



ecr

Evaluación de
Consistencia y
Resultados

Convenio: Alianza para el Campo

**Programa Presupuestario: Apoyo a la Inversión en
Equipamiento e Infraestructura**

Ejercicio fiscal a evaluar: 2017

Nombre de la evaluación:

Evaluación de Consistencia y Resultados Alianza para el Campo, Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (CONVENIO), Colima 2017

Fecha de inicio de la evaluación:

4 de Diciembre de 2017

Fecha de término de la evaluación:

12 de Junio de 2018

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Secretaría de Planeación y Finanzas, Dirección General de Planeación y Control

Titular de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Mtro. Eduardo Rosales Ochoa

Principales colaboradores:

M.C. Guadalupe Ariadna Flores Santana
Ing. Manuel Cobián Castillo
Licda. Claudia Ibette Hernández Virgen
C.P. Mayra Lizette Vega Rojas
Licda. Blanca Amalia Moreno Mesina
Licda. Cecilia Brizuela Alcaraz

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Mauro Valle Santiago
Marcos Ruben López Miguel
María Cristina González Márquez
Daniela Valle León
Karla Rojo Lira

Contenido

Introducción	9
Metodología y Técnicas utilizadas.....	13
Evolución de los Programas de Apoyo al Campo.....	14
La Alianza para El Campo, antecedentes del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas.	18
1. Características del programa.	27
2. Diseño	35
2.1. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa.	35
2.2. Análisis de la contribución del programa a las metas y estrategias nacionales.	38
2.3. Análisis de la población potencial y objetivo y mecanismos de elegibilidad.....	48
2.4. Evaluación y análisis de la matriz de indicadores para resultados.	53
2.5. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales.	73
3. Planeación y orientación a resultados	77
3.1 Instrumentos de planeación.....	79
3.2. De la orientación hacia resultados y esquemas o procesos de evaluación.	83
3.3. De la generación de información.....	88
4. Cobertura y focalización.....	92
4.1. Análisis de cobertura.	92
5. Operación.....	103
5.1. Análisis de los procesos establecidos en las ROP o normatividad aplicable.....	103
5.2. Mejora y simplificación regulatoria.	113
5.3. Eficiencia y economía operativa del programa.	115
5.4. Sistematización de la información.	120
5.5. Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos.	124

5.6. Rendición de cuentas y transparencia.	127
6. Percepción de la población atendida.....	129
7. Medición de resultados	130
8. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas (FODA) y recomendaciones	132
9. Conclusiones	136
Bibliografía	139

Índice de cuadros

Cuadro 1.1 Total de recursos convenidos de la SAGARPA y del estado de Colima del año fiscal 2016.	30
Cuadro 1.2. Total, de recursos convenidos de la SAGARPA y del estado de Colima del año fiscal 2017.	31
Cuadro 1.3. Etapas de operación del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, 2017.	33
Cuadro 1.4. Valoración otorgada al Programa de Apoyo a la Inversión en equipamiento e Infraestructura 2017 conforme a los lineamientos de CONEVAL	34
Cuadro 2.2.1. Conceptos comunes entre objetivos del Programa de Concurrencia y Plan Nacional de Desarrollo 2016	42
Cuadro 2.2.2. Conceptos comunes entre objetivos del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018 y Programa Sectorial de Desarrollo Rural 2016-2021 para el Estado de Colima.	44
Cuadro 2.3.1 Evolución de la Cobertura del Programa Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, Colima 2017.	50
Cuadro 2.3.2. Número de beneficiarios por tipo de Recursos del Programa de Apoyo a la inversión en Equipamiento e Infraestructura, Colima 2017	51
Cuadro 2.4.1. Análisis de la sintaxis de los objetivos planteados en la MIR del programa de Concurrencia con las Entidades Federativas para el estado de Colima	54
Cuadro 2.4.2. Análisis de la lógica horizontal del programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	66
Cuadro 3.2.1. Ejercicios de Evaluación Realizados en 2016	85
Cuadro 3.2.2. Aspectos Susceptibles de Mejora y su avance	87
Cuadro 4.1.1. Compendio de Indicadores de Actividades Agrícolas y Pecuarias del Programa Concurrencia con las Entidades Federativas 2016-2017	92
Cuadro 4.1.2. Localidades Acuícolas en el estado de Colima 2017	93

Cuadro 4.1.3. Proyectos pagados por municipio en el estado de Colima, 2017	98
Cuadro 4.1.4. Distribución de beneficiarios por grado de marginación por municipio	101
Cuadro 5.1.1. Concepto de apoyo para el componente infraestructura equipamiento y maquinarias	110
Cuadro 5.1.2. Conceptos de apoyo para el componente paquetes tecnológicos agrícolas, pecuarios, de pesca y acuícolas	111
Cuadro 5.3.1. Total de recursos convenidos de la SAGARPA y del estado de Colima del año fiscal 2017	117
Cuadro. 5.3.2. Total de recursos convenidos de la SAGARPA y del estado de Colima del año fiscal 2016.	119
Cuadro 5.3.3. Gastos desglosados del Programa	119

Índice de gráficas

Gráfica 1.1. Presupuesto total al programa Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	32
Gráfica 4.1.1. Porcentaje de Mujeres y Hombres atendidos	94
Gráfica 4.1.2. Porcentaje de beneficiarios por rango de edad.	95
Gráfica 4.1.3. Número de beneficiarios por municipio en el estado de Colima, 2017.	95
Gráfica 4.1.4. Tendencias de las poblaciones objetivo y atendida del Programa de Apoyo a la inversión en Equipamiento e Infraestructura, Colima 2017.	96
Gráfica 4.1.5. Beneficiarios contenidos en la Cuenta Pública del estado de Colima 2017	97
Gráfica 4.1.6. Distribución de los beneficiarios por municipio en el estado de Colima, 2017	99
Gráfica 4.1.7. Grado de Marginación de los beneficiarios en el estado de Colima, 2017.	100
Gráfica 4.1.8. Unidades de Producción Atendidas	102

Índice de figuras

Figura 1 Sustento legal de los Convenios de Coordinación o “Convenios Paraguas”	15
Figura 2. Desenvolvimiento histórico del programa y sus principales cambios.	19
Figura 3. Cronología de convenios relacionados con el PAIEI	26
Figura 2.2.1. Vinculación del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	41
Figura 2.3.1 Población Potencial, Objetivo y Atendida	49
Figura 2.4.1. Análisis de los supuestos, según Guía para el diseño de la MIR del programa del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas para el estado de Colima, 2017	57
Figura 2.4.2. Metodología de la lógica vertical aplicada al Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas para el estado de Colima, 2017.	59
Figura 2.4.3. Relación causal de la Actividad 1 con el Componente 1 del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas para el estado de Colima, 2017	60
Figura 2.4.4. Proceso inferido para el alcance de la actividad del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas para el estado de Colima, 2017	61
Figura 2.4.5. Relación causal de Componente 1 con el Propósito del Programa de Concurrencia con las entidades federativas para el estado de Colima, 2017	64
Figura 2.4.6. Análisis de la lógica horizontal del Fin del Programa de Concurrencia con las entidades federativas del estado de Colima, 2017	67
Figura 2.4.7. Análisis de la lógica horizontal del Propósito del Programa de Concurrencia con las entidades federativas para el estado de Colima, 2017	69
Figura 2.4.8. Análisis de la lógica horizontal del Componente 1 del Programa de Concurrencia con las entidades federativas para el estado de Colima, 2017	70

Figura 2.4.9. Análisis de la lógica horizontal de la actividad 1 del Programa de Concurrencia con las entidades federativas para el estado de Colima, 2017	71
Figura 2.5.1 Complementariedades y coincidencias con el Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, Colima 2017	76
Figura 5.1.1 Diagrama de flujo del Programa de Concurrencia con las entidades Federativas	105

Evolución la Alianza para el Campo, Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura.

Introducción

El Sistema de Evaluación de Desempeño en nuestro país es el resultado del cumplimiento de una serie de disposiciones emanadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **artículo 134**, y replicada en las Constituciones Estatales.

Para el caso del estado de **Colima**, el **artículo 108** de su Constitución Política, espejo del referido artículo 134, reza que:

“Los recursos y fondos públicos que administren, custodien o ejerzan los poderes del Estado, los municipios, los órganos autónomos previstos por esta Constitución, los organismos descentralizados contemplados en las leyes, empresas de participación pública, fideicomisos públicos del Estado y municipios, así como a cargo de cualquier persona física o moral, pública o privada, **se manejarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que están destinados.**

El ejercicio de dichos recursos será objeto de evaluación, control y fiscalización por parte del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado previsto por esta Constitución, con el propósito de que los recursos que se asignen en los respectivos presupuestos, se administren y ejerzan en los términos del párrafo anterior.”

Por su parte la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria** (LFPRH) En el **artículo 27** establece que:

“La estructura programática del PEF debe incorporar indicadores desempeño con sus correspondientes **metas anuales**, que **permitirán la evaluación de programas y proyectos**; estos indicadores serán la **base para el funcionamiento del SED”**.

El **artículo 85** se refiere a que los recursos transferidos por la federación que ejerzan las entidades federativas, los municipios, o cualquier ente público de

carácter local, **serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta ley**, con base en indicadores estratégicos y de gestión **por instancias técnicas independientes** de las instituciones que ejerzan dichos recursos observando los requisitos de información correspondientes.

En tal sentido, el **Artículo 110** de la **LFPRH**, señala:

“La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de **cumplimiento de objetivos y metas**, con base en **indicadores estratégicos y de gestión** que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.”

En su **Artículo 111** especifica que:

“...el sistema de evaluación del desempeño... [permitirá]... identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público,... dicho sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior del presente artículo **será obligatorio para los ejecutores de gasto”**.

Por su parte, la **Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG)** señala la **obligatoriedad de cumplir con la ley para todos los niveles de gobierno**, lo que da origen a la armonización contable y al Consejo que la regula (CONAC). En esta ley se señala la forma en que se realizará la integración de la cuenta pública en las entidades federativas.

Para dar cumplimiento a la LGCG, se constituye el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). A través de este Consejo se lleva a cabo el mandato expresado en el Artículo 79 de dicha ley que refiere:

“Los entes públicos deberán publicar en sus páginas de Internet a más tardar el último día hábil de abril su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño.”

De tal modo que el **numeral 9** de la *Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas*, a cargo del CONAC, establece que:

El Programa Anual de Evaluaciones tiene por objeto establecer los programas de los entes públicos sujetos a evaluación, los tipos de evaluaciones que se aplicarán a estos programas y el calendario de ejecución de las evaluaciones.

Para los entes públicos de la Administración Pública Federal, el Programa Anual de Evaluación que deberán publicar en sus páginas electrónicas a más tardar el último día hábil de abril de cada ejercicio fiscal, será el emitido por la Secretaría, la Función Pública y el CONEVAL.

Los entes públicos no considerados en la Administración Pública Federal deberán emitir su programa anual de evaluaciones, tomando como referencia los presentes lineamientos así como los Lineamientos de Evaluación de la APF.

Con base en estas disposiciones es que el gobierno de Colima, a través de la Dirección General de Planeación y Finanzas, emite el Programa Anual de Evaluaciones para el año fiscal 2017 donde se definen los programas que se evaluarán.

La Dirección General de Planeación y Finanzas realizó una licitación pública para que una instancia externa realice la evaluación. De ese modo se designó a Tecnología Social para el Desarrollo S.A de C.V. (TECSO) para tal fin; dada su experiencia probada en el tema a evaluar en los ámbitos internacional, nacional y en la entidad.

De tal modo que la evaluación a desarrollarse tiene las siguientes características:

OBJETIVO GENERAL: evaluar la consistencia y orientación a resultados del **Convenio Alianza para el Campo** por medio del Programa **Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura** con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- ▶ Analizar la lógica y congruencia en el diseño del programa, su vinculación con la planeación sectorial y nacional, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales;

- ▶ Identificar si el programa cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados;
- ▶ Examinar si el programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo y los avances presentados en el ejercicio fiscal evaluado;
- ▶ Analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del Programa (ROP) o en la normatividad aplicable; así como los sistemas de información con los que cuenta el programa y sus mecanismos de rendición de cuentas;
- ▶ Identificar si el programa cuenta con instrumentos que le permitan recabar información para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios del programa y sus resultados, y
- ▶ Examinar los resultados del programa respecto a la atención del problema para el que fue creado.

La presente evaluación se divide en 8 apartados siguiendo el orden y lineamientos contenidos en los Términos de Referencia de la Evaluación de Consistencia y Resultados diseñado por CONEVAL.

Al final se establecen el **Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas**, y por último las principales "**Conclusiones**".

Metodología y Técnicas utilizadas.

Para alcanzar los objetivos planteados, TECSO utilizó el Modelo de Términos de Referencia (TdR) de la Evaluación de Consistencia y Resultados diseñado por CONEVAL en un cuestionario (y anexos) para recolectar la información de los cinco rubros ya mencionados.

Asimismo, para el **análisis**, el modelo utilizado fue el del Marco Lógico (ML) conforme a los criterios para la revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), elaborados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

La perspectiva de análisis del Programa TECSO ubica el ámbito de la **consistencia** en la ejecución del programa con los rubros de Diseño y Planeación. Esto se explica en función de que el ejercicio de los recursos públicos de un programa tendría que buscar una alineación coherente con objetivos de política pública, en los diferentes niveles de gobierno (desde el Municipal hasta el Federal), lo cual se evalúa en términos de cumplimiento de la normatividad vigente –Leyes, Lineamientos, reglamentos, etc.- así como en la coherencia técnica con la que se plantee la resolución de los instrumentos de planeación y seguimiento.

El ámbito temático que se concentra en la parte de los **resultados** incluye los asuntos operativos donde la planeación debería funcionar: cobertura y focalización de la población definida, los procesos operativos y de rendición de cuentas, así como la percepción de los beneficiarios del programa.

Así es como la evaluación de consistencia y resultados se convierte en un ejercicio integral mediante el cual intentamos potenciar la mejora del programa en términos de eficacia y eficiencia social.¹ Es importante reconocer que hay un balance preciso en los TdR del CONEVAL en los dos ámbitos que se evalúan.

¹ Usamos el término para enfatizar que no se trata de una resolución de orden económico simple –costo-beneficio monetario-, sino que se trata de integrar en las planeaciones y análisis un enfoque desde la perspectiva del bienestar público, lo cual implica integrar aspectos como la equidad, el desarrollo sustentable, etc.

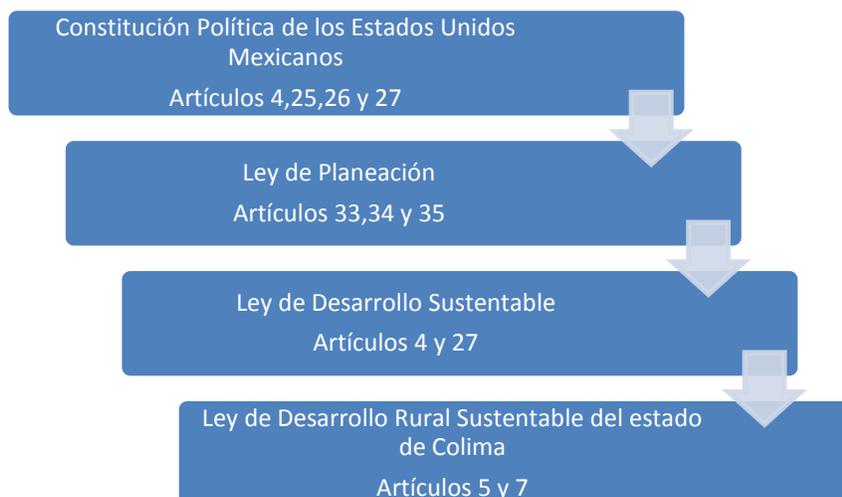
Evolución de los Programas de Apoyo al Campo

En este apartado describiremos las características del **Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas** que tiene su origen en el **Convenio de Coordinación 2015 – 2018**, firmado el 25 de febrero del año 2015 y que tiene vigencia hasta el mes de noviembre del año 2018. Su objetivo es impulsar proyectos, estrategias y acciones conjuntas para el desarrollo rural sustentable, basado en iniciativas de desarrollo agropecuario y pesquero que impulsen el desarrollo integral en el Estado de Colima.

El *Convenio de Coordinación* forma parte de una serie de convenios que se han establecido desde el año 1996, con los convenios de La Alianza Para el Campo (presentada en 1995) en cada Entidad Federativa; posteriormente el Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable 2009; el Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable (Convenio Marco) 2012, el Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable 2015, actualmente en operación.

Los convenios de coordinación, conocidos como “convenios paraguas” tienen su sustento en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual menciona que toda persona tiene derecho a una alimentación sana y nutritiva, suficiente y de calidad, que debe ser garantizada por el Estado. También se sustenta en el artículo 25 de la misma Constitución en donde establece que el Estado debe garantizar el desarrollo nacional, integral y sustentable a través de fomento al crecimiento económico y el empleo, para una justa distribución de la riqueza, en el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de las personas. En el artículo 26 señala que es competencia del Estado organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismos, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización.

Figura 1. Sustento legal de los convenios de coordinación o “Convenios Paraguas”



Fuente: Elaborado por TECSO con base a al Convenio de Coordinación 2015-2018

El artículo 27, Fracción XX de la Constitución establece que el Estado tiene el deber de promover las condiciones para el desarrollo rural integral, generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.

Los artículos 33, 34 y 35 de la *Ley de Planeación* mencionan que el Ejecutivo Federal, debe coordinar las actividades de planeación con las entidades federativas mediante la suscripción de convenios de coordinación, para que coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional.

Por su parte, la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* establece en su artículo 4 que, para lograr el desarrollo rural sustentable, el Estado, con el concurso de los diversos agentes organizados, impulsará un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural.

En su artículo 27, la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* establece que; el Gobierno Federal, celebrará con los Gobiernos de las Entidades Federativas con la participación de los Consejos Estatales correspondientes, los

convenios necesarios para definir las responsabilidades de cada uno de los órdenes de gobierno en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas sectoriales.

Así mismo acordaron aplicar las Reglas de Operación que se encuentran vigentes en el ejercicio presupuestal, las que para el 2017 son:

- ▶ El acuerdo por el que se dan a conocer las Disposiciones Generales aplicables a las Reglas de Operación de los Programas de la "SAGARPA" para el ejercicio 2017.
- ▶ El Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas de la "SAGARPA" para el ejercicio 2017.
- ▶ El acuerdo por el que dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Apoyos a Pequeños Productores de la "SAGARPA" para el ejercicio 2017.

Tomando como elemento central de información lo que establece el Anexo Técnico de Ejecución para el Ejercicio Presupuestal 2017 del estado de Colima, se puede observar que los recursos convenidos tienen ya un destino específico en el ejercicio presupuestal 2017 y cuya responsabilidad operativa recae en el Gobierno del Estado a través de dos instancias; la Secretaría de Desarrollo Rural y el Fideicomiso "Fondo de Fomento Agropecuario del estado de Colima", bajo la supervisión de la Delegación Federal de la SAGARPA en el Estado de Colima.

El Anexo Técnico de Ejecución remite a las Reglas de Operación del Programa de Concurrencia, en donde se establecen los conceptos, requisitos, procedimiento para acceder a los incentivos y la mecánica operativa de los Componentes de:

- ▶ Infraestructura, Equipamiento y Maquinaria;
- ▶ Paquetes Tecnológicos Agrícolas, Pecuarios, de Pesca y Acuícolas y;
- ▶ Capacidades Técnico-Productivas y Organizacionales.

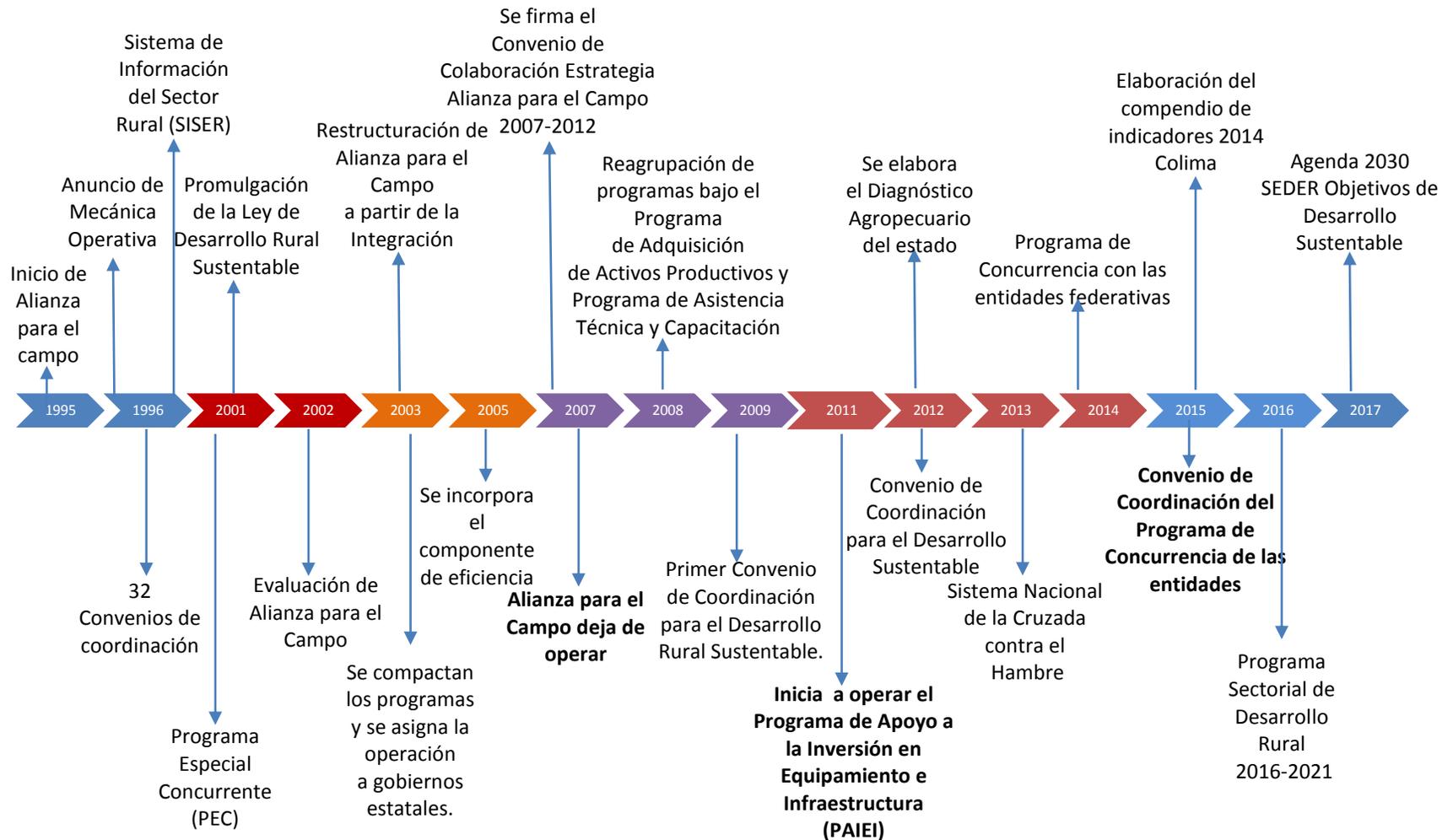
Se establece que el FOFAE debe entregar los avances de los recursos ejercidos y pagados mediante informes trimestrales a la SAGARPA, a través de la Delegación. Y a más tardar el último día hábil de primer trimestre del año fiscal deberá entregar la planeación de las acciones a desarrollar durante la anualidad.

Así mismo, existe el compromiso "Para la debida ejecución del objeto materia del presente Anexo Técnico de Ejecución, el "GOBIERNO DEL ESTADO" se compromete a ejercer los recursos señalados en la Cláusula Segunda, a través del "FOFAE", para los fines autorizados, así como aplicar y vigilar la programación, ejecución y desarrollo de las actividades que permitan el logro de las metas establecidas en los Apéndices de este instrumento. (Gobierno de Colima SAGARPA, 2017).

La Alianza para El Campo, antecedentes del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas.

En el presente apartado se realiza un recorrido histórico, en un periodo de los últimos 23 años, de los programas que están relacionados con los procesos de coordinación y/o concurrencia entre la Federación y el Gobierno del Estado de Colima, cuyo propósito central es fortalecer a las Unidades de Producción Agrícola, Pecuaria, Pesquera y Acuícola, mediante la aportación concertada de recursos para ser aplicadas conforme a las reglas de operación establecidas y con base en los criterios de operatividad determinados por el Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Colima, (FOFAE).

Figura 2. Desenvolvimiento histórico del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas y sus principales cambios



Fuente: Elaborado por TECSO con información recopilada sobre el tema

La Alianza para el Campo tiene sus orígenes en el año 1995, durante el sexenio del entonces presidente de la República, Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León, "La Alianza implica una más eficiente coordinación entre las dependencias del Gobierno Federal, y una comunicación abierta y continua con las organizaciones de los productores. Por eso, en respuesta a la demanda que ustedes han hecho en las mesas de trabajo, y en esta reunión, y con el fin de fortalecer la coordinación de acciones daremos permanencia a la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario" (Ernesto Zedillo Ponce de León, 1995).

Sin embargo, es hasta el año de 1996 en que el entonces SAGAR anuncia la mecánica operativa de la Alianza, cuyo objeto es "Impulsar la participación de los productores y sus organizaciones del medio rural, para obtener beneficios de impacto social, económico y ambiental, reforzando las cadenas agroalimentarias, incrementando los ingresos de los productores, elevando sus calidades de vida y fomentando el arraigo en el campo".

Para lograr instaurar el desarrollo del programa y ofrecer la certeza de su funcionamiento se establece que deberá operar a través de convenios de coordinación entre el Gobierno Federal y cada una de las 32 entidades federativas. Una aportación novedosa en la ejecución del programa es que la operación y distribución de los recursos debe realizarse a través de un fondo que se ampara en la estructura de un fideicomiso que, por sus características de aprobar el destino de los recursos mediante un comité directivo, evita la discrecionalidad de estos, priorizando los apoyos para los productores ubicados en regiones con alta marginación y con dificultades para obtener mejores ingresos. Para el año de 1996, el techo financiero de La Alianza para el Campo es de 17.5 millones de pesos. (Juan Jaime Montemayor Ávila, 1996).

Con el propósito de asegurar la eficiencia en la entrega de los recursos, el Gobierno Federal establece el Sistema de Información del Sector Rural (SISER), como un instrumento que ofrezca transparencia sobre el registro de solicitudes, asegure el orden cronológico de llegada, identifique las características de las solicitudes y todos los datos adicionales necesarios que ofrezcan certidumbre en la selección de los beneficiarios.

No obstante, el SISER funciona parcialmente por lo que el problema de la obtención de información oportuna sigue existiendo. Los problemas que enfrenta el sistema son; la falta de infraestructura informática y las

dificultades de comunicación en los Distritos de Desarrollo y en los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural.

En el año 2001 se promulga la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que contiene mecanismos de participación social para la toma de decisiones, la asignación de recursos y la gestión descentralizada de los programas de gobierno. También dispone la formulación de un Programa Especial Concurrente (PEC) mediante el que se propone coordinar una serie de programas sectoriales de distintas instancias federales, estatales y municipales y que sienta las bases de para la consolidación de La Alianza para el Campo. (Vicente Fox Quezada, 2001).

La evaluación de la Alianza para el Campo 2002, establece que: "Un sistema de Información y Seguimiento (...) permitiría por ejemplo: Detectar las necesidades básicas para el desarrollo de proyecto; identificar oportunidades para canalizar otros apoyos; fortalecer la viabilidad de los proyectos y garantizar la permanencia de la inversiones y el pleno uso de los componentes; Asegurar asistencia técnica que pueda ser fundamental para el éxito de los proyectos". (Santiago C. María de la Cruz, 2003).

Para el año 2003, la Alianza para el campo se convierte en el programa más fortalecido en el sector rural mexicano, al proponerse como objetivos; Impulsar el establecimiento de los agronegocios en el medio rural y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, tanto para incrementar el ingreso de los productores como para diversificar las fuentes de empleo en el campo. Las reglas de operación establecen los siguientes programas: Fomento Agrícola; Fomento Ganadero; Desarrollo Rural; Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria; Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable; Acuacultura y Pesca y el Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafecultura. (Javier Usabiaga Arroyo, 2003).

La asignación de recursos de la alianza para el año 2005 considera además de los programas del año 2003, la incorporación del componente de eficiencia y participación estatal que va a definir el porcentaje de presupuesto que los gobiernos de los estados se comprometen a aportar en el año en curso, lo cual agrega peso a la aportación del Estado y es considerado para que se premie con los fondos asignados durante el año en curso y el año anterior.

La evaluación realizada en este año (2005), demostró la eficacia del programa de desarrollo de capacidades, pues concluye que; “el ingreso de los beneficiarios aumentó más cuando el apoyo para la capitalización fue acompañado de apoyos para el desarrollo de capacidades. Vale la pena mencionar que los apoyos dirigidos a las actividades agropecuarias, contemplados en la estrategia de Desarrollo Rural, han tenido un impacto significativo en el ingreso de los beneficiarios (29.4%). (SAGARPA FAO, 2006).

Uno de los elementos que destaca en el año 2007, es que cambia la conducción del programa facultándose a los delegados federales de la SAGARPA para que puedan acordar la implementación de las acciones del programa con los gobiernos estatales, lo que reconoce una interlocución más cercana que permite que los acuerdo se sustente sobre las particularidades de cada entidad federativa.

Derivado de los procesos de cambio de administración federal que contiene el sexenio 2006 – 2012, para el año 2007 se plantea dar un nuevo rumbo al Programa de Alianza para el Campo, para lo cual se elabora el documento; Alianza para el Campo: Hacia una nueva etapa, Propuesta para el periodo 2007 – 2012.

El documento reconoce que el año 2003 “se produjo una compactación programática, pues se había estimado que previo a ésta fechas existía una gran dispersión de líneas programáticas, lo que hacía compleja la operación de la Alianza, y confundía a los operadores y los beneficiarios. (FAO - SAGARPA, 2007).

La propuesta realiza las siguientes recomendaciones: crear nuevas líneas programáticas en ámbitos en que no han sido priorizados; revisar las conexiones de Alianza con otros programas públicos que entreguen servicios similares.

Detecta que existen problemas como: no existen capacidades de planeación a nivel estatal y nacional, ya que la mayoría de las instancias están abocadas a la revisión y aprobación de solicitudes. Predomina una lógica política para fijar objetivos y metas; los anexos técnicos que fijan los presupuestos anuales de la Alianza en los estados no operan como instrumentos de planeación. Predomina la lógica “Primero en llegar, primero en derecho” lo que impide una adecuada selección y priorización de solicitudes.

Para el año 2008, existe una reorganización en la SAGARPA y crea ocho programas: 1) Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural; 2) Activos Productivos Agrícolas; 3) Programa Soporte – Investigación, Validación y Transferencia Tecnológica; 4) Activos Productivos Ganaderos; 5) Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural; 6) Activos Productivos – Desarrollo Rural; 7) Programa Soporte – Asistencia Técnica y Capacitación; 8) Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural.

Los programas de la Alianza, que proporcionaban apoyo para inversión de capital se reagruparon bajo el Programa de Adquisición de Activos Productivos, mientras que aquellos programas dedicados a financiar asistencia técnica a fin de mejorar técnicas de producción se asignaron al Programa de Asistencia Técnica y Capacitación. (Palme-Rubin, 2010).

Para este año (2008), la SAGARPA estableció una nueva estructura que le permitió conjuntar diversos componentes y agruparlos en ocho programas para que se ejecuten bajo reglas de operación. De esta forma se convirtió al PAIEI en un instrumento promotor del desarrollo del sector agropecuario y pesquero.

Derivado de la necesidad de realizar una redefinición y simplificación de programas se establece el Programa de Adquisición de Activos Productivos, que se ha propuesto como objetivo incrementar los niveles de capitalización de la unidades económicas de los productores rurales y pesqueros, convirtiéndose en el sucesor del Programa de la Alianza para el Campo, que ha dejado de operar en el año 2007. (SAGARPA, Documento de Posicionamiento Institucional de la Evaluación específica de desempeño 2009 - 201, 2010).

Para el año 2009 las reglas de operación de los programas de la SAGARPA, establecen que “para el caso particular del Programa de Adquisición de Activos Productivos, se preverá la continuidad, en lo correspondiente de la estrategia de operación de Alianza para el Campo y del Fondo de Competitividad de las Ramas Productivas a efecto de que se plasmen en los instrumentos las aportaciones y acciones respectivas” (Reglas de Operación 2009 SAGARPA).

EL Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (PAIEI), comienza a operar en el año 2011, con el propósito de que los productores del medio rural y pesquero incrementen la capitalización a

través de apoyos complementarios para la inversión en infraestructura, en actividades de producción primaria, procesos de agregación de valor, acceso a los mercados y apoyar la construcción y rehabilitación de infraestructura pública. El programa se encuentra integrado por 8 componentes y opera bajo dos modalidades; la operación directa de recursos federales con el apoyo de agentes técnicos; la ejecución mediante concurrencia con los estados a través de una mezcla de recursos 75% federales y 25% de aportación Estatal. (SAGARPA ROP, Reglas de Operación 2012, 2011), Esto representa la continuidad del Programa de Activos Productivos.

En el mes de marzo del año 2012, el Gobierno del Estado de Colima y la SAGARPA, firman el Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable, en el apartado de las declaraciones se establece que es de interés del Gobierno del Estado de Colima, suscribir el presente convenio de Coordinación con la SAGARPA, para la consecución de los objetivos de planeación nacional, establecer los procedimientos de coordinación en materia de Desarrollo Rural Sustentable y propiciar la planeación del desarrollo agropecuario y pesquero integral del Estado de Colima.

En el año 2013 se establece el Sistema Nacional Contra el Hambre, cuya consideración insta: "Que de conformidad que con el artículo 178 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el Estado debe establecer las medidas para procurar el abasto de alimentos y productos básicos y estratégicos a la población, promoviendo su acceso a los grupos sociales menos favorecidos y dando prioridad a la producción nacional, con objeto de contribuir a la seguridad alimentaria. (Cruzada Contra el Hambre, 2013).

Conforme a lo determinado en el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 2013, el Gobierno de la República debe garantizar a la población el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, a través de acciones coordinadas, eficaces, eficientes, y transparentes con un alto contenido de participación social, por lo que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizarán las acciones necesarias para el cumplimiento del citado Decreto conforme a las disposiciones jurídicas aplicables; que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de mayo de 2013, reconoce que "el campo es un sector estratégico, a causa

de su potencial para reducir la pobreza e incidir sobre el desarrollo regional”, y que “la capitalización del sector debe ser fortalecida”.

El Programa en Concurrencia con las Entidades Federativas inició operaciones en 2014. La unidad responsable de la operación del Programa es la Coordinación General de Delegaciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Fue creado con el objetivo de: Impulsar en coordinación con los gobiernos locales, la inversión en proyectos productivos o estratégicos; agrícolas, pecuarios, de pesca y acuícolas” y como objetivo específico el “dictamen y autorización de proyectos productivos o estratégicos; agrícolas, pecuarios de pesca y acuícolas”.

El *convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable 2015 – 2018* conjunta la intención de los participantes; Gobierno Federal y Gobierno del Estado de Colima en “Conseguir los objetivos de la planeación nacional, establecer los procedimientos de Coordinación en materia de Desarrollo Rural Sustentable, así como propiciar la planeación del desarrollo agropecuario, acuícola y pesquero integral del Estado de Colima”.

Derivada de esta disposición y para atender el universo de municipios planteados, es que las reglas de operación de los programas de la SAGARPA dispondrán la necesidad de incidir en las poblaciones que habitan esos municipios y así dar cumplimiento a los que establece este decreto.

Figura 3. Cronología de convenios relacionados con el PAIEI



Fuente: Elaborado por TECSO con información recopilada sobre el tema.

1. Características del programa.

Esta evaluación que se refiere al programa **“Alianza Para el Campo, Programa de apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (PAIEI)”**. Ya hemos visto en el apartado anterior que es poco preciso el nombre y compleja la evolución del programa.

Los objetivos de la Alianza para el Campo son claros: “Aumentar progresivamente el ingreso de los productores, incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico, producir suficientes alimentos básicos para la población y fomentar las exportaciones de los productos del campo.” (Ernesto Zedillo Ponce de León, 1995).

El Programa de Apoyo a la Inversión, en Equipamiento e Infraestructura, (PAIEI) se conforma de 13 componentes: Agrícola; Ganadero; Pesca; Activos Productivos Tradicional Agricultura Protegida; Electrificación para Granjas Acuícolas; Infraestructura Pesquera y Acuícola; Sustitución de Motores Marinos Ecológicos; Manejo Postproducción (incluye infraestructura Rastros TIF, FIMAGO, PROVAR e infraestructura para centros de acondicionamiento pecuario); Modernización de la Flota Pesquera y Racionalización del Esfuerzo Pesquero; Recursos Genéticos (agrícolas, pecuarios y acuícolas), Minería Social y Desarrollo de Ramas Productivas. Estos componentes hacen que éste programa sea equiparable al que se conoció anteriormente como La Alianza para el Campo.

En el mes de marzo del año 2012, el Gobierno del Estado de Colima y la SAGARPA, firman el Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable, en el apartado de las declaraciones se establece que es de interés del Gobierno del Estado de Colima, suscribirlo para la consecución de los objetivos de planeación nacional, establecer los procedimientos de coordinación en materia de Desarrollo Rural Sustentable y propiciar la planeación del desarrollo agropecuario y pesquero integral del Estado de Colima.

En Colima, durante el ejercicio 2012, se lleva un avance en la atención de los productores solicitantes del 60% en promedio, en tanto que en el 2011 cerró el ejercicio con un 28% en promedio, en el mismo día y mes de cada año, esto debido a que para el año 2011, se destinaron recursos para la

atención a los productores afectados por el Huracán Jova. (SAGARPA, PAIEI, Evaluación Estatal del Funcionamiento y la Operación 2012, 2013).

En el año 2013 se decreta el Sistema nacional Contra el Hambre, cuya consideración establece: “Que de conformidad que con el artículo 178 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el Estado debe establecer las medidas para procurar el abasto de alimentos y productos básicos y estratégicos a la población, promoviendo su acceso a los grupos sociales menos favorecidos y dando prioridad a la producción nacional, con objeto de contribuir a la seguridad alimentaria. (Cruzada Contra el Hambre, 2013).

Derivada de esta disposición y para atender el universo de municipios planteados, es que las reglas de operación de los programas de la SAGARPA dispondrán la necesidad de incidir en las poblaciones que habitan esos municipios y así dar cumplimiento a los que establece este decreto.

Así, se va precisando el objetivo del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2014 – 2018 que es: Fomentar el acceso de la de la población rural a los derechos sociales mediante políticas públicas coordinadas y concurrentes y que los recursos gubernamentales destinados al sector Agroalimentario sean utilizados de manera eficiente para atender la problemática en la que está inmerso el sector, considerando que los productores agropecuarios, acuícolas y pesqueros enfrenta limitaciones debido a una inadecuada productividad en sus unidades de producción.

La cobertura en el Estado de Colima, de acuerdo a las disposiciones de la Cruzada Contra el Hambre, deberá atender a dos municipios: Tecomán y Manzanillo, además de los solicitantes que cumplan con los requisitos establecidos en las reglas de operación, hasta agotar la disponibilidad presupuestal.

El Programa en Concurrencia con las Entidades Federativas inició operaciones en 2014. La unidad responsable de la operación del Programa es la Coordinación General de Delegaciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Fue creado con el objetivo de: Impulsar en coordinación con los gobiernos locales, la inversión en proyectos productivos o estratégicos; agrícolas, pecuarios, de pesca y acuícolas” y como objetivo específico el “dictamen y autorización de proyectos productivos o estratégicos; agrícolas, pecuarios de pesca y acuícolas”.

El Programa cuenta con un Componente definido en las Reglas de Operación como “Proyectos productivos o estratégicos; agrícolas, pecuarios, de pesca y acuícolas”; el cual contempla tres Conceptos de apoyo: proyectos productivos o estratégicos, de impacto regional, local o estatal, agrícolas, pecuarios, de pesca y acuícolas; proyectos productivos, de impacto local agrícola, pecuario, de pesca y acuícola; y proyectos ejecutivos para proyectos productivos o estratégicos, de impacto regional, local o estatal, agrícolas, pecuarios, de pesca y acuícolas. (IICA Evaluación del Programa de Concurrencia, 2015).

El Decreto 218, por el que se aprueba el presupuesto de Egresos del Estado de Colima para el Ejercicio Fiscal 2017, se basa entre otros elementos, en privilegiar programas que contribuyan a la reducción de la pobreza a través de la disminución de las carencias sociales, así como al incremento del acceso efectivo a los derechos sociales.

La *Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Colima*, establece en sus artículos 5 y 7 que el Gobierno del Estado impulsará el desarrollo rural sustentable que mejore la calidad de vida de la población rural y que el desarrollo de las zonas más atrasadas y marginadas, económica y socialmente en el Estado, tendrán un carácter prioritario. Por lo que los programas y acciones se realizarán con criterios de equidad social y de género, integralidad, productividad y sustentabilidad, induciendo la participación de los sectores social y privado y, en su artículo 19, indica que en los programas concurrentes con el Gobierno Federal serán las vertientes en las que el Gobierno del Estado fije los compromisos y responsabilidades ante los particulares y los diferentes órdenes de Gobierno, los cuales se atenderán de acuerdo a los recursos presupuestales del Estado y, en su caso, los de la Federación.

Presupuesto ejercido 2016 y 2017

En la Cláusula Segunda, Fracción 1 del Anexo Técnico de Ejecución 2016 se establece que en el Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, hasta un monto de \$36 millones 300 mil pesos a cargo de la SAGARPA correspondiente hasta el 80% de la aportación federal sujeto a la suficiencia presupuestal establecida en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF) 2016, y hasta un monto de \$9,075,000.00 a cargo del Gobierno del Estado correspondiente al 20% de la aportación estatal, con base en la suficiencia presupuestal prevista por el Decreto de

Presupuesto de Egresos del Estado de Colima para el Ejercicio Fiscal 2016. En total el Programa de Concurrencia con la Entidad Federativa de Colima tiene un presupuesto total de \$45, 375,000.00, que se distribuyen de la siguiente manera:

Cuadro. 1.1 Total de recursos convenidos de la SAGARPA y del estado de Colima del año fiscal 2016			
Programas y Componentes	Aportaciones provenientes de la SAGARPA	Aportaciones provenientes del Gobierno del Estado de Colima	Aportaciones por tipo de Programa y Componente
Concurrencia en Materia Agrícola	\$19,971,880.00	\$4,992,970.00	\$24,964,850.00
Concurrencia en Materia Pecuaria	\$13,314,586.00	\$3,328,647.00	\$16,643,233.00
Concurrencia en Materia Pesquera	\$3,013,534.00	\$753,383.00	\$3,766,917.00
Total de Aportaciones	\$36,300,000.00	\$9,075,000.00	\$45,375,000.00

Fuente: Elaborado TECSO con base a Información del Anexo Técnico de Ejecución para el Ejercicio Presupuestal 2016 del estado de Colima.

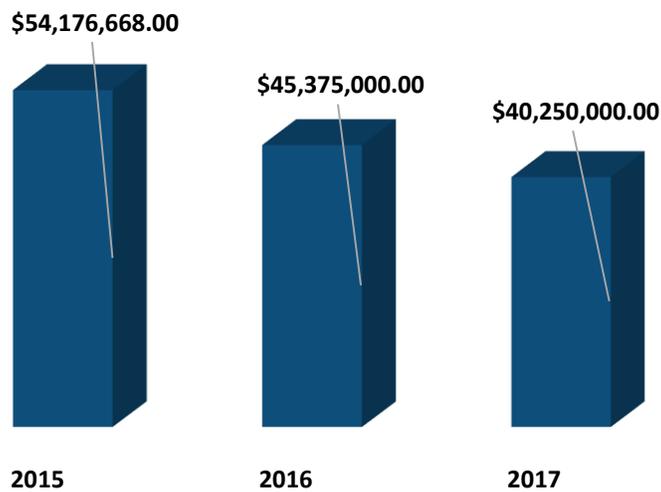
Con este presupuesto se logró atender a 525 proyectos, no obstante que se aprecia una reducción presupuestal del 16.24% con relación al monto otorgado en el año 2015 que fue de \$54,176,668.00, por lo que se determinó que el monto promedio por proyecto a financiar fuera de \$250,000.00 y de esta forma lograr una mejor distribución de los recursos.

El Anexo Técnico de Ejecución del año 2017, en su cláusula Segunda, Fracción 1., establece que el Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas y sus componentes tendrán hasta un monto de \$22,200,000.00 a cargo de la SAGARPA, correspondiente hasta el 80% de la aportación federal y sujeto a las suficiencia presupuestal establecida en el DPEF 2017, y hasta un monto de \$18,050,000.00 a cargo del gobierno del Estado, correspondiente hasta el 20% de la aportación estatal, con base en la suficiencia presupuestaria prevista en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Colima para el Ejercicio Fiscal 2017. El total del Programa de Concurrencia para el ejercicio 2017 es de \$40, 250,000.00 distribuidos de la siguiente forma:

Cuadro. 1.2. Total, de recursos convenidos de la SAGARPA y del estado de Colima del año fiscal 2017			
Programas y Componentes	Aportaciones provenientes de la SAGARPA	Aportaciones provenientes del Gobierno del Estado de Colima	Aportaciones por tipo de Programa y Componente
Infraestructura, Equipamiento, Maquinaria y Material Biológico	\$22,200,000.00	\$18,050,000.00	\$40,250,000.00
Paquetes Tecnológicos Agrícolas, Pecuarios, de Pesca y Acuícolas	-	-	-
Capacidades Técnico-Productivas y Organizacionales	-	-	-
Subtotal del Programa de Concurrencia con las entidades federativas	\$22,200,000.00	\$18,050,000.00	\$40,250,000.00
Extensionismo, Desarrollo de Capacidades y Asociatividad Productiva	\$5,200,000.00	\$1,300,000.00	\$6,500,000.00
Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable del Suelo y Agua (Ejecución Nacional)	\$4,000,000.00	\$1,000,000.00	\$5,000,000.00
Proyecto de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales	\$15,800,000.00	-	\$15,800,000.00
Subtotal del Programa de Apoyos a Pequeños Productores	\$25,000,000.00	\$2,300,000.00	\$27,300,000.00
Total de Aportaciones	\$47,200,000.00	\$20,350,000.00	\$67,550,000.00
Fuente: Elaborado TECSO con base a Información del Anexo Técnico de Ejecución para el Ejercicio Presupuestal 2017 del estado de Colima.			

Para el año 2017 se logró atender 653 proyectos, aun cuando se aprecia una reducción presupuestal de 11.29% con respecto al año anterior, pero una reducción mayor con respecto del año 2015, que fue de un cuarto del presupuesto (25.70%).

Gráfica 1.1. Presupuesto total al programa Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura



Fuente: Elaborado por TECSO con la información recopilada sobre el tema.

Etapas de operación del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas

El proceso de operación del programa inicia con la emisión de las Reglas de Operación y la suscripción del Anexo Técnico de Ejecución, que generalmente sucede después de emitidos los Decretos de Presupuesto de Egresos, tanto de la Federación como del Gobierno del Estado de Colima.

Dentro de los momentos más sensibles de la operación destacan; la apertura de ventanillas; la publicación del dictamen de resolución; la autorización de proyectos; el finiquito del convenio específico de adhesión y la cuenta pública.

Cuadro 1.3. Etapas de operación del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, 2017.

Etapa de operación		Responsable	Periodo
I.	Suscripción del Anexo Técnico de Ejecución Validado por la Instancia Técnica correspondiente.	Gobierno del Estado – Delegación	Enero – Marzo
II.	Convocatoria, apertura y cierre de ventanillas, y registro de proyectos en el sistema único de registro, SURI.	Gobierno del Estado – Delegación – beneficiario	Enero – Abril
III.	Ministración de recursos convenidos federales y estatales	SAGARPA – Gobierno del estado	Marzo – Agosto
IV.	Dictamen de Proyectos selección, calificación con base a los cuatro criterios básicos y los dos criterios de impacto social.	FOFAE – Unidad Técnica estatal	A partir de Febrero – Mayo
V	Publicación del dictamen de resolución 30 días hábiles posteriores al cierre de las ventanillas, estado de beneficiarios por folio.	FOFAE	A partir de Febrero – Mayo
VI.	Autorización de proyectos, firma de convenios específicos de adhesión Anexo I por el beneficiario y entrega de la comprobación de la aplicación del apoyo.	FOFAE – beneficiario	A partir de Febrero – Agosto
VII.	Finiquito del convenio específico de adhesión Anexo II por el beneficiario y entrega de la comprobación de la aplicación del apoyo.	Beneficiario - FOFAE	A partir de su conclusión y en general de julio
VIII.	Supervisión por la delegación mediante método aleatorio de los expedientes de proyectos autorizados y en campo.	Delegación	Julio – diciembre
IX.	Reasignación de apoyos, firma del convenio específico y de adhesión “Anexo I” con el beneficiario, entrega del apoyo por saldos de ahorros, desistimientos y adición de productos financieros; acorde a la emisión y publicación	FOFAE – beneficiario	Octubre – Noviembre
X	Informe de gastos de operación del programa	Gobierno del Estado – FOFAE – Delegación	Noviembre
XI	Elaboración y soportes de Cuenta Pública, relación de beneficiarios definitivos con recursos pagados, devengados reintegrados a la TESOFE cierre y finiquito del ejercicio	Gobierno del Estado – FOFAE – Delegación	Cierre al 31 de diciembre y entrega el ultimo el día hábil de enero del siguiente año

Fuente: Elaborado por TECSO con base a información de la Secretaría de Desarrollo Rural, Colima, 2017.

Valoración de la disposición y consistencia de la información

A continuación, se presenta el resultado de la valoración general de la consistencia y resultados del programa evaluado de acuerdo a los elementos aportados por la dependencia.

Cuadro 1.4. Valoración otorgada al Programa de Apoyo a la Inversión en equipamiento e Infraestructura 2017 conforme a los lineamientos de CONEVAL			
Apartado	Valoración Máxima	Valoración Obtenida	%
Diseño	36	22	61
Planeación y Orientación a Resultados	24	14	58
Cobertura y Focalización	4	2	50
Operación	48	26	54
Percepción de la Población Atendida	4	2	50
Medición de Resultados	40	22	55
Total	136	88	56

Como se puede observar en el cuadro, las principales áreas de oportunidad se encuentran en los rubros de Cobertura y Focalización y en el impacto captado a partir de la percepción de la población, por lo que hay una valoración considerablemente positiva del Programa.

En los siguientes apartados se analizará a detalle diferentes aspectos a atender en cada una de las áreas señaladas en la tabla.

2. Diseño

2.1. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa.

El Decreto 218, por el que se aprueba el presupuesto de Egresos del estado de Colima para el Ejercicio Fiscal 2017, se basa entre otros elementos, en privilegiar programas que contribuyan a la reducción de la pobreza a través de la disminución de las carencias sociales, así como al incremento del acceso efectivo a los derechos sociales. (Gobierno de Colima, 2017)

En las ROP del Programa de Concurrencia se establecen los conceptos, requisitos, procedimientos para acceder a los incentivos y la mecánica operativa de los componentes de: A) Infraestructura, Equipamiento y Maquinaria; B) Paquetes tecnológicos agrícolas, Pecuarios, de Pesca y Acuícolas, y C) Capacidades Técnico-Productivas y Organizacionales (Gobierno de Colima SAGARPA, 2017).

El objetivo general de las ROP 2014 es impulsar en coordinación con los gobiernos locales, la inversión en proyectos productivos o estratégicos; agrícolas, pecuarios, de pesca y acuícolas. La población objetivo está compuesta por las unidades de producción agrícola, pecuaria, de pesca y acuícola o de nueva creación.

Para dar cumplimiento al convenio, las partes establecen en la Cláusula Segunda, Inciso VI; Promover la ejecución de proyectos territoriales e integrar e impulsar proyectos de inversión, así como los servicios de apoyo a la producción y certificación que permitan canalizar productivamente, recursos públicos al sector rural, con el fin de crear, impulsar y apoyar empresas que asocien y capitalicen a grupos de productores rurales, la generación y diversificación de empleo, la ampliación y mejoramiento de la infraestructura hidroagrícola, agropecuaria e industrial, la mecanización y equipamiento del campo, el manejo postproducción, almacenamiento y distribución de productos agropecuarios y pesqueros.

Para asegurar el desarrollo de estos procesos, establecen en la cláusula Tercera del mismo convenio que: Las partes se comprometen a formalizar el Anexo Técnico de Ejecución en cada ejercicio fiscal, de acuerdo con la distribución de los recursos concurrentes que establezcan para el Estado de

Colima en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF), vigente para el ejercicio fiscal correspondiente.

El Programa cuenta con un Componente definido en las ROP como "Proyectos productivos o estratégicos; agrícolas, pecuarios, de pesca y acuícolas"; el cual contempla tres Conceptos de apoyo: proyectos productivos o estratégicos, de impacto regional, local o estatal, agrícolas, pecuarios, de pesca y acuícolas; proyectos productivos, de impacto local agrícola, pecuario, de pesca y acuícola; y proyectos ejecutivos para proyectos productivos o estratégicos, de impacto regional, local o estatal, agrícolas, pecuarios, de pesca y acuícolas (IICA Evaluación del Programa de Concurrencia, 2015).

El Anexo Técnico de ejecución es el instrumento que contiene los montos de aportación, la aplicación de los recursos, las definiciones de objetivos y metas, así como los mecanismos de control operativo y financiero. Además, deberán aplicar la mecánica operativa contenida en las Reglas de Operación del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas.

Los recursos indicados en el Anexo Técnico de Ejecución deberán ser depositados en el Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Colima, (FOFAE), para su administración y ejercicio, de conformidad con lo establecido en las reglas de operación y las demás disposiciones aplicables.

En el Anexo Técnico de Ejecución para el ejercicio presupuesta 2017 del Estado de Colima, se formaliza la distribución de recursos del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas; del Programa de Apoyo a Pequeños Productores los Componentes de: A. Extensionismo, Desarrollo de Capacidades y Asociatividad Productiva; B. Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable de Suelo y Agua (Ejecución Nacional), y C. Proyecto de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales; y del Programa Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable del Componente Información Estadística y Estudios (SNIDRUS), de conformidad con lo establecido en el "Anexo 11 Distribución de Recursos por Entidad Federativa" del "DPEF 2017".

El Anexo Técnico de Ejecución es el instrumento sobre el cual se establecen las acciones que se han comprometido en el Convenio de Coordinación 2015 – 2018, y en el que se pueden observar los objetivos, las líneas de

acción, las metas programáticas y los montos asignados para el Programa de Concurrencia y de los otros componentes.

El destino de estos recursos está definido por Disposiciones Generales aplicables a las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para el ejercicio 2017 y en ellas se define la estructura programática de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para el ejercicio fiscal 2017, incluye entre otros programas a el Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas.

2.2. Análisis de la contribución del programa a las metas y estrategias nacionales.

Desde que inició el Programa se propuso contribuir a mejorar las condiciones de producción y productividad de las unidades económicas rurales que asegure un mejor ingreso a los agricultores para que repercuta en elevar las condiciones de bienestar de sus familias y sus comunidades. Se trata de un esfuerzo nacional en donde se reconoce la participación de las entidades federativas y, sobre todo, su responsabilidad para con los habitantes de cada estado, a partir del establecimiento de convenios de coordinación, cuyo objetivo central es impulsar el desarrollo rural sustentable, en el marco de los planes nacionales de desarrollo.

El programa construye una respuesta a las necesidades que están siendo recurrentes en el sector agropecuario, acuícola y pesquero, que es mejorar las condiciones de producción y productividad de las unidades rurales, por lo que es importante ubicar los alcances que el programa está teniendo de manera particular en el estado de Colima.

Se trata de un programa concurrente, en donde es imperativa la participación de la institución federal que es la SAGARPA y el Gobierno del estado de Colima, quienes contribuyen a través de un convenio de coordinación y de un Anexo Técnico de Ejecución previamente acordado, a la aportación de recursos para atender a una población objetivo definida por las reglas de operación de carácter nacional, con base en lo establecido en el Artículo 4, de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable: “Para lograr el desarrollo rural sustentable el Estado, con el concurso de los diversos agentes organizados, impulsará un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento a las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen en el ámbito de las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo incluida la no agrícola, a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural. (Diario Oficial de la Federación, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 2017).

Para los efectos de la formulación del presupuesto del Programa, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017 establece en su Artículo 7, Fracción IV:

“Los programas que prevean la aportación de recursos por parte de las entidades federativas y en su caso, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para ser ejercidos de manera concurrente con recursos federales, se sujetarán a los siguiente;

- a) El porcentaje o monto que corresponda aportar a las entidades federativas y en su caso, a los municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, será establecido por las dependencias a cargo de los respectivos programas.*

El Artículo 30 del citado presupuesto menciona que:

“...se suscribirán acuerdo y convenios específicos y anexos de ejecución en los que se establecerán: la distribución de los recursos de cada programa o región de acuerdo a sus condiciones de rezago, marginación, pobreza, indicando en lo posible la asignación correspondiente a cada municipio; las atribuciones y responsabilidades de la Federación, las entidades federativas y municipios, y las asignaciones presupuestarias de los órdenes de gobierno en que concurran en sujeción a los programas concertados”. (Diario Oficial de la Federación, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, 2016).

De ésta forma se aprecia que los recursos son aportados por mutuo acuerdo entre la Federación y el Gobierno del estado de Colima, estableciendo el porcentaje acordado, así como el destino de dichos recursos concurrentes, con base en las Reglas de Operación del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas de la SAGARPA que se publican para el año fiscal 2017 y que tienen sus fundamentos en:

- ▶ Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018.
- ▶ Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013 – 2018.
- ▶ Sistema Nacional de la Cruzada Contra el Hambre.
- ▶ En el Programa Especial Concurrente 2014 – 2018.

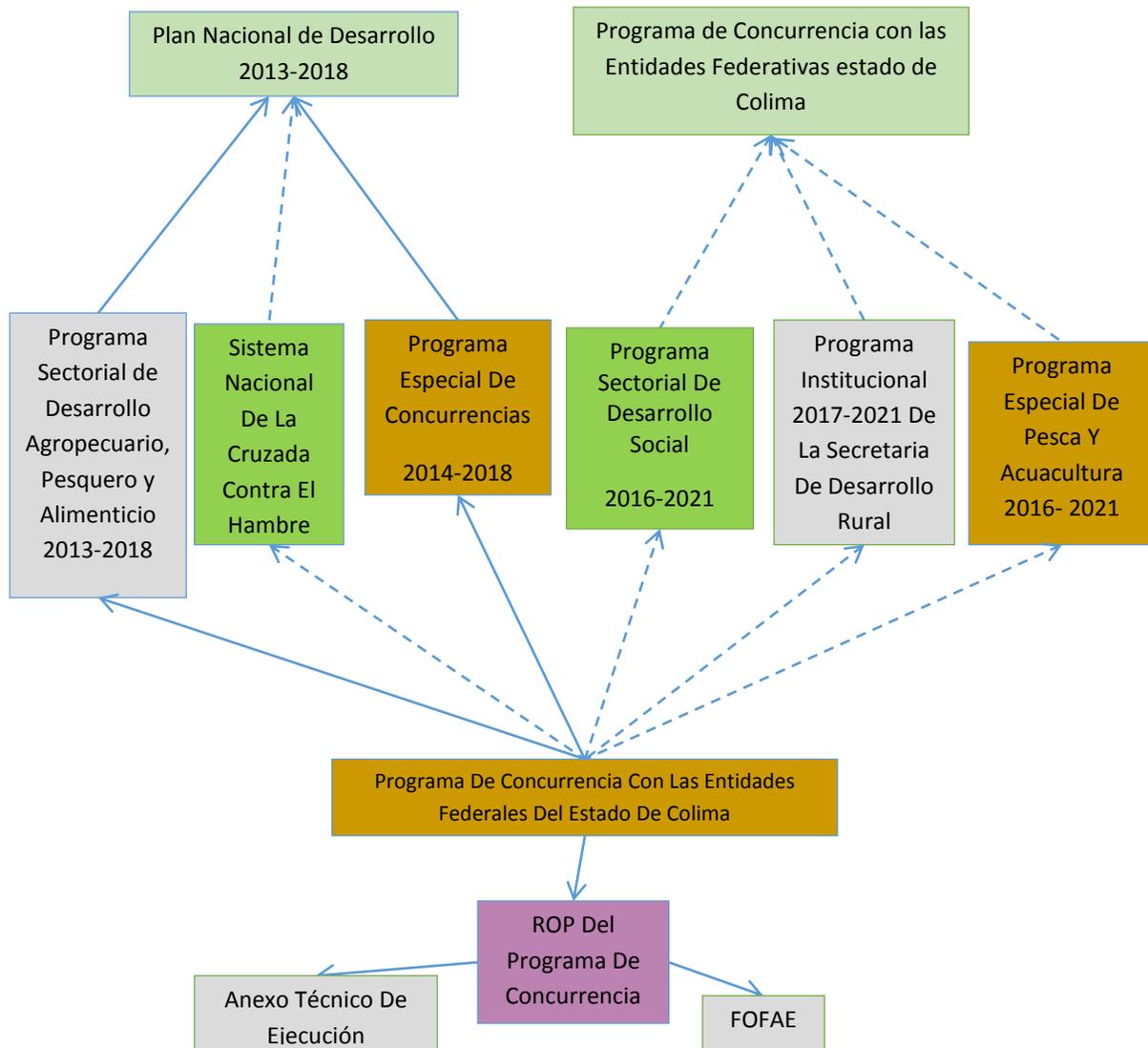
Por sus características, las Reglas de Operación no hacen alusión específica al estado de Colima ya que se emiten para todas las entidades federativas, no obstante, existe el Convenio de Coordinación para el Desarrollo Sustentable 2015 – 2018, que se sustenta a nivel federal en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y el Sistema Nacional de la Cruzada Contra el Hambre, así como lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

A nivel Estatal el programa se sustenta en:

- ▶ Plan Estatal de Desarrollo 2016 -2021 Colima.
- ▶ Programa Sectorial de Desarrollo Rural 2016 – 2021.
- ▶ Programa Institucional 2017 – 2021 de la Secretaría de Desarrollo Rural.
- ▶ Programa Especial de Pesca y Acuacultura 2016 – 2021.

El diagrama siguiente ilustra la forma en como el programa se encuentra alineado.

Figura 2.2.1. Vinculación del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas



Fuente: TECSO elaborado con información proporcionada por la Dependencia

A continuación, se realiza un análisis de los conceptos más comunes entre el objetivo del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas y los planes y programas nacionales a los que se encuentran vinculado. Si bien, en los términos de referencia se hace alusión de que la vinculación debe estar orientada con el propósito del programa a evaluar, y los objetivos de los programas sectoriales e institucionales, en la presente evaluación se realiza a la vinculación con el objetivo del programa planteado en las ROP, derivado a que se detecta una mayor alineación que con el propósito que se plantea en la MIR.

Cuadro 2.2.1. Conceptos comunes entre objetivos del Programa de Concurrencia y Plan Nacional de Desarrollo 2016

Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas		Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021	
Objetivo	Objetivo de la meta Nacional	Estrategias del objetivo de la meta Nacional	Estrategia del Plan Estatal	Objetivos del Plan Estatal
Contribuir a <u>incrementar la productividad del sector agroalimentario</u> incrementando la productividad de las unidades de producción primaria en las entidades federativas.	4.10. Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país.	4.10.1. Impulsar la productividad en el sector agroalimentario <u>mediante la inversión en el desarrollo de capital físico, humano y tecnológico.</u>	<p>1.5.1.1. <u>Fortalecer las capacidades productivas, reproductivas y comerciales del campo colimense.</u></p> <p>1.5.1.3. <u>Mejorar la gestión gubernamental para una mejor planeación, implementación, evaluación de resultados y rendición de cuentas de la política de desarrollo rural.</u></p> <p>1.5.2.1. Generar y mantener actualizado el sistema de información y estadística agropecuaria que contemple los resultados de los estudios de potencial productivo, infraestructura instalada e información de mercados para la toma de decisiones en tanto de productores, comercializadores y autoridades competentes.</p> <p>1.5.2.3. Impulsar el desarrollo de proyectos sustentables.</p>	<p>1.5.1. <u>Aumentar la rentabilidad y el financiamiento del campo colimense.</u></p> <p>1.5.2. Impulsar la innovación tecnológica y el desarrollo productivo con criterios de rentabilidad y sustentabilidad <u>en alianza con entidades y organismos federales e internacionales.</u></p>

Fuente: Elaborado por TECSO con base al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 e información proporcionada por la dependencia.

Al observar el propósito del Plan Nacional de Desarrollo, que se empeña en construir un sector agropecuario y pesquero que garantice la seguridad alimentaria del país, se aprecia que éste propósito se fundamenta el objetivo del programa de concurrencia, centrando su atención en un sector específico de la producción que se manifiestan a través de las Unidades Productivas Agropecuarias.

Ambos documentos coinciden en que para impulsar dicha productividad, que es el objeto central debe necesariamente realizar inversiones en el desarrollo del capital físico, humano y tecnológico, y para lograrlo el programa se integra por tres componentes:

- ▶ Infraestructura, Equipamiento y Maquinaria;
- ▶ Paquetes Tecnológicos Agrícolas, Pecuarios, de Pesca y Acuícolas;
- ▶ Capacidades Técnico – Productivas y organizacionales.

A nivel estatal el Programa contribuye con los objetivos estatales de: aumentar la rentabilidad y el financiamiento del campo colimense, mediante el impulso de alianzas con entidades y organismos federales e internacionales.

Por ello el Plan Estatal de Desarrollo contempla en sus estrategias: fortalecer las capacidades productivas, reproductivas y comerciales del campo colimense; y para lograrlos con éxito se propone mejorar el ciclo de planeación para desarrollar una política transparente de desarrollo rural.

De esta forma se puede afirmar que la contribución que el programa ha desarrollado para las metas y estrategias nacionales ha sido de suma importancia, pues se orienta a un propósito que ha sido recurrente al largo de las últimas dos décadas, que es contribuir a la seguridad y soberanía alimentaria mediante el fortalecimiento del sector agropecuarios y pesquero.

Cuadro 2.2.2 Conceptos comunes entre objetivos del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018 y Programa Sectorial de Desarrollo Rural 2016-2021 para el Estado de Colima.			
Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas 2017.	Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018.		Programa Sectorial de Desarrollo Rural 2016-2021 del Estado de Colima.
Objetivo	Objetivos del Programa Sectorial Federal.	Estrategia del Programa Sectorial Federal.	Objetivo del Programa Sectorial de Desarrollo Rural 2016-2021 del Estado de Colima.
Las Unidades de Producción Primaria del Sector agropecuario, pesquero y acuícola en las entidades federativas incrementen su productividad, mediante el incremento de la infraestructura, equipamiento y maquinaria; mejora el nivel tecnológico con los paquetes tecnológicos, agrícolas, pecuarios, de pesca y acuícolas; fortalecer las capacidades técnico – productivas y organizacionales.	1. Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.	1.3. Impulsar la capitalización de las unidades productivas y la modernización de la infraestructura y equipamiento agroindustrial y pesquero. 1.4. Fomentar el financiamiento oportuno y competitivo.	1. Posicionar a Colima como un estado competitivo, productivo y sustentable, caracterizado por impulsar el mejoramiento integral de las condiciones de vida de los colimenses del Sector Rural, asegurando la correcta y eficiente aplicación de los programas que atienden directamente las necesidades de la población rural, que busque impactar en la productividad del sector.
	2. Impulsar modelos de asociación que generen economías de escalas y mayor valor agregado en el sector agroalimentario.	2.2. Instrumentar nuevos modelos de agronegocios que generen un mayor valor agregado a la cadena productiva.	
	5. Contribuir a erradicar la carencia alimentaria en el medio rural.	5.1. Coadyuvar a la alimentación y nutrición de la población mexicana, particularmente aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa.	

Fuente: Elaborado por TECSO con base al Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, pesquero y alimentario 2013-2018 y Programa Sectorial de Desarrollo Rural 2016-2021 para el Estado de Colima e información proporcionada por la dependencia.

El Programa Sectorial de Desarrollo Rural plantea en su diagnóstico reconoce que existen en el país aproximadamente 4 millones de Unidades Económicas Rurales, con actividad agrícola y pesquera. La población ocupada equivale al 13.7% de la población ocupada nacional, que generan a diario comida para 117 millones de mexicanos y trabajan para garantizar la seguridad alimentaria de nuestro país. (SAGARPA, Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013 - 2018, 2013).

Por lo que existe una relación estrecha entre el objetivo del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas y la visión diagnóstica que se aprecia en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y alimentario 2013 – 2018. Sobre todo, porque ambos se proponen impulsar la productividad del sector agroalimentario mediante la inversión de recursos en las Unidades de producción.

Además, que las Reglas de Operación establecen que los beneficiarios pueden ser personas físicas y morales, el Plan de Desarrollo Agropecuario de tiene como objetivo promover la asociación de los productores para mejorar su acceso a los mercados e impulsar la agregación de valor en las cadenas productivas financiadas por el programa. Ambos concuerdan con que la estrategia se sustenta en la creación de nuevos modelos de agronegocios como una de las formas más adecuadas para agregar valor en las cadenas productivas.

Las ROP establecen que en su población objetivo deberán atenderse a los beneficiarios que se ubican en el Estrato E2, que significa familias en condiciones de subsistencia con vinculación al mercado, además que incluye a los municipios que se consideran como parte del universo de atención de la Cruzada Contra el Hambre. Lo cual favorece directamente con el objetivo 5 y a la estrategia 5.1 del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario, que es contribuir a erradicar la carencia alimentaria en el medio rural.

El Programa de Concurrencia, contribuye a alcanzar el objetivo que se propone a nivel del estado de Colima, el Programa Sectorial de Desarrollo Rural 2016-2021 que procura el mejoramiento de las condiciones de vida de los colimenses del sector rural.

Así se pueden apreciar tres grupos semánticos de coincidencia:

- ▶ **La Población:** coinciden en la atención a las unidades de producción rural para incrementar su productividad.
- ▶ **Las características de la población atendida:** se trata de estratos de la población que están generando producción destinada al mercado y que por sus características requieren de apoyos en recursos financieros para mejorar sus condiciones de producción y agregar valor a sus cadenas productivas.
- ▶ **Producción Agropecuaria y Pesquera:** se trata de mejorar las condiciones de producción de ahí el énfasis del programa en sus componentes que permiten capitalizar a las unidades en infraestructura, tecnología y capacidades organizativas.

Una de las contribuciones importantes que desarrolla el programa y que es importante apuntalar es el desarrollo de las capacidades tecnológicas y organizativas que asegure la integración de territorios productivos que supere la permanencia de proyectos en pequeñas extensiones que no aseguran la posibilidad de incorporación a las cadenas productivas por el volumen producción.

De manera concluyente se puede afirmar que el Programa de Concurrencia se vincula de manera importante con los principales programas y estrategias que se han implementado para el desarrollo rural en México. Sin embargo, persiste a nivel del estado de Colima la gestión a través de operadores del programa, dejando pendiente la posibilidad de incidir en la planeación del mismo. Esto se refleja en un diseño inadecuado de la MIR pues no permite apreciar una vinculación efectiva con el propósito del programa, en su lugar se observa una disponibilidad práctica a las directivas de la Delegación Federal para su operación.

Es importante que se retome la directiva del programa a partir de la nueva firma del Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable, para lo cual deberán iniciar lo más pronto posible los primeros acercamientos, para que se tenga un acuerdo que responda a las Expectativas del Sector Agropecuario que están plasmadas en los planes y programas.

Otro elemento importante que destaca de ésta vinculación entre los propósitos de los programas es la identificación precisa de las poblaciones,

cuyas definiciones se encuentra establecidas en las reglas de operación pero no se reflejan en los indicadores de resultados, y ello es así porque en el estado no se definen las capacidades de atención con relación a los recursos disponibles.

2.3. Análisis de la población potencial y objetivo y mecanismos de elegibilidad.

Este apartado tiene como objetivo identificar si el municipio tiene definidos los siguientes conceptos:

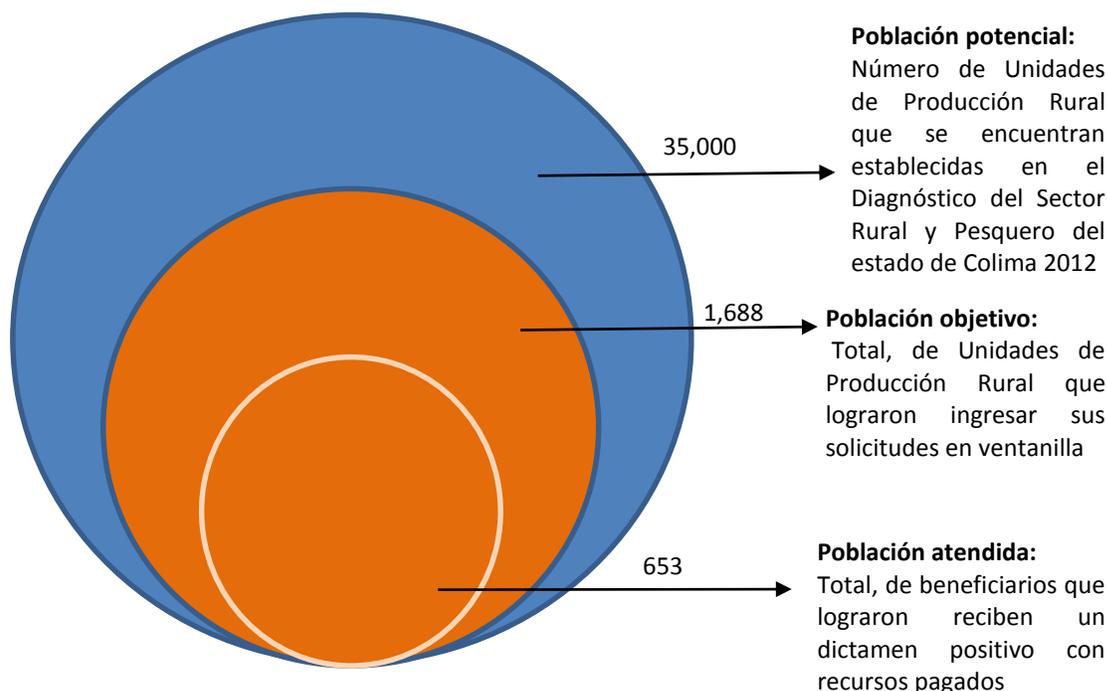
- ▶ Población potencial, objetivo y atendida, y mecanismos para identificarla.
- ▶ Información sobre la demanda total de apoyo y sus características.
- ▶ Estrategia de cobertura.
- ▶ Procedimientos para la selección de beneficiarios.

Estos conceptos ya tienen referentes obligatorios, por ello, de acuerdo con los términos de referencia de CONEVAL, se entenderá por:

- ▶ **Población potencial** a la población total que representa la necesidad y/o problema que justifica la existencia del programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención.
- ▶ **Población objetivo** a la población que el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.
- ▶ **Población atendida** a la población beneficiada por el programa en un ejercicio fiscal.

Con mucha frecuencia se debe problematizar la definición y cuantificación de cada categoría de población porque de la precisión de ambas depende la cobertura que logre el programa y los resultados que reporte.

Figura 2.3.1. Población Potencial, Objetivo y Atendida



Fuente: Elaborado por TECSO con información proporcionada por la dependencia.

En las ROP 2014 se establece específicamente que: la **población objetivo** está compuesta por las unidades de producción agrícola, pecuaria, de pesca y acuícola; o de nueva creación en las Entidades Federativas. Además; “Se atenderá prioritariamente los municipios establecidos en el Sistema Nacional Contra el Hambre, “Sin Hambre” (...) así como aquellas localidades de media, alta y muy alta marginación, conforme a la clasificación de CONAPO.

Dentro del elemento que destaca el documento se encuentra la población atendida por el Programa de Concurrencia para las Entidades Federativas (PCEF) en el Estado de Colima se concentró en el Valle de Tecomán principalmente en el componente Agrícola mientras que en la Zona Norte se atendieron principalmente solicitudes del componente pecuario.

Al referirse al Patrón de Solicitantes y Beneficiarios de la SAGARPA, establece que es el registro que contiene los datos de las personas físicas y morales que solicitan y, de ser el caso, resultan beneficiadas con alguno de los incentivos previstos en los diferentes programas.

También establece que los incentivos, de acuerdo con los criterios de calificación y el índice CONAPO para el dictamen de los proyectos, serán distribuidos con una base del 100%, en la suma total de todos ellos, para todos los proyectos productivos estratégicos y estos son: Incremento de la producción; Valor agregado a la producción; Mayor número de empleos directos; Mayor número de beneficiarios directos e Índice de CONAPO, (Grado de Marginación) (Reglas de Operación 2014 SAGARPA, 2014).

Asimismo, existen 2,154 Unidades productivas ganaderas y el PCEF atendió 260 unidades pecuarias principalmente en los municipios de Colima, Cómala y Manzanillo que es donde se concentra cerca del 55% de la UP ganaderas de la Entidad. En Colima se tienen 293 Unidades de producción acuícola ubicadas en 4 zonas aptas para esta actividad, concentrándose en la zona costera para la pesca y en zonas de clima templado para el cultivo de especies acuícolas como tilapia, bagre y camarón. (PCEF Compendio de Indicadores 2016, 2017).

Con base en la información contenida en el Anexo Número 10 de la Cédula de Evaluación, la cobertura para los últimos cinco años se presenta de la manera siguiente:

Cuadro. 2.3.1. Evolución de la Cobertura del Programa Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, Colima 2017.						
Tipo de población	Unidad de medida	Año				
		2013	2014	2015	2016	2017
P. Potencial	Beneficiarios	28,506	30,007	31,587	33,250	35,000
P. Objetivo	Beneficiarios	856	1,623	1,749	950	465
P. Atendida	Beneficiarios	984	635	1,041	770	1,584
<u>P.A x 100</u>	%	114.95%	39.13%	59.52%	81.05%	340.65%
P.O.						

Fuente: Elaborado por TECSO con base a información del Anexo 10 de la Cédula de Consistencia y Resultados del Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, Colima 2017.

Sin embargo, derivado de las reuniones sostenidas con el personal del programa, explican que, por las características del programa, la población atendida se refieren al total de los beneficiarios que lograron ingresar sus solicitudes en la ventanilla, y que de acuerdo con el Soporte de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal al 31 de diciembre del 2017 se clasifican en:

Recursos pagados, Recursos devengados, Recursos no devengados enterados a la TESOFE, Con dictamen positivo y sin suficiencia presupuestal.

De esta forma la población atendida total se distribuye de la siguiente manera:

Cuadro 2.3.2. Número de beneficiarios por tipo de Recursos del Programa de Apoyo a la inversión en Equipamiento e Infraestructura, Colima 2017.	
Solicitudes	Número beneficiarios
Recursos pagados	653
Recursos devengados	12
Recursos no devengados	3
Dictamen positivo sin suficiencia presupuestal	1,020
TOTAL	1,688
Fuente: Elaborado por TECSO con base a información de la Cuenta Pública, Colima 2017.	

Las diferencias en cuanto a la definición de las poblaciones Potencial, Objetivo y Atendida, estriba en que; en el apartado Administración de Recursos en Concurrencia, Clausula Quinta del Convenio de Coordinación para el Desarrollo Sustentable 2015 – 2018, establece:

“Las partes convienen que los apoyos se entregaran a los beneficiarios de los programas y componentes señalados en las REGLAS DE OPERACIÓN de acuerdo con la disponibilidad de los recursos del fondo independientemente de su origen”. (Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable 2015-2018, 2015).

Por su parte, las Reglas de Operación del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas para el Ejercicio 2017, en su Artículo 4 define a la población objetivo como “aquella a la que serán dirigidos los incentivos de los componentes del programa” y en su Cláusula Quinta establece que “La población objetivo del Programa está por las unidades de producción agrícola, pecuaria, de pesca y acuícola, y las de nueva creación en las entidades federativas, preferentemente de los estratos E2, E3, E4 Y E5”.

El Anexo Técnico de Ejecución 2017, al referirse a la población objetivo remite al artículo 5 de las ROP del PCEF.

En conclusión, la conceptualización de las poblaciones planteadas por la dependencia no son claras y se asumen desde la demanda de atención a solicitudes y de la disponibilidad de recursos, sin embargo esta situación no necesariamente contribuye a identificar si al distribuir los recursos en la

población atendida para el año fiscal puede beneficiar al aumento de la productividad en los sectores agrícola, pecuario o pesquero ya que no quedan claros los lineamientos para definir cuándo se dictamina un proyecto de manera positiva sin insuficiente presupuestal y cuando son acreedores a recibir recursos.

2.4. Evaluación y análisis de la matriz de indicadores para resultados.

Como parte del proceso de planeación de un programa presupuestario, y siguiendo la lógica establecida en la **Guía para la elaboración de la Matriz de indicadores para Resultados (GDMIR) de la SHCP**, es necesario contemplar integralmente la elaboración de la **secuencia** *Árbol de Problemas-Árbol de Objetivos-Matriz de Indicadores* para lograr mayor asertividad en cuanto al planteamiento de los objetivos que serán sometidos a medición de resultados.

Estos tres momentos son fundamentales en la creación y diseño de un programa, no sólo en su elaboración sino también en la coherencia y correspondencia que deben mantener como parte de la estructura analítica de un programa presupuestario.

Cabe recordar que **la MIR “es una herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultando de un proceso de planeación con base en la Metodología del Marco Lógico” (SHCP, 2010: 44)**, por lo que se hace énfasis en su correspondencia, ya que forman parte de **un ejercicio de articulación estratégico**.

El ejercicio de análisis de la MIR puede tener profundidad de acuerdo a los elementos disponibles para su evaluación, entre ellos los árboles de problemas y de objetivos. Para fines de esta evaluación sólo se proporcionó la Matriz de Indicadores correspondiente al año fiscal 2017 por lo que el análisis se apega únicamente a dicho documento.

Lógica vertical

En este apartado se pretende analizar la **lógica vertical** de la MIR que permite verificar la relación causa-efecto directa que existe entre los diferentes niveles de la matriz. (CONEVAL, SHCP, SFP).

La MIR se compone de los siguientes elementos:

- ▶ **Fin:** Contribuir a impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado en el sector agroalimentario mediante la inversión en proyectos productivos o estratégicos agrícolas, pecuarios, de pesca o acuícolas.

- ▶ **Propósito:** Las unidades de producción primaria del sector agropecuario, pesquero y acuícola en el estado incrementan su productividad.
- ▶ **Componente:** Las unidades de producción primaria del sector agropecuario, pesquero y acuícola en el estado incrementan su productividad.
- ▶ **Actividad:** Implementación de proyectos productivos agrícolas, pecuarios, pesqueros y acuícolas.

Como primer paso se presenta el análisis de la sintaxis de los objetivos plasmados en los resúmenes narrativos. Este se retoma desde la propuesta planteada por la Guía para la construcción de la MIR emitida por la SHCP como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.4.1. Análisis de la sintaxis de los objetivos planteados en la MIR del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas para el estado de Colima, 2017.			
Fin	El qué: Contribuir a un objetivo superior	Mediante o a través de	El cómo: la solución del problema
	Contribuir a impulsar modelos de asociación	mediante	la inversión en proyectos productivos o estratégicos agrícolas, pecuarios, de pesca y acuícolas.
	generen economías de escala		
	[generen] mayor valor agregado en el sector agroalimentario		
Propósito	Sujeto o población o área de enfoque	Verbo presente	Complemento: Resultado logrado.
	Las unidades de producción primaria del sector agropecuario, pesquero y acuícola en el estado	Incrementan	Su productividad
Componentes	Productos terminados o servicios proporcionados	Verbo en participio pasado	Sin Clasificación
	-	-	Las unidades de producción primaria del sector agropecuario, pesquero y acuícola en el estado incrementan su productividad
Actividades	Sustantivo derivado de un verbo	Complemento	
	Implementación	De proyectos productivos agrícolas, pecuarios, pesqueros y acuícolas	
Fuente: Elaborado por TECSO partir de la MIR del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas para el Estado de Colima, 2017.			

Al revisar el objetivo del **Fin**, se observa que el planteamiento busca contribuir a 3 objetivos superiores de política pública:

- ▶ Contribuir a impulsar modelos de asociación.
- ▶ Generar economías de escala.
- ▶ Generar mayor valor agregado en el sector agroalimentario.

Todo lo anterior se plantea alcanzar mediante la inversión de proyectos agroalimentarios.

Para el **primer objetivo**, “**contribuir a impulsar modelos de asociación**” se asume que los “modelos de asociación” parten de la organización y gestión de grupos de productores, lo cual implicaría que la inversión en proyectos productivos podría permitir la inclusión a grupos organizados.

El **segundo objetivo** planteado en el fin es la “**generación de economías de escala**” mediante la inversión en proyectos productivos o estratégicos agrícolas, pecuarios, de pesca y acuícolas. El logro de este fin depende de varios supuestos que no están plasmados en el resto de los niveles de la MIR. Por ejemplo, bajo el supuesto de que los productores de los distintos sectores aumentarán su productividad y el mercado local optará por insumos del estado, es posible alcanzar una economía de escala. Sin embargo, esta es consecuencia no solamente de la inversión sino del volumen de producción, venta y compra disponible a nivel local.

El **tercer objetivo** planteado en el fin se refiere a “**generar mayor valor agregado en el sector agroalimentario** mediante la inversión en proyectos productivos estratégicos, agrícolas, pecuarios, de pesca y acuícolas”. Bajo el supuesto de que el valor agregado implica que hay condiciones para aumentar el valor de la producción, la inversión es uno de varios elementos que puede permitir dicho aumento. Es importante recordar que para generar un valor agregado en la producción agroalimentaria es necesario apuntalar a procesos que podrían aumentar el precio de los productos como pueden ser la producción orgánica, libre de organismos genéticamente modificados, el comercio justo, etc.

En cuanto al **Propósito**, “Las unidades de producción primaria del sector agropecuario, pesquero y acuícola en el estado incrementan su productividad”, se observa que cumple con los elementos adecuados para su construcción ya que hace referencia a las unidades de producción primaria como su población de enfoque y el incremento de la productividad como el resultado a obtener. Es importante señalar que este propósito va acorde al reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Rural de Colima,

donde se menciona que su principal función va dirigida la incidencia de la productividad, comercialización y rentabilidad del sector agropecuario, acuícola y pesquero (Gobierno del estado de Colima, 2017).

Por otra parte, el objetivo del **componente**, “Las unidades de producción primaria del sector agropecuario, pesquero y acuícola en el estado incrementan su productividad”, se trata del mismo objetivo utilizado en el propósito, creando una tautología entre ambos elementos. Es importante señalar que el componente debe referirse a “los bienes o servicios que produce o entrega el programa para cumplir con su propósito; deben establecerse como productos terminados o servicios proporcionados” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016).

Para la **actividad**, “Implementación de proyectos productivos agrícolas, pecuarios, pesqueros y acuícolas”, se observa que, si bien la sintaxis es adecuada, ya que contiene los elementos mínimos para su redacción, es necesario dejar claridad en las implicaciones que tiene la implementación de los proyectos productivos, tomando en cuenta que las actividades son las principales acciones emprendidas para movilizar los insumos que logren alcanzar los requerimientos de cada componente.

La MIR del programa a nivel estatal retoma elementos de la MIR federal, a nivel estratégico (Fin y Propósito). En cuanto al Componente, como se señaló anteriormente, se repite con el objetivo planteado en el Propósito generando una tautología. La actividad integra en una sola dos actividades de la MIR federal: “implementación de proyectos productivos agrícolas, pecuarios, pesqueros y acuícolas” e “implementación de proyectos estratégicos agrícolas, pecuarios, pesqueros y acuícolas”.

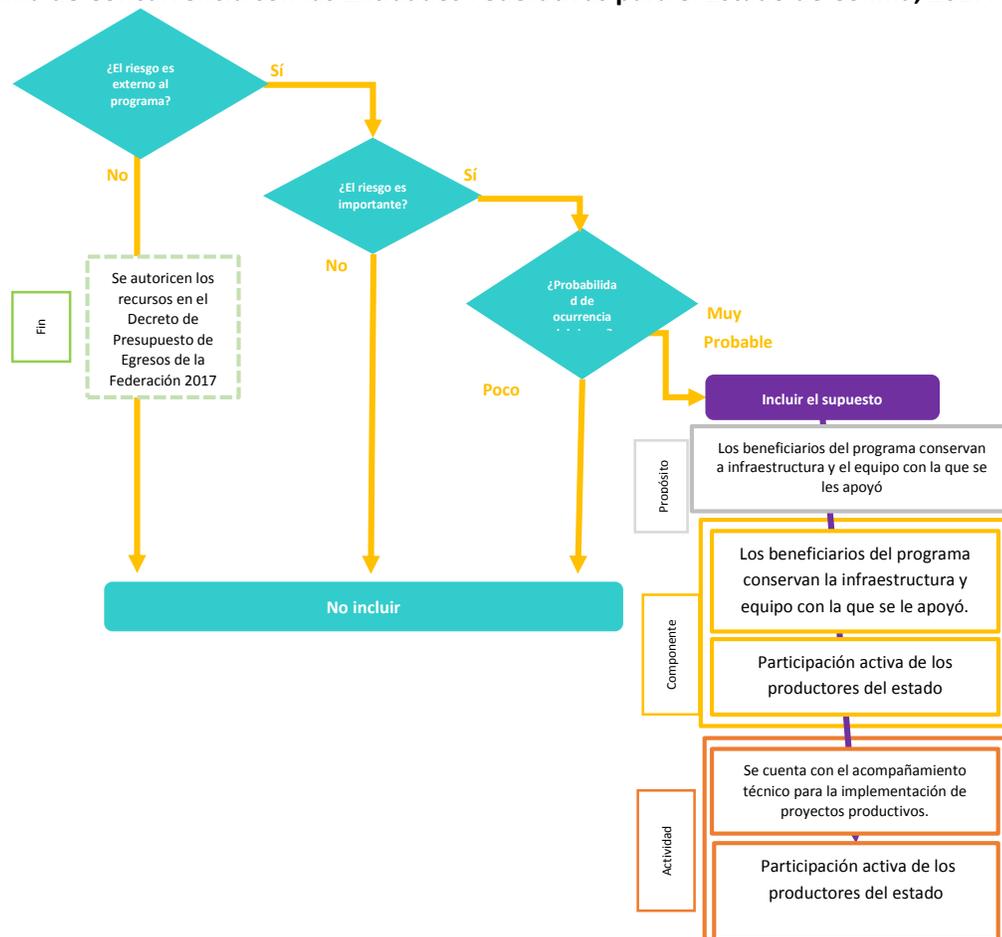
Por lo anterior se concluye que la sintaxis es **parcialmente consistente** tomando en cuenta los criterios planteados en la Guía propuesta por la SHCP. Por ello recomienda que el objetivo del fin sea enfocado a contribuir a un solo objetivo superior, acorde a las facultades de la dependencia, así como, replantear el Componente desde la perspectiva de bienes y servicios que puede proveer el programa.

En cuanto al análisis de la MIR, es importante verificar la relación causa-efecto entre los distintos niveles de la matriz; es decir, la relación entre el resumen narrativo en su lectura vertical y la relación de los elementos que

contiene para cada uno de los indicadores, tomando como base la Guía para la elaboración de indicadores emitida por SHCP.

Antes de continuar con el análisis de la MIR, se analizan los supuestos, como son riesgos o contingencias que puedan afectar el desempeño del programa, dicho análisis debería estar contemplado antes de incluir los supuestos en la MIR del programa.

Figura 2.4.1. Análisis de los supuestos, según Guía para el diseño de la MIR del programa del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas para el Estado de Colima, 2017.



Fuente: Elaborado por TECSO a partir de la MIR del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas para el estado de Colima, 2017, reportada en el Anexo 4: Matriz de Indicadores.

Al analizar los supuestos se observa que son retomados de la MIR federal y que en su mayoría pueden ser incluidos **como supuestos** en la MIR estatal. Sin embargo, resalta que de acuerdo con los objetivos señalados en el resumen narrativo es posible que se estén omitiendo factores externos que pueden afectar directa o indirectamente la correcta operación del

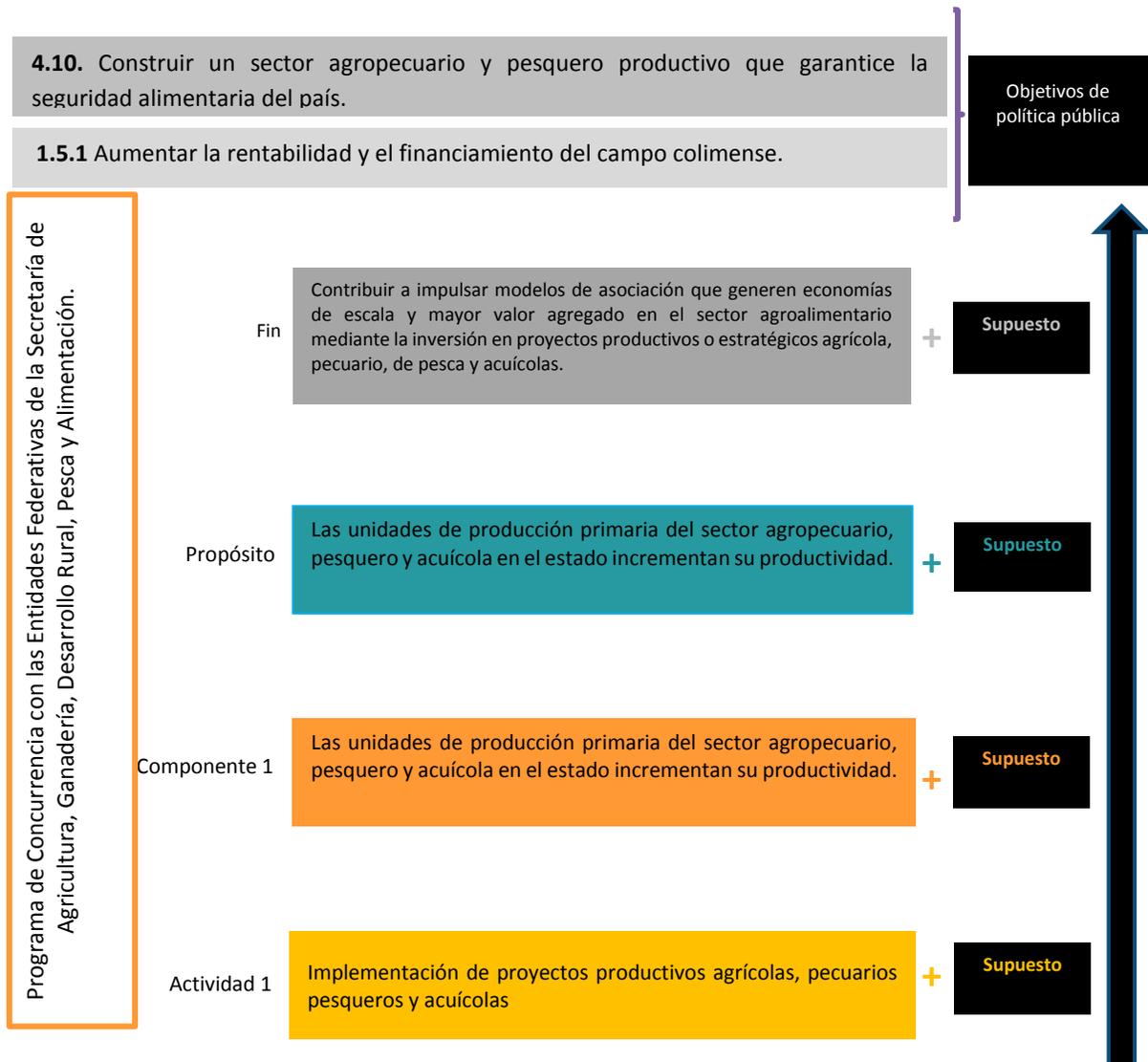
programa. Es necesario considerar otros supuestos ya que en el sector agroalimentario existen variables externas con alto riesgo que pueden afectar al implemento de la productividad. Entre algunos de los posibles supuestos a integrar podemos enlistar:

- ▶ Las variaciones en el costo de los insumos, maquinaria y equipamiento.
- ▶ Las fluctuaciones en el precio de los bienes producidos por los beneficiarios.
- ▶ La disponibilidad de agentes técnicos suficientes para la gestión de proyectos.
- ▶ La buena organización de los grupos de productores para dar seguimiento a las cadenas de valor.

El análisis de los supuestos es relevante ya que de ellos puede inferirse situaciones de alta probabilidad que afecten directamente a la ejecución de las actividades y el logro de los Componentes, Propósito y Fin.

Una vez identificados los supuestos, es necesario detectar la correlación entre cada uno de los elementos de la MIR, esto con la finalidad de tener en claro si existe una relación causal que permita a las actividades lograr el objetivo del componente y posteriormente alcanzar el Propósito, el Fin y lograr apuntalar a objetivos de política pública ya sea estatales o nacionales como se muestra en la siguiente figura:

Figura 2.4.2. Metodología de la lógica vertical aplicada al Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas para el estado de Colima, 2017.

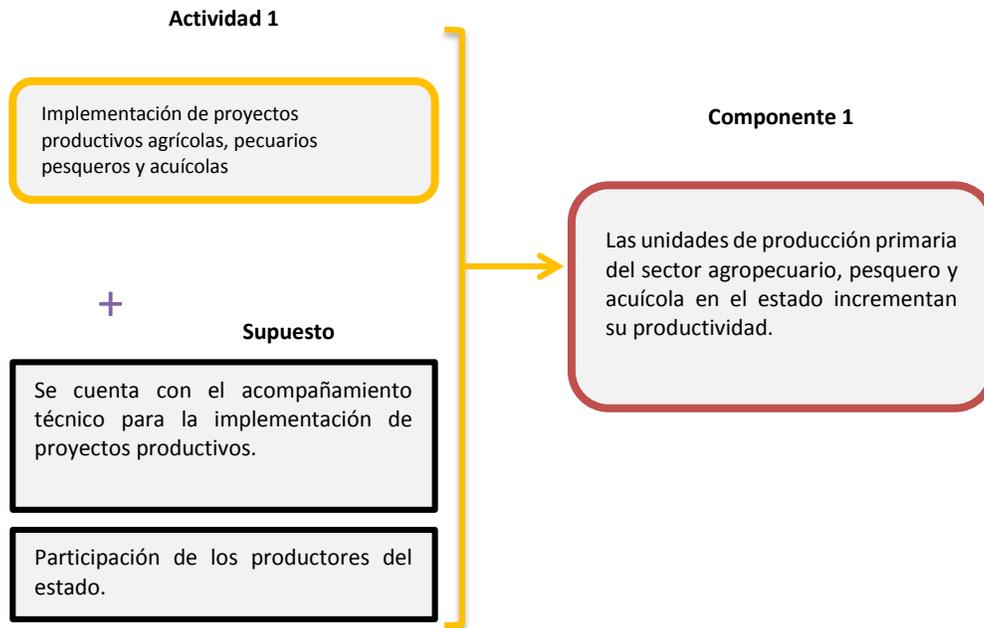


Fuente: Elaborado por TECSO con base en la MIR proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Colima, 2017.

Al analizar la lógica vertical de cada elemento se observa una secuencia de causa y efecto para lograr los objetivos de las políticas públicas estatales y federales.

Para la **relación causal entre la Actividad** “Implementación de proyectos productivos agrícolas, pecuarios, pesqueros y acuícolas”, **y el Componente** “Las unidades de producción primaria del sector agropecuario, pesquero y acuícola en el estado incrementan su productividad” se observa lo siguiente:

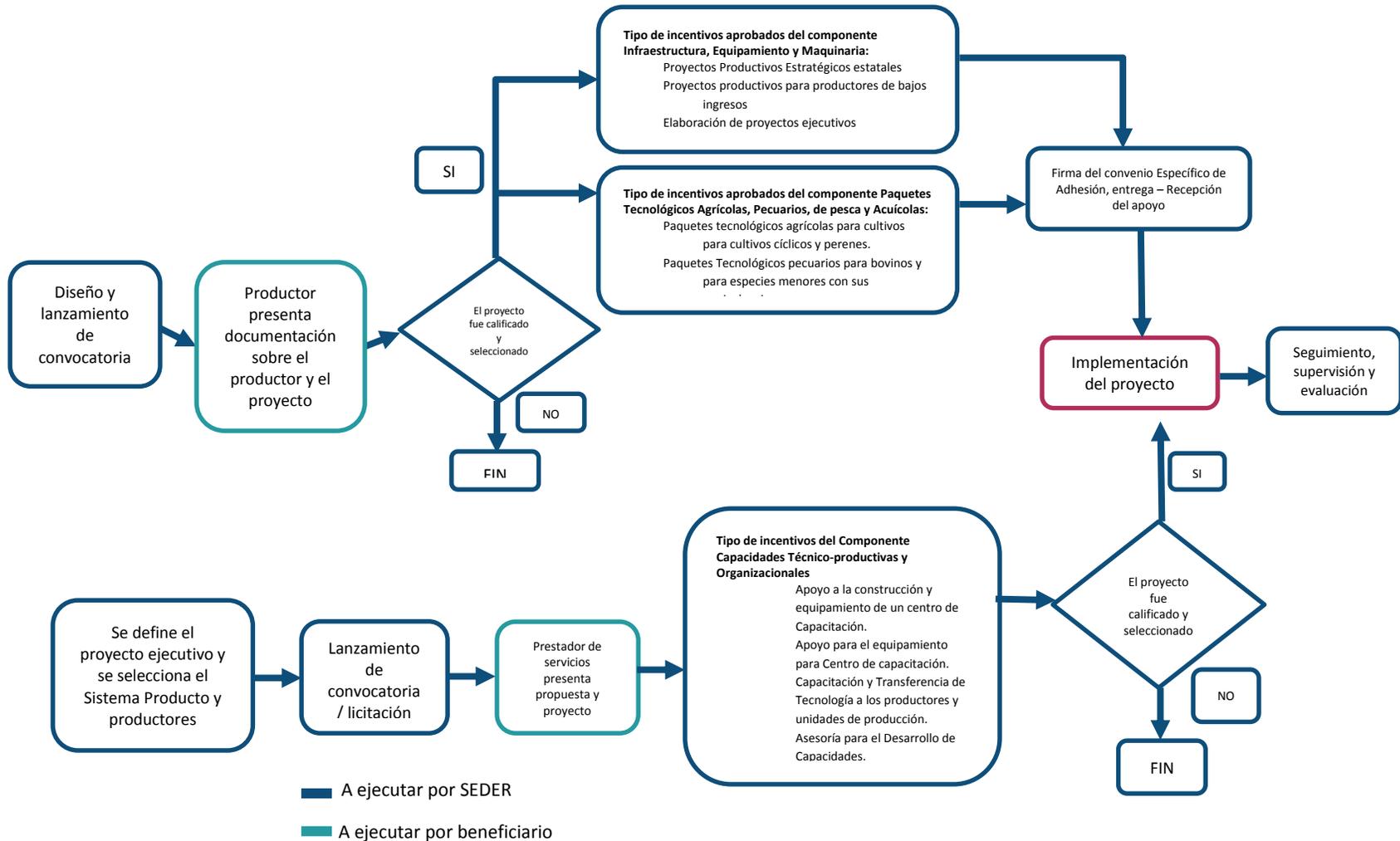
Figura 2.4.3. Relación causal de la Actividad 1 con el Componente 1 del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas para el estado de Colima, 2017



Fuente: Elaborado por TECSO con base en la MIR proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Colima, 2017.

Si bien, entre el único componente y su actividad señalados en la MIR, existe relación causal directa, es importante recalcar que la actividad es insuficiente y puede ser entendida desde distintas perspectivas como se muestra en la siguiente figura:

Figura 2.4.4. Proceso inferido para el alcance de la actividad del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas para el estado de Colima, 2017



Fuente: Elaborado por TECSO con base en la MIR y las ROP del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas 2017.

Las ROP del programa señalan que existen distintos “componentes”, conformados por distintos tipos de incentivos:

- I. “Componente de Infraestructura, equipamiento y maquinaria” que se conforma por:
 - ▶ **Proyectos productivos estratégicos estatales:** donde se beneficia a productores organizados bajo figuras legales.
 - ▶ **Proyectos productivos:** Donde se beneficia a productores de bajos ingresos.
 - ▶ **Elaboración de Proyectos ejecutivos**
- II. “Componente Paquetes Tecnológicos, Agrícolas, Pecuarios, de Pesca y Acuícolas” cuyos conceptos de incentivos son:
 - ▶ **Paquetes Tecnológicos Agrícolas** para cultivos cíclicos y perenes.
 - ▶ **Paquetes Tecnológicos Pecuarios** para bovinos y para especies menores con sus equivalencias.
 - ▶ **Paquetes Tecnológicos de Pesca y Acuicultura.**
- III. “Componente Capacidades Técnico Productivas y Organizacionales” conformado por:
 - ▶ Apoyo para la **construcción y equipamiento de un centro de Capacitación**
 - ▶ Apoyo para el **equipamiento de Centro de Capacitación.**
 - ▶ **Capacitación y Transferencia Tecnológica**
 - ▶ **Asesoría para el Desarrollo de Capacidades.**

De acuerdo con las ROP, para el caso del componente I y II presentan una serie de pasos similares para poder alcanzar la implementación de los proyectos, siendo que este proceso incluye el lanzamiento de la convocatoria por parte de la dependencia, el registro y gestión por parte del productor, la asignación del proyecto, firma de convenio, la implementación y finalmente el seguimiento, supervisión y evaluación del proyecto.

Para el caso del componente III, el proceso es distinto ya que primero existe una selección del Sistema – Producto a atender y la definición del tipo de proyecto a implementar. Posterior al lanzamiento de la convocatoria por parte de la SEDER, el asistente técnico presenta la propuesta de proyecto y si este es seleccionado se procede a su implementación. El proceso concluye con el seguimiento, supervisión y evaluación del proyecto.

Bajo el análisis de esta cadena de acciones previas a la implementación, es posible que las unidades de producción incrementen su productividad, a este paso, se llega a través de la aprobación del proyecto productivo o estratégico, como se señala en las ROP, es decir, los proyectos pueden tener una atención especializada en el caso de los incentivos del componente de Capacidades Técnico-productivas y Organizacionales.

Bajo el supuesto de que la implementación de proyectos productivos engloba un proceso extenso, y que además está redactado en el resumen narrativo como un resultado (el mismo que se encuentra en el Propósito), **se sugiere que la Actividad** “Implementación de proyectos productivos agrícolas, pecuarios, pesqueros y acuícolas” **se contemple como un componente**, y de este se deriven actividades como la elaboración de proyectos, la aprobación de dichos proyectos, la calificación de los mismos, así como su financiamiento. Del mismo modo, es importante tomar en cuenta que cada uno de los incentivos otorgados requiere, según las ROP de distintos caminos de acción por lo que sería recomendable **asignar un Componente por cada tipo de proyectos**, es decir, 2 componentes, uno para los proyectos productivos y otro para los estratégicos. Esta afirmación es apoyada por el hecho de que en la lógica horizontal se observa que existen dos indicadores, uno para los proyectos productivos y otro para los estratégicos.

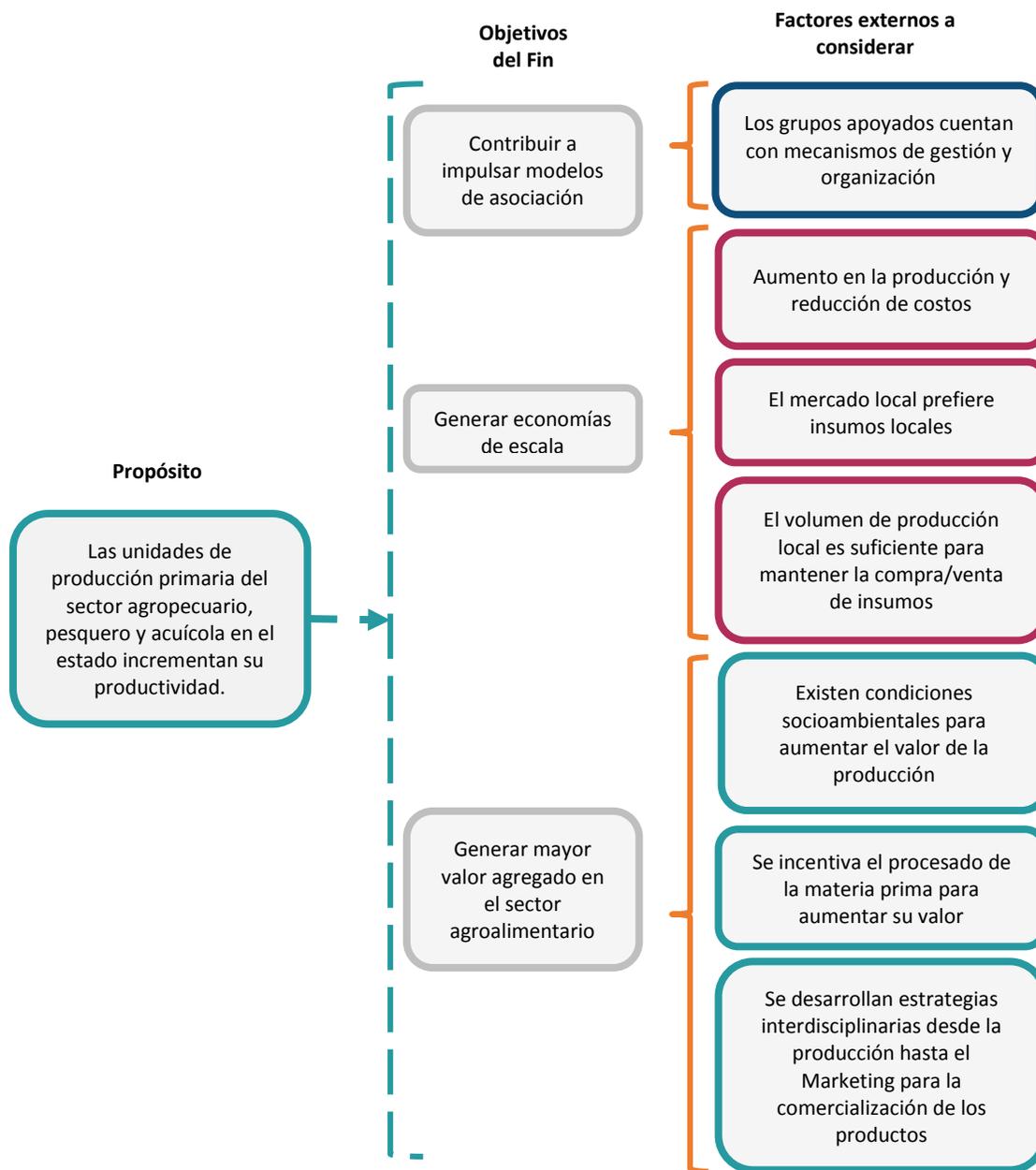
En cuanto a la **relación causal entre el Componente** “Las unidades de producción primaria del sector agropecuario, pesquero y acuícola en el estado incrementan su productividad” **y el Propósito** se observa que **su relación es inconsistente debido a la repetición del objetivo**, por lo que se recomienda definir el número de componentes, de acuerdo a las ROP que permitan lograr el propósito del programa conforme a las necesidades del estado.

Tomando en cuenta que los componentes en una matriz deben indicar cuales son los bienes y servicios que el programa produce o entrega, mientras que el propósito es el resultado directo que lograr.

Por su parte, **la relación entre Propósito** “Las unidades de producción primaria del sector agropecuario, pesquero y acuícola en el estado incrementan su productividad” **y el Fin** “Contribuir a impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado en

el sector agroalimentario mediante la inversión en proyectos productivos estratégicos agrícola, pecuario, de pesca y acuícolas" es la siguiente:

Figura 2.4.5. Relación causal de Componente 1 con el Propósito del Programa de Concurrencia con las entidades federativas para el estado de Colima, 2017



Fuente: Elaborado por TECSO con base en la MIR proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Colima.

La relación causal entre el Propósito y el Fin es **parcialmente consistente** ya que al buscar el logro de 3 objetivos de política superior es necesario reconocer los factores externos que inciden de manera directa en cada uno

de los objetivos. Si bien, al incrementar la productividad de las unidades de producción primaria en el estado es posible lograr los objetivos planteados en el Fin, es importante señalar que los modelos de asociación dependen de la existencia de grupos de productores organizados con habilidades de gestión y organización. Por otro lado, las economías de escala requieren de mercados locales consientes del impacto económico que implica la compra y venta de insumos locales. Sumado a esto, se debe tener en cuenta que el volumen de producción sería suficiente para abastecer al mercado local. Por otra parte, el valor agregado depende de la implementación de estrategias que contemplen ámbitos desde el tipo y calidad de la producción, las condiciones socioambientales de la zona de producción y la implementación de estrategias adecuadas de marketing.

Es recomendable enfocar la relación causal de ambos elementos a las prioridades del estado, tomando en cuenta que dentro del Plan Estatal de Desarrollo se busca aumentar la rentabilidad, el financiamiento e impulsar la innovación tecnológica bajo criterios de rentabilidad y sustentabilidad.

Por lo anterior se concluye que la **relación de causalidad entre los elementos de la MIR es parcialmente consistente** ya que se omite el planteamiento de los bienes o servicios que se otorgan en el programa, las actividades son insuficientes para el logro del Componente y se apuntala al logro de 3 objetivos de política superior sin tomar en consideración los factores externos que afectan al logro de dichos objetivos.

Se sugiere que el diseño de la MIR parta de herramientas como la Metodología para la construcción de la Matriz de Marco Lógico. Así, un correcto diseño de la MIR permitirá contemplar todos los elementos necesarios para la operación del programa de manera integral y con ello plantear indicadores que midan de manera adecuada el alcance de los logros.

Lógica Horizontal

De acuerdo con la Guía de la SHCP, el análisis de la lógica horizontal se realiza de derecha a izquierda, identificando que existan supuestos para cada nivel del resumen narrativo, los medios de verificación son los necesarios y se cuentan con indicadores y métodos de cálculo definidos para dar un correcto seguimiento al alcance de los logros.

Cuadro 2.4.2. Análisis de la lógica horizontal del programa de Concurrencia con las Entidades Federativas del Estado de Colima, 2017

Resumen narrativo	Nombre del indicador	Método de cálculo	Medios de verificación	Frecuencia de medición	Supuestos
Contribuir a impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado en el sector agroalimentario mediante la inversión en proyectos productivos o estratégicos agrícola, pecuario, de pesca y acuícolas.	Tasa de crecimiento del PIB agropecuario y pesquero	$Tasa = (100(PIB_t/PIB_{t-1}))100$.	Sistema de Cuentas Nacionales de México, PIB trimestral base 2008	Bianual	Se autoricen los recursos en el Decreto de Presupuestos de Egreso de la Federación 2017
	Tasa de variación de la productividad total de los factores del sector agroalimentario	$((Productividad\ del\ sector\ agroalimentario\ en\ el\ año\ t_n / Productividad\ en\ el\ sector\ agroalimentario\ en\ el\ año\ t_0)-1)*100$.	Productividad total de los factores por sector de actividad económica (INEGI).	Bianual	
Las Unidades de producción primaria del sector agropecuario, pesquero y acuícola en el Estado incrementan su productividad.	Tasa de variación en la productividad de la actividad económica apoyada en las Unidades de Producción Primaria del sector agropecuario, pesquero y acuícola en el Estado.	$((Productividad\ de\ la\ actividad\ económica\ apoyada\ en\ las\ Unidades\ de\ Producción\ Primaria\ del\ sector\ agropecuario,\ pesquero\ y\ acuícola\ en\ el\ estado\ con\ estímulo\ del\ Programa\ en\ el\ año\ t_n / Productividad\ de\ la\ actividad\ económica\ apoyada\ en\ las\ Unidades\ de\ producción\ primaria\ del\ sector\ agropecuario,\ pesquero\ y\ acuícola\ en\ el\ estado\ con\ estímulo\ del\ Programa\ en\ el\ año\ t_0)-1) *100$.	Resultados de la Evaluación Anual del Programa de Concurrencia en el estado	Bianual	Los beneficiarios del Programa conservan la infraestructura y equipo con la que se le apoyó.
Las Unidades de producción primaria del sector agropecuario, pesquero y acuícola en el estado incrementan su productividad.	Tasa de variación del valor de los activos de las Unidades de Producción Primaria del sector agropecuario, pesquero y acuícola en el estado.	$((Valor\ de\ los\ activos\ de\ las\ Unidades\ de\ producción\ primaria\ del\ sector\ agropecuario,\ pesquero\ y\ acuícola\ en\ el\ estado\ con\ el\ estímulo\ en\ el\ año\ t_n / Valor\ de\ los\ activos\ de\ las\ Unidades\ de\ producción\ primaria\ del\ sector\ agropecuario,\ pesquero\ y\ acuícola\ en\ el\ estado\ en\ el\ año\ t_0)-1) *100$.	Sistema Único de Registro de Información (SURI)	Anual	Los beneficiarios del Programa conservan la infraestructura y equipo con la que se le apoyó. Participación activa de los productores del estado.
Implementación de proyectos productivos agrícolas, pecuarios pesqueros y acuícolas	Porcentaje de implementación de Proyectos Productivos agrícolas, pecuarios, pesqueros y acuícolas.	$(Número\ de\ proyectos\ productivos\ agrícolas,\ pecuarios,\ pesqueros\ y\ acuícolas\ programados / Número\ de\ proyectos\ productivos\ agrícolas,\ pecuarios\ pesqueros\ y\ acuícolas\ apoyados) *100$.	Sistema Único de Registro de Información (SURI). Avance físico del Programa de Concurrencia en el estado.	Anual	Se cuenta con el acompañamiento técnico para la implementación de proyectos productivos. Participación activa de los productores del estado.
	Porcentaje de implementación de Proyectos estratégicos agrícolas, pecuarios, pesqueros y acuícolas.	$(Número\ de\ proyectos\ estratégicos\ agrícolas,\ pecuarios,\ pesqueros\ y\ acuícolas\ implementados / Número\ de\ proyectos\ estratégicos\ agrícolas,\ pecuarios\ pesqueros\ y\ acuícolas\ apoyados) *100$.	Avance físico del Programa de Concurrencia en el estado.	Semestral	

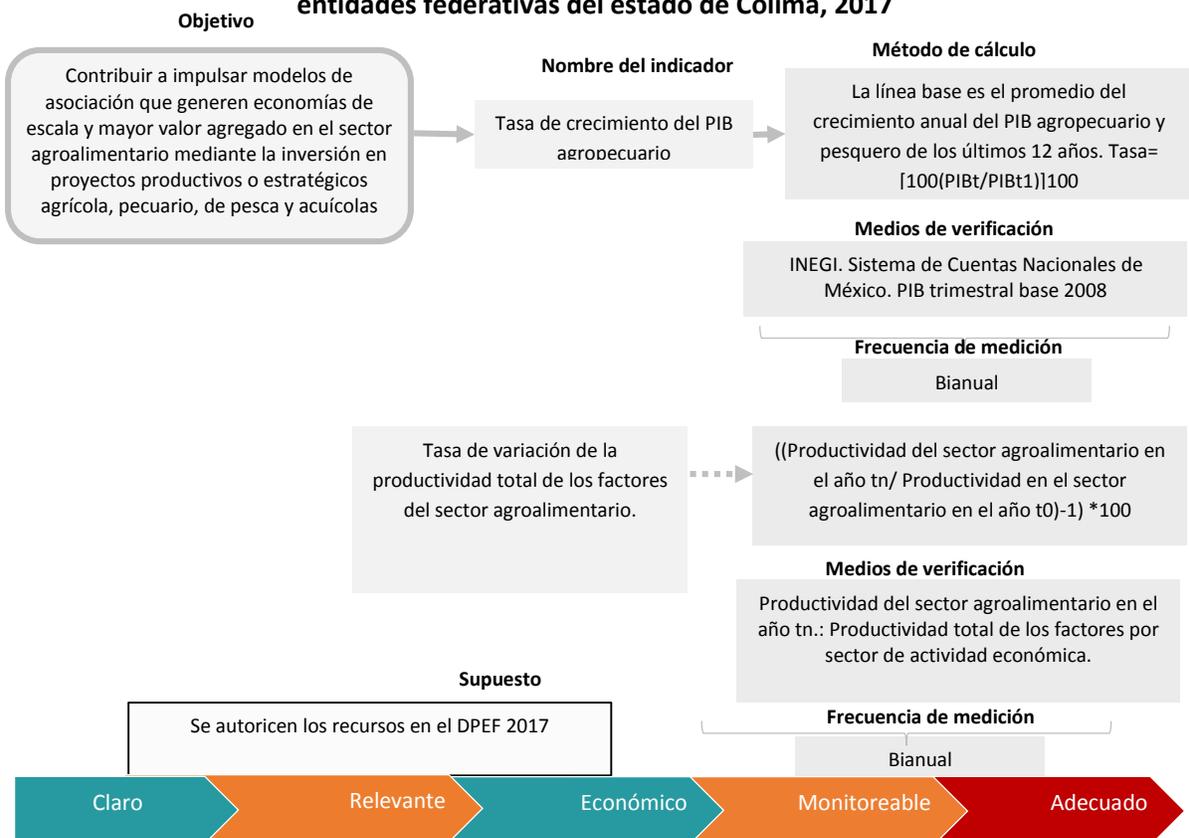
Fuente: Elaboración propia con base en información de la MIR del programa de Concurrencia con las Entidades Federativas para el estado de Colima, 2017.

En este proceso se observa que la MIR del programa analizado tiene en su diseño elementos de medición retomados de la MIR federal mientras que otros fueron adaptados a las herramientas que dispone la dependencia estatal.

La MIR en su eje horizontal se compone del resumen narrativo (objetivo), el indicador, su método de cálculo y la descripción de los medios de verificación.

Para el **Fin** “Contribuir a impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado al sector agroalimentario mediante la inversión en proyectos productivos o estratégicos agrícolas, pecuarios, de pesca y acuícolas” se establecieron **los indicadores** “Tasa de crecimiento del PIB agropecuario y pesquero” y “Tasa de variación de la productividad total de los factores del sector agroalimentario” como se observa en la siguiente figura:

Figura 2.4.6. Análisis de la lógica horizontal del Fin del Programa de Concurrencia con las entidades federativas del estado de Colima, 2017



Fuente: Elaborado por TECSO con base en la MIR proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Colima.

En cuanto a la lógica horizontal se encontró que a nivel de Fin la MIR estatal replica tanto los indicadores como los métodos de cálculo de la MIR federal. Si bien, ambos indicadores pueden ayudar a monitorear de manera adecuada el avance para llegar al Fin planteado, se debe notar que no son adecuados para el trabajo desde la esfera estatal, debido a que se habla de indicadores nacionales, tal y como se puede comprobar por los medios de verificación.

La medición del PIB y de la Tasa de variación en la productividad total de los factores puede darnos un parámetro para identificar el impacto del sector agrícola en la economía nacional, sin embargo, comparar la aportación del estado de Colima es mucho menor si se compara con otros estados de mayor tamaño territorial o disponibilidad de espacio para la producción agropecuaria y su posibilidad de incidencia en el PIB nacional es mucho menor que otros estados con alta producción agroalimentaria.

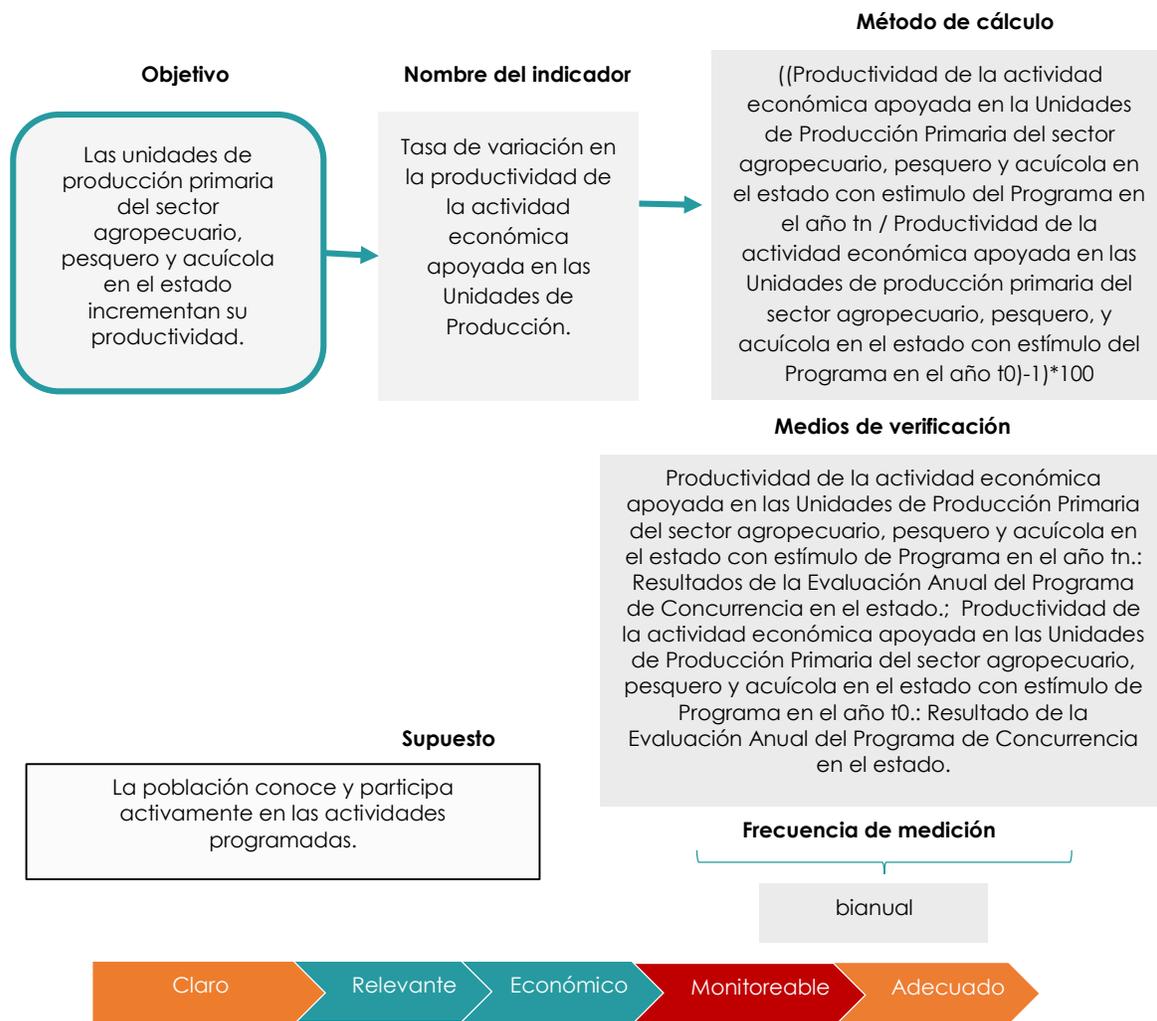
Por otra parte, el segundo indicador “Tasa de variación de la productividad total de los factores del sector agroalimentario” señala “factores del sector agroalimentario” como una característica que no se identifica en el objetivo ni en el método de cálculo.

Se observa además que la frecuencia de medición para ambos indicadores es bianual. Al tratarse de tasas de variación, es recomendable que su medición se realice por lo menos de manera anual para detectar los cambios año con año.

Por lo tanto se observa una **consistencia parcial** en la lógica horizontal del fin por lo que se recomienda que los indicadores utilizados para medir el Fin sean acordes a las características y posibilidades del estado. Es posible diseñar indicadores por impacto en la economía local y por crecimiento de los distintos sectores agrícolas, pecuarios o pesqueros.

Para el caso del **Propósito**, “Las unidades de producción primaria del sector agropecuario, pesquero y acuícola en el estado incrementan su productividad”, se mide a partir del indicador “Tasa de variación en la productividad de la actividad económica apoyada en las Unidades de Producción.

Figura 2.4.7. Análisis de la lógica horizontal del Propósito del Programa de Concurrencia con las entidades federativas para el estado de Colima, 2017



Fuente: Elaborado por TECSO con base en la MIR proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Colima.

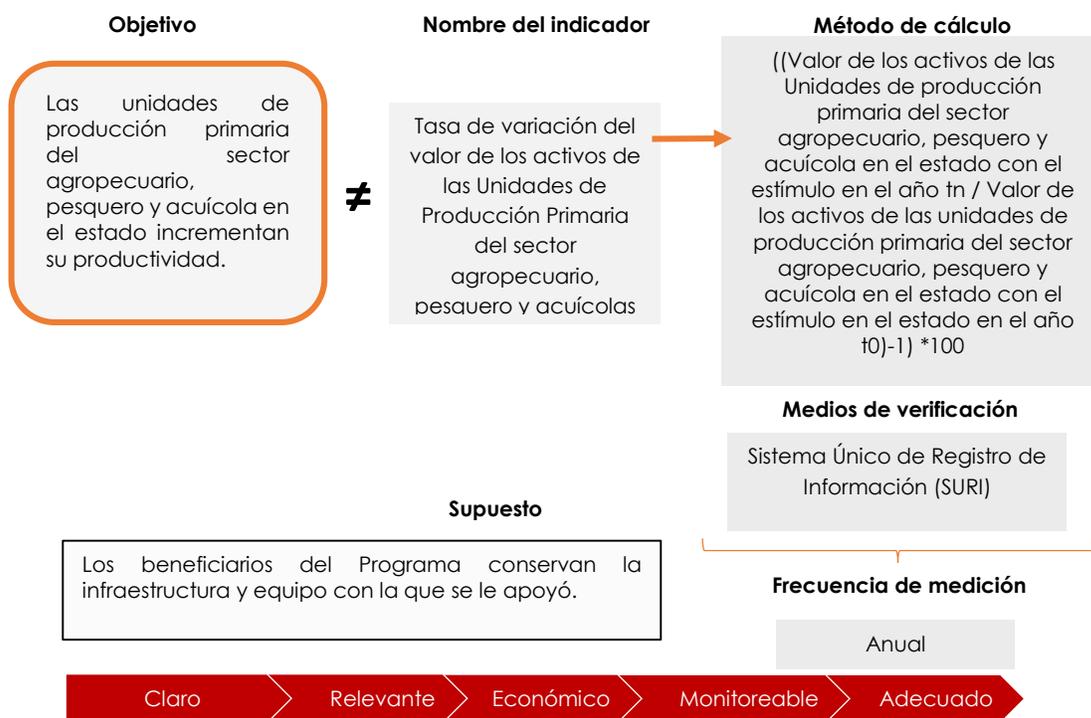
Al observar el indicador del propósito se detecta que es específico para medir los avances y logros del programa; sin embargo, el objetivo se plantea de manera general, es decir, contempla todas las unidades del estado. La importancia de este objetivo debe radicar en la medición de cuantos de los productores apoyados realmente implementan los proyectos y, de éstos, cuantos logran incrementar su productividad. Es recomendable que el objetivo acote las unidades de producción a aquellas que son beneficiadas por el programa.

Para el caso del medio de verificación, se observa que los resultados de la Evaluación Anual del Programa son utilizados como herramienta para

verificar el alcance del propósito, sin embargo es posible que existan fuentes de información del programa que permitan proveer datos para medir el indicador, previo a la publicación de evaluaciones. En su lugar se sugiere utilizar las herramientas de registro de beneficiarios y apoyos para monitorear año con año si las unidades de producción primaria logran incrementar su productividad.

Para el **componente**, “Las unidades de producción primaria del sector agropecuario, pesquero y acuícola en el estado incrementan su productividad”, se utiliza el indicador “Tasa de variación del valor de los activos de las Unidades de Producción Primaria del sector agropecuario, pesquero y acuícola” como se observa en la siguiente figura:

Figura 2.4.8. Análisis de la lógica horizontal del Componente 1 del Programa de Concurrencia con las entidades federativas para el estado de Colima, 2017

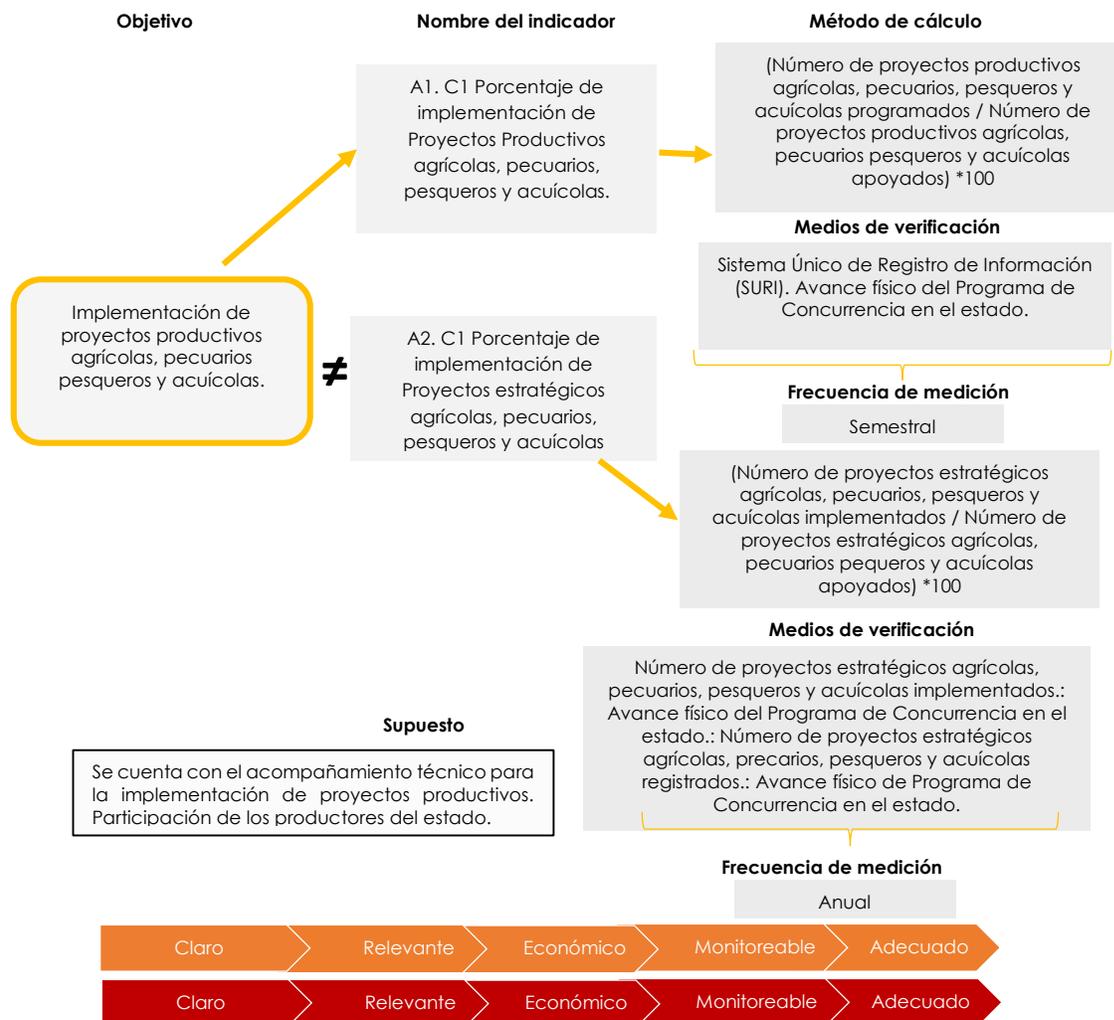


Fuente: Elaborado por TECSO con base en la MIR proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Colima.

Se observa que existe una repetición del resumen narrativo con el correspondiente al Propósito, pero se utiliza un indicador y método de cálculo distinto. Mientras que el resumen narrativo plantea incrementar la productividad el indicador mide los activos o equipo existentes en el estado por lo que el indicador es insuficiente.

En cuanto a la **Actividad**, “implementación de proyectos productivos agrícolas, pecuarios, pesqueros y acuícolas”, se usan **dos indicadores**, el primero es “Porcentaje de implementación de Proyectos Productivos agrícolas, pecuarios, pesqueros y acuícolas”, y, el segundo “Porcentaje de implementación de Proyectos estratégicos agrícolas, pecuarios, pesqueros y acuícolas” como se observa en la siguiente figura:

Figura 2.4.9. Análisis de la lógica horizontal de la actividad 1 del Programa de Concurrencia con las entidades federativas para el estado de Colima, 2017



Fuente: Elaborado por TECSO con base en la MIR proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Colima.

Al analizar la lógica correspondiente a la Actividad se observa que existen dos indicadores diferentes para su medición. Sin embargo solo uno de ellos corresponde al objetivo planteado.

Es importante recordar que las ROP distinguen los **proyectos estratégicos** (aquellos destinados a productores organizados en figuras legales y dedicados a las actividades primarias que agreguen valor a esta actividad) de los **proyectos productivos** (para productores de bajos ingresos dedicados a actividades primarias y que agreguen valor a dichas actividades). Por lo que se sugiere **designar actividades distintas por cada tipo de proyecto** e incluir indicadores acorde a las características de los proyectos marcados por las ROP.

El indicador "Porcentaje de implementación de proyectos productivos agrícolas, pecuarios, pesqueros y acuícolas" cumple con los elementos necesarios para dar lógica a la medición de la actividad, pero su método de cálculo no contempla de manera adecuada la medición del indicador. Este indicador es **parcialmente consistente** por lo que se sugiere desarrollar un método de cálculo donde se contemplen los proyectos apoyados contra los implementados, esto dará pie a diseñar herramientas de monitoreo consistentes.

En conclusión, el diseño de la MIR para el Programa de Concurrencia para las Entidades Federativas del estado de Colima es **parcialmente consistente**. Se sugiere que la dependencia haga una revaloración de la MIR y planteé desde otra perspectiva su construcción tomando en cuenta la Guía para el Diseño de la Matriz de indicadores para Resultados. La construcción de la MIR puede retomarse desde una correcta definición de sus elementos y contar con un análisis de la problemática para facilitar la delimitación de actividades y la clara definición de los componentes.

2.5. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

El objetivo de este apartado es identificar otros programas que podrían funcionar en dos sentidos con el programa evaluado:

- a) Complementariedad: el programa puede realizar una función que permita el uso de recursos provenientes de otros programas o fondos con los que se puede potenciar el impacto social. Por ejemplo: si un programa otorga apoyos de vivienda, el municipio puede complementar ese programa con una estrategia de introducción de servicios básicos para tener así una estrategia integral de urbanización.
- b) Coincidencias: los operadores de un programa tendrían que realizar, de acuerdo a las normas establecidas, una planeación que contemple una revisión de los programas que aporten apoyos similares para, de ese modo, evitar al máximo posibles sesgos de inclusión o exclusión.

Un Programa de Concurrencia, es aquel que agrupa en su estructura a otros programas que comparten un mismo objetivo, para este caso se agrupan todos los programas que tiene como objetivo apoyar al sector primario, por lo que las complementariedades y coincidencias que encuentra este programa son bastas.

El Convenio de Coordinación para el Desarrollo Sustentable 2015 – 2018 entre la Federación y el Gobierno de Colima se firma el 25 de febrero del 2015 y tiene una vigencia hasta el 30 de noviembre del año 2018. Tiene como objeto “Establecer las bases de coordinación y cooperación entre las “PARTES” con el fin de llevar a cabo proyectos, estrategias y acciones conjuntas para el Desarrollo Rural Sustentable en general; así como las demás iniciativas que en materia de desarrollo agropecuario, acuícola y pesquero se presenten en lo particular, para impulsar el desarrollo integral del sector en el Estado de Colima”.

Entre los Instrumentos de Coordinación destaca en el Convenio que “las “PARTES” se comprometen a formalizar el anexo técnico de Ejecución en cada ejercicio fiscal, de acuerdo a la distribución de los recursos concurrentes que se establezcan para el estado de Colima en el “DPEF”

vigente en el ejercicio fiscal respectivo, instrumentos que contendrán los montos de la aportación y aplicación de los recursos necesarios, la definición de objetivos y metas, las modalidades a las que se sujetará su actuación conjunta y su participación operativa, así como los instrumentos y mecanismos de control operativo y financiero con los que colaborarán para el eficaz cumplimiento de las actividades convenidas” (Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable 2015-2018, 2015).

Para éste mismo año 2016, se establece el Anexo Técnico de Ejecución en el marco de una nueva administración del Gobierno del Estado de Colima, y para dar cumplimiento a la Cláusula Cuarta del “Convenio de Coordinación 2015 – 2018” en donde se establece que “Las “PARTES” acordaron que con el fin de establecer las bases de asignación y ejercicio de los apoyos previstos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio presupuestal que corresponda.

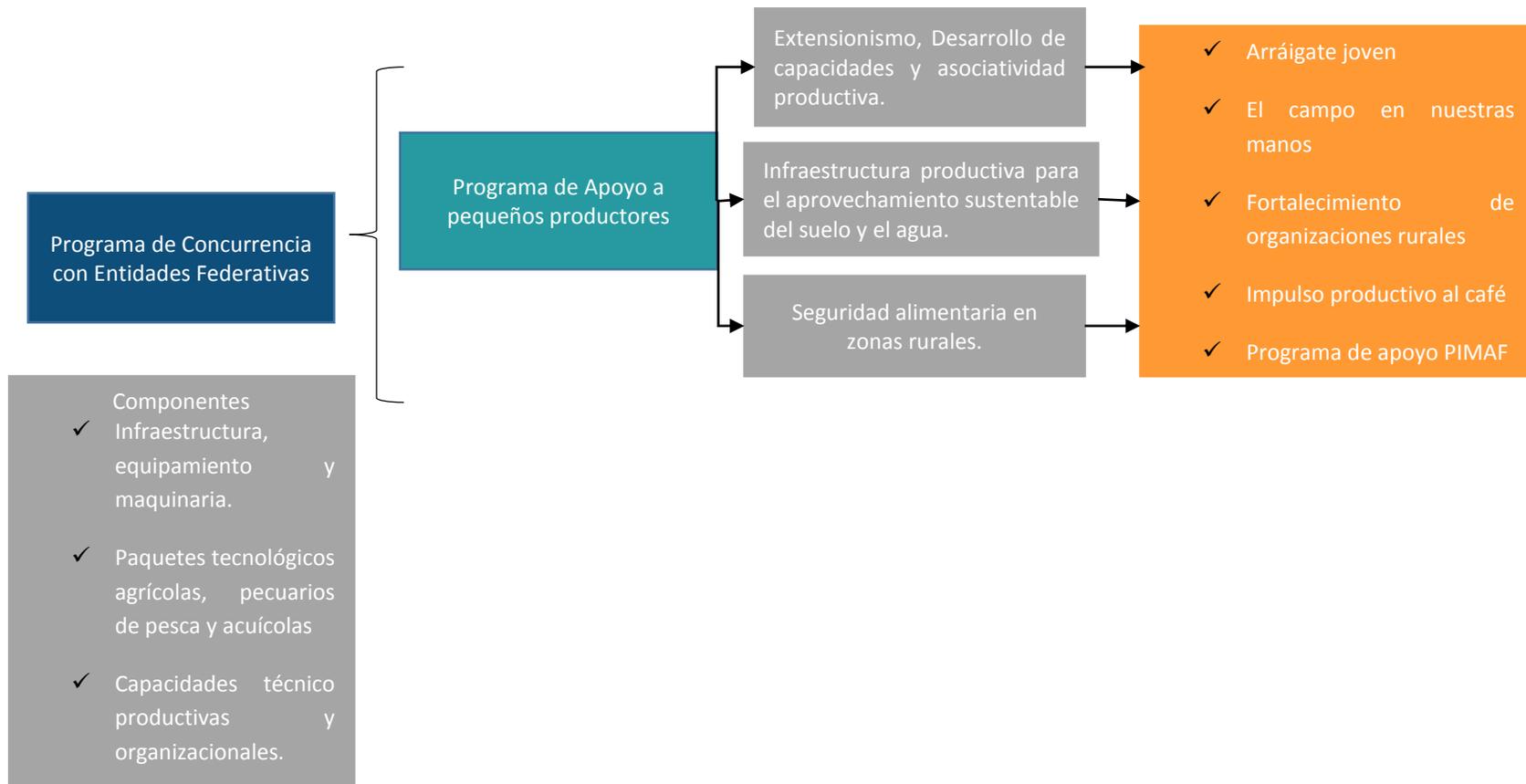
En ésta misma cláusula se menciona que: “Las “PARTES” acordaron aplicar las “REGLAS DE OPERACIÓN” aplicables en el año fiscal de que se trate, para el ejercicio fiscal 2016 son las que se dieron a conocer mediante el Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para el ejercicio fiscal 2016, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre del 2015.

El propio Anexo Técnico de Ejecución plantea, además del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, El Programa de Apoyo a Pequeños Productores, que se conforma de los componentes; A) Extensionismo, Desarrollo de Capacidades y Asociatividad Productivas; B) Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable del Suelo y Agua; y C) Proyecto de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales; y el Programa Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable con el Componente; A) Información Estadística y Estudios.

Como parte del programa de Apoyo a Pequeños Productores, además de los componentes que se mencionan en el Anexo Técnico de Ejecución existen los siguientes programas: Arráigate Joven; El Campo en Nuestras Manos; Fortalecimiento de Organizaciones Rurales; Impulso Productivo al Café; Programa de Apoyo PIMAF; Proyectos Productivos FAPPA. Que

pueden contribuir de manera coordinada a la atención de los beneficiarios del Programa de Concurrencia.

Figura 2.5.1 Complementariedades y coincidencias con el Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, Colima 2017.



Fuente: Elaborado por TECSO con base en las ROP del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, 2017.

3. Planeación y orientación a resultados

En el presente apartado se describen las acciones y los instrumentos de planeación que se utilizan para llevar a cabo la ejecución del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, en el Estado de Coloma.

La planeación se orienta bajo las siguientes premisas:

- ▶ Una visión de mediano plazo sobre la producción agropecuaria que identifique las ventajas que los productores poseen sobre el mercado y sus ventajas competitivas en los mercados local, nacional, e internacional;
- ▶ Fortalecimiento de las áreas institucionales de planeación que les permita remontar las acciones administrativas y construir visiones de servicio en horizontes de tiempo mayores a su permanencia;
- ▶ Fortalecer las capacidades de los agentes institucionales mediante la formación y reconocimiento de conocimientos, habilidades y destrezas que les permita construir sus intervenciones frente a la demanda de los productores.

Estos elementos permiten lograr una planeación fortalecida y con capacidades para la construcción de respuestas institucionales que abonen a la gobernabilidad.

A lo largo de la evolución del programa, desde que se instrumentó como Alianza para el Campo, después como Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, y actualmente como Programa de Concurrencia se ha orientado a la aplicación de recursos para impulsar a la producción y la productividad del sector rural, sus objetivos se han adecuado a este propósito.

No obstante, persiste una escasa capacidad de planeación, que ha sido advertida desde el año 2007 en el documento Alianza para el Campo: Hacia una Nueva Etapa: "SAGARPA dispone de una unidad de Planeación y Evaluación, pero su reducido tamaño hace que su función se concentre en la gestión diaria de programas. Por otro lado, a nivel estatal, los organismos de planeación se ocupan en la revisión y aprobación de solicitudes, consumiendo su tiempo en trámites administrativos" (SAGARPA , 2007).

Otro elemento que permanece en éste proceso es la fijación de metas y objetivos a nivel nacional, y en donde poco se considera la las condiciones específicas de los estados, lo que contribuye a que sobre los criterios de selección definidos para los programas se establezcan montos tope de los proyectos para asegurar una dispersión homogénea de los recursos, lo que está generando distorsiones en el propósito del programa, que siempre se propone identificar los proyectos que sean estratégicos y estén sustentados en mejorar las condiciones de vida de las familias rurales.

Se debe considerar que el proceso de planeación debe estar sustentado en la asignación de recursos con consideraciones territoriales, tipo de productor, actividades productivas, rama de producción, cadena productiva y estratos de las Unidades Económicas Rurales en el Sector Rural y Pesquero.

De esta forma se reconoce que la planeación es el primer paso para la ejecución de programa, y es la instancia en donde se identifica el problema a resolver, la población potencial, la población objetivo, así como los instrumentos e indicadores de seguimiento y verificación y los recursos que se requieren tanto físicos, como humanos y financieros para asegurar el éxito del programa.

3.1 Instrumentos de planeación.

La planeación se encuentra normada en la **Ley de Planeación**, que es fundamento para los antecedentes del **Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable 2015 – 2018**, y que establece en su artículo 34.- El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas:

I.- Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;

II.- Los procedimientos de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación; Fracción reformada DOF 16-02-2018

III. Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción;

IV.- La elaboración de los programas regionales a que se refiere el artículo 25, de conformidad con los criterios establecidos en la fracción III del artículo 14 de este ordenamiento, y Fracción reformada DOF 16-02-2018

*V. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad. Para este efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propondrá los procedimientos conforme a los cuales se convendrá la ejecución de estas acciones, tomando en consideración los criterios que señalen las dependencias coordinadoras de sector, conforme a sus atribuciones.
. (Diario Oficial de la Federación, Ley de Planeación, 2018)*

Por su parte La **Ley de Desarrollo Rural Sustentable** establece en su artículo 1." Se considera de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas

aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural". En su artículo 13, Fracción I establece que en la Planeación participarán; el sector público por conducto del Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades Federativas y de los municipios, (...) así como los sectores social y privado a través de las organizaciones sociales y económicas legalmente reconocidas y demás formas de participación que emanen de los diversos agentes de la sociedad rural.

La Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable propondrá al Ejecutivo Federal, el Programa Espacial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable que comprende las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación del empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles. (Diario Oficial de la Federación, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 2017)

Otro elemento que resulta prioritario para la planeación del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas es el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, que en sus considerandos establece "que de conformidad con el artículo 178 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el Estado debe establecer las medidas para procurar el abasto de alimentos y productos básicos y estratégicos a la población, promoviendo su acceso a los grupos sociales menos favorecidos y dando prioridad a la producción nacional, con el objeto de contribuir a la seguridad alimentaria" (Cruzada Contra el Hambre, 2013).

El Programa Sectorial de Desarrollo Rural 2016 – 2021, en el apartado de Subprograma de impulso al Sector Agropecuario y Forestal se ha propuesto impulsar proyectos productivos que detonen la economía del Estado para elevar la productividad de las unidades de producción del sector agroalimentario, mediante la capacitación, asesoría técnica, valor agregado, acceso a los mercados, uso eficiente del recurso hídrico y aprovechamiento de la infraestructura rural e hidroagrícola, privilegiando la sustentabilidad del suelo y agua disponible, así como promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria a través de mecanismos de administración de riesgos, de la conservación y mejora de los estatus sanitarios, con la finalidad de incrementar la rentabilidad del Sector Agropecuario y Forestal del estado de Colima.

A partir de estos elementos se establecen los siguientes instrumentos que resultan fundamentales para la planeación del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas.

El Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable 2015 – 2018; que se propone propiciar la planeación del desarrollo rural sustentable, con la participación de los municipios, los sectores social y privado, a través de sus organizaciones sociales y económicas legalmente reconocidas, sistemas producto y demás formas de participación que emanen de los diversos agentes de la sociedad rural.

Como instrumento de coordinación, las partes se comprometen a formalizar el Anexo Técnico de Ejecución en cada ejercicio fiscal de acuerdo con la distribución de recursos concurrentes que se establezcan para el Estado de Colima en el Decreto de Presupuesto de Egresos vigente para el ejercicio fiscal respectivo. El Anexo Técnico de Ejecución también contempla la mecánica operativa para la ejecución del programa.

Entre los instrumentos de planeación que contempla el Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable se encuentra el Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Colima (FOFAE), quien es el responsable de la dispersión de los recursos y de informar trimestralmente a la delegación de la SAGARPA sobre las solicitudes recibidas, las que fueron atendidas, así como la posibilidad de la reorientación de los recursos previo cumplimiento de la normatividad aplicable.

En el Decreto 218. Por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Estado de Colima para el Ejercicio Fiscal 2017, se establece como uno de sus principios el enfoque de gestión para resultados la cual articula los procesos de planeación, programación, presupuestación, evaluación y rendición de cuentas con lo que se avanza hacia la conformación del Presupuesto Basado en Resultados; permite que la asignación presupuestal para cada ámbito del desarrollo esté garantizada y orientada a la atención de las necesidades sociales; y en el mediano plazo contribuirá a mejorar la calidad del gasto público.

Las ROP de Concurrencia establecen que el programa contribuye a incrementar la productividad del sector agroalimentario, incrementando la

productividad de las unidades de producción primaria en las entidades federativas.

El programa está orientado a atender a las unidades de producción primaria del sector agropecuario, pesquero y acuícola, para incrementar la infraestructura, el equipamiento y la maquinaria; mejorar el nivel tecnológico de los paquetes tecnológicos agrícolas, pecuarios, de pesca y acuícolas; fortalecer las capacidades técnico – productivas y organizacionales. Mediante incentivos que son los recursos federales previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que se otorgan a los diferentes sectores del ramo, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias en el sector.

El Programa de Concurrencia toma en cuenta el largo plazo ya que retoma los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, en específico 3, ODS A1 Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, ODS B2 Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora nutricia y promover la agricultura sostenible, ODS C6 Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y saneamiento para todos, ODS D14 Conservar y utilizar en forma responsable los mares y recursos marinos para el desarrollo sostenible, ODS D9 Construir infraestructura resistente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

El Programa atiende a las unidades de producción agrícola, pecuaria, de pesca y acuícola y mantienen preferencia las poblaciones que se encuentran en los estratos E2, E3, E4 y E5, además de los municipios que se encuentran considerados en el Sistema Nacional contra el Hambre y las localidades de media, alta y muy alta marginación, conforme a la clasificación de CONAPO.

Para que los responsables de las unidades de producción tengan acceso a los beneficios del programa, deben atender la convocatoria que emiten de manera conjunta el Secretario de Desarrollo Rural del Gobierno de Estado de Colima y el Delegado Federal de la SAGARPA en el Estado de Colima, con base en las Reglas de Operación Emitidas por la SAGARPA.

3.2. De la orientación hacia resultados y esquemas o procesos de evaluación.

En el presente apartado se realiza una descripción sucinta sobre la evolución que se ha desarrollado en la Administración pública, y como se perciben los diferentes modelos por los que se transcurrido, para después realizar un recuento sobre las acciones de evaluación que el Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas ha implementado, y de esta forma observar como el gasto se ha asignado y contrastar con los resultados obtenidos.

En modelos donde el gasto se está asignando con base en los resultados que se esperan, es posible obtener esquemas de evaluación y de orientación de resultados obtenidos en acciones programáticas que pueden ser interpretados como parte del desenvolvimiento de las tareas de la Administración Pública.

La ley orgánica del Presupuesto de la de las Federación, creada en el año de 1935, establecía que el gasto se asignaba con base en objetivos específicos del gasto, y no se tiene registro de la existencia de evaluaciones sobre los impactos que generaba el gasto y sus formas de asignación.

Para el año de 1976, se establece la denominada Ley Orgánica de Administración Pública Federal y la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, cuyas características son la asignación de los recursos con base en el presupuesto del programa, destacando la importancia que representaba el destino del gasto. Contribuyendo con ello a un nuevo y diferente esquema de asignación presupuestal.

De acuerdo con Pérez Jácome, en su artículo Presupuesto Basado en Resultados: Origen y Aplicación en México, el año 2006 representa un momento importante en donde se aprecia cambios sustantivos en el país que conducen a la obligación de desarrollar evaluaciones de los resultados obtenidos en los programas sociales, así como los logros alcanzados en las entidades federativas y los municipios, que va a sentar las bases para el establecimiento de una cultura de evaluación de los programas.

En el año 2007 se realiza la evaluación de consistencia del Programa Alianza para el Campo, que tiene como resultados, entre otros: Las mediciones de

impacto no tienen un alto nivel de rigurosidad al no contar con comparaciones, lo cual en parte se debe a la multiplicidad de los tratamientos y a la cambiante población beneficiaria, característico del Programa, lo que ha dificultado, por diseño, realizar una evaluación rigurosa de impactos. (Organización De Las Naciones Unidas Para La Agricultura Y La Alimentación, 2007)

Las reformas a las leyes; Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y de Coordinación Fiscal. Además de la promulgación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en el periodo 2008 – 2009, conducen a la administración pública mexicana a un nuevo paradigma que se va a concretar en nuevos lineamientos de la Nueva Gestión pública y el surgimiento del Presupuesto Basado en Resultados (PBR). “Resulta importante tener claro en que consiste el PBR. Mientras que los presupuestos tradicionales miden los recursos consumidos, el PBR mide la producción de bienes y servicios y el impacto que estos generan en la sociedad, teniendo en cuenta objetivos y metas, para lo que resulta importante construir un adecuado sistema de evaluación del desempeño” (Pérez Jacome, 2012)

El Presupuesto Basado en Resultados conduce necesariamente a la evaluación de estos, pues está buscando en todo momento la eficiencia del gasto, por lo que “La evaluación del desempeño ha sido uno de los factores con un impacto positivo en la gestión del gasto público. Dicha evaluación genera información sobre la actuación de los ejecutores del gasto con relación al cumplimiento de metas y objetivos. La OCDE define a la evaluación del desempeño como la evidencia que describe los resultados generados por las mediciones que se realizan sobre el desempeño, en términos de la eficiencia, eficacia y efectividad de los servicios públicos que se prestan, y de los impactos que generan los mismos, así como de las metas y objetivos de los programas presupuestarios”. (Pérez Jacome, 2012)

La importancia de lo que señala Pérez Jácome y a diferencia del presupuesto tradicional, es que el PBR sienta las bases para la generación de información válida y certera que permita tomar decisiones, proponer prioridades y asignar recursos que aseguren una planeación de largo aliento.

Cuadro 3.2.1. Ejercicios de Evaluación Realizados en 2016			
¿Qué se evaluó?	Evaluador Tipo de Evaluación	Principales hallazgos	Principales recomendaciones
Desempeño	PCEF Compendio de Indicadores 2016- 2017	La integración de expedientes funciona como un primer filtro que considera expedientes completos para que cuenten como una solicitud recibida.	Desarrollar un proceso estandarizado de integración de expedientes.
Análisis de Procesos de Gestión	PCEF Compendio de Indicadores 2016- 2017	Dificultades en el registro del SURI provocando retrasos prolongados en la asignación de recursos.	Abrir una alternativa de registro provisional alternativo para dar salida a tiempo a la recepción de documentos.
Capitalización de la UPE	PCEF Compendio de Indicadores 2016- 2017	Un alto porcentaje de apoyos se destinó a la agricultura y ganadería, las actividades acuícolas y pesqueras no participan significativamente.	Considerar las estrategias de difusión, pues el programa otorga apoyos en función de la demanda y esto puede ser un factor de desventaja para los beneficiarios.
Nivel tecnológico	PCEF Compendio de Indicadores 2016- 2017	En las actividades agrícolas el 50% de los beneficiarios no cuenta con algún sistema de riego que haga uso eficiente del agua. En las actividades pecuarias el método de reproducción es la principal debilidad.	Priorizar los apoyos futuros sobre el uso eficiente del agua. Fortalecer las capacidades de los ganaderos en los métodos de reproducción y alimentación adecuada para la etapa reproductiva y gestante.
Fuente: Elaborado por TECSO con base en el Compendio de Indicadores Colima, del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, 2017			

Como se puede observar, los resultados obtenidos provienen del Compendio de Indicadores 2016, culminado en el mes de octubre del 2017, que, si bien no se trata de una evaluación formal, contiene hallazgos y recomendaciones producto de procesos de sistematización de la información recopilada.

Sin embargo, el documento fue elaborado en el marco del sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E) de los programas y componentes que la SAGARPA opera de manera conjunta con las entidades federativas, por lo

que se decidió realizar un análisis de los procesos sustantivos del PCEF considerando el ejercicio fiscal 2016 y avances del 2017.

El Análisis de proceso sustantivos del PCEF, para el ejercicio fiscal 2017 y los avances 2017, enfocados a conocer cómo se implementa el programa para contribuir a la mejora de los procesos operativos en la entidad muestra como hallazgo que “Un proceso de planeación como tal no existió, sin embargo se tocaron puntos que debería ser un proceso de planeación, la función como gobierno al incidir en la problemática se aborda de igual manera al afectar positivamente a la población potencial y objetivo, sin embargo; faltaron metas de seguimiento e indicadores verificables a través del tiempo, no se especificó los indicadores verificables de común acuerdo con los participantes en la reunión ni los recursos financieros y humanos necesarios que requiere el programa, solo los que establece la federación a través de las reglas de operación y ajustes internos conforme a la demanda de solicitudes”.

El documento plantea que “De manera general se puede afirmar que no existe claramente definida una planeación específica por lo que existe el área de oportunidad de trabajar, capacitar y llevar en conjunto una planeación no solo de los presupuestos a distribuir y el número de proyectos esperados sino de manera más integral la medición de resultados, estrategia a seguir, capacitación en el área conforme a los tiempos establecidos, evaluación y seguimiento para el debido cumplimiento de los objetivos esperados en beneficiarios y en el Desarrollo del Sector, de tal forma que todos los involucrados identifiquen una sola línea de planeación a seguir” (Comité Técnico de Evaluación del Estado de Colima, 2017).

Uno de los problemas que ha enfrentado el programa es el retraso el reparto de los recursos, pues no se respetaron los tiempos establecidos en el Anexo Técnico de Ejecución, por lo que las ministraciones fueron entregadas fuera de tiempo, por lo que una parte importante de la aportación proveniente del Gobierno Federal puede destinarse a gastos operativos del programa.

El programa ubica dos Aspectos Susceptibles de Mejora, los cuales no especifica de que evaluaciones surgieron y se describen en la siguiente tabla.

Cuadro 3.2.2 Aspectos Susceptibles de Mejora y su avance						
Aspectos susceptibles de mejora	Actividades	Responsable	Fecha de Término Avance	Resultados esperados	Productos y/o Evidencias	Observaciones
Recepción de Solicitudes	Firma de convenios de adhesión y el pago oportuno de los apoyos	SAGARPA NACIONAL	31 de diciembre 2018 50%	Pronta resolución de las problemáticas hacia el estado (ejemplo el SURI)	Reportes de Detallados del beneficiario y cartas de pago, emitidos por el SURI.	Se tiene problemas en la ejecución de este sistema, ya que presente muchos errores y no te permite elaborar pagos y en lo sucesivo realizar el cierre del ejercicio.
Ministración de recursos	Emitir las ministraciones de recursos en tiempos acordes a lo establecido en el anexo Técnico de Ejecución.	FEDERACIÓN Y ESTADO DE COLIMA.	30 de septiembre 2017 100%	Oportuna ministración de los recursos	Radicación de los recursos.	Para el ejercicio 2017 se radicó en tiempo y forma de conformidad a lo estipulado en el calendario del Anexo técnico 2017.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Colima.

El primer ASM refiere al proceso de recepción de solicitudes. Además de los aspectos detectados en la evaluación, dentro del apartado de Análisis de procesos establecidos en las ROP, se detecta que el sistema que se usa para la recepción de solicitudes se ve rebasado en el momento de emitir la convocatoria, por lo que se recomienda hacer una mejor planeación en ese sentido, que contemple no solo la revisión del sistema si no que el método bajo el cual se reciban sea acorde a los recursos con los que se dispone.

El segundo aspecto está relacionado con la ministración de recursos, que se respeten los tiempos en los cuales se deben de entregar, este es un tema importante y que debe de ser solventado ya que podría atraer consecuencias legales para la dependencia, además al tratarse de apoyos para sectores primarios la producción podría verse afectada.

3.3. De la generación de información.

La generación de información del programa tiene sus antecedentes en el Sistema de Información del Sector Rural, SISER – Alianza Contigo, establecido en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarias (Alianza Contigo 2003). Que establece:

“En el marco del federalismo, el gobierno federal requiere establecer sistemas de información, para el seguimiento, control y supervisión de los programas que sean confiables y oportunos, y que le den transparencia a la operación, para ello se establece por la SAGARPA, dentro del Sistema de información del Sector Rural SISER, el Sistema de Información de la Alianza para el Campo denominado SISER-Alianza Contigo, como el instrumento único y en línea que opera a través de Internet y Extranet, para la recepción de las solicitudes, el seguimiento, control y supervisión de los programas, suministrando información del ejercicio de los recursos en los aspectos físico-financiero, los procesos de atención, dictaminación y autorización de solicitudes y apoyos que se otorgan por los Comités Técnicos de Distribución de Fondos de los Fideicomisos Estatales” (SAGARPA Alianza para el Campo, 2003).

El Programa de Concurrencia con las Entidades federativas genera información acerca de los beneficiarios, características, su posición en los estratos E2, E3, E4, E5, así como del grado de marginación, tal como se establece en CONAPO y la contribución que realiza para el Sistema Nacional de la Cruzada Contra el Hambre. Con ello contribuye al Fin de la estrategia 4.10 del Plan Nacional de Desarrollo y al Plan de Desarrollo del Gobierno de Colima.

Con esta información contribuye a darle cumplimiento a lo establecido en las Reglas de Operación del Programa de Concurrencia y del Anexo Técnico de Ejecución, en el apéndice V denominado “Cuadro de Metas y Monto 2017,

En las Reglas de Operación del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas se establece que los componentes del programa son tres:

- I.- Infraestructura, Equipamiento y maquinaria;
- II.- Paquetes tecnológicos agrícolas, pecuarios, de pesca y acuícolas;
- III.- Capacidades técnico productivas y organizaciones.

Y que la ejecución de estos tres componentes se encuentran sujetos a el presupuesto autorizado en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año fiscal 2017 y se sumarán a la perspectiva transversal del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Sustentable con el fin de impulsar la productividad en el sector agroalimentario, observando las prioridades que establece el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018.

Sin embargo, la definición precisa del sujeto de atención, al que se enfocan las reglas de operación se definen en tres niveles; Productores dueños de la Unidad de Producción Económica; la Unidad Económica como tal y las personas morales agrupadas en torno a unidades económicas agrícolas pecuarias, acuícolas y de pesca, lo que trae consigo que los montos de apoyo se definan en función de la propuesta que presenten los productores, lo cual tiene una gran variación, que se ubica desde los 35,000 pesos, para un productor agrícola, hasta cerca de medio millón de pesos para un conjunto de unidades de producción ganadera.

Sistema Único de Registro de Información (SURI) proporciona el monto de los recursos pagados, cuyo tope para el programa se encuentra establecido en el Anexo Técnico de Ejecución y que permite monitorear la frecuencia acumulada de los recursos devengados, ya que se ha establecido en el Anexo Técnico de Ejecución que se atenderán las solicitudes hasta agotar el monto presupuestal establecido.

El Sistema permite observar el número de solicitudes autorizadas por el Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Colima (FOFAE), así como el número de solicitudes pagadas, lo que asegura comparar si se pagaron todas las solicitudes autorizadas, así como la oportunidad de pago de los proyectos ingresados y dictaminados positivamente. También se puede observar posibles cuellos de botella en el proceso de atención, como ha sucedido en el registro de solicitudes para el cual se debió implementar una recepción alterna al SURI.

Sin embargo su especificidad en la información y su orientación técnica no le permite recopilar una mayor información sobre las características socioeconómicas de los beneficiarios que puede ser un área de

oportunidad para la institución estatal que puede servir para fines de proyección de acciones en torno a las propuestas que se realizan en Programa de Programa Sectorial de Desarrollo Rural 2016 – 2021, y en donde una de sus metas es “Al 2021, lograr un incremento del 5 por ciento de los niveles de productividad en el Sector Agropecuario y Forestal, que permita elevar su rentabilidad y ampliar la diversificación de los mercados” (Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno de Colima, 2017)

Otra fuente de información detectada es el Soporte de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal al 31 de diciembre del 2017, que contiene cuatro categorías; Recursos pagados, Recursos Devengados, Recursos no Devengados enterados a la TESOFE y Solicitudes con dictamen positivo publicados y sin suficiencia presupuestal para el ejercicio 2017.

Este último rubro de información es de suma importancia, ya que permite contar con una base de datos de proyectos ya dictaminados, susceptibles de ser apoyados que permitan potenciar recursos provenientes de otras fuentes. También demuestra los escasos que son los recursos del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, para darle atención a un universo importante de beneficiarios que ya cuentan con un proyecto identificado, definido y dictaminado que es susceptible de recibir apoyo. Éste resulta ser el argumento principal, para que el Estado implemente su propio Registro Único de Información de Beneficiarios de los Programas Estatales.

Existen herramientas suficientes para generar información en cada una de las etapas del Programa, la mayoría de ellas se centra en el Sistema Único de Registro de Información de los Beneficiarios, que, por carácter federal, presenta algunas dificultades para el acceso de los agentes estatales, sin embargo, como generadores de información deben contar con las salidas relevantes del sistema que les asegure los elementos para orientación en la toma de decisiones propias del programa.

Se han realizado dos ejercicios de recopilación de información denominados Compendio de Indicadores para los años 2014 y 2016 – 2017 respectivamente, que, si bien no son procesos de evaluación, si presentan elemento que permiten inferir áreas de oportunidad y mejora de los procesos que desarrolla el programa.

Una recomendación importante es que la institución cuente con una instancia de planeación y evaluación que permita analizar el proceso que ha desarrollado la actividad de concertación y concurrencia durante los últimos 23 años para que se incorpore a las estrategias que propone el Programa de Desarrollo Rural 2016 – 2021 y al Programa Institucional 2017 – 2021 de la Secretaría de Desarrollo Rural, cuyos objetivos son:

1. Desarrollar proyectos productivos que contribuyan a elevar la productividad y la competitividad para el desarrollo agropecuario, acuícola y pesquero.
2. Mejorar la seguridad alimentaria y contribuir a la reducción de la pobreza de manera sustentable en zonas rurales de alta marginación, así como la capacitación de los productores.
3. Mejorar la infraestructura rural e hidroagícola, en coordinación con otras instancias.
4. Conservar y restaurar los ecosistemas aprovechando los recursos naturales con los que cuenta el Estado.
5. Fortalecer la sanidad e inocuidad a través de la conservación y mejora de los status sanitarios para la competitividad del sector agropecuario, acuícola y pesquero.
6. Posicionar los productos colimenses en los mercados nacionales e internacionales.
7. Crear un organismo para el otorgamiento de créditos y servicios de apoyo a los agroproductores colimenses.

4. Cobertura y focalización

4.1. Análisis de cobertura.

Con base en el Compendio de Indicadores del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas 2016 – 2017, en Colima existen 13,916 Unidades de producción distribuidas en: 11,469 Unidades con Actividades Agrícolas; 3,154 Unidades con actividad pecuaria; y 293 localidades acuícolas pesqueras. Su distribución porcentual para las dos primeras es de la siguiente manera:

Cuadro 4.1.1 Compendio de Indicadores de Actividades Agrícolas y Pecuarias del Programa Concurrencia con las Entidades Federativas 2016-2017.		
Municipio	%	%
	Actividad Agrícola	Actividad Pecuaria
Armería	13.04	4.09
Colima	10.5	21.12
Comala	11.3	14.53
Coquimatlán	10.25	10.07
Cuauhtémoc	11.13	11
Ixtlahuaca	4.21	2.18
Manzanillo	16.29	18.62
Minatitlán	5.77	6.92
Tecomán	12.58	4.64
Villa de Álvarez	4.94	6.82

Fuente: Elaborado por TECSO con base a información del Compendio de Indicadores 2016 -2017.

Es necesario mencionar que la ubicación de las localidades acuícolas se encuentra distribuidas por región y que su distribución es la siguiente;

Cuadro 4.1.2. Localidades Acuícolas en el estado de Colima, 2017.		
Región	No. De Localidades	% de Localidades
Cihuatlán	26	8.9%
Manzanillo	111	37.9%
Armería - Caxitlán	35	12.0%
Tecomán - Cerro de Ortega	77	26.3%
Tecomán - Coahuayana	19	6.4%
Coquimatlán	3	1.0%
Ixtlahuacán - Tecomán	5	1.7%
Colima - Cuauhtémoc	17	5.8%
Total	293	100

Fuente Elaborado por TECSO con base a información del Compendio de Indicadores 2016 -2017.

En el Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable 2015 - 2018, concretamente en su cláusula tercera, se establece “Las PARTES se comprometen a formalizar el Anexo Técnico de Ejecución en cada ejercicio fiscal de acuerdo con la distribución de recursos concurrentes que se establezcan para el estado de Colima en el DPEF Vigente”

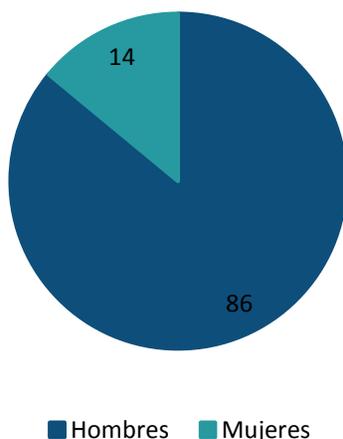
En la cláusula Quinta del mismo documento se establece que:

“Las PARTES convienen que los apoyos se entregarán a los beneficiarios de los programas y componentes señalados en las REGLAS DE OPERACIÓN, de acuerdo con la disponibilidad de los recursos del fondo independientemente de su origen”. (Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable 2015-2018, 2015).

El ejercicio de recursos con base en su disponibilidad ha condicionado desde la operación del Programa La Alianza para el Campo, hasta el Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, la conformación de las poblaciones a atender. Según opinión del personal del programa la población atendida es aquella que ha llegado a la ventanilla a entregar su solicitud y que se refleja en el Anexo 11. “Información de la población atendida”, correspondiente a la Cédula de Evaluación de Consistencia y Resultados 2017.

La información obtenida demuestra que se atendieron 1,483 beneficiarios, de los cuales el 86.45% son hombres y el 13.55% son mujeres. Por rango de edad, el 34.46% tiene más de 65 años; el 61.90% tiene entre 30 y 64 años; 3.51%; el 3.51% tiene entre 18 y 29 años; y un 0.13% tiene entre 13 y 17 años.

Gráfica 4.1.1. Porcentaje de Mujeres y Hombres atendidos

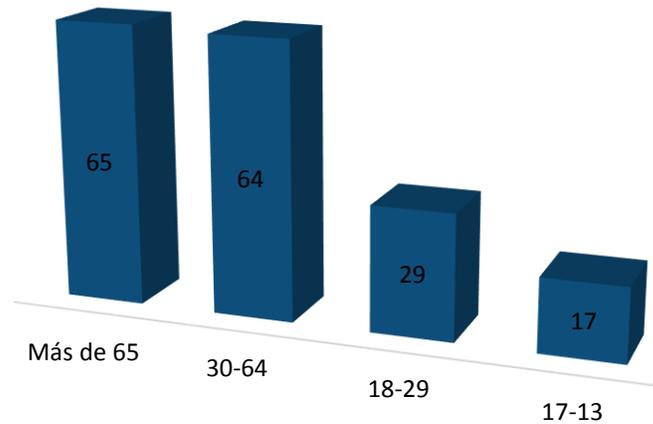


Fuente: Elaborado por TECSO con base a información del Anexo 11.

De acuerdo con el rango de edad, el 96.36% de los beneficiarios tiene experiencia en las actividades Agrícolas, pecuarias, acuícolas y pesqueras, pues su edad se encuentra entre los 30 y más de 65 años, por lo que ofrece seguridad en el desarrollo de los proyectos.

Sin embargo, la población joven que ha sido beneficiada en el ejercicio 2017 y que está en el rango de los 13 a los 17 años es apenas un 3.64%, lo que implica que poca población en ese rango de edad se está incorporando a las actividades agropecuarias y pesqueras, y que es posible que en el corto plazo no exista una generación de recambio en el sector rural del Estado de Colima.

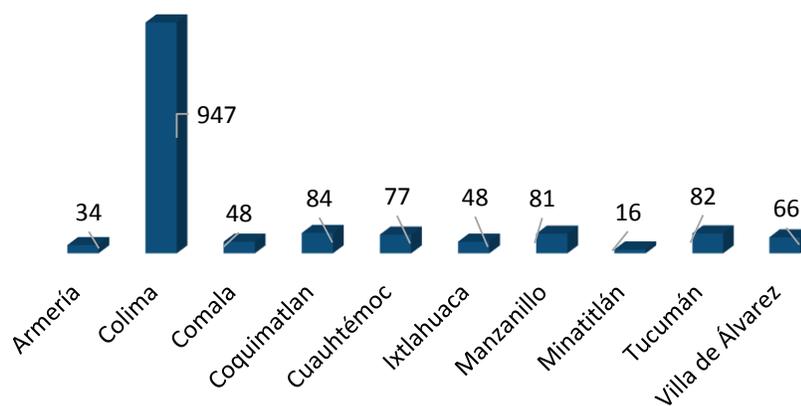
Gráfica 4.1.2. Porcentaje de beneficiarios por rango de edad.



Fuente: Elaborado por TECSO con base a información del Anexo 11.

La distribución de los beneficiarios en el territorio estatal favorece al municipio de Colima, que representa el 63.86% de la población beneficiada, es de resaltar que en el territorio municipal de Colima ha concentrado tres quintas partes de los beneficiarios del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, mientras que el resto, 36.14% se concentra en los 9 municipios del Estado.

Gráfica 4.1.3. Número de beneficiarios por municipio en el estado de Colima, 2017.



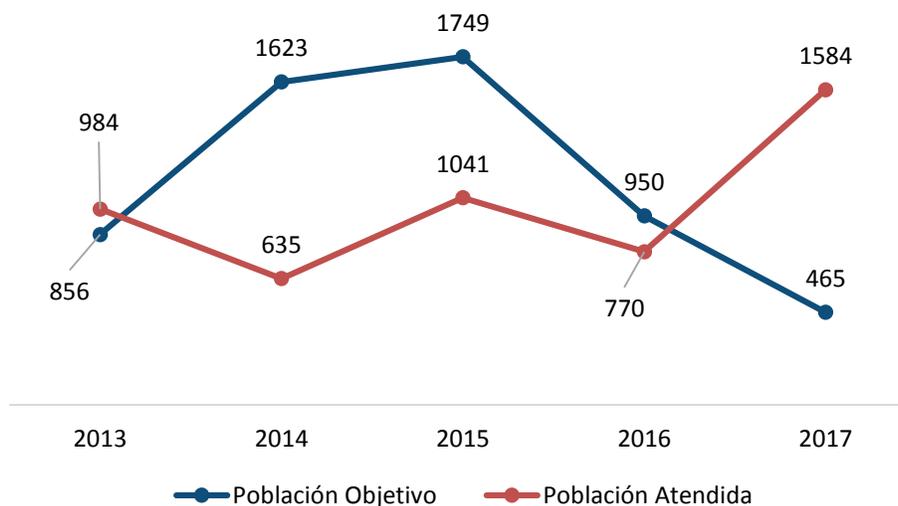
Fuente: Elaborado por TECSO con base a información del Anexo 11.

En el análisis histórico de la cobertura, tomando como base la información del Anexo 10. "Evolución de la Cobertura", se muestra que existe una

tendencia distinta entre la población objetivo, que durante los últimos tres años tiende a una disminución importante del 56.42% con respecto al año anterior, es posible que esta tendencia se encuentre marcada por la disminución de los recursos aportados al programa de concurrencia en ese mismo periodo.

Por otro lado, la población atendida muestra movimiento irregular que no permiten definir la posibilidad de proyectar una posible población atendida en los próximos años. Como se aprecia en el gráfico siguiente, en los últimos tres años cambia la tendencia al pasar de 1,041 beneficiarios para el año 2015, a 770 beneficiarios para el 2016 y dispararse hasta 1,584 beneficiarios en el año de 2017. Además, que la cifra es ligeramente mayor en 101 beneficiarios con relación a los datos obtenidos en el Anexo 11. "Información de la población atendida".

Gráfica 4.1.4. Tendencias de las poblaciones objetivo y atendida del Programa de Apoyo a la inversión en Equipamiento e Infraestructura, Colima 2017.

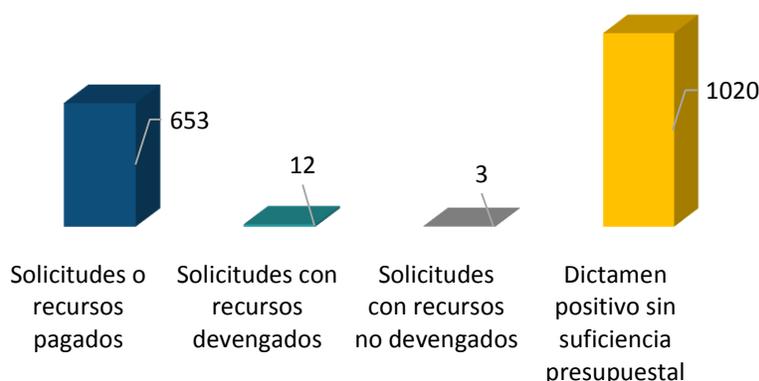


Fuente: Elaborado por TECSO con base a información del Anexo 11.

Otra fuente de información que permite apreciar la cobertura y la focalización es la que se contiene en el Soporte de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal al 31 de diciembre de 2017, y que la clasifica en: Recursos pagados, Devengados, No devengados enterados a la TESOFE.

Incorpora una cuarta clasificación a la que denomina; Con dictamen Positivo Publicados y Sin suficiencia Presupuestal, Ejercicio 2017.

Gráfica 4.1.5. Beneficiarios contenidos en la Cuenta Pública del estado de Colima 2017.



Fuente: Elaborado por TECSO Con base a Información de la Cuenta Pública del estado de Colima, 2017.

Del informe obtenido se aprecia que se atendieron un total de 1,688 solicitudes, que resulta en un número mayor en 104 solicitudes, con respecto al Anexo 10. “Evolución de la cobertura”, y con respecto al Anexo 11. “Información de la población atendida”, tiene una diferencia de 205 solicitudes.

Los 1,020 proyectos que se consideran con dictamen positivo no existen posibilidades de que resulten financiados, pues las Reglas de Operación del Programa, ni el Anexo Técnico de Ejecución tienen contemplada ésta categoría y no se aprecia la existencia de recursos extraordinarios que puedan ser orientados a financiar dichos proyectos. Las Reglas de Operación se emiten cada año, el Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable culmina en el mes de noviembre del 2018, y en ninguno de ellos se aprecia la posibilidad que se traslade el financiamiento de estos proyectos para el año 2019. Sin embargo, su propio “dictamen positivo sin suficiencia presupuestal” apertura una posibilidad de presión para que les sean otorgados los recursos.

Destaca que, del universo de atención para las solicitudes con recursos pagados, el 76.26% se entregó a hombres y el 19.44% fue para las mujeres, por lo que sigue predominando de manera importante la presencia de los

hombres como beneficiarios del programa, y la diferencia porcentual con relación a la información obtenida en el Anexo 11. Información de la población atendida presenta una tendencia similar, no recae en las mujeres la responsabilidad del funcionamiento de las unidades de producción. El restante 4.28% corresponde a personas morales que fueron beneficiadas con el otorgamiento de recursos para su proyecto. El monto más alto en los proyectos financiados es de \$3, 004,750 y ha sido entregado a una persona moral con 885 beneficiarios, La Unión Ganadera Regional de Colima, para que se utilicen en la Rehabilitación de Praderas.

Con los recursos del programa se atendieron y pagaron a 653 proyectos, es decir que son proyectos a los cuales se les entregó el recurso que se encuentra establecido en el Anexo Técnico de Ejecución, por lo que podrá considerarse como la cobertura que más se acerca al ejercicio del programa y se distribuye en los municipios de la siguiente manera:

Cuadro 4.1.3. Proyectos Pagados por municipio en el estado de Colima, 2017.		
Municipios	Proyecto	Distribución %
Armería	49	7.5
Colima	74	11.18
Comala	54	8.27
Coquimatlán	72	11.03
Cauhtémoc	106	16.23
Ixtlahuacán	55	8.42
Manzanillo	112	17.15
Minatitlán	17	2.6
Tecomán	80	12.25
Villa de Álvarez	34	5.21
Total	653	100

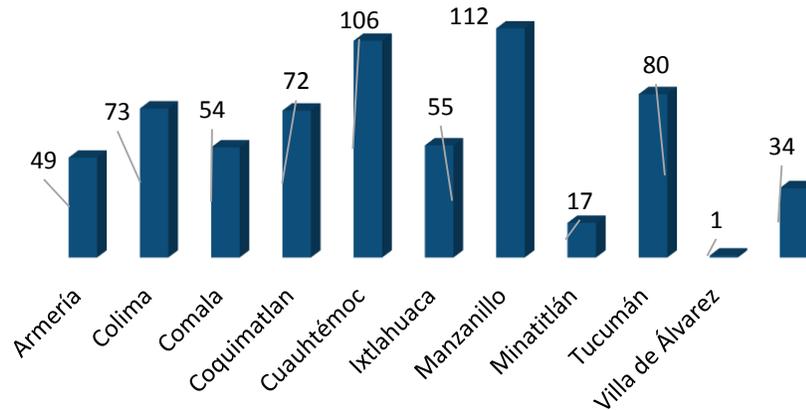
Fuente: Elaborado por TECSO Con base a Información de la Cuenta Pública del estado de Colima, 2017.

Es de llamar la atención la enorme diferencia que se aprecia con respecto a los proyectos existentes en el municipio de Colima, y es probable que ésta diferencia se origine de un registro relacionado con una persona moral en el Anexo 11. "Información de la población atendida".

En cinco municipios: Colima, Coquimatlán Cauhtémoc, Manzanillo y Tecomán se concentra el 67.84% de los proyectos, mientras que el 0.15% se concentra en la localidad de Tinajas, Municipio de Colima, donde se entregó un proyecto de maquinaria y equipo auxiliar agrícola por un monto

de \$49,000 pesos provenientes de la aportación federal y que el listado de la Cuenta Pública aparece clasificado como municipio.

Gráfica 4.1.6. Distribución de los beneficiarios por municipio en el estado de Colima, 2017.



Fuente: Elaborado por TECSO Con base a Información de la Cuenta Pública del estado de Colima, 2017.

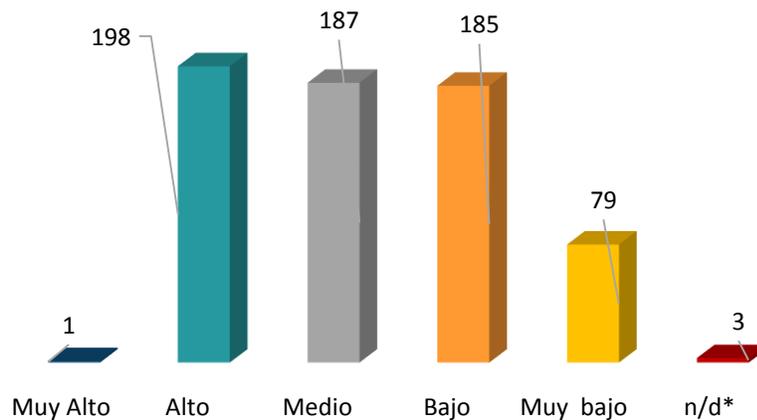
El Anexo Técnico de Ejecución establece que: “La población objetivo del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de las "Reglas De Operación Del Programa De Concurrencia", está compuesta por las unidades de producción agrícola, pecuaria, de pesca y acuícolas, y las de nueva creación en las entidades federativas, preferentemente de los estratos E2, E3, E4 y E5 (Estratos acorde al Diagnóstico, FAO/SAGARPA), cuyas características se describen en el artículo 11, fracción VI de las referidas Reglas”. (Gobierno de Colima SAGARPA, 2017).

Sin embargo, en la base de datos de la Cuenta Pública existen dos proyectos pertenecientes al Estrato E2; uno en el municipio de Colima para una persona física, destinado a rehabilitación acuícola, por un monto de \$100,000.00 y el otro en el municipio de Manzanillo, para una persona moral, la Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera del Túnel, destinado a la rehabilitación de la infraestructura acuícola por un monto de \$72,644.00 para beneficiar a 31 socios. Para el estrato E3, solo se registra una persona moral del municipio de Manzanillo, Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera C.T.M. Manzanillo, destinado a Artes de Pesca, por un monto de \$16,063.00, para beneficiar a 14 pescadores.

El resto de la base de datos, es decir 650 proyectos financiados no cuenta con alguna referencia que indique a que estratos fueron destinados los recursos, conforme a lo que establece el Anexo Técnico de Ejecución para atender a la población objetivo.

Con relación a la atención por grado de marginación el universo total muestra que el 30.32% se ubica en el grado de marginación alto; el 28.64% en el grado de marginación medio; 28.33% en el grado de marginación bajo; el 12.10% en el grado de marginación muy bajo; el 0.15% en el grado de marginación muy alto y el 0.46% no cuenta con algún dato que otorgue referencia a ésta clasificación.

Gráfica 4.1.7. Grado de Marginación de los beneficiarios en el estado de Colima, 2017.



Fuente: Elaborado por TECSO Con base a Información de la Cuenta Pública del estado de Colima, 2017.

El Artículo 6. De las Reglas de Operación del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, establece que se atenderán prioritariamente a aquellas localidades de media, alta y muy alta marginación conforme a la clasificación de CONAPO. La distribución de beneficiarios por grado de marginación, para el Estado de Colima ubica al 60% de la población atendida en los grados que marcan las Reglas de Operación.

El Sistema Nacional de la Cruzada Contra el Hambre ha determinado que, por sus características, se atenderán dos municipios en el Estado de Colima; Tecomán y Manzanillo. En estos dos municipios se concentra el 29.40% de los beneficiarios.

Por grado de marginación, ambos municipios concentran el 40.40% de los beneficiarios con grado de marginación alto y el 34.75% con grado de marginación medio, por lo que se puede considerar que se está cumpliendo con lo establecido en las Reglas de Operación del programa relacionado con el Sistema Nacional de la Cruzada Contra el Hambre.

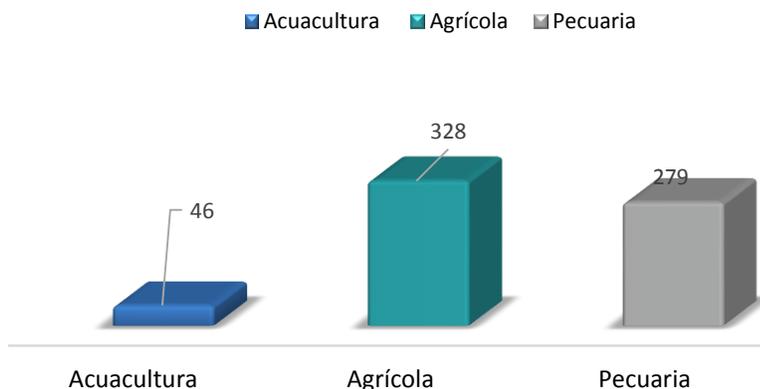
La distribución por municipio de los proyectos pagados se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro. 4.1.4. Distribución de beneficiarios por grado de marginación por municipio							
Municipios	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	N/D	Total
Armería		21	28				49
Colima		18	30	13	12		73
Comala		16	17	6	14	1	54
Coquimatlán		3	34	35			72
Cauhtémoc		2	1	90	13		106
Ixtlahuacán		28	8	19			55
Manzanillo		39	29	18	26		112
Minatitlán		11	3	1	2		17
Tecomán	1	41	36			2	80
Villa de Álvarez		19		3	12		34
Tinajas			1				1
Total	1	198	187	185	79	3	653

Fuente: Elaboración TECSO con datos de la Cuenta Pública 2017.

En la distribución de recursos que muestra la Cuenta Pública 2017, todos los recursos se destinaron al componente I. Infraestructura y con ellos se atendieron a 328 Unidades de Producción Agrícola, 279 Unidades de Producción Pecuaria y 46 Unidades de Producción de Acuacultura.

Gráfica 4.1.8. Unidades de Producción atendidas



Fuente: Elaborado por TECSO con datos de la Cuenta Pública 2017

Un elemento importante que destaca en el universo de atención es que: las reglas de operación establecen en su artículo 1 que existen tres componentes: I. Infraestructura, Equipamiento y Maquinaria. II. Paquetes Tecnológicos Agrícolas, Pecuarios, de Pesca y Acuícolas. III. Capacidades Técnico – Productivas y Organizacionales. Sin embargo, todos los recursos fueron canalizados al componente I Infraestructura, Equipamiento y Maquinaria.

Se puede concluir este apartado afirmando que la ejecución del programa está cumpliendo con los elementos establecidos en las reglas de operación y en lo pactado en el Anexo Técnico de Ejecución. Sin embargo, es importante que exista compatibilidad en la sistematización de información de forma que las fuentes puedan tener los mismos datos que les permita sustentar las decisiones que se tomarán con respecto al programa.

5. Operación

5.1. Análisis de los procesos establecidos en las ROP o normatividad aplicable.

Las Reglas de operación del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas tienen su origen en el **Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Sustentable 2014 -2018**, que establece los objetivos, estrategias y líneas de acción que regirán el desempeño de las actividades de las Dependencias Federales en la elaboración y ejecución, en el marco de sus respectivos Programas Sectoriales.

El Programa Especial de Concurrencia plantea como **estrategia integral**, Fomentar el desarrollo de un sector rural justo, productivo, competitivo, rentable y sustentable, con una visión estratégica que construya el nuevo rostro del sector rural, para lograr un desarrollo integral y sustentable de la comunidad rural que garantice la vida y el bienestar de sus habitantes.

Para lograrlo, articula la concurrencia de acciones y recursos de 17 ramos administrativos del Gobierno de la República con competencia en el desarrollo rural; la eficacia para focalizar las prioridades, programas y recursos, provocar sinergias y potenciar los impactos en la comunidad rural.

Para lograrlo, la SAGARPA se propuso una política que fomentara el desarrollo productivo, focalizada en las áreas de mayor pobreza, carencia de recursos y escaso desarrollo de capacidades productivas, aprovechando las habilidades de los productores y facilitando las condiciones de acceso al financiamiento. (Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, 2014)

El Programa Institucional 2017 – 2021 de la Secretaría de Desarrollo Rural, desarrolla la estrategia de impulsar proyectos productivos agropecuarios, acuícolas y pesqueros que generen mayor impacto al sector rural del Estado. Para ello, desarrolla la siguiente línea política:

1.1. Incrementar la competitividad y productividad del campo colimense mediante su tecnificación, mayor financiamiento y protección social de los trabajadores. Y para ello recurre al Programa

de Concurrencia con las Entidades Federativas. (Programa Institucional 2017 - 2021 Secretaría de Desarrollo Rural, 2017)

La Ley de Desarrollo Sustentable del Estado de Colima, en su artículo 19 indica que: en los programas concurrentes con el Gobierno Federal serán las vertientes que el Gobierno del Estado fije los compromisos y responsabilidades ante los particulares y los diferentes órdenes de Gobierno, los cuales se atenderán de acuerdo con los recursos presupuestales del Estado y en su caso de la Federación.

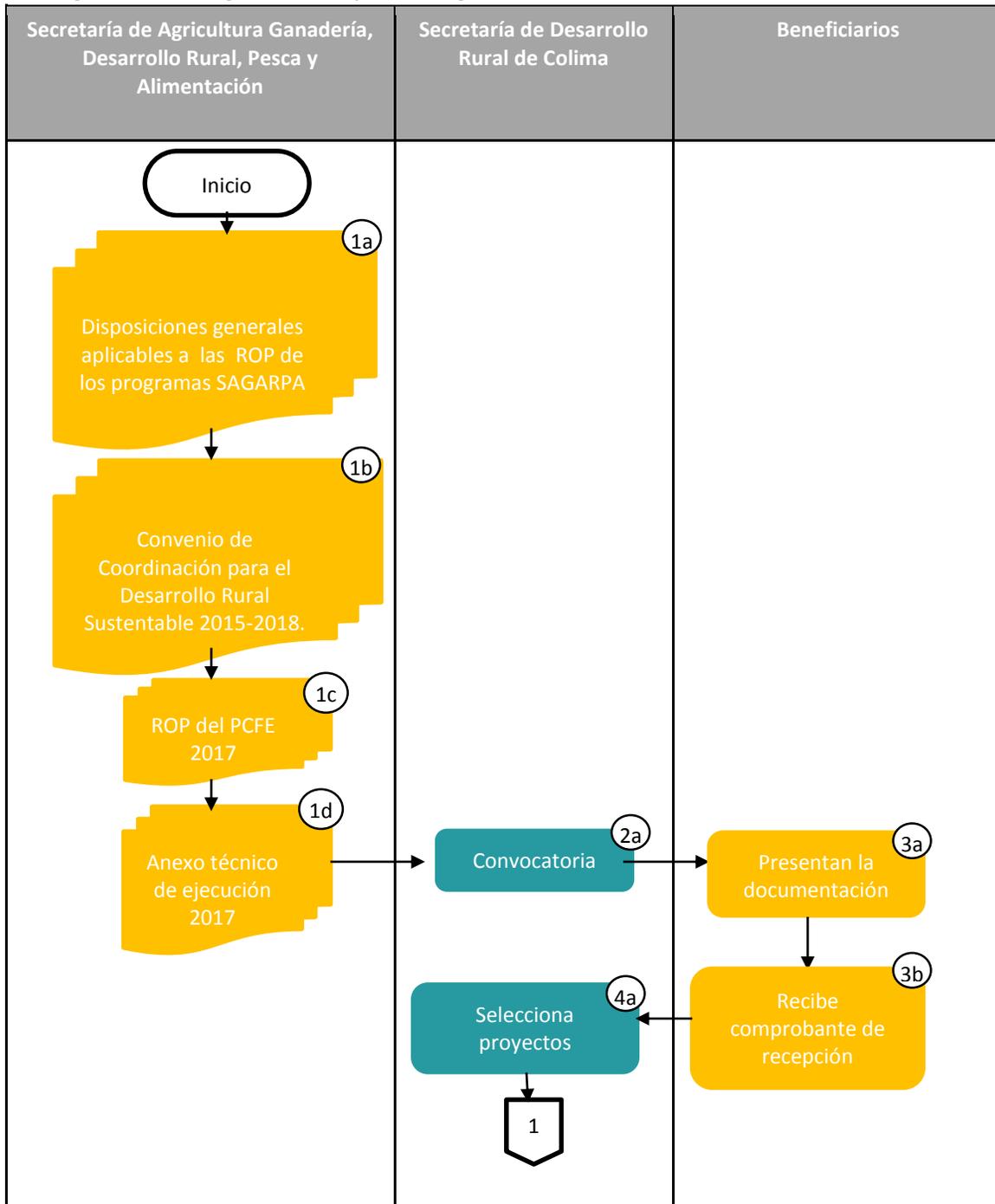
El Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable 2015 – 2018, establece en el apartado V de los antecedentes que: Los recursos concurrentes a convenir en el ejercicio de los programas federales con las Entidades Federativas son establecidos cada ejercicio fiscal en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para instrumentar el Convenio de Coordinación las partes se comprometen a formalizar el Anexo Técnico de Ejecución en cada ejercicio fiscal, de acuerdo con la distribución de recursos concurrentes que se establezcan para el Estado de Colima en el “DPEF” vigente para el ejercicio fiscal respectivo. Así mismo se comprometen a aplicar la mecánica operativa descrita en el Anexo Técnico de Ejecución correspondiente y en las reglas de operación aplicables al año fiscal de que se trate.

También menciona que las aportaciones de la SAGARPA y el Gobierno del Estado al programa y sus componentes, se efectúa al Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Colima (FOFAE), y en el cual el Gobierno del Estado tiene carácter de Fideicomitente.

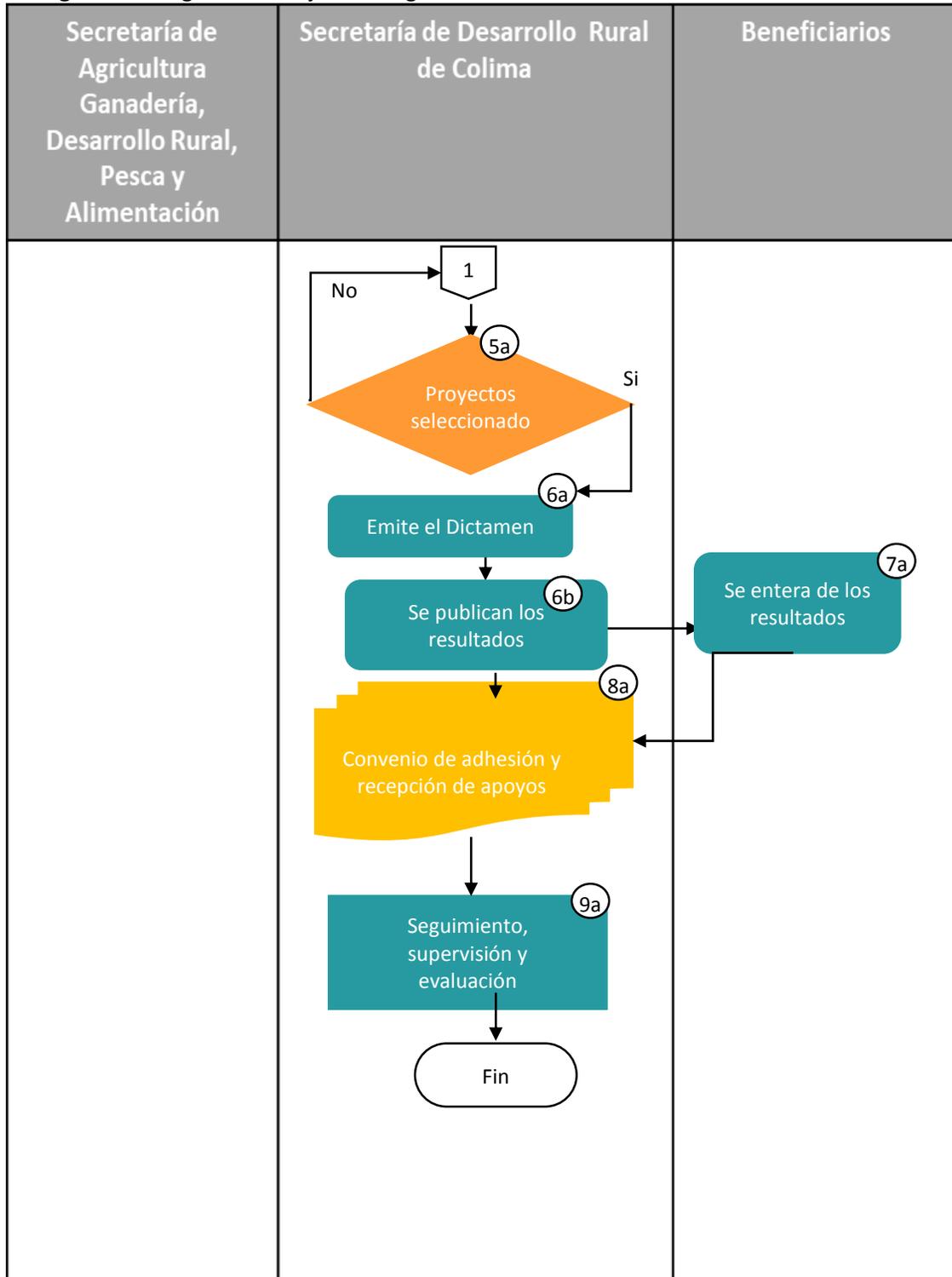
En el siguiente diagrama se muestra cual es el proceso general de este programa:

Figura 5.1.1. Diagrama de flujo del Programa de Concurrencia con las entidades Federativas



Fuente: Elaborado por TECSO con base en las Reglas de Operación del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas 2017

Figura 4.1 Diagrama de flujo del Programa de Concurrencia con las entidades Federativas



Fuente: Elaborado por TECSO con base en las Reglas de Operación del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas 2017.

El Convenio contempla la instalación de ventanillas de recepción en el Estado con el fin de orientar a la población objetivo en la presentación y recepción de las solicitudes de apoyo. Estas ventanillas cuentan con un Sistema de Registro de Información para incorporar a las a las personas físicas y morales beneficiarios y usuarios de los programas y servicios de la SAGARPA y que se instala en la Secretaría de Desarrollo Rural y en los 10 municipios del Estado.

También constituyen una unidad técnica estatal como un organismo auxiliar del FOAFE y que se integra de manera paritaria por funcionarios de la SAGARPA y del Gobierno del Estado para alienar, calificar y emitir el dictamen técnico de los proyectos presentados y registrados conforme a lo que establecen las reglas de operación.

El acuerdo por el que se dan a conocer las Disposiciones Generales aplicables a las Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA para el ejercicio 2017, establece las disposiciones generales aplicables a las reglas de operación, entre otros, para el Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, con los Componentes:

- A) Infraestructura, Equipamiento y Maquinaria;
- B) Paquetes Tecnológicos Agrícolas, Pecuarios, de Pesca y Acuícolas; y
- C) Capacidades Técnico – Productivas y Organizacionales.

El mismo documento define los conceptos aplicables a las reglas de operación, de cual tomamos los más relevantes para el presente documento;

- ▶ Beneficiario.- Persona física o moral o grupo de personas que recibe el subsidio, apoyo o incentivos previstos en las Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA.
- ▶ Incentivo.- Son los subsidio asignados mediante recursos federales previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación que, a través de la Secretaría, se otorga a los diferentes sectores del ramo.
- ▶ Padrón de Solicitantes y Beneficiarios de la SAGARPA.- Registro que contiene los datos de la identificación de las personas físicas y morales que solicitan y, de ser el caso, resultan beneficiadas con alguno de los incentivos previstos en los diferentes programas a cargo de la SAGARPA.

- ▶ Predictamen.- Acción que consiste en la revisión y evaluación de los expedientes, o en su caso, listado de solicitudes de apoyo de los componentes a cargo de las Unidades Responsables que deben estar registradas en el SURI, de acuerdo a lo establecido en el instrumento jurídico correspondiente.
- ▶ Reglas de operación.- Conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar los Programas y Componentes de la SAGARPA, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.
- ▶ Solicitante.- Persona física, moral o grupo de personas que presenta una solicitud de apoyo en las ventanillas receptoras conforme al marco normativo.
- ▶ SURI.- Sistema Único de Registro de Información de personas físicas y morales beneficiarias y usuarias de los Programas de la SAGARPA, operado por las Instancias Ejecutoras y administrado tecnológicamente por la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de la Secretaría.

Dicho documento establece que la Unidad Responsable de la operación y ejecución de los componentes que integran los programas, tiene entre otras obligaciones publicar en la página electrónica de la SAGARPA, las Reglas de Operación del o los componentes a su cargo, de acuerdo a lo establecido en los Acuerdos por los que se dan a conocer las Reglas de Operación de los Programas de SAGARPA, para el ejercicio 2017; y el aviso de apertura de ventanillas con la antelación suficiente al inicio de operaciones.

Las **Reglas de Operación** del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas para el ejercicio 2017, se definen como el conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar los Programas y Componentes de la SAGARPA con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

El programa de Concurrencia con las Entidades Federativas pretende contribuir a incrementar la productividad del sector agroalimentario incrementando la productividad de las unidades de producción primaria en las entidades federativas, y confirma lo que está establecido en las Disposiciones Generales, que se integra por los siguientes componentes;

- ▶ Infraestructura, Equipamiento y Maquinaria.

- ▶ Paquetes Tecnológicos Agrícolas, Pecuarios, de Pesca y Acuícolas.
- ▶ Capacidades Técnico Productivas y Organizacionales.

Las Reglas de Operación, también confirman que; el programa está orientado a contribuir en el aumento a la productividad del sector agroalimentario incrementando la productividad de las unidades de producción primaria en las entidades federativas.

Definen el **Anexo Técnico de Ejecución** como el instrumento jurídico que se formaliza derivado del Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable suscrito entre el Gobierno del Estado y la SAGARPA, y en él se establecen las atribuciones, responsabilidades, los recursos convenidos del programa, las metas y los montos para el ejercicio fiscal correspondiente.

Reconoce al **Fideicomiso de Fomento Agropecuario del Estado (FOAFE)** como el encargado de la administración de los recursos convenidos entre SAGARPA y el Gobierno del Estado y que está conformado con las características que establece el artículo 37 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017.

Establece la existencia de un **Comité de Evaluación**, que es auxiliar del Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Colima (FOFAE), que además se encuentra integrado de forma paritaria entre funcionarios de la Delegación Federal SAGARPA y la Secretaría de Gobierno del Estado.

La institución realiza el dictamen del proyecto utilizando los siguientes criterios: Incremento de la producción; valor agregado a la producción; mayor número de empleos directos; mayor número de beneficiarios directos; índice de marginación; Pertenencia a los estratos E2, E3, E4 y E5. Se autoriza el apoyo a las solicitudes con mayor puntaje sin rebasar la disponibilidad presupuestal.

Las Reglas de Operación establecen los conceptos a los que debe aplicarse el incentivo, de forma tal que se especifica el destino de los recursos, lo que evitaría un uso discrecional de los mismos, también define al beneficiario, si son personas físicas o están agrupadas, si son de bajos recursos y sobre todo que agreguen valor a su producción.

Los montos están definidos en porcentajes y presentan un límite monetario de los recursos a los que se puede tener acceso:

Los conceptos de apoyo son los siguientes:

Para el componente Infraestructura, Equipamiento y Maquinaria se distribuyen de acuerdo con el siguiente cuadro.

Cuadro 5.1.1. Conceptos de apoyo para el componente Infraestructura, equipamiento y maquinaria	
Concepto de Incentivo	Montos Máximos
I. Proyectos estratégicos estatales en los subsectores agrícola, pecuario, de pesca y acuícola para personas físicas y preferentemente para productores organizados en figuras legales con al menos 5 participantes beneficiarios directos, (sean personas físicas, morales y/o se conformen de manera legal de unos o ambos) dedicados a las actividades primarias (agrícolas, pecuarias, de pesca y acuícolas) y/o que agreguen valor a estas actividades.	Hasta el 50% del costo sin rebasar \$10, 000,000.00 (Diez millones de pesos) por proyecto. IVA excluido.
II. Proyectos productivos en los subsectores agrícola, pecuario, de pesca y acuícola, preferentemente para productores de bajos ingresos, sin límite de beneficiarios directos (sean personas físicas, morales o se conformen de manera legal de unos o ambos) dedicados a las actividades primarias (agrícolas, pecuarias, de pesca y acuícolas) y/o que agreguen valor a estas actividades., En este caso la aportación del beneficiario podrá ser con recursos económicos propios o se les podrá reconocer, activos preexistentes, mano de obra y materiales que el proyecto justifique, ubicado preferentemente en zonas y localidades de alta y muy alta marginación.	Hasta el 80% del costo y sin rebasar \$250,000.00 (Doscientos cincuenta mil pesos) por proyecto IVA excluido.
III. Elaboración de proyectos ejecutivos en los subsectores agrícola, pecuario, de pesca y acuícola.	Hasta el 50% del costo y sin rebasar hasta \$30,000.00 (Treinta mil pesos) por proyecto; con un máximo de hasta 5 proyectos por prestador del servicio. IVA excluido.
Fuente: Reglas de Operación FOFAE, 2017	

Para el componente Paquetes Tecnológicos Agrícolas, Pecuarios, de Pesca y Acuícolas son:

Cuadro 5.1.2. Conceptos de apoyo para el componente Paquetes Tecnológicos Agrícolas, Pecuarios, de pesca y Acuícolas	
Concepto de Incentivo	Montos Máximos
I. Paquetes Tecnológicos Agrícolas para cultivos cíclicos y perenes.	Hasta \$1500.00 (Mil quinientos pesos) por hectárea sin rebasar hasta 20 Hectáreas por proyecto y unidad de producción con el IVA excluido
II. Paquetes Tecnológicos Pecuarios para bovinos y para especies menores con sus equivalencias.	Hasta \$1500.00 (mil quinientos pesos) por unidad animal en bovinos sin rebasar hasta 20 unidades animal por proyecto y unidad de producción, con el IVA excluido.
III. Paquetes Tecnológicos de Pesca y Acuicultura.	Hasta \$30,000.00 (treinta mil pesos) por proyecto y unida de producción con el IVA excluido.

Fuente: Reglas de Operación FOFAE, 2017

Los requisitos para el acceso al recurso de los componentes Infraestructura, Equipamiento y Maquinaria, así como los Paquetes Tecnológicos Agrícolas, Pecuarios, de Pesca y Acuícolas definen con mucha claridad los elementos que deben presentar los solicitantes, para que puedan se registrados, cotejados en el SURI y a partir de ello integrar su expediente respectivo.

Para realizar la selección de los expedientes que serán sujetos de apoyo las Reglas de Operación prevén cuatro criterios técnicos básicos y dos criterios de impacto social que deberán ser ponderados por el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable y el Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Colima (FOFAE). Estos criterios son:

- ▶ Incremento de la producción.
- ▶ Valor Agregado de la producción.
- ▶ Mayor número de empleos directos.
- ▶ Mayor número de beneficiarios directos.
- ▶ Grado de Marginación según el índice de CONAPO.
- ▶ Estratos E2, E3, E4 y E5 Acorde al Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero.

Si bien la responsabilidad de la operación recae en la Delegación Federal de SAGARPA y en la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado, y el Consejo Estatal de desarrollo sustentable juega un papel fundamental en la definición y ponderación de los criterios para la selección de los expedientes, es el Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Colima (FOFAE), el responsable del proceso operativo, desde la apertura de la convocatoria hasta el finiquito de los recursos por parte de los beneficiarios, y debe realizar todo el proceso con base en el siguiente

Diagrama de Flujo del Programa de Concurrencia con las Entidades federativas, Componentes Infraestructura, Equipamiento y Maquinaria, y Paquetes Tecnológicos Agrícolas, Pecuarios, de Pesca y Acuícolas.

No obstante que las reglas de operación son claras en términos de que la ejecución del programase tendría que hacer de manera coordinada, la institución estatal ha presentado dificultades en el acceso a los registros de los beneficiarios y a la asignación de los recursos de los proyectos, derivado de que estos se realizan de manera centralizada por la parte federal y la intervención estatal se orienta de manera prioritaria en la promoción y la recepción de los expediente y en la participación en la ponderación de los criterios para la asignación de los recursos, por lo que es importante que se busquen las formas idóneas de una intervención de mayor proactividad en la ejecución del programa.

5.2. Mejora y simplificación regulatoria.

En el presente apartado se analiza cuáles son los cambios relevantes que permiten agilizar los procesos en la ejecución del programa desde la perspectiva de la Secretaría de Desarrollo Rural, de forma que se puedan lograr mejoras en la atención a los beneficiarios.

Los procedimientos para hacer llegar los incentivos a los productores se han desarrollado durante los últimos 23 años mediante los distintos programas y cuya principal función ha sido, de manera amplia, incrementar la producción y la productividad de la Unidad de Producción, para mejorar las condiciones de los productores y sus familias.

Otra de las características de estos programas se encuentra en los procesos de descentralización administrativa, desde el control central al inicio de la Alianza para el Campo luego el traslado de responsabilidades, para el trato y los acuerdos de ejecución con el gobierno del Estado a cargo de la Delegación Federal y, finalmente los acuerdos de concurrencia y corresponsabilidad que actualmente se desarrollan.

Dentro de los procesos de mejora y simplificación regulatoria se encuentra la determinación del universo de atención a partir de tres conceptos clave: la población potencial, que es incluyente y abarca a todas las Unidades de Producción; Población objetivo, que destaca las características específicas de los posibles beneficiados; y población atendida, que identifica plenamente a los beneficiarios y les otorga estímulos para que mejoren las condiciones de producción y productividad de las unidades productivas.

Éste proceso de identificación de los beneficiarios es regulado por los criterios de atención que se encuentran ubicados en la pertenencia a los estratos E2, E3, E4 y E5 y por ubicarse en los municipios de atención de la Cruzada Contra el Hambre.

Con estos elementos, las poblaciones de atención y enfoque a determinadas características de desarrollo y sostenibilidad de las Unidades de Producción, se construyen los criterios de selección que utiliza el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable y el FOFAE, para seleccionar a los beneficiarios lo cual debería permitir asegurar el enfoque del programa.

Estas precisiones que se desarrollan en las reglas de operación y en el Anexo Técnico de Ejecución mejorarían la focalización del programa, con base en

una mejor selección de los productores que tiene contacto con el mercado destino de sus producción y ofreciendo a la oportunidad a otros programas e instituciones, para que atiendan los dos extremos de la clasificación por estratos; el E1, que es un estrato familiar de subsistencia sin vinculación al mercado y con bajos ingresos y autoconsumo, por un lado y, en otro extremo, el estrato E6, que es un estrato de empresarial dinámico con ingresos superiores a \$11,700,000.00.

Este enfoque supone una mejora regulatoria en los procesos de atención que privilegia a una población al ubicarla en condiciones de mejor oportunidad de desarrollo y acceso a los mercados.

Sin embargo, la institución está enfrentando problemas de organización y gestión del programa porque los procesos de planeación y definición de los universos de atención están condicionados por la disposición de recursos provenientes de los decretos de egresos, tanto del Gobierno del Estado y de la Federación, lo que genera incertidumbre en la planeación estatal y provoca indefinición en la recolección de información y el manejo de los sistemas de recopilación de los proyectos, como sucedió en el periodo 2016 en donde se admitieron las solicitudes y posteriormente fueron incorporadas al SURI.

Otra dificultad es la fluidez de la información entre instituciones concurrentes, lo que dificulta obtener datos que se encuentran en el SURI, y que ha llevado a la propuesta de que la institución genere su propio sistema de captura de información, con lo que se genera un doble procesos de captura de información.

5.3. Eficiencia y economía operativa del programa.

El presente apartado se propone analizar las condiciones que tiene la institución para desarrollar las actividades que le corresponden en la operación del programa. De conformidad con lo establecido en el artículo 21 del "ACUERDO DE DISPOSICIONES GENERALES", del total de los recursos convenidos, tanto federal como estatal, se destinará hasta el 5% Para cubrir los gastos de operación.

En el Programa de Concurrencia con las Entidades federativas, para el caso del Gobierno del Estado de Colima, tiene asignado un monto de \$22,200,000 a cargo de la SAGARPA que corresponde al 80% de la aportación Federal y está condicionado a la suficiencia presupuestaria establecida en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017.

Por su parte, el Gobierno del Estado de Colima aporta un monto de \$18,050,000 que corresponde al 20% de la aportación estatal y condicionado a la suficiencia presupuestaria establecida en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Colima para el Ejercicio Fiscal 2017.

Con base en el Anexo Técnico de Ejecución, los recursos deberán ser depositados para en el FOFAE y servirán para la correcta ejecución del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, de acuerdo con los siguientes apéndices; Cuadro de Metas y Montos 2017 y Cruzada Nacional Contra el Hambre, la población objetivo está compuesta por las unidades de producción agrícola, pecuaria, de pesca y acuícola y las de nueva creación, preferentemente de los estratos E2, E3, E4 y E5, tal como lo establecen las Reglas de Operación del Programa de Concurrencia (Gobierno de Colima SAGARPA, 2017).

En el Decreto 218 Presupuesto de Egresos del Estado de Colima, específicamente en el artículo 51 del mismo se establece que los programas de Concurrencia con SAGARPA y CONAGUA incluidos en la partida 43102, prevén un importe de \$35,812.500, de los cuales \$18,750,000.00 serán destinados al Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, y que son considerados con la clasificación 43,102, como Subsidios y Subvenciones. (Gobierno de Colima, 2017)

En el Apéndice I, Recursos Convenidos Federación Estado, se establece que los recursos aportados serán destinados, dentro del Programa de

Concurrencia con las Entidades Federativas, al componente Infraestructura, Equipamiento, Maquinaria y Material Biológico, por un monto de 40 millones doscientos cincuenta mil pesos.

Cuadro. 5.3.1. Total de recursos convenidos de la SAGARPA y del estado de Colima del año fiscal 2017.

Programas y Componentes	Aportaciones provenientes de la SAGARPA	Aportaciones provenientes del Gobierno del Estado de Colima	Aportaciones por tipo de Programa y Componente
Infraestructura, Equipamiento, Maquinaria y Material Biológico	\$ 22,200,000.00	\$ 18,050,000.00	\$ 40,250,000.00
Paquetes Tecnológicos Agrícolas, Pecuarios, de Pesca y Acuícolas	-	-	-
Capacidades Técnico-Productivas y Organizacionales	-	-	-
Subtotal del Programa de Concurrencia con las entidades federativas	\$22,200,000.00	\$18,050,000.00	\$40,250,000.00
Extensionismo, Desarrollo de Capacidades y Asociatividad Productiva	\$5,200,000.00	\$ 1,300,000.00	\$6,500,000.00
Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable del Suelo y Agua (Ejecución Nacional)	\$ 4,000,000.00	\$ 1,000,000.00	\$ 5,000,000.00
Proyecto de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales	\$ 15,800,000.00	-	\$ 15,800,000.00
Subtotal del Programa de Apoyos a Pequeños Productores	\$25,000,000.00	\$ 2,300,000.00	\$ 27,300,000.00
Total de Aportaciones	\$ 47,200,000.00	\$20,350,000.00	\$67,550,000.00

Fuente: Elaborado TECSO con base a Información del Anexo Técnico de Ejecución para el Ejercicio Presupuestal 2017 del estado de Colima.

A los otros dos componentes de este programa: Paquetes Tecnológicos Agrícolas, Pecuarios, de Pesca y Acuícolas y Capacidades Técnico-Productivas y organizacionales, no se les asignaron recursos, por lo que solo un componente ha tenido suficiencia presupuestal durante el año 2017.

Ambas partes, el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Colima, acordaron que la aportación se realizara durante el mes de marzo y en una sola exhibición, de conformidad con lo que establece la fracción IV del artículo 7 y los incisos a), b) y c) de la fracción VII del artículo 37 del DPEF.

Como se puede apreciar, del total de recursos convenidos, un monto de \$805,000.00 es destinado por parte de la instancia ejecutora, es decir el Gobierno del Estado, para los gastos de operación, seguimiento y supervisión del programa. Estos recursos provenientes de la aportación estatal se ubican en el Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Colima (FOFAE), por lo que su aplicación debe contar con un acuerdo del propio fideicomiso.

La institución explica en el apartado 12.1 de la Cédula de Evaluación de Consistencia y Resultados que: “Para la ejecución y operación de los recursos correspondientes a gastos de operación se considera dentro del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, del total de recursos a convenir para el Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, corresponderá el 80% a aportación de recursos federales y el 20% a aportación de recursos estatales, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, distribuidos para su ejercicio conforme lo establece las reglas de operación de acuerdo a la siguiente distribución:

Gasto total del Programa hasta el 4.7%, 2% Delegación (SAGARPA) Operación, Seguimiento, y Supervisión, 2 % Instancia Ejecutora Operación y Seguimiento y 0.7% Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Colima (FOFAE), Evaluación Externa.

Se cuenta con un Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad Gubernamental (SAACG.NET), para el registro del ejercicio de los recursos de gastos de operación del Programa en Concurrencia con las Entidades Federativas”.

No obstante, que al compararlo con los resultados de la Cuenta Pública 2017, resulta evidente que se privilegió la atención a los beneficiarios, lo que

hace suponer que los gastos de operación recayeron en la estructura del programa.

La institución ha proporcionado el anexo 13 Gastos Desglosados del Programa, con información contenida en tres partidas, que rebasan por mucho lo establecido en el Anexo Técnico de Ejecución:

Cuadro. 5.3.2. Total de recursos convenidos de la SAGARPA y del estado de Colima del año fiscal 2016.			
Programas y Componentes	Aportaciones provenientes de la SAGARPA	Aportaciones provenientes del Gobierno del Estado de Colima	Aportaciones por tipo de Programa y Componente
Concurrencia en Materia Agrícola	\$19,971,880.00	\$4,992,970.00	\$24,964,850.00
Concurrencia en Materia Pecuaria	\$13,314,586.00	\$3,328,647.00	\$16,643,233.00
Concurrencia en Materia Pesquera	\$3,013,534.00	\$753,383.00	\$3,766,917.00
Total de Aportaciones	\$36,300,000.00	\$9,075,000.00	\$45,375,000.00
Fuente: Elaborado TECSO con base a Información del Anexo Técnico de Ejecución para el Ejercicio Presupuestal 2016 del estado de Colima.			

Destaca que, en el cuadro de gastos por partida, en el capítulo 4,000: Transferencias, asignaciones, subsidios, y otras ayudas, existe la partida 4,600 Transferencias a Fideicomisos, mandatos y otros análogos, que no presenta una cantidad, lo que refuerza el supuesto que la operación del programa, en lo que respecta a la intervención del Gobierno Estatal, recae en los gastos normales de la Secretaría de Desarrollo Rural.

Cuadro 5.3.3. Gastos desglosados del Programa	
Capítulo por gasto	Total
2000: Materiales y suministros	\$226.129,12
3000: Servicios Generales	\$1.726.232,64
5000: Bienes muebles e inmuebles	\$189.388,24
Total	\$2.141.750,00
Fuente: Elaboración TECSO con datos del Anexo 13	

Podemos concluir que la operación del programa por parte de la Secretaría de Desarrollo Rural recae en la estructura y sus recursos propios, sobre todo la parte de difusión, operativa y recepción de solicitudes; sin embargo es necesario una mayor injerencia en la definición del universo de atención y la orientación de los recursos destinados a los estratos de atención.

5.4. Sistematización de la información.

El Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Accesos a la Información Pública y Protección de datos personales, por el que se aprueban los Lineamientos para la Organización y Conservación de los Archivos establece en su artículo 4, fracción XLIV, que “La sistematización es el proceso mediante el cual se organizan de forma controlada, los procedimientos de la gestión documental en el Sistema Institucional de Archivos” (Federación, 2016).

El programa desde sus inicios ha contado con información de forma controlada y sistematizada a través de sus sistemas de información. El primero fue el **sistema de información creado por la Alianza para el Campo** en el año 2003, y en donde se pretende incorporar un sistema de control y seguimiento de la Alianza, a nivel estatal mediante el Sistema de Información del Sector Rural que fue diseñado y puesto a disposición de cada una de las entidades federativas para la recepción, trámite y atención a las solicitudes y que además cuenta con una Coordinación de Control e Información que es la instancia de coordinación auxiliar del Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de Fondos y está integrada por un titular del Gobierno del Estado y un titular de la Delegación Estatal de la SAGARPA. (SAGARPA Alianza para el Campo, 2003).

Para el año 2006 se crea el **Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales** como una herramienta de información y análisis de cobertura nacional, que integra de norma estructurada y sistematizada la información objetiva y fehaciente respectos de los programas a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de sus objetivos, metas, indicadores, unidades responsables, prioridades y beneficiarios de los mismos. (Secretaría de la Función Pública, 2006)

Éste sistema se encuentra a cargo de la Secretaría de la Función Pública, y busca abatir la multiplicidad de listados o padrones de beneficiarios de los Programas de la Administración Pública Federal y la dispersión de la información correspondiente para detectar errores, duplicidad o abusos en la canalización de los recursos.

A partir de esta experiencia, la SAGARAPA, como cabeza de sector, fortalece sus padrones de beneficiarios mediante el fortalecimiento del **Sistema Único de Registro de Información (SURI)**, que se ha ido modernizando y actualizando conforme el avance de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

El sistema que integra la información del programa es el SURI cuyo objetivo es sistematizar y normalizar a nivel nacional el proceso de recepción y atención de solicitudes de los programas de la SAGARPA, considerando las asimetrías de cada programa, así como la operación en cada entidad federativa. Lo cual permite establecer un servicio de calidad, transparente al solicitante para contar con la mayor oportunidad de información.

El sistema SURI genera el número de solicitudes dictaminadas por la Unidad Técnica Estatal con base en las solicitudes ingresadas en las ventanillas de atención, lo cual permite conocer si se han dictaminado la totalidad de solicitudes y prever que los dictámenes se realicen con base en lo que establecen las Reglas de Operación y que se toman en cuenta los criterios establecidos por el Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Colima (FOFAE).

Es imprescindible observar la importancia del SURI, pues es una fuente de información ordenada y sistematizada que funciona a lo largo del proceso de ejecución del programa y que contiene desde las solicitudes ingresadas en las ventanillas hasta los registros de comprobación que los beneficiarios realizan una vez que han ejecutado el proyecto. Por lo que asegura que no existe duplicidad de beneficiarios y permite que los recursos se otorguen con la mayor transparencia posible.

Sin embargo, el proceso de registro en los momentos más álgidos de recepción de solicitudes, que ocurre durante la apertura de los programas, **el avance de registro en el SURI es lento**, y a ello se suma las actualizaciones y fallas técnicas a nivel central, lo que se refleja en el proceso de dictamen y que repercuten en las acciones de coordinación de la cadena de atención.

Para solventar éstas dificultades las instancias de recepción debieron instrumentar un registro alterno que les permitió recibir y procesar las solicitudes y posteriormente capturarlas en el Sistema, pero evidentemente éstas alternativas pueden provocar desconfianzas y protestas entre los

beneficiarios ya que no se están siguiendo los pasos establecidos conforme a la norma.

Sin embargo, desde la Evaluación de Resultados de Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, efectuado en el año 2013 en el Estado de Colima, se menciona:

“De acuerdo con la información de entrevista a funcionarios, el SURI no se ha consolidado como herramienta de información para soportar la gestión y operación del Programa debido a la inconsistencia y extemporaneidad del sistema y por no contener la información necesaria. La instancia operadora generalmente presenta retrasos en las actividades de operación (Recepción de solicitudes, dictamen, entre de cartas, entrega – recepción, cierre físico financiero, supervisión, ETC), de acuerdo con funcionarios entrevistados; lo cual se traduce en operación extemporánea, atrasos en firmas de convenios, en la radicación de recursos y en el cierre del programa.” (Universidad de Colima, 2014)

Para el año 2016, el sistema presentó dificultades en su operación según lo establece el Compendio de Indicadores 2016, del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas:

“Aunque fue ascendente y constante hubo retraso debido a capturas tardías en el SURI y según funcionarios encargados de ventanilla al ser inicio del ejercicio es común el avance lento conforme a las actualizaciones y fallas técnicas a nivel central en las cuales retrasan el proceso de dictaminarían y con ello problemas de comunicación y coordinación entre las unidades responsables; sin embargo se resalta la búsqueda de alternativa de registro provisional de recepción de solicitudes a través de Excel para dar avance al proceso.” (Comite Técnico Estatal de Evaluación del Estado de Colima, 2017)

Por pláticas sostenidas con personal de la Secretaría de Desarrollo Rural, Para el año 2017 el volumen de solicitudes rebasó la capacidad de registro del SURI, por lo que los funcionarios decidieron recibir los documentos y posteriormente realizar la captura, lo que ocasionó doble esfuerzo; además de que dejó abierta la puerta para posibles reclamos de parte de los beneficiarios, sobre todo por el volumen de solicitud que fueron declaradas con dictamen positivo y sin capacidad presupuestal.

Otra de las dificultades en la sistematización de la información se presenta en las cifras que presentan los responsables estatales del programa con relación a la población atendida y los que se registran en la Cuenta Pública 2017, en donde se aprecian cifras diferentes.

Como se puede apreciar existen instrumentos para la sistematización de la información, evaluaciones del programa en sus distintas fases, compendios de indicadores de los años 2014 y 2016, conocimiento y habilidades en el manejo del Sistema Único de Registro de Información, no obstante se presentan dificultades en la sistematización de la información.

5.5. Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos.

En Colima, durante el ejercicio 2012, se lleva un avance en la atención de los productores solicitantes del 60% en promedio, en tanto que en el 2011 cerró el ejercicio con un 28% en promedio, en el mismo día y mes de cada año, esto debido a que en 2011 se destinaron recursos para la atención a los productores afectados por el Huracán Jova. (SAGARPA, PAIEI, Evaluación Estatal del Funcionamiento y la Operación 2012, 2013).

En el año 2012 se realiza la evaluación Estatal del Funcionamiento y Operación 2012 en el Estado de Colima del Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, y en él se establece que:

“Existe una relación institucionalizada entre la SAGARPA y la SEDER, que permite llevar a cabo de manera eficiente las negociaciones y la planeación del programa, así como la elaboración de los indicadores de gestión de las MIR” (SAGARPA, PAIEI, Evaluación Estatal del Funcionamiento y la Operación 2012, 2013).

No obstante que el monitoreo de los indicadores de gestión tiene continuidad entre el año 2011 y 2012, la evaluación concluye que el monitoreo de los indicadores de la MIR no es confiable porque los resultados del monitoreo se desfasan de su obtención, además de que se realizan para cumplir un requisito sin considerarse como un instrumento de planeación.

Durante el año 2015 se elaboró el compendio de indicadores 2014 del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, Colima, y en él se establece que existente una pertinencia entre la Matriz de Indicadores de resultados y el Plan Estatal de Desarrollo, y también en lo que se refiere a las Reglas de Operación vigentes para ese año. Esto es así porque existe una relación entre la atención en ventanilla, periodo de entrega de recursos, el número de solicitudes aprobadas positivas, la oportunidad de acceso y el número de ventanillas establecidas.

Para el año 2016 se elabora el Compendio de Indicadores 2016, del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, Colima. En él se establece que existen 11,469 unidades de producción con actividades agrícolas y que el Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas

ha logrado beneficiar a 280 UP agrícolas, las cuales se distribuyeron entre las regiones con potencial productivos, como son el valle de Tecomán y Armería (36% de las UP apoyadas) y la zona norte de Manzanillo que es el municipio que concentra el mayor porcentaje de UP's Agrícolas, (1,868). El 20% de los apoyos del PCEF se radicaron en el municipio de Tecomán, considerado en la Cruzada Contra el Hambre.

Para el año 2017, el ejercicio arroja el cumplimiento de los indicadores de gestión desde el proceso de aportación de los recursos al Fondo Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Colima (FOFAE), la apertura de las ventanillas y el registro de las solicitudes del beneficiario, que continua en un promedio de 50 solicitudes atendidas por funcionario dedicado a ésta actividad.

Así mismo el planteamiento realizado en la matriz de indicadores de gestión ha sido la base para la puesta en marcha del Plan Estatal de Desarrollo 2016 – 2020, proponiendo con ello acotar los recursos a un universo más acorde con las capacidades de respuesta institucional, lo que oriento a atender un solo componente de los tres que conforman el Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas.

Esta decisión fue tomada con base en la percepción de la escasez de recursos, pues los que fueron destinados al programa se redujeron en un 25% entre el año 2015 al año 2017, así como la cantidad de solicitudes que cumplieron con lo dispuesto en los criterios de selección y que no obtuvieron recursos por lo escaso de estos.

El compendio de indicadores del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas 2016 establece, en su apartado de Oportunidad de gestión, que este índice se ubica en un nivel de 30 puntos de un total de 100, lo cual indica que la mayor parte de los procesos en la entidad no se ejecutaron de manera oportuna.

De acuerdo con el orden con que ocurren las etapas de operación del programa –dice el documento–, la primera en mostrar retraso en la ejecución fue la radicación tardía de recursos estatales en su primera ministración. La segunda etapa muestra un área de oportunidad en cumplimiento de tiempos, es la que corresponde a la dictaminación, aunque se inició en mayo, se terminó en el mes de diciembre. (PCEF Compendio de Indicadores 2016, 2017)

En términos de los indicadores de gestión se puede concluir que se han cumplido tanto en lo dispuestos en las reglas de operación como en la congruencia que guardan la Matriz de Indicadores de Resultados con las estrategias del Plan de Desarrollo y del Programa de Desarrollo Rural. Así pues, el problema no estriba en los procesos de gestión, sino en la cantidad de recursos destinados frente a una importante demanda de los beneficiarios, lo que contrae el tiempo y dificulta los procesos.

5.6. Rendición de cuentas y transparencia.

Se puede observar que el programa a lo largo de su desarrollo ha tenido distintas evaluaciones que permiten obtener datos que abonan a la rendición de cuentas de su ejercicio y conlleva a una mayor transparencia en la gestión pública. Este ejercicio que se ha desarrollado durante un largo periodo ha fortalecido la práctica institucional de la rendición de cuentas, por ello en su página, la SAGARPA ha establecido una serie de catálogos que son utilizados por las dependencias que reciben recursos del Programa Especial Concurrente, así como de aquellos utilizados por la SAGARPA para integrar información del sistema de rendición de cuentas sobre el destino fiscal de los recursos.

Destaca incluso un padrón de beneficiarios que contiene datos precisos que se desglosan por beneficiarios, programa, componente, subcomponente, monto, apoyo, actividad eslabón y ciclo agrícola, lo que permite ofrecer certidumbre a las instituciones participantes y a la ciudadanía sobre el destino de los recursos fiscales.

Por su parte la Ley de transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de Colima establecen en su artículo 1, que:

“Tiene por objeto establecer las condiciones que deben sujetarse autoridades, entidades, órganos, organismos y personas físicas y morales que posean información para transparentar sus actividades; sustentar los mecanismos de coordinación con el Sistema Nacional de Transparencia, así como garantizar el ejercicio del derecho que a toda persona corresponde, de tener acceso a la información pública del Estado de Colima” (Gobierno del Estado de Colima, 2016).

Esta ley establece los mecanismos necesarios para que toda persona pueda tener acceso a la información pública mediante procedimientos sencillo y expeditos; transparentar el ejercicio de la función pública a través de un flujo de información oportuno, verificable e integral, a fin de impulsar el combate a la corrupción; garantizar una adecuada y oportuna rendición de cuentas de los sujetos obligados, a través de la generación y publicación de información sobre indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos de manera completa, veraz, oportuna y comprensible.

En el apartado que hace referencia a la Secretaría de Desarrollo Rural, para el periodo 2017, se describen los indicadores, de objetivos y resultados, con énfasis en los programas de la Secretaría, pero hace falta uno que incorpore al Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, del Gobierno de Colima, ya que se trata de un programa al cual se aportan recursos estatales.

No obstante, el Programa de Concurrencia transparenta sus acciones mediante la emisión de las reglas de operación y, en el Estado de Colima, se complementa con la emisión de la convocatoria respectiva, firmada por el Secretario de Desarrollo Rural y el Delegado Federal de SAGARPA. A la apertura de ventanillas también se reciben todas las solicitudes que cumplen con los requisitos establecidos en la ROP y en la convocatoria, informando a los beneficiarios que su solicitud ha sido ingresada al SURI.

Una vez que el Comité Técnico del FOFAE, ha dictaminado la procedencia de los apoyos y los beneficiarios seleccionados, informa a todos los participantes, beneficiados o no, su situación.

Un procedimiento de supervisión y el finiquito del proyecto concluyen con el proceso de rendición de cuentas y transparencia de los recursos otorgados, por lo que técnicamente el programa cumple con lo que establece la Ley de transparencia a nivel local y a nivel federal.

6. Percepción de la población atendida

Desde el año 2011, el programa ha tenido la percepción de que pocos productores se enteran de él, a pesar de la gran difusión que hace. En una encuesta realizada a los beneficiarios de PAIEI 2011, se encontró que el 30% manifiestan que han recibido otros apoyos de programas del sector durante el periodo 2010 -2013, mientras que un 60% aceptó haber recibido apoyo de otros programas (o de otras instituciones) como PROGAN, PROCAMPO, Oportunidades, Diésel Agropecuario, FONAES.

Para ubicar mejor esta información, durante la evaluación al PAIEI 2011 se propuso realizar una encuesta que permitiera obtener datos en cuanto al proceso de atención y otra encuesta de satisfacción al momento de la entrega recepción de los recursos, no se tienen evidencias de que se realizaron posteriormente.

Para el año 2016, durante la elaboración del compendio de indicadores del FOFAE, se aplicó una encuesta que permitiera calcular los indicadores de resultados del ejercicio fiscal 2016, en su apartado 3.1.5. Satisfacción del beneficiario establece:

“Del total de beneficiarios encuestados, el 93% dijo estar satisfecho con el Programa. Sin embargo, para cerca del 50% de los productores no resulta sencillo llevar los trámites y papeleo para aplicar al PCEF. En cuanto a oportunidad coincidieron en la existencia de un desfase con respecto a la solicitud y espera del estímulo, sin embargo; se aplica en el siguiente periodo como ocurre mayormente en el subsector agrícola”. (PCEF Compendio de Indicadores 2016, 2017).

Para el año 2017, no se aplicó alguna encuesta, y se estima que la percepción de la población atendida pudiera ser igual a los resultados del año anterior, no obstante, es importante retomar la recomendación realizada en el año 2011 por el PIEI, en donde propone realizar una encuesta en dos momentos, durante la recepción de la solicitud y en la entrega del recurso, lo que permitirá obtener indicaciones de la población beneficiada sobre cómo perciben al programa.

7. Medición de resultados

El propósito de éste apartado es conocer qué mecanismos utiliza la institución para medir los resultados del Programa de Concurrencia con las Entidades federativas y, de ésta forma, observar la información que les permite tomar decisiones orientadas a mejorar los resultados de la políticas públicas.

La institución cuenta con evidencias suficientes para la elaboración de este apartado, y que también han permitido la construcción de los apartados anteriores, pues se trata de un programa que ha generado distintas y diversas formas de evaluación a través de sus etapas, lo que posibilita contar con elementos que permitan evidenciar las formas de evaluación.

Los indicadores de resultados son un instrumento fundamental sobre el que la institución mide su actividad 1 a través del porcentaje de implementación de los proyectos productivos agrícolas, pecuarios, pesqueros y acuícolas; y su actividad 2, mediante el porcentaje de implementación de proyectos estratégicos agrícolas, pecuarios, pesqueros y acuícolas, según se consigna en el Anexo 4, indicadores.

Se trata de una propuesta de medición porcentual anual para el primero y semestral para el segundo, con una línea base igual del número de proyectos, por lo que no hace diferencia entre proyectos productivos y proyectos estratégicos.

Lo anterior representa un error conceptual que se refleja en la unidad de medida y su congruencia con la línea base, y en la definición de la meta, que no resulta congruente con la población objetivo y la población atendida, por lo que es importante revisar la congruencia entre la línea base y el indicador de gestión que permita establecer una medida más cercana a las actividades cotidianas que generan los resultados.

De las distintas evaluaciones por las que ha pasado el programa, se han realizado dos evaluaciones recientes, que se han denominado compendio de indicadores 2014 Colima del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, Colima; y Compendio de Indicadores 2016, Colima del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, ésta última abarcó parte del año 2017, derivado atrasos por diversas causas.

La Evaluación 2014 destaca, que es resultado del nuevo convenio entre la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la SAGARPA que se orienta a la evaluación de los programas que operan en concurrencia con recursos de los gobiernos estatales y es la base para establecer un sistema de monitoreo y evaluación de los procesos de gestión y los resultados.

La evaluación 2016 que además considera avances 2017, se ejecuta en el marco del Sistema de Monitoreo y Evaluación de los programas y componentes que la SAGARPA opera conjuntamente con las entidades federativas y cuyo propósito es retroalimentar a los diseñadores y operadores de los programas para mejorar la eficacia y la eficiencia en la gestión pública.

En dichas evaluaciones se aprecian caracterizaciones de la población beneficiada, así como los avances obtenidos como resultado de la aplicación de recursos e incluso los estratos mejor posicionados en actividades agrícolas, pecuarias, acuícolas y pesqueras.

El programa desde su creación en el año 1995 hasta ahora ha realizado distintas evaluaciones de resultados, incluso algunas sirvieron para realizar ajustes y cambios de nombres y reorientación de actividades, pero estas evaluaciones han resultado desde la perspectiva federal. En el apartado de “De la Orientación de resultados y esquemas de evaluación” se puede apreciar algunos ejercicios de evaluación realizados. No obstante, la institución corresponsable a nivel estatal del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, si bien ha colaborado de manera activa con ésta evaluaciones, no existen antecedentes que demuestren que ha realizado desde su perspectiva evaluación alguna.

Es estrictamente indispensable la realización de evaluaciones desarrolladas por la instancia estatal ya que ello le permitirá obtener su propia perspectiva de gestión de resultados y tomar decisiones para la orientación de las políticas públicas que permitan orientar las acciones acordes a las necesidades económicas y políticas que se encuentran plasmadas en El plan Estatal de Desarrollo 2016 – 2021; en el Programa Sectorial de Desarrollo rural y, sobre todo, que sienta las bases para un Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable, que deberá firmarse posterior a noviembre del año 2018.

8. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas (FODA) y recomendaciones

FORTALEZAS	RECOMENDACIONES
<p>El programa cuenta con una amplia experiencia que se nutre de su desarrollo histórico y de los distintos cambios de nombre para llegar a ser un programa consolidado con el nombre de Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas.</p>	<p>Recuperar y sistematizar las experiencias contenidas en los documentos de evaluación del programa para incorporarlos como referentes del proceso de monitoreo y definición de indicadores.</p>
<p>Las poblaciones: potencial, objetivo y atendida, se encuentran claramente cuantificadas en documentos publicados por SAGARPA y el Gobierno del estado de Colima.</p>	<p>Identificar con claridad y precisión la cuantificación de las poblaciones con base en la definición conceptual de las reglas de operación para que sean coherentes con los lineamientos del programa.</p>
<p>La institución está desarrollando capacidades técnico – operativas entre el personal técnico que atiende al programa, que deben ser aprovechadas en todo el proceso programático.</p>	<p>Fortalecer las capacidades técnicas operativas mediante el incremento de la presencia del personal estatal en las definiciones operativas del programa, específicamente en el cumplimiento de las metas.</p>
<p>La selección de la población objetivo tiene criterios bien definidos; Unidades de Producción; Estratos E2, E3, E4 y E5, y municipios de la Cruzada Contra el Hambre.</p>	<p>Mejorar los procesos de identificación de los beneficiarios bajo los criterios que establecen las Reglas de Operación y el Anexo Técnico de Ejecución.</p>
<p>Enfocar la atención en los estratos E2, E3, E4 y E5, de las Unidades Económicas en el Sector Rural y Pesquero para asegurar su desarrollo.</p>	<p>Establecer una clasificación precisa de los beneficiarios según su estrato, para proporcionar mayor certidumbre al destino y uso de los recursos, utilizando los criterios de elección establecidos por el FOFAE.</p>
<p>Aprovechar el conocimiento sobre el impacto que el programa ha tenido en la productividad de las</p>	<p>Recuperar la información sobre el desarrollo e impacto que el Programa ha generado en</p>

<p>unidades de producción y que se encuentra en las evaluaciones realizadas.</p>	<p>unidades de producción para justificar los indicadores de impacto de la planeación.</p>
<p>La dependencia está en proceso de dar certidumbre a la operación del programa a partir de la formación de capital humano con procesos de creación de conocimientos, capacidades, habilidades y destrezas, esto le permitirá en un futuro construir y mejorar la planeación bajo las condiciones que el programa solicita a nivel federal y actualizar la Matriz de Indicadores para resultados, así como elaborar y precisar nuevos y mejores indicadores que permitirán una relación exitosa del programa entre el Gobierno Estatal y la Federación.</p>	<p>Construir la planeación y la MIR desde un contexto estatal con apoyo de los conocimientos y habilidades de quienes conforman la dependencia para contextualizar los requerimientos del programa a la realidad estatal.</p>

<p>OPORTUNIDADES</p>	<p>RECOMENDACIONES</p>
<p>Incorporar a las evaluaciones del programa la participación sustancial de la Secretaría de Desarrollo Rural como un actor concurrente del programa.</p>	<p>Hasta ahora las evaluaciones han otorgado un mayor peso a la participación de la SAGARPA, es importante que se destaque la intervención de la SEDER como un actor concurrente y participativo.</p>
<p>El Programa puede sumar recursos de concurrencia en el marco de El Programa Especial Concurrente 2014 – 2018.</p>	<p>Establecer acuerdos de concurrencia con otras instancias como INDESOL, INAES e incluso donaciones de la iniciativa privada que incrementen los recursos del FOFAE, y fortalezca la Alianza Público-Privada.</p>
<p>Derivado de que es un programa de concurrencia, está contribuyendo con información a las metas nacionales rurales y agropecuarias.</p>	<p>Proveer de información e impulsar una estrategia de información y comunicación que difunda el alcance y los resultados del Programa de Concurrencia a nivel estatal y nacional.</p>

DEBILIDADES	RECOMENDACIONES
<p>Los aportes del programa a las metas nacionales y estatales no son debidamente valorados como resultado de un diseño inadecuado de la MIR.</p>	<p>Revisar y/o rediseñar los instrumentos de la planeación del programa a nivel estatal: Árbol de Problemas, Árbol de Objetivos, Matriz de Indicadores para Resultados, Fichas Técnicas de indicadores.</p>
<p>El Programa de Concurrencia, los convenios, las ROP y el Anexo Técnico de Ejecución contienen elemento de planeación que no están siendo aplicados a las condiciones del Estado de Colima</p>	<p>Acordar con la delegación Federal de la SAGARPA adecuaciones a la operación del programa que permitan impulsar el desarrollo local agropecuario y pesquero.</p>
<p>El Programa se ha desarrollado de manera operativa, por lo que el objetivo central que es incrementar la productividad en las Unidades de Producción no es relevante para su ejecución.</p>	<p>Es imprescindible que se retome por parte del equipo operativo el objetivo central del programa para que pueda superar las limitaciones en la orientación y aplicación de recursos a proyectos productivos eficientes y eficaces.</p>
<p>La información que se recolecta sobre los beneficiarios no es coincidente aun cuando proviene de la misma fuente.</p>	<p>Resulta imperativo revisar los procesos de registro, desde la emisión de las convocatorias hasta el finiquito de los proyectos, buscando que se tenga congruencia con el acopio y proceso de información.</p>
<p>El mayor porcentaje en la asignación de los recursos proviene de la Federación lo que supone que es ésta la que define las metas y formas de operación del programa.</p>	<p>A pesar de una aportación menor de recursos, es importante hacer valer la posición de corresponsabilidad que asume el Estado, para estar en condiciones de definición de las metas y el destino de los recursos.</p>
<p>La principal fuente de sistematización de la información es el Sistema Único de Registro de la Información (SURI), que es</p>	<p>Utilizando su posición de corresponsable es importante que se asuma el manejo del registro y la sistematización de la información más allá de la recepción de reporte</p>

manejado a nivel central por la SAGARPA.	que para el caso pueda generar el SURI.
Definir con precisión a los beneficiarios atendidos cada año, utilizando los datos del SURI para beneficiar a un mayor número de unidades de producción y continuar evitando la duplicidad de los apoyos.	Identificar a los beneficiarios y sus características, para priorizar la entrega de incentivos a las unidades de producción no fueron atendidas en el ejercicio anterior por escases de presupuesto.

AMENAZAS	RECOMENDACIONES
En noviembre del 2018 culmina el Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable 2015 – 2018, que es la base de la concurrencia.	Iniciar el proceso de acercamiento a la federación para establecer un convenio que resulte acorde a las políticas públicas que impulsa el Gobierno del Estado de Colima.
En los últimos tres años se aprecia una disminución significativa del presupuesto del programa, que presiona en una disminución a la atención a los beneficiarios en número o en monto de recursos por proyecto.	En el marco del nuevo Convenio de Concurrencia con las Entidades Federativas, y del Anexo Técnico de Ejecución para el año 2019, es importante gestionar un aumento de recursos de, al menos, el 25% que permita resarcir la disminución actual.
Existen 1,020 proyectos con "Dictamen positivo, sin suficiencia presupuestal", a los que no se les otorgará recurso, porque no existe esta posibilidad en las ROP ni en el Anexo Técnico de Ejecución, y el recurso es finito.	Definir con certeza a la población objetivo y a la población atender del programa, de forma que no se rebase la capacidad de atención y se genere una presión social innecesaria.

9. Conclusiones

El desarrollo histórico del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas se ha regido por un hilo conductor que es incrementar la capacidad productiva de la Unidades de Producción Rural, y para ello se destinan recursos que permita el fortalecimiento de estas unidades mediante la inversión en infraestructura, maquinaria y equipamiento.

Su evaluación se ha basado en elementos que definen con precisión desde sus inicios, y que es una adecuada coordinación entre las instituciones que trabajan en el medio rural y una constante comunicación con las organizaciones de productores para impulsar la producción y la productividad.

El Programa contribuye para el periodo 2017 a nivel estatal, a mejorar las condiciones de producción al orientar sus recursos de concurrencia a uno de sus componentes; "Infraestructura, Equipamiento y Maquinaria", derivado de los escasos recursos con que cuenta y la gran demanda que enfrenta. Sin embargo, en evaluaciones anteriores destaca que la inversión en los otros dos componentes, y sobre todo en el que se refiere a "Capacidades Técnico-Productivas y Organizacionales", permitieron con seguridad sostener la productividad de las unidades en niveles más que aceptables, por lo que resulta importante prever la inversión en estos dos componentes.

Existe una importante experiencia acumulada entre el personal técnico que conduce el programa desde la operación que realiza el Gobierno del Estado, por lo que es necesario rescatar e incorporar esta experiencia en todas las fases que componen la cadena operativa para que se combinen actividades operativas con aquellas que resultan de los procesos de planeación derivados de las Reglas de Operación del Programa, como de los lineamientos contenidos en el Anexo Técnico de Ejecución.

Uno de los problemas enfrentados es la capacidad de respuesta ante la entrega de solicitudes, los registros no resultaron con suficiente agilidad, lo que ha obligado a un registro paralelo en ventanilla que después debió realizarse en el SURI. El análisis de TECSO en este aspecto parte del documento "Programa de Concurrencia con las entidades Federativas, Compendio de Indicadores 2016" publicado por SAGARPA y el Gobierno de

Colima. El Aspecto Susceptible de Mejora referente al sistema SURI se retoma de dicho documento donde se menciona "Aunque fue ascendente y constante (el Proceso de aprobación de solicitudes) hubo retraso debido a **capturas tardías en SURI** y según funcionarios encargados de ventanilla al ser inicio del ejercicio es común el avance lento conforme a las actualizaciones y **fallas técnicas a nivel central** las cuales retrasan el proceso de dictaminarían y con ello problemas de comunicación y coordinación entre unidades responsables, sin embargo; se resalta la búsqueda de alternativas de registro provisional de recepción de solicitudes a través de Excel para dar avance al proceso"(Pp. 43). El mismo documento menciona "existe retraso conforme a los tiempos establecidos en las ROP, dentro de las causas se encuentra el retraso en la captura en SURI y sistema (implementación y servidores a nivel central), al no haber sistema se retrasan los tiempos en pagos y **esta problemática fue a nivel nacional**, aunque se contara con registro provisional" (Pp 46) (SAGARPA, 2017).

Es importante señalar que si bien, el SURI es un sistema con validez nacional y que las dependencias encargadas del registro de apoyos están obligados a utilizarlos, es altamente recomendable generar una alternativa es la construcción de un Sistema de Registro de Beneficiarios del Sector Agropecuario y Pesquero del Gobierno del Estado de Colima, que incorpore a todos los programas que otorgan incentivos agrícolas pecuarios, pesqueros y acuícolas, que posibilite la seguridad del apoyo y ofrezca atención a todos los productores, evitando que estos reciban apoyo de dos fuentes por el mismo concepto.

Para que esto se realice con éxito, es importante iniciar con la revisión de la propuesta de la Matriz de Indicadores de Resultados, en donde se debe construir con congruencia la relación entre sus elementos y los objetivos propuestos desde el contexto estatal y tomando a consideración el Plan Estatal de Desarrollo 2016 – 2020, y el Programa Institucional 2017 – 2021, de la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Colima. Una construcción de la matriz donde se dé prioridad a las necesidades del estado, tomando a consideración los indicadores nacionales permitir incidir en la nueva construcción del nuevo Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable 2019 – 2021, así como los subsiguientes Convenios de Concurrencia con la Entidad Federativa Colima.

Para asegurar sus resultados y sentar las bases de una negociación favorable en todos los sentidos, para el Gobierno Estatal, resulta imprescindible realizar una reconstrucción de las actuales herramientas de planeación del programa:

Es importante reconstruir el árbol de problemas a nivel estatal, en donde se haga visible la congruencia entre el problema central y la problemática que busca resolver el Convenio de Concurrencia con las Entidades Federativas.

A partir de esta identificación será importante el desarrollo del árbol de objetivos con una nueva percepción del programa, orientado a la atención de tres criterios: Las Unidades de Producción Agropecuaria; Los estratos E2, E3, E4 y E5; los municipios considerados en la Cruzada Contra el Hambre. Además, que estos elementos, de forma metodológica, van a conducir a la definición de la población objetivo y de la población a atender de manera precisa.

Uno de los elementos importantes del programa y que le da certidumbre en la operación, es el aplaudible esfuerzo por parte de la SEDER en la constante formación de su capital humano. La reconstrucción de la planeación del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas requiere de estos procesos de creación de conocimientos, capacidades, habilidades y destrezas que permiten construir una planeación adecuada a las condiciones actuales del programa, por ello, se sugiere que en el proceso de actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados se retomen dichos conocimientos para enfatizar los objetivos al contexto estatal, así como la elaboración adecuada y precisa de indicadores que permitan medir el avance desde lo local.

Bibliografía

- Aldunate, E., & Córdoba, J. (2011). *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*. Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de https://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/0/43220/SM_N68_Formulacion_prog_metodologia_ML.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (s.f.). *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable. (2014). *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2014 - 2018*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Comité Técnico de Evaluación del Estado de Colima. (2017). *Análisis de los procesos 2016 - 2017*. Colima: Gobierno del Estado de Colima - SAGARPA.
- Comite Técnico Estatal de Evaluación del Estado de Colima. (2017). *Compendio de indicadores 2016, Programa Concurrencia con las Entidades Federativas*. Colima: SAGARPA.
- Comite Técnico Estatal SAGARPA. (2015). *Compendio de Indicadores 2014 PCEF,*. Colima: SAGARPA.
- CONEVAL. (2013). *Metodología para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Obtenido de Evaluación de programas Sociales: <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/metodologia/mml.aspx>
- Consejo Nacional de Sistema de Transparencia. (2016). *Acuerdo por el que se aprueban los lineamientos para la organización y conservación de archivos*. Sistema Nacional de Trnsparencia. México: Diario Oficial.
- Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable 2015-2018. (2015). *Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable 2015-2018,*. Colima: Gobierno de Colima SAGARPA,.

Cruzada Contra el Hambre. (2013). *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre*. México: Diario Oficial de la Federación.

Diario Oficial de la Federación. (2016). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017. *Diario Oficial de la Federación*.

Diario Oficial de la Federación. (2017). *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. México: Congreso de la Unión.

Diario Oficial de la Federación. (2018). *Ley de Planeación*. México: Congreso de la Unión.

Ernesto Zedillo Ponce de León. (1995). *Discurso mediante el cual da a conocer la Alianza para el Campo*. Mexico D.F.: Presidencia de la Republica.

FAO - SAGARPA. (2007). *Alianza para el Campo: Hacia una nueva etapa*. México: FAO SAGARPA.

Federación, D. O. (04 de 05 de 2016). Acuerdo por el que se aprueban los lineamientos para la organización y conservación de archivos. *Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia*. México, Mexico, México: Diario Oficial.

Gobierno de Colima. (2017). *Decreto 218 Presupuesto de Egresos del Estado de Colima*. Colima: Gobierno del Estado de Colima.

Gobierno de Colima SAGARPA. (2017). *Anexo Técnico de Ejecución*. México: SAGARPA.

Gobierno del estado de Colima. (2017). *Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Rural*. Colima. Obtenido de <http://seder.col.gob.mx/documentos/Leyes/ReglamentoInternoSEDER.pdf>

Gobierno del Estado de Colima, D. d. (2016). *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima*. Colima: Periódico Oficial del Estado de Colima.

- IICA Evaluación del Programa de Concurrencia. (2015). *Evaluación de Diseño del Programa de Concurrencia con la Entidades Federativas*. México: CONEVAL SAGARPA.
- Javier Usabiaga Arroyo. (27 de enero de 2003). *Reglas de Operación de la Alianza Contigo para la Reconversión Productiva*. México D.F., México: SAGARPA.
- Juan Jaime Montemayor Ávila, D. d. (19 de noviembre de 1996). Tres nuevos programas para el campo en 1997. (D. d. Colima, Entrevistador)
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. (2007). *Informe de Evaluación de Consistencia y Resultados 2007*. México: SAGARPA.
- Palme-Rubin, B. (2010). *Alianza para el Campo: Informes de investigación sobre el Desarrollo Rural en México*. Berkeley: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- PCEF Compendio de Indicadores 2016. (2017). *Programa de Concurrencia con Entidades Federativas Compendio de Indicadores 2016*. Colima: Gobierno del Estado SAGARPA.
- Pérez Jacome, D. (2012). *Presupuesto basado en resultados*. Obtenido de Presupuesto Basado en Resultados: Origen y Aplicación en México: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf
- Programa Institucional 2017 - 2021 Secretaría de Desarrollo Rural. (2017). *Programa Institucional 2017 -2021*. Colima: Gobierno del Estado de Colima.
- Reglas de Operación 2009 SAGARPA. (s.f.). *Reglas de operación de los programas de SAGARPA 2009*. México: Diario Oficial.
- Reglas de Operación 2014 SAGARPA. (2014). *ROP PCEF 2014*. México D.F.: Diario Oficial de la Federación.
- ROP, S. (2016). *Reglas de Operación 2017 Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas*. México: Diario Oficial.
- SAGARPA . (2007). *Alianza para el Campo: Hacia una nueva etapa*. México: FAO.

SAGARPA. (2010). *Documento de Posicionamiento Institucional de la Evaluación específica de desempeño 2009 - 201*. México: SAGARPA.

SAGARPA. (2013). *PAIEI, Evaluación Estatal del Funcionamiento y la Operación 2012*. Colima: SAGARPA.

SAGARPA. (2013). Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013 - 2018. *Diario Oficial de la Federación*.

SAGARPA. (2017). *Matriz de Indicadores para Resultados del programa S-40 Programa de concurrencia con las entidades Federativas*. Ciudad de México. Obtenido de <http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/MIRNacional/S240%20Concurrencia%20con%20las%20Entidades%20Federativas%2017.pdf>

SAGARPA Alianza para el Campo. (2003). *Reglas de Operación Alianza Contigo 2003*. MÉXICO: SAGARPA.

SAGARPA FAO. (2006). *Evaluación de la Alianza para el Campo 2005*. México, México, México: FAO - SAGARPA.

SAGARPA ROP. (2011). *Reglas de Operación 2012*. México: SAGARPA.

SAGARPA ROP. (2016). *Reglas de Operación 2017*. México: Diario Oficial.

Santiago C. María de la Cruz, A. R. (2003). *Evaluación de la Alianza para el Campo 2002*. Mexico D.F.: FAO.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (14 de octubre de 2016). *Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Recuperado el 23 de 02 de 2018, de [gob.mx: https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados](https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados)

Secretaria de la Función Pública. (2006). *Decreto por el que se crea el Sistema Integral de la Información de Padrones de Programas Gubernamentales*. México: Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno de Colima. (2017). *Programa Sectorial de Desarrollo Rural 2016 - 2021*. Colima: Gobierno del Estado de Colima.

Universidad de Colima. (2014). *Evaluación de Resultados del Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura 2013*. Colima: SAGARPA - UNIVERSIDAD DE COLIMA.

Vicente Fox Quezada. (07 de diciembre de 2001). *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. México D.F.: Diario Oficial de la Federación.