LXII Legislatura
Cámara de Diputados

Comisión de Desarrollo Rural

Opinión de la Comisión de Desarrollo Rural a las Reglas de Operación de los Programas de SAGARPA 2014.

25 de marzo de 2014

Opinión de la Comisión de Desarrollo Rural
a las Reglas de Operación de los Programas de SAGARPA 2014

Con fundamento en los artículos 157 fracción IV y 158 fracción X del Reglamento de la Cámara de Diputados, así como la fracción II del artículo 30 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, la Comisión de Desarrollo Rural de la Cámara de Diputados tiene a bien presentar la **OPINIÓN A LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE LA SAGARPA 2014,** dando cumplimiento puntual a lo señalado en esta disposición normativa.

Esta Comisión de Trabajo Legislativo reconoce las mejoras que por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) se han realizado a las Reglas de Operación para los Programas de Apoyo operados por dicha Dependencia Federal que buscan entre otros aspectos apoyar a los productores y a los microempresarios, así como fomentar la labor empresarial.

En este sentido, coincidimos con algunas conclusiones a las que llegó el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable[1] a través de la Comisión de Programas Sectoriales y Presupuesto; el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria,[2] diversas organizaciones sociales que han manifestado sus inquietudes, así como Diputados Federales integrantes de esta Comisión, por lo que se destaca lo siguiente:

[1] http://www.cmdrs.gob.mx/prev/comisiones/progs_sec/reuniones/2014/1a_extra/orden.pdf
[2] Análisis de las Reglas de Operación 2014, realizado por el CEDRSSA en el mes de febrero de 2014

En cuanto a los aspectos positivos contenidos en las Reglas de Operación 2014:

- ✓ Multianualidad en los proyectos estratégicos, al permitir que se realicen por etapas;

- ✓ El productor podrá recibir el incentivo "exante" es decir, la momento de ser designado como "beneficiario";

- ✓ En el caso de la compra de equipos o maquinaria, se da la posibilidad de que sea "usada-certificada"

- ✓ En algunos casos el incentivo podrá destinarse al "pago de pasivos", es decir podrá aplicarse para financiamientos;

- ✓ Se reconoce como aportación del productor, acciones o activos preexistentes.

Sin embargo, todo es perfectible y en el entendido del mantado del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, así como de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las Reglas de Operación deben ser claras y accesibles a todo el productor que busque ser beneficiario y en el afán de emitir una opinión constructiva, a continuación se realizan las siguientes consideraciones:

a) No se identifica cuál es la **estratificación de zonas o regiones productivas** que aplica la SAGARPA para atender de manera prioritaria a las pequeñas unidades productivas para la aplicación de recursos destinados a la competitividad.

   Es menester recordar que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha señalado que "*uno de los mayores retos que enfrentan los programas de la SAGARPA, es definir mejor la población potencial y la objetivo, para focalizar de manera adecuada los apoyos, ya que el no contar con estas definiciones dificulta determinar en qué medida los programas llegan a los productores que realmente lo necesitan*"; por su parte, diversos estudios tanto de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Universidad Autónoma de Chapingo y el Colegio de México, entre otras instituciones, han señalado el número de Unidades Rurales y Económicas de Producción en el Sector Rural. Se considera conveniente verificar que dicha información es tomada en cuenta por la SAGARPA al momento de planear su política pública y cuál es el criterio que impera al respecto; en razón de lo anterior conviene solicitar la información correspondiente.

b) La forma de la **publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF)** de las Reglas de Operación realizada el 18

de diciembre de 2013, generó confusión ya que si bien se publicó en una sola edición del DOF, aparecieron nueve apartados, lo que generó el aumento innecesario en la cantidad de hojas en dicho documento, al duplicar en nueve ocasiones secciones que invariablemente contiene la misma información. Derivado de lo anterior, se considera necesario publicar un documento integral con los nueve programas y sus componentes así como implementar **estrategias de comunicación** para informar puntualmente a la sociedad los cambios que sufrió la estructura programática.

c) Es oportuno señalar que El CONEVAL en el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012, en el que señala que la computación de programas fue positivo, por lo que en lo subsecuente, habría que analizar qué tan oportuno y accesible para los diferentes estratos de productores, resulta el incremento de Programas y Componentes.

d) Los tiempos de **apertura y cierre de ventanillas** en su mayoría fueron muy cortos y poco difundidos, por lo que es importante que, invariablemente, se otorguen periodos más adecuados para la apertura y cierre de ventanillas y que se acompañe de estrategias de comunicación para que la sociedad tenga conocimiento de las citadas fechas oportunamente.

e) En varios programas y componentes no se establecen la convocatoria, ventanilla o **instancias ejecutoras**, señalando únicamente que las Unidades Responsables publicarán esta información en sus páginas de internet. Esta situación hace más compleja la operatividad de los programas, ya que la Unidad Responsable no tiene fechas límite para dichas publicaciones, además de lo complejo que resulta navegar en la página para encontrar cuestiones específicas.

Del análisis realizado por esta Comisión a las Reglas de Operación publicadas el 18 de diciembre de 2013, se desprende lo siguiente:

- En el **Anexo 10**, del Presupuesto de Egresos de la Federación 2014 se contemplan **61 Componentes** de Apoyo, desagregados en 9 Programas.

- Las **Reglas de Operación** contemplan **59 Componentes.**

- **No se encuentran 6 Componentes** de los contenidos en el PEF en las Reglas de Operación, por el contrario, se identificaron 4 Componentes en dichas Reglas, que no se contemplan en el PEF.

- De los 59 Componentes, **14 remiten a la Página WEB** para conocer la **Convocatoria y la Ventanilla**, sin señalar la fecha de publicación de esta información y ubicación específica dentro del sitio de internet.

- De los 59 Componentes, **7 no señalan la instancia ejecutora**.

Es importante clarificar el arreglo institucional de los 4 componentes que no se contemplan en el PEF y que se encuentran en las Reglas de Operación y a su vez los 6 Componentes que se encuentran en el PEF y no se identifican en Reglas de Operación.

El contar con elementos operativos básicos como la Unidad Ejecutora, Convocatoria y Ventanillas *desde la publicación* de las Reglas facilita la operación de los Programas de manera oportuna, además de otorgar la certeza jurídica con la que debe contar la población respecto a los apoyos otorga el gobierno. Se adjuntan cuadros con el detalle de los Componentes a que se hace referencia en este inciso.

f) Es fundamental que los productores solicitantes tengan certeza jurídica de los **plazos máximos tanto de prevención y de resolución** por parte de las autoridades respecto a los proyectos o solicitudes.

g) Es fundamental buscar esquemas que reduzcan los **costos de gestión** así como simplificar el tipo de información solicitada, considerando las diferencias entre estratos y regiones. La cantidad de requisitos que invariablemente solicitan para acceder a los beneficios contenidos en los componentes, sigue siendo uno de principales diques en la ejecución oportuna y eficaz de los Programas.

h) Es fundamental unificar el criterio de aplicación por parte de la SAGARPA respecto del **Artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación** que si bien, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, señala la obligatoriedad de que la Dependencia, realice directamente la consulta a que se refiere el artículo señalado y no el beneficiario, situación que en la práctica no se aplica debido a la inexistencia de un criterio general ya que por ejemplo, en el Programa de Sanidad e Innocuidad Agroalimentaria, específicamente, en el Anexo I del Componente de Apoyo para el Sacrificio de Ganado en Establecimientos Tipo Inspección Federal (TIF), se solicita la constancia de obligaciones fiscales expedida por el Servicio de Administración Tributaria.

i) Se considera necesario agilizar la formalización de los **Convenios de Coordinación** con los Estados mediante su

publicación en el Diario Oficial de la Federación, acorde a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, lo que permitirá ejecutar oportunamente los recursos autorizados por la Cámara de Diputados.

j) Otras de las áreas de oportunidad es en relación a los **indicadores de resultados** ya que al día de hoy, el análisis de incidencia del gasto únicamente reporta la distribución de los recursos ejercidos por los programas y componentes, no así su impacto ni su efectividad en mejorar el bienestar de la población beneficiada con estos recursos.

k) Por otra parte, la limitada ejecución de **Evaluaciones de Impacto** de los programas y componentes no permite determinar en qué medida las acciones de gobierno contribuyen en el aumento del ingreso de los productores rurales. Los órganos evaluadores tienen un alto índice de evaluaciones aplicadas pero son mayormente de *Consistencia y Resultados* las que tienen como eje seis temáticas: diseño, planeación y orientación a resultados, operación, percepción de la población atendida y medición de resultados, lo que favorece solo contar con datos numéricos más no así de real impacto; por lo que se estima conveniente diversificar los modelos de evaluación aplicadas a la política pública rural.

l) Es necesario precisar el esquema de operación del **Sistema de Rendición de Cuentas** a que hace alusión el Presupuesto de Egresos 2014. Es fundamental contar con información al respecto, ya que se podrá advertir el avance en la implementación de sistemas de información que son importantes en la toma de decisiones, la rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio de los recursos.

m) El **Programa Nacional de la Agroindustria de la Caña de Azúcar** que mandata el Presupuesto de Egresos de la Federación 2014 en el Artículo Transitorio Décimo Cuarto, se desconocen sus lineamientos generales de operación.

n) Es urgente se definan y difundan los términos en que operarán los programas de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE, antes **PROMUSAG**) y el Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (**FAPPA**), para evitar confusión entre la población beneficiaria y dar cauce óptimo a su ejercicio.

o) Es necesario mejorar el funcionamiento de los mecanismos de registro de los proyectos para abonar en la ejecución oportuna de los programas, específicamente refiriéndonos al Sistema Único de Registro de Información (SURI), que ha presentado fallas de funcionamiento.

Es de todos sabido que México se coloca entre los países con un mayor esfuerzo presupuestal en el sector agrícola de América Latina, no obstante, estos recursos se han concentrado en programas que favorecen principalmente a grandes productores excluyendo en gran medida a los productores agrícolas pobres e indígenas, pequeños y medios, que enfrentan condiciones de mayor vulnerabilidad y falta de accesos a insumos productivos que les permitan desarrollar una capacidad adecuada de generación de ingresos en el sector rural, consideramos que tomando en cuenta las opiniones y sugerencias de los actores en el sector rural, la política pública del sector rural puede mejorarse, si se crean los instrumentos idóneos para aumentar las capacidades productivas y el potencial competitivo de los pequeños productores, con mayor grado de pobreza y vulnerabilidad.

La Comisión de Desarrollo Rural queda atenta a la respuesta por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en los términos de la fracción del artículo citados al inicio del presente documento.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 25 de marzo 2014.

Por la Comisión de Desarrollo Rural

LXII Legislatura
Cámara de Diputados

Opinión de la Comisión de Desarrollo Rural
a las Reglas de Operación de los Programas de SAGARPA 2014

	No. de Componentes	Presupuesto 2014 (MDP)
Programas	9	$82,900.00
Componentes PEF 2014	61	$82,900.00
Componentes Reglas de Operación (ROP)	59	$69,874.10
Componentes que no se identifican en las ROP y que si están contemplados en el PEF 2014	6	$1,535.50
Componentes que no se identifican en el PEF y que si están contemplados en las ROP	4	x
Componentes que remiten la publicación de la convocatoria y ventanillas a través de la Página Web	14	$20,152.00
Componentes que no mencionan Instancia Ejecutora y remiten su publicación en la Página Web	7	$3,336.20
Componentes que no mencionan Instancia Ejecutora y es la Unidad Responsable la encargada de designarla	9	$10,983.00
Componentes que mencionan Unidad Responsable	59	$69,874.10

LXII Legislatura
Cámara de Diputados

Opinión de la Comisión de Desarrollo Rural
a las Reglas de Operación de los Programas de SAGARPA 2014

	Programa	**Componente**	**Presupuesto 2014 (MDP)**
Componentes que no se identifican en las ROP y que si están contemplados en el PEF 2014	Fomento Ganadero	Manejo Postproducción Pecuario (incentivos a la postproducción pecuaria)	$191.10
	Fomento Ganadero	Productividad Pecuaria (Manejo de Ganado)	$125.50
	Fomento Ganadero	Productividad Pecuaria (Reproducción y Material Genético Pecuario)	$207.50
	Productividad y Competitividad	Componente de Información Estadística y Estudios (SNIDRUS)	$261.40
	Integral de Desarrollo Rural	Componente de Capacitación y Extensión de Educación Agropecuaría	$150.00
	Integral de Desarrollo Rural	Extensionismo Rural	$600.00
Total	3	6	$935.50

LXII Legislatura
Cámara de Diputados

Opinión de la Comisión de Desarrollo Rural
a las Reglas de Operación de los Programas de SAGARPA 2014

	Programa	**Componente**	**Presupuesto 2014 (MDP)**
Componentes que no se identifican en el PEF y que si están contemplados en las ROP	Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	Componente de Sanidad	No se detalla en el PEF
	Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	Componente de Inocuidad	No se detalla en el PEF
	Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	Componente de Inspección en la Movilización Nacional	No se detalla en el PEF
	Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	Componente PROPESCA	No se detalla en el PEF
Total	2	4	No se detalla en el PEF

LXII Legislatura
Cámara de Diputados

Opinión de la Comisión de Desarrollo Rural
a las Reglas de Operación de los Programas de SAGARPA 2014

	Programa	Componente	Presupuesto 2014 (MDP)
Componentes remiten la publicación de la convocatoria y ventanillas a través de la Página Web	Concurrencia con las Entidades Federativas	Componente Proyectos productivos o estratégicos; agrícolas, pecuarios, de pesca y acuícolas	$4,587.40
	Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	Componente de Sacrificio de Ganado en Establecimientos Tipo Inspección Federal	$450.00
	Comercialización y Desarrollo de Mercados	Componente Incentivos a la Comercialización	$7,737.80
	Comercialización y Desarrollo de Mercados	Componente de Incentivos para la Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones	$334.40
	Productividad y Competitividad Agroalimentaria	Componente de Desarrollo Productivo del Sur Sureste	$1,033.70
	Productividad y Competitividad Agroalimentaria	Componente de Fortalecimiento a la Cadena Productiva	$238.80
	Productividad y Competitividad Agroalimentaria	Componente de Planeación de Proyectos (Mapa de Proyectos)	$97.80
	Productividad y Competitividad Agroalimentaria	Componente de Productividad Agroalimentaria	$2,335.90
	Productividad y Competitividad Agroalimentaria	Componente del Programa Regional de Desarrollo Previsto en el PND	$47.80
	Productividad y Competitividad Agroalimentaria	Componente del Sistema Nacional de Agroparques	$1,074.30
	Integral de Desarrollo Rural	Componente de Agricultura Familiar Periurbana y de Traspatio	$482.60
	Integral de Desarrollo Rural	Componente de Desarrollo de las Zonas Áridas	$1,215.20
	Integral de Desarrollo Rural	Componente para el Desarrollo Integral de Cadenas de Valor	$191.10
	Integral de Desarrollo Rural	Componente de Vinculación con Organismos de la Sociedad Civil (OSC).	$325.20
Total	5	14	$20,152.00

LXII Legislatura
Cámara de Diputados

Opinión de la Comisión de Desarrollo Rural
a las Reglas de Operación de los Programas de SAGARPA 2014

	Programa	Componente	Presupuesto 2014 (MDP)
Componentes que no mencionan Instancia Ejecutora y remiten su publicación en la Página Web	Innovación, Investigación, Desarrollo Tecnológico y Educación (PIDETEC)	Componente Innovación para el Desarrollo Tecnológico Aplicado (IDETEC)	$2,356.40
	Innovación, Investigación, Desarrollo Tecnológico y Educación (PIDETEC)	Componente Minería social	$100.00
	Innovación, Investigación, Desarrollo Tecnológico y Educación (PIDETEC)	Componente Innovación y Transferencia Tecnológica Ganadera	$190.80
	Innovación, Investigación, Desarrollo Tecnológico y Educación (PIDETEC)	Componente Recursos Genéticos Acuícolas	$147.80
	Innovación, Investigación, Desarrollo Tecnológico y Educación (PIDETEC)	Componente Recursos Genéticos Agrícolas	$95.50
	Innovación, Investigación, Desarrollo Tecnológico y Educación (PIDETEC)	Componente Recursos Zoogenéticos	$120.50
	Integral de Desarrollo Rural	Componente de Vinculación con Organismos de la Sociedad Civil (OSC).	$325.20
Total	2	7	$3,336.20

Opinión de la Comisión de Desarrollo Rural
a las Reglas de Operación de los Programas de SAGARPA 2014

	Programa	Componente	Presupuesto 2014 (MDP)
Componentes que no mencionan Instancia Ejecutora y es la Unidad Responsable la encargada de designarla	Fomento a la Agricultura	Componente de Bioenergía y Sustentabilidad	$417.20
	Comercialización y Desarrollo de Mercados	Componente Incentivos a la Comercialización	$7,737.80
	Comercialización y Desarrollo de Mercados	Componente de Incentivos para la Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones	$334.40
	Productividad y Competitividad Agroalimentaria	Componente de Planeación de Proyectos (Mapa de Proyectos)	$97.80
	Productividad y Competitividad Agroalimentaria	Componente del Programa Regional de Desarrollo Previsto en el PND	$47.80
	Productividad y Competitividad Agroalimentaria	Componente del Sistema Nacional de Agroparques	$1,074.30
	Integral de Desarrollo Rural	Componente de Agricultura Familiar Periurbana y de Traspatio	$482.60
	Integral de Desarrollo Rural	Componente para el Desarrollo Integral de Cadenas de Valor	$191.10
	Integral de Desarrollo Rural	Componente de Extensión e Innovación Productiva (CEIP)	$600.00
Total	4	9	$10,983.00