación y organizaciones de la sociedad civil con representatividad nacional o regional, sin fines de lucro, constituidas legalmente que realicen acciones de investigación, protección, conservación y recuperación de la biodiversidad mexicana”.

Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

Principales fortalezas

- El Programa tiene un marco normativo vigente que lo respalda: la Ley General de Vida Silvestre, el Programa Sectorial, el Nuevo Programa Especial Concurrente y el Plan Nacional de Desarrollo (PND).
- Cuenta con información suficiente -aunque dispersa- para convertirlo en un diseño completo y bien logrado.
- Cuenta con presupuesto autorizado.
- El Programa se encuentra en el área institucional que le corresponde.
- Abarca todas las zonas rurales de la República Mexicana.

- Los criterios de elegibilidad y el método de calificación de los proyectos le permiten apoyar municipios con menos recursos y especies seleccionadas.
- Tiene establecidos mecanismos de reporte de parte de los beneficiarios.
- Contempla el subsidio tanto a UMA como a PIMVS.
- Aporta al alcance de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Cuenta con una población potencial y objetivo que requiere ser atendida en el país: las especies silvestres.
- Atiende a objetivos de atención de género, pobreza y marginalidad así como del desarrollo rural del PND.
- Se recaba información sobre la población objetivo y los beneficiarios.
- La lógica vertical de la MIR del Programa es congruente en sí misma.
- Lo MIR es congruente con los lineamientos del Programa.
- El Fin y el Propósito son claros y relevantes.
- Las metas de la MIR son factibles y alcanzables.
- Se cuenta con actividades identificadas e indicadores para todos los niveles de objetivo.
- El Programa no se duplica con otro.
- Tiene coordinación interinstitucional con Comisión Nacional Forestal (CONAFOR).

Principales oportunidades

- Existe información para elaborar un diagnóstico y una justificación teórica bien documentada sobre la problemática que se atiende.
- Existe un número creciente de beneficiarios potenciales interesados en proteger las especies silvestres a través del aprovechamiento sustentable en UMA y PIMVS.
- Los mercados relacionados con el aprovechamiento sustentable de las especies silvestres pueden ampliarse.
- Su contribución a los objetivos y metas del PND y sectoriales representan una oportunidad para fortalecer el posicionamiento del Programa y su importancia en términos presupuestales.
- Su contribución a las metas de los Objetivos del Milenio puede representar una oportunidad para promover acciones y obtener apoyos internacionales que fortalezcan los propósitos del Programa.
- Existe interés en la comunidad científica en relación con los alcances de la conservación de las especies silvestres y su hábitat a través del aprovechamiento sustentable en UMA y PIMVS así como de sus impactos entre los beneficiarios del Programa. Ello representa una oportunidad para fortalecer con su colaboración tanto el sustento teórico como el diagnóstico del Programa.
- Existe interés en la comunidad científica en relación con la información que genera el Programa sobre las especies silvestres y su hábitat, su conservación a partir del aprovechamiento sustentable en UMA y PIMVS y, el impacto entre sus beneficiarios. El Programa genera esa información y puede fortalecerse contando con el apoyo de esa comunidad.

- La Unidad Responsable tiene identificados otros programas federales con los que el Programa puede tener complementariedad para fortalecerse.
- Una MIR adecuadamente documentada permitirá consolidar la justificación del Programa ante la autoridad a cargo de la asignación presupuestal anual y de mediano plazo.

Principales debilidades

- No cuenta con un documento normativo único, integral y mejorado.
- Se requiere la incorporación de un diagnóstico así como de una justificación teórica o empírica del Programa mejor documentados.
- No tiene sistematizada la información que maneja y genera en un único Sistema de Información (beneficiarios, especies, UMA, etc.) que permita el análisis, cruce de variables y seguimiento para conocer el impacto logrado.
- No cuenta con un ejercicio de planeación documentado por escrito.
- Que su cobertura y distribución territorial dependa de la demanda de los subsidios que se reciban en cada región.
- No cuenta con criterios de elegibilidad que delimiten las especies prioritarias a proteger con en cada ejercicio fiscal.
- No realiza una evaluación sistematizada de la calidad, eficiencia y eficacia de los proyectos que se subsidian.
- Los documentos del Programa no cuentan con las definiciones explícitas sobre su población objetivo y potencial; tampoco cuentan con el diagnóstico ni los métodos de cuantificación correspondientes.
- Se hace un conteo desagregado por género y número de empleos, pero no se utiliza en ningún análisis y definición posterior.
- No cuenta con una base de datos con características que permitan el manejo integral de las variables e indicadores así como su análisis, en particular, en lo que refiere a la información de la población objetivo y potencial.
- La referencia sobre la relación del Programa con los objetivos nacionales y sectoriales e incluso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) puede mejorarse en sus documentos. Esta relación no se recupera adecuadamente en los documentos del Programa.
- Los lineamientos del Programa no incluyen todos los apartados de la MIR.
- Lo MIR es congruente con los lineamientos del Programa pero es insuficiente.
- No están planteados adecuadamente en la MIR los bienes y servicios generados por el Programa y en el caso del Componente que se considera (UMA), los indicadores y actividades no son los más adecuados.
- La MIR no contempla actividades sustantivas para el cumplimiento del Fin.
- Las metas y los indicadores establecidos en la MIR se pueden mejorar.
- Que no haya una coordinación interinstitucional más amplia.
- Que la coordinación existente con otros programas no se encuentre documentada ni abarque de manera igual al conjunto de programas e instituciones relacionadas con el Programa.

Principales amenazas

- Que hubiera una pérdida de continuidad con el cambio de Administración Federal.
- Que surgiera una reconsideración sobre la pertinencia como Programa U020.
- Aunque se trata de un Programa que cuenta con antecedentes y justificación adecuada, es de muy reciente creación y tiene que continuar consolidándose tanto en términos documentales como operativas para lograr su permanencia en el ámbito de los programas de subsidio del Gobierno Federal.
- Que su relación con los objetivos y metas nacionales y sectoriales se vea afectada con la determinación de objetivos y metas nacionales en el cambio de Administración Federal.
- Que el Programa no reciba recursos presupuestales adecuados por falta de claridad en la definición de la población objetivo y potencial específica.
- Una MIR con deficiencias podría vulnerar la justificación del Programa ante la autoridad a cargo de la asignación presupuestal.
- Que no haya una coordinación interinstitucional más amplia.

Conclusiones

- El Programa genera información valiosa sobre su desarrollo, misma que sería de gran utilidad si se contara con un Sistema de Información que permita una mejor organización de la información, el cruce de las variables (relacionadas con las especies de la vida silvestre y su hábitat; económicas y sociales relacionadas con los beneficiarios) y el reporte de los datos que el Programa genera durante su operación. Esto contribuiría a contar con una herramienta adecuada para el análisis estratégico del Programa y la evaluación de la calidad, eficiencia y eficacia de los proyectos que subsidia.

Una de las características importantes del Programa es que establece criterios de elegibilidad y prelación para los proyectos que se presentan para su subsidio, en ese mismo sentido se sugiere que cuente con criterios explícitos de elegibilidad sobre las especies de vida silvestre a atender mediante el subsidio, con la finalidad de evidenciar que los recursos económicos están atendiendo a las especies de vida silvestre y regiones que el propio Programa considera prioritarias para su conservación y aprovechamiento sustentable.

U024: Programa de Vigilancia Comunitaria en Áreas Naturales Protegidas y Zonas de Influencia (PROVICOM)

Ramo 16 – Secretaría del Medio Ambiente

Introducción

La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) inició sus actividades en junio de 2000, trayendo consigo un nuevo concepto de conservación en la que no solo se enfoca la atención hacia los problemas de los ecosistemas y su biodiversidad, sino que además subyace un interés por la vida digna y oportunidades de presentes y futuras generaciones, además se expone la importancia de que las comunidades se involucren bajo el mismo fin. Es entonces cuando se considera la inclusión de la comunidad en la toma de decisiones, sobre todo en términos de desarrollo.

El PROVICOM persigue la conservación de los recursos naturales en Áreas Naturales Protegidas (ANP's), mediante la vigilancia directa realizada por los propios pobladores asentados en las Regiones Prioritarias, proveyéndoles de equipamiento, capacitación y pago directo por acción. Al ser el primer año de operación del PROVICOM, y en apego al Programa Anual de Evaluación 2011 se realizó la evaluación en materia de diseño

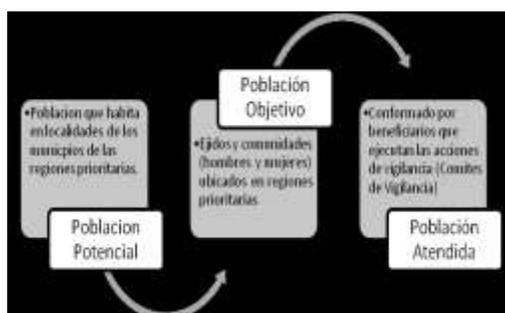
para identificar posibles irregularidades y sobre todo oportunidades de mejora, que permitan que se obtengan mejores resultados con la aplicación del programa.

El PROVICOM se alinea con el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012 (PSMARN) con el objetivo de **“Conservar y aprovechar sustentablemente los ecosistemas, para frenar la erosión del capital natural, conservar el patrimonio nacional y generar ingresos y empleos en las zonas rurales en especial, y contribuir a la sustentabilidad ambiental del desarrollo nacional”**.

Asimismo, el propósito del programa está alineado directamente con el objetivo estratégico de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas establecidos en el Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2007-2012 (PNANP): **“Conservar los ecosistemas más representativos del país y su biodiversidad con la participación corresponsable de todos los sectores”**.

Población Potencial y Objetivo

La población objetivo se define como: Los ejidos y comunidades, los grupos organizados de hombres y mujeres, de 18 años o más de edad, que no estén constituidos como personas morales, que sean propietarios, usufructuarios o usuarios que habiten en localidades ubicadas dentro de las regiones prioritarias enlistadas en los Lineamientos. La población atendida es denominada como beneficiarios se podría crear el siguiente esquema:



En el análisis crítico de los Lineamientos se detectó que la unidad de medida corresponde a número de personas que conforman los comités de vigilancia comunitaria, sin embargo no se tiene cuantificada ninguna de las poblaciones (potencial, objetivo, atendida), por lo que es recomendable que la institución defina el método de cuantificación de las poblaciones y que sea publicada en un documento institucional que pueda ser accesible al público en general.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

El Propósito es único e incluye un solo objetivo, posee una redacción implícita en cuanto a una situación alcanzada, además queda establecido que contribuye a lograr el Fin del Programa. La Actividad está claramente especificada en su redacción; además es necesaria ya que tiene que ver con la suscripción de convenios con los comités de vigilancia generando las condiciones para el otorgamiento de apoyos, que permite el cumplimiento del componente. Sobre la concordancia de los Supuestos y la Actividad, se identificó que éstos si encaminan el cumplimiento del Componente, ya que los Supuestos condicionan una buena relación entre comunidad y gobierno, así como los compromisos de las personas para involucrarse a este tipo de estrategias, esto finalmente permite que la actividad se vea favorecida, y consecuentemente su Componente.

Sin embargo es importante resaltar que en el indicador a nivel de actividad no se especifica si se refiere a comités de vigilancia comunitaria en Áreas Naturales Protegidas (ANP) y Zonas de influencia, pero a nivel de componente en la fórmula del indicador se refiere únicamente a comité de vigilancia comunitaria en ANP, dejando fuera las Zonas de Influencia. Se deberá especificar tanto en el nombre de indicador como en su método de cálculo que se refiere a comités en ANP y zonas de influencia, para tener coherencia tanto con el nombre del programa **“Programa de Vigilancia Comunitaria en Áreas Naturales Protegidas y Zonas de Influencia”**. Sí se

cumple con la lógica de la matriz y sus elementos, no obstante deben realizarse algunas mejoras en la estrategia y conformación de la MIR.

A partir de un análisis a la MIR que evalúa a PROVICOM, y en apoyo en metodologías (BID, s/f y DIPRES, 2004) se detectaron las siguientes oportunidades de mejora:

- En el Propósito es necesario hacer algunos ajustes a la redacción que evidencien una clara vinculación entre el resumen narrativo, el nombre del indicador, el método de cálculo y nombre de la variable.
- Se sugiere agregar algunas actividades.
- Especificar los medios de verificación.

Complementariedades o duplicidades

Se encontraron nueve programas que están enfocados a la conservación de los ecosistemas y/o su biodiversidad, algunos de los cuales proporcionan asistencia técnica, apoyos para capacitación, equipamiento y/o participación en actividades de vigilancia comunitaria. Estos programas pertenecen a las dependencias del Sector Ambiental, tales como la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y la propia Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

Principales fortalezas

- En el programa Sectorial se tienen definidas las metas, están bien programadas por año y tienen tiempos estipulados y cantidades.
- Tienen bien definidos los conceptos de Población potencial y objetivo.
- El logro del propósito depende totalmente de la sociedad, los responsables del programa solo fungen como vigilantes del cumplimiento de los cometidos.
- El fin está plasmado muy de acuerdo a los objetivos sectoriales y nacionales.
- Los resúmenes narrativos se encuentran claramente establecidos en la MIR e implícitos en los Lineamientos.

Principales oportunidades

- Determinar la co-relación con las metas del milenio en documento oficial del programa.
- **Definir si solo van a utilizar a las ANP's como regiones prioritarias o también aquellas zonas de prioridad pero que no reciben categoría de ANP (Ejemplo: Marismas Nacionales).**
- Establecer una metodología para la cuantificación precisa de Cobertura y Focalización.
- Agregar zonas de influencias a las celdas de la MIR donde se haga referencia a ANP.
- El PROVICOM cuenta con coincidencias y complementariedades con varios programas dentro del sector **ambiental que pueden contribuir a alcanzar el Fin "Contribuir a la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad en el país mediante la participación directa de las localidades asentadas en las áreas Naturales Protegidas.**

Principales debilidades

- No cuenta con un diagnóstico del problema, ni tiene establecido con qué frecuencia se actualizará la información del problema y/o necesidad. No se considera el enfoque transversal de equidad de género para el otorgamiento de apoyos.
- La cobertura del PROVICOM está definida, pero no está cuantificada, así mismo no se especifica las fuentes de información o criterios bajo los cuales se definieron las Regiones Prioritarias.
- En la documentación del PROVICOM no se pregunta si han sido apoyados por otros programas federales para actividades similares o iguales a las del PROVICOM. Se sugiere que exista en el programa un apartado donde se pueda considerar la posibilidad de volver a apoyar comités de vigilancia comunitaria que hayan tenido un buen desempeño, con el objeto de darles continuidad.
- La MIR tiene una sola actividad.
- La MIR tiene un solo componente, por lo que se sugiere incluir más de un componente con el objeto de que se reflejen mejor los bienes y servicios que ofrece el programa.
- Existen deficiencias en algunas de las características de los indicadores a nivel propósito, componente y actividad.
- Los medios de verificación no poseen un nombre en específico que permita llegar concretamente a la fuente de información, además excluyeron probables fuentes de información.

Principales amenazas

- Las coincidencias que se identificaron del PROVICOM con el PROCODES pueden repercutir en duplicar trabajo, esfuerzos y recursos humanos, materiales y financieros, así como beneficiar en ambos programas a los mismos beneficiarios.

Conclusiones

El PROVICOM, busca resolver la problemática que se vive referente a las Áreas Naturales Protegidas, con un carácter de prevención y protección de los recursos naturales, el cual busca fortalecer las capacidades locales, la participación social con labores de vigilancia y una cultura de conservación, apoyado con el subsidio federal, por lo que su ejercicio y control deberá cumplir con lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; es decir que dichos recursos deben sujetarse a criterios objetivos, equitativos, transparentes, públicos, selectivos y temporales.

En el diseño del programa en mención no existe como tal un planteamiento del problema; sin embargo, se muestran aspectos que se interpretan y justifican la creación de este programa, entre los que destaca la pérdida y degradación de los ecosistemas más representativos del país y en consecuencia la pérdida de su biodiversidad.

Debido a las características del programa y al tipo de actividades que en éste se realizan, se considera riesgoso la participación de las mujeres; sin embargo, de acuerdo a los Lineamientos, los comités deben estar conformados por hombres y mujeres mayores de 18 años, por lo que, se debe considerar en la medida de lo posible su incorporación en los comités de vigilancia asignándoles funciones que no pongan en peligro su integridad.

A manera de conclusión general y producto de la evaluación realizada, se considera pertinente que dados los componentes que posee el PROCODES, además de la experiencia generada y la cobertura del mismo, el PROVICOM puede ser parte de la estructura que tiene el primero, lo que constituye una opción para que su estructura registre un giro totalmente benéfico, sobresaliente y de esta forma podría regularse más puntualmente.

U025: Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Peligro de Extinción

Ramo 16 – Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Introducción

El programa forma parte importante del Programa para la Conservación de Especies en Riesgo (PROCER), implementado por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). El propósito del programa es contribuir a la conservación/restauración de 30 especies prioritarias para el 2012. La conservación/restauración de las especies en riesgo prioritarias se hace a través de la elaboración de un Plan de Acción para la Conservación de Especies (PACE) en riesgo, y su implementación.

El Programa contribuye no sólo a la elaboración de los PACE, sino su implementación a través de cuatro conceptos de apoyo, o servicios: Acciones de conocimiento, la forma de involucrar a los científicos en la dilucidación de las interacciones ecosistémicas, Acciones de Manejo, donde se involucran a los prácticos a través de la búsqueda de mejores prácticas de manejo, Acciones de Cultura, para involucrar a los educadores y comunicadores para crear conciencia e inducir a la acción, y Acciones de gestión, para el desarrollo y promoción de mecanismos y esquemas para la complementariedad de acciones para la conservación, sea a través del desarrollo de esquemas legales, de comercio y/o gestión directa.

Población Potencial y Objetivo

En los Lineamientos (CONANP, 2011a) se define la **población objetivo como las "... instituciones de educación superior, de investigación, así como las organizaciones de la sociedad civil... constituidas legalmente que realicen acciones de investigación, protección, conservación y recuperación de la biodiversidad mexicana"**.

No hay una definición de la población potencial ni la atendida. Tampoco existen unidades de medida, cuantificación, metodología para su cuantificación, ni fuentes de información, por lo que se considera información inexistente.

Considerando que los conceptos de apoyo están sujetos a concurso, las características señaladas son irrelevantes porque en las condiciones del apoyo existen requisitos de comprobación de capacidad y experiencia en los conceptos de apoyo.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

Un aspecto importante para la implementación de este programa es la MIR ya que muestra el alto nivel profesional institucional.

En la lógica vertical de la MIR se propusieron cambios en la redacción del propósito y de un componente, siguiendo las reglas de la redacción del Marco Lógico, Con relación a la lógica horizontal se hicieron algunas precisiones en materia de indicadores. Los medios de verificación y los supuestos no cambian sustancialmente.

El Propósito estipulado en la MIR es "Las especies en riesgo y sus hábitats se conservan a través de la implementación del PROCER y sus respectivos PACE" El Fin es "Contribuir a la conservación y recuperación de las especies en riesgo y su hábitat natural mediante su protección, manejo y aprovechamiento sustentable.

El indicador de Fin, "Número de especies en riesgo en proceso de recuperación" es claro y relevante porque muestra el nivel de avance en el proceso; es económico porque cada año, con base a los resultados se obtiene el número; es monitoreable ya que está al alcance de cualquier persona y puede verificarse y es adecuado para evaluar el desempeño.

El indicador de propósito, "Porcentaje de programas de Acción para la Conservación de Especies (PACE) en ejecución" es relevante porque muestra qué tan cerca estamos de la meta, es económico porque los reportes anuales van a informar del número, mismo que es verificable y adecuado para evaluar el desempeño.

Complementariedades o duplicidades

Parte del éxito del programa ha sido la habilidad de la CONANP de complementarse fondos con otros programas. Los casos más notables son el de Pago por Servicios Ambientales en Áreas Naturales Protegidas, que permite inducir a los cambios a las comunidades rurales elegibles para el programa a cambio del compromiso de la conservación de sus terrenos, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegida (PROCODES) y el Programa de Empleo Temporal (PET), siempre y cuando las comunidades sean elegibles y puedan contribuir a la restauración de especies en riesgo. Aunque en menor escala, el Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) también ofrece oportunidades para los ecosistemas más frágiles en estos ambientes, los ecosistemas de agua dulce, ya que está orientado a la conservación del suelo y del agua. Siendo el agua el elemento limitante en estas regiones, los programas de rectificación de cauces para restaurar el régimen hidrológico pueden ser complementarios con la restauración de peces del desierto.

Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

Principales fortalezas

- Problema identificado y como una situación a revertir.
- El programa está perfectamente alineado con las prioridades de conservación nacionales y sectoriales y subsistirá cambios sexenales.
- Los ejes temáticos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) con los que está vinculado el programa se encuentran descritos en la MIR y deben ser la base para su existencia transexenal.

Principales oportunidades

- Existe un diagnóstico del problema con causas, efectos, características y ubicación territorial. Esto permite que otras fuentes de financiamiento contribuyan con el Fin.
- Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente la intervención. Se puede buscar el escalamiento de la recuperación de especies basado en su justificación teórica y/o empírica.

Principales debilidades

- La población objetivo está bien definida pero no están acordes con los parámetros del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Principales amenazas

- Se debe publicar la población beneficiada y los resultados obtenidos para reducir riesgos de confiabilidad.
- La redacción y la lógica vertical de uno de los componentes no contribuiría con el propósito. Se debe considerar que los procesos de restauración además de caros, toman mucho tiempo

Conclusiones

El Programa está adecuadamente diseñado porque:

- Está focalizado a un problema perfectamente definido, las especies en riesgo de extinción, y la implementación del programa va a revertir esta situación.
- Está basado en un diagnóstico bien elaborado y consensuado con agencias gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales y la metodología que se aplica está respaldada por experiencias nacionales e internacionales.

- Está perfectamente alineado con las prioridades no sólo sectoriales o nacionales, sino internacionales, marcadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, sectorialmente en el Programa de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-12, y globalmente en las metas del Milenio.
- Su población objetivo son organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y/o de investigación plenamente capacitadas y con experiencia en el tema.
- Tiene una matriz programática muy bien estructurada que se muestra en la factibilidad de sus logros, la recuperación de 30 especies prioritarias para el período del PND, con herramientas bien fundamentadas y apoyadas por personas morales altamente capacitadas y con un sistema de evaluación y seguimiento apropiado.
- Existen otros programas que pueden contribuir sinérgicamente con las metas programadas y asegurar el cumplimiento de las metas, no sólo con la sociedad mexicana, sino con la población mundial.

B001: Producción de Petróleo, Gas, Petrolíferos y Petroquímicos

Ramo 18 – Secretaría de Energía

Introducción

Población Potencial y Objetivo

Para el caso del programa en estudio, no aplica, ya que no es de carácter social, sino económico, no va dirigido a un segmento de la población nacional, sino es de carácter nacional, es un programa de “Producción de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos”.

En la Normatividad para la Evaluación de los Programas Federales “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”, Capítulo V TR1: Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados, Apartado 2.1 Diseño, sub-apartado 2.1.4 población potencial y objetivo, tiene su razón en función del bienestar y desarrollo social.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

Dada la importancia de PEMEX en el desarrollo económico, resulta difícil pensar que solo exista una actividad por componente, por lo que es aconsejable incorporar por lo menos a una actividad más por componente, de forma tal que sustenten complementen la posibilidad de que el componente alcance la meta programada, sobre todo considerando lo señalado tanto en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Energía.

Se han recomendado algunas otras con objeto de poder llegar a tener un mínimo de dos o tres por componente, con objeto de darle más sustento a los objetivos que el programa pretende alcanzar, y de esta manera asegurar la alineación y lógica vertical en todos los niveles de la matriz.

Por lo que respecta a la lógica horizontal se cumple al incluir los indicadores, los medios de verificación, las líneas base, la temporalidad y los supuestos, aunque en función de las actividades que se añadan, se deberán construir otros indicadores.

En el caso de los indicadores es importante que se busque su redefinición, sobre todo en el caso del Fin y el Propósito, ya que la fórmula especificada no expresa con claridad lo que se pretende alcanzar como impacto. Con respecto al indicador para medir el Fin el Programa, se considera necesario revisar su expresión, en función de la suma de Gasolinas, Diesel, Kerosinas, Gas licuado y Gas seco, ya que se miden en unidades diferentes, lo que hace difícil su cálculo, sobre todo para evaluar el impacto efectivo de cada componente, además también debe agregarse la multiplicación por 100. Por lo que se refiere al Propósito existen varios indicadores (Porcentaje de la demanda nacional de gas licuado cubierta con producción nacional, Porcentaje de la demanda nacional de principales petrolíferos (gasolinas, diesel y kerosinas) cubierta con producción nacional y Participación de

mercado de Pemex Petroquímica) lo que dificulta medir el desempeño del Propósito, se sugiere incluir un indicador que sea relevante.

Complementariedades o duplicidades

El Programa: “Producción de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos” se complementa con los siguientes Programas Federales.

- Programa Comercialización de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos, al poder satisfacer la demanda nacional.
- Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012, en sus apartados de Estrategia de Crecimiento Sectorial, Disponibilidad de Financiamiento: Recursos Públicos y con el de Finanzas y Deuda Pública.
- Programa Nacional de Remediación de Sitios Contaminados, en lo referente a la gestión de sitios contaminados y su remediación.
- Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en particular al caso de la industria petrolera.

El programa tiene como objetivo garantizar la seguridad energética del país en materia de hidrocarburos y en México no existe otro programa, dado que la Petróleos Mexicanos es la única entidad de garantizar ese objetivo.

Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

Principales fortalezas y oportunidades

- El fin y el propósito están claramente definidos y permiten resolver el problema.
- Se vincula con los objetivos estratégicos de PEMEX.
- Existe relación con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.
- Los componentes son los necesarios y suficientes para el logro del propósito.
- Existe claridad del propósito para lograr el fin.
- Están identificados los medios de verificación y se consideran válidos los supuestos.
- Es válida la lógica horizontal.
- Existe congruencia entre la normatividad con la lógica interna.
- Existe sinergia con otros programas federales.

Principales debilidades y amenazas

- El problema no está correctamente identificado. Se recomienda elaborar el árbol de problemas.
- No se cuenta con un diagnóstico propio del programa. Se recomienda elaborar un diagnóstico.
- No son suficientes las actividades. Se recomienda incorporar un mínimo de dos actividades por componente.
- No se valida la lógica vertical. Se recomienda incorporar más actividades.
- Los indicadores no son claros y no permiten su monitoreo. Se recomienda revisar los indicadores del Fin y del Propósito.

Conclusiones

El Programa busca que el sector de hidrocarburos garantice que se suministre a la economía el petróleo crudo, el gas natural y los productos derivados que requiere el país, a precios competitivos, minimizando el impacto al medio ambiente y con estándares de calidad internacionales.

Si bien no se tuvo a la disposición el árbol de problemas y la matriz de objetivos, es importante destacar que el programa se justifica por su importancia en el desarrollo económico del país, como se destaca en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y en el Programa Sectorial de Energía 2007-2012.

Por las características del programa, que obedece más a una razón de carácter económico, que social, además de la importancia sectorial que tiene la industria en el desarrollo económico del país que ha dado lugar a numerosos diagnósticos por parte de académicos e instituciones privadas y públicas, así como de la propia entidad, existen las condiciones para contar con un diagnóstico amplio sobre la importancia de este programa.

El programa cumple con la normatividad que rige tanto a las dependencias y entidades de la administración pública en el caso de la elaboración del presupuesto en base a resultados, como aquella que regula tanto al sector de energía como al propio PEMEX.

E011: Comercialización de Petróleo, Gas, Petrolíferos y Petroquímicos

Ramo 18 – Secretaría de Energía

Introducción

El desenvolvimiento del programa se ubica en relación directa tanto de los volúmenes de producción como de la demanda doméstica e internacional del petróleo crudo y sus correspondientes derivados. Uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) y en correlación a los productos derivados del petróleo, consiste en garantizar el suministro confiable, de calidad y a precios competitivos de los energéticos que requiere la sociedad. Para lograr lo anterior, se deben promover las inversiones y los empleos necesarios para asegurar el abasto oportuno y eficiente de la creciente demanda nacional. Así, se debe fomentar el desarrollo de la infraestructura necesaria para la producción, transporte, almacenamiento y distribución de crudo, gas natural, petrolíferos y petroquímicos.

En el Programa Sectorial de Energía 2007-2012, se menciona que la **“La política a seguir busca asegurar el suministro de los energéticos necesarios para el desarrollo del país a precios competitivos, mitigando el impacto ambiental y operando con estándares internacionales de calidad”**. Como **Objetivo Sectorial, uno de los más importantes** y dada la relación existente, es el garantizar la seguridad energética del país en materia de hidrocarburos, debido a que se conjugan la producción, la distribución y la comercialización. Aunado a ello, su importancia radica en que son insumos en la mayoría de los procesos productivos, así como por ser una fuente importante de ingresos públicos y divisas para el país.

Otro Objetivo importante es el de Fomentar la operación del sector hidrocarburos bajo estándares internacionales de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, donde se fomenten medidas de eficiencia, transparencia y servicio al cliente que permitan proveer bienes y servicios con altos estándares de calidad e involucrando a las estaciones de servicio, a los transportistas y a los distribuidores de gas L.P. y de gas natural.

Una de las Estrategias principales, es la de “Instrumentar mecanismos que permitan mejorar los sistemas y procesos de planeación, inversión y control de Pemex, así como otorgarle una mayor flexibilidad operativa”. Como línea de acción, está la de incorporar en la planeación de Pemex elementos adicionales de análisis y prospectiva en materia de eficiencia, confiabilidad y calidad en la exploración y producción de crudo y gas, en la refinación, la petroquímica, así como en el almacenamiento, suministro y transporte de petrolíferos y gas.

Otra más de las estrategias, es la de “diseñar mecanismos para mejorar la seguridad de las instalaciones de Pemex y la línea de acción consiste en “Fomentar que se destinen recursos presupuestales al mantenimiento predictivo, preventivo y correctivo de las instalaciones productivas y de transporte, almacenamiento y distribución.

En la estrategia de fomentar la participación de la inversión complementaria en los proyectos de infraestructura energética para el transporte, almacenamiento y distribución de gas natural, con base en el marco jurídico y los análisis de rentabilidad de proyectos, las líneas de acción principales y vinculadas con la Comercialización consisten en:

- c) Fomentar la instalación de sistemas de transporte de gas natural, por parte de particulares para suministrar el hidrocarburo a nuevas zonas consumidoras en las principales ciudades y polos industriales del país, así como en las áreas con mayor saturación en sus sistemas de ductos, a través de nuevos esquemas de desarrollo;
- d) Impulsar la instalación de almacenamiento subterráneo de gas natural que permita dar flexibilidad a los sistemas de transporte y
- e) Diversificar las fuentes externas de suministro de gas natural, a través de la instalación de terminales de almacenamiento y regasificación en las costas principalmente en la Costa del Pacífico, que permitan complementar la oferta nacional y disminuir las importaciones de Estados Unidos.

Población Potencial y Objetivo

Para el caso del programa en estudio, no aplica, ya que no es de carácter social, sino económico, no va dirigido a un segmento de la población nacional, sino es de representación **nacional, es un programa de “Comercialización de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos”.**

En la **Normatividad para la Evaluación de los Programas Federales “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”, Capítulo V TR1: Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados, Apartado 2.1 Diseño, sub-apartado 2.1.4 población potencial y objetivo**, tiene su razón en función del bienestar y desarrollo social.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

La revisión o análisis al Diseño de la MIR y en particular el árbol de problemas, nos indica que el problema **prioritario consiste en que “la demanda de hidrocarburos está cubierta ineficientemente”; y no existe, un diagnóstico completo por parte de Petróleos Mexicanos (PEMEX).**

El programa de Comercialización de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos, tiene como Fin el de “Contribuir a satisfacer la demanda nacional de hidrocarburos y derivados mediante la satisfacción de los clientes”. Del análisis se concluye que el diseño del programa es adecuado para cumplir con el Propósito y Fin planteado.

El Programa contribuye con los objetivos de política sectorial y está alineado con los objetivos trazados en el PND.

La Lógica Vertical de la MIR a nivel de PEMEX Consolidado se considera adecuada, ya que los Componentes son los necesarios y suficientes para el logro del Propósito, además, es claro y lógico que el logro del propósito contribuye al logro del Fin. Sin embargo, el Fin del indicador no es lo suficientemente claro dado que se mide en forma global y no presenta por separado la oferta de los principales combustibles como gasolinas, diesel, kerosinas, gas licuado y gas seco.

En cuanto a la lógica horizontal de la MIR se refiere, la Matriz de Indicadores cuenta con todos los elementos necesarios para asegurar la congruencia de la información; sin embargo, deben precisarse algunos indicadores en la comercialización de gasolinas y gas e incluir las importaciones para obtener información cuantitativa y cualitativa de los resultados producidos por los servicios proporcionados por el Programa.

Complementariedades o duplicidades

El Fin del programa es el de satisfacer la demanda nacional de hidrocarburos y derivados y el Propósito es el de que los Clientes estén satisfechos. El programa de Comercialización de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos tiene como objetivo el de “Asegurar un suministro confiable, de calidad y a precios competitivos de los insumos energéticos que demandan los consumidores” y el de “Garantizar la seguridad energética en el país en materia de hidrocarburos”.

Por lo tanto, en México no existe otro programa que tenga como propósito el de que los clientes estén satisfechos con productos como gasolinas, diesel, kerosinas, gas licuado, gas seco y los derivados de la petroquímica.

Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

Principales fortalezas y oportunidades

- Se cuenta con un árbol de problemas y un árbol de objetivos que permiten identificar el problema y darle solución.
- El Fin y el Propósito están claramente definidos y dan solución al problema.
- Existe una relación estrecha con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial.
- Los componentes son los necesarios y suficientes para el logro del propósito.
- Existe claridad del propósito para lograr el fin.
- Están identificados los medios de verificación y se consideran válidos los supuestos.
- Es válida la lógica horizontal.
- Existe congruencia entre la normatividad con la lógica interna.
- Existe sinergia con otros programas federales

Principales debilidades y amenazas

- No se cuenta con un diagnóstico propio del programa. Se recomienda elaborar un diagnóstico.
- No son suficientes las actividades. Se recomienda incorporar un mínimo de dos actividades por componente.
- Los indicadores no son claros y no permiten su monitoreo. Deben ser revisados los indicadores.
- Para el propósito no se especifica la forma de validar la información. Deben especificarse con claridad

Conclusiones

La importancia del programa presupuestario depende en buena medida del programa B001 “Producción de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos”. Asimismo, juega un papel importante el proceso de distribución de dichos productos ya que así, se puede cumplir con el objetivo primordial y que se focaliza en el PND 2007-2012 y que consiste en garantizar el suministro confiable, de calidad y a precios competitivos de los energéticos que requiere la sociedad.

Por último, la importancia de éste programa presupuestario tiene su sustento en que la Balanza Comercial alcance un superávit, en función del papel preponderante que juega Pemex en la economía nacional.

E555: Operación Comercial de la Red de Fibra Óptica y Apoyo Tecnológico a los Procesos Productivos en Control de Calidad, Sistemas Informáticos y de Telecomunicaciones

Ramo 18 – Secretaría de Energía

Introducción

El programa a cargo de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), inició operaciones en 2010. Este programa está sujeto a la Ley del Servicio Público de Energía de Electricidad. Este último, en su Artículo 14 establece que la Dirección de Modernización le corresponden, entre otras, las siguientes facultades:

- I. Dirigir las acciones en materia de modernización de la Comisión.
- II. Dirigir las políticas y acciones para la comercialización, desarrollo y prestación de servicios de telecomunicaciones de la Comisión.
- III. Proponer proyectos que contribuyan al mejor aprovechamiento de la infraestructura, procesos y servicios, para diversificar fuentes de ingreso de la Comisión.
- IV. Establecer las políticas y lineamientos en materia de Tecnologías de Información de la Comisión y establecer mecanismos de gestión y seguimiento.
- V. Dirigir la normalización referente a materiales, productos, equipos e instalaciones eléctricas, para establecer estándares para asegurar la calidad de los mismos.
- VI. Coordinar el apoyo tecnológico de la Comisión con las instituciones académicas y de investigación eléctrica a nivel nacional e internacional.
- VII Promover la innovación, desarrollo de gestión de propiedad intelectual, difusión e implantación de las mejores prácticas de la Comisión.
- VII Dirigir la política de Calidad y Competitividad de la Comisión.

Para cumplir con sus funciones el programa produce:

- Nuevos proyectos de modernización que mejoran el aprovechamiento de la infraestructura, procesos y servicios de CFE.
- Servicios técnicos y tecnológicos para el sector eléctrico nacional.
- Servicios de pruebas y estudios de ingeniería a procesos internos de la Comisión Federal de Electricidad.
- Servicios de telecomunicaciones a terceros usando la red de fibra óptica de CFE.
- Servicios técnicos y tecnológicos para CFE que garantizan la seguridad informática y la disponibilidad del servicio de la red de datos metropolitana, voz sobre protocolo de internet (VoIP) y de Videoconferencias.

Población Potencial y Objetivo

Los documentos oficiales del programa no usan “Población Objetivo”, “Población Potencial” y “Población Beneficiada”, pero sí conceptos equivalentes que definen de un manera precisa y que cumplen las características establecidas. Estos conceptos se cuantifican con precisión y se actualizan continuamente. Según la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la CFE no tiene beneficiarios sino usuarios que funcionan como clientes. De esta ley en su artículo 25, y el artículo 2º del reglamento correspondiente, se deriva que la Población Atendida del programa son las personas físicas o morales con las que CFE tiene un contrato de servicio eléctrico, llamadas usuarios. En los términos del enfoque del Marco Lógico se tienen las siguientes definiciones:

La Población Atendida por CFE, que es la Población Atendida por el programa, son las personas físicas o morales con las que tiene un contrato de servicio eléctrico (usuarios). De acuerdo con el Quinto Informe de Labores CFE 2010 – 2011, del 1 de septiembre de 2010 al 31 de agosto de 2011 se atendieron en promedio a 35.1 millones

de usuarios (más de 101 millones de habitantes, que corresponde a 2.88 habitantes por cliente), incorporándose anualmente más de un millón de nuevos clientes (más de 2.88 millones de nuevos habitantes cada año).

La Población Objetivo de CFE, que es la Población Objetivo del programa, son las personas físicas o morales con las que tiene un contrato de servicio eléctrico, más las que tienen una solicitud de servicio eléctrico con CFE y no existe impedimento técnico o razones económicas para hacerlo. Esta población objetivo en 2011 era de 101 millones de habitantes atendidos, más 2.88 millones de habitantes que serán atendidos, es decir, más de 103,88 millones de habitantes.

La Población Potencial de CFE, que es la población Potencial del programa, son las personas físicas o morales que tienen una necesidad de conexión al servicio público de energía eléctrica. Esto incluye a todas las personas físicas y morales del país. La Población Potencial de CFE es entonces superior a la población del país que según el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) en 2010 era de 112 336 538 habitantes.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

Se recomienda modificar la redacción del Fin de modo que aparezca un solo objetivo.

Fin propuesto: Contribuir a un servicio público de energía eléctrica de calidad a través de proyectos de modernización de procesos de la Comisión Federal de Electricidad.

Se recomienda modificar la redacción del Propósito para poder cumplir con las características como: que incluya a la población objetivo, que esté redactado como una situación alcanzada y que sea consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos.

Propósito propuesto: Los usuarios de Comisión Federal de Electricidad reciben un servicio de energía eléctrica cuya calidad y costo son influenciados favorablemente por proyectos de modernización que mejoran el aprovechamiento de la infraestructura, procesos y servicios.

Complementariedades o duplicidades

El programa no comparte componentes con otros programas federales. En la planeación y desarrollo de los proyectos de modernización, el programa se coordina con las áreas involucradas, que puede ser cualquiera de las que componen a CFE, sea área técnica o administrativa.

Entre estos programas se puede mencionar el programa E567 (Operación y mantenimiento de las líneas de transmisión y subestaciones de transformación que integran el Sistema Eléctrico Nacional, así como operar y mantener la Red Nacional de Fibra Óptica, y proporcionar servicios de telecomunicaciones), el cual se coordina con Modernización para que este, a través de CFE Telecom (unidad de negocios de la CFE responsable de los servicios de telecomunicaciones), pueda comercializar servicios de telecomunicaciones, como Enlaces Dedicados, Hoteles Telecom, Internet Dedicado y Servicios Integrales de Conectividad. Estos servicios están dirigidos a otros operadores de telecomunicaciones y a grandes usuarios, por lo que la CFE participa en los mercados corporativo y de gobierno, donde dichos segmentos representaron en 2009, aproximadamente un mil cuatrocientos millones de dólares.

Los programas E561 (Operación y mantenimiento de las centrales generadoras de energía eléctrica) y E570 (Operación y mantenimiento de los procesos de distribución y de comercialización de energía eléctrica) tradicionalmente reciben los servicios del Laboratorio de Pruebas y Materiales (LAPEM) para el arranque de centrales generadoras, subestaciones eléctricas, pruebas técnicas de materiales y otros servicios de ingeniería.

El programa también se coordina con los programas antes mencionados para determinar los proyectos de investigación que se encargarán al Instituto de Investigaciones Eléctricas.

El programa comparte la población objetivo con los programas de CFE responsables del suministro de energía eléctrica, y no comparte componentes con otros programas federales.

Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

Principales fortalezas y oportunidades

- El problema o necesidad prioritaria al que va dirigido el programa está identificado de forma precisa.
- El Propósito del programa está vinculado con objetivos institucionales de CFE.
- Los objetivos sectoriales del programa están vinculados con ejes temáticos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.
- El programa tiene bien definidas y cuantificadas la Población Atendida, la Población Objetivo y la Población Potencial.
- El Propósito y el Fin cumplen con todas las condiciones.
- Algunas de las Actividades, todos los Componentes, el Propósito y el Fin de la MIR se identifican en un documento normativo del programa.
- En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa existen indicadores para medir el desempeño del programa, los cuales son a la vez claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados.
- Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la información señalada.
- Las metas de los indicadores de la MIR del programa cuentan con las características señaladas.
- Todos los indicadores en el MIR tienen especificados medios de verificación con las características indicadas.
- En cada renglón de la MIR los medios de verificación son necesarios y suficientes para calcular los indicadores y los indicadores permiten medir directa o indirectamente el objetivo a ese nivel.

Principales debilidades y amenazas

- El Propósito no incluye a la Población Objetivo. Se recomienda modificar la redacción del Propósito.
- El Fin de la MIR contiene dos objetivos. Se recomienda modificar la redacción del Fin.

Conclusiones

El diseño del programa es adecuado para atender el problema de contribuir a un servicio público de energía eléctrica de calidad a través de proyectos de modernización de procesos de la Comisión Federal de Electricidad. El programa está diseñado para que los proyectos de modernización se puedan orientar a aprovechar el capital humano y la infraestructura de CFE sin afectar su uso prioritario. Este diseño permite diversificar los ingresos de CFE y aumentar la oferta de ciertos servicios de alta especialización para beneficio de la propia CFE y de empresas de alta tecnología que operan en el país. Este es el caso de:

- El sistema CFE TELECOM, encargado de administrar el servicio de telecomunicaciones a terceros, que aprovecha la red de fibra óptica de CFE mediante la comercialización en diversas localidades del país de Enlaces Dedicados, Hoteles Telecom, Internet Dedicado y Servicios Integrales de Conectividad.
- El Laboratorio de Pruebas a Equipos y Materiales (LAPEM), encargado de hacer pruebas a materiales y dispositivos, así como estudios de ingeniería, sirviendo tanto a los procesos sustantivos de CFE como a empresas externas del sector eléctrico que tendrían que acudir a laboratorios fuera del país para cubrir sus necesidades.
- La Gerencia de Tecnologías de la Información (GTI), encargada de la seguridad informática y de garantizar

la disponibilidad del servicio de la red de datos metropolitana, Internet, Intranet VoIP y Videoconferencias.

E562: Operación, Mantenimiento y Recarga de la Nucleoeléctrica Laguna Verde para la Generación de Energía Eléctrica

Ramo 18 – Secretaría de Energía

Introducción

El programa a cargo de la Gerencia de Centrales Nucleoeléctricas de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), inició operaciones en julio de 1990 y está sujeto a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. La energía generada por la Nucleoeléctrica Laguna Verde en 2011 representa el 3.6% del total generado por CFE. Ese año el presupuesto aprobado fue de \$4, 333, 387,603. La central cuenta con un par de unidades gemelas provistas con reactores de agua hirviente del tipo BWR/5 con un diseño de Contención Mark II, suministrados por la compañía General Electric, con una capacidad de generación de 1,365 Megawatts (las grandes hidroeléctricas tienen una capacidad de generación de 70 Megawatts o más). Inició operaciones comerciales en Julio de 1990 con la Unidad 1 y en Abril de 1995 con la Unidad 2. Cada una de las unidades cuenta con una licencia de operación por 30 años. Está ubicada en Alto Lucero de Gutiérrez Barrios, Veracruz. Hasta ahora es la única central en México. Está sujeta a la supervisión de organismos nacionales e internacionales con el objetivo de asegurar que la Central sea operada de forma segura, cumpliendo con las regulaciones nacionales e internacionales.

El programa en evaluación es muy especializado en lo que respecta al personal y a las instalaciones, las cuales se caracterizan por unidades generadoras de energía eléctrica de gran tamaño alimentadas por energía nuclear. Esto **último hace que la seguridad ocupe un lugar claramente expresado por la Misión del programa: “Con máxima prioridad en la Seguridad, generar electricidad por medios nucleares con calidad y mínimo costo, sustentada en la superación continua de nuestro personal, y profundo respeto al medio ambiente”.**

Población Potencial y Objetivo

La Población Atendida por CFE son las personas físicas o morales con las que tiene un contrato de servicio eléctrico (usuarios). En 2011 esa población atendida era de más de 34.7 millones de clientes (más de 100 millones de habitantes, a 2.88 habitantes por cliente), incorporándose anualmente más de un millón de nuevos clientes (más de 2.88 millones de nuevos habitantes cada año). Considerando que la energía generada por la Nucleoeléctrica de Laguna Verde representa el 3.6% del total generado con CFE en 2011; puede entonces establecerse que el programa atiende a más de 1.24 millones de clientes, lo que representa más de 3.6 millones de habitantes.

La Población Objetivo de CFE, que es la Población Objetivo del programa, son las personas físicas o morales con las que tiene un contrato de servicio eléctrico, más las que tienen una solicitud de servicio eléctrico con CFE y no existe impedimento técnico o razones económicas para hacerlo. Esta población objetivo en 2011 era de 101 millones de habitantes atendidos, más 2.88 millones de habitantes que serán atendidos, es decir, más de 103.88 millones de habitantes.

La Población Potencial de CFE son las personas físicas o morales que tienen una necesidad de conectarse al servicio público de energía eléctrica. Esto incluye a todas las personas físicas y morales del país. Este valor es superior a la población del país que según el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) en 2010 era de 112 336 538 habitantes, por lo que la Población Potencial del programa en 2010 se estima en más de 4 millones de habitantes.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

El Fin de la MIR es: Contribuir a la generación de energía eléctrica con altos niveles de calidad y eficiencia para asegurar la prestación del Servicio Público de Energía Eléctrica. Cumple con las siguientes características:

- a) El Fin de la MIR está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción;
- b) El Fin de la MIR es un objetivo superior porque la ejecución del programa, es decir, la operación correcta de la Nucleoeléctrica de Laguna Verde, no es suficiente para asegurar la prestación del Servicio Público de Energía Eléctrica (Fin), pues para ello se requiere de las actividades coordinadas de otras centrales y de otros programas (transmisión de la energía eléctrica, etc.)
- c) El logro del Fin no está controlado por los responsables del programa por las razones del inciso anterior;
- d) El Fin es único, es decir, incluye un solo objetivo, y este objetivo es asegurar la prestación del Servicio Público de Energía Eléctrica;
- e) El Fin está vinculado con el objetivo estratégico de la CFE, que es asegurar un suministro de energía eléctrica confiable y de calidad a los usuarios del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Complementariedades o duplicidades

El programa está vinculado con el Programa E561 Operación y Mantenimiento de las Centrales Generadoras de Energía Eléctrica de la CFE, porque ambos tienen la función de producir energía para el Servicio Público de Energía Eléctrica. El Programa está también vinculado con los siguientes programas,

E567 Operación y Mantenimiento de las Líneas de Transmisión y Subestaciones de Transformación que Integran el Sistema Eléctrico Nacional, y

E570 Operación y Mantenimiento de los Procesos de Distribución y de Comercialización de Energía Eléctrica, los cuales coinciden con el Fin y están a cargo de CFE. El Programa es complementario con los programas mencionados porque ninguno de estos programas por sí solo puede lograr el Fin común, pero si pueden lograrlo en coordinación. La coordinación de la operación de estos programas está a cargo del Centro Nacional de Control de Energía; la coordinación en el largo plazo se da a través de la planeación del Sistema Eléctrico Nacional, de la cual se encarga la CFE.

Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

Principales fortalezas y oportunidades

- El problema o necesidad prioritaria al que va dirigido el programa está identificado de forma precisa
- El Propósito del programa está vinculado con objetivos institucionales de CFE
- Los objetivos sectoriales del programa están vinculados con ejes temáticos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo
- El programa tiene bien definidas y cuantificadas la Población Atendida, la Población Objetivo y la Población Potencial
- El Propósito y el Fin cumplen con todas las condiciones
- Algunas de las Actividades, todos los Componentes, el Propósito y el Fin de la MIR se identifican en un documento normativo del programa
- En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa existen indicadores para medir el desempeño del programa, los cuales son a la vez claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados
- Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la información señalada

- Las metas de los indicadores de la MIR del programa cuentan con las características señaladas
- Todos los indicadores en el MIR tienen especificados medios de verificación con las características indicadas
- En cada renglón de la MIR los medios de verificación son necesarios y suficientes para calcular los indicadores y los indicadores permiten medir directa o indirectamente el objetivo a ese nivel

Principales debilidades y amenazas

- *Total de pérdidas de energía* no es un componente. Como componentes del programa se sugieren:
 - Energía eléctrica generada y entregada a Transmisión
 - Unidades generadoras mantenidas en condiciones óptimas de operación
- *Cumplimiento a los programas de mantenimiento*. Se sugiere eliminar como supuesto

Conclusiones

Es innegable la importancia de la central Laguna Verde como productora de energía eléctrica, como un factor de diversificación de la energía primaria, y como un referente para tomar decisiones futuras en torno al uso de la energía nuclear para generar energía eléctrica.

Dado que no se han presentado incidentes graves, y esperando que así sea en los próximos diez años o más años, puede decirse a posteriori que los beneficios de este programa han sido muy importantes:

- a) Contribución significativa a la generación de electricidad para el servicio público de energía eléctrica;
- b) Costos de producción menores que los basados en gas natural o en energías solar o eólica;
- c) Contribución a la diversificación de las fuentes primarias de energía;
- d) Efecto directo benéfico sobre los estándares tanto de calidad como de confiabilidad en el servicio que ofrece la CFE.

E563: Suministro de Energéticos a las Centrales Generadoras De Electricidad

Ramo 18 – Secretaría de Energía

Introducción

El programa inició operaciones en 2003 y se separó de Seguridad Física en 2008. Este programa no está sujeto a Reglas de Operación sino a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento, así como al Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad. Este último, en su Artículo 19 establece que la Subdirección de Energéticos de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), encargada de operar el programa, le corresponden las siguientes facultades:

- I. Coadyuvar en la definición de la estrategia de abasto de combustibles de la Comisión.
- II. Asegurar el abastecimiento de los energéticos que requieran las centrales generadoras de electricidad.
- III. Planear y autorizar las modalidades del transporte de energéticos.
- IV. Negociar los contratos nacionales e internacionales de suministro, transporte y almacenamiento de combustibles.
- V. Dirigir el proceso de planeación, formalización y administración de contratos de suministro y transporte de combustibles, y
- VI. Asegurar que el suministro de combustibles responda a los requerimientos del despacho económico de energía.

El programa se encarga nivel nacional de planear, negociar y supervisar la compra, transporte y distribución de gas natural, combustóleo, diesel y carbón para las 161 centrales termoeléctricas de CFE. La energía generada por estas centrales representa el 69.7% del total generado por CFE. En 2011 el presupuesto aprobado fue de \$12,045,297,225.

Población Potencial y Objetivo

Los documentos oficiales del programa no usan “Población Objetivo”, “Población Potencial” y “Población Beneficiada”, pero sí conceptos equivalentes que definen de un manera precisa y que cumplen las características establecidas. Estos conceptos se cuantifican con gran precisión y se actualizan continuamente. Según la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la CFE no tiene beneficiarios sino usuarios que funcionan como clientes. De esta ley en su artículo 25, y el artículo 2º del reglamento correspondiente, se deriva que la Población Atendida del programa son las personas físicas o morales con las que CFE tiene un contrato de servicio eléctrico, llamadas usuarios. Entonces en los términos del enfoque del Marco Lógico se tienen las siguientes definiciones:

La Población Atendida por CFE son las personas físicas o morales con las que tiene un contrato de servicio eléctrico (usuarios). En 2011 esa población atendida era de más de 34.7 millones de clientes (más de 100 millones de habitantes, a 2.88 habitantes por cliente), incorporándose anualmente más de un millón de nuevos clientes (más de 2.88 millones de nuevos habitantes cada año). Considerando que la energía generada mediante los energéticos suministrados por el programa representa el 69.7% del total generado por CFE, la Población Atendida por el programa se estima en más de 24 millones de clientes (69.655 millones de habitantes), incorporándose anualmente más de 697,000 nuevos clientes (2 millones de habitantes)

La Población Objetivo de CFE son las personas físicas o morales con las que tiene un contrato de servicio eléctrico, más las que tienen una solicitud de servicio eléctrico con CFE y no existe impedimento técnico o razones económicas para hacerlo. Esta población objetivo en 2011 era de 100 millones de habitantes atendidos, más 2.88 millones de habitantes que serán atendidos, es decir, más de 102,88 millones de habitantes. Al programa le corresponde entonces una Población Objetivo de 71.70 millones de habitantes.

La Población Potencial de CFE son las personas físicas o morales que tienen una necesidad de conexión al servicio público de energía eléctrica. Esto incluye a todas las personas físicas y morales del país. La Población Potencial de CFE es superior a la población del país, que según el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) en 2010 era de 112 336 538 habitantes, por lo que la Población Potencial del programa en 2010 se estima en más de 78.29 millones de habitantes.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

El Propósito de la MIR es: Los usuarios de CFE reciben el servicio de energía eléctrica con las características contratadas. Tiene las siguientes características:

- a) El que los usuarios reciban el servicio de energía eléctrica con las características contratadas no es consecuencia directa de que los combustibles entregados por el programa sean convertidos en energía eléctrica.
- b) Su logro no está controlado por los responsables del programa porque para que los usuarios de CFE reciban el servicio de energía eléctrica se requiere que el combustible entregado por el programa a las centrales termoeléctricas sea procesado para convertirlo en energía eléctrica, y la cual debe ser transmitida y distribuida por otros programas para que llegue finalmente a los usuarios.
- c) El propósito de la MIR incluye un solo objetivo, que es el abastecimiento de combustibles a las centrales termoeléctricas.
- d) El Propósito de la MIR incluye a la población objetivo, que son los usuarios del Servicio Público de Energía Eléctrica.

El Fin de la MIR es: Contribuir a la generación de energía eléctrica a través del suministro de los combustibles, para asegurar la prestación del Servicio Público de Energía Eléctrica. Tiene las siguientes características:

- a) El Fin de la MIR está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción;
- b) El Fin de la MIR es un objetivo superior porque la ejecución del programa, es decir, el abastecimiento de combustibles a las centrales termoeléctricas, no es suficiente para asegurar la prestación del Servicio Público de Energía Eléctrica, pues para ello se requiere de las actividades coordinadas de otros programas (generación hidráulica, transmisión de la energía eléctrica, etc.)
- c) El logro del Fin no está controlado por los responsables del programa por las razones del inciso anterior.
- d) El Fin es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- e) El Fin está vinculado con el objetivo estratégico de la CFE, que es Asegurar un suministro de energía eléctrica confiable y de calidad a los usuarios del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Complementariedades o duplicidades

El programa está vinculado con el Programa E561 Operación y Mantenimiento de las Centrales Generadoras de Energía Eléctrica de la CFE, porque su función es garantizar el abasto de combustibles a las centrales termoeléctricas que opera este programa. El Programa está también vinculado con los siguientes programas,

E567 Operación y Mantenimiento de las Líneas de Transmisión y Subestaciones de Transformación que Integran el Sistema Eléctrico Nacional, y

E570 Operación y Mantenimiento de los Procesos de Distribución y de Comercialización de Energía Eléctrica,

Estos programas coinciden con el Fin y están a cargo de CFE. El Programa es complementario con los programas mencionados porque sus componentes son distintos entre sí y ninguno de estos programas por sí solo puede lograr el Fin común, pero si pueden lograrlo en coordinación. La coordinación de la operación de estos programas está a cargo del Centro Nacional de Control de Energía; la coordinación en el largo plazo se da a través de la planeación del Sistema Eléctrico Nacional, de la cual se encarga la CFE.

Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

Principales fortalezas y oportunidades

- El problema o necesidad prioritaria al que va dirigido el programa está identificado de forma precisa
- El Propósito del programa está vinculado con objetivos institucionales de CFE
- Los objetivos sectoriales del programa están vinculados con ejes temáticos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo
- El programa tiene bien definidas y cuantificadas la Población Atendida, la Población Objetivo y la Población Potencial
- El Propósito y el Fin cumplen con todas las condiciones
- Algunas de las Actividades, todos los Componentes, el Propósito y el Fin de la MIR se identifican en un documento normativo del programa
- En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa existen indicadores para medir el desempeño del programa, los cuales son a la vez claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados
- Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la información señalada
- Las metas de los indicadores de la MIR del programa cuentan con las características señaladas

- Todos los indicadores en el MIR tienen especificados medios de verificación con las características indicadas
- En cada renglón de la MIR los medios de verificación son necesarios y suficientes para calcular los indicadores y los indicadores permiten medir directa o indirectamente el objetivo a ese nivel

Principales debilidades y amenazas

- El Propósito no es consecuencia directa lo que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos. Se recomienda permutar Fin y Propósito

Conclusiones

La creación y el diseño del programa están plenamente justificados en términos de la importancia del problema que contribuye a resolver y del grado de complejidad y especialización de las actividades que realiza. Los combustibles que suministra a las centrales termoeléctricas de CFE son indispensables para abastecer de energía eléctrica a más de 69.655 millones de habitantes.

El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa es el suministro público de energía eléctrica. Los bienes y servicios que proporciona el programa son indispensables para resolver este problema.

E568: Dirección, Coordinación y Control de la Operación del Sistema Eléctrico Nacional

Ramo 18 – Secretaría de Energía

Introducción

El programa inició operaciones en 2002. Este programa no está sujeto a Reglas de Operación sino a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento, así como al Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Este último, en su Artículo 21 establece que la Subdirección del Centro Nacional de Control de Energía le corresponden, además de las facultades genéricas señaladas en el artículo 15 de este Estatuto, las siguientes facultades:

- I. Establecer las políticas, criterios y lineamientos para la operación del Sistema Eléctrico Nacional.
- II. Dirigir y coordinar la operación del Sistema Eléctrico Nacional.
- III. Establecer programas de coordinación con la Comisión Nacional de Agua para el manejo de los almacenamientos hidráulicos y el uso del agua de las centrales hidroeléctricas.
- IV. Participar en las negociaciones de los contratos internacionales de intercambio de energía y en materia de cooperación y desarrollo de tecnología en el área de sistemas eléctricos de potencia.
- V. Dirigir el desarrollo e implementación de metodologías y proyectos para la operación y establecimiento de los precios de transferencia, y
- VI. Establecer los lineamientos y políticas en las áreas de control, en la administración de los contratos regulados con permisionarios y productos externos de energía.

Población Potencial y Objetivo

Los documentos oficiales del programa no usan “Población Objetivo”, “Población Potencial” y “Población Beneficiada”, pero sí conceptos equivalentes que definen de un manera precisa y que cumplen las características establecidas. Estos conceptos se cuantifican con gran precisión y se actualizan continuamente. Según la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la CFE no tiene beneficiarios sino usuarios que funcionan como clientes. De esta ley en su artículo 25, y el artículo 2º del reglamento correspondiente, se deriva que la Población Atendida del programa son las personas físicas o morales con las que CFE tiene un contrato de servicio eléctrico, llamadas usuarios. Entonces en los términos del enfoque del Marco Lógico se tienen las siguientes definiciones:

La Población Atendida por el programa son las personas físicas o morales con las que tiene un contrato de servicio eléctrico (usuarios). En 2011 esa población atendida era de más de 34.7 millones de clientes (más de 100 millones de habitantes, a 2.88 habitantes por cliente), incorporándose anualmente más de un millón de nuevos clientes (más de 2.88 millones de nuevos habitantes cada año).

La Población Objetivo del programa son las personas físicas o morales con las que tiene un contrato de servicio eléctrico, más las que tienen una solicitud de servicio eléctrico con CFE y no existe impedimento técnico o razones económicas para hacerlo. Esta población objetivo en 2011 era de 100 millones de habitantes atendidos, más 2.88 millones de habitantes que serán atendidos, es decir, más de 102,88 millones de habitantes.

La Población Potencial de CFE son las personas físicas o morales que tienen una necesidad de conexión al servicio público de energía eléctrica. Esto incluye a todas las personas físicas y morales del país. Este valor es superior a la población del país, que según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2010 era de 112 336 538 habitantes.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

El Propósito de la MIR es: Controlar y Despachar la energía eléctrica con altos niveles de calidad y eficiencia para asegurar la prestación del Servicio Público de Energía Eléctrica.

El Fin de la MIR es: Contribuir a que los usuarios de CFE reciban el servicio de energía eléctrica con las características contratadas. Tiene las siguientes características:

- a) El Fin de la MIR está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción;
- b) El Fin de la MIR es un objetivo superior porque la ejecución del programa, es decir, el abastecimiento de combustibles a las centrales termoeléctricas, no es suficiente para asegurar la prestación del Servicio Público de Energía Eléctrica, pues para ello se requiere de las actividades coordinadas de otros programas (generación hidráulica, transmisión de la energía eléctrica, etc.)
- c) El logro del Fin no está controlado por los responsables del programa por las razones del inciso anterior.
- d) El Fin es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- e) El Fin está vinculado con el objetivo estratégico de la CFE.

Complementariedades o duplicidades

El programa cumple su función de coordinar y dirigir el Sistema Eléctrico Nacional a través de los siguientes programas, los cuales integran la cadena de transformaciones y conducciones de energía, que inicia con el abasto de combustibles y termina con la distribución de la energía eléctrica a los usuarios:

- E563 Suministro de Energéticos a las Centrales Generadoras de Electricidad;
- E561 Operación y Mantenimiento de las Centrales Generadoras de Energía Eléctrica;
- E562 Operación, mantenimiento y recarga de la Nucleoeléctrica Laguna Verde para la generación de energía eléctrica;
- E567 Operación y Mantenimiento de las Líneas de Transmisión y Subestaciones de Transformación que Integran el Sistema Eléctrico Nacional;
- E570 Operación y mantenimiento de los Procesos de Distribución y de Comercialización de Energía Eléctrica, todos los cuales atienden la necesidad de asegurar el suministro de energía eléctrica a los usuarios del Servicio Público de Energía Eléctrica, son complementarios entre sí porque no tienen componentes comunes, y ninguno de estos programas por sí solo puede lograr el Fin común de llevar

energía eléctrica a los usuarios, pero sí pueden lograrlo operando coordinadamente a través del Centro Nacional de Control de Energía (CENACE).

Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

Principales fortalezas y oportunidades

- El problema o necesidad prioritaria al que va dirigido el programa está identificado de forma precisa
- El Propósito del programa está vinculado con objetivos institucionales de CFE
- Los objetivos sectoriales del programa están vinculados con ejes temáticos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo
- El programa tiene bien definidas y cuantificadas la Población Atendida, la Población Objetivo y la Población Potencial
- El Propósito y el Fin cumplen con todas las condiciones
- Algunas de las Actividades, todos los Componentes, el Propósito y el Fin de la MIR se identifican en un documento normativo del programa
- En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa existen indicadores para medir el desempeño del programa, los cuales son a la vez claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados
- Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la información señalada
- Las metas de los indicadores de la MIR del programa cuentan con las características señaladas
- Todos los indicadores en el MIR tienen especificados medios de verificación con las características indicadas
- En cada renglón de la MIR los medios de verificación son necesarios y suficientes para calcular los indicadores y los indicadores permiten medir directa o indirectamente el objetivo a ese nivel

Principales debilidades y amenazas

- Los Supuestos no son apropiados. Se recomienda revisarlos

Conclusiones

La creación y el diseño del programa están plenamente justificados porque realiza una función indispensable para que opere el Sistema Eléctrico Nacional. La operación del Sistema Público de Energía Eléctrica es imposible sin la coordinación central que realiza el CENACE.

F571: Promoción de Medidas para el Ahorro y Uso Eficiente de la Energía Eléctrica (PAESE)

Ramo 18 – Secretaría de Energía

Introducción

El programa inició operaciones en 1989. Este programa no está sujeto a Reglas de Operación sino a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento, así como al Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Este último, en su Artículo 32 establece que la Coordinación del Programa de Ahorro de Energía del Sector Eléctrico le corresponden entre otras las siguientes facultades:

- I. Coordinar las acciones y programas para promover el ahorro uso eficiente de la energía eléctrica en las

instalaciones de la Comisión y en las de los usuarios del servicio eléctrico.

- II. Coordinar el establecimiento de políticas, normas y lineamientos generales que regulen las acciones para el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica impulsadas por la Comisión.
- III. Establecer con otras unidades administrativas de la Comisión y externas al organismo, acciones y programas en la materia.
- IV. Impulsar el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica, procurando los recursos financieros que apoyen la realización de acciones y programas en el ámbito de su competencia.
- V. Establecer nuevos productos, tecnologías y mecanismos de financiamiento y de difusión en la materia, y
- VI. Impulsar ante los gobiernos federal, estatal y municipal disposiciones jurídico-administrativas en la materia.

Población Potencial y Objetivo

Los documentos oficiales del programa no usan “Población Objetivo”, “Población Potencial” y “Población Beneficiada”, pero sí conceptos equivalentes que definen de un manera precisa y que cumplen las características establecidas. Estos conceptos se cuantifican con gran precisión y se actualizan continuamente. Según la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la CFE no tiene beneficiarios sino usuarios que funcionan como clientes. De esta ley en su artículo 25, y el artículo 2º del reglamento correspondiente, se deriva que la Población Atendida del programa son las personas físicas o morales con las que CFE tiene un contrato de servicio eléctrico, llamadas usuarios. Bajo enfoque de la Metodología del Marco Lógico (MML) se tienen las siguientes definiciones:

La Población Atendida por el programa son las personas físicas o morales con las que tiene un contrato de servicio eléctrico (usuarios). En 2011 esa población atendida era de más de 34.7 millones de clientes (más de 100 millones de habitantes, a 2.88 habitantes por cliente), incorporándose anualmente más de un millón de nuevos clientes (más de 2.88 millones de nuevos habitantes cada año).

La Población Objetivo del programa son las personas físicas o morales con las que tiene un contrato de servicio eléctrico, más las que tienen una solicitud de servicio eléctrico con CFE y no existe impedimento técnico o razones económicas para hacerlo. Esta población objetivo en 2011 era de 100 millones de habitantes atendidos, más 2.88 millones de habitantes que serán atendidos, es decir, más de 102,88 millones de habitantes.

La Población Potencial de CFE son las personas físicas o morales que tienen una necesidad de conexión al servicio público de energía eléctrica. Esto incluye a todas las personas físicas y morales del país. Este valor es superior a la población del país, que según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2010 era de 112 336 538 habitantes.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

El Propósito de la MIR es: Los inmuebles e instalaciones de la CFE cuentan con medidas y/o proyectos para el ahorro de energía eléctrica. El propósito no cuenta con la población objetivo por lo que se propone reescribirlo de la siguiente manera: Los usuarios y trabajadores de CFE disponen de asesoría para el ahorro eficiente y sustentable de la energía eléctrica.

El Fin de la MIR es: Contribuir a promover medidas para el aprovechamiento sustentable de la energía en la CFE. Sin embargo, este Fin es un medio para lograr el objetivo estratégico de la dependencia, por lo que se propone: Asegurar el abasto del suministro eléctrico a los usuarios del Servicio Público de Energía Eléctrica a través de la adopción de tecnologías y prácticas que mejoran la eficiencia energética y la sustentabilidad de los procesos en las instalaciones e inmuebles de CFE.

Complementariedades o duplicidades

El programa está enmarcado dentro del Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía. El programa es complementario a las acciones que desarrollan las siguientes instituciones: Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (CONUEE), Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica (FIDE) Fondo Revolvente de Financiamiento para el Programa de Aislamiento Térmico de Vivienda en el Valle de Mexicali, B.C. (FIPATERM). Por el artículo 4 de la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, el programa tiene coincidencias con los respectivos programas de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que deberán en el ámbito de sus respectivas competencias, dar cumplimiento a dicho Programa.

Para cumplir su función de coordinar las acciones y programas para promover el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica en las instalaciones de la CFE, el programa realiza asesorías y capacitación en prácticamente todos los procesos de CFE, incluidos los de generación térmica, transmisión y distribución.

El programa comparte la población objetivo con los programas de CFE responsables del suministro de energía eléctrica.

Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

Principales fortalezas y oportunidades

- El problema o necesidad prioritaria al que va dirigido el programa está identificado de forma precisa
- El Propósito del programa está vinculado con objetivos institucionales de CFE
- Los objetivos sectoriales del programa están vinculados con ejes temáticos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo
- El programa tiene bien definidas y cuantificadas la Población Atendida, la Población Objetivo y la Población Potencial
- El Propósito y el Fin cumplen con todas las condiciones
- Algunas de las Actividades, todos los Componentes, el Propósito y el Fin de la MIR se identifican en un documento normativo del programa
- En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa existen indicadores para medir el desempeño del programa, los cuales son a la vez claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados
- Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la información señalada
- Las metas de los indicadores de la MIR del programa cuentan con las características señaladas
- Todos los indicadores en el MIR tienen especificados medios de verificación con las características indicadas
- En cada renglón de la MIR los medios de verificación son necesarios y suficientes para calcular los indicadores y los indicadores permiten medir directa o indirectamente el objetivo a ese nivel

Principales debilidades y amenazas

- El Propósito no incluye a la Población Objetivo. Se recomienda modificar la redacción del Propósito
- El Fin de la MIR obedece a un objetivo superior que debe ser considerado el Fin del programa. Se recomienda modificar la redacción del Fin

Conclusiones

La creación y el diseño del programa están plenamente justificados porque responde a la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, particularmente a su artículo 4, que establece que Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán, en ámbito de sus respectivas competencias, dar cumplimiento al Programa Nacional para el Uso Eficiente de la Energía.

Además una de las formas más eficientes, económicas y sustentables de aumentar la disponibilidad de energía eléctrica para el Sistema Eléctrico Nacional es a través del ahorro y uso eficiente de la energía. En este sentido el programa se vincula directamente con el objetivo estratégico de CGE de asegurar el abasto del suministro eléctrico a los usuarios del Servicio Público de Energía Eléctrica.

F003 e I002: Promoción y Desarrollo de Programas y Proyectos Turísticos de/en las Entidades Federativas

Ramo 21 – Secretaría de Turismo (SECTUR)

Introducción

Los Programas tienen como antecedente los Fondos Mixtos para la Promoción Turística, a través de los cuales la Secretaría de Turismo (SECTUR) otorgaba financiamiento, conjuntamente con las entidades federativas, para apoyar acciones de promoción, publicidad y relaciones públicas en los destinos turísticos ya posicionados. Estos Fondos Mixtos se sustituyeron en 1998 por los Convenios de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos (CCRR) entre la SECTUR y las Entidades Federativas, con los cuales se reorientaron los recursos federales al desarrollo de destinos turísticos, aunque todavía no estuvieran posicionados.

Estos programas buscan resolver el problema de “la falta de atractividad de los destinos por la inadecuada e insuficiente infraestructura y equipamiento”. Sin embargo, en el árbol de problemas de cada programa se omiten posibles causas relacionadas a la falta de atracción de los destinos turísticos, tales como difícil acceso a los sitios, inseguridad pública, inestabilidad política y precarias condiciones sanitarias.

Los Programas carecen de un diagnóstico que describa las características del problema, analice sus causas y efectos, identifique los destinos con débil atracción de visitantes, justifique que el Estado debe intervenir para resolver el problema de atracción de los destinos y muestre que los apoyos que otorgan los Programas son la mejor alternativa para atender el problema.

Tampoco se cuenta con evidencias de las características de los proyectos que son más propicias para aumentar el nivel de atracción de los destinos turísticos, ni de las condiciones económicas, sociales, políticas, climáticas, sanitarias y de seguridad pública que favorecen o dificultan el adecuado aprovechamiento de los apoyos que otorgan los Programas.

Población Potencial y Objetivo

Los Programas evaluados no cuentan con un documento oficial o diagnóstico donde se definan explícitamente las poblaciones potencial y objetivo. En el caso particular de la población potencial, del árbol de problemas (Secretaría de Turismo 2011 a) se puede deducir que está conformada por los destinos turísticos con falta de atractividad. En los documentos oficiales no se presentan los criterios que permiten inferir qué segmento de la población potencial constituye la población objetivo que los Programas se proponen apoyar en el mediano plazo.

A partir del árbol de problemas y del enunciado del Propósito vigente, “las localidades turísticas fortalecen su atractividad con los proyectos turísticos de obra pública”, se infiere que la unidad de medida son las localidades turísticas. Dado que los programas F003 e I002 apoyan a sitios turísticos en particular y no a localidades en su conjunto, sería conveniente considerar una unidad de medida más acotada.

Los Programas tampoco cuentan con una metodología de cuantificación para estimar el volumen de la población potencial, lo que requeriría identificar aquellas localidades con vocación turística que tienen débil atracción para los posibles visitantes. Para cuantificar la población objetivo a partir de este universo sería necesario considerar aspectos como tipo de destino (playa, zona arqueológica, pueblo mágico, patrimonio mundial, área natural protegida, etc.), facilidades de acceso y líneas de producto (turismo cultural, de naturaleza, de reuniones, deportivo, etc.).

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

Se encontraron diversas deficiencias en la MIR de los Programas por lo que se propone una nueva MIR. Los Programas focalizan sus apoyos en sitios turísticos, por lo cual la MIR propuesta establece como Propósito “sitios turísticos tienen fuerte atracción de visitantes”. El concepto clave del enunciado del Fin es el de competitividad, el cual no se encuentra definido en ningún documento normativo ni se plantea una metodología para su medición, por lo que puede entenderse y medirse de diferente manera, lo que le resta precisión y claridad. Por ello, en la MIR que se propone se indica que el Fin es “contribuir al desarrollo del sector turismo en las localidades con vocación turística”, considerando que debe especificarse en función de un objetivo superior.

La lógica vertical de la MIR no se valida porque el logro del objetivo en cada nivel y de sus supuestos asociados no garantiza alcanzar el objetivo superior. Por ejemplo, el logro del Componente, “proyectos de obra pública y de estrategia sectorial financiados y concluidos en destinos y localidades turísticas”, y la ocurrencia de sus supuestos “las localidades receptoras se responsabilizan de la conservación física y mantenimiento de las obras”, “las localidades receptoras hacen uso efectivo de la asistencia técnica” y “las autoridades implementan políticas y mecanismos de desarrollo turístico” no garantizan que se logre el Propósito, ya que se requiere la ocurrencia de otros supuestos, tales como: “los sitios turísticos tienen condiciones de seguridad pública”, “las condiciones climáticas no afectan la operación de los proyectos” y “existen personas interesadas en realizar el tipo de actividades turísticas que se desarrollan en los sitios turísticos apoyados”. La omisión de estos supuestos se explica, en parte, por la falta de un análisis de riesgos. En la MIR propuesta se incluyen estos supuestos, los cuales pueden impedir la conclusión de los proyectos o su adecuada operación y mantenimiento posterior, por lo cual es conveniente darles seguimiento con un sistema de detección oportuna de riesgos.

Los indicadores estratégicos no permiten medir el logro del Fin y Propósito. El indicador de Fin, “porcentaje de turistas encuestados que señalan que la obra en específico aporta al atractivo turístico de la localidad”, no estima en qué medida se incrementan los aspectos claves de la competitividad, tales como aumento en el número de visitantes o en su estancia promedio. Por su parte, el indicador de Propósito, “porcentaje de proyectos turísticos en operación”, no muestra si se fortaleció el atractivo turístico de las localidades apoyadas. En atención a estas deficiencias, en la MIR propuesta se incorporan dos indicadores a nivel de Propósito: “incremento anual en el número de visitantes al sitio turístico” y “visitantes que recomendarían el sitio turístico”. A nivel de Fin se incluyen tres indicadores que medirían el impacto del Programa en el valor agregado y en el empleo de las localidades apoyadas, así como en la revaloración de los terrenos de la localidad.

Complementariedades o duplicidades

Los Programas F003 e I002 podrían complementarse con el Programa de Turismo Alternativo en Zonas Indígena (PTAZI) de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) porque todos buscan promover el desarrollo turístico, aunque con diferente tipo de apoyos, ya que el PTAZI proporciona financiamiento para la ejecución y puesta en marcha de proyectos orientados al turismo alternativo, mientras que los otros programas principalmente financian la inversión en obra pública; cabe aclarar que el PTAZI sólo atiende zonas indígenas mientras que los otros programas no se circunscriben a estas zonas.

Los programas evaluados también podrían complementarse con el Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI) de la CDI que mediante una de sus vertientes construye carreteras y

caminos en zonas indígenas, lo que facilitaría el acceso a algunos sitios con vocación turística que podrían ser apoyados con obra pública por los Programas F003 e I002.

Tanto los Programas evaluados como el Programa de Apoyo a la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa Turística (PYME turístico), ejecutado conjuntamente por la Secretaría de Turismo, la de Economía y el Bancomext, S.N.C., podrían tener complementariedades entre ellos, porque buscan promover el desarrollo turístico, aunque dirigidos a distinto tipo de unidad de atención y con diferentes apoyos. Mientras el PYME turístico interviene con tres estrategias de apoyo directo a las empresas (profesionalización y modernización de las empresas, financiamiento competitivo y ventanilla única para gestión de proyectos turísticos), los otros programas principalmente financian la inversión en obra pública.

El Programa Hábitat ejecutado por la Secretaría de Desarrollo Social presenta coincidencias y puede tener complementariedades con los Programas F003 e I002 en lo referente a la cobertura, ya que financia obra pública en los Centros Históricos inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, los cuales también pueden ser apoyados por los Programas evaluados.

Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

Principales fortalezas y oportunidades

- El problema o necesidad está identificado en el árbol de problemas.
- Con la asignación de casi 1,700 millones de pesos para 2011, y el compromiso de las entidades federativas de aportar el mismo monto, se reconoce implícitamente la relevancia del problema que buscan resolver los Programas.
- El propósito de los Programas está vinculado con los objetivos del Programa Sectorial de Turismo 2007-2012 y contribuye al cumplimiento de sus metas referentes a inversión pública detonada, inversión privada en el sector turismo y número de turistas.
- A partir de las Cédulas de Información Básica, presentadas con la solicitudes de apoyo, los Programas cuentan con todas las características de los posibles beneficiarios requeridas para evaluar los proyectos, incluyendo el tipo de apoyo (infraestructura y servicios, mejoramiento de imagen urbana, equipamiento turístico, mejora o rehabilitación de sitios, etc.), el monto solicitado a la SECTUR y los recursos comprometidos por los gobiernos estatal y municipal u otras instancias.
- En todos los niveles de la MIR existen indicadores, con sus respectivos medios de verificación, que tratan de medir el desempeño del Programa.
- Los Programas evaluados podrían complementarse con el Programa de Turismo Alternativo en Zonas Indígena (PTAZI) y con el Programa de Apoyo a la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa Turística (PYME turístico), porque todos buscan promover el desarrollo turístico, aunque se dirigen a distintas unidades de atención y con diferentes apoyos. Mientras que el PTAZI y el PYME turístico apoyan directamente a empresas, los otros programas principalmente financian la inversión en obra pública
- Todos los indicadores planteados en la MIR cuentan con fichas técnicas que describen las características de la información disponible para valorar el comportamiento de los indicadores.
- Existe la oportunidad de que los programas evaluados se vinculen estrechamente con la vertiente **“Centros Históricos” del Programa Hábitat, debido a que pueden atender** a los mismos sitios con apoyos complementarios.

Principales debilidades y amenazas

- Considerar a los destinos o localidades como la unidad de atención es difuso dado que los Programas focalizan su apoyo en algún sitio turístico en particular dentro de localidades.
- El árbol de problemas omite posibles factores que pueden ser causantes de la falta de atracción de los destinos turísticos, tales como: difícil acceso, inseguridad pública, inestabilidad política y precarias condiciones sanitarias de algunos lugares turísticos.
- Los Programas carecen de un diagnóstico por lo que, entre otras deficiencias, no ha caracterizado los destinos turísticos con falta de atracción de visitantes y analizado las causas del problema.
- No se cuenta con evidencias de las características de los proyectos que son más propicias para aumentar el nivel de atracción de los destinos turísticos, ni de las condiciones económicas, sociales, políticas, climáticas, sanitarias y de seguridad pública que favorecen o dificultan el adecuado aprovechamiento de los apoyos que otorgan los Programas.
- El documento normativo, Criterios Generales de Operación de los CCRR, no establece de manera explícita que los Programas deben considerar en la valoración de los proyectos la condición especificada en el Programa Sectorial de Turismo 2007-2012 de aprovechar de manera sustentable el potencial de los recursos naturales.
- Los Programas no cuentan con una definición explícita de su población potencial ni de su población objetivo.
- Los Programas carecen de una metodología para identificar y cuantificar sus poblaciones potencial y objetivo.
- La información sobre las características de los beneficiarios fue recopilada en las Cédulas de Información Básica y no está sistematizada, esta situación dificulta su consulta. Además, no existen mecanismos para su depuración y actualización.
- El enunciado del Propósito considera a localidades en su conjunto como la unidad de atención pero los Programas focalizan sus apoyos en sitios turísticos.
- El concepto clave del enunciado del Fin es el de competitividad, el cual no se encuentra definido en ningún documento normativo ni se plantea una metodología para su medición, por lo que puede entenderse y medirse de diferente manera, lo que le resta precisión y claridad.
- Los indicadores estratégicos no permiten medir el logro del Fin y Propósito. El indicador de Fin, **“porcentaje de turistas encuestados que señalan que la obra en específico aporta al atractivo turístico de la localidad”**, no estima en qué medida se incrementan los aspectos claves de la competitividad, tales como aumento en el número de visitantes o en su estancia promedio. Por su parte, el indicador de Propósito, **“porcentaje de proyectos turísticos en operación”**, no muestra si se fortaleció el atractivo turístico de las localidades apoyadas.
- La MIR no plantea algunos supuestos que consideran riesgos importantes que si se materializaran afectarían el logro de los objetivos, tales como: **“los sitios turísticos tienen condiciones de seguridad pública”**, **“las condiciones climáticas no afectan la operación de los proyectos”** y **“existen personas interesadas en realizar el tipo de actividades turísticas que se desarrollan en los sitios turísticos apoyados”**
- En el documento normativo de los Programas, Criterios Generales de Operación de los CCRR, no es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades). Además,

en dicho documento no se especifican de manera precisa los criterios y parámetros de elegibilidad para recibir los apoyos.

- Debido a que los Programas evaluados pueden otorgar los mismos tipos de apoyos que la vertiente “Centros Históricos” del programa Hábitat y también pueden atender estos sitios, existe el riesgo de que sus actividades se dupliquen.

Conclusiones

En el documento normativo de los Programas, Criterios Generales de Operación de los Convenios de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos (CCRR), no es posible identificar el resumen narrativo de la MIR o sus indicadores. Además, en dicho documento no se especifican de manera precisa los criterios y parámetros de elegibilidad para recibir los apoyos. Al respecto, es recomendable formular reglas de operación (ROP) para el Programa F003, asignándole la clasificación presupuestaria S, con el fin de que cuente con un documento normativo de su operación que estipule claramente el Fin, Propósito, Componentes y Actividades de su MIR, a la vez que establezca criterios y parámetros de elegibilidad para valorar las solicitudes de apoyos. Ello implica un rediseño de los Programas con base en un diagnóstico a profundidad de la problemática que se busca resolver, la definición y cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo con una metodología rigurosa y la reformulación de la MIR mediante la aplicación de la Metodología de Marco Lógico.

I003: Programa de Ecoturismo y Turismo Rural (PETR)

Ramo 21 – Secretaría de Turismo (SECTUR)

Introducción

En 2010 inició el Programa PETR, a cargo de la Dirección de Turismo Alternativo de la Dirección General de Desarrollo de Productos Turísticos de SECTUR. El PETR tiene como objetivo consolidar los principales destinos de Turismo de Naturaleza en el país mediante la elaboración de un Modelo de Producto de Turismo de Naturaleza, la elevación de la calidad de los servicios y la profesionalización de los prestadores de servicios turísticos.

El Programa tiene identificado el problema que busca resolver como: “Escasa competitividad de la oferta de productos turísticos en los principales destinos de turismo de naturaleza en el país, con un enfoque de sustentabilidad”. Sin embargo, el PETR no ha desarrollado definiciones propias de competitividad, sustentabilidad y la noción misma de “turismo de naturaleza”, lo cual dificulta la focalización de esfuerzos y el diseño de indicadores ad hoc para medir su desempeño. El diseño del Programa se basa en un diagnóstico realizado en 2009, que describe las causas, efectos y características del problema, y ubica de manera precisa los ámbitos territoriales en que se presenta. Incluye un análisis minucioso de los problemas encontrados en los tres estados con mayor potencial de turismo de naturaleza del país: Veracruz, Oaxaca y Chiapas. Cabe mencionar que si bien el diseño del Programa es congruente con el diagnóstico, no lo es con el Árbol del Problema del Programa, que presenta deficiencias en su formulación.

Existen justificaciones teóricas y evidencias empíricas para sustentar la intervención del Programa. Diversos estudios presentan evidencia de que la estrategia adoptada de fomento del turismo de naturaleza, no solamente tiene efectos positivos en numerosos países, sino que constituye la mejor estrategia para la generación de derrama económica sustentable en el ámbito rural.

Población Potencial y Objetivo

El Programa no cuenta con un documento en el que se defina y caracterice la población potencial, objetivo, y atendida. A partir del análisis del Programa, el equipo evaluador considera que la población potencial del Programa debe referirse al conjunto de prestadores de servicios turísticos, potenciales o consolidados, en localidades rurales con potencial de desarrollo de actividades de turismo de naturaleza. El Programa prevé

orientar sus acciones en el corto y mediano plazo a los estados con mayor potencial turístico de acuerdo con el diagnóstico: Veracruz, Oaxaca y Chiapas, por lo que la población objetivo del Programa es la población antes mencionada que se ubica en estas tres entidades federativas. El Programa no ha previsto recabar información socio-económica sobre sus beneficiarios, lo cual se considera una importante área de oportunidad de diseño a resolver.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

El Programa cuenta con una matriz de indicadores completa y con fichas técnicas para cada indicador. Sin embargo, el diseño actual del Programa presenta deficiencias en su orientación hacia resultados, además de que la MIR no cumple ni con la lógica vertical ni con la lógica horizontal. Con respecto a sus objetivos, se encuentran áreas de mejora en el planteamiento de sus componentes y actividades, así como en materia de indicadores en todos los niveles. Los medios de verificación son imprecisos y finalmente los supuestos no son adecuados y no están redactados de manera clara para ser monitoreables. Los objetivos e indicadores reflejan de manera parcial los proyectos e intervenciones previstos por el Programa. Sólo se incluyen indicadores relacionados con el Proyecto NATURA Estancias Vivas, dejando fuera los otros tres proyectos. Sin embargo, incluso en el caso del Proyecto NATURA, los indicadores propuestos no reflejan los criterios de calidad y de sustentabilidad previstos en los Lineamientos de dicho proyecto. Además, en la MIR no se observa de manera explícita la intervención de FONATUR y de otras instancias (por ejemplo gobiernos estatales) como operadores de los recursos de inversión, ni se prevé ningún mecanismo para monitorear ni dar seguimiento a sus actividades. Por ello, se concluye que las actividades previstas no permiten generar los Componentes y por tanto tampoco el Propósito y Fin.

Complementariedades o duplicidades

Existen convenios de coordinación interinstitucional que dan cuenta de la existencia de complementariedades y coincidencias con otros programas federales. Sin embargo en la práctica no operan, lo cual impide, salvo en casos excepcionales, la creación de sinergias.

Más allá de los convenios, se analizaron a detalle las complementariedades y coincidencias entre el Programa y otros esfuerzos federales. A continuación, se reportan algunos ejemplos:

Los objetivos del Programa coinciden parcialmente con los del Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FAMPYME), del Programa de Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI), del Fondo de Tierras e Instalación del Joven Emprendedor Rural, y del programa de Financiamiento al Sector Turístico Rural (Financiera Rural). En cuanto a las actividades, cabe mencionar que el Programa de Turismo Alternativo en Zonas Indígenas puede ejecutar proyectos de difusión y promoción (comercialización) de sitios de turismo alternativo, lo cual constituye una actividad complementaria a las llevadas a cabo por el Programa de Ecoturismo y Turismo Rural. Las acciones del Programa y del programa de Financiamiento al Sector Turístico Rural son complementarias en la medida en que este último otorga préstamos para la inversión en la infraestructura turística rural, mientras el Programa otorga recursos. Finalmente, las poblaciones potencial, objetivo y atendida por el Programa coinciden parcialmente con las de varios programas: por ejemplo, la población objetivo del Programa de Turismo **Alternativo en Zonas Indígenas está conformada por los “Núcleos Agrarios (ejidos y comunidades), organizaciones y grupos de trabajo, conformados por indígenas”, mientras que de acuerdo con el diagnóstico** llevado a cabo por Xola Consulting, los territorios en los cuales interviene el Programa son rurales y cuentan con población indígena, que son potenciales prestadores de servicios turísticos. En ese sentido existe una potencial coincidencia en la población a atender mediante los distintos programas.

Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

Fortalezas

- La identificación del Problema que el Programa pretende resolver está fundamentada en evidencia teórica y empírica en un conjunto de estudios diagnósticos que constituyen una base sólida para sustentar el Programa.
- Los objetivos del Programa están correctamente alineados y vinculados con los objetivos sectoriales, especiales y nacionales y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Oportunidades

- Al ser actividades transversales, el ecoturismo y turismo rural impactan en objetivos estratégicos no previstos en el diseño, por ejemplo, la vinculación del programa con las vertientes sociales y medioambientales del Programa Sectorial, del PEC y de los Objetivos del Milenio, que no han sido detectados.
- La inclusión del Programa en el PEC le da relevancia al considerarse una estrategia prioritaria para el desarrollo rural sustentable.
- Existen puntos de complementariedad y coincidencia entre el Programa de Ecoturismo y Turismo Rural y otros programas federales, en cuanto a los objetivos perseguidos, la población (potencial, objetivo y atendida) y las actividades llevadas a cabo, lo que constituye una oportunidad para potencializar los impactos de la inversión pública en la actividad.

Debilidades

- Cabe destacar que el Programa deja fuera de su estrategia puntos subrayados en diagnósticos realizados por consultores externos. Por ejemplo, el apoyo a asociaciones nacionales de promoción del turismo como México Sagaz/AMTAVE, la participación activa de las comunidades en la implementación de proyectos de turismo de naturaleza, así como la descentralización del diseño de las políticas turísticas. Además, no está prevista la actualización del diagnóstico que sustenta la intervención del Programa
- Si bien forman parte de la formulación del Problema y objetivos del Programa, los conceptos de competitividad y sustentabilidad no se encuentran definidos y precisados en el documento que contiene el Árbol del Problema. Se encuentran múltiples definiciones conceptuales y una contradicción entre las variables con las cuales se miden en la MIR (número de turistas y empleos directos generados) y las variables de medición mencionadas por los responsables del Programa en entrevistas (estándares y certificaciones de calidad de los servicios).
- Si bien la identificación de los estados y sub-territorios a beneficiar por el Programa se fundamenta en una serie de criterios claramente establecidos, el Programa no cuenta con un documento en el que se defina y caracterice su población potencial, objetivo, y atendida.

Amenazas

- En el diseño del Programa, no se ha previsto la generación de un padrón de beneficiarios, de bases de datos con información sobre los receptores de apoyos, ni de criterios y mecanismos claros de selección y monitoreo de los prestadores de servicios finales. Esto impacta negativamente en la orientación hacia resultados del diseño del Programa.
- El Programa no cuenta con un documento normativo único en el que se plasme su diseño. La MIR no cumple ni con la lógica vertical ni con la lógica horizontal. Con respecto a sus objetivos, se encuentran deficiencias en el planteamiento de sus componentes y actividades. En materia de definición de

indicadores, existen áreas de oportunidad en todos los niveles. Los medios de verificación son imprecisos y finalmente los supuestos no son adecuados y no están redactados de manera clara para ser monitoreables. Los objetivos e indicadores reflejan de manera parcial los proyectos e intervenciones previstos por el Programa. Además, en la MIR no se observa de manera explícita la intervención de FONATUR como operador de los recursos de inversión, ni se prevé ningún mecanismo para monitorear ni dar seguimiento a sus actividades. Por ello, se concluye que las actividades previstas no permiten generar los Componentes y por tanto tampoco el Propósito y Fin.

Conclusiones

La identificación del Problema que el Programa pretende resolver se fundamenta en evidencia teórica y empírica provista por estudios diagnósticos que constituyen una base sólida para sustentar el diseño del Programa. Sin embargo el Programa deja fuera de su estrategia, tal como ésta aparece en los documentos de diseño (MIR y presentaciones PowerPoint), puntos subrayados por el diagnóstico, como el apoyo a asociaciones nacionales de promoción del turismo, la participación activa de las comunidades en la implementación de proyectos de turismo de naturaleza y la descentralización del diseño de las políticas turísticas. Al no contar con una Estructura Analítica del Programa y su justificación, no es posible asegurar que el diseño actual fue seleccionado entre distintas alternativas viables.

Aunque forman parte de la formulación del Problema y objetivos del Programa, el PETR no ha desarrollado definiciones propias de **competitividad, sustentabilidad y la noción misma de “turismo de naturaleza”**, lo cual dificulta la focalización de esfuerzos y el diseño de indicadores ad hoc para medir su desempeño. Se encuentran múltiples definiciones conceptuales y una contradicción entre las variables con que se miden en la MIR y las variables de medición mencionadas por los responsables del Programa en entrevistas.

Los objetivos del Programa están correctamente alineados y vinculados con los objetivos sectoriales, especiales y nacionales y de la ONU. Adicionalmente, la inclusión del Programa en el PEC le da relevancia al considerarse una estrategia prioritaria para el desarrollo rural sustentable. Sin embargo, a ser actividades transversales, el ecoturismo y turismo rural impactan también en objetivos estratégicos no previstos en el diseño, por lo que existe el riesgo de subestimar su impacto.

EVALUACIONES COMPLEMENTARIAS

F002: Programa de Fomento de Desarrollo Agrario (FORMAR)

Ramo 15 – Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)

Introducción

En esta evaluación se presentan los resultados de la evaluación del Programa FORMAR que ha sido evaluado por la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en cuatro ocasiones consecutivas, lo cual permite realizar un análisis continuo y dar un seguimiento puntual a su desempeño.

El Programa FORMAR es un instrumento de la Secretaría que completa ocho años en operación y cuyo diseño ha sido ajustado en distintos momentos; sin embargo, esencialmente continúa centrándose en el fortalecimiento del capital humano y social de las organizaciones rurales, además de impulsar emprendimientos productivos y de desarrollo comunitario. Su función dentro de la SRA es estratégica al contar con un diseño flexible que permite atender múltiples demandas de las organizaciones y agentes rurales.

La evaluación convenida entre la FAO y la SRA en 2011 tiene carácter complementario y se orienta a evaluar el conjunto de instrumentos de fomento productivo, con la finalidad de realizar un análisis extensivo que retroalimente la instrumentación de la política agraria, con el fin de potenciar sus resultados. Específicamente se estimó el valor de los indicadores de la Matriz de Indicadores de Resultado para proyectos comunitarios 2008 y 2009 y para eventos 2010, y se estableció la línea de base para proyectos 2010. Los indicadores clave del

Programa son la tasa de sobrevivencia, la tasa de rentabilidad y sustentabilidad de los proyectos, el ingreso de los beneficiarios, la vinculación de los proyectos con demandas de tierra o conflictos agrarios, y el acceso y uso de servicios técnicos. También se analizó la inserción de los proyectos en el mercado, la situación ambiental, género y etnicidad. En eventos se valoraron las características de las organizaciones y de los eventos, respectivamente, así como los resultados generados. Adicionalmente se hicieron dos estudios de caso con el fin de identificar factores de éxito y aprendizajes que puedan retroalimentar la acción del FORMAR.

La metodología de evaluación fue desarrollada por la FAO considerando la experiencia previa, sugerencias de funcionarios de la SRA y aportes de un grupo de especialistas. Para la obtención de la información se elaboraron instrumentos de colecta, se conformó un equipo que recibió capacitación y que levantó y capturó la información. Además, este equipo participó en un taller de retroalimentación en el que participaron las áreas de la Secretaría responsables del Programa.

Análisis del Programa

Dentro de los cuatro programas de fomento productivo de la Secretaría el FORMAR juega un papel relevante al invertir deliberadamente en el fortalecimiento del capital social y humano en alrededor de 300 organizaciones (cada año) y también al contribuir a compensar a organizaciones en conflicto agrario o demandantes de tierra.

El FORMAR surgió en 2004 y cumple ya casi ocho años en operación, no está sujeto a reglas de operación y por tanto opera con Lineamientos diseñados por la Secretaría. En términos de su diseño, el Programa ha sido modificado con el tiempo. Inicialmente tenía orientación centrada en la atención a conflictos agrarios mediante el apoyo de proyectos productivos que complementaban la estrategia de negociación de otros instrumentos de la SRA. Actualmente el énfasis del FORMAR está en el desarrollo del capital humano y social de las organizaciones y se permite todavía el impulso a proyectos productivos o comunitarios. Aunque en la práctica el grueso de los recursos se ejerce (más del 90% en los últimos años) en los eventos de capacitación y fomento organizacional.

En síntesis, el carácter de su diseño y el tipo de apoyos que ofrece así como la magnitud de los montos, hacen de este Programa un instrumento estratégico:

- Su flexibilidad en el diseño le permite a la Secretaría atender múltiples demandas del sector rural organizado, tanto del tradicional como de organizaciones de la sociedad civil, que han incrementado su participación. Este Programa contribuye a mejorar la interlocución y trato del Gobierno con las organizaciones disponiendo de esfuerzos para su profesionalización.
- Contribuye en varios aspectos clave de la SRA: estabilidad y gobernabilidad en proyectos vinculados con conflictos agrarios o demandas rezagadas de tierra y fortalecimiento del capital humano y de la cohesión social de organizaciones.
- Por la magnitud de los montos de apoyo ofrece posibilidades reales de detonar procesos de desarrollo organizativo y productivo.
- Por la diversidad de componentes ofrece la posibilidad de generar sinergias entre el impulso a inversiones en activos productivos y el desarrollo de capacidades y organización.

Actualmente el FORMAR se arma de tres vertientes estratégicas de apoyo: desarrollo de capacidades, organización y proyectos de inversión, aunque no se cuenta con mecanismos de convergencia entre ellos y cada vertiente atiende a beneficiarios distintos y por separado. Sin embargo, en proyectos se identifica que es necesario el desarrollo de capacidades y la organización.

Si bien el FORMAR ejerce la mayoría de recursos en capacitación y fomento organizacional, en las evaluaciones se ha encontrado que el componente de proyectos productivos, especialmente en los proyectos comunitarios, tiene un alto potencial. Habrá que hacer uso efectivo del 20% del presupuesto anual que según los Lineamientos

se puede ejercer en este componente, aunque priorizando iniciativas realmente comunitarias de gran impacto colectivo.

Los montos de apoyo tienen el potencial para detonar procesos de desarrollo, ya que se puede apoyar a fondo perdido hasta con un millón de pesos por organización en cualquiera de los tres componentes.

El impulso a *proyectos de desarrollo comunitario* se ha reducido en varios casos a la promoción de proyectos productivos en organizaciones con enfoque económico o de negocio y en casos con conflicto agrario o con demanda histórica de tierra. En este último caso se observan dos comportamientos: casos en que se han capitalizado dichos recursos para impulsar una actividad productiva y por tanto se ha reenfocado su orientación reivindicativa y de lucha, y otros casos en que se han repartido los recursos entre socios por valorarlos como una compensación a su demanda de años.

Cuando se han impulsado proyectos de desarrollo “comunitario” como tal, los efectos del Programa han sido mayores. Hay varios casos de proyectos que —además vinculados a conflictos— llegaron a comunidades indígenas gobernadas por usos y costumbres, estableciéndose como empresas comunitarias y cuyas utilidades usan para mejorar los servicios e infraestructura públicos. Quizá esta línea es la que debería fortalecerse en el FORMAR.

En general, la flexibilidad del FORMAR debe reforzarse con rigurosos criterios de selección de propuestas de eventos de capacitación, fomento organizacional y proyectos, así como contar con un firme compromiso de parte de las organizaciones para realizar acciones pertinentes, efectivas y de impacto, especialmente en el caso de eventos.

Resultados de evaluación en Proyectos de Desarrollo Comunitario

Sobrevivencia de los proyectos

La tasa de sobrevivencia —o proyectos en operación— ha variado con los años. En los años evaluados se ubica en 80% y la no sobrevivencia en los proyectos se debe al uso distinto de los recursos (p.ej. para la gestión en la solución del conflicto) o a que se repartieron el apoyo, sobre todo al asumirlos como compensación por situación de conflicto agrario. En la evaluación de este año a una selección de proyectos 2008 y 2009, la tasa de sobrevivencia fue del 85%: de los cuales el 82.3% operan de manera grupal; no obstante, se encontró un 23.5% con riesgo de cancelar su operación.

Los proyectos que siguen operando cuentan con asesoría técnica de calidad, buena organización interna y están bien vinculados a los mercados. Algunos existían previamente al FORMAR.

Los que no sobreviven o están en ese riesgo son todos de algún giro pecuario, los que enfrentan fuertes problemas de cohesión interna, tienen una baja escala de producción y altos costos, carecen de asesoría y tienen problemas de mercado. Una acción que contribuiría a su sustentabilidad es la instrumentación de un esquema de seguimiento por parte de la Secretaría que permitiera identificar obstáculos sobre la marcha y brindar opciones de solución.

En los proyectos 2010 la no sobrevivencia se debe a que los recursos se repartieron entre los socios quienes lo asumieron como compensación al conflicto agrario. En contraparte, también se encontraron casos donde se estableció un proyecto de beneficio colectivo. La diferencia entre las organizaciones que se repartieron los recursos y las que no lo hicieron, es el nivel de cohesión y visión interna y su orientación hacia el desarrollo productivo.

Rentabilidad e ingreso

El desempeño económico de los proyectos evaluados (selección de proyectos de 2008 y 2009) es positivo para la mayoría (incluyendo algunos que están a punto de dejar de operar) y con una tasa de rentabilidad (14%) semejante a la que priva en el ámbito nacional en este tipo de proyectos. Sin embargo, el nivel de utilidad

promedio fue más bajo que en años anteriores y además sigue concentrándose (aunque menos que en años anteriores) en los que tienen experiencia previa.

Destacan también los giros agropecuarios como jamaica orgánica, jitomate bajo invernadero y algunas actividades no agropecuarias como la elaboración de escobas y trapeadores. Con el paso del tiempo si bien los proyectos maduran, algunos enfrentan más complejidades (de carácter organizativo y de mercado), mientras que otros logran sortear ese tipo de obstáculos y se fortalecen más. La mayoría de los proyectos están sobrecapitalizados, contando con un valioso acervo de capital productivo pero aún con ingresos bajos respecto de la inversión.

Ese positivo desempeño económico se ha traducido —o potencialmente puede traducirse— en un aumento del ingreso neto de los beneficiarios (mediante utilidades y autoempleo remunerado). El ingreso neto mensual promedio que durante 2010 lograron los beneficiarios de proyectos 2008 y 2009 fue de 4,752 pesos (a pesos de 2010), mayor a la línea de base de los proyectos 2009 (2,984 pesos de 2010) y menor a la de proyectos 2008 (6,571 pesos de 2010). FORMAR no atiende, en lo general, a personas pobres, pero tampoco a aquéllas con ingresos muy altos, sin embargo es variable debido a la flexibilidad. En los proyectos 2010 la línea de base del ingreso mensual promedio fue de 3,389 pesos.

En los beneficiarios encuestados 2008 y 2009 analizados en este año, se tuvo un aumento del 18%, y además en promedio cada beneficiario tiene derecho sobre 70,139 pesos en los activos invertidos en los proyectos (monto que rebasa en 24% el valor promedio de su ingreso anual).

Índice de Sustentabilidad de las organizaciones

El grado de desarrollo de las organizaciones o grupos Medios de Vida Sostenible (MVS) es variable según el año evaluado, pero en general el FORMAR en proyectos ha atendido a organizaciones con un baja disponibilidad de capitales (humano, social, físico, financiero y natural), que aumentado como resultado de la intervención del Programa. En general, los proyectos apoyados en 2008 tienen un grado de desarrollo ligeramente más alto que los de 2009. Asimismo, las organizaciones apoyadas comienzan por lo general con una mejor calificación en los capitales humano y social gracias a su larga trayectoria en la búsqueda de soluciones a conflictos o a demandas de tierra. En otros casos son grupos que venían trabajando, aunque a baja escala, en torno a un proyecto productivo. Con el transcurso del tiempo además de contar con valores más altos en capital humano y social mejoran sustantivamente el capital físico gracias a las inversiones del Programa y, en algunos casos el valor del capital financiero también se encuentra entre los más altos. El capital natural, si bien avanza, continúa siendo el más rezagado debido a la escasa cultura por el cuidado y conservación del ambiente.

En lo general se registran cambios importantes aunque quizá dichos avances resultan insuficientes dado que han pasado casi tres años (en el caso de proyectos de 2008) desde la instalación de los proyectos.

En las organizaciones con proyectos de 2008 y 2009 más del 65% se ubica en estratos que alcanzan un Índice de Sustentabilidad medio y bajo y 35% cuenta con un Índice alto. Existe una relación directa entre este grado de desarrollo y la rentabilidad de los proyectos.

Las organizaciones con proyectos 2010 comenzaron con un mejor nivel de desarrollo que los proyectos de 2008 y 2009, ya que se trata de organizaciones pertenecientes y dependientes de núcleos agrarios (comunidad o ejido) con un acervo significativo de activos físicos (desde tierra, alguna maquinaria e instalaciones) y recursos naturales.

Acceso a servicios técnicos

La presencia de servicios técnicos es clave en el desempeño de los proyectos sin embargo se accede a éstos principalmente el primer año de operación, siendo brindados a menudo por el encargado de la formulación y gestión del proyecto. Con el paso del tiempo sólo permanecen estos servicios en un grupo reducido de proyectos y coincidentemente son los que muestran mejores resultados. Se encontró que cuando se tenía acceso a estos

servicios la rentabilidad era mayor que en los casos en que no había. Los retos son lograr acceso a servicios técnicos de calidad, integrales (muchas empresas requieren capacitación en mercados, administración, procesamiento, etc.) y de mayor permanencia o duración.

Vinculación de los proyectos a conflictos agrarios o demandas de tierra

En los proyectos 2008, 2009 y 2010 casi el 50% de los proyectos están vinculados a temas agrarios. En 2008 y 2010, a conflictos; en 2009 la mitad de los proyectos a conflictos y la otra mitad a demandas de tierra. La participación de los proyectos FORMAR se orienta a compensar o fortalecer la negociación, y es importante porque brinda a las organizaciones la opción de reenfocarse hacia proyectos productivos. Los resultados de ello, con base en la percepción de los beneficiarios, pueden considerarse altamente positivos en proyectos de 2008 y 2009 donde la mayoría reconoce condiciones de paz y que son muy bajos los riesgos de que resurja el conflicto. Aunque en algunos casos en donde se pretendió atender a grupos con demanda histórica de tierra aún no se logra la plena atención porque el proyecto en que se ofreció apoyo no funcionó plenamente.

La inserción de los proyectos en el mercado

La inserción de los proyectos en el mercado de insumos y productos aún es mejorable para que los productores tengan condiciones más ventajosas en la compra de insumos y en la venta de productos. La adquisición de insumos se realiza de manera tradicional y con pocas prácticas que les posibiliten la optimización de este proceso. Entre éstas últimas destacan las compras colectivas que, de mantenerse y mejorarse, pueden representar una base para elevar la rentabilidad. Sin embargo, poco más de dos tercios de los proyectos no considera que la organización sea una opción para mejorar la compra de insumos, por dos razones primordiales: dificultad de organizarse y desconfianza en los socios potenciales.

En la parte del mercado de productos, la mayoría de los proyectos participa en un mercado competido, realiza las ventas por medio del grupo a una escala pequeña, vende en la propia unidad productiva o en el mercado local y a intermediarios o acopiadores. No obstante también hay una proporción de proyectos (los de mayor rentabilidad) que buscan comprar insumos de manera grupal, con distribuidores regionales y a precios más bajos, que vende además su producto al mercado nacional o internacional, agregando valor.

La situación ambiental en los proyectos

La situación ambiental en los proyectos del FORMAR tiene dos aristas, por un lado 39% de los proyectos de 2008 y 2009 evaluados en 2011 generó un impacto ambiental positivo, y por otro, el 44% generó un impacto negativo. Esta situación plantea la necesidad de atender la proporción que está afectando el ambiente sobre todo con descargas de aguas residuales, o deteriorando los suelos por el pastoreo, porque solo un 25% de estos proyectos está tomando medidas de mitigación.

Género y etnicidad

Casi la tercera parte de los beneficios de proyectos de 2008 y 2009 estudiados en 2011 son mujeres y también un 20% del total de organizaciones beneficiadas están conformadas solamente por mujeres, destacando que son las que han obtenido mejores resultados en rentabilidad; y aún más, el proyecto catalogado por varios años como el más exitoso es uno conformado exclusivamente por mujeres. En las organizaciones beneficiadas con eventos (de la selección evaluada en 2011), más de la mitad de todos los asistentes (57%) a dicho eventos son mujeres.

Por otro lado, el 35% de las mismas organizaciones estudiadas en 2011 se integran por habitantes que hablan lengua indígena. Se trata de organizaciones conformadas por comunidades agrarias de Oaxaca (mixes), por otra organización ubicada en la Sierra Norte de Puebla (totonaca), otras en el Valle del Mezquital en Hidalgo y otra por la Huasteca hidalguense. Algunas de estas organizaciones se gobiernan por usos y costumbre que privilegian en mucho el bien común, lo que ha servido para que los proyectos del FORMAR tengan esa orientación.

Características de los proyectos y organizaciones beneficiadas con el FORMAR

Los proyectos 2008 y 2009 son pecuarios (45%), recibieron en promedio 474 mil pesos (aunque 60% recibió entre 600 mil y un millón de pesos) y se conformaron en un inicio por 12 socios. Los proyectos de 2010 en promedio recibieron 610 mil pesos y dentro de ellos también se incluyó el financiamiento a estudios de viabilidad de un proyecto regional en Oaxaca; los giros productivos fueron variados, pero de nueva cuenta aparece la ganadería aunque con un porcentaje menor.

Por su parte, en las características de las organizaciones de 2008 y 2009 pueden observarse dos grupos, uno de sociedades con muchas deficiencias y otro con mayor consolidación que ha acelerado la curva de aprendizaje, pero en general, el cambio organizacional ha sido bajo en los últimos años. Las características en que han sufrido más cambios son el tamaño de las organizaciones (sobre todo se ha dado la depuración de socios) y la ampliación de las alianzas. Las organizaciones de 2010 se caracterizan porque más de la mitad dependen de núcleos agrarios y porque más del 70% tiene alguna alianza con despachos profesionales o técnicos encargados de la gestión de los proyectos.

Resultados de evaluación en Eventos

Casi 60% de los eventos se llevó a cabo con un grupo poblacional y/o en un territorio concreto, atendándose miembros de base de las organizaciones y teniendo una duración de más de 16 días, mientras que el resto tuvo un carácter masivo y de corta duración y sus resultados dependieron mucho de la organización que los llevó a cabo, siendo más útiles en las que tienen trayectoria y trabajo de base. El 50% de los eventos fueron talleres con un enfoque práctico mientras que la otra mitad fueron eventos tipo conferencia basados en exposiciones de un ponente, o sesiones predominantemente informativas. Es más probable que en los talleres se puedan adquirir habilidades, mientras que en los eventos tipo conferencia sobre todo se puede lograr sensibilización y transmisión de información.

El 64% se constituyó en el último quinquenio, aunque un 21% lo hizo antes del año 2000, encontrándose organizaciones de reconocimiento nacional. De las organizaciones recientes, el 66% se constituyó en 2008 ó 2009, impulsadas algunas de ellas por el posible acceso al Programa.

La principal fuente de financiamiento de las organizaciones son las instituciones y programas de Gobierno, incluyendo el FORMAR. De los ingresos en el año 2010 el 76.5% provino de recursos gubernamentales y el resto de otras fuentes.

El FORMAR impulsa acciones muy diversas pero que pueden ser estratégicas, abordándose temáticas de organización, producción, comercialización, equidad de género, gobernabilidad, derechos indígenas y sustentabilidad ambiental, impulsadas también por organizaciones con perfil muy diverso con enfoque de desarrollo local o sectorial en cultivos como mango, melón, café y frijol.

No obstante, los resultados de estas acciones dependen mucho de la pertinencia, dinámica y calidad con la que se desarrollen los eventos. El 42.8% de las organizaciones han aplicado y utilizado plenamente los conocimientos y habilidades adquiridos en los eventos, en 50% de los casos esa aplicación ha sido parcial y 7.1% prácticamente no los utilizaron. En general puede asumirse que hay una importante aplicación y uso de la información, considerando que en este tipo de intervenciones es muy difícil lograr cambios tangibles de corto plazo.

Los hallazgos cualitativos de campo permiten sostener que los resultados son mejores cuando los eventos son realmente pertinentes, es decir, cuando surgen de procesos participativos y responden a una problemática u oportunidad focalizada en un grupo o territorio; también, cuando se organizan por un tiempo considerable y con **una dinámica de “aprender haciendo” y hay cierto seguimiento.**

Alrededor del 57% de las organizaciones estudiadas instrumentaron acciones que cumplen con algunas de esas características. El resto, salvo algunas excepciones, si bien son organizaciones grandes, con trayectoria y de influencia nacional, aún pueden mejorar bastante la pertinencia y la calidad de sus eventos. Las organizaciones

que manifiestan un uso pleno de conocimientos son las más consolidadas y las que tienen una amplia trayectoria con trabajo de base.

Los principales resultados en estas organizaciones se observan en el fortalecimiento de la capacidad técnica, de gestión, administración y planeación (en casi el 60% de los casos), en la promoción del desarrollo local, y en la atención al tema ambiental, equidad de género y derechos humanos (35.7%). También para casi una tercera parte de las organizaciones los efectos se han registrado en la organización interna y la capacidad de los liderazgos, así como en los procesos productivos. Los efectos directos impactan primero a las estructuras de las organizaciones otorgándoles mayor capacidad de acción; incluso para varias asociaciones, el evento constituyó la actividad sustantiva realizada en el año. En evaluaciones anteriores era común encontrar organizaciones que se habían creado específicamente porque existía la posibilidad de acceder al Programa.

Para los beneficiarios en lo particular, quizá los efectos del Programa son menos tangibles, y en muchos casos se quedan a nivel de sensibilización-concientización.

Población Potencial

La población potencial del Programa son los habitantes de los núcleos agrarios, colonias, y localidades rurales vinculadas, teniendo prioridad las de mayor marginación y las localizadas en zonas de atención prioritaria del Gobierno Federal. En la práctica todos los beneficios del FORMAR se canalizan a través de organizaciones o grupos, que se convierten en los beneficiarios directos. En eventos participan por lo general asociaciones civiles, muchas de ellas con una larga trayectoria y renombre en el sector, mientras que en proyectos predominan figuras organizativas con orientación productiva y comercial, o grupos informales (aunque cada vez menos).

Recomendaciones

1. Continuar con la flexibilidad en el diseño del Programa reforzando el trabajo de evaluación (a cargo del equipo dictaminador) de las propuestas presentadas, en el sentido de priorizar las que estén mejor sustentadas, aseguren mayores impactos y que sean consistentes con el monto de inversión solicitado.
 - a. Dar prioridad a las propuestas (tanto de eventos como de proyectos) que puedan demostrar que surgen de ejercicio participativos y que van a resolver problemáticas concretas (p.ej. en términos de territorio, tipo de población y actividades productivas en el caso de eventos).
 - b. Un tema central a revisarse por el equipo dictaminador debe ser el giro productivo, toda vez que muchas de las veces no es una decisión del grupo o si lo es, no cuentan con mayores argumentos de viabilidad. En este análisis de viabilidad debe tenerse el contexto regional para visibilizar si el giro tiene potencial.
 - c. En proyectos es muy importante priorizar propuestas que contemplen servicios técnicos y capacitación y, en dado caso, etiquetar en el convenio entre la SRA y la organización una parte de recursos a la contratación de esos servicios.
 - d. En proyectos, mantener entre las prioridades la coadyuvancia a la atención de conflictos agrarios porque parece tratarse de un tema que ofrece identidad al Programa y que continúa vigente. Sin embargo eso implica seguimiento puntual y trabajar más con un acompañamiento de sensibilización y capacitación.
 - e. En el caso de eventos de capacitación y fomento organizacional se sugiere aumentar la participación de organizaciones de la sociedad civil, independientes y con cierta trayectoria probada.
1. Aprovechar el 20% del presupuesto del Programa (excluyendo los gastos de operación), como lo establecen los Lineamientos, para impulsar proyectos comunitarios de desarrollo que tengan efectivamente un enfoque comunitario.
 - a. Quizá sea necesario incluir en los lineamientos algunas definiciones básicas respecto a las

características que debe cumplir un proyecto y establecer criterios de selección o priorización.

1. Establecer o fortalecer el esquema de acompañamiento, seguimiento y monitoreo al desempeño de los proyectos y a los eventos por parte de la Secretaría. En el caso de proyectos:
 - a. Sobre años anteriores, sería importante realizar un balance respecto a la situación en que se encuentran, identificando sobre todo obstáculos y hacer una clasificación de proyectos con base en su desempeño.
 - b. En este esquema de seguimiento deberían buscarse también sinergias con los otros programas de la SRA como FAPPA, PROMUSAG y JERFT para aprovechar los recursos de supervisión y promover procesos de intercambio.
 - c. Contemplar en las visitas, desde breves sesiones informativas para sensibilizar a los beneficiarios, hasta la capacitación en temas básicos de organización.
 - d. Generar un sistema de seguimiento a distancia para monitorear el desempeño global de los proyectos.

En los eventos de capacitación y fomento organizacional:

- a. Reforzar el sistema de evaluación in situ y en el momento del evento donde puedan valorarse directamente los resultados de esas acciones.
- b. Realizar un sondeo posterior sobre la aplicación de los resultados de los eventos de capacitación.
- c. Que el sistema de evaluación in situ y el sondeo sobre aplicación de resultados permitan valorar el desempeño de las organizaciones y tener el antecedente para solicitudes futuras.

Conclusiones

Con el programa FORMAR se ha podido reforzar la intervención de la Secretaría en la atención de conflictos agrarios y/o demandas de tierras; específicamente este Programa ha contribuido al compensar a las partes involucradas con recursos vía proyectos productivos.

En el contexto de la política agraria el FORMAR es un instrumento en torno al cual convergen el Congreso de la Unión, las organizaciones campesinas y el Gobierno Federal y concreta una serie de compromisos pactados en el año 2003 como parte del Acuerdo Nacional para el Campo. A dicho Programa se le concede cierta flexibilidad desde el Congreso de la Unión al no incluirlo en los programas que deben apegarse a Reglas de Operación; por tanto su operación se norma con Lineamientos emitidos por la propia Reforma Agraria cada año.

Actualmente, según los Lineamientos de 2011, el Programa cuenta con tres componentes de apoyo: 1) eventos de capacitación, 2) fomento organizacional y 3) proyectos comunitarios de desarrollo; sin embargo, los dos primeros componentes han ejercido la gran mayoría de los recursos (más del 90%) asignados al Programa en los últimos años, pese a que de acuerdo con los Lineamientos en proyectos comunitarios se puede ejercer hasta el 20%. Además, en las cuatro evaluaciones del Programa (que sobre todo se han focalizado en el componente de proyectos para poder medir los indicadores) se ha encontrado que este componente tiene gran potencial para promover y dinamizar iniciativas económico-productivas y de desarrollo comunitario, además de contribuir positivamente en la atención de conflicto o demandas de tierra.

En términos del diseño de Programa quizá una crítica presente específicamente en el componente de proyectos es que se deja muy abierta la orientación y los criterios de priorización de dicho componente, pudiendo ingresar iniciativas muy diversas y poco focalizadas en términos de prioridades de la SRA; sin embargo, al parecer esta es a la vez una de las virtudes de este tipo de instrumento negociado con las organizaciones porque permite atender demandas diversas y, en especial aquellas vinculadas a conflictos agrarios que a menudo son más bien vistas como mecanismos de compensación, y que han estado presentes en buena parte de los proyectos apoyados (alrededor del 50% de los proyectos apoyados en 2008, 2009 y 2010 se vinculan a un conflicto agrario o a una demanda de tierra).

No obstante la flexibilidad de este tipo de instrumentos, la selección de propuestas de eventos de capacitación y fomento organizacional y de los mismos proyectos de desarrollo comunitario, debe reforzarse con rigurosos criterios y lograr un firme compromiso de parte de las organizaciones para realizar acciones pertinentes, efectivas y de gran impacto, especialmente en el caso de eventos.

S088: Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)

Ramo 15 – Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)

Introducción

La SRA ha diseñado y operado el PROMUSAG, como un instrumento de política pública para contribuir a reducir la desigualdad de género y la pobreza, a través de mecanismos de planeación y focalización y la entrega a mujeres del sector agrario de aportaciones directas como apoyo para impulsar la instalación y operación de nuevos proyectos productivos. El PROMUSAG se suma así a los programas del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) que específicamente se han orientado a atender a las mujeres del sector rural.

La evaluación convenida entre la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la SRA tiene un carácter de complementaria y se orienta a evaluar el conjunto de instrumentos de fomento productivo, con la finalidad de realizar un análisis comprehensivo que retroalimiente la instrumentación de la política agraria, a fin de potenciar sus resultados. El objetivo general de esta evaluación del PROMUSAG es medir los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa, registrados en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda en 2010, a fin de conocer el incremento del ingreso de las beneficiarias, la tasa de sobrevivencia de los proyectos productivos apoyados durante el ejercicio fiscal anterior y la utilidad generada con la implementación de los mismos.

El PROMUSAG inició en 2002 con el objeto de fortalecer, de manera particular en los núcleos agrarios, los mecanismos de apoyos directos a las mujeres que ya venía implementando el Gobierno Federal desde 1985 con el Programa de Apoyo a los Proyectos Productivos de la Mujer Campesina. Con el PROMUSAG pretende facilitarse la incorporación de las mujeres al sector económico-productivo en el territorio social, como un medio para abatir la pobreza de las familias y disminuir la brecha de la desigualdad del ingreso, particularmente a partir de la profundización del fenómeno migratorio de la población varonil del campo mexicano, dejándolas como jefas y en muchos casos como único sostén de la familia.

Operación del Programa

El diseño y operación del programa ha venido perfeccionándose, definiendo con más precisión la población objetivo y estableciendo con mayor claridad los criterios de selección y calificación de los proyectos. Asimismo, se han incorporado precisiones en cuanto al proceso de entrega de recursos y la comprobación que debe realizarse de su aplicación.

Las Reglas de Operación del programa se han modificado, a fin de mejorar la selección y focalización de los proyectos, sujetándolos a un proceso más riguroso, agregando posibilidades de puntuación adicional con otros criterios. Se reafirma como opción la incorporación al Esquema de Capitalización de Ahorros (ECA) y se incorporan las aportaciones directas para garantías líquidas como un nuevo componente del programa. Los montos de los apoyos se han ampliado y se establecen precisiones sobre requisitos y conceptos que pueden incorporarse como inversión en las solicitudes de apoyo.

Se refuerzan las medidas para mejorar los proyectos y asegurar la debida recepción de los recursos por parte de los grupos beneficiarios, a través de acciones de supervisión, comprobación de la adecuada aplicación de los recursos y prestación de servicios de asistencia técnica. En forma complementaria, se incorpora, por primera vez, la posibilidad de sanciones penales o administrativas por incumplimiento o comisión de irregularidades en la operación del programa.

La distribución de los recursos se concentra en siete entidades federativas que en conjunto reciben el 45% del presupuesto del Programa: Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Michoacán, Puebla, Guerrero y Morelos. Los estados de Yucatán, Durango y Nayarit reciben pocos recursos, a pesar de estar clasificados entre las ocho entidades con mayor rezago y que deben tener preferencia.

Se aprecia una mayor diversificación productiva que se refleja principalmente en el aumento de proyectos de carácter comercial y de servicios, que en 2009 ya significaron 33% del total; también se han incrementado los proyectos de tipo agroindustrial e industrial (8%). Sin embargo, los proyectos pecuarios siguen predominando, representando 45% del total.

Indicadores del Programa

Tasa de sobrevivencia de los proyectos apoyados.

La proporción de empresas que se mantiene en funcionamiento representa 69% del total de proyectos apoyados en 2009; otro 13% corresponde a proyectos que fueron puestos en marcha pero dejaron de operar; el resto de los proyectos (18%) nunca se instaló. (cuadro 1)

La exploración dentro de la muestra sugiere que la mayor sobrevivencia se registró en empresas de comercio, servicios, artesanales e industriales; mientras que a los proyectos agropecuarios y agroindustriales correspondería la menor sobrevivencia.

Cuadro 1 Tasa de sobrevivencia y permanencia de activos productivos (Millones de pesos)			
TOTAL DE PROYECTOS EN 2009: 7,277	100%	Permanencia de activos productivos	
		Total	Parcial
Proyectos que sobreviven	68.8%	72.0%	28.0%
Proyectos que dejaron de operar	13.1%	9.0%	7.0%
Proyectos no instalados	18.1%		

Fuente: Elaboración propia, con base en la Encuesta de Evaluación de programas de SRA, FAQ, 2011

Dentro del 13% de proyectos que dejaron de operar, más de la mitad de los casos (6.7%) se explica porque las beneficiarias se apropiaron y dispusieron de los apoyos al margen de los objetivos del proyecto; otro 2.8% se explica por eventualidades como el robo de activos, mortandad de animales o inundaciones y otros desastres naturales; el 2.2% se debe a irregularidades en la aplicación de los recursos; para el 1.3% restante no fue posible obtener la información.

Es decir, a excepción del 2.8% de las empresas que sufrieron eventualidades ajenas a la operación del programa, los eventos de cierre de operaciones fueron consecuencia de irregularidades en la acción de las beneficiarias o de los agentes participantes en la operación del programa.

Algo semejante ocurre con las causas de no instalación de los proyectos: el 5.6% de los casos se explica por la apropiación de los recursos entre las socias que lo asumen así como una transferencia para su ingreso; otro 3.8% se debió a la aplicación irregular de los recursos, (apropiación de recursos por una de las beneficiarias o por un tercero); en el 3.1% de casos los recursos fueron efectivamente utilizados, pero se aplicaron de manera irregular, destinándolos hacia otro giro productivo, o bien, su aprovechamiento se realiza por un tercero; finalmente, en 5.6% de los casos no fue posible determinar la causa de la no instalación del proyecto porque no fue posible localizar a las beneficiarias o porque éstas se rehusaron a proporcionar información.

Utilidades y rentabilidad de las empresas

La estimación de las utilidades y el cálculo de rentabilidad fue posible de realizar para 73.6% de los proyectos financiados en 2009. Como es obvio, no pudo hacerse para el 18.1% de proyectos no instalados; tampoco fue

posible establecer un estado de resultados en cerca de la mitad de los proyectos que ya no están operando (6.1% del total de proyectos 2009); asimismo, en algunos de los proyectos que están en operación no se pudo obtener la información correspondiente (2,2% de los proyectos financiados en 2009).

Más de la mitad de las empresas para las que fue posible hacer los cálculos, es decir, 39.2% de los proyectos 2009, logró utilidades en su operación durante 2010; mientras que 34.4% de las empresas apoyadas en 2009 experimentaron pérdidas.

La tasa de rentabilidad se calculó para cada uno de los proyectos, como la proporción de las utilidades respecto a la inversión inicial total reportada, con los ajustes necesarios de actualización y depreciación. Las empresas con utilidades tuvieron una rentabilidad promedio de 22.4% anual, en tanto que la rentabilidad en las que presentaron pérdidas resultó de -25.2% anual. El resultado promedio para el total de empresas de 2009 para las que fue posible construir estados de resultados dio una rentabilidad de 3.9%.

Los promedios de utilidad y de rentabilidad estimados únicamente para los proyectos en operación dieron resultados bastante semejantes a los promedios anteriores. Más de la mitad de las empresas en operación (56%) logró obtener utilidades durante 2010; el resto (44%) sufrió pérdidas en su operación en ese año. (cuadro 2)

Cuadro 2. Utilidades y rentabilidad de los proyectos que sobreviven de PROMUSAG (Millones de pesos)

Proyectos que sobreviven	Positivos	Negativos
Proyectos con utilidades	56.0%	44.0%
Rentabilidad	19.0%	-22.0%
Rentabilidad promedio		3.8%
Proyectos con > 50% de aprovechamiento capacidad Instalada		71.2%
Proyectos con nivel de asistencia técnica Buena y Media	53.4%	43.9%

Fuente: Elaboración propia, con base en la Encuesta de Evaluación de Programas de SRA, FAQ, 2011.

La exploración de la muestra indica diferencias en la rentabilidad de los proyectos que sobreviven. Las curvas de aprendizaje y el periodo de madurez de los proyectos difieren según el tipo de giro o actividad productiva. En general, las actividades comerciales, de servicios y algunos de tipo agroindustrial, pueden generar ingresos en corto plazo; asimismo, requieren de menos tiempo para acumular experiencia y aumentar la productividad. Lo contrario sucede en la mayoría de los proyectos agropecuarios; según el rubro productivo, pueden necesitar plazos más o menos largos para iniciar las ventas y generar ingresos; también pueden requerirse periodos mayores para la maduración productiva y para cubrir las curvas de aprendizaje.

Lo anterior parece corroborarse con los resultados obtenidos en la exploración de la muestra. Una mayor proporción de las empresas comerciales y de servicios obtuvo utilidades; en cambio, la mayor proporción de proyectos con utilidades negativas correspondió a los pecuarios.

La calidad de la asistencia técnica efectivamente recibida por los proyectos incide en la rentabilidad. El 53% de los proyectos que sobreviven y tienen rentabilidad positiva, recibió asistencia técnica de nivel bueno o mediano; entre los que reportan pérdidas ese porcentaje fue 44%. Considerando solamente la asistencia técnica de nivel bueno, éste aparece en 30% de los proyectos con utilidades, contrastando con sólo el 12% en las que registraron pérdidas.

Variación en el ingreso de las beneficiarias.

Para obtener una estimación de la variación en el ingreso de las beneficiarias apoyadas en 2009 se estableció una línea base sobre la cual poder medir los cambios después de la puesta en marcha de los proyectos apoyados.

El ingreso base promedio de las beneficiarias resultó de 1,668.00 pesos de 2010. La principal fuente de ingreso fueron las actividades asalariadas y el autoempleo (71%); en segundo lugar los subsidios o remesas recibidas (20%); el resto, (9%) fueron ingresos por cuenta propia provenientes de las unidades de producción rural en las que participan algunas de las beneficiarias.

Cuadro 3. Ingreso base y variación en el ingreso promedio mensual de las beneficiarias

Estimación de ingreso mensual promedio base: \$1,668.00			% beneficiarias bajo línea pobreza alimentaria		% beneficiarias arriba línea pobreza patrimonial	
Estimación	Ingreso mensual después de proyectos	Variación	Antes	Después	Antes	Después
Total proyectos	\$ 1,942.00	16.4%	52.0%	45.7%	38.0%	42.2%
Total sobreviven	\$ 2,053.00	23.1%	52.0%	41.0%	38.0%	44.0%

Fuente: Elaboración propia, con base en la Encuesta de Evaluación de Programas de SRA, FAO, 2011.

- **Variación del ingreso promedio mensual en el total de proyectos**

La estimación del ingreso mensual promedio de las beneficiarias 2009 después de un año de operación de los proyectos resultó de 1,942.00 pesos de 2010, es decir, 16.4% de incremento real respecto del ingreso base. El aporte derivado de los proyectos fue en promedio de 374.00 pesos, casi en su totalidad como utilidades generadas. (cuadro 3)

- **Variación en el ingreso promedio mensual en proyectos que sobreviven.**

La estimación del ingreso mensual promedio de las beneficiarias 2009 después del primer año de operación de los proyectos resultó de 2,053.00 pesos de 2010, es decir, un aumento real de 23.1%. El aporte del proyecto para cada beneficiaria fue en promedio de \$504.00; casi en su totalidad como utilidades obtenidas.

El ingreso derivado de los proyectos para el 45% de las beneficiarias que no tenían ningún ingreso antes o sólo tenían ingresos por subsidios y remesas, les significa un cambio importante. Para el otro 55% de beneficiarias que ya contaban con un ingreso propio, el ingreso obtenido con los proyectos, resulta importante aunque tiene un impacto solo complementario.

Generación de empleos

El conjunto de proyectos apoyados en 2009 generó un total de 8,536 empleos directos, es decir, 1.56 empleos por proyecto. Solamente 19% de los empleos fueron remunerados. El 59% de los empleos generados fueron permanentes. De éstos, 78% correspondieron a mujeres; mientras que en el 41% de empleos temporales las mujeres participaron en el 66%. La participación de las mujeres en el total de empleo generado fue, en promedio, 73%. (cuadro 4)

La estimación anterior incluye los empleos que se crearon en las empresas que sobreviven, así como los que se generaron en las empresas que han dejado de operar. Considerando solamente los empleos generados en las empresas en operación, que son las que tienen continuidad, se generaron 7,522 empleos, lo que significa 1.59 empleos por proyecto.

El 21.4% de los empleos generados por las empresas en operación fueron remunerados. En los empleos generados por las empresas en operación también se observa una mayor proporción de empleos permanentes (64%).

Cuadro 4. Generación de empleos directos en los proyectos PROMUSAG

Estimación indicador	Generación promedio de empleos	Ocupación de mujeres	Empleos tipo permanente	Empleos con remuneraciones
1) Proyectos que sobreviven	1.59	73.5%	63.6%	21.4%
2) Proyectos que sobreviven que dejaron de operar	1.56	73.2%	59.0%	19.0%

FUENTE: Elaboración propia, con base en la Encuesta de Evaluación de Programas de SRA, FAEO, 2011.

El 73% del empleo correspondió a mujeres; en su gran mayoría en forma temporal y sin remuneraciones. En muchos casos se trata de la participación directa de las socias en las actividades de los proyectos, con el compromiso de no recibir pagos explícitos, en la expectativa de obtener ingresos con las utilidades que se vayan generando en el tiempo con el proyecto. También es frecuente el apoyo por parte de familiares o gente cercana. El 58% de los empleos generados por los proyectos 2009 han sido ocupados por las propias beneficiarias; 34% han sido para familiares y 8% para terceros.

En general, los emprendimientos en actividades comerciales, industriales y de servicios tienen una mayor propensión a generar empleos permanentes. Por el contrario, los proyectos dedicados a actividades artesanales y agrícolas generan exclusivamente empleos temporales.

Indicadores de asistencia técnica.

El papel de los técnicos es fundamental tanto como agentes promotores del programa como por su participación en la motivación e impulso de los grupos de posibles beneficiarias. De acuerdo a las experiencias documentadas, la asistencia técnica juega un papel clave en el desempeño de los proyectos. Las encuestas revelan un foco rojo en este sentido, toda vez que en la mitad de los proyectos, los resultados indican una asistencia técnica recibida de bajo nivel.

Cuadro 5. Nivel de Asistencia Técnica en los Proyectos PROMUSAG

Nivel de Asistencia Técnica Recibida			El técnico habilitado cumplió	
Nivel BUENO	Nivel REGULAR	Nivel BAJO	Involucró al grupo en elaboración y alcances del proyecto	Apoyó la integración y acompañó a presentar documentos
21.0%	29.1%	49.9%	58.1	79.3

FUENTE: Elaboración propia, con base en la Encuesta de Evaluación de Programas de SRA, FAEO, 2011.

En aproximadamente el 45% de los emprendimientos 2009 las beneficiarias carecían de experiencia previa sobre la actividad que emprendieron con los apoyos; para estos grupos la asistencia técnica se convierte en un componente indispensable y que determina casi en su totalidad la viabilidad y operación adecuada de los proyectos.

La información recabada mediante la encuesta, permite estimar que sólo en el 58.1% de los proyectos que sobreviven, las beneficiarias reconocen que se contó con la asesoría y acompañamiento necesarios por parte del técnico para involucrarlas en la elaboración y gestión de los proyectos e informarles sobre los alcances e implicaciones del mismo. (cuadro 5)

Se elaboró un indicador general para medir el nivel de asistencia técnica que recibieron las beneficiarias en general, para lo cual se clasificaron los proyectos en tres niveles de atención: Bueno, Medio y Bajo. La estimación para los proyectos que sobreviven nos muestra que para la mitad de los proyectos (50%) se reporta un bajo nivel de asistencia técnica.

Con un nivel medio de asistencia técnica se identifica al 29% de los proyectos (recibieron alguna capacitación y acompañamiento posterior al arranque de los proyectos, o bien, se reconoce que se adquirieron conocimientos sobre aspectos operativos y del funcionamiento de los mismos); sólo 21% estima que recibieron un buen nivel de asistencia técnica, que brindó el apoyo y asesoría necesarios en fases posteriores a su implementación.

Indicadores de sustentabilidad ambiental.

La mayor parte de las beneficiarias no ha recibido información sobre el impacto que su proyecto puede causar al medio ambiente y, además, no tiene conciencia de que pueda causarlo. Sólo 10% manifiesta haber recibido.

Indicadores de integración productiva

Uno de los factores críticos, tanto para la rentabilidad positiva de los proyectos como para su integración productiva, está estrechamente relacionado con la cultura empresarial expresada en términos del nivel de desarrollo organizacional de los proyectos.

Cuadro 6. Nivel de Desarrollo Organizacional (NDO) y Nivel de Integración Productiva (NIP)					
Nivel de desarrollo organizacional			Nivel de integración productiva		
BUENO	REGULAR	DEFICIENTE	ALTO	MEDIO	BAJO
19.0%	16.0%	65.0%	34.0%	36.0%	30.0%

FUENTE: Elaboración propia, con base en la Encuesta de Evaluación de Programas de SRA, FAEO, 2011.

Para la valoración del nivel de desarrollo organizacional se clasificaron los proyectos en tres rangos: Alto, Medio y Bajo. Los resultados obtenidos indican que los proyectos se distribuyen en estos tres rangos en forma más o menos similar. En cambio, el indicador de integración productiva ubicó el 65% de los proyectos con un nivel deficiente, mientras que el 16% registró un nivel regular y sólo para el 19% se observa un nivel bueno. (cuadro 6)

El 70% de las entrevistadas no consideran que la vinculación con otros productores y productoras sea una opción para mejorar las condiciones de compra/venta, o para realizar proyectos complementarios.

En lo que concierne a los proyectos que han logrado agregar valor a su producto principal, destaca que 78% de los proyectos no ha incursionado en esa actividad. Se estima que sólo 22% de los proyectos ha incursionado en estos procesos. De dicho total, en 87% de los casos el nivel de agregación es bajo, es decir, sólo transportan o seleccionan su producto o alguna actividad suplementaria menor; en el 13% de los proyectos que agregan valor han avanzando en otras funciones de la cadena productiva, que les permite una inserción más positiva en el mercado.

Indicadores de género y etnicidad

Los resultados que se presentan a lo largo del presente informe de evaluación, constituyen por sí mismos, indicadores de género al dar cuenta en particular de proyectos que en su totalidad han sido promovidos y operados por mujeres en el sector rural del país.

Es importante reconocer las principales características de las beneficiarias que en su totalidad pertenecen a núcleos agrarios: 80% con calidad agraria de vecindadas, mientras que el 10% son posesionarias y otro 10% se refiere a beneficiarias que son ejidatarias.

En el total de empleos generados por lo proyectos el 73% han sido ocupados por mujeres, principalmente las mismas socias o familiares cercanos. Del total de empleos remunerados, se estima que el 57% fueron ocupados por hombres y el 43% por mujeres. Por el contrario, del total de empleos sin remuneración, la participación de los hombres es sólo de 18%, mientras que las mujeres participan en 82%.

Es revelador que en el 52% de los proyectos que se mantienen en operación, la iniciativa respectiva surgió a partir del propio grupo de beneficiarias o de alguna de ellas. Este proceso de participación con iniciativa propia se confirma con el alto porcentaje (55%) de proyectos que sobreviven, en los cuales las beneficiarias señalaron que tenían conocimientos o experiencia previa sobre el tipo de actividades del emprendimiento al que se incorporaron.

Las empresas que permanecen han representado una opción para salir del ámbito doméstico, dotándolas de conocimientos y herramientas técnicas que en un mediano plazo con mayor capacitación y acompañamiento podrían contribuir a superar desventajas sociales.

Las estimaciones considerando sólo este subconjunto de proyectos, permiten apreciar en general resultados favorables en términos de sobrevivencia, rentabilidad y generación de empleos. Se estima que el 85% del total de

los proyectos con participación de mujeres indígenas se mantiene en operación, se estima que el 68% de las empresas que se mantienen en funcionamiento obtuvo utilidades, en todos los proyectos se reporta la creación de por lo menos un empleo directo y más del 65% de los proyectos señalaron utilizar en más del 50% su capacidad instalada.

Población Potencial y Objetivo

La población potencial del Programa son los habitantes de los núcleos agrarios, colonias, y localidades rurales vinculadas, teniendo prioridad las de mayor marginación y las localizadas en zonas de atención prioritaria del Gobierno Federal. En la práctica todos los beneficios del FORMAR se canalizan a través de organizaciones o grupos, que se convierten en los beneficiarios directos. En eventos participan por lo general asociaciones civiles, muchas de ellas con una larga trayectoria y renombre en el sector, mientras que en proyectos predominan figuras organizativas con orientación productiva y comercial, o grupos informales (aunque cada vez menos).

Recomendaciones

Las restricciones presupuestales y el elevado número de la población potencial (y de la que se defina como población objetivo) han implicado que los proyectos productivos deban funcionar con montos relativamente reducidos, lo que en muchas ocasiones hacen difícil alcanzar una escala que favorezca la competitividad en los procesos productivos. Asimismo, la distribución de los ingresos generados por el proyecto entre el conjunto de socias está permitiendo, en los casos más favorables, un ingreso complementario; pero sólo excepcionalmente llega a cambiarse la situación económica de las beneficiarias y su encausamiento en una trayectoria de progreso sostenido.

Al respecto, valdría la pena explorar la posibilidad de que el PROMUSAG (u otro programa en sinergia con el PROMUSAG) pudiera dar apoyos de consolidación a proyectos productivos que están funcionando adecuadamente, pero que crecen con demasiada lentitud. Un segundo apoyo para proyectos que después de dos años se mantienen con un funcionamiento adecuado, operando como grupo y con resultados positivos, podría permitir una consolidación y un crecimiento más eficiente, por ejemplo, a través de incorporar a su proceso productivo actividades de agregación de valor o de integración vertical para reducir costos unitarios.

Si este segundo apoyo toma la forma de otorgamiento de garantías líquidas para la obtención de un crédito, se sugiere la conveniencia de incluir en los contratos de crédito la posibilidad de contar con un periodo de gracia para el pago de intereses, amortización de capital o ambos, de modo que las condiciones del financiamiento resulten viables en función del sistema productivo y empresarial del proyecto, permitiendo la estabilización de su producción y de sus ventas.

El aumento de esos proyectos exitosos podría también repercutir favorablemente en su entorno dentro del núcleo agrario.

Normalmente, la no instalación de los proyectos y el cierre de los mismos implican la pérdida de los activos productivos. Sin embargo, el 16% de los proyectos que ya no están operando mantiene parcialmente (7%) o en su totalidad (9%) los activos que se adquirieron con los recursos del Programa, generalmente ligados a infraestructura o equipos que permanecen en manos de los beneficiarios, sin que estén operando en la actualidad. Para algunos de esos casos podría evaluarse la viabilidad de un programa de rescate que reactivara la utilización de esos activos a través de un proyecto.

Conclusiones

El diseño y operación del programa ha venido perfeccionándose, definiendo con más precisión la población objetivo y estableciendo los criterios de selección y calificación de los proyectos. Asimismo, se han establecido precisiones en cuanto al proceso de entrega de recursos y la comprobación que debe realizarse de su aplicación.

Se refuerzan las medidas para mejorar las acciones de supervisión de los proyectos, comprobación de aplicación de recursos, prestación de servicios de asistencia técnica y para asegurar la debida recepción de los recursos por parte de los grupos beneficiarios. En forma complementaria, por primera vez se incorporan posibles sanciones penales o administrativas por incumplimiento o comisión de irregularidades en la operación del Programa.

En síntesis, se han establecido importantes cambios y ajustes a las reglas de operación posteriormente a la ejecución del Programa en 2009, algunas de las cuales seguramente permitirán mejorar la operación del Programa y evitar diferentes situaciones que se pudieron detectar en la presente evaluación.

El Programa ha registrado desde su inicio hasta 2008 una tendencia creciente en montos de inversión, número de proyectos apoyados y número de mujeres beneficiarias. En 2009 esta tendencia cambia, como resultado de un menor presupuesto en términos reales al año anterior y al definirse que los grupos deben tener máximo 5 beneficiarias, el número total de beneficiarias disminuye aun cuando el total de proyectos aumente en 27%. En 2009 el monto promedio de apoyo por proyecto fue de 130 mil pesos, con un presupuesto de \$957 millones. Lo anterior permitió brindar apoyo a un total de 7,277 proyectos y más de 34 mil beneficiarias.

S089: Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)

Ramo 15 – Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)

Introducción

La SRA tiene entre sus funciones proporcionar certeza jurídica en la tenencia de la tierra a través del ordenamiento territorial y la regulación de la propiedad rural; asimismo, elabora políticas públicas que fomentan el acceso a la justicia y el desarrollo rural. Con el propósito de cumplir con esta última finalidad, se diseñaron programas de fomento que apoyan proyectos productivos desarrollados por la población de los núcleos agrarios del país.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), a solicitud de la SRA, ha realizado una evaluación complementaria de este programa, la cual está orientada a estimar los cambios en los indicadores más relevantes, analizar las causas de esos cambios y retroalimentar la instrumentación del Programa, proponiendo recomendaciones que favorezcan el logro de mejores resultados.

El objetivo de la Evaluación es medir los indicadores de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) del Programa, registrados en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) en 2010, que permitan conocer el incremento del ingreso de los beneficiarios, la tasa de sobrevivencia de los proyectos productivos apoyados durante el ejercicio fiscal anterior y la generación de empleos generados con la puesta en marcha de proyectos productivos.

Operación del Programa

El FAPPA es un programa importante para el desarrollo rural, al enfocar sus esfuerzos en el apoyo de los proyectos productivos de los hombres y mujeres mayores de 18 años que viven en los núcleos agrarios del país, pero no son ejidatarios o comuneros.

En atención a los resultados que ha venido alcanzando y a que continuamente se ha hecho un esfuerzo por parte de la SRA para mejorar su diseño, el FAPPA ha tenido una tasa de crecimiento media anual, descontando la inflación, de 5.9 por ciento en el total de los recursos que se le han asignado anualmente de 2000 a 2011.

Los recursos del Programa se distribuyen en toda la República Mexicana, pero se les da cierta preferencia a los núcleos agrarios pobres en los estados con mayores índices de marginación, así como en los núcleos agrarios vulnerables en estados donde la agricultura tiene un mayor peso en la actividad económica. En los últimos años y en 2009 se dirigió una cantidad importante de recursos a los estados de Chiapas (9.3%), Sinaloa (7.7%), Sonora (7.5%), Guanajuato (6.4%) y Veracruz (5.4%).

Indicadores del Programa

Tasa de sobrevivencia de los proyectos productivos apoyados

En la Matriz de Indicadores de Resultados, este indicador mide los resultados del Programa a nivel de propósito. Con él se pretende conocer el porcentaje de proyectos que se encuentran en operación a poco más de un año de que se les entregaron los recursos. En específico muestra la sobrevivencia de los proyectos que fueron apoyados en 2009 al momento de realizar la entrevista para la evaluación externa, la cual se llevó a cabo durante el primer trimestre de 2011.

Rentabilidad

Éste no es un indicador que se requiera en la Matriz de Indicadores de Resultados, sin embargo es un indicador clave que permite conocer las posibilidades que tienen las empresas de sostenerse en el tiempo, ya que las empresas que no son rentables, con el tiempo tienen que salir del mercado.

El indicador de rentabilidad es el cociente de la utilidad generada por las empresas en 2010 y el valor de la inversión actualizada a ese mismo año; por lo tanto es un indicador de la rentabilidad que tuvieron las empresas en ese periodo y no necesariamente es la rentabilidad que tienen las empresas cada año o toda su vida productiva.

Variación en el ingreso de los beneficiarios apoyados en 2009

Éste es uno de los indicadores más importantes de la evaluación, ya que el FAPPA tiene como parte de sus objetivos contribuir al incremento del ingreso de las personas que habitan en los núcleos agrarios.

Este indicador también es uno de los más importantes en la Matriz de Indicadores de Resultados del Programa ya que es el indicador a nivel de fin de la matriz y se diseñó con la finalidad de medir el porcentaje de incremento en los ingresos de la población beneficiada por el Programa a un año de operación de los proyectos productivos y se calcula como el cociente del ingreso promedio de los beneficiarios a un año de recibir el apoyo menos el ingreso que obtuvieron un año antes entre el ingreso obtenido un año antes.

Para el cálculo de este indicador se tuvo que hacer una estimación del ingreso anual total de los beneficiarios 2009 del Programa y también se tuvo que estimar el ingreso obtenido a un año de operación por fuentes distintas al proyecto productivo y el ingreso del salario y utilidades resultantes de la actividad apoyada; por lo tanto la principal fuente de información fueron directamente los beneficiarios apoyados a través de una encuesta directa en la que se trató de obtener el ingreso total anual.

La encuesta sobre el ingreso de los beneficiarios abarcó todas posibles fuentes de ingreso del beneficiario entrevistado, sin embargo por cuestiones presupuestales de la evaluación no se pudo indagar sobre el ingreso total del hogar del beneficiario, por lo tanto los resultados de este apartado corresponden a los ingresos individuales de los beneficiarios y no a los ingresos del hogar. Para la selección de los beneficiarios a entrevistar, se entrevistó a un beneficiario de cada proyecto productivo de la muestra, tratando de que el beneficiario seleccionado fuera representativo del ingreso que recibieron el resto de los socios del grupo.

Empleo generado con la implementación de los proyectos productivos

Otro de los objetivos del Programa es la generación de empleos, por lo que el presente indicador permite estimar cuál fue el empleo que se generó por proyecto productivo apoyado en el primer año de operación de dichos proyectos como consecuencia de su puesta en marcha.

Para la obtención de la información sobre el empleo se estimó el empleo nuevo que se generó en el proyecto productivo ya fuera empleo permanente o temporal, con remuneración o empleo familiar o si se trató de empleo generado para los socios, familiares o para terceras personas.

Población Potencial y Objetivo

Los problemas del sector social y en específico los problemas del sector rural son muy variados y afectan a distintas poblaciones, debido a esto un programa de apoyo no puede atender a toda la población y generalmente se diseñan para atender un problema en específico y a un tipo de población. Por otro lado, los recursos con los que cuentan para atender los problemas son escasos y por lo tanto hay que aprovecharlos al máximo tratando de atender a la población con las necesidades más urgentes en primer lugar.

Para hacer lo anterior, los programas desde su diseño plantean el tipo de población que se va a atender. En el caso del FAPPA la población objetivo que plantea atender son los hombres y mujeres con 18 años cumplidos o más al momento del registro, que habiten en Núcleos Agrarios, que no sean ejidatarios ni comuneros y que no hayan sido apoyados en los últimos cinco ejercicios fiscales por el propio FAPPA y por el PROMUSAG, a excepción de aquellos grupos que soliciten apoyo para garantías líquidas.

Debido a que la población que cumple con los criterios establecidos es un número muy grande, no es posible atenderla en uno o pocos años; por lo tanto se hace necesario conocer el grado de avance que se tiene en la atención de esta población objetivo.

Recomendaciones

1. Analizar la posibilidad de que el monto total del apoyo no se encuentre vinculado al número de socios.
2. Mejorar las oportunidades de sobrevivencia de las empresas a través de un segundo apoyo en capacitación especializada a las empresas que han tenido un buen desempeño y una aplicación correcta de los recursos a uno o dos años de operación.
3. Promover entre los beneficiarios del FAPPA, las posibilidades que tienen de acceder a un crédito, haciendo uso de las garantías líquidas del Programa.
4. Reforzar la promoción del Programa señalando los apoyos a proyectos no tradicionales.
5. Continuar y reforzar las actividades de supervisión, particularmente, vigilando que la instalación del proyecto se realice efectivamente y que ésta sea técnicamente correcta.

Conclusiones

El FAPPA es un programa que se ha enfocado en el apoyo de proyectos productivos que permitan mejorar la condición de los beneficiarios en sus núcleos agrarios y con el fin de cumplir cada vez mejor con sus objetivos se han venido hecho ajustes en las reglas y en las formas de operar el Programa. Muchas de estas modificaciones se han hecho debido a que en evaluaciones anteriores se observaron las oportunidades de mejora y otras modificaciones más recientes se han hecho debido a los problemas que se identificaron en el transcurso de la presente evaluación, debido a esto algunos de factores identificados como clave en este apartado ya se han comenzado a atender por los operadores del Programa.

En este apartado se muestran los principales resultados encontrados en la evaluación y en los proyectos beneficiados en 2009, los cuales fueron el centro de la evaluación para obtener los indicadores de resultados. También se incluyen las oportunidades de mejora que podrían hacer más eficiente la operación del Programa.

La cobertura del Programa es nacional, pero sus recursos se distribuyen tratando de darle cierta preferencia a los proyectos establecidos en los núcleos de agrarios que tienen mayor rezago económico y un mayor grado de marginación en regiones pobres o en estados donde la agricultura es particularmente importante. En los últimos años se ha apoyado más a los estados de Chiapas, Sinaloa, Sonora, Veracruz, Morelos, Guanajuato, Tabasco y Durango.

S203: Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT)

Ramo 15 – Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)

Introducción

El Programa constituye un eje fundamental de la política agraria dirigida a promover el desarrollo de iniciativas productivas entre los pobladores jóvenes de los núcleos agrarios del país, facilitando su acceso a la tierra y a los recursos de capital necesarios para desarrollar proyectos agroempresariales rentables y sustentables que les permitan incrementar sus ingresos.

Desde su puesta en marcha en el año 2004, el JERFT ha venido experimentando un proceso continuo de mejoras en su diseño y operación a efecto de lograr el mayor impacto en sus acciones, orientando la asignación de los recursos presupuestales con base en resultados.

El JERFT ha mostrado gran dinamismo en el periodo 2007-2009 al diversificar en forma importante los giros productivos en los que los jóvenes han desarrollado proyectos agroempresariales. Asimismo, ha observado una positiva evolución hacia el desarrollo de proyectos grupales que potencialmente favorecen economías de escala y una mejor inserción en los mercados. Los beneficiarios del JERFT son predominantemente jóvenes avecindados en los núcleos agrarios, que de esta manera logran acceso a la tierra y a los activos productivos.

En el periodo 2007-2009 el JERFT ha realizado una inversión de 672 millones de pesos, de los cuales el 65 por ciento correspondió a los apoyos directos otorgados por la SRA y el resto se constituyó por los créditos canalizados por la Financiera Rural, que funge como el Agente Financiero del Programa desde el año 2007. Con estos recursos se impulsaron 599 proyectos agroempresariales, a cargo de 2,441 jóvenes que previamente acreditaron la etapa de proyecto escuela. La estimación de los indicadores se realizó a través de tres muestras estadísticamente representativas de los proyectos apoyados en cada uno de los años, 2007, 2008 y 2009.

Indicadores del Programa

Indicador de sobrevivencia de proyectos agroempresariales

Del total de las agroempresas creadas en el año 2007, al momento de aplicar la encuesta¹ sobrevivía una proporción del 48 por ciento. La mayoría de las agroempresas que dejaron de operar abandonaron la actividad durante 2009 y 2010. Las causas principales de este bajo nivel de sobrevivencia en las empresas apoyadas en 2007 se relacionan con la venta de los activos productivos por falta de recursos y la elevada proporción de proyectos ganaderos de tipo individual que se vieron afectados por el alza en el precio de alimentos para el ganado. Otros factores explicativos se originaron en las condiciones de operación del Programa en ese año, en el que los proyectos correspondieron, en una elevada proporción, a jóvenes que habían cursado el proyecto escuela tres años antes; esto se vinculó con una disociación entre el giro productivo en el que se capacitaron en el proyecto escuela y el que finalmente siguieron en su proyecto agroempresarial. También se registraron serios desfases en la ministración de los créditos originados en el cambio de Agente Financiero del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) a la Financiera Rural.

Indicador de agroempresas con utilidades y tasa de rentabilidad positivas

Se estimó la utilidad y la rentabilidad que las empresas apoyadas en cada uno de los tres años (2007, 2008 y 2009) obtuvieron durante la operación del año calendario 2010. Durante 2010, 35 por ciento de las agroempresas del año 2007 lograron utilidades brutas positivas. Esa proporción fue del 47 por ciento para las empresas de 2008 y de 30 por ciento para las empresas apoyadas en 2009.

Las tasas de rentabilidad más altas (24 por ciento) correspondieron a las agroempresas de los años 2007 y 2008, mientras que las del año 2009 obtuvieron una tasa de rentabilidad del 12 por ciento. Este comportamiento parece indicar efectos de maduración de los proyectos que inciden en sus resultados financieros.

Un factor clave en estos resultados fue el grado de utilización de la capacidad instalada en los proyectos. Sólo 34 por ciento de las agroempresas de los tres años está operando por arriba del 76 por ciento de su capacidad, en

tanto que 41 por ciento lo está haciendo por debajo del 51 por ciento de su capacidad, lo que determina menores posibilidades de generación de ingresos.

Indicador de cambio en el ingreso de los jóvenes

El ingreso de los jóvenes con proyectos del año 2007 tuvo un incremento en términos reales (precios del 2010) del 22 por ciento respecto del que tenían en la línea de base, al pasar de 2,955 pesos mensuales⁴ a 3,611 pesos mensuales en 2010. Este incremento de ingreso ha repercutido en una elevación de la proporción de jóvenes que se ubican por arriba de las líneas de pobreza estimadas por Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), al pasar del 69 por ciento (situación línea de base) al 75 por ciento (situación observada en 2010).

El proyecto agroempresarial significa una proporción menor en el ingreso de los jóvenes, no obstante se aprecia una tendencia a que crezca su participación. Para los jóvenes con proyectos del año 2007 les significó casi el 4 por ciento de su ingreso. Para los jóvenes con proyectos de 2008 les representó casi el 12 por ciento.

El mayor incremento en el ingreso de los jóvenes con proyectos del año 2008 obedece a que en ese año se impulsaron proyectos de mayor escala y de tipo grupal, que han significado mejores oportunidades de obtención de ingresos, así como nuevos giros productivos.

En la última evaluación realizada por FAO se estimó un incremento del ingreso de los jóvenes beneficiarios de 2007 y 2008 de un 21 por ciento, al pasar su ingreso promedio mensual de 2,830 pesos (línea de base) a 3,414 pesos mensuales (situación observada en 2009).

Indicador de innovación en agroempresas

La innovación en agroempresas puede apreciarse desde la perspectiva del nivel de desarrollo organizacional (NDO) que han alcanzado, medido por el grado de apropiación del proyecto, los métodos de trabajo y la cohesión de los grupos. Entre los proyectos del año 2007 se aprecia el más bajo NDO con el 5 por ciento en este indicador, los proyectos del año 2008 registran un NDO del 33 por ciento y los del 2009 se ubican en un 31 por ciento.

Desde el ángulo de la innovación en procesos de agregación de valor, se aprecia que aunque son mayoría las agroempresas que no agregan valor a sus productos, es creciente la proporción de las que realizan algún proceso de este tipo. Entre las agroempresas del año 2007 hay un 27 por ciento que ya efectúan algún proceso de selección, empaque o transporte de sus productos, lo que les da la posibilidad de acceder a mejores precios por sus productos. Esa proporción se eleva al 34 por ciento entre las agroempresas del año 2008 y al 32 por ciento entre las del 2009. En la última evaluación realizada por la FAO solamente el 7% de las agroempresas agregaba algún valor a su producción.

Indicador de sustentabilidad ambiental

La clasificación de las agroempresas según su incidencia en el medio ambiente indica que la proporción de proyectos en que se realizan prácticas ambientalmente favorables es del 18 por ciento entre las agroempresas del año 2007, del 29 por ciento en las del 2008 y del 16 por ciento en las del 2009. En la evaluación del último año realizada por la FAO se encontró que el 24 por ciento de las agroempresas de los años 2007 y 2008 llevaban a cabo prácticas ambientalmente favorables.

Hay una cierta tendencia a que en la medida en que son más recientes las agroempresas se encuentran menos habilitadas para realizar buenas prácticas ambientales. Un factor importante en esta problemática es el hecho de que solamente un tercio del total de los jóvenes beneficiarios de los tres años recibió algún tipo de información o capacitación sobre aspectos relacionados con la sustentabilidad ambiental de sus proyectos.

Indicadores complementarios

La perspectiva de género y etnicidad en el JERFT revela que la participación de las mujeres en los proyectos agroempresariales del periodo 2007-2009 se eleva al 36 por ciento, proporción que resulta mayor a la tasa de feminización en la tenencia de la tierra. A su vez, la participación de jóvenes que hablan alguna lengua indígena alcanza casi un 14 por ciento, proporción ligeramente mayor a la que representa la población indígena en el total nacional.

La generación de empleo en los proyectos agroempresariales alcanza un promedio de 2.5 empleos por proyecto, de los cuales el 70 por ciento corresponde a empleos no remunerados que ocupan los propios jóvenes y familiares.

La asistencia técnica a los agroempresas es un ámbito en el que el JERFT ha venido incorporando mejoras en los últimos años, aunque aún se observa que la mayor proporción de estos servicios se concentra en las etapas de formulación de los proyectos y de gestión de los recursos, dejando en situación de debilidad al acompañamiento técnico en la operación de los proyectos.

La integración productiva de las agroempresas en el tejido empresarial e institucional presente en las regiones en las que están instaladas muestra también buenas oportunidades, sin embargo aún son escasas las agroempresas que logran insertarse en arreglos de coordinación con otras empresas o que entran en contacto con instituciones del tipo Comités Sistema Producto, que podrían ser ejes de articulación a mercados, o con los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable en los que se podrían relacionar con otros programas y dependencias que favorecieran efectos de sinergia para el fortalecimiento de las agroempresas.

La gestión del financiamiento en proyectos agroempresariales

La canalización del componente de crédito para la instalación, operación y compra de tierra en proyectos agroempresariales muestra una tendencia a la baja. De acuerdo con información de Financiera Rural, en el año 2008 se ministró un total de 99 millones de pesos, al año siguiente se redujo a 61 millones y en 2010 se asignó un total de 49 millones de pesos.

Esta tendencia también se ha acompañado de fuertes variaciones en la composición por tipo de crédito, que pueden repercutir en la necesaria complementariedad entre crédito refaccionario, de avío y de compra de tierra.

El número de créditos se contrajo de 670 en 2008 a 158 créditos en 2010. No obstante, los montos unitarios de crédito se duplican de 148 mil pesos en 2008 a 310 mil pesos en 2010, lo que en presencia de una disminución de la cartera vencida (cae del 24 por ciento al 9 por ciento en número de créditos), hace ver que la Financiera Rural ha sido más selectiva en la asignación de créditos.

Entre los proyectos del año 2009 se observa una alta proporción de créditos liquidados al mes de mayo de 2011. Considerando que el 69 por ciento de esos créditos correspondió a los de tipo refaccionario y simple, normalmente amortizables en plazos superiores a 5 años, hace pensar en comportamientos oportunistas de los jóvenes para realizar pagos anticipados con el interés de recibir las garantías líquidas liberadas.

Población potencial y objetivo

La SRA ha venido precisando la población objetivo del Programa a través de sucesivas modificaciones en sus Reglas de Operación. En un principio se establecía como criterio de elegibilidad la edad, después se incorporó el criterio de Zonas de Atención Prioritaria, más tarde se incluyó el aspecto de potencial productivo que indica condiciones de viabilidad de los proyectos. De acuerdo con información del Registro Agrario Nacional, hay un total de 754 mil jóvenes entre 18 y 39 años que habitan en los núcleos agrarios del país; ésta sería la población de referencia del Programa.

La población potencial se integraría con la porción de esos jóvenes que teniendo algún potencial productivo y habitando en zonas de alta y muy alta marginación, presentan carencias en cuanto a acceso a la tierra y al capital necesarios para desarrollar un proyecto agroempresarial.

A partir de esta población potencial se requiere precisar la población objetivo del Programa, que sería la población meta del Programa en un horizonte de tiempo determinado. Algunos criterios sugeridos a este propósito serían la capacidad técnica, administrativa y presupuestal de la SRA para atender a esa población objetivo.

Recomendaciones

En relación a la determinación de la población objetivo

- a) Más allá de los criterios de elegibilidad que se han introducido en las Reglas de Operación en los últimos años (edad, zonas de atención prioritaria y potencial productivo), el Programa debe avanzar hacia la precisión de su población objetivo, de modo de contar con un referente estratégico de mediano y largo plazo, que oriente las asignaciones presupuestales de cada año y establezca el orden de prioridades de atención.
- b) Para ello, se sugiere partir de los datos del RAN sobre el número de jóvenes en los núcleos agrarios, ésta sería la población de referencia del Programa, para de allí determinar la población potencial (grupos que experimentan las necesidades que busca atender el Programa, que además cuenten con potencial productivo), y, con ello pasar a establecer la población objetivo, introduciendo aspectos de focalización y capacidad administrativa y presupuestal del Programa.
- c) Es recomendable mejorar la focalización del Programa, procurando que la selección de beneficiarios no se sesgue por el criterio de capacidad preexistente de pago de los créditos. Es deseable minimizar posibles errores de inclusión de jóvenes cuyas condiciones socio-económicas no requieren de los incentivos del Programa para implementar un proyecto agroempresarial. Asimismo, debe asegurarse que los jóvenes tengan real interés en trabajar de manera continua su proyecto productivo, especialmente en giros productivos como los invernaderos, que exigen atención permanente.
- d) Balancear el acceso de los jóvenes a la etapa de Proyecto Escuela, de acuerdo con las capacidades presupuestales y operativas del Programa para atenderlos en la etapa de Proyecto Agroempresarial. Con esto se puede reducir el desfase entre ambas etapas y lograr una secuencia más ordenada en la atención de la población objetivo.

En torno a la selección del giro productivo y proveedores del proyecto

- a) Es fundamental asegurar que la selección del giro productivo y de proveedores de infraestructura, equipo y semovientes corresponda a los jóvenes que emprenderán el proyecto agroempresarial, pero ésta debe ser una decisión informada y cabalmente soportada en criterios técnicos y de viabilidad de mercado. Debe evitarse el protagonismo de agentes externos que impongan el tipo de proyecto a desarrollar, pues el riesgo lo corren los jóvenes y serán ellos los responsables de pagar los créditos que eventualmente reciban.
- b) El impulso a proyectos grupales ha sido una orientación muy positiva de parte de la SRA, pues ello favorece mejores condiciones para el éxito de los proyectos. No obstante, se estima relevante que tales orientaciones se fortalezcan con un trabajo especializado de organización, que induzca la formación de grupos con intereses comunes, este tipo de trabajo debe ir más allá de las líneas generales transmitidas en la etapa de Proyecto Escuela.

Sobre la diversificación de proyectos agroempresariales

- a) La diversificación productiva experimentada por el Programa en los últimos años ha sido una tendencia positiva por cuanto amplía las oportunidades de desarrollo para los jóvenes en distintos contextos agroecológicos y de mercado. Sin embargo, se sugiere la conveniencia de enriquecer los análisis de la

DGPPA-SRA con información sobre el tejido empresarial e institucional vigente en las regiones donde se desarrollarán los proyectos, a efecto de aprovechar las externalidades positivas para el buen desempeño de los proyectos.

- b) Asimismo, JERFT debe orientar su propio espacio de intervención territorial considerando el conjunto de iniciativas de fomento productivo a cargo de otras dependencias federales y/o estatales, de modo de evitar superposiciones que deriven en un uso ineficiente de los recursos públicos.

En relación a los servicios de asistencia técnica

- a) La SRA ha mejorado la calidad y cobertura de estos servicios, sin embargo éstos aún se concentran en las etapas de formulación y gestión de los apoyos del Programa, dejando a los proyectos en una situación difícil por la insuficiencia del acompañamiento técnico en sus primeros años de operación, precisamente en donde son mayores los riesgos de no sobrevivencia.
- b) Ante esta situación, se sugiere poner un mayor énfasis en el fortalecimiento del esquema de Tutor de Negocio hasta por dos años, así como en asegurar un perfil de especialización en aspectos de manejo gerencial de los proyectos y de inserción en mercados, además de cubrir con excelencia las necesidades de orden técnico-productivo.
- c) La supervisión sobre el trabajo del Tutor de Negocio también es una clara área de oportunidad para mejorar la eficacia de sus servicios. Un esquema que combine supervisión, capacitación y evaluación de los tutores de negocio, es una necesidad para dar un soporte sólido al acompañamiento técnico de los proyectos agroempresariales.
- d) Estos requerimientos de enfoque multidisciplinario de la asistencia técnica evidentemente no se pueden encontrar reunidos en un solo prestador de servicios. Por tanto, se sugiere la conveniencia de articular esos perfiles en equipos que puedan cubrir las distintas áreas de las agroempresas a asesorar.
- e) Existen modelos probados de prestación de servicios de asistencia técnica de estas características. Dos ejemplos relevantes son el modelo del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), impulsado por SAGARPA con la cooperación técnica de la FAO, que opera con base en Agencias de Desarrollo Rural que trabajan de manera permanente en comunidades objetivo con una visión de desarrollo rural integral; otro modelo que ofrece perspectivas interesantes con una visión de integración productiva y de mercado, es el de las Agencias de Gestión e Innovación (AGIs) que son impulsadas por SAGARPA-FIRCO-INCA Rural y que operan como ejes de desarrollo de proveedores en sistemas producto agroindustriales (hule, cacao, palma de aceite, entre otros).

Sobre la sustentabilidad ambiental de los proyectos

- a) La viabilidad y continuidad de los proyectos agroempresariales desde una perspectiva ambiental, hace aconsejable que desde la concepción de la idea de proyecto se consideren objetivos de sustentabilidad, como el cierre de ciclo de materia y reducción de generación de residuos, la mitigación de emisiones de gases efecto invernadero, el uso de energía renovable y la protección de la calidad del suelo y agua.
- b) Para ello, se podría buscar una construcción conjunta beneficiarios-técnico de un diagrama de flujo semi-cuantitativo del sistema de producción para el que se pretende obtener el apoyo del Programa. En este diagrama deberían visualizarse flujos materiales y de energía, de productos y de subproductos, especificando el origen y destino de cada uno.
- c) Además de este enfoque sistémico de análisis de la unidad de producción rural, sería relevante establecer un esquema de trabajo durante el diseño de los proyectos y talleres de capacitación en el que los productores fueran más activos; donde el grupo y el técnico intercambiaran ideas de aprovechamiento de residuos, de sinergias con otros sistemas productivos y de formas más eficientes en el uso de los recursos.
- d) Es conveniente que además se vincule a los productores con centros de investigación agropecuaria,

universidades, centros tecnológicos, etc. con la finalidad de adquirir ideas innovadoras referentes al aprovechamiento de desechos y a técnicas de producción ambientalmente más amigables.

En torno a la integración productiva y de mercado

- a) La aprobación de los proyectos debe considerar el potencial productivo de la región en que estarán insertos, así como la presencia de aglomeraciones que propicien sinergias que apunten a la acción colectiva. En este sentido es clave el papel de los Promotores y Técnicos, como proveedores de información sobre los sistemas económicos predominantes, así como la situación particular de las cadenas productivas en territorios específicos para inducir el desarrollo de los eslabones críticos en la cadena.
- b) En el Proyecto Escuela es importante fortalecer aspectos empresariales que favorezcan prácticas de cooperación y coordinación entre los jóvenes: planeación estratégica, administración, habilidades de negociación, liderazgo. De igual forma, se considera de suma relevancia que durante esta etapa los jóvenes realicen un análisis y caracterización del entorno sectorial (clientes, competencia, proveedores) y territorial (instituciones gubernamentales, educativas, de investigación, que pudieran influir positivamente en el proyecto). El propósito es, por una parte, que los emprendedores conozcan lo mejor posible el contexto en que estará inserta la agroempresa, sus retos y oportunidades, y por otra, que tomen conciencia de la importancia de estar informados y continúen haciéndolo de manera sistemática.
- c) La realidad económica y social de los emprendimientos apoyados por el Programa JERFT, en muchas ocasiones limita la posibilidad de alcanzar economías de escala a través de las compras y/o ventas mancomunadas. No obstante, promover la vinculación para lograrlo, y más aún, para solventar un tema nodal como la capacitación y la asistencia técnica, se aprecia como un eje fundamental de acción. Los altos costos de transacción que implica la coordinación de los actores para realizar acciones conjuntas, le dan al tema una importancia que no es menor. Promover la interacción entre los beneficiados, que apunte hacia la consolidación del capital social y en consecuencia a las acciones colectivas indispensables para detonar un *clúster*, es una tarea fundamental y que requiere de una intervención interinstitucional.
- d) Una condición esencial para avanzar hacia la integración exitosa de los proyectos en los encadenamientos productivos, es su vinculación con las estrategias desplegadas por diversas instituciones y organizaciones en el área de influencia de los emprendimientos. Por citar un ejemplo, el **Certamen Nacional “Universitarios por el Desarrollo Agrario del Campo” promovido de manera conjunta por la Procuraduría Agraria y el Instituto Mexicano de la Juventud**, podría representar una oportunidad para el fortalecimiento de los emprendimientos apoyados.
- e) La capacitación de los Tutores de Negocio para actuar como articuladores entre la oferta de programas y servicios de soporte y las necesidades de los beneficiados, se vislumbra como una línea de acción primordial.
- f) Favorecer articulaciones del Programa con socios estratégicos a nivel de territorios específicos, por ejemplo con los Comités Sistema Producto en proyectos agroalimentarios, lo que puede favorecer su integración en cadenas productivas regionales; con los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable para aprovechar efectos de sinergia con otros programas que concurren en el mismo territorio.

En torno al financiamiento de los proyectos

- a) La Financiera Rural ha venido operando como el Agente Financiero del JERFT desde el año 2007, teniendo como marco los convenios anuales de colaboración con la SRA. Se estima conveniente avanzar

hacia un esquema de coordinación que se apoye en un marco de orientación estratégica del Programa con visión de mediano plazo, en el que se definan los siguientes aspectos:

- Población meta a atender
 - Regiones y giros productivos prioritarios
 - Tipo de proyectos a impulsar (individuales y grupales)
 - Parámetros de decisión de proyectos elegibles
 - Complementariedad entre crédito simple, refaccionario y de avío
- b) Es importante fortalecer la cooperación con la Financiera Rural desde la etapa de Proyecto Escuela para favorecer una mayor culturización financiera en los jóvenes emprendedores rurales (JERs) y especialmente para determinar las necesidades reales de crédito en proyectos agroempresariales. Para ello, se sugiere la conveniencia de incluir un módulo de cultura financiera en la etapa de Proyecto Escuela a efecto de que los jóvenes se familiaricen con el uso de los créditos y los derechos y obligaciones que adquieren con la contratación del mismo. La Financiera Rural podría apoyar en esta tarea de capacitación, para lo cual sería conveniente que la SRA acreditara a los capacitadores de la Financiera Rural.
- c) Una mayor interacción con la Financiera Rural que abarque también la etapa de Proyecto Escuela debe favorecer una mayor calidad y pertinencia de los proyectos agroempresariales, poniendo énfasis en los factores que determinan la factibilidad técnico-productiva y de mercado y su reflejo en las utilidades y rentabilidad de los proyectos.
- d) También se debería avanzar en mejoras en la secuencia entre fechas de firma de contrato de crédito–ministración–pago de créditos, ello daría mayor certidumbre en la implementación y funcionamiento de los proyectos, así como en el abatimiento de tiempos de entrega de recursos una vez autorizados los proyectos.
- e) Asimismo, es necesario que los proyectos agroempresariales cuenten con efectivos instrumentos de administración de riesgos, que vayan más allá del obligado seguro al momento de contratar el crédito. Esto puede incluir seguros sobre riesgos catastróficos, seguros por pérdidas de producción y también el uso de coberturas de precios que apoyen las variaciones de precio de los productos al momento de realizar la comercialización.
- f) La Financiera Rural podría favorecer acciones de vinculación de los proyectos JERFT con otros clientes, bajo esquemas de integración productiva y de agricultura y ganadería por contrato; en proyectos pecuarios se podría buscar la sinergia entre criadores y engordadores de ganado.
- g) La escala productiva, rentabilidad y estabilización de flujo de efectivo de los proyectos agroempresariales, deben ser los criterios clave para adecuar los calendarios de pago de créditos a la capacidad real de los proyectos JERFT.
- h) Previa verificación de las condiciones específicas de giros productivos, sistemas de producción y especificidades de mercados, se sugiere la conveniencia de incluir en los contratos de crédito la posibilidad de contar con un periodo de gracia para el pago de intereses, amortización de capital o ambos, de modo que las condiciones del financiamiento resulten viables en función de la estabilización de la producción y ventas de los proyectos.
- i) Valorar la posibilidad de instrumentar un plan de rescate de proyectos que aún conservan parte de sus activos productivos y que pudieran tener viabilidad, esto permitiría que no se perdieran del todo los esfuerzos invertidos por el Programa.
- j) Para proyectos agroempresariales que han tenido una evolución satisfactoria, pero que enfrentan restricciones para lograr una escala productiva eficiente y su consolidación de mercado, se sugiere la conveniencia de valorar el otorgamiento de un segundo apoyo de parte del Programa y revisar las Reglas de Operación para darle fundamento. Este tipo de apoyo pudiera ser también implementado para

proyectos que requieran un complemento en otra etapa del proceso productivo y favorecer procesos de agregación de valor a la producción primaria (por ejemplo, salas de empaque y cuarto frío en invernaderos o dotación de tanques fríos para la conservación de leche, entre otros).

- k) Finalmente, debe estrecharse la coordinación con la Financiera Rural para limitar el riesgo moral de parte de los técnicos formuladores de proyectos, que se expresa en el sobredimensionamiento de inversiones y necesidades reales de crédito de los proyectos.

Conclusiones

En el periodo de análisis JERFT registró cambios importantes en varios aspectos:

- Se diversifica la cartera de proyectos productivos, pasando de una estructura marcadamente pecuaria a otra en la que cobran relevancia otras actividades, como la producción de hortalizas en invernaderos, ofreciendo más alternativas productivas a los jóvenes.
- Se registra una tendencia al desarrollo de proyectos grupales que buscan alcanzar mayores escalas de inversión y mejores condiciones de inserción en los mercados. Esto es más enfático en el año 2008 cuando el 63 por ciento de los proyectos fueron grupales.
- Hay un claro predominio de los jóvenes avocados como beneficiarios del Programa, en congruencia con el objetivo de dar acceso a la tierra y al capital para el desarrollo de proyectos agroempresariales.
- La edad promedio de los beneficiarios es de 34 años, muy cerca del límite superior admitido en Reglas de Operación (39 años); la escolaridad promedio es de 10 años, casi el doble de la registrada en el medio rural; 36 por ciento de los beneficiarios son mujeres, proporción similar a la tasa de feminización en el agro; casi un 14 por ciento son indígenas, superior a la media nacional (12 por ciento).
- La cobertura geográfica del Programa en este periodo es casi completa, ha operado en un total de 26 entidades federativas, en 8 de ellas de manera continua en 2007-2009 (Aguascalientes, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Sinaloa y Sonora).
- En el periodo se apoyó un total de 599 proyectos agroempresariales a cargo de 2,441 jóvenes. Se observa una tendencia a un menor número de proyectos, pero con más jóvenes que participan en ellos, de 2.3 jóvenes por proyecto en 2007 se pasa a 7.7 jóvenes en 2008 y a 5.9 jóvenes en 2009. Las escalas de inversión por proyecto se incrementaron de 537 mil pesos en 2007 a 2.6 millones en 2008 y 1.5 millones en 2009, que significaron una inversión promedio por joven de 234 mil pesos en 2007, de 338 mil en 2008 y de 256 mil pesos en 2009.
- La inversión total en el periodo 2007-2009 fue de 672 millones de pesos, compuesta en un 65 por ciento por los apoyos directos de la SRA y un 35 por ciento por créditos a través de Financiera Rural; durante el último año (2009) se registró una caída del presupuesto asignado al Programa por un 56 por ciento respecto al presupuesto original.
- También hubo cambios importantes en la estructura de inversión del Programa: pierde peso la opción de compra de la tierra, lo que significa menor carga financiera para los jóvenes, pero también un avance más lento en el relevo generacional en la tenencia de la tierra; en 2009 cobra mayor importancia el apoyo directo de la SRA para infraestructura y equipo ante la contracción del crédito refaccionario; el crédito de avío también se contrae de manera importante en ese año, afectando la disponibilidad de recursos para operar los proyectos.

EVALUACIONES DE PROCESOS

PO10: Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal

Ramo 4 – Secretaría de Gobernación

Introducción

El presente documento contiene la descripción de la evaluación en materia de procesos de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), en el marco del Programa Anual de Evaluación (PAE).

El origen de la evaluación del programa a partir de la política de desarrollo social nacional, así como la descripción y de la iniciativa del Gobierno Federal de transformar las actividades de la Administración Pública para obtener resultados eficientes de la aplicación de recursos públicos.

El Programa tiene su origen en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), particularmente en su objetivo **“Modernizar el Sistema de Justicia Penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz”**; a partir del cual se produce la Reforma Constitucional al Sistema de Justicia Penal.

Entre las principales características del programa que se identifican a partir de la información normativa del mismo, se observa que la operación del programa está a cargo de la SETEC, que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), el que se enfoca a coadyuvar a las Entidades Federativas (en toda mención incluye al Distrito Federal) en el proceso de Implementación del Sistema de Justicia Penal, apoyándolos cuando así lo soliciten, en el diseño de las reformas legales, los cambios organizacionales, la construcción y operación de la infraestructura, la capacitación necesaria para jueces, agentes del ministerio público, policías, defensores, peritos y abogados.

Descripción del programa

El Programa, es fundamental para impulsar la implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal, que deriva de las reformas constitucionales, cumple un papel estratégico para que la Federación y Entidades Federativas incorporen en su totalidad el nuevo Sistema de Justicia Penal en sus respectivas legislaciones y realicen la planeación, los cambios organizacionales, los modelos de gestión, la capacitación y difusión, la reorganización, la construcción de la infraestructura y la adquisición del equipamiento necesarios para la operación del nuevo Sistema de Justicia Penal.

Para lograr el objetivo del programa presupuestario, la SETEC opera a través de dos grandes vertientes:

- a) Otorgamiento de subsidios directos a las Entidades Federativas para coadyuvar en el proceso de Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal.
- b) Planeación estratégica, capacitación, asistencia técnica y asesoría jurídica en materias comprendidas en los ejes estratégicos de implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal.

Estas vertientes ocurren desde el nivel Federal, en virtud de que el diseño del programa así lo establece y no contempla operadores del programa a nivel Estatal ni Municipal; como se menciona en las características del programa, las Entidades Federativas son beneficiarios del programa, más no operadores del mismo.

La operación del programa ocurre en un entorno que presenta ciertas limitantes, si bien la implementación de la Reforma del Sistema de Justicia Penal nace a partir de una reforma de la Constitución Política del país, en materia penal cada Entidad Federativa cuenta con su propia legislación, y en respeto a su soberanía tal como lo plantea el Decreto de creación del Consejo de Coordinación y de la SETEC, la operación del programa no puede imponer ninguna gestión mientras no sea solicitada por los estados. En tal virtud el avance y logro de la implementación de la reforma de justicia penal quedan sujetos al interés, voluntad y empeño de los responsables

de los gobiernos Estatales y a la disposición y liderazgo de los encargados de los órganos implementadores de cada Entidad Federativa.

A continuación, se presenta un diagrama que sintetiza gráficamente la operación del programa objeto de esta evaluación, en sus 2 vertientes comentadas.



Identificación de los procesos del programa

Para la identificación de los procesos del programa se realizó un análisis de la información secundaria del mismo, conformada entre otros por la normatividad aplicable al programa; así como de la información primaria obtenida derivada de la observación y de entrevistas realizadas a distintos actores participantes en la operación del programa. De la normatividad inspeccionada se consideró como principal fuente de información para la identificación de procesos, el manual de procedimientos.

El manual fue integrado por la SETEC y consta de 92 diagramas de flujo (procedimientos), con sus correspondientes objetivos, normas y formatos, en los cuáles se enuncian las principales actividades que se realizan, así como los responsables de su ejecución, constituyendo un elemento que en teoría norma la operación de la SETEC y a su vez del programa sujeto a evaluación.

Resultados

Una vez que cada uno de los procesos que conforma el modelo CONEVAL fue conocido y analizado de manera individual, se valoran a través de los atributos establecidos en los términos de referencia del CONEVAL. Realizada la valoración individual, se llevó a cabo una evaluación global de la operación del programa, con la finalidad de determinar si los procesos son eficaces y suficientes para el logro de la meta a nivel propósito del programa.

Los resultados emitidos en el documento, están basados en los datos que se obtuvieron a través de la aplicación de los cuatro instrumentos de recopilación de información que se muestran a continuación:

1. Entrevistas a profundidad
2. Entrevistas semi-estructuradas
3. Encuestas estructuradas

4. Grupo Focal

A través del análisis de la información que permiten los elementos recopilados con estos instrumentos, se pudieron identificar los elementos mínimos de suficiencia así como los indicadores de eficacia requeridos para la valoración de los procesos.

Se generó un solo repositorio de información para llevar a cabo el análisis de ambos tipos de entrevistas (A profundidad y semi-estructuradas). El detalle de los resultados se muestra a continuación.

En primer término se establece una relación del peso de los hallazgos respecto a la complejidad de la operación que queda reflejada por el número de actividades que consideran sus procesos. Se realizó una revisión y conteo de las actividades definidas en los procesos actuales de SETEC. Se determinó el conteo para procesos sustantivos y de apoyo y se comparó el número de hallazgos por categoría (problemas, áreas de oportunidad y fortaleza o buena práctica) respecto de este conteo para de manera referencial disponer de una razón para determinar el peso porcentual de los hallazgos respecto a la complejidad operativa.

La operación sustantiva se identificó en 8 procesos del modelo CONEVAL que a su vez comprenden 443 actividades de un total de 877 contenidas en los procedimientos documentados del programa. Los hallazgos encontrados en la categoría áreas de oportunidad y en relación a la complejidad operativa asociada a los procesos sustantivos representan un 16.70 %. Sin embargo, del total de la operación los hallazgos asociados a áreas de oportunidad representan el 8.44% ya que la operación sustantiva abarca la mitad de las actividades documentadas de la operación total. Esta comparación se incorpora para situar en su contexto el análisis que se presenta a continuación. Así al analizar los datos de la evaluación ya se tiene una ponderación respecto a toda la operación y de esta forma se evitan confusiones o malas interpretaciones de los resultados. De lo reflejado en el cuadro también se puede mencionar que los problemas están muy acotados, que el volumen de áreas de oportunidad ofrece opciones de mejora que de ser aprovechadas generan un cambio no menor en la eficiencia operacional y que existen un grupo de fortalezas y/o buenas prácticas que reflejan un esfuerzo por disponer de un diseño operacional bien estructurado.

En la totalidad de los procesos, el mayor número de hallazgos se catalogaron como áreas de oportunidad, representando el 63% del total. Las fortalezas o buenas prácticas y los problemas tienen un peso similar en el total de hallazgos.

Ahora bien, de los 23 problemas identificados el 60% se encuentra distribuido en partes iguales en dos procesos, planeación y seguimiento a beneficiarios. El 15% corresponde a difusión, 10% a entrega de apoyos y el 15% restante de los problemas son respecto a selección de beneficiarios, solicitud de apoyos y supervisión y monitoreo.

Las áreas de oportunidad se encuentran concentradas igualmente en dos procesos, entrega de apoyo y difusión; seguidos por solicitud de apoyos y planeación con un porcentaje similar. Por último, seguimiento y selección de beneficiarios sólo tienen un 10% de áreas de oportunidad.

Planeación es el proceso con un mayor número de fortalezas detectadas seguido por entrega de apoyos. El 26% restante se encuentra distribuido en otros cuatro procesos.

Cada uno de los hallazgos registrados en la base de información fue clasificado buscando identificar una categoría o ámbito que refleje el origen de la misma. Los ámbitos que se usaron para dicha clasificación son los siguientes:

- Gestión de Procesos
- Comunicación/Coordinación
- Planeación
- Sistematización

- Autoridad Técnica/Autonomía Estatal
- Suficiencia de Recursos
- Administración del Cambio
- Rotación del Personal
- Competencias

El 36% de las áreas de oportunidad se basan en la gestión de procesos, seguidas con un 26% en comunicación/coordiación. El 38% restante se encuentra distribuido en 5 categorías.

Los problemas al igual que las áreas de oportunidad surgen en mayor proporción en gestión de procesos y comunicación/coordiación, representando entre las dos poco más del 50%. La otra mitad restante se divide entre 5 ámbitos.

Derivado del análisis de la información recopilada, se identificaron una serie de problemáticas y áreas de oportunidad generales que atañen de manera global a la operación del programa.

1. Carencia de autonomía institucional derivada de la forma jurídica en la que fue constituida la SETEC, lo que dificulta su operación y disminuye su flexibilidad para ajustarse a las necesidades particulares del programa.
2. En áreas técnicas de la SETEC existe una carga en tareas de atención a consultas de temas operativos, que disminuyen el foco de atención en tareas sustantivas.
3. Definición de forma de relación de SETEC con las Entidades Federativas, es difícil porque disponen de autonomía y a la vez el propósito de SETEC es coadyuvar.
4. Es indispensable reforzar la coordinación y asegurar un trabajo debidamente coordinado entre las distintas áreas.
5. Oportunidad para fortalecer la visión a largo plazo del programa. Conforme las Entidades Federativas entren en etapa de consolidación, se abre un periodo de observación de la operación del nuevo Sistema de Justicia Penal. En este periodo se pueden detectar posibles deficiencias que la normatividad penal estatal pueda presentar, derivando en la necesidad de orientar acciones a resolver estas deficiencias, así como a buscar esquemas de coadyuvancia que logren homologar en la medida de lo posible, la legislación penal de los estados que no hayan optado por tomar el modelo de código generado por la SETEC.

Recomendaciones

A continuación se indican un conjunto de recomendaciones que el equipo evaluador considera pueden enriquecer el quehacer de la SETEC:

- Los siguientes son elementos que pueden generar mejoras en el programa y en la operación de la SETEC. Estos elementos vistos en forma integral se orientan al logro de una Arquitectura Empresarial (AE). La aplicación completa de esta herramienta de gestión resuelve un alto porcentaje de los hallazgos, sin embargo, requiere de un plazo no menor para su ejecución (1 año). Por lo anterior y para viabilizar la posibilidad de aplicación de algunas de estas recomendaciones se plantean en forma específica, y de manera tal que permitan realizar acciones razonables para el corto y mediano plazo:
 - o Necesidad de estructurar una visión integral del proceso operacional completo para que todos los actores se alineen y articulen entorno a la generación de acciones de valor.
 - o Realizar una estructuración de una operación de la SETEC basada en gestión por procesos con roles y funciones bien delimitados y estableciendo las relaciones de agregación de valor.

- o Incorporación de instrumentos, herramientas, mecanismos y metodologías, simples que aseguren y consoliden una operación altamente integrada y eficiente que la institución requiere.
- o Sistematización de la información y generación de repositorios únicos que apoyen la operación del programa.
- o Sistematización de formatos para estandarización de la información utilizada por el programa.
- o Fortalecimiento de los procesos de gestión del capital humano para asegurar perfiles y fomentar estabilidad del personal, por ejemplo inducción del personal nuevo.
- o Formación de cuadros altamente capacitados (a lo menos uno) especialmente en competencias de desarrollo de proyectos.

Los elementos anteriores son aspectos que pueden trabajarse en forma selectiva permitiendo a la institución avanzar hacia una Arquitectura Empresarial (AE).

- Es recomendable revisar para ajustar, socializar y difundir un modelo de ventanilla única de recepción trámites y correspondencia para poder tener un control y seguimiento integral de la información que entra y sale de SETEC.
- Para disminuir el impacto de tareas consultivas sobre las Direcciones Generales, se podría implementar un sistema de registro y clasificación de las preguntas más recurrentes y formar una lista de respuestas para cada una. Lo anterior implica crear una sección de FAQ's para las entidades en la web.
- La difusión que SETEC realiza es aconsejable que incorpore el análisis de audiencias en virtud de que son distintas y por ende requieren de diseños específicos.
- Fortalecer el diseño de la capacitación incluyendo en el comité destinado a este tema a otras áreas técnicas de la SETEC, con la finalidad de que aporten conocimiento desde su ámbito, así como la experiencia sobre la evolución de la implementación y las necesidades detectadas en los estados.
- Es recomendable que SETEC proyecte las necesidades de recursos humanos y de sus competencias para ir afrontando la evolución de la implementación de la reforma del Sistema de Justicia Penal. En el corto plazo la Federación requerirá atención extraordinaria de la SETEC, la que se suma a la carga de trabajo que hoy realiza y que va en crecimiento.
- Es importante analizar la posibilidad de reorganizar el trabajo interno para lograr separar los temas sustantivos del programa, de aquellos orientados a la operación de la institución, por ejemplo los instrumentos de planeación necesarios para la implementación de la Reforma del Sistema de Justicia Penal, de la planeación y evaluación requerida por la SETEC.
- Generación de criterios y lineamientos para el diseño organizacional de los órganos implementadores que puedan ser instrumentados como parte de las directrices necesarias para fortalecer y estandarizar el proceso de implementación a nivel nacional.
- Aprendizaje de nuevos mecanismos de seguimiento de beneficiarios desde una perspectiva de ingeniería de servicios permitirá asegurar la relación con las entidades federativas.

Conclusiones

La evaluación de procesos realizada, considera un conjunto de elementos analíticos que permiten determinar la situación operacional del programa y de la institución, entre los cuales se cuentan la metodología CONEVAL con los resultados siguientes:

- La valoración de los atributos de los procesos del programa resultando un 98.41% de eficacia y un 88% de suficiencia, lo que indica que el grado de estructuración de sus procesos es adecuado y la lógica del

proceso permite obtener los resultados esperados. Sin embargo a pesar de lo anterior es factible incluir mejoras orientadas a eficiencia, calidad y resultados aspectos complementarias a la medición de atributos.

- Los otros instrumentos de recolección de información, a saber grupo focal y encuestas estructuradas, confirman las conclusiones obtenidas derivadas de las entrevistas sistematizadas. Adicionalmente, en estos instrumentos se destaca la necesidad de profundizar un estilo de gestión y liderazgo que incentive el trabajo en equipo y que impacte la productividad del personal.
- La SETEC a pesar de ser una institución de reciente creación (órgano desconcentrado de la SEGOB) y de adolecer de autonomía para administrar un programa de la complejidad asociada a la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal; en aspectos tales como definiciones jurídicas, toma de decisiones para uso de sus recursos y gestiones administrativas; ha logrado un nivel en eficacia adecuado, que le permitan responder de manera oportuna y pertinente a las necesidades que plantean las Entidades Federativas desarrollando herramientas, instrumentos y mecanismos para lograr su propósito.

Finalmente, el equipo evaluador considera que este programa, es una experiencia inédita que puede utilizarse como referencia para cualquier otra iniciativa del Gobierno Federal que requiera implementarse a nivel nacional. Por lo anterior, es muy relevante y recomendable documentarla integralmente de forma tal que sea factible diseñar estrategias y un esquema funcional que sirva de base de conocimiento para procesos, iniciativas y/o proyectos futuros.

Complementariamente la experiencia SETEC podría ayudar en la construcción de una metodología general para el desarrollo de procesos de reforma o de aplicación de una política pública lo que sería de gran relevancia para mejorar el desempeño gubernamental en este ámbito.

E011: Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF)

Ramo 6 – Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Introducción

De acuerdo con los Términos de Referencia para el análisis de procesos de CONDUSEF, y con fundamento en la Ley General de Desarrollo Social y los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales, el análisis de procesos debe estudiar, mediante trabajo de campo y gabinete, si el programa en cuestión lleva a cabo sus procesos operativos eficazmente y desarrollar recomendaciones que contribuyan al mejoramiento de su gestión.

De esta manera, se establecen como objetivos de la presente investigación la realización de un análisis sistemático concerniente a la operación de los servicios más importantes de la CONDUSEF para conocer de qué forma sus procesos conducen al logro de sus metas, además de identificar los problemas que a nivel operativo enfrenta su instrumentación. Para llevar a cabo este objetivo, desde luego resulta importante la labor de revisión de la documentación formal (leyes, reglamentos, manuales, informes, etc.), pero también cobra especial relevancia el trabajo de campo realizado, el cual implicó recurrir a fuentes de información primaria obtenida mediante entrevistas a actores relevantes y observación directa.

De acuerdo con la metodología, y con el objetivo de conocer *in situ* la operación concreta del programa analizado, se llevó a cabo un estudio de campo consistente en el levantamiento de información en tres delegaciones.

Conforme al criterio metodológico, se seleccionaron para visitar las delegaciones de CONDUSEF radicadas en los estados de Baja California Sur, Hidalgo y Nuevo León. Los contactos iniciales y la conformación preliminar de la fechas contó con la participación de funcionarios de las oficinas centrales de la institución y, una vez presentes en

las delegaciones, los investigadores y el delegado responsable establecieron los días y los horarios correspondientes a cada actividad por cubrir.

Resultados

En concordancia con lo expuesto en los términos de referencia de la presente investigación, a continuación se exponen los principales hallazgos concernientes a la planeación, difusión, solicitud, producción y entrega del servicio, así como de su supervisión y monitoreo.

- **Planeación**

El proceso de planeación se caracteriza por hacer énfasis en aspectos operativos y considerando, principalmente, un horizonte de corto plazo (anual). La CONDUSEF establece como instrumento de planeación un documento de programación en donde se establecen metas anuales a cumplir por cada una de las áreas funcionales.

En efecto, de manera centralizada se desarrolla un programa operativo con metas a las que se les da un seguimiento periódico. La planeación desde oficinas centrales se lleva a cabo tomando en consideración el desempeño de las distintas unidades de ejercicios anteriores y por lo regular no son consideradas las opiniones y perspectivas de los funcionarios adscritos a las delegaciones estatales.

Las principales metas que se establecen tienen que ver con el número de usuarios atendidos y la presencia en medios de comunicación (menciones o participaciones en radio, prensa, televisión). Además, funcionarios de las delegaciones declaran que la definición de metas por parte de oficinas centrales resulta en ocasiones tardía, lo que les dificulta hacer su propio proceso de planeación al interior y las previsiones necesarias en la operación.

- **Difusión**

Distintas son las vías que utiliza la institución en sus tareas de difusión. En primer lugar se encuentra la edición de material impreso (revistas y folletería), por parte de las oficinas centrales. Anteriormente, las delegaciones eran las responsables de distribuir dicho material en los estados, pero actualmente éstas elaboran un directorio de instituciones y comercios con el fin de que sean las oficinas centrales las encargadas de distribuir los impresos.

- **Solicitud, producción y entrega del servicio**

En la solicitud del servicio se identifican algunos periodos críticos que influyen en la prestación del mismo. Es decir, aunque en general los periodos de mayor afluencia de usuarios en las tres delegaciones son similares (entre las 11 y las 15 horas del día), sí se encontraron algunas circunstancias en donde el volumen de usuarios varía de acuerdo con la época del año y las condiciones particulares de cada delegación (o, como ya se señaló, después de la presencia en medios de comunicación).

Por otra parte, aunque hay poca información para conocer el porcentaje exacto de usuarios que se presentan con la documentación completa desde la primera vez, los entrevistados estimaron que sólo el 10% se presenta a la delegación con todos los requisitos necesarios y fotocopias para iniciar el trámite. Ante esta estimación, sin duda estaría haciendo falta mayor difusión por parte de CONDUSEF orientada a que los posibles usuarios conozcan la documentación necesaria (estados de cuenta, recibos de depósitos, identificaciones oficiales) que requieren proporcionar para iniciar una reclamación. Una vez que el usuario llega a las instalaciones de CONDUSEF se verifica que la documentación provista por él sea la adecuada, y a continuación se procede a iniciar el servicio de asesoría técnico-legal. Quien recibió al usuario, ya sea uno de los prestadores de servicio social o un funcionario de planta, debe canalizarlo con uno de los asesores-conciliadores.

En algunas de las delegaciones visitadas, generalmente es el subdelegado el encargado de realizar la supervisión y monitoreo; sin embargo, en otras hay supervisión escalonada, donde funcionarios de mayor experiencia también hacen esa labor. Sin embargo, al no hacer énfasis en este rubro, la responsabilidad de supervisar o monitorear puede quedar dispersa o ambigua.

Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

Fortalezas

- Procesos operativos estandarizados vía SIO;
- Buenas prácticas: detectadas en delegaciones;
- Convenios con otras instituciones indirectamente vinculadas con la labor de CONDUSEF.

Oportunidades

- Consejo Consultivo Estatal
- Asesoría y Gestión a distancia

Debilidades

- Proceso de planeación institucional de mediano y largo plazos;
- Inclusión de actores de primer nivel en el proceso de planeación operativa;
- Mecanismos de proyección de la demanda.
- Procesos organizacionales no estandarizados;
- Falta de definición en el perfil de los delegados.

Amenazas

- Manejo de información sensible por parte de los prestadores del servicio social y prácticas profesionales

Conclusiones

- A. Uno de los temas observados y de mayor relevancia en el estudio se refiere a la planeación, en donde en realidad los delegados no pudieron mencionar cómo es que intervienen en la planeación a nivel nacional y cómo es que ellos participan en un enfoque estratégico que incluya objetivos, metas o indicadores correspondientes para el siguiente periodo anual.
- B. En términos muy generales son dos los principales perfiles de los usuarios de servicios financieros que son atendidos en las delegaciones visitadas: usuarios de edad avanzada, que se encuentran solucionando problemas con sus AFORES y pensiones; y usuarios de mediana edad, con problemas con aseguradoras, bancos y créditos. El uso de los medios electrónicos y remotos es más accesible en ciertos grupos de usuarios, por lo que también se realizan un mayor número de consultas, trámites y envío de documentación por medio del correo electrónico e internet. En términos del tipo de servicios que se solicitan, destaca el hecho de que de 2007 a 2009, se dio un crecimiento de los casos de reestructuración de créditos (hipotecarios, tarjetas de crédito) por la crisis financiera.
- C. El perfil del delegado, tiene varias aristas, por un lado puede percibirse el rol de delegado como **representante de CONDUSEF en la entidad, al mismo tiempo como un “promotor” del uso de los servicios financieros**, y también como un responsable del servicio al interior de la delegación. Estos tres roles claramente identificados hacen suponer que la selección de los delegados deberá ser suficientemente analizada y definida desde la oficina central, sin embargo no queda claro, (al menos no se encontró evidencia en algún documento institucional), cómo es que estos son designados. Además, los sueldos de los delegados no parecen estar equiparados entre sí a nivel nacional, lo cual hasta cierto punto es entendible, si consideramos que cada delegación cuenta con sus propias particularidades y son distintas. Sin embargo, sería necesario considerar algún tabulador o plan de crecimiento y desarrollo salarial ligado con el desempeño de la delegación, así como con el propio desempeño

profesional de los delegados.

- D. Un aspecto organizacional importante que se observó en el estudio de campo, es con respecto a la comunicación entre las delegaciones y la oficina central, pues en ciertos espacios se consideró que falta diálogo. Esta observación no se refiere a que no les resuelvan problemas de operación o de información en el proceso, sino a la aportación de las ideas y opiniones que la delegación tiene respecto a cómo mejorar los procesos. En este sentido, se recabaron opiniones en el sentido de que es posible realizar opiniones pero que éstas no tenían repercusiones pues “se escucha poco”. Incluso se mencionó en una de las entrevistas la “falta de integración –comunicación- y de espíritu institucional”. Se mencionó que anteriormente se interactuaba con reuniones nacionales de los delegados, mismas que ya no se hacen, algo que pudiera funcionar es la generación de reuniones regionales, que serían foros para intercambio de buenas prácticas y de capacitación para las delegaciones. El caso de los convenios con instituciones financieras regionales es ejemplar en este sentido, pues aunque los canales institucionales para suscribir los mismos existen, los convenios deben gestarse o proponerse a iniciativa de las propias delegaciones, y son realizados únicamente por la administración central de la Comisión, por lo que su elaboración requiere de un proceso de comunicación ágil y efectivo. El proceso de comunicación en torno de los convenios no tiene tales características actualmente, a juzgar por lo recabado en campo durante la presente investigación.
- E. Otro aspecto importante, se refiere a la capacitación de los responsables y encargados del servicio en las delegaciones, actualmente no queda claro como ésta se relaciona con el desempeño de sus funciones y no está vinculada a su crecimiento dentro de la institución. En casi todas las delegaciones la formación se da mediante las video-cápsulas enviadas de las oficinas centrales, que son de mucha ayuda, aunque tienen que ser vistas fuera del horario laboral, con el fin de no descuidar la atención. Un plan de capacitación estratégica institucional sería mucho más productivo, y no necesariamente excluye a las video-cápsulas.
- F. Para seguir fortaleciendo el desempeño de las delegaciones es necesario contar con mayores y mejores procesos de capacitación y actualización, así como fortalecer la instancia de gestión ordinaria y electrónica, sobre todo la segunda, mediante la figura de los convenios nacionales.
- G. Es importante, de igual forma, mejorar la infraestructura con la que cuenta el personal para realizar sus labores en las oficinas, que aunque puede considerarse suficiente respecto de la demanda que atienden, el volumen de usuarios aumenta cada vez más, sobre todo a raíz de las labores de difusión y educación financiera realizadas.
- H. Habrá que valorar también la redefinición de las cargas de trabajo y horarios de atención a usuarios, toda vez que se atiende de 9 a 17 y el trabajo administrativo, las juntas y la capacitación se hace posterior al cierre de las oficinas o antes de iniciar la jornada.
- I. Finalmente, se observó que no hay un piso común en la tecnología de las delegaciones, pues no todas cuentan con lectoras de documentos para digitalización de alto volumen destinados a agilizar la operación, así como invertir en capital de información en la delegación con tecnología suficiente y actualizada, pues el volumen de la gestión electrónica cada vez es mayor y se prevé que desplace con el tiempo a la gestión tradicional.

F023: Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE)

Ramo 6 – Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Introducción

Durante los últimos años el Gobierno Federal ha iniciado la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) como uno de los principales componentes del Presupuesto Basado en Resultados (PbR). Parte de la implementación del SED consiste en realizar evaluaciones a las distintas políticas, programas e

instituciones públicas. Ejemplo de ello, es la presente evaluación de Procesos, la cual tiene como objetivo realizar un análisis sistemático de la operación del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) con la finalidad de conocer cómo sus procesos permiten el cumplimiento de su propósito. De esta forma se busca detectar problemas operativos y buenas prácticas para poder generar recomendaciones que permitan mejorar su gestión y la medición de la misma en el tiempo.

La presente evaluación de procesos parte de considerar que el fin del SAE es contribuir con el Gobierno Federal al fortalecimiento de las finanzas públicas y de los derechos de propiedad al apoyar al Sector Público en la mejora de la gestión y de procesos específicos mediante la efectiva administración, enajenación, destrucción y donación, en el menor tiempo posible, de bienes muebles e inmuebles que resulten improductivos, obsoletos, ociosos, innecesarios, los recibidos en dación en pago para cubrir toda clase de créditos a favor del Gobierno Federal, y los asegurados por las autoridades correspondientes; así como liquidar empresas públicas que no tienen razón de ser en el nuevo entorno económico y con la monetización acelerada de los activos financieros asignados, provenientes principalmente de los apoyos crediticios que se han destinado a través de la Banca de Desarrollo a los diversos sectores económicos.

A partir de lo anterior, se identifican y clasifican los procesos que realiza el SAE.

Descripción del programa y de su operación

La descripción del programa está dividida en dos puntos: la descripción de las principales características del programa y en la descripción de la operación del Programa con base en la revisión de la documentación normativa del programa y las entrevistas realizadas.

- Descripción de las principales características del Programa

El Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) es un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

El objeto por el cual surgió el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes fue para apoyar el cambio en la función pública dirigido a promover la eficiencia y eficacia del Sector Público en el manejo de activos y en particular, a reducir los costos de administración, operación, custodia, liquidación y enajenación de los bienes a disposición del Gobierno Federal.

Actualmente, su objeto es la administración, enajenación y destino de Bienes Muebles e Inmuebles, Activos Financieros (acciones, créditos, etc.) y Empresas que le sean transferidos al SAE.

La misión del SAE es **“contribuir al fortalecimiento de las Finanzas Públicas, del Sistema Financiero Mexicano y de los derechos de propiedad, a través de una efectiva administración, eficiente enajenación de bienes y empresas y, en su caso, destrucción de los bienes o liquidación de las empresas que le sean encomendadas, en estricto apego a la Ley y buscando los términos económicos y financieros más convenientes en el menor tiempo posible”**.

Mientras que su visión es “hacer del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes un organismo público por excelencia que implante procesos transparentes, oportunos y eficientes, en la recepción, custodia, operación, optimización, liquidación, enajenación y, en su caso, donación o destrucción de los bienes e instituciones encomendados”.

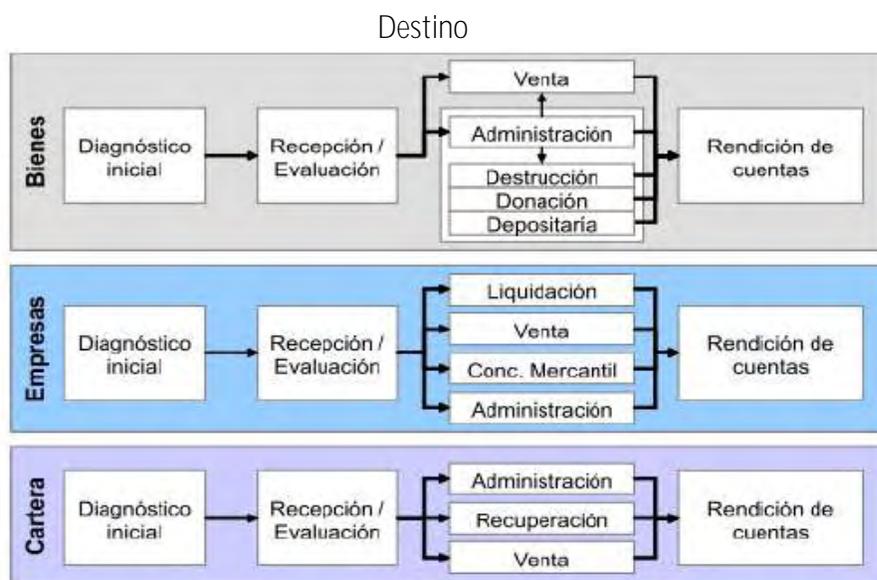
- Descripción de la operación del Programa

En rasgos generales, la operación del SAE comienza cuando las Entidades Transferentes – las Autoridades Aduaneras; la Tesorería de la Federación; la Procuraduría; las Autoridades Judiciales Federales; las entidades paraestatales, incluidas las instituciones de banca de desarrollo y las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; los fideicomisos públicos, tengan o no el carácter de entidad paraestatal, las dependencias de la Administración Pública Federal, la oficina de la Presidencia de la República, la Consejería Jurídica del Ejecutivo

Federal, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, los gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, así como los demás organismos públicos autónomos, que en términos de las disposiciones aplicables transfieran para su administración, enajenación o destrucción los bienes – solicitan al SAE que 1) Administre, 2) Enajene o 3) Destruya, en función de los fines que consideren las Entidades Transferentes, algunos de los siguientes bienes, de acuerdo a la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público (LFAEBSP):

- I. Los asegurados y decomisados en los procedimientos penales federales;
- II. Los recibidos en dación en pago para cubrir toda clase de créditos a favor del Gobierno Federal, de sus entidades o dependencias, incluyendo los puestos a disposición de la Tesorería de la Federación o de sus auxiliares legalmente facultados para ello;
- III. Los que habiendo sido embargados por autoridades federales, hayan sido adjudicados a las entidades transferentes conforme a las leyes aplicables;
- IV. Los que sean abandonados a favor del Gobierno Federal;
- V. Los que estando sujetos a uno de los procedimientos establecidos en la legislación aduanera, en la legislación fiscal federal o en otros ordenamientos jurídicos aplicables a las Entidades Transferentes, deban ser vendidos, destruidos, donados o asignados, en virtud de ser inflamables, fungibles, perecederos, de fácil descomposición o deterioro, así como cuando se trate de animales vivos y vehículos;
- VI. Los que pasen a ser propiedad del Fisco Federal;
- VII. Los títulos, valores, activos y demás derechos que sean susceptibles de enajenación, cuando así se disponga por las autoridades competentes;
- VIII. Los bienes del dominio privado de la Federación y los que constituyan el patrimonio de las entidades paraestatales;
- IX. Cualquier bien que, sin ser propiedad de la Federación, en términos de la legislación aplicable, el Gobierno Federal, sus entidades o dependencias puedan disponer de él.

Para realizar lo anterior, el SAE tiene tres macroprocesos: Bienes, Empresas y Cartera.



Fuente: www.sae.gob

Todos los bienes transferidos al SAE, deben de pasar por procesos de diagnóstico inicial, recepción/evaluación y de rendición de cuentas.

Con respecto al destino, la LFAEBSP divide los destinos en tres: en administración, enajenación y destrucción de bienes.

Condiciones externas e internas que afectan el programa

En general, el SAE opera bajo las siguientes condiciones externas e internas que afectan su operación:

- Condiciones externas que afectan su operación

Macroproceso de Bienes.

- Rotación de servidores públicos en las Entidades Transferentes. La alta rotación de personal afecta la curva de aprendizaje de las Entidades Transferentes para la transferencia de bienes al SAE, lo que dificulta la operación del SAE.
- Recursos fiscales para la administración de bienes asegurados son limitados. Lo anterior genera la existencia de requerimientos de gasto adicionales, lo cuales son solicitados mediante presiones de gasto.

Macroproceso de Cartera.

- Generación de Cartera para la Transferencia al SAE. El proceso de cartera está supeditado a que las Entidades Transferentes realicen malas prácticas en la recuperación y a choques macroeconómicos que generen una reducción en las posibilidades de pago de los deudores.
- Información deficiente de la cartera. La cartera que recibe el SAE puede tener carencia de información, lo cual implica esfuerzos operativos elevados al SAE.
- Cartera que ha pasado por varios intentos de recuperación. La cartera que el SAE administra, generalmente, es una cartera que ha pasado por varios intentos de recuperación por parte de la Entidad Transferente. Lo anterior hace que la operación para la recuperación de cartera sea un proceso que presenta altos grados de dificultad.

Macroproceso de Empresa.

- Heterogeneidad de encargos. La heterogeneidad de las empresas transferidas al SAE genera cierta flexibilidad normativa con respecto a las estrategias para dar destino a los bienes. Hay heterogeneidad en tamaño, sector económico y origen, entre otros aspectos.
- Liquidación de empresas supeditada a recursos del Gobierno Federal. Puede darse el caso de que el SAE esté supeditado a que el Gobierno Federal otorgue los recursos para poder llevar a cabo el cumplimiento de los derechos laborales de las empresas que están siendo liquidadas (pensiones, principalmente).
- Información deficiente de las empresas aseguradas. Algunas de las empresas aseguradas transferidas al SAE cuentan con estructuras de información deficiente, lo cual afecta la operación del SAE.
- Presiones de grupos sociales. En los procesos de liquidación, el SAE ha presentado presiones por grupos sociales.

- Condiciones Internas (diseño)

Macroproceso de Bienes

- Certeza del Valor de los bienes. La mayoría de bienes que le son transferidos al SAE para darle destino de venta son bienes usados; por ello, el generar información sobre su estado físico, para dar mayor certeza con respecto a su verdadero valor de venta, es un proceso que puede implicar altos costos.

- Plataforma tecnológica integrada por varios sistemas. El SIAB fue construido a partir de la integración de varios sistemas lo cual genera cierta inflexibilidad, complejidad y en ocasiones lentitud.

Macroproceso de Cartera

- Clasificación de cartera. El SAE tiene una clasificación de cartera que generará que en el mediano y largo plazo se deban re adecuar estrategias de recuperación.

Macroproceso de Empresas

- No se encontró una condición interna que afecte específicamente al macroproceso de empresas.

Resultados

• Valoración Global de los Procesos

Con respecto a la calificación de atributos y suficiencia, se observó que el SAE cumple con el 88.6% de suficiencia. Mientras que cubre un 82.4% del cumplimiento de atributos tomada como el cumplimiento de las preguntas especificadas en el proceso de CONEVAL. Lo anterior implica que los procesos del SAE permiten un logro bueno del fin de la Institución.

En general, estas calificaciones se debieron principalmente a que el SAE no tiene mecanismos de difusión de sus servicios hacia las Entidades Transferentes y porque el proceso de Contraloría Social, enfocado a Entidades Transferentes, también tiene varios huecos en los procesos.

En lo que concierne a la suficiencia, se observó que el SAE no poseía los siguientes elementos:

- Difusión. Base de datos de las Entidades Transferentes susceptibles de recibir apoyo por parte del SAE.²²
- Bienes, Donación. Base de datos de las entidades susceptibles de recibir donación por parte del SAE e indique el número de donaciones recibidas por donatario
- Contraloría Social. Mecanismos para recibir quejas e inconformidades por parte de los agentes involucrados²⁴ y darle seguimiento.
- Contraloría Social. Encuesta de Satisfacción de (algunas) Entidades Transferentes.
- Contraloría Social. Planes de mejora de los procesos o procedimientos del SAE para la transferencia de bienes.

Calificación de atributos

Para obtener la medición de eficiencia se tomaron las respuestas a preguntas específicas del apartado y se les asignó un número entre cero y diez, donde cero es la ausencia total del cumplimiento y diez cumplimiento pleno. Cuando la medición consistía en otros elementos, el criterio que se tomó fue el de calificar tomando en cuenta el impacto en los procesos o la existencia de ambos procesos. En este sentido, si faltaba un elemento que se consideraba muy necesario para llevar a cabo el proceso, se descontaba una cantidad elevada a la medición, y en caso de que faltara un elemento no tan necesario, se descontaba una cantidad pequeña a la medición.

• Valoración sobre la contribución de la operación al cumplimiento de la meta a nivel propósito del programa.

Debido a que la evaluación de procesos precede a una evaluación de diseño, se encontró que la Matriz de Indicadores para Resultados 2010 (MIR-2010) no detalla el propósito del SAE y sólo presenta dos indicadores para medirlo (ingresos totales por realización de activos financieros e Ingresos recibidos por venta de bienes muebles e inmuebles). Asimismo, presenta poco apego a la metodología de Marco Lógico.

Por lo anterior, la valoración sobre el cumplimiento de la meta a nivel propósito carece de sustento.

Cabe señalar que el SAE ha reestructurado su MML y actualmente tiene una propuesta con mayor apego a la metodología de Marco Lógico.

Recomendaciones

I. Bienes

- Modificar algunos indicadores para alinearlos a la Matriz de Indicadores y Resultados del SAE. Por ejemplo, los indicadores de “Venta de Inmuebles” y “Eventos Comerciales”. En el primer caso, el indicador podría complementarse comparando valor esperado de venta vs valor vendido o por un indicador que muestre si los bienes se están vendiendo en un periodo de tiempo estimado. En relación al indicador de “Eventos Comerciales”, este podría complementarse, por ejemplo, con información que indique la proporción del número de bienes puestos a la venta y el número de bienes vendidos; así como el número de participantes en el “Evento Comercial” a fin de diferenciar entre eventos “exitosos” y “no exitosos” en función de este número de participantes. (Viabilidad de Implementación (V. I.) – Alta)
- Independientemente de que el Comité de Mejora Regulatoria Interna en el 2008 haya revisado los procesos, se considera que se deberían nombrar responsables por procedimiento (que los utilice), a fin de que los actualice o indique que “han sido revisados y no se consideran cambios que beneficien los procesos y procedimientos del SAE”. Asimismo, los documentos normativos que hayan sido actualizados y/o revisados deben indicar la fecha en la que se actualizó y/o revisó, y el nombre del responsable (V.I. – Alta)
- Debido a los “cuellos de botella” que existen en las Coordinaciones Regionales (como se verá en el apartado de producción) y en algunos procesos llevados a cabo en las Oficinas Centrales, la puesta en marcha de un proceso de difusión activa puede acarrear ineficiencias en el proceso de administración, enajenación y destrucción de bienes. Por esta razón se recomienda realizar campañas de difusión con objetivos de mediano-largo plazo, empezando con pruebas piloto en las coordinaciones con mayor grado de eficiencia en determinados procesos. (V.I. – Media)
- Hacer explícitos los procedimientos de dictaminación de bienes muebles que no tengan el carácter de asegurados, ni provengan de comercio exterior. (V.I. – Media)
- Buscar mecanismos para homologar los catálogos de bienes para su transferencia expedita. Por ejemplo: Tener una misma plataforma informática que permita homologar la clasificación de bienes (V.I. – Baja); buscar acuerdos con la Entidad Transferente a fin de tener un catálogo de bienes muebles homologado (V.I. – Baja); generar un sistema que homologue la clasificación de bienes muebles, de acuerdo la Entidad Transferente y en función de los volúmenes de transferencia al SAE. (V.I. – Alta)
- Para dar mayor eficiencia a los procedimientos de las Coordinaciones Regionales, el SAE podría descentralizar algunas actividades administrativas en función de los requerimientos de las Coordinaciones Regionales. Por ejemplo: servicio de limpieza, mantenimiento de equipo, compra de papelería, entre otras actividades. (V.I. – Alta)
- Se sugiere implementar esquemas de incentivos en los que el TLP sea el responsable en darle destino a los bienes transferidos al SAE. Por ejemplo, integrar ventas con almacenamiento, donde el SAE puede darle al TLP un porcentaje por la venta de bienes en función del tiempo en que logren vender dicho bien. Este porcentaje podrá ser mayor mientras más rápido logre venderlo (a un precio base) y menor entre más tiempo tarde en venderlo. (V.I. – Media)
- Debido al incremento de operación de las regionales, se recomienda, en la medida de lo posible, aumentar o reestructurar la plantilla de trabajadores en las Coordinaciones Regionales. Para ello, puede utilizar al TLP o contratar de forma directa (V.I. – Baja). La ventaja de hacerlo a través del TLP es que se traslada al

tercero la obligación de cumplir un servicio que puede tener mayor flexibilidad para contratar y despedir personal en función de la carga operativa (V.I. – Mayor Viabilidad).

- El SAE, antes de vender los vehículos, podría hacer un análisis simplificado de costo-beneficio de vender los vehículos en el Mercado del país de procedencia. Para ello, podrá tomar en cuenta la distancia y los modelos de los vehículos, entre otras cosas. (V.I. – Medio)
- Una vez vendido el vehículo, se puede generar un programa que permita al área de post-venta darle seguimiento a los vehículos embargados a fin de verificar que no se levanten reportes de robo por un lapso de tiempo determinado. En caso de que se encuentre el reporte de robo, deberá avisar al comprador del vehículo a fin de que éste sepa que hacer en estos casos. Otra solución podría ser avisar a los compradores de autos embargados la problemática y las acciones que deben de seguir. (V.I. – Alta)
- El proceso de valuación de los bienes inmuebles tiene cuadros que pudiesen ser actualizados y para ello se debería asignar un responsable de su actualización. Asimismo, algunos cuadros podrían tener información más detallada. (V.I. – Medio)
- Cuando la disponibilidad de información lo permita, dar mayor información y en caso de que no exista disponibilidad, hacer un análisis simplificado del costo-beneficio de vender bienes en los que se integre toda la información necesaria, tomando en cuenta el costo por generarla. Por ejemplo, en caso de vehículos sin llave, el SAE puede hacer un análisis costo-beneficio simplificado de mandar a hacer la llave para hacer una inspección completa de los vehículos e integrar toda la información necesaria. Otro ejemplo sería el hacer un análisis costo-beneficio simplificado de tomar fotos de vehículos limpios (mejorar la apariencia de los bienes que el SAE vende). (V.I. – Alta)
- En lugar de utilizar documentos originales, a nivel central se pueden descargar los documentos del SIAB. Sin embargo, a final de año o al semestre o en el momento de la destrucción, las coordinaciones regionales deberán entregar la carpeta con los documentos a oficinas centrales. (V.I. – Alta)
- Se reconoce de antemano, que el SAE está haciendo difusión de la donación a los municipios con grados de marginación alto y muy alto. Sin embargo, también podría buscar nuevos esquemas de donación o cambiar los procedimientos a fin de agilizarlos. (V.I. – Medio)
- Se recomienda generar el esquema de continuidad e introducir en la planeación del programa metas de satisfacción de las Entidades Transferentes con respecto a los procesos de: transferencia, recepción y evaluación, destino y rendición de cuentas. (V.I. – Alta)

II. Cartera

- Modificar el análisis de algunos indicadores para alinearlos a la Matriz de Indicadores de Resultados del SAE. Por ejemplo, el indicador de Atención a Propuestas de Pago. Este indicador se puede complementar con datos sobre el tiempo de atención de las propuestas de pago a fin de conocer la eficiencia del proceso. (V.I. – Alta)
- Independientemente de que el Comité de Mejora Regulatoria Interna en el 2008 haya revisado los procesos, se considera que se deberían nombrar responsables por procedimiento (que los utilice), a fin de **que los actualice o indique que “han sido revisados y no se consideran cambios que beneficien los procesos y procedimientos del SAE”**. Asimismo, los documentos normativos que hayan sido actualizados y/o revisados deben indicar la fecha en la que se actualizó y/o revisó, y el nombre del responsable. (V.I. – Alta)
- Se recomienda continuar con la difusión a las Entidades Transferentes, susceptibles de recibir servicios de cartera del SAE. (V.I. – Alta)

- El SAE deberá revisar y en su caso implementar nuevas estrategias de recuperación en general. Una de estas estrategias puede consistir en tratar de vender la cartera a las Organizaciones Sociales a fin de que ellas le cobren a sus agremiados o llegar a acuerdos con los programas sociales para que contribuyan en la recuperación de la cartera y liberación de garantías. (V.I. – Alta)
- Capacitar al call center para que informe con respecto de las propuestas de pago y al estatus de los trámites de recuperación de cartera. (V.I. – Media)
- Se considera pertinente dar este tipo de información al recuperador. (V.I. – Alta)
- Realizar un análisis costo-beneficio de integrar las bases de datos. (V.I. – Baja)
- Generar el esquema de continuidad e introducir en la planeación del programa metas de satisfacción de las Entidades Transferentes con respecto a los procesos de: transferencia, recepción y evaluación, destino y rendición de cuentas. (V.I. – Alta)

III. Empresas

- Complementar los indicadores con su matriz de Indicadores y resultados. (V.I. – Alta)

Algunos indicadores que se podrían utilizar serían:

- Para Administración: Proporción del Activos y Pasivos. Las empresas dadas en administración al SAE deben mantener una relación que se ubique en bandas determinadas al momento de realizar las tarjetas estratégicas.
 - Administración de Empresas Aseguradas: Proporción del Activos y Pasivos. Análogo al indicador anterior.
 - Concurso Mercantil: De las empresas que tengan vencidas más del 35% de sus obligaciones, o que no tengan activos para cubrir el 80% de sus obligaciones vencidas, porcentaje de deuda cubierta mediante convenios. Este indicador arrojaría los convenios que ha logrado el SAE para cubrir deudas de las empresas.
 - Liquidación: Tiempo promedio en liquidar una empresa de tamaño X. El SAE podrá definir los tamaños en función de su capital, empleados, bienes, etc. y con ello tener un indicador histórico del tiempo promedio para liquidar una empresa.
 - Venta: Tiempo promedio para vender empresas de tamaño X. La venta de empresas puede ser comparado con un histórico a fin de corroborar la eficiencia del SAE en para vender empresas. También se puede utilizar un indicador de ingresos promedio obtenidos por las Entidades Transferentes por la venta de empresas, tomando como base el valor de referencia predeterminado.
 - General: Número de reclamaciones hechas al SAE por el los destinos del macroproceso de empresas. Este indicador reflejará la satisfacción de las Entidades Transferentes con respecto a las acciones realizadas por el SAE.
- Independientemente de que el Comité de Mejora Regulatoria Interna en el 2008 haya revisado los procesos, se considera que se deberían nombrar responsables por procedimiento (que los utilice), a fin de **que los actualice o indique que “han sido revisados y no se consideran cambios que beneficien los procesos y procedimientos del SAE”**. Asimismo, los documentos normativos que hayan sido actualizados y/o revisados deben indicar la fecha en la que se actualizó y/o revisó, y el nombre del responsable. (V.I. – Alta)

- Se recomienda continuar con la difusión de los servicios del SAE a Entidades Transferentes susceptibles de recibir los destinos del macroproceso de empresas e incluir en ella la difusión de los servicios de venta. (V.I. – Alta)
- Generar el esquema de continuidad e introducir en la planeación del programa metas de satisfacción de las Entidades Transferentes con respecto a los procesos de: Diagnóstico inicial de los bienes, recepción y evaluación, destino y rendición de cuentas. (V.I. – Alta)

Conclusiones

Para realizar la evaluación, se tuvieron tres limitantes: 1) No existe una evaluación de diseño previa, 2) existe información confidencial y 3) el modelo de procesos de CONEVAL está diseñado para programas sociales, principalmente.

Con respecto a la primera limitante, la evaluación de procesos parte de suponer un correcto diseño del SAE. Lo que implica que se analizan procesos que permiten el logro de las metas de cada componente establecido en su matriz de indicadores de resultados y con ello, el logro del propósito del Programa. Lo cual, desafortunadamente no se cumple, debido a que la Matriz de Indicadores y Resultados 2010 del SAE presenta problemáticas al momento de la evaluación de procesos.

La segunda limitante influye en la redacción del presente documento, ya que existen procedimientos e información de carácter reservado que por ende, no pueden ser presentados a profundidad en la evaluación.

La tercera limitante implicó acoplar definiciones sobre términos (como beneficiarios) y procesos en los que pudiesen o no aplicar a la operación del SAE, ya que éste último no es un programa social.

E005: Prevenir y Corregir Prácticas Abusivas en las Relaciones de Consumo entre Proveedores y Consumidores

Ramo 10 – Secretaría de Economía

Introducción

El objetivo general de la evaluación es realizar un análisis sistemático, mediante trabajo de campo y de gabinete, sobre la operación del programa el cual está coordinado por la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO). La finalidad es conocer cómo sus procesos (traducidos en sus componentes) conducen al logro de la meta a nivel propósito que es prevenir y resolver los conflictos entre consumidores y proveedores, así como detectar los problemas operativos a los que se enfrenta y las buenas prácticas que se realizan, de manera que se puedan emitir recomendaciones que permitan mejorar su gestión.

Descripción de las principales características del Programa

La PROFECO es la institución encargada de defender los derechos de los consumidores, prevenir abusos y **garantizar relaciones de consumo justas. La misión es “Promover y proteger los derechos del consumidor, fomentar el consumo inteligente y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores”.** La institución contempla dentro de su funcionamiento, los siguientes objetivos:

- Proteger los derechos del consumidor
- Promover los derechos del consumidor
- Fomentar una cultura de consumo inteligente
- Procurar la equidad en las relaciones de consumo
- Procurar la seguridad jurídica en las relaciones de consumo
- Hacer eficiente el desempeño institucional

Actualmente, la PROFECO trabaja para consolidar una nueva cultura de consumo y en ese marco aparece el presente Programa. El Programa se encuentra basado en cinco Procesos: 1) consultas y conciliación, 2) Asesoría y análisis en materia de contratos de adhesión, 3) Atención a denuncias del RPC, 4) Arbitraje y Certeza Jurídica y 5) Contencioso administrativo.

El cumplimiento del Programa se lleva a cabo con el apoyo de una estructura organizacional integrada por Órganos centrales (oficinas centrales) y Delegaciones estatales. Particularmente, el Programa compete a las áreas de la Subprocuraduría de Servicios, y en menor medida, a la Subprocuraduría Jurídica.

Descripción de los procesos del programa

Los principales servicios derivados de los procesos del programa son: asesoría, recepción de quejas, conciliación, emisión de dictámenes, arbitraje, procedimientos por infracción a la ley (PIL), regulación de la publicidad engañosa, registro de contratos de adhesión, Registro Público de Consumidores (RPC) y la ejecución de acciones de grupo.

Los procesos implicados en la operación del programa tienen presencia a nivel nacional; en algunos casos, su implementación queda concentrada a nivel de las oficinas centrales, y en otros, intervienen las delegaciones de la PROFECO. En este sentido, los procesos quedan a cargo de las distintas Direcciones Generales, mientras que en el interior de la república, las delegaciones de la PROFECO son las que ejecutan algunos de ellos, y son supervisadas a nivel central.

Cada Dirección General desarrolla diversos procedimientos correspondientes a distintos procesos para cumplir sus objetivos. En consecuencia, para evaluar los procesos es necesario realizar una evaluación puntual de los procedimientos establecidos en los manuales. En el siguiente cuadro se muestra cada una de las Direcciones Generales implicadas, los procesos y los procedimientos correspondientes a cada una de ellas.

Procesos y procedimientos del programa: Prevenir y corregir prácticas abusivas en las relaciones de consumo entre proveedores y consumidores

Dirección	Proceso	Procedimiento
Dirección General de Quejas y de Conciliación (DGQC)	Consulta y conciliación	Programar citas por teléfono
		Atender quejas en materia de consumo
		Recibir quejas en materia de consumo
		Procedimiento para sustanciar la conciliación inmediata, personal y foránea
		Procedimiento para sustanciar la conciliación a residentes en el extranjero
	Procedimiento para sustanciar la conciliación a través de medios electrónicos	
Dirección General de Contratos de Adhesión, Registros y Autofinanciamiento (DGCARA)	Asesorar y analizar en materia de contratos de adhesión	Asesorar en materia de contratos de adhesión
		Recibir solicitudes de revisión, registro, baja, modificación o aviso de adopción de modelos de contratos de adhesión
		Analizar modelos de contratos de adhesión
	Registro Público de Consumidores	Atender las denuncias del registro público de consumidores
Dirección General de Procedimientos (DGP)	Arbitraje y Certeza Jurídica	Procedimiento para la emisión de dictamen
		Procedimiento arbitral
		Procedimiento por Infracciones a Ley en Materia de Servicios
		Procedimiento para monitorear y analizar la publicidad en materia de servicios
Dirección General de lo Contencioso y de Recursos (DGCR)	Contencioso Administrativo	Procedimiento para ejercer acciones de grupo ante la autoridad competente

Para el desarrollo de la evaluación, en primera instancia, se realizó un análisis de la información secundaria basado en la matriz de indicadores y en la normatividad aplicable (Ley Federal de Protección al Consumidor, Reglamento de la PROFECO, Manual de Operación, y el Manual de Procedimientos), con el fin de contar con un antecedente para el posterior trabajo de campo. El trabajo de campo tuvo como fin complementar la información secundaria para realizar el análisis de cada uno de los procesos, de tal forma que se vislumbraran de una mejor manera los

principales obstáculos y fortalezas. Este trabajo se realizó a nivel central y delegacional a través de entrevistas a operadores clave en el desarrollo de cada uno de los procedimientos, y se levantó una encuesta a usuarios en las distintas delegaciones seleccionadas, con el fin de conocer su percepción de los servicios derivados del programa y la correspondencia con lo que sucede dentro de la institución. Se realizaron 80 entrevistas a operadores delegacionales, adicionalmente, se realizaron 19 entrevistas en las oficinas centrales, y se levantaron 496 encuestas a usuarios. Las delegaciones seleccionadas fueron Centro, Tlalnepantla, San Luis Potosí, Veracruz, Jalisco y Naucalpan, cabe mencionar que su selección se hizo a partir de los siguientes indicadores: relaciones de quejas solucionadas versus presentadas, el monto recuperado versus el reclamado, las regiones determinadas por la PROFECO y la frecuencia de las quejas presentadas.

Análisis global de la operación del programa

La forma en cómo se interrelacionan los distintos procedimientos inicia con la conciliación, que comienza cuando el consumidor con asesoría o sin ella presenta una queja ante alguna Delegación o Subdelegación y se registra la solicitud en el sistema. Posteriormente, se fija la fecha de audiencia de acuerdo con la agenda y se le notifica a las partes por medio de las Delegaciones o Subdelegaciones. En caso de que el proveedor no se presente, se inicia un PIL, por lo que se culmina el proceso conciliatorio, dejando a salvo los derechos del consumidor. En el caso cuando el proveedor se niega a conciliar, se puede iniciar un PIL, un proceso de arbitraje o un dictamen, procedimientos que quedan a cargo de la Dirección General de Procedimientos (DGP). Adicionalmente, existen otro tipo de conciliaciones como son: la inmediata (telefónica y domiciliaria); la foránea, a través de internet (Concilianet), y la conciliación a residentes en el extranjero (CARE).

Recomendaciones

- Mejorar el desempeño del Sistema de Información de Investigación y Posgrado (SIIP), actualizar algunos campos para el registro de la conciliación. Mejorar el desempeño de la página web de Concilianet.
- Mejor comunicación entre las delegaciones y la DGQC, para brindar mejores asesorías y un mejor servicio
- Promover más capacitación sobre el uso del SIIP y sobre temas de actualidad que afectan el consumo, sobre la determinación de los montos reclamados y la procedencia de quejas.
- Promover un registro más preciso acerca de las asesorías brindadas en las Delegaciones, en la conciliación inmediata y acerca del estado de las notificaciones, y verificación de cumplimiento de convenios.
- En delegaciones de alta demanda se requiere más personal para la asesoría, recepción de quejas, notificaciones, conciliaciones domiciliarias y para las conciliaciones foráneas (el servicio social puede ser de utilidad)
- Promover un convenio de colaboración con el SAT para facilitar la obtención del domicilio correcto del proveedor.
- Se debe ser más propositivo a la hora de generar acuerdos, con el propósito de ayudar a las partes en el convenio.
- Respecto al CARE se requieren más recursos para la contratación de un perito traductor o, en su defecto, se requiere buscar una alternativa en la que se pueda hacer uso de un traductor.
- Promover la adscripción de más proveedores a Concilianet.
- Promover un convenio de colaboración, ya sea con el Instituto Nacional Indigenista (INI) o con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNI), con el fin de contar con los recursos para facilitar la atención de personas de habla de alguna lengua indígena.

- Se requiere promover más la Conciliación Telefónica para que se reduzca la desconfianza por parte del proveedor.
- En cuanto a la Conciliación domiciliar se requiere que todo el personal cuente con identificaciones para que exista más confianza.
- Promover más difusión acerca de la competencia de la PROFECO.
- Más viáticos para la conciliación domiciliar.
- Contratar personal de manera temporal (el servicio social puede ser de utilidad)
- Instaurar un programa integral de capacitación, donde exista una retroalimentación por parte del personal especializado en los sectores que más demandan registros de CA.
- Seguir impulsando el uso del Registro de Contratos de Adhesión en Línea (RCAL).
- Promover más convenios de colaboración con sectores problemáticos, como los que se han celebrado con algunos proveedores del sector inmobiliario y energético y con municipios. Apoyarse con las Cámaras Empresariales.
- Elaborar más contratos tipo por materia.
- Contratar más personal especializado, tanto en las delegaciones, como a nivel central.
- Ampliar la difusión de las figuras de dictamen y arbitraje.
- Destinar más recursos materiales al monitoreo de publicidad en materia de servicios.
- Promover el diseño de una normatividad específica en materia de regulación de publicidad.
- Promover un mayor control de las notificaciones.
- Promover una mejora del SIIP para evitar fallas, y hacer más fácil la captura.
- Establecer un seguimiento sistematizado de las acciones de grupo promovidas.
- La asignación de más recursos a la dirección para la adecuada atención de los litigios.
- Promover una capacitación en materia de acciones de grupo, tanto a nivel central, como delegacional.

Conclusiones

Una vez que se ha logrado analizar puntualmente al Programa evaluado, contemplando los procesos implicados en su operación, sus respectivos procedimientos, así como el nivel de acción de cada uno de ellos (central y delegacional), se pudo observar cómo es que se interrelacionan entre ellos en los distintos niveles para conseguir el cumplimiento del objetivo del Programa, el cual es, primordialmente, prevenir y resolver los conflictos entre consumidores y proveedores. De esta forma, se pudo identificar cuáles son los procedimientos que responden a la prevención y cuáles a la resolución de los conflictos, dando como resultado una estrecha interrelación entre los procesos del Programa, que denota la gran importancia que tiene cada uno de ellos para la operación del mismo, es decir, el alto grado de complementariedad que existe entre ellos. En este sentido, es que la comunicación y coordinación dentro del Programa es esencial, cuestiones que no representan un obstáculo para la operación, sino al contrario se perfilan como elementos clave para el buen funcionamiento.

Por otra parte, a lo largo del estudio se puntualizó en cada uno de los procesos, con el fin de vislumbrar los principales obstáculos a los que se enfrentan, así como las buenas prácticas que se realizan con el objetivo de hacer más eficiente la operación.

Al respecto, los principales obstáculos identificados hacen alusión a los recursos materiales y humanos. En cuanto a los recursos humanos, se planteó que se requieren más de éstos para un mejor desempeño tanto a nivel central, como delegacional, asimismo, se señaló como una de las principales necesidades el contar con una capacitación especializada y constante, sobre todo dentro de las delegaciones, ya que gran parte de las problemáticas detectadas responden a este factor. En este sentido, son las oficinas centrales las que juegan un papel determinante, ya que cuentan con los recursos humanos debidamente capacitados, por lo que sólo se requiere que se difunda a las distintas unidades administrativas. Sin embargo, es innegable que para un ejercicio de capacitación se requiere de recursos adicionales, ya que no se pueden descuidar las actividades a nivel central, por lo que se requiere diseñar una estrategia que permita implementar una capacitación sin que esto signifique una merma en otras actividades.

Respecto a los recursos materiales, sobresalió el tema del desempeño del SIIP que, de acuerdo a las entrevistas realizadas, esto representaba un obstáculo para hacer más eficiente el funcionamiento de cada uno de los procesos, esta situación se agudizaba a nivel delegacional, donde se indicaba que las fallas eran más recurrentes, además de que las plantillas para el registro de algunos procedimientos se percibían como poco adecuadas; considerando esta situación, es que una vez más se requiere impulsar una capacitación para colaborar en el abatimiento de este obstáculo, empero, también es necesaria una mayor coordinación dentro de la institución para colaborar en la disminución de las fallas técnicas. Adicionalmente, conviene señalar que actualmente se están llevando a cabo distintas acciones en relación a lo reportado del SIIP, como es la próxima implementación de un aumento en el ancho de banda cuestión que permitirá un mejor desempeño del sistema.

Por otra parte, también se identificaron fortalezas en el programa, las cuales se abordaron como buenas prácticas, que son resultado de los ejercicios de planeación y supervisión constantes, ya que con base en ellos se han dilucidado las necesidades que se presentaban en cada uno de los procesos. Dentro de las buenas prácticas identificadas resalta la coordinación interinstitucional que se ha presentado, la cual ha desembocado en la celebración de distintos convenios de colaboración que se han traducido en importantes resultados para la operación del Programa, derivado de esta situación es que surge la sugerencia de seguir promoviendo este tipo de convenios como una herramienta útil para abatir los problemas que aún persisten. Asimismo, se han implementado y promocionado diversas acciones que involucran tecnología, que han dado como resultado una simplificación de algunos procedimientos, además de significar un ahorro en tiempo y recursos, tal es el caso de la promoción del Telcon y del servicio de Concilianet, así como la reciente instauración del Registro de Contratos de Adhesión en Línea. Adicionalmente, resalta el hecho del uso de las acciones de grupo que, como se expuso, se trata de una figura jurídica de uso muy reciente en México y con importantes beneficios potenciales para prevenir y resolver conflictos.

En suma, considerando todos estos factores y sus impactos en la consecución del objetivo del Programa, es que se plantea que, de manera general, cada uno de los procesos funciona adecuadamente logrando cumplir con su objetivo, en consecuencia, la operación de los procesos en su conjunto permite que el Programa cumpla con la meta a nivel propósito de la Matriz de Marco Lógico (MML) **“Los conflictos entre proveedores y consumidores son prevenidos y resueltos”**.

EVALUACIÓN COSTO-EFECTIVIDAD

SO20: Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

Ramo 10 – Secretaría de Economía

Introducción

El Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) es la principal herramienta del Gobierno Federal para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas del país, que incluye una variedad de tipos de apoyo que busca generar impactos positivos en los sectores de empresas que van desde las nuevas

empresas hasta empresas con importantes posibilidades de vertebrar cadenas productivas, conocidas como **“empresas tractoras”**.

En este marco, la Evaluación Específica de Costo-Efectividad 2010-2011 del Fondo PyME, fundamentada en el Programa Anual de Evaluación 2010 a solicitud de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la **Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)**, busca **“realizar una evaluación de costo-efectividad que permita analizar la alternativa de intervención que representa el Fondo PyME en términos de los costos de la intervención y los efectos e impactos obtenidos de ella sobre la población objetivo.”** Lo anterior, surge ante la necesidad de tener una visión que complemente lo aprendido en la Evaluación Integral 2008 -2009 del Fondo PyME realizada por el Centro de Estudios Estratégicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey que incluía tres evaluaciones complementarias de diseño, procesos e impacto.

Esta evaluación se dividió en seis apartados: diseño, impacto, costos, costo-efectividad, costo-beneficio y referencias internacionales. A continuación se presentan los principales hallazgos y conclusiones de este ejercicio.

Diseño

Se realizó un análisis del modelo lógico del Fondo PyME, identificando las diferentes actividades que se realizan para entregar apoyos a la población objetivo. Al respecto, se puede observar que el número de proyectos apoyados de 2007 a 2009, ha disminuido, por lo que se puede inferir que en lugar de atomizar los recursos en múltiples apoyos, se han enfocado a pocos proyectos en donde se tenderá a asegurar mayor homogeneidad en la búsqueda de un impacto y a la posibilidad de alcanzar a un mayor número de empresas y/o un mayor efecto deseado.

Asimismo, el personal adscrito a la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPYME), ha mostrado una tendencia decreciente, lo que refleja las políticas de ahorro presupuestario del Gobierno Federal, sin embargo, la menor cantidad de servidores públicos debe continuar realizando las actividades relacionadas con el Fondo PyME. Lo que puede verse reflejado en una disminución de los costos de operación del programa. Por ello, es necesario resaltar que dado el personal con que cuenta la SE para la operación del Fondo PyME, sería muy complicado que se entregaran directamente los recursos a la población objetivo, por lo que el aporte de los Organismos Intermedios del Fondo PyME (OI) es muy relevante para la operación del programa.

Evaluación de Impacto

En cuanto a la evaluación de impacto realizada al Fondo, los resultados encontrados muestran que en general el Fondo PyME no tiene efecto sobre empleo o remuneraciones al trabajo en el corto plazo. Este resultado es robusto a diferentes métodos de apareamiento y modelos de puntajes de propensión. Por otro lado, los resultados sobre ventas son mixtos. Para algunos modelos el resultado es estadísticamente significativo mientras que para otros modelos el resultado no es significativo. Sin embargo, para el modelo con mejores pruebas de balanceo sí se encuentran resultados estadísticamente significativos.

El Fondo PyME no cuenta con información de empresas rechazadas del programa. Esto dificultó seriamente la evaluación de impacto del Tecnológico de Monterrey puesto que se tenía que tener un grupo de control válido para las empresas beneficiarias del programa. La única forma posible de encontrar el grupo de control entonces era por técnica bola de nieve y utilizando el directorio telefónico. Sin embargo, esto puede limitar la validez externa del estudio puesto que el grupo de control puede tener sesgos con respecto al universo de empresas no beneficiarias. Además, la evaluación del Tecnológico de Monterrey se hizo para evaluar al Fondo PyME en su conjunto y no cada categoría de apoyo. Por tanto, no existe el tamaño de muestra suficiente para evaluar cada categoría de apoyo.

Costos del Fondo PyME

Se realizó una estimación sobre los costos totales de operar el Fondo PyME. Para ello, se realizaron levantamientos de información a Organismos Intermedios, con el fin de conocer, mediante la metodología del

Standard Cost Model (Modelo de Costos Estándar), el costo en el que incurren al operar proyectos y realizar cada uno de los trámites que le son requeridos ante el Fondo PyME. Asimismo, para imputar costos a la SPYME, fue necesario recopilar información sobre el número de personas en cada una de las unidades administrativas de la subsecretaría, realmente trabaja para la operación del Fondo PyME y cuántos de ellos se dedican a otras actividades. En este sentido, se realizó un levantamiento de información a funcionarios que permitiera establecer un porcentaje del tiempo y recursos dedicados a la operación del Fondo PyME al interior de la SPYME. Finalmente, para concluir el apartado de costos, se realizó un levantamiento de información a las delegaciones y subdelegaciones federales de la Secretaría de Economía con apoyo de la Coordinación General de

Delegaciones Federales y la Dirección General de Planeación y Evaluación, con el fin de obtener los costos en los que incurren dichas entidades en la operación de proyectos estatales del Fondo PyME.

Los costos totales de Fondo PyME disminuyeron en -3% de 2007 a 2010, traduciéndose en una caída de 156.4 millones de pesos. En 2007 los costos totales ascendieron a \$5,170.4 millones en tanto que en 2010 se calculan en \$5,014 millones. Asimismo, el mayor porcentaje de costos del Fondo PyME son los subsidios (alrededor del 70%), a éstos, le siguen las aportaciones de otras entidades como gobiernos estatales, organismos privados entre otros, y muy por debajo las erogaciones por concepto de sueldos y salarios. En 2007 el 70.7% corresponde a subsidios, 26.3% a aportaciones y 3% a sueldos y salarios. En 2010 74.8% corresponde a subsidios, 19.9% a aportaciones y 2.2% en sueldos y salarios. Para el periodo 2007-2010 los subsidios se incrementaron en 5.9%, disminuyendo en aportaciones -24.3% y en sueldos y salarios -26.1%. De lo anterior, se puede apreciar que la caída en costos totales en -3% se explica por la disminución en aportaciones y en sueldos y salarios.

En cuanto a la participación de las entidades en los costos totales el mayor porcentaje es cubierto por la SPYME, siendo en 2007 de 63.05% y 61.72% en 2010. Vieron incrementada su participación los Gobiernos Estatales pasando de 7.24% a 15.52% en tanto que el Sector Privado disminuyó su participación al pasar de 17.14% a 13.16%. Para el resto en 2007 0.91% Delegaciones Federales, 0.87% Organismos Intermedios, 1.62% Gobiernos Municipales, 1.69% Sector Académico y Otros 7.48%. Para 2010 Delegaciones Federales .75%, Organismos Intermedios 0.57%, Gobiernos Municipales 0.91%, 2.89% Sector Académico y Otros 4.47%.

Los costos medios por proyecto pasan de 9.3 millones de pesos a 10.4 millones de pesos de 2007 a 2010. Este incremento se explica esencialmente por la disminución en el número de proyectos apoyados. En 2007 se apoyaron 557 en tanto que en 2010 se apoyaron 480.

Los costos medios por empresa pasan de 25.8 mil pesos en 2007 a 35.3 mil pesos en 2010. Este incremento se explica esencialmente por la disminución en el número de empresas apoyadas. En 2007 se apoyaron 200,415 empresas en tanto que en 2010 se apoyaron 142,200.

Si bien la participación de los Organismos Intermedios en términos de costos es baja en comparación a las sumas que se manejan, se debe recalcar la importancia estratégica que tienen en el desempeño y evolución de Fondo PyME dado que son los operadores directos del programa y se vinculan estrechamente con la población de MIPYMES en el país.

Costo beneficio y costo efectividad del Fondo PyME

Para los apartados de costo-beneficio y costo-efectividad, se utilizó la información de ventas relacionada con el impacto atribuible al programa y los costos totales del Fondo PyME calculados en el apartado anterior. De acuerdo al análisis costo beneficio el apoyo que brindó Fondo PyME a empresas en 2007 fue rentable a partir de los impactos que obtuvieron éstas por concepto de ventas en 2009. El Valor Presente Neto calculado es de \$16,035.25 millones de pesos. Lo anterior, suponiendo que todas las empresas apoyadas obtuvieron ventas por encima de las no apoyadas por \$110,000.

Al dividir el beneficio (impacto) de 2009 calculado a valor presente de 2007 entre la inversión realizada en 2007, se observa que, considerando el total de proyectos, por un peso invertido se obtiene 4.26 de impacto en ventas.

Dado que no se cuenta con un mayor número de evaluaciones de impacto a lo largo del tiempo se carece de un flujo de beneficios a considerar. Ahora bien lo anterior podría significar que se estaría subvalorando la rentabilidad estimada, pero también se debe señalar que el monto podría no ser en realidad significativo. Estudios de impacto internacionales, como los que se presentan en el siguiente capítulo muestran que los efectos pueden desaparecer con relativa rapidez en poco tiempo. También es verdad que podrían aparecer nuevos efectos al tiempo que madura la empresa, sin embargo de esto no podemos estar seguros. Lo cierto es que se requiere más información y seguimiento de empresas beneficiarias por parte del Fondo PyME.

La utilidad del análisis costo efectividad se ve limitado en este ejercicio ya que es necesaria una comparación con otra opción, que pudiera indicar si se es costo efectivo. Esto contrasta con el uso del análisis costo beneficio que permite para un proyecto único valorar si este es rentable o no. Asimismo un hecho a recalcar es que el análisis costo efectividad requiere de resultados (impactos) físicos, hecho con el que no se cuenta ya que el impacto obtenido en este estudio muestra que fue en ventas donde Fondo PyME tuvo efecto. Por ello, se considera relevante que para futuras evaluaciones de impacto de este programa, se consideren estas mediciones desde el diseño del estudio. Considerando también los diseños propuestos en el apartado de impacto de este estudio.

No obstante, con el afán de tener una aproximación a través de esta metodología, se utilizará, como ya se indicó, el supuesto de que todas las empresas beneficiarias en 2007 incrementaron sus ventas en 2009 por encima de las no apoyadas, por lo que el resultado se mediría como el número de empresas apoyadas.

Para el Análisis Costo Efectividad el cociente Costo/Resultado indicaría el costo que significó una empresa que experimentó que sus ventas estuvieran por encima de las empresas no apoyadas. Si se consideran el total de proyectos sería de 25.8 mil pesos.

Finalmente, el apartado de comparación con otros programas a nivel internacional analizó principalmente programas Latinoamericanos que, como México, tienen una planta productiva compuesta en su mayoría por Micros, Pequeñas y Medianas Empresas. En esencia, se analizó información de evaluaciones realizadas a los programas de cada nación.

Todas ellas, buscan determinar si existe una diferencia estadísticamente significativa entre los resultados de desempeño para las empresas que tuvieron apoyo y aquellas empresas comparables que no lo recibieron.

Un hecho que se resaltó en este texto es que no se encontraron dentro de la literatura estudios que utilizaran el análisis costo beneficio / costo efectividad para la evaluación de las políticas públicas abocadas al apoyo de la PyMES. Lo anterior, resulta un área de oportunidad para evaluaciones futuras para otros países. De acuerdo a nuestro análisis este fenómeno se puede explicar por las dificultades para reunir información, el hecho de que programas apoyen a diferentes tipos de empresas y no sólo a PyMES, al mismo tiempo que los programas pueden tener múltiples fines y con ello dificultar su comparación, por lo que se limita el uso del enfoque costo efectividad. En este sentido el esfuerzo realizado en este trabajo para obtener un análisis costo efectividad y beneficio, lo vuelven un trabajo especial dentro de la literatura abocada a la evaluación de los programas de apoyo para PyMES. Dicho lo anterior es claro que una comparación en términos de costo efectividad o costo beneficio no es posible.

A lo largo del trabajo, se analizan programas diversos con apoyos distintos a los del Fondo PyME. No obstante, se puede apreciar el efecto en ventas como un impacto observado en la mayoría de los programas analizados. Sin embargo, no es posible indicar si lo alcanzado en México en este rubro está por encima o debajo de lo esperado, debido a que los periodos de tiempo a comparar son muy diferentes entre los programas y las evaluaciones realizadas.

Asimismo, se pueden apreciar múltiples impactos como la productividad, salarios, producción o utilidades. Por lo anterior, el contar con sólo una observación impide poder tener una perspectiva clara de los efectos de Fondo PyME a lo largo del tiempo.

Ante la imposibilidad de poder comparar el costo efectividad y el costo beneficio de los programas, se realizó un análisis de costo por proyecto y por empresa entre Fondo PyME y un grupo de programas internacionales. Los resultados muestran, considerando los bemoles que se han señalado y los riesgos de las comparaciones, que si bien Fondo PyME presenta un costo por proyecto mayor que el resto de programas, el costo por empresa disminuye sensiblemente, ya que impacta a un mayor número de firmas.

Un hecho a resaltar es que, si se desea tener una percepción adecuada del efecto que tiene el programa en México, es necesario un mayor periodo de observación de las empresas tratadas. Al mismo tiempo exige la creación de una base y su mantenimiento.

Recomendaciones

El Fondo PyME resulta una estrategia fundamental para la implementación de la política pública dirigida a las micro, pequeñas y medianas empresas en el país. Desde sus orígenes ha logrado atender a un número considerable de empresas (nuevas y en desarrollo). Esta estrategia es indispensable para reducir las diferentes problemáticas que se enfrentan a través del análisis de los factores que son cruciales para la competitividad de las empresas. El Fondo más que un programa es una estrategia que incluye diversos programas específicos orientados a las necesidades de los diferentes tipos de empresas. La Estrategia México Emprende es un menú de alternativas para emprendedores, microempresas, PyMES, empresas gacela y empresas tractoras en las diferentes modalidades de apoyo.

En este sentido, el Fondo PyME requiere de instrumentos más precisos y confiables que les permitan medir los resultados específicos de cada uno de estos programas específicos con el fin de tener un esquema dinámico que permita adaptarse a las necesidades de cada grupo de empresas. No basta solamente con tener un menú de opciones, es necesario medir la calidad y resultados de cada una de esas opciones.

Por lo anterior, esta evaluación deriva en recomendaciones particulares que son necesarias para la implementación de una estrategia exitosa de apoyos:

1. Es necesario que el Fondo PyME genere una base de datos o padrón de beneficiarios que permita asociar las características fundamentales de una empresa o una nueva empresa con los factores de éxito en los diferentes mercados de cada una de ellas. Para lo anterior, las Reglas de Operación prevén en la cédula de apoyo una serie de variables que deben considerarse de empresa en empresa y no por proyecto.
2. El esquema de proyectos funciona para determinar un concepto de apoyo y un grupo de empresas beneficiarias. Es necesario que se incluya dentro de los proyectos, para aquellos tipos de apoyo que así lo permitan, un listado de empresas propuestas. Lo anterior, servirá para tener una base de datos más amplia de las posibles empresas beneficiarias de estos apoyos. Para lo anterior, es importante que el Fondo PyME establezca los mecanismos necesarios de coordinación con los Organismos Intermedios para mejorar las bases de datos del programa. En particular, es muy importante conocer las empresas que solicitaron apoyo del programa pero no les fue otorgado (independientemente de la razón). Estas empresas pueden formar un grupo de control válido el cual podría ayudar a encontrar el efecto causal del programa en futuras evaluaciones.
3. Adicional a lo anterior, el Fondo PyME requiere realizar levantamientos de seguimiento a estas empresas, utilizando las variables que se definan en el primer punto, con el fin de poder monitorear en el tiempo los cambios de cada una de esas empresas.
4. Se requiere tener cruces de información con otras dependencias y entidades que le permitan al Fondo PyME asociar cada vez más variables en sus padrones, dos ejemplos clave para ello son: el

Instituto Mexicano del Seguro Social para la contabilidad del empleo en el corto, mediano y largo plazo y por otra parte, el Sistema de Administración Tributaria que permita monitorear a las empresas que son apoyadas con subsidios gubernamentales.

5. En materia de evaluación, se tienen varias recomendaciones para ampliar y mejorar los ejercicios realizados actualmente por el Fondo PyME:
 - a. Recomendamos realizar más investigación y evaluaciones para analizar su verdadero efecto. En particular, recomendamos tener información de las empresas que solicitan apoyo del programa y no se les otorga, ya sea porque son rechazadas o porque ellas no aceptan el apoyo u otros problemas. Ese grupo de empresas es el grupo de control ideal para contrastar con el grupo de empresas beneficiarias del programa.
 - b. Recomendamos seguir evaluando el Fondo PyME. El diseño por excelencia para encontrar un efecto causal de un programa es el diseño experimental. Aunque el Fondo PyME lleva ya tiempo en operación y esto dificulta su implementación, un diseño experimental sigue siendo posible. Por ejemplo, la evaluación experimental puede limitarse a un grupo de entidades federativas para disminuir el costo de la evaluación. Asimismo, recomendamos comisionar un estudio para una propuesta de diseño experimental del Fondo PyME para analizar la factibilidad de una evaluación experimental. Sin embargo, es importante mencionar que una evaluación experimental de este tipo estaría diseñada para durar más de un año, posiblemente entre 2 y 4 años dados los efectos del programa en el mediano plazo.
 - c. Asimismo, si se desea analizar el efecto del programa por categoría de apoyo recomendamos aumentar el tamaño de muestra para determinar los efectos por categoría de apoyo. De esta forma, si una evaluación experimental no es posible, las evaluaciones futuras deben tomar en cuenta un enfoque prospectivo (en el futuro) y no un enfoque retrospectivo. Lo ideal es que el equipo evaluador conjunte sinergias con el personal del Fondo PyME antes de empezar la evaluación para concordar sobre la mejor manera de estimar el impacto del Fondo PyME a través del tiempo. De esta forma, las dos partes se comprometerían a la recopilación de información como va ocurriendo a través del tiempo. Sin embargo, este enfoque es para una evaluación de mediano plazo (más de 2 años).
 - d. En las futuras evaluaciones de impacto, el Fondo PyME debe integrar un análisis de costo-efectividad y costo-beneficio con el fin de tener mediciones comparables en el tiempo.
6. El Fondo PyME resulta viable en materia de costo beneficio, no obstante, dado que el Fondo PyME opera a través de los Organismos Intermedios y que los costos de participación representan ente el 1.62% y el 0.57% de los costos totales del Fondo PyME, podría considerarse la inclusión de un mecanismo de apoyo para estos organismos con el fin de que operen de manera directa los recursos de subsidios. Este mecanismo, tendría que ir necesariamente acompañado de una supervisión y evaluación de la utilización de dichos recursos. Un esquema de esta naturaleza solamente sería viable si se tuvieran los dos esquemas: apoyos y una adecuada supervisión y rendición de cuentas por parte de los organismos intermedios, dado que tienen una importancia estratégica en el desempeño y evolución del esquema actual del Fondo PyME.
7. Las delegaciones federales de la Secretaría de Economía juegan un papel fundamental para la implementación de proyectos estatales del Fondo PyME. No obstante, existe una gran heterogeneidad en la estructura y actividades relacionadas con el Fondo PyME entre las diferentes delegaciones y subdelegaciones que otorgaron información para esta evaluación. Es importante realizar un análisis funcional de las mejores prácticas y revisar en conjunto con la Coordinación General de Delegaciones Federales, los mecanismos para que las delegaciones puedan mejorar los

procedimientos para involucrar a los estados y municipios en su propio desarrollo.

Conclusiones

El Fondo PyME resulta una estrategia fundamental para la implementación de la política pública dirigida a las micro, pequeñas y medianas empresas en el país. Desde sus orígenes ha logrado atender a un número considerable de empresas (nuevas y en desarrollo). Esta estrategia es indispensable para reducir las diferentes problemáticas que se enfrentan a través del análisis de los factores que son cruciales para la competitividad de las empresas. El Fondo más que un programa es una estrategia que incluye diversos programas específicos orientados a las necesidades de los diferentes tipos de empresas. La Estrategia México Emprende es un menú de alternativas para emprendedores, microempresas, PyMES, empresas gacela y empresas tractoras en las diferentes modalidades de apoyo.

En este sentido, el Fondo PyME requiere de instrumentos más precisos y confiables que les permitan medir los resultados específicos de cada uno de estos programas específicos con el fin de tener un esquema dinámico que permita adaptarse a las necesidades de cada grupo de empresas. No basta solamente con tener un menú de opciones, es necesario medir la calidad y resultados de cada una de esas opciones.

Por lo anterior, esta evaluación deriva en recomendaciones particulares que son necesarias para la implementación de una estrategia exitosa de apoyos:

Es necesario que el Fondo PyME genere una base de datos o padrón de beneficiarios que permita asociar las características fundamentales de una empresa o una nueva empresa con los factores de éxito en los diferentes mercados de cada una de ellas. Para lo anterior, las Reglas de Operación prevén en la cédula de apoyo una serie de variables que deben considerarse de empresa en empresa y no por proyecto.

El esquema de proyectos funciona para determinar un concepto de apoyo y un grupo de empresas beneficiarias. Es necesario que se incluya dentro de los proyectos, para aquéllos tipos de apoyo que así lo permitan, un listado de empresas propuestas. Lo anterior, servirá para tener una base de datos más amplia de las posibles empresas beneficiarias de estos apoyos. Para lo anterior, es importante que el Fondo PyME establezca los mecanismos necesarios de coordinación con los Organismos Intermedios para mejorar las bases de datos del programa. En particular, es muy importante conocer las empresas que solicitaron apoyo del programa pero no les fue otorgado (independientemente de la razón). Estas empresas pueden formar un grupo de control válido el cual podría ayudar a encontrar el efecto causal del programa en futuras evaluaciones.

Adicional a lo anterior, el Fondo PyME requiere realizar levantamientos de seguimiento a estas empresas, utilizando las variables que se definan en el primer punto, con el fin de poder monitorear en el tiempo los cambios de cada una de esas empresas.

Se requiere tener cruces de información con otras dependencias y entidades que le permitan al Fondo PyME asociar cada vez más variables en sus padrones, dos ejemplos clave para ello son: el Instituto Mexicano del Seguro Social para la contabilidad del empleo en el corto, mediano y largo plazo y por otra parte, el Sistema de Administración Tributaria que permita monitorear a las empresas que son apoyadas con subsidios gubernamentales.

El Fondo PyME resulta viable en materia de costo beneficio, no obstante, dado que el Fondo PyME opera a través de los Organismos Intermedios y que los costos de participación representan entre el 1.62% y el 0.57% de los costos totales del Fondo PyME, podría considerarse la inclusión de un mecanismo de apoyo para estos organismos con el fin de que operen de manera directa los recursos de subsidios. Este mecanismo, tendría que ir necesariamente acompañado de una supervisión y evaluación de la utilización de dichos recursos. Un esquema de esta naturaleza solamente sería viable si se tuvieran los dos esquemas: apoyos y una adecuada supervisión y rendición de cuentas por parte de los organismos intermedios, dado que tienen una importancia estratégica en el desempeño y evolución del esquema actual del Fondo PyME.

Finalmente, se hace hincapié en los siguientes aspectos de mejora que deberán considerarse para futuras evaluaciones:

1. El Fondo PyME requiere contar con información concentrada en bases de datos sistematizadas de las empresas apoyadas y rechazadas (no apoyadas) que incluyan variables que permitan dar seguimiento a los impactos atribuibles a los beneficios recibidos en el tiempo.
2. Aunado a lo anterior, el Fondo PyME requiere realizar levantamientos de seguimiento a las empresas beneficiadas y no beneficiadas, con el fin de poder monitorear en el tiempo los cambios de cada una de esas empresas y tener información sobre los procesos de causa-efecto atribuibles al programa.
3. El Fondo PyME requiere hacer más evaluaciones de impacto. En las siguientes evaluaciones de impacto del Fondo, se deberán incluir periodos de evaluación más amplios y con muestras representativas de los tipos de apoyo, con la finalidad de identificar, además de los impactos en ventas, que otros impactos positivos pudieran estarse presentando por categoría de apoyo en las empresas beneficiarias.
4. Se debe valorar la pertinencia de realizar una evaluación de impacto experimental al Fondo PyME, debido a que representa el diseño por excelencia para encontrar un efecto causal de un programa. Si bien el Fondo PyME lleva ya tiempo en operación y esto dificulta su implementación, un diseño experimental sigue siendo posible.
5. En futuras evaluaciones de impacto, el Fondo PyME debe integrar un análisis de costo-efectividad y costo-beneficio con el fin de contar con mediciones comparables a través del tiempo.
6. Dado que en la operación del programa los Organismos Intermedios adquieren un papel relevante, se debe considerar la inclusión de un mecanismo de apoyo directo (recursos de subsidios) para estos organismos con el fin de que adquieran mayores compromisos y operen de una manera más eficiente en la implementación del programa.
7. Se requiere establecer cruces de información con otras dependencias y entidades que le permitan al Fondo PyME asociar cada vez más variables en sus padrones tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas Presupuestarios

De conformidad con el Oficio Circular de fecha 8 de marzo de 2011, mediante el cual se da a conocer el **Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal (Mecanismo ASM)**, la información de los avances se da conforme al calendario establecido, el cual señala que en septiembre se reporta **“el cumplimiento de actividades relacionadas con los aspectos susceptibles de mejora derivados del Mecanismo en curso**. En los meses de marzo y junio se reportarán los avances de los mecanismos anteriores. Por lo anterior, no se tiene información nueva; sin embargo, se revisó lo reportado en el tercer trimestre del **“Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas y la Deuda Pública”** validándose esta información.