

Programa de Prevención y Manejo de Riesgos Componente Sanidades

Evaluación Estatal del Funcionamiento y la Operación 2012,
en el Estado de Tabasco



Tabasco, Marzo 2013



Programa de Prevención y Manejo de Riesgos Componente Sanidades.

Evaluación Estatal del Funcionamiento y la Operación 2012,
en el Estado de Tabasco

SIGLAS

CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CESVETAB	Comité Estatal de Sanidad Vegetal de Tabasco
CONAPESCA	Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca
COTEN	Comité Técnico Nacional de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
CTS	Comité Técnico de Sanidad
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DGSV	Dirección General de Sanidad Vegetal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FOFAE	Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario
HLB	Huanglongbing
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
ITT	Investigación y Transferencia de Tecnología
JPSV	Jefatura del Programa de Sanidad Vegetal
MIR	Matriz de indicadores para Resultados
MML	Matriz de Marco Lógico o Matriz de Indicadores
LFSV	Ley Federal de Sanidad Vegetal
NOM	Norma Oficial Mexicana
OAS	Organismo Auxiliar de Sanidad
OASV	Organismo Auxiliar de Sanidad Vegetal
PAIEI	Programa de Apoyo a la Inversión, Equipamiento e Infraestructura
PND	Programa Nacional de Desarrollo
PROGAN	Programa Ganadero
PROMAF	Proyecto de Maíz y Frijol
PRONAC	Programa Nacional de la Agroindustria de la Caña de Azúcar
ROP	Reglas de Operación del Programa
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Alimentaria
SEDAFOP	Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesca
SICAFI	Sistema de Información de campaña Fitosanitaria
SISER	Sistema de Información del Sector Rural

Resumen ejecutivo

La Campaña Contra el HLB de los cítricos en Tabasco ha venido instrumentando acciones fitosanitarias enfocadas a la atención de los problemas relacionados con la producción de cítricos, considerada esta actividad importante por la superficie, productores, volumen de producción y la solidez de la exportación que genera una importante derrama económica en la región Grijalva.

Tan sólo en la Sub Región Chontalpa, y en específico en los municipios de Huimanguillo, Cárdenas, y Cunduacán se concentra el 95% de la superficie total cultivada con cítricos en el estado. El destino de la producción es en 90% para el consumo nacional en fresco, destinándose el 10% para exportación. Es relevante mencionar que en el municipio de Huimanguillo, un alto porcentaje de la economía gira alrededor del limón Persa, Naranja y Toronja.

La producción cítricos en la entidad genera divisas por su venta en el mercado nacional e internacional, con una superficie sembrada de 15,218 ha y una producción estimada de 161,177 toneladas durante 2012, generando una derrama económica de \$259 millones de pesos. Se estima que el número de productores es de 2,536.

Respecto a los principales problemas de fitosanidad que presenta el cultivo de cítricos en el estado se encuentran la leprosis de los cítricos y el ácaro vector, la presencia de la leprosis de los cítricos, de no dársele un manejo fitosanitario adecuado, puede llegar a afectar hasta un 80% de la superficie y causar pérdidas hasta del 75% de la producción, sin embargo, el daño más severo que se ha empezado a padecer es el obstáculo sanitario para comercializar hacia destinos comerciales nacionales e internacionales.

En relación al funcionamiento y operación de la campaña, el problema de sanidad vegetal se encuentra vinculado con el diagnóstico nacional del Plan Nacional de Desarrollo (PND), al definir que la causa de los bajos ingresos de los productores deriva de las afectaciones que las contingencias sanitarias provocan en sus actividades productivas. Con respecto al problema que da origen a la Campaña, se considera que el ingreso no depende necesariamente de las condiciones sanitarias, por lo que el problema se ubica parcialmente identificado. El problema se centra de manera adecuada en los Programas de Trabajo de la

Campaña contra el HLB de los cítricos: “con actividades de exploración para detección de síntomas, muestreo de plantas para diagnóstico sintomático, muestreo del psílido y establecimiento de rutas y huertas centinelas (SIVEF: Sitios de Vigilancia Epidemiológica Fitosanitaria), las cuales se consideraron dentro de la Campaña de Prevención de Introducción Contra Plagas Cuarentenarias de los Cítricos”.

Con respecto a la política estatal, el Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2007- 2012 manifiesta en su diagnóstico, que se realizaran “campañas fitosanitarias y fortalecerá el sistema de control de la movilización de productos agrícolas”; sin embargo, no hay definición de intervención por parte del gobierno del estado en la gestión y operación en materia de sanidad vegetal y no hay líneas de acción, programas o proyectos en dicho Plan de gobierno. Consideran los operadores estatales, que ésta es una tarea de injerencia del Gobierno Federal. Derivado de este análisis, su acción se centraría, en sensibilizar al productor, sin evidencias de intervención en ese ámbito, de acuerdo a lo revisado.

No obstante lo antes señalado se considera que el diseño de la Campaña contra el HLB de los Cítricos, cuenta con los elementos técnicos regulatorios, posibilitando que los resultados de la operación, permitan la detección, ahora su contención y control de la enfermedad y disminuyan los daños que provocan a la producción y comercialización

El arreglo institucional para la operación de la Campaña en el Estado de Tabasco presenta una estructura compleja. Constituye un ámbito que trasciende al componente sanidades como instrumento de desarrollo, pues involucra a una parte de la organización institucional de la SAGARPA. Al respecto se identifican varias áreas de mejora, destacando el hecho de que actualmente la Jefatura del Programa de Sanidad Vegetal no cuenta con las atribuciones suficientes para ejercer la dirección estratégica y operativa del componente, situación que a su vez está afectando a todas las demás dimensiones del funcionamiento y operación. En este sentido, el actual arreglo institucional responde a la lógica de las áreas técnicas, la cual termina imponiéndose sobre la lógica de las campañas; este hecho genera que en la práctica se dé una segmentación de las campañas en una especie de “acciones independientes” que responden a líneas de mando diferentes dentro de la actual organización institucional de la Delegación Estatal de SAGARPA, SEDAFOF, OASV y JLSV..

Referente a la población objetivo, las Reglas de Operación del Programa de Prevención y Manejo de Riesgo (PPMR) definen a los productores de manera individual o colectiva, con

especial atención a las organizaciones, sociedades o asociaciones que para el caso de la Campaña contra el HLB es el Comité Estatal de Sanidad Vegetal de Tabasco y las JLSV (organismos auxiliares). En esas reglas, no existe una adecuada focalización de la Población Objetivo; Sin embargo, la Campaña contra el HLB a nivel nacional permite que las acciones en el estado se enfoque a la atención de las condiciones que requieren el apoyo para la producción de limón Persa, Naranja, Toronja y Mandarina en la Región Grijalva; es en esta zona donde opera desde hace años con una estrategia de atención a la exportación, como actividad económica que especifican las ROP.

Sobre los recursos presupuestales de la Campaña, en los ejercicios 2012, el recurso presupuestal se define en oficinas centrales, sin participación en la decisión de los montos y partidas por el CESVETAB y la Delegación Estatal de la SAGARPA. La aportación de recursos por parte del Estado ha sido prácticamente nula, ya que sólo en 2008 invirtió recursos a la campaña y que representó el 30% del total en el periodo 2008-2012. La carencia de aportación estatal limita resultados mayormente favorables de la Campaña, postergando las actividades para la detección de la enfermedad.

En el aspecto de planeación de la Campaña, no existe una planeación de mediano y largo plazo. Los programas de trabajo delinean un esquema de corto plazo, en cuanto a cifras inmediatas de presupuesto y alcances. Esta situación tiene influencia parcialmente por la nula participación del Estado con recursos, pero también a un proceso de planeación a corto plazo.

En cuanto a la planeación de la Campaña, esta se realizó bajo la participación de la Coordinación de la Campaña contra el HLB de los cítricos y el CESVETAB. Aunado a lo anterior, este proceso se vio acotado por las aportaciones y oportunidad presupuestal desfasada. El CESVETAB a través de Coordinación de la campaña es el responsable directo de formular los programas de trabajo y de llevar a cabo las actividades de las campañas fitosanitarias. Existió una revisión por el SENASICA-DGSV, la Delegación Estatal de la SAGARPA y la SEDAFOFOP. A pesar de la nula aportación económica del Estado para la Campaña, al ser eje de los convenios de coordinación entre la SAGARPA y Gobierno Estatal, se ha mantenido el esquema de información de las acciones y resultados de la operación de la Campaña.

La difusión, divulgación y capacitación, son acciones con una tendencia de disminuir su apoyo económico y atención operativa. Tanto la JLSV como el CESVETAB tienen carencias en este sentido. Aun cuando estos organismos disponen de las herramientas electrónicas, la información existente es demasiado pobre en el caso de la JLSV; la del CESVETAB no está suficientemente actualizada. La eficacia de estas herramientas no ha sido suficientemente aprovechada.

En cuanto al apoyo para personal de campo, las partidas presupuestales consideran material y equipo, las cuales al ser liberadas ya avanzado el trabajo de campo dan lugar a que el personal adquiera lo mínimo necesario para el trabajo de campo, esto no ha sido motivo para detener la dinámica de la operación. Sin embargo, de no ponerse mayor atención, puede limitar las actividades que son vitales para la Campaña.

Aun cuando se dispone de un parque vehicular en buenas y regulares condiciones para operación y seguimiento, el crecimiento de rutas de trampeo y muestreo pone en riesgo la oportunidad y cobertura.

Referente a los profesionistas técnicos y personal de campo, aun con las carencias o inoportunidades de liberación del presupuesto, no ha motivado que se deje de prestar el servicio técnico durante todo el año. Durante los primeros meses del ejercicio de la Campaña, el escaso presupuesto disponible, así como lo tardío que pueda ser liberado el recurso, ocasionando que los profesionistas técnicos y auxiliares de campo no presten sus servicios durante el año completo por carencias de recursos, circunstancia que se genera en los primeros meses del ejercicio fiscal.

Una limitante, entre otras, para el avance de la Campaña contra el HLB de los cítricos, es limitada participación de los productores que entre otras causas encuentra razón por los siguientes elementos: a) La marginalidad económica en la mayoría de los huertos; b) La poca repercusión en precios para el productor o que los beneficios directos no lleguen a ellos sino a los intermediarios; c) Proceso de información y difusión limitado, percibido como de beneficio para un sector de productores.

En referencia a las actividades desarrolladas por la Campaña, en lo general se han realizado en apego a la normatividad. La disponibilidad de una serie de bases normativas, metodologías, guías técnicas y manuales permite una adecuada ejecución técnica de ésta.

La campaña muestra cumplimiento de las metas físicas y financieras, aun cuando éstas se encuentran determinadas en gran parte por factores relacionados con la liberación tardía de recursos, aspecto que no es privativo de la Campaña contra el HLB de los cítricos, sino de la mayoría de los programas de la SAGARPA sujetos a las ROP.

Conclusiones

El arreglo institucional para la operación de la Campaña en el Estado de Tabasco presenta una estructura compleja. Constituye un ámbito que trasciende al componente sanidades como instrumento de desarrollo, pues involucra a una parte de la organización institucional de la SAGARPA. Al respecto se identifican varias áreas de mejora, destacando el hecho de que actualmente la Jefatura del Programa de Sanidad Vegetal no cuenta con las atribuciones suficientes para ejercer la dirección estratégica y operativa del componente, situación que a su vez está afectando a todas las demás dimensiones del funcionamiento y operación. En este sentido, el actual arreglo institucional responde a la lógica de las áreas técnicas, la cual termina imponiéndose sobre la lógica de las campañas; este hecho genera que en la práctica se dé una segmentación de las campañas en una especie de “acciones independientes” que responden a líneas de mando diferentes dentro de la actual organización institucional de la Delegación Estatal de SAGARPA, SEDAFOP, OASV y JLSV.

La estrategia federalizada de co-ejercicio no ha visto enriquecida con un compromiso de los productores (JLSV) para mejorar las condiciones de sanidad, ni aportando recursos y participando en la ejecución de la Campaña; situación que se agudiza ante un nulo compromiso en los recursos aportados por el Gobierno del estado, bajo el argumento de que la sanidad es de competencia federal, limitando así la responsabilidad que en materia agropecuaria les compete.

En el plano nacional, la Campaña contra el HLB de los cítricos, al formar parte de una política pública en materia de sanidad agropecuaria, tiene metas definidas en el mediano plazo. En el ámbito estatal se carece de un programa de mediano plazo que le de mayor certeza y amplitud en la gestión de recursos para superar la condición sanitaria en que se encuentra.

Existen distintas concepciones y prioridades de política agropecuaria entre los actores institucionales que incidieron en la priorización y asignación de recursos.

La operación de la Campaña se ha realizado con apego a los aspectos técnicos normativos nacionales marcados por el SENASICA para la detección del HLB. Los recursos aportados por el gobierno federal justifican las acciones realizadas

Aún es baja la participación de los productores, dado que no hay una apropiación de la Campaña por los actores sociales. Existe la percepción de que la Campaña y las JLSV son de beneficio y/o manejadas por los grandes productores vinculados a la comercialización y empaques.

En materia de difusión y divulgación de información y resultados, la Campaña ha mostrado deficiencias, mismas que crean percepción de falta de credibilidad y transparencia. Por ejemplo la JLSVCH, carece de información sustancial de las actividades y resultados de la campaña. Asimismo, existe la percepción por actores sociales de que las JLSV y el CESVETAB son elegidas por procesos democráticos dirigidos, esto les resta confianza para involucrarse en la participación.

Recomendaciones

Se recomienda que el arreglo institucional se reconsidere de tal manera que facilite la operación y funcionamiento de los programas en la modalidad 1 haciendo más eficiente la participación de los funcionarios y evitando la duplicidad de funciones cuidando que las comisiones existentes participen las tres instituciones (SAGARPA, SEDAFOF- CESVETAB) involucradas con un solo itinerario de actividades en torno a la toma de decisiones del componente sanidades.

Realizar un programa de difusión y divulgación de información sobre la campaña, sus acciones y resultados. Es necesario que para este caso los OASV, contraten personal especializado para estas acciones. Asimismo, realizar un mejor uso de las páginas electrónicas que potencialicen estas acciones y contribuyan a fortalecer la capacitación y divulgación de la campaña. Aun cuando hay una baja participación de los productores es de vital importancia socializar la información de la Campaña y sus resultados a través de las reuniones de las JLSV, de Ejidos y del involucramiento de las autoridades municipales como

se ha dado ya en algunos casos. De igual forma se requiere implementar o mejorar mecanismos ágiles de información y rendición de cuentas que fortalezcan la transparencia operativa de la Campaña.

Elaborar y/o actualizar el diagnóstico regional para elaborar un programa de mediano plazo y largo plazo tendiente a fortalecer el esquema de control y prevención de la plaga, de forma tal que permita establecer programas anuales con metas de corto plazo para poder obtener la declaratoria de una zona de baja prevalencia. Aspecto que debe ir acorde a una mayor aportación de recursos por los distintos actores.

Se requiere que la Secretaría Operativa del Gobierno Estatal defina un área y técnico responsable en materia de sanidad vegetal, que posibilite visualizar los alcances de los beneficios de la Campaña contra el HLB de los cítricos y de otras más, para priorizar adecuadamente los recursos que implica su implementación y los resultados esperados.

Es necesario que en los programas de trabajo de la Campaña contra el HLB de los cítricos, se establezca el fortalecimiento de capacitación del personal técnico y de campo.

Incluir en los informes de cierre del ejercicio presupuestal indicadores de desempeño que posibiliten a los tomadores de decisiones conocer parámetros de los resultados de la ejecución de la Campaña. Este aspecto deberá elaborarse en sesiones formales de trabajo con representantes de productores y actores institucionales.

Se considera, apropiado articular la Campaña contra el HLB de los cítricos con el Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural, a fin de fortalecer aspectos de asesoría y capacitación técnica que proporcionen una adecuada sinergia a los resultados esperados de la Campaña.

Es recomendable realizar un mayor acercamiento de los productores y sus representantes a través de los SP, OASV para gestionar la inclusión de las acciones encaminadas a la sanidad vegetal en los programas de egresos del estado, a fin de asignar presupuesto a estas acciones. Asimismo se deberá incidir en la generación de norma, decreto o ley agrícola estatal que contribuya a dar certeza de la aportación estatal y de lineamientos legislativos que fortalezcan las actividades productivas agrícolas, específicamente de los cítricos.

Elaborar o actualizar el diagnóstico productivo regional para identificar necesidades de generación de tecnologías y/o su difusión y divulgación para incrementar y mejorar la producción.

A fin de fortalecer la cadena productiva, los actores de la JLSV y SP, deberían realizar un estudio de mercado para identificar nuevos segmentos de mercado, oferta, tipo y presentación del producto y canales de comercialización, entre otros.

Por último pero no menos importante, se menciona en diferentes foros que el recurso humano es lo más valioso de una organización o empresa, tendiente a valorizar este recurso, se considera esencial realizar por los OASV un mecanismo de reconocimiento al personal de la campaña tanto de campo como profesional.

Introducción

La evaluación estatal del funcionamiento y la operación de la Campaña contra el HLB de los cítricos, responde a la exigencia establecida en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2012; los lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal; las Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA 2012, referente a la obligatoriedad de realizar una evaluación externa de los programas que la integran. En lo específico, esta evaluación esta normada por los Lineamientos para las Actividades de Planeación, Monitoreo y Evaluación en los Estados 2012, emitidos por la SAGARPA a través de la Dirección General de Planeación y Evaluación.

La utilidad de la evaluación externa de la Campaña contra el HLB de los cítricos, constituye un valioso instrumento que contribuye a mejorar la calidad del gasto y fortalece la transparencia y rendición de cuentas de la administración y el ejercicio de los recursos públicos. En este sentido, el uso de los resultados permite retroalimentar la ejecución de la campaña y la toma de decisiones de las instancias responsables de su planeación y operación.

El presente documento contiene el informe de evaluación externa sobre el funcionamiento y la operación de la Campaña contra el HLB de los cítricos en Tabasco, realizada por El Colegio de la Frontera Sur, Unidad Villahermosa.

El objetivo general de la evaluación es analizar los procesos de operación de la Campaña contra el HLB de los cítricos, con el interés de aportar propuestas para mejorar su funcionamiento y operación en términos de su eficiencia y eficacia como instrumento de política pública.

Adicionalmente, se establecieron los siguientes objetivos específicos de la evaluación:

a) analizar el arreglo institucional en cuanto a su funcionalidad y pertinencia para la operación de la Campaña; b) Examinar los procesos de planeación y asignación de recursos de la campaña; c) Evaluar la articulación de la operación de la campaña con otros programas federales y estatales; d) Analizar la pertinencia y eficacia de las distintas etapas de la

operación de la campaña en el estado de Tabasco, desde la difusión de sus acciones hasta la entrega de los servicios; e) Evaluar la cobertura de la campaña en relación con su área de enfoque; f) Analizar la disponibilidad y uso de sistemas de información como herramienta de apoyo a la campaña; g) Analizar la pertinencia, oportunidad y uso de resultados del esquema de supervisión de la campaña implementado por la SAGARPA; h) Evaluar si la campaña cuenta con mecanismos efectivos para el seguimiento a los servicios otorgados; i) Evaluar en qué medida la campaña cuenta con un sistema de transparencia y rendición de cuentas.

La información utilizada para la evaluación, se obtuvo a partir de fuentes documentales, la base de datos SECAFI y a través de entrevistas realizadas a los técnicos y funcionarios involucrados en la operación de la campaña en el Estado.

El informe se estructura en cuatro capítulos. En el primero se presentan los elementos básicos de diseño, gestión y normatividad de la Campaña contra el HLB de los Cítricos. En el segundo capítulo se dan a conocer las características esenciales de la campaña, sus objetivos, su estructura programática, el monto de presupuestos asignados a la campaña y su orientación en el estado. En el tercer capítulo se integra la información y los hallazgos obtenidos para cada uno de los temas que corresponden a los objetivos específicos, utilizando como insumo la información contenida en las respuestas a las preguntas de evaluación. Finalmente, en el cuarto capítulo se exponen las conclusiones y se presentan las principales recomendaciones sobre el funcionamiento y la operación de la campaña.

CAPÍTULO 1: CONTEXTO DE LA CAMPAÑA CONTRA HLB DE LOS CÍTRICOS: DISEÑO Y NORMATIVIDAD

El capítulo presenta los elementos básicos del diseño y la normatividad de la Campaña. Se exponen los aspectos relacionados con el problema de desarrollo que busca resolver, la alineación de sus objetivos con los objetivos sectoriales estatal y federal, el área de enfoque que la Campaña contempla atender y los elementos normativos centrales que regulan su ejecución.

1.1 Problema de desarrollo que busca resolver

El inventario citrícola del Estado de Tabasco es de 15,218 hectáreas, de las cuales 8,115 son cultivos de naranja, 6, 931 de limón persa, 110 de toronja y 62 de mandarina; distribuidas principalmente en siete municipios del estado. El 93% de esta superficie se encuentra establecida en un área compacta comercial en el municipio de Huimanguillo, equivalente a 14, 138 ha. (7,370 de naranja, 6,496 de limón, 110 de toronja y 62 de mandarina), el resto de la superficie se distribuye en 451 ha en el municipio de Cunduacán, 285 ha en Cárdenas, 184 ha en Comalcalco, 100 ha en Centla, 30 ha en Balancán y 30 ha en Macuspana.

Un total de 2,536 productores con plantaciones comerciales y algunas familias viven de este cultivo manteniendo plantas en área de traspatios. Durante el año 2011 la producción total en el estado fue de 161, 177 toneladas con un valor de \$259, 655,000 pesos y un rendimiento promedio de 11 toneladas por hectárea¹. Se calcula el costo de producción promedio por hectárea de \$8,000.00 haciendo aplicación de fertilizantes, agroquímicos y mano de obra de la cosecha.

Sin embargo, la actividad citrícola se encuentra amenazada debido a que en el año 2009 se detectó en México la enfermedad conocida como Huanglongbing (HLB) en los estados de Yucatán, Quintana Roo, Jalisco y Nayarit. En el año 2010 se localizó esta enfermedad en los

¹ Delegación Estatal SAGARPA, 2011.

estados de Campeche, Colima, Sinaloa y Michoacán, y en el año 2011 se detectó en los estados de Hidalgo, Baja California y Chiapas².

Se estima que la presencia de esta enfermedad en el estado, provocaría desde un 20% hasta un 80% de pérdida de producción, calculada en 128, 942 toneladas, que resultaría en pérdida económica de 90 millones 350 mil pesos afectando a los más de 2,000 citricultores en el estado.

De acuerdo con el Metodología de Marco Lógico, donde se obtiene la Matriz de Indicadores de Resultados 2012, en el Programa de Prevención y Manejo de Riesgos para el estado de Tabasco, *“el problema que busca atender el componente sanidades es el de los bajos ingresos de los productores agropecuarios, acuícolas y pesqueros del estado de Tabasco derivado de las afectaciones ante las contingencias sanitarias que afectan la actividad productiva”*. En este sentido, el problema que busca solucionar el programa de sanidades en su conjunto, se encuentra identificado a un nivel general de los productores y de las diferentes afectaciones sanitarias, y concuerda con los criterios que lo definen en la política agropecuaria nacional. Se considera que en este rango y a este nivel estatal se encuentra bien identificado al vincular la mejor en los ingresos y los riesgos sanitarios que afectan la actividad productiva.

En este mismo orden de ideas, el problema se centra de manera adecuada en el Programa de trabajo de la Campaña contra el HLB de los cítricos 2012, que considera de vital importancia enfocar los esfuerzos en la detección de la enfermedad mediante el muestreo y exploración de superficie de huertos comerciales de limón y naranja, ante el riesgo de introducción de la plaga y su efecto en la producción citrícola.

1.2 Alineación de sus objetivos con los objetivos sectoriales estatal y federal

En este sentido, el diagnóstico del sector agropecuario y el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012, identifica que existen ventajas competitivas por

² Dirección General de Sanidad Vegetal, 2012.

aspectos de calidad e inocuidad para algunos productos agrícolas, como el limón persa y la naranja y que ha facilitado su acceso a mercados nacionales e internacionales. Señala que las tendencias de los mercados internacionales sobre sanidad e inocuidad de los alimentos, se pueden ubicar en cinco criterios: 1. Incremento de los flujos comerciales a nivel mundial; 2. Preferencias de los consumidores; 3. Oferta de productos inocuos y de calidad; 4. Alertas sanitarias y 5. Rastreabilidad.

Bajo esta óptica, se justifica la problemática desde un entorno de vinculación de la producción a los mercados externos, aspecto que en parte tiene lógica, al ser motivo de atención los cultivos de cítricos, ya que tienen altos volúmenes de exportación y de generación de divisas. Estos aspectos se argumentan en el diagnóstico por las preferencias diferenciadas de la región donde se ubica el consumidor, su poder adquisitivo e información de mercado, en donde el consumidor de los países desarrollados es mayormente selectivo asociando sanidad y calidad con inocuidad y donde el precio es un segundo término de referencia. Por contraparte, en los países, como el nuestro, la demanda del consumidor se vincula más hacia el precio que a sanidad e inocuidad.

El problema que busca atender la campaña se identifica, dentro de un contexto de mercado, lo cual es entendible al ser un análisis de gran visión en el entorno del desarrollo económico nacional, pero por otra parte, no desde el punto crucial de los daños directos que la presencia de plagas genera al productor en sus cosechas como parte del proceso productivo primario y el freno que representan para su comercialización. Aunque se reconoce que en la economía de países en desarrollo como el nuestro, existe un mercado muy restringido para adquirir productos con mejora en calidad y sanidad. Por lo tanto, se puede definir que la causa de los bajos ingresos de los productores citrícolas, deriva de las afectaciones que las contingencias sanitarias provocan en sus actividades productivas.

Con respecto a la política estatal, el Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012 (PED) da cierta importancia a la sanidad e inocuidad alimentaria; el Plan enuncia la realización, por parte de la secretaria del ramo agropecuario, de campañas fitosanitarias y el fortalecimiento de sistemas de control de la movilización de productos agrícolas. Sin embargo, no hay definición de intervención por parte del gobierno del estado en la gestión y operación en materia de sanidad vegetal y no hay líneas de acción, programas o proyectos en dicho plan de gobierno.

Consideran los operadores estatales, que esta es una injerencia del Gobierno federal. Derivado de este análisis, su acción se concreta a destinar presupuesto a campañas que son de interés local. La participación de la SEDAFOF en Campañas de prioridad nacional se centró en los procesos administrativos, es decir, en el acuerdo de la negociación de los recursos y más que eso, en la autorización de liberación de los recursos y de la comprobación de los mismos a las instancias correspondientes. No existió por lo tanto, formalidad en la definición de responsabilidades de coordinación en las Campañas que son de prioridad nacional.

1.3 Área de enfoque que la Campaña contempla atender

Si bien para la operación de la Campaña contra el HLB de los cítricos, las ROP del componente sanidades definen a los productores de manera colectiva, con especial atención a las organizaciones, sociedades o asociaciones que para el caso de la campaña contra el HLB es el Comité Estatal de Sanidad Vegetal de Tabasco y las JLSV. En esas Reglas, no existe una adecuada focalización de la población objetivo; sin embargo, la campaña contra el HLB de los cítricos a nivel nacional permite que las acciones en el estado se enfoquen a la atención de la superficie con plantaciones de naranja y limón persa que están en riesgo en la zona de la Región de la Chontalpa, es en esta zona donde opera desde hace años una estrategia de atención.

Operativamente, al ser el CESVETAB quien ejecuta la campaña, es este organismo quien define, en consenso con la Delegación SAGARPA, aquellos a quienes consideran serán beneficiados con las acciones de la campaña. En realidad no se conoce la participación real de estos productores en la operación de las actividades de fitosanidad de la campaña. Se reconoce que identificar los productores realmente beneficiarios representa una gran dificultad, cuando los beneficios de una política pública no son destinados a un productor en lo específico.

Es de suma importancia citar, que la cantidad de beneficiarios anotados por los representantes de las JLSV, se inscribe dentro del alcance que tienen con los productores que tienen una participación un tanto más continua con la Junta, sean productores para

mercado de exportación o nacional, además de que por cuestiones de elaboración de los instrumentos de gestión, se debe asentar la cantidad de beneficiarios. En este marco de acercamiento entre la Junta Local de sanidad Vegetal (JLSV) y los productores tiene razón de ser esta situación, pero es recomendable no soslayar, que los productores de naranja y limón persa de la Subregión La Chontalpa, son los beneficiarios directos de las acciones de la campaña, considerados o no en el registro de las juntas, ya que las actividades de monitoreo y exploración, considera la superficie sembrada de naranja y limón persa.

En este sentido, para los funcionarios operadores la población objetivo potencial, sujeta de atención por la Campaña contra el HLB de los Cítricos son todos los productores de limón y naranja de la región, los cuales de acuerdo a los Programas Anuales de Trabajo de la Campaña, son los posesionarios de la superficie a atender. Así que se consideran los 2,536 productores inscritos en el padrón de la SAGARPA, pero no se cuenta con una definición clara del área de enfoque objetivo.

1.4 Elementos normativos centrales que regulan su ejecución

Con referencia a los aspectos normativos de la ejecución de la campaña, existen manuales, y apéndices técnicos, que proporcionan información técnica al personal institucional, Organismo Auxiliar de Sanidad (OAS), sobre diferentes aspectos que involucra la campaña. Mismos que se presentan a continuación:

Documentos normativos

- Ley de Desarrollo Rural Sustentable
- Ley Federal de Sanidad Vegetal
- Lineamientos Generales de Operación del Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria
- Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 y 2012.
- Diario oficial de la Federación. Reglas de operación de los Programas de la SAGARPA 2011 y 2012

- Convenios de Coordinación de acciones celebradas entre la SAGARPA/SENASICA y el Gobierno del Estado 2012
- Acuerdo Específico del Componente de Sanidades, firmado entre SAGARPA/SENASICA y el Gobierno del Estado 2012.
- Reglamento Interno de los Organismos Auxiliares
- Términos de Referencia para la operación del componente sanidades
- Criterios Técnicos y Administrativos para la Ejecución del componente sanidades
- Manual de Procedimientos para la supervisión de los programas a cargo de la SAGARPA.
- Lineamientos para la elaboración, revisión y dictamen de los programas de trabajo de las campañas fitosanitarias coordinadas mediante SICAFI.

Asimismo, la campaña cuenta con los siguientes protocolos de actuación:

- Protocolo de Actuación para la Detección del Huanglongbing (DPF-DGSV-SENASICASAGARPA, 2010a), el cual tiene como objetivos: a) capacitar a técnicos, productores y viveristas respecto al HLB y su vector; y b) describir las actividades de detección sintomática y asintomática del HLB en material vegetal y en el vector.
- Protocolo de Actuación ante la Emergencia por la Detección del Huanglongbing (DPF-DGSV-SENASICA-SAGARPA, 2010b), teniendo como objetivo el delimitar y controlar focos de infección de HLB.

Con base en lo antes mencionado, se puede asegurar que el diseño de la estructura normativa de la campaña contra el HLB de los cítricos, cuenta con elementos técnicos legales para su operación que posibilitan que los resultados de la operación, permitan la detección y control de la enfermedad y disminuya los daños que provoca en las plantaciones de cítricos.

CAPÍTULO 2: CARACTERÍSTICAS DE LA CAMPAÑA

Este capítulo presenta una breve descripción de las características esenciales que definen la Campaña. Se ofrece una visión rápida sobre los objetivos, estructura programática, monto de presupuesto asignado y la orientación de la campaña en el Estado.

2.1 Objetivos de la campaña

El componente sanidades, define como objetivo el de apoyar la ejecución de diversas campañas sanitarias para la prevención, control, confinamiento y/o erradicación de las principales plagas y enfermedades agrícolas, pecuarias, acuícolas y pesqueras, tanto las reglamentadas, emergentes y re emergentes, programas de vigilancia epidemiológica, movilización e implementación de los sistemas de reducción de riesgos de contaminación que requieran recursos para ser exitosas”³

Por otra parte, operativamente para la SAGARPA en el estado de Tabasco, el Programa de Prevención y Manejo de Riesgos en su matriz de marco Lógico, determina que su objetivo a nivel de finalidad es el de “Contribuir a mejorar los ingresos de los productores agropecuarios, acuícolas y pesqueros del estado de Tabasco ante las contingencias sanitarias que afectan su actividad productiva, mediante la prevención y manejo de riesgos”.

La campaña contra el HLB de los cítricos en el estado de Tabasco, define en su programa de trabajo que los objetivos-metas son la exploración para la detección y muestreo mediante la búsqueda de síntomas en material vegetal y la colecta de *D. citri* para conocer si es portador de la bacteria con la finalidad de proteger las superficies cultivadas con Limón y Naranja del estado⁴.

³ Términos de Referencia para la operación del componente sanidades. Diario Oficial de la Federación. 30 de diciembre de 2011.

⁴ Programa de Trabajo de la campaña contra el Huanglongbing de los cítricos a operar con recursos del subcomponente de sanidad vegetal del Programa de Prevención y Manejo de Riesgos 2012, en el estado de Tabasco.

2.2 Estructura programática

Como se aprecia en el cuadro 1, las metas de muestreo y exploración para el año 2012 correspondieron a una superficie de 9,985.00 hectáreas.

Cuadro 1. Metas del Programa de trabajo 2012 de la campaña contra el HLB de los cítricos.

Municipio	Número de productores	Número de sitios	Superficie
Cárdenas	11	12	134.00
Centla	1	1	0.00
Cunduacán	7	8	52.00
Huimanguillo	177	221	9,799.00
Jonuta	1	2	0.00
Macuspana	2	2	0.00
Teapa	1	1	0.00
Total	201	248	9,985.00

Fuente: Programa de trabajo 2012 de la campaña contra el HLB de los cítricos en el estado de Tabasco

El objetivo de la campaña se centra en específicamente en el cultivo de cítricos, situación que obedece al contexto productivo de estas zonas, sobre todo en la región de la chontalpa, donde se concentra más del 90% de la superficie sembrada de limón y naranja y se encuentra de manera compacta en tres municipios.

2.3 Monto de presupuesto asignado

Los recursos para la operación de la campaña contra el HLB de los cítricos, son definidos dentro del PEF en el marco de los programas de la SAGARPA que están sujetos a Reglas de Operación. Es en el componente de sanidades del Programa de Prevención y Manejo de Riesgos, donde se especifica el monto de los recursos presupuestales a ejercer en el año. La modalidad de ejecución del Programa para el estado de Tabasco se ha realizado mediante convenio de coordinación entre el gobierno federal y el Estado. Este proceso busca

también, la incorporación de los productores al programa, tanto en la planeación y toma de decisiones, como en la aportación de recursos económicos para la operación de las acciones de la campaña. Situación que no se ha logrado.

Si bien es cierto que el SENASICA, es su carácter de actor institucional encargado de la política sanitaria agropecuaria, en 2008-2010 no tenía una participación directa en la definición de los recursos presupuestales a ejercer en el estado. Esta actividad de negociación, cabildeos y acuerdos de aportaciones presupuestales, se dio en el ámbito de la delegación estatal de la SAGARPA y de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario Forestal y Pesca (SEDAFOP) del Gobierno del Estado. Son estos actores quienes definían el porcentaje de aportaciones para la ejecución de los programas, aun cuando este último aportó una mínima parte de recursos económicos.

La programación de los recursos recaía inicialmente en la coordinación de la campaña y del Comité Estatal de Sanidad Vegetal con base en un Programa de trabajo a realizar durante el ejercicio fiscal. La definición de los recursos a ejercer, fueron considerados con base en la superficie atendida en el año inmediato anterior y a la dinámica de crecimiento de la actividad.

Cuadro 1. Montos de inversión

Fuente de financiamiento				
Año	Campaña HLB	Federal	Estatal	Total
2008	Programa Soporte	2,000,000	0	2,000,000
2009	Programa Soporte	1,436,850	773,688	2,210,538
2010	Programa Soporte	2,674,137	750,000	3,424,137
2011	PPMR	2,600,000	0	2,600,00
2012	PPMR	499,534	0	499,534
Total periodo 2008-2012		9,210,521	1,523,688	10,734,209

Fuente: Elaboración propia con datos de Cierre Finiquito 2008-2012.

Esta Programación en los ejercicios 2011 y 2012, fue la base para la negociación de los recursos, entre el Estado y la Federación. Una vez que los recursos fueron convenidos el programa de trabajo fue ajustado y avalado por SENASICA, los cuales, de acuerdo a

comentarios proporcionados por los operadores de la Campaña, se ven acotados por la falta de aportaciones de recursos por parte del gobierno estatal, teniendo que reducir metas y ajustar el programa de acuerdo a la disponibilidad y aportación de los recursos federales, limitando los alcances de la campaña.

Este programa de trabajo autorizado por el SENASICA, es fundamental para que los recursos sean solicitados al Fideicomiso estatal para poder realizar la ejecución de los recursos y la operación de la campaña.

Se reconoce por los actores de la JLSCH, que este proceso de negociación, consenso y firma de los convenios y de anexos técnicos, involucra un lapso de tiempo que repercute en los alcances de las acciones de la campaña. Aunque en algunas ocasiones –cada vez menos recurrente- los convenios son firmados con demoras importantes afectando las actividades de la campaña definidas en su programa de trabajo.

Los recursos federales para la campaña, al estar consignado en PEF, existe la seguridad y confianza de su disponibilidad, no siendo así con los recursos estatales, que aun cuando se especifica la aportación en los convenios y anexos técnicos, estos no son aportados.

Al definirse de acuerdo a las Reglas de Operación, el destino de la operación federal al fideicomiso Estatal, el proceso de libración financiera no ha sido oportuno, esta indisponibilidad repercute en las actividades de la campaña. Esta forma de priorización de los recursos, se fundamenta en una visión de corto plazo (ejercicio anual), que no permite una perspectiva de mediano plazo que lleve a mejores resultados de la campaña en el Estado.

2.4 Orientación de la campaña en el Estado

Existe una deficiente planeación de la campaña contra el HLB de los cítricos que oriente la operación hacia metas claras y definidas de avances fitosanitarios en el mediano plazo, toda vez que los programas retoman la información histórica del ejercicio anterior. No existe soporte documental que sustente la o las zonas con mejores cualidades sanitarias que pueda trascender a otra categoría de estatus sanitario. En consecuencia el entramado funcional de las instancias participantes, en lo general, sigue una inercia de operación que no contemplan esquemas de orientación hacia resultados, más bien al cumplimiento de metas relacionadas con la ejecución del gasto.

CAPÍTULO 3: EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO Y OPERACIÓN DE LA CAMPAÑA CONTRA EL HLB DE LOS CÍTRICOS EN TABASCO.

El propósito de este capítulo es presentar el análisis de los temas que constituyen la evaluación, integrando para ello la información y los hallazgos obtenidos en cada tema. Lo que aquí se presenta constituye la base para el posterior planteamiento de las conclusiones y recomendaciones; para la cual se apegó a dar solución a las preguntas de evaluación de la guía metodológica de la presente evaluación.

Se aplicó una guía de entrevistas a los funcionarios, Gerente de CESVETAB, Coordinadores y Auxiliares de campo de la Campaña contra el HLB de los cítricos. Esta información, conjuntada y cruzada con la información documental permitieron estructurar el presente capítulo profundizado en cada uno de los temas que lo integran.

3.1 Arreglo Institucional para la operación de la Campaña

1 ¿Cuáles son las principales instancias/dependencias y disposiciones normativas que conforman el arreglo institucional a través del cual se opera la Campaña contra el HLB de los cítricos en el estado?

En el marco de la ejecución federalizada de los Programas de la SAGARPA, la Campaña contra el HLB forma parte del componente sanidad e inocuidad, su funcionamiento y operación implica la participación del Gobierno Federal, del Gobierno del Estado y de los productores a través de la representación de una figura organizativa, que en este caso son los organismos auxiliares (Comité Estatal de Sanidad Vegetal y las Juntas Locales de Sanidad Vegetal).

En el nivel del Gobierno Federal, es el SENASICA la instancia de normar, coordinar y supervisar las acciones de las diferentes campañas fitosanitarias, y que recae de manera directa en la Dirección General de Sanidad Vegetal; dentro de la estructura de este

organismo, es en el área de la Campaña contra el HLB de los cítricos donde de manera específica se desarrollan las actividades mencionadas de coordinación y supervisión.

El arreglo institucional en el estado de Tabasco para la operación de la Campaña, se llevó a cabo por la Delegación estatal de la SAGARPA, a través de la Jefatura del Programa de Sanidad Vegetal (JPSV), SEDAFOF y el Organismos Auxiliar CESVETAB. Estas instituciones son de carácter oficiales y son quienes llevan las acciones de coordinación y seguimiento más cercano al proceso operativo de la Campaña. Si bien es cierto que no hay una relación directa de mando entre la delegación y el Jefe del PSV con SENASICA, en la práctica, se observa un acatamiento a las disposiciones que traza la DGSV. Dentro de esa estructura personal del DDR, generalmente el Jefe de Distrito y Jefe de CADER tienen participación en el seguimiento operativo.

Dentro del esquema normativo que define la operación de la Campaña, la información que se genera en campo se debe enviar directamente a la DGSV; en este arreglo institucional de tipo formal se mantiene una constante y permanente vía de comunicación, entre la coordinación de la campaña y la delegación estatal a través de la Jefatura del Programa de Sanidad Vegetal; de la misma manera toda información referente a la normatividad, coordinación y operación de la campaña que se defina en oficinas centrales de SENASICA, se mantiene informado a la delegación estatal, lo cual ha permitido salvar esa falta de mando directo entre las instancias participantes.

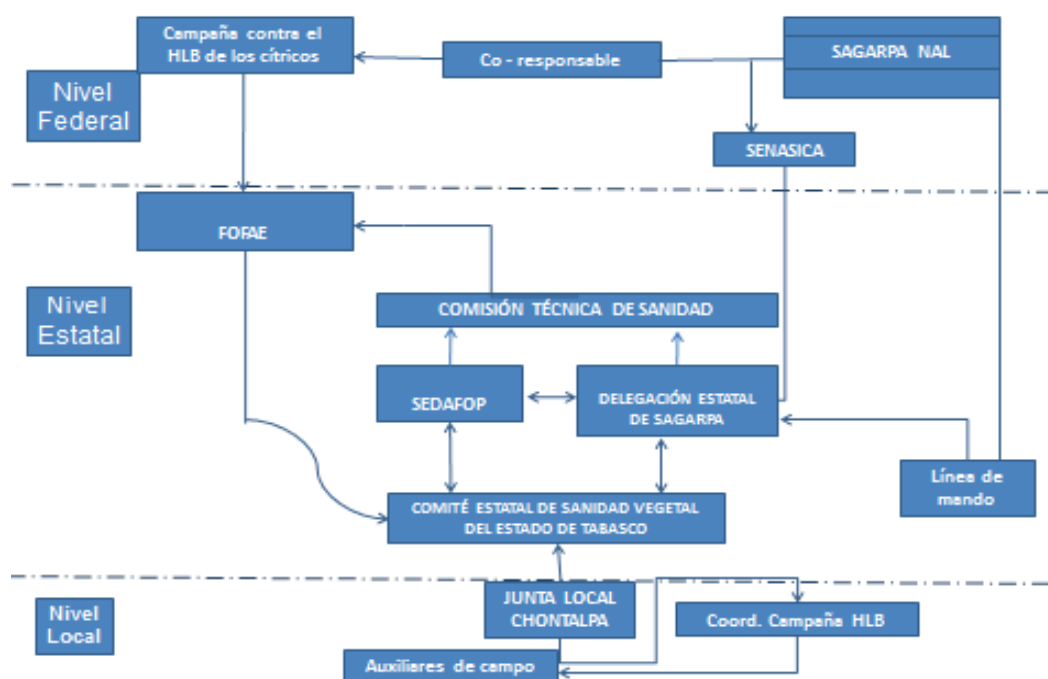
Si bien esta falta de representatividad del SENASICA en el estado, puede afectar el definir las necesidades y prioridades estatales en materia de sanidad vegetal, la tarea ha sido asumida por la delegación estatal de la SAGARPA, por la importancia que la campaña del HLB tiene en el estado.

Los Organismos Auxiliares de Sanidad Vegetal (OASV), son figuras organizativas cuya existencia y funciones, se encuentra en la LFSV, Reglamento de la Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Sanidad Vegetal, en disposiciones que emite la Secretaría, en las Normas Oficiales Mexicanas y en los mismos reglamentos internos de los OASV.

A estos organismos se le define como “Organizaciones de productores agrícolas o forestales que coadyuvan con la secretaría en el desarrollo de campañas fitosanitarias, programas de

inocuidad agroalimentaria, otros servicios fitosanitarios y sistemas de calidad que esta implante en todo o parte del territorio nacional; incluye a los Comités Estatales de Sanidad Vegetal y a las Juntas Locales, estas últimas pueden adoptar, en forma transitoria el carácter regional, cuando la problemática fitosanitaria así lo exija”⁵.

Figura 1. Principales instancias involucradas en el funcionamiento y operación de la Campaña contra el HLB de los Cítricos en Tabasco.



Fuente: Las ROP, el Acuerdo Especifico Sanidades 2012, el Convenio de Concertación firmado entre SENASICA, SAGARPA y el Organismo Auxiliar de Sanidad (OAS)⁶.

En este orden de ideas, para el estado de Tabasco se integra el Comité de sanidad Vegetal de Tabasco (CESVETAB), que “tiene un carácter de organismo responsable, junto con el Gobierno del Estado (SEDAFOP) y con la rectoría de la SAGARPA, en la coordinación de las

⁵ Ley Federal de Sanidad Vegetal.

⁶ Comité Estatal de Fomento y Protección Pecuaria, Comité Estatal de Sanidad Vegetal y Comité de Sanidad Acuícola y Pesquera.

acciones de las JLSV que ejecutan y operan los programas y campañas fitosanitarias en cada una de las regiones”⁷

Como se puede apreciar en la figura 1, en el nivel local la campaña también contó con la integración de la junta local de la Chontalpa (JLCH), los cuales son los encargados de operar la campaña; sin embargo, de manera general en el ejercicio fiscal 2012 los Agentes Técnicos manifestaron que sus actividades se apegaron a las ROP.

Se valora que el arreglo institucional no es el idóneo, no obstante la relación entre el nivel Federal, estatal y local para la operación de la campaña se encuentra institucionalizada. Es decir, se basa en la formalización de instrumentos jurídicos como la firma de los Convenios de Coordinación de acciones y de los Anexos Técnicos de ejecución de la Campaña. Otro elemento de la institucionalización es la constitución de la Comisión Técnica de Sanidad, que se integra por funcionarios de SAGARPA, SEDAFOP Y OASV. Sin embargo, esta evaluación constató que existen tensiones entre SAGARPA y los representantes del Gobierno del Estado, lo cual significa que esos instrumentos en los que se basa la relación no han sido eficaces, y que tampoco se ha logrado consolidar los espacios para la construcción de visiones comunes que permitan articular una verdadera planeación y operación conjunta de la campaña; El factor principal que ha sido fuente de tensión en la relación se refiere al porcentaje de recursos que deben aportar ambas partes, la dificultad para cumplir con la radicación de los recursos en forma oportuna, y las diferencias en la definición de prioridades para colocar los recursos.

2. En la normatividad aplicable a la campaña se definen adecuadamente las funciones de las instancias participantes en su funcionamiento (SAGARPA, SENASICA y OAS) y su definición y nivel de cumplimiento en la práctica son congruentes con una orientación hacia el logro de resultados, de modo que:

- a) Las funciones de las instancias participantes están definidas en forma clara.
- b) Las funciones de las instancias participantes están definidas de manera completa, es decir, no falta ninguna función relevante.

⁷ www.cesvetab.com

- c) Las funciones de las instancias participantes están definidas de manera tal que contribuyen a una orientación hacia resultados del Programa.
- d) Todas las funciones relevantes definidas en la normatividad son cumplidas en tiempo y forma por las instancias participantes correspondientes.

Si

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las funciones de las instancias participantes en la operación cumplen con una de las características establecidas en la pregunta.

De acuerdo con el Anexo 1. El muestreo y exploración de plantaciones son las actividades esenciales dentro de la estrategia operativa de la Campaña contra el HLB, estas acciones dentro de la campaña en el Estado, se han desarrollado con base a la normatividad existente. Los manuales o apéndices técnicos generados por el SENASICA, son el soporte de aplicación y cumplimiento de las diferentes actividades, técnicas, procedimientos y metodologías en cada una de las etapas de la campaña cuya responsabilidad recae en la JLSVCH. Estos aspectos se observan claramente definidos en la normatividad.

Sin embargo, se detectaron funciones relevantes definidas en la normatividad pero que no se realizan en tiempo y forma en la práctica, son las siguientes:

- a) Los Lineamientos Específicos no detallan las acciones y responsabilidades de la Delegación Estatal de la SAGARPA en la radicación de recursos, pese a que mencionan que su función consiste en “Vigilar que la ministración de los recursos presupuestales del FOFAE al Comité Estatal respectivo, se realice oportunamente en base a la normatividad vigente, con la observancia en los programas de trabajo”.
- b) Los Lineamientos Específicos no establecen responsabilidades y sanciones para los directivos y personal de las partes involucradas que no cumplan con lo que le corresponde, sólo describen las aplicables a los OASV.

c) El artículo 62, fracción VI, de las ROP señala que la Unidad Responsable (SENASICA) tiene la obligación de “supervisar que la operación La supervisión cuya función recae en el SENASICA, Delegación estatal SAGARPA y el CESVETAB aunque se encuentra en la normatividad y cuenta con presupuesto para realizarse, no se definen los periodos o tiempos en que esta debe llevarse a cabo. En la práctica se observó que un factor que incide en que ésta se realice tardíamente es la presencia de personal de SENASICA para llevar a cabo la supervisión y ésta al carecer de ello retrasa su realización y, por tanto, ya no se incluyen las observaciones en el circuito operativo, lo que no está contribuyendo al logro de resultados de la campaña.

3. Las instancias involucradas en el funcionamiento de la Campaña en el estado cuentan con la capacidad institucional requerida para su implementación eficiente y eficaz, en términos de que:

- a) Cuentan con los recursos humanos suficientes en cantidad y calidad (personal directivo, administrativo, técnicos e inspectores de campo, etc.).
- b) Cuentan con los recursos materiales suficientes (instalaciones, equipo de trabajo, medios de transporte, etc.).
- c) Cuentan con una estructura administrativa cuya cobertura territorial en el estado permite una atención adecuada de la problemática sanitaria en las zonas con mayor incidencia de plagas y enfermedades.
- d) Cuentan con la experiencia y las capacidades técnicas adecuadas para el desarrollo de tareas especializadas como la planeación estratégica del Programa y la evaluación técnica de los proyectos de sanidad e inocuidad que se revisan e instrumentan.

Sí

Nivel	Criterio
3	Las instancias en el funcionamiento de la campaña satisfacen tres de las características establecidas en la pregunta

De acuerdo con el Anexo 2, existen insuficiencias en cuanto a recursos humanos en las estructuras operativas de la Campaña, particularmente la Delegación estatal de la SAGARPA y la coordinación de la Campaña.

La participación del SENASICA es muy limitada debido a que la estructura se encuentra centralizada y no dispone de personal suficiente para dar seguimiento puntual y oportuno en campo. Por esta misma razón, no cuenta con una representación estatal y los recursos insuficientes puede implicar una limitante en el seguimiento a las acciones de la Campaña. Si bien esta falta de representatividad del SENASICA en el estado, puede afectar el definir las necesidades y prioridades estatales en materia de sanidad vegetal, la tarea ha sido asumida por la delegación estatal de SAGARPA, por la importancia que en este caso tiene la Campaña contra el HLB de los cítricos, al incidir en una zona productora de naranja y limón persa, vinculada a los mercados nacionales y extranjeros, generando la entrada de divisas e impactando en beneficio de los grandes y pequeños productores organizados.

Con respecto a los recursos humanos, la Secretaria ha impulsado el Programa de Retiro Voluntario, esto ha producido una reducción significativa de la dotación de personal, lo cual ha afectado a los departamentos de la Delegación Estatal. Esta situación limita al ser pocas personas de la JPSV quienes efectúan el seguimiento operativo de las diversas campañas existentes en el Estado.

De acuerdo con las ROP, en el componente sanidades y de la campaña en particular, los apoyos se dirigen a la implementación del proyecto, es en sí, la ejecución de la campaña, misma que se concreta a través de los Programas de trabajo. Los conceptos de apoyo presupuestal que se definen en los programas de trabajo, se enfocan para: recursos humanos, recursos materiales y servicios. El presupuesto y por consecuencia los componentes de apoyo mostraron una tendencia a la baja en 2012, ocasionando que los

profesionistas técnicos y auxiliares de campo no presten sus servicios durante el año completo por carencias de recursos.

Bajo esta situación, en aras de dar cumplimiento al programa de trabajo, no es un horizonte idóneo como conformación de un grupo de trabajo que pueda acumular experiencia y capacidades técnicas adecuadas para el desarrollo de tareas especializadas. Por fortuna para los que se han retirado de colaborar en la campaña suelen emplearse rápido debido a su experiencia. Sin embargo, los OASV continuamente recurren a contrataciones de profesionistas recién egresados que tienen insuficiente conocimiento y familiarización sobre la normativa y aspectos generales de la campaña, quienes requieren de capacitación específica tanto de gabinete como de aspectos técnicos de la Campaña. Esto demerita específicamente la calidad de los auxiliares de campo con que cuenta el OASV.

En materia de recursos materiales, la información obtenida indica que el CESVETAB ha realizado un esfuerzo significativo tendiente a mejorar las condiciones de trabajo del personal administrativo y de campo. Los técnicos cuentan con espacios personales con clima, conectividad a internet, aspecto que es esencial para el funcionamiento del sistema de información, tienen equipos de computación y vehículo disponible para los recorridos de campo.

Se valora positivamente la capacidad de la SAGARPA y CESVETAB en términos de los recursos materiales y administrativos. Sin embargo, la debilidad se encuentra en la falta de recursos humanos suficientes en cantidad y en calidad y la falta de un involucramiento del Gobierno del Estado (SEDAFOP) en las acciones de supervisión y seguimiento.

4.¿Cuáles son los principales problemas que se han presentado durante el proceso de transferencia de los recursos (federales y estatales) hacia las instancias responsables de la operación de la campaña en el estado y, en su caso, qué estrategias de solución se han adoptado por parte de los actores institucionales involucrados?

De acuerdo a las entrevistas realizadas, los recursos convenidos dentro del Componente Sanidades y de Inocuidad no se radica al Gobierno del estado, sino al órgano autónomo

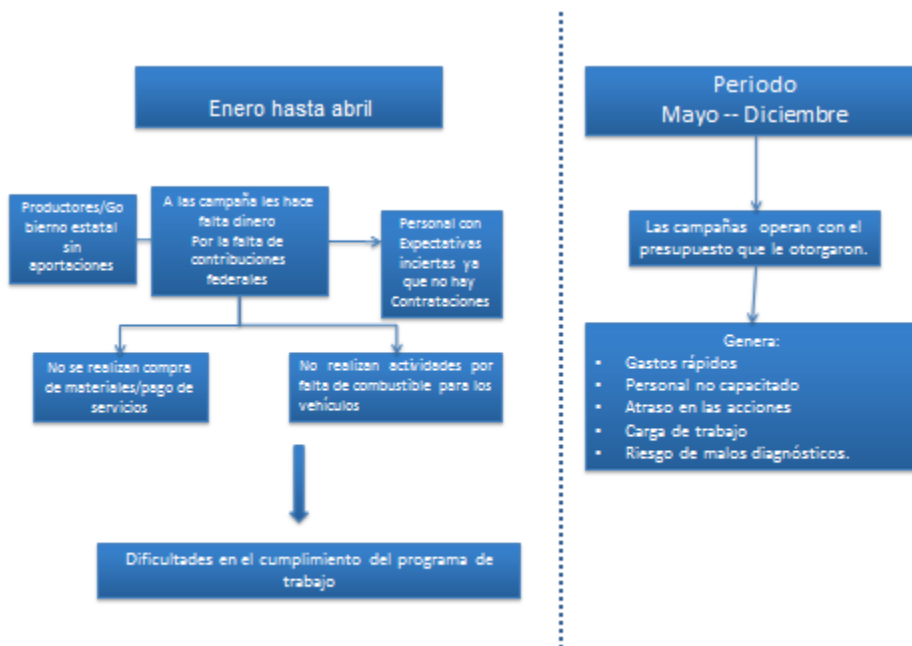
FOFAE, quien a su vez efectúa la ministración al CESVETAB, a una cuenta concentradora del comité, por el importe total de los recursos autorizados a las diversas campañas de la DGSV y que el OASV opera en el estado. EL CESVETAB, a su vez traspasa a una cuenta de cheques los recursos de cada campaña, y desde esa cuenta se manejan los recursos para cubrir las necesidades financieras del programa de trabajo de la campaña.

Los principales problemas que se han presentado durante el proceso de transferencia de los recursos son los siguientes:

- a) Retrasos en la validación y otorgamiento del visto bueno al programa de trabajo (Artículo 63, fracción VII de las ROP).
- b) Cumplimiento de los procesos administrativos para la autorización y liberación de recursos.

El esquema de desembolso de los recursos, es inadecuado para apoyar exitosamente a las campañas sanitarias, ya que durante enero a abril no se tiene disponibilidad de recursos. En las entrevistas al Gerente de CESVETAB, varios técnicos y al coordinador de la campaña contra el LHB, mencionaron que las ministraciones presupuestales que reciben a través del FOFAE les llega hasta finales del mes de mayo, siendo el retraso, de cinco meses con respecto al calendario de metas del programa de trabajo lo que provoca que el CESVETAB tenga que suspender el pago de sueldos al personal técnico, dejar de realizar las actividades que se requieren, por falta de combustible para mover los vehículos y, con ello, incumplimiento oportuno de las actividades de la campaña, también se ha tenido que suspender la compra de materiales que se requieren en la operación de la campaña, no contratar o recortar al personal que eventualmente se requiere en campo.

Figura 2. Implicaciones de la falta de oportunidad en la radicación de los recursos presupuestales al CESVETAB.



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas de funcionarios y personal técnico.

Esta situación puede ocasionar que las actividades operativas de la campaña no se realicen en los tiempos y terminos establecidos en el calendario de metas del Programa de Trabajo, propiciando el incumplimiento de los objetivos del mismo; toma de muestras y tal vez hasta el retraso en la detección de la enfermedad; esto aunado a la perdida de personal técnico con mayor experiencia y conocimientos sobre la campaña.

No se identificó ninguna iniciativa para asegurarse recursos adicionales a los de origen público.

5. ¿Cuáles son las principales fortalezas y debilidades del Organismo Auxiliar de Sanidad como instancia operadora del Programa en el estado?

Cuadro 2. Principales fortalezas y debilidades del CESVETAB.

Concepto	Fortalezas	Debilidades
Recursos humanos	<p>Cuenta con coordinadores de la campaña, cuya formación, capacitación en aspectos fitosanitarios constituyen un importante activo.</p> <p>Existe un reconocimiento genuino de los productores citrícolas hacia los coordinadores de campaña del HLB por las labores que realizan.</p>	<p>Contratación temporal de auxiliares técnicos de campo requeridos en la campaña.</p> <p>Escasa participación de los productores y dueños de unidades de traspatio</p>
Recursos materiales	<p>La buena coordinación entre el personal de la Delegación estatal de la SAGARPA y los OAS han hecho posible obtener infraestructura en comodato. Tienen computadoras, Conexión a Internet y Transporte.</p>	<p>Oficinas en espacios rentados.</p>
Recursos financieros	<p>Opera Campañas de prioridad nacional, que cuentan con asignación presupuestal por la federación que le da seguridad de ejecución aún con las limitantes que pueda existir.</p>	<p>Retrasos en la radicación de los recursos.</p> <p>No cuentan con aportaciones de recursos por parte de los productores que complementen los recursos fiscales que posibiliten la atención de la superficie programada.</p>
Administrativa	<p>Cuenta con un sistema integral de información tanto técnica como administrativa de la campaña contra HLB, que sirve de soporte a los distintos usuarios en su toma de decisiones.</p>	<p>La adopción del SICAFI por su diseño transversal cuenta con elementos suficientes para ser una herramienta que aporte elementos de decisión para la gestión y operación de la Campaña, sin embargo el no tener una cultura orientada a los sistemas de información, a la transparencia, ni a los sistemas de mejora de calidad de atención generó un limitado uso de información obtenida</p>

Fuente: Reglamento Interno, Organigrama de los OAS y Reporte de inventarios sobre recursos materiales, financieros y humanos.

Se considera necesario fortalecer las áreas de capacitación y divulgación, a fin de actualizar al personal técnico y productores. Aun cuando exista un escaso interés o baja participación de los productores, se deben incrementar los esfuerzos en la difusión de la campaña y de los resultados. En ese sentido se ve necesario que el organismo auxiliar contrate especialistas que refuercen este aspecto para obtener resultados satisfactorios de esas acciones en los ámbitos señalados en el cuadro uno.

3.2 Planeación de la operación de la Campaña

6. ¿Se han llevado a cabo procesos participativos de planeación de la campaña en el estado, con una orientación hacia resultados, que incluyan a los distintos actores involucrados en su operación?

No

La campaña Contra el HLB de los cítricos hasta el ejercicio 2012 estuvo enfocada a la “Detección oportunamente del HLB en los traspatios y cultivos citrícolas del estado”. Por su carácter nacional, el diseño y la planeación se realizan de manera institucional a nivel central por parte del SENASICA y de la DGSV. Los planes anuales de trabajo responden a los criterios que se establecen para su elaboración, con las adecuaciones que corresponden a las condiciones locales de las zonas donde se opera la Campaña. Estos programas de trabajo, son normativamente, un instrumento de planeación, aunque, analíticamente a las deficiencias de este proceso de planeación sí se ubica en un contexto más amplio.

La elaboración de los planes de trabajo se realiza por la coordinación de la Campaña, revisado y validado estatalmente por la gerencia del CESVETAB. Durante ese proceso, se retoma la información del ejercicio anterior para plantear las metas a alcanzar; la planeación, se puede decir, que es una calendarización de acciones y de recursos.

De acuerdo a las opiniones vertidas, se puede asegurar que no se da en un proceso de planeación participativa, aunque si se llega a dar bajo la formalidad que se requiere entre la coordinación de la campaña y el CESVETAB. Este programa de trabajo que es enviado al

SENASICA para su revisión y aprobación de ser el caso, tiene que esperar los acuerdos presupuestales. Localmente, hay una participación de la Delegación Estatal a través del CTS, en la revisión de propuestas del programa de trabajo y sugerencias hacia el mismo. Sin embargo, podemos señalar que durante el periodo 2012 se observa los siguientes aspectos:

a) La planificación de la campaña no fue de manera integral ni respondió a los objetivos de la misma, más bien su operación y funcionamiento fue producto de la inercia de la programación de los años anteriores y, b) Falta de apropiación de la campaña por parte del gobierno estatal, que por ende no permite la definición de prioridades, importancia y necesidades en un consenso de los diferentes actores para direccionar su funcionamiento y operación.

7. ¿Es posible verificar la alineación entre los distintos instrumentos de planeación relacionados con la campaña en el estado, es decir, existe congruencia entre el Programa de trabajo del Componente Sanidades, el Anexo Técnico del Convenio de Concertación, los Planes Rectores de los Sistemas Producto y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) estatal, entre otros?

A) La alineación entre los instrumentos de planeación referidos en la pregunta se verifica de manera parcial entre alguno de ellos.

b) La alineación entre los instrumentos de planeación referidos en la pregunta se verifica en dos de ellos de manera completa.

C) La alineación entre los instrumentos de planeación referidos en la pregunta se verifica de manera completa entre tres de ellos.

d) La alineación entre los instrumentos de planeación referidos en la pregunta se verifica de manera completa entre todos ellos.

Sí

Nivel	Criterio
1	La alineación entre instrumentos de planeación del programa responde a la primera de las características establecidas en la pregunta

De acuerdo con el anexo 3, un aspecto que incide en la planeación es el hecho de que ninguna de las instancias participantes asume la conducción de los procesos construcción y actualización de las Matrices de Indicadores a nivel estatal⁸, la elaboración de los Anexos Técnicos, y los procesos de presupuestación anual. Las consecuencias de esta problemática se expresan en que no existe alineación entre esos instrumentos o procesos, y en que la distribución de los recursos entre las distintas campañas no se realiza atendiendo los objetivos y metas de mediano y largo plazo.

En relación con los Anexos Técnicos se observa que éstos no necesariamente reflejan una convergencia de las prioridades de inversión de la Federación y el estado, y más bien constituyen un etiquetado de recursos en función de la dinámica histórica. Adicionalmente, los Anexos Técnicos están elaborados con un excesivo detalle a tal grado que la distribución de los recursos y las metas físicas que en ellos se especifican no resultan consistentes con un esquema de operación basado en las necesidades de la campaña, por lo que terminan convirtiéndose en una camisa de fuerza.

Es claro que la forma de priorizar problemas de inocuidad sanitaria, aunado a que no se tiene información, ha carecido de una metodología para atender los intereses estatales.

8. Las instancias involucradas en el funcionamiento del Programa tienen y utilizan algún plan de trabajo que contenga las estrategias adecuadas para orientar su gestión hacia el logro de resultados, de modo que:

- a) Es resultado de ejercicios de planeación institucionalizados.
- b) Contiene objetivos, indicadores y metas.
- c) Se revisa y actualiza periódicamente.
- d) Es conocido y utilizado por todos los operadores del Programa.

⁸ El Programa de Prevención de Manejo de Riesgos en el estado de Tabasco no cuenta con Matrices de Indicadores, retoma las MIR nacional.

Sí

Nivel	Criterio
2	El programa de trabajo tiene dos de las características establecidas.

La campaña del HLB en el estado, en su programa de trabajo 2012 no especifica los objetivos que persiguen, se interpreta que procura proteger los cultivos de cítricos en zonas bajo control fitosanitario en la subregión de la Chontalpa, a través del muestreo y exploración de superficie cultivada. Como se aprecia en el Programa de Trabajo 2012, las metas de dicho periodo corresponden a una superficie de 9, 985 hectáreas.

El objetivo de la campaña se centra específicamente en el cultivo de cítricos, situación que obedece al contexto productivo de estas zonas, sobre todo en la Sub-región de la Chontalpa, donde se concentra el 93% de la superficie sembrada de cítricos y se encuentra de manera compacta en el municipio de Huimanguillo. El centrar la atención de la campaña en el cultivo de cítricos, obedece en este sentido, a que este cultivo es uno de los pocos en el cual la campaña puede mostrar resultados al ser una zona compacta, importante en superficie sembrada en producción, producto vinculado a la comercialización nacional y de exportación. Es en estas zonas donde se cumple con el criterio derivado del diagnóstico nacional.

Las causas que han impedido desarrollar un proceso de planeación participativa es que el Componente Sanidades a nivel estatal no cuenta con un referente de mediano plazo sobre el cual sustentar sus metas anuales y la consecuente solicitud de los recursos; ello a su vez, está relacionado con la ausencia de un diagnóstico a profundidad sobre el problema de la baja capitalización en las unidades de producción del sector agropecuario. Idealmente, ese referente de mediano plazo debe constituir un instrumento que surja de un proceso participativo de planeación de todos los actores económicos e institucionales relevantes del estado, que refleje la visión común de todos ellos acerca de la problemática de sanidad, y que contenga los ejes y directrices para que el componente avance hacia el logro de sus objetivos.

3.3 Asignación de recursos

9. La asignación de recursos a cada proyecto sanitario implementado en el estado (programa, campaña, etc.) responde a la atención de un problema sanitario relevante, teniéndose que:

- a) El problema atendido se identifica y documenta a través de un estudio o diagnóstico.
- b) Se han identificado las causas y los efectos del problema
- c) Se conoce la dimensión y/o nivel de incidencia del problema
- d) El problema representa un hecho o amenaza que atenta contra la conservación o mejora del estatus sanitario de la producción agropecuaria, pesquera y/o acuícola en la entidad.

Sí

Nivel	Criterios
2	La asignación de recursos de la campaña responde a la atención de problema sanitario relevante, y se satisface una de las características establecidas en la pregunta.

El proceso de asignación y liberación de los recursos presupuestales para la operación de la campaña contra el HLB de los cítricos responde a la atención de un problema sanitario, ha tenido su importancia sobre todo en cuanto a monitoreo y exploración que ha permitido su detección a tiempo. Sin embargo, el problema atendido se encuentra identificado y documentado a nivel nacional y en el contexto estatal se carece de un diagnóstico puntual que permita conocer la dimensión y nivel de incidencia del problema.

Se aprecia que el interés del Gobierno estatal se ha desvinculado del interés del gobierno federal. La nula aportación durante el año 2012, ejemplifica que no hay concurrencia, dejando la carga presupuestal de la campaña del HLB al gobierno federal. Los intereses del estado se concentran en el manejo sanitario del cocotero, la caña de azúcar y del cacao desestimando la amenaza sanitaria y económica que representa la presencia de HLB en entidades circundantes. Este hecho se reflejó cuando en 2011 la entidad se encontraba libre

de la enfermedad. En 2012 se registró una sensible disminución de los recursos para la implementación de esta campaña en el estado lo que relajó los controles, permitiéndose así el ingreso de la enfermedad.

El ejercicio de los recursos para operar las campañas fitosanitarias, es a través del CESVETAB, en él recae la responsabilidad del uso apropiado de los mismos, en rubros que incluyen la contratación de personal técnico y administrativo y los gastos de operación y de seguimiento a los Programas de Trabajo. La asignación presupuestal de manera no oportuna para las actividades de la campaña, ha sido en alguna medida un elemento determinante en que los resultados no sean mejores a los obtenidos.

10. ¿La distribución de los recursos del Componente Sanidades entre conceptos y tipos de apoyo específicos se lleva a cabo atendiendo las metas y objetivos establecidos en la MIR estatal o algún otro instrumento de planeación utilizado para orientar su operación?

a) La distribución de los recursos se hace en función de objetivos y metas, sin embargo éstos son distintos a los de la MIR del Programa u otro instrumento de planeación estatal de sanidad e inocuidad.

b) La distribución de los recursos responde de manera parcial a los objetivos y metas de la MIR del Programa u otro instrumento de planeación estatal de sanidad e inocuidad.

c) La distribución de los recursos responde cabalmente a los objetivos y metas establecidos en la MIR del Programa u otro instrumento de planeación estatal de sanidad e inocuidad.

d) La distribución de los recursos responde cabalmente a los objetivos y metas establecidos en la MIR del Programa u otro instrumento de planeación estatal de sanidad e inocuidad, y se priorizan los rubros o ámbitos de atención en los cuales la acción del Proyecto ha logrado mayores impactos en ejercicios anteriores.

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
2	La distribución de los recursos del Programa se lleva a cabo de acuerdo a la segunda característica establecida en la pregunta.

El proceso distribución de los recursos presupuestales para el componente sanidades responde parcialmente a los objetivos y metas establecidos en la MIR del Programa, ya que factores como a la disponibilidad presupuestal y las demandas de las campañas en el estado terminan siendo instrumentos de la planeación de los recursos. En el caso de la asignación presupuestal de la campaña no responde a un proceso de priorización formal, donde la distribución en los ejercicios 2011 y 2012, la asignación fue definida de manera vertical por oficinas centrales de la SAGARPA.

11. El Proyecto cuenta con criterios técnicos para priorizar aquellas acciones sanitarias o de inocuidad que representan una mayor contribución al logro de los objetivos del Proyecto en el estado, los cuales cumplen con las siguientes características:

- a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias involucradas en el funcionamiento del Proyecto.
- b) Están claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su definición.
- c) Se encuentran sistematizados.
- d) Son pertinentes, es decir, su uso permite seleccionar y atender a las acciones que más aportan al logro de las metas y objetivos del Proyecto.
- e) Se encuentran difundidos públicamente.

No

Existen criterios de priorización de acciones pero solo en el ámbito federal, no así en el ámbito estatal, teniendo ello como consecuencia la falta de contextualización del estado. Se

respetan y aplican los lineamientos y sugerencias de SENASICA. En la práctica, se consideran que los criterios son pertinentes pues se refieren al cuidado de la producción, productores y hectáreas de cultivos. Un efecto de ello se ubica en no lograr la optimización de recursos y la causa fundamental puede ubicarse en la multiplicidad de programas entre lo que debe distribuirse el recurso.

Los criterios de priorización de la Campaña contra el HLB de los cítricos, en el contexto estatal en 2012 se dieron mediante asignación central de los recursos. De los montos asignados a sanidades, las prioridades de la parte federal y estatal no siempre fueron coincidentes, por un lado se consideró prioritario el apoyo a las campañas nacionales y de alto riesgo y por otro se consideró la importancia en el contexto socioeconómico estatal para priorizar aquellas a las cuales se apoyaran. En todo caso la negociación estuvo sujeta no a procesos técnicos que se oriente a una mejora en el problema fitosanitario, sino a un juego de intereses políticos y/o de grupos y que no representa necesariamente la importancia estratégica nacional, la importancia o potencial económico de la actividad productiva.

Los problemas de tipo político y social, al parecer son de mayor prioridad para el gobierno estatal que apoyar el aspecto de sanidad vegetal (en específico a la campaña contra el HLB). En este sentido, se ha privilegiado canalizar mayores recursos para proporcionar apoyos tangibles al productor, como puede ser equipo y maquinaria, ya por una parte existe una demanda hacia este tipo de apoyos y por el otro, políticamente es de mayor impacto dar apoyos de este tipo, que destinarlos a bienes públicos. Atender el factor de baja productividad y pobreza para mejorar el ingreso de los productores ha sido más importante que financiar mejoras sanitarias.

En el contexto nacional la asignación de recursos se define de acuerdo a las prioridades sanitarias, sin embargo para el estado la priorización y asignación no siempre responden a esta condición. Existen distintas concepciones y prioridades de política agropecuaria entre los actores institucionales que inciden en la priorización y asignación de recursos.

La Campaña del HLB, responde a la demanda de los productores de acceder a mercados nacionales y de exportación a través de ofrecer un producto con calidad sanitaria que no presente restricción para la comercialización. En el Plano nacional, la Campaña contra el

HLB, al formar parte de una política pública en materia de sanidad agropecuaria, tiene metas definidas en el mediano plazo. En el ámbito estatal carece de un programa de mediano plazo que le dé mayor certeza y amplitud para la gestión de recursos para superar la condición sanitaria en que entró en diciembre de 2012. El Gobierno del Estado tiene la responsabilidad y obligatoriedad de la promoción del desarrollo del sector agropecuario a través de las políticas públicas. En este sentido, se carece de una política agrícola expresada en una ley que de seguridad y certeza de los recursos que se requieren para fortalecer el sector en su conjunto, y en específico en materia de fitosanidad.

3.4 Articulación de la operación de la Campaña con otros programa federales y estatales

12. Las acciones del Proyecto se llevan a cabo en forma articulada con otros programas de fomento productivo en el medio rural impulsados por la SAGARPA u otras dependencias gubernamentales, especialmente con aquellos con los cuales existe potencial para generar sinergias, de modo que:

- a) La articulación de la operación del Proyecto con otros instrumentos de fomento productivo se da únicamente como resultado de la voluntad e iniciativa de los responsables de los programas (proceso informal, no institucionalizado).
- b) La articulación de la operación del Proyecto con otros instrumentos de fomento productivo se encuentra prevista en la normatividad aplicable al Programa y/o en los convenios/acuerdos y programas de trabajo que orientan su ejecución.
- c) La articulación del Proyecto con otros programas se encuentra establecida en los planes y/o programas de trabajo del mismo.
- d) La articulación del Proyecto con otros programas se expresa en la definición de los recursos a los proyectos atendidos, mediante el uso de criterios que priorizan la atención a proyectos que contemplan conceptos de apoyo complementarios (como asistencia técnica, sistemas de información de mercados, equipamiento e infraestructura productiva, entre otros) para potenciar sus impactos.

Respuesta: No

No existe complementariedad de la Campaña con otros programas institucionales, ya sea de ámbito Federal o Estatal. Aun cuando a través del Sistema Producto cítricos, que tiene vinculación con las JLSV, se ejercen recursos del gobierno federal y del estado, su canalización es para apoyar el fortalecimiento de la organización y actividades productivas, o bien por medio del Programa para la Adquisición de Activos Productivos; no se hayan recursos vinculados directamente a apoyar la campaña, sino a fomentar la productividad, procesos de fomento a la comercialización y a incrementar los activos del productor. Es a través de este último en mención que se ha apoyado a algunos productores, como en el ejercicio 2011, que hubo apoyo para proyectos de la cadena cítricos sobre equipamiento e infraestructura. Los recursos canalizados a este último rubro, contribuyeron a fortalecer la cadena de mejora en la producción dentro del proceso de comercialización pero no a la Campaña específicamente.

Un aspecto que incide en esta deficiencia de la campaña radica en la falta de coordinación interinstitucional que trabaje en la identificación de los programas de la SAGARPA con los que se pueda establecer sinergias. Es necesario definir estrategia de coordinación referente a la identificación de productores que sean susceptibles de ser apoyados por los programas identificados para potenciar los impactos.

13. ¿Con cuáles programas federales y estatales y en qué aspectos específicos el Programa presenta una relación de complementariedad?

En el estado la articulación de la operación de la campaña con otros programas no se encuentra prevista en la normatividad aplicable a la campaña y en los convenios y programas de trabajo de la misma.

Sin embargo, la articulación de la operación de la campaña con otros instrumentos de fomento productivo se encuentra prevista en la normatividad aplicable al Programa y sería idóneo su articulación con el Programa de Desarrollo de Capacidades, innovación Tecnológica y Extensionismo Rural para fortalecer aspectos de asesoría, capacitación

técnica e investigación que pueden proporcionar una adecuada sinergia y alcanzar los resultados que de la Campaña se esperan.

3.5 Atención del área de enfoque de la Campaña

14. Los responsables de la ejecución del Programa en el estado cuentan con una estrategia de cobertura documentada para atender a su área de enfoque con las siguientes características:

- a) incluye la definición del área de enfoque y una estimación de su tamaño.
- b) Considera metas de cobertura para periodos específicos
- c) Contempla un horizonte de mediano y largo plazo
- d) Es congruente con las metas y los objetivos del Programa de conservar y/o mejorar el estatus sanitario en las distintas zonas del estado.

No

Desde que inició la campaña contra el HLB ha seguido la estrategia nacional emitida en la Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-047-FITO-2009 publicada en el diario oficial de la Federación en julio de 2009, donde se establecen las acciones fitosanitarias para implementar un programa de monitoreo que incluye la toma de muestras, diagnóstico, inspección y vigilancia para detectar oportunamente la eventual introducción y dispersión del HLB al estado de Tabasco y, en su caso, la aplicación de acciones fitosanitarias para su control.

Sin embargo, en la práctica no cuenta con un documento de estrategia de cobertura que incluya la definición del área de enfoque y una estimación de su tamaño. El Programa de trabajo contiene metas anuales que reflejan avances en la detección de la bacteria en porcentaje por año, pero los avances no reflejan una focalización estratégica de los recursos de tal manera que los fines y logros se circunscriben al alcance de metas inmediatas.

La subregión La Chontalpa figura en la producción, y es donde existe la mayor cantidad de superficie sembrada con limón persa, aunque existen huertos de toronja, mandarina, naranja,

se encuentran de manera dispersa pero, algunos, con altos rendimientos. Operativamente, el problema de la campaña fue que con los recursos disponibles, surgen demandas de atención a diversas zonas, por parte de algunos agricultores, por lo que se dio un fenómeno de “campañitas”, sin resultados concretos, ya que realizaban acciones como tiro de escopeta, a ver si se le pegaba a un buen resultado.

De acuerdo con entrevistas realizadas al personal operativo no se define la zona de atención por cada uno de los coordinadores de las brigadas de campo, sino que solo van inspeccionando plantaciones por donde les quede más cerca y convenga para ir sumando el mayor número de hectáreas supervisadas, así pues a veces las plantaciones pequeñas quedan sin inspeccionar.

Se sugiere una estrategia de trabajo que focalice los recursos de la campaña en una zona del estado hasta completar su diagnóstico en toda la zona y luego colocar puntos de verificación. De esta manera se estima una mejor orientación de los recursos económicos, materiales y humanos. Esto permitirá tener un diagnóstico más claro de cobertura en el estado.

15. Con base en la información disponible sobre la campaña en el estado, ¿es adecuado el avance observado en la cobertura alcanzada por el Componente Sanidades para lograr sus metas y generar los impactos esperados?

Sí

Nivel	Criterios
4	El Programa registra un avance del 89 al 100% de la meta definida en términos de cobertura de su área de enfoque

A pesar de la disponibilidad tardía de recursos para la operación de la Campaña, el nivel de detección en el año 2012 se llevó a cabo pese a que se redujo en un 80%. Sin embargo en 2011 se incrementa el presupuesto existiendo una mayor eficiencia de inversión pero se mantuvo el estatus bajo control. De tal manera que los resultados han sido contrastantes y

más aún cuando ya la enfermedad ha entrado al estado, se requiere un mayor compromiso de los gobiernos y organizaciones de productores para mejorar los alcances de la campaña en el estado.

Ante la falta de un programa de trabajo a largo plazo de la Campaña contra el HLB en Tabasco, obviamente no se tienen metas definidas en el mediano plazo, todas las acciones, actividades y metas se plasman al corto plazo. Desde esta perspectiva, aunque existió en ese periodo, coordinación entre los operadores de la campaña, CESVETAB-Coordinación de la Campaña y JLSV para las acciones de Campaña, como lo son el muestreo y exploración, se carece de un proceso de planeación a mediano y largo plazo, lo que existe en los programas de trabajo son intenciones de un objetivo, pero no se pudo constatar que exista un documento prospectivo de la campaña tendiente a evitar el ingreso del HLB al estado.

En las entrevistas, hay coincidencia entre los actores operativos, de que la Campaña contra el HLB debe trascender la obtención de una sin presencia, mediante acciones de reforzamiento de la Campaña. En opinión de algunos agentes operativos y normativos, en ejercicios anteriores, se ha propuesto desarrollar una estrategia de cerco protector para mantener una zona productora sin presencia, pero por la cantidad de recursos que se requería para alcanzar ese objetivo, fue un factor para no continuar con la propuesta.

3.6 Monitoreo de la gestión de la Campaña

16. Los ejecutores del Programa llevan a cabo el monitoreo de los indicadores de desempeño a fin de constatar oportunamente el grado de avance que registra su gestión en el estado, cumpliéndose lo siguiente:

- A) El monitoreo se realiza para todos los indicadores relevantes de la gestión del Programa contenidos en la MIR estatal
- b) El monitoreo considera todas las etapas clave de la ejecución del Programa
- c) El monitoreo se realiza con la periodicidad adecuada para cada indicador.
- d) El monitoreo se encuentra definido en la normatividad del Programa.

No

No se encontró evidencia documental de la existencia de reportes sobre el monitoreo de los indicadores de gestión de la Campaña. Con base en el análisis de la información obtenida a partir de fuentes documentales y mediante las entrevistas realizadas a los funcionarios, se constató que el monitoreo de los indicadores de desempeño de la Campaña no se ha consolidado aún como una práctica de gestión continua y permanente por parte de los responsables de su ejecución en el estado.

La principal herramienta utilizada por los funcionarios son los informes de avance físico-financiero que se elaboran mensualmente, los cuales aportan información útil pero no suficiente para monitorear la gestión y anticipar eventuales problemas o deficiencias en el desarrollo de los procesos. En este sentido, se considera que el monitoreo de los indicadores de desempeño de la campaña es una práctica de gestión que aún no se encuentra consolidada por parte de los responsables de su ejecución.

Asimismo, es importante señalar que al analizar los indicadores de desempeño establecidos en la Matriz de Indicadores 2012, se evidencia que éstos no arrojan información útil y completa para llevar a cabo un adecuado seguimiento de los procesos de la Campaña, y en función de ello, adoptar decisiones oportunas. Ello explica, al menos parcialmente, el por qué tales indicadores no son monitoreados, situación que se ve agravada por la ausencia de supervisión constante y oportuna por parte de la instancia responsable del desempeño de la Campaña en su conjunto.

Para la medición de los resultados de la Campaña, se han definido indicadores con base en la metodología de Marco Lógico, para el caso de la Campaña el definido es el de superficie nacional Libre de HLB. Este es adecuado en el contexto nacional dentro de la política agropecuaria, pero no es el conveniente para medir logros en el plano estatal, dada la complejidad del territorio en lo físico, ambiental y social, aunado a que no existe un programa estatal de mediano y largo plazo que defina los alcances de los resultados de la Campaña.

Para el estado se han incorporado tres indicadores, definidos por los OASV y el personal de la delegación estatal de la SAGARPA donde retoman los objetivos de la Campaña en el

estado, siendo estos: el de Conservación del estatus, superficie atendida y eficiencia de inversión, mismos que aplican en el 2012 y reportan 1 sitio con la enfermedad del HLB.

17. La información generada a través del monitoreo de los indicadores de la gestión de la campaña es de utilidad para los responsables de su funcionamiento en el estado, en virtud de que dicha información es:

- a) Es oportuna.
- b) Es confiable.
- c) Se encuentra sistematizada
- d) Es pertinente para la gestión, es decir, permite conocer el avance de los indicadores a nivel de Actividades y Componente.

No

Los responsables de la ejecución de la campaña en el estado, no realizan monitoreo de los indicadores sobre la gestión de la misma y, en consecuencia, no se genera información a partir de esa actividad que pueda valorarse en cuanto a su utilidad y grado de aprovechamiento para corregir fallas emergentes de manera oportuna en los procesos de ejecución.

18. ¿Cuál es la valoración del avance del Programa en relación con sus indicadores de gestión (Actividades y Componentes) definidos en la MIR, tomando en cuenta las metas correspondientes a 2011 y 2012?

Existe una marcada deficiencia en los aspectos de difusión, capacitación y divulgación que repercute en una baja valoración por parte de los productores sobre el conocimiento de la campaña, fortaleciendo la percepción de que los beneficios van dirigidos a los productores con mayor superficie de cultivo –exportadores

La valoración de los avances de la campaña se pueden decir que es satisfactorios al haber detectado la presencia del HLB en beneficio de los productores citrícolas, pues aun cuando éstos no están participando activamente en ella, el desempeño de los operadores de la campaña es aceptable.

3.7 Sistemas de información

19. Existe una aplicación o sistema informático institucional utilizado para el registro de la información de la campaña la cual cumple con las siguientes características:

- a) Cuenta con fuentes de información confiables y permite verificar o validar la información capturada.
- b) Contiene información actualizada.
- c) Es funcional, de fácil acceso y provee información para los distintos responsables del funcionamiento del Programa.
- d) Es utilizado como sistema único por todos los responsables del Programa.

Sí

Nivel	Criterios
3	El Sistema informático institucional cumple con dos de las características establecidas en la pregunta

La campaña cuenta con el Sistema de Información de Campaña Fitosanitaria (SICAFI), el cual constituye un sistema que está disponible en internet y que permite ingresar en línea toda información generada en las distintas etapas del circuito operativo de la campaña del HLB.

Aunque constituyen una fuente información alimentada por técnicos auxiliares y personal administrativo, su acceso al sistema se encuentra restringido y se requiere de contraseñas proporcionadas por las líneas de mando del SENASICA.

A decir de los entrevistados, ocasionalmente se han detectado errores en la captura en los datos que se ingresan al sistema. Este aspecto es de suma importancia, ya que estos errores son derivados de la rapidez con que se realizan el monitoreo y exploración en campo y pueden llegar a afectar la confiabilidad de la información recabada.

El sistema es alimentado con información diaria de primera mano que se genera en campo. Los funcionarios entrevistados de las instancias involucradas coincidieron en afirmar que para que la sistematización de información sirva en la toma de decisiones debe de haber capacidades para ello, tanto humanas como técnicas, paralelamente se debe fomentar una cultura basada en el conocimiento, sustentadas en los sistemas informáticos disponibles como es el SICAFI.

20. ¿Los responsables de la ejecución del Programa en el estado utilizan la información registrada en el sistema informático institucional para retroalimentar la gestión?

- a) Los responsables de la ejecución del Programa usan la información registrada en el sistema informático en un *nivel limitado*; sus decisiones las soportan principalmente en información proveniente de sistemas o bases de datos alternas.
- b) Los responsables de la ejecución del Programa usan la información registrada en el sistema informático en un *nivel intermedio*, generando con regularidad reportes e informes oficiales a partir de esa información.
- c) Los responsables de la ejecución del Programa usan la información registrada en el sistema informático en un *nivel aceptable*, y la toma de decisiones se sustenta predominantemente en información derivada de este dicho sistema.
- d) Los responsables de la ejecución del Programa usan la información registrada en el sistema informático en un *nivel óptimo*; sus decisiones las soportan de forma exclusiva en información proveniente del sistema informático institucional.

Sí

Nivel	Criterio
2	Los responsables de la ejecución del Programa usan los datos del sistema informático conforme a la segunda característica de la pregunta.

En la actualidad, el nivel de uso del SICAFI se encuentra muy por debajo de su potencial; de ahí que la información que se genera sea parcial y que sólo se use en un nivel intermedio para retroalimentar la gestión de la Campaña.

Por un lado, los retrasos y errores en la alimentación de los datos al sistema limitan su uso para la generación de los informes de avance físico-financiero, que siguen siendo la principal herramienta utilizada para efectuar el monitoreo de la Campaña, debido a que la información no se encuentra disponible en forma oportuna en el sistema.

Por otra parte, la poca información que se carga en el sistema tampoco se aprovecha para apoyar el desarrollo de varias actividades de gran relevancia durante la operación de la campaña, tales como el monitoreo, la proyección de sitios a explorar y monitorear y la generación de reportes relativos a la orientación de los recursos autorizados.

Asimismo, el bajo nivel de aprovechamiento de la información capturada en el SICAFI se asocia al hecho de que sólo se registra el mínimo de datos que les evite estar en incumplimiento con la normatividad. Esta situación representa una circunstancia no deseable debido a que implica mayores costos en el registro y administración de los datos, limita el uso de éstos, y da pie a un manejo discrecional de la información afectando la transparencia del ejercicio de los recursos de la campaña.

Se aprecia que existen áreas con importantes posibilidades de mejora para lograr su consolidación y aprovechar todo el potencial que encierra el SICAFI. En este sentido se observaron los siguientes problemas: a) se evidenció que a nivel de los técnicos auxiliares no en todos existen las capacidades suficientes para el manejo fluido del sistema, lo que conduce a errores en el ingreso de los datos; b) existen problemas de conectividad el sistema funciona con lentitud; y c) existen resistencias a la utilización del sistema, lo cual se

encuentra asociado al hecho de que el uso de un sistema único limita la discrecionalidad obligando a una total transparencia de la información.

3.8 Supervisión de la operación de la campaña

21. El sistema de supervisión de los procesos operativos implementado en el estado por la SAGARPA cumple con lo siguiente:

- a) Es pertinente en términos de las fases, etapas y procesos específicos que se supervisan.
- b) Es oportuno, es decir, las actividades de supervisión generan información a tiempo para los responsables del funcionamiento del Componente Sanidades.
- c) Se basa en procedimientos estadísticos rigurosos para determinar los casos a supervisar, de modo que genera información representativa sobre los procesos supervisados.
- d) El sistema genera resultados que son utilizados por los responsables del funcionamiento del Componente Sanidades para mejorar la eficiencia y eficacia de los procesos.

Sí

Nivel	Criterios
1	Se tiene implementado un esquema de supervisión de la operación y éste cumple con una de las características establecidas en la pregunta.

De acuerdo a la normativa, la actividad de supervisión es responsabilidad de la SENASICA y Delegación de la SAGARPA, en donde la primera instancia realiza supervisión y coordinación de las actividades de la campaña, mediante visita de campo y de gabinete con base en los informes enviados por la coordinación de la Campaña. Por otra parte la SAGARPA a través de la Jefatura de Programa y del jefe del DDR lo hace mediante visitas a campo, quien debe notificar sus observaciones mediante informes hacia el seno de la Comité Técnico de Sanidad (CTS), con el propósito de tomar acciones correctivas de manera inmediata. Los informes mensuales de la Campaña deben ser elaborados por CESVETAB y enviados

directamente al SENASICA y a la delegación estatal de la SAGARPA para su análisis y toma de medidas correctivas correspondientes si es el caso.

Sin embargo, los entrevistados consideran que si bien es cierto que se cuenta con un manual de procedimientos para la supervisión de los programas a cargo de la SAGARPA, el cual establece los criterios generales y las actividades para realizar la supervisión, esta no es oportuna, es decir, las actividades de supervisión generan información al final de la campaña lo que ya no permite su corrección en el circuito operativo, lo cual se convierte en una debilidad a la campaña.

No se basa en procedimientos estadísticos rigurosos para determinar los casos a supervisar, debido a que se dificulta la identificación de los beneficiarios.

Un aspecto que incide para que la supervisión no genere información oportuna es que se realizan una sola vez y avanzado el proceso operativo de la campaña. Se sugiere realizar la supervisión en periodos de tres meses para solventar esta debilidad.

Otro aspecto que se resalta es la capacidad de atención no solo a la Campaña contra el HLB, sino a las distintas campañas por esta instancia, se ve limitada al ser únicamente una persona de la JPSV quien da seguimiento. De tal forma que ha sido principalmente a través de la Coordinación de la Campaña, de la JLSV y de la gerencia del CESVETAB donde recae el peso de operación y seguimiento de las actividades realizadas.

Por parte del gobierno del estado no ha existido un acompañamiento formal en el seguimiento de las acciones de la Campaña.

22. A partir de los hallazgos detectados mediante la supervisión 2011 sobre la operación del Programa en el estado, ¿cuáles han sido los principales obstáculos identificados, qué medidas correctivas se han adoptado y qué mejoras se han observado en la operación?

La información derivada de la supervisión sobre la operación de la campaña no se ha empleado para construir un diagnóstico de problemas específicos. Durante el 2011 el principal hallazgo reportado se relaciona con el problema de retrasos en el procesamiento en el SICAFI de la información por parte de los auxiliares de campo. Estos problemas se

fueron corrigiendo en la medida que se les capacitó a los técnicos auxiliares en el uso del software.

3.9 Seguimiento a los servicios otorgados

23. Los responsables del funcionamiento del Programa en el estado llevan a cabo un seguimiento a los proyectos y acciones sanitarias apoyadas con el fin de constatar su apropiación y aprovechamiento por parte de los productores, así como sus resultados en las unidades de producción, de modo que:

- a) El seguimiento a los servicios entregados se realiza mediante el uso de un instrumento pertinente diseñado *ex profeso*.**
- b) El seguimiento a los servicios entregados genera información relevante mediante una metodología que permite el cálculo de los indicadores contenidos en la MIR del Programa.**
- c) El seguimiento se realiza bajo mecanismos estandarizados por todos los operadores y se encuentra sistematizado.**
- d) El seguimiento se encuentra previsto y definido en la normatividad aplicable al Programa.**

No

En las RO se hace referencia a las funciones de auditoría, control y seguimiento, y se indica cuáles son las entidades responsables de ejercer esas funciones. Sin embargo, tales funciones están circunscritas al seguimiento administrativo del ejercicio de la campaña, sin referencias explícitas a un seguimiento posterior para conocer los resultados alcanzados en la campaña con los productores.

Por otra parte, en el mismo documento se establece que, los usuarios –CESVETAB- se obligan a utilizar los apoyos solamente para los fines autorizados y a responsabilizarse del buen uso, conservación y/o mantenimiento de los bienes adquiridos; asimismo se obligan a

otorgar las facilidades y proporcionar la información necesaria a las instancias de coordinación, supervisión y control de los niveles de gobierno facultados para realizar visitas de inspección. En este caso, se señalan las obligaciones de los beneficiarios con relación a los apoyos recibidos, pero no se definen las funciones de seguimiento que deben desarrollar los órganos de gobierno.

De acuerdo con los entrevistados, evidenció que el seguimiento se realiza por medio del sistema SICAFI, pero sin generar información relevante y sin utilizar ninguna metodología que permita el cálculo de los indicadores contenidos en la MIR del Programa.

Por lo anterior, se considera de gran relevancia la elaboración de un manual de procedimientos del proceso de seguimiento explícitos para las campañas fitosanitarias. Ya que si bien se encuentran normado en los artículos 56 al 58, 62, fracción X y artículo 64, fracción XI, de las ROP estas se encuentran normadas de manera general y es poco viable que los procesos de las campañas sean abordados tan explícitamente como en los otros programas de la SAGARPA.

24. En caso de que los ejecutores del Programa lleven a cabo un seguimiento a los servicios entregados, ¿en qué medida los resultados obtenidos son utilizados por los mismos para incorporar mejoras en los procesos de planeación y asignación de los recursos?

No se encontró evidencia sobre el uso de información generada a partir del seguimiento a los servicios entregados por parte de los responsables de la campaña. Asimismo, se pudo constatar que los operadores de la campaña van aprendiendo de los tropiezos que van teniendo y mejorando su práctica en la medida de sus posibilidades. Un ejemplo ocurre con la elaboración de los programas, antes lo dejaban para lo último y ahora están dentro de sus prioridades porque saben que si no entran a tiempo corren el riesgo de la disminución de recursos, atraso en la radicación o cancelación del programa.

3.10 Transparencia y rendición de cuentas

25. El Programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:

- a) Toda la normatividad aplicable al Programa (ROP, Lineamientos, Acuerdos y Convenios institucionales, etc.) está disponible en la página electrónica de la dependencia encargada de la operación, de manera accesible, a menos de tres clics.
- b) Los principales resultados del Programa en el estado, a nivel de Actividades y Componentes, son difundidos en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.
- c) La relación completa de servicios prestados se publica con oportunidad y se encuentra accesible en la página electrónica, a menos de tres clics.
- d) Cuenta con un teléfono y/o correo electrónico para informar y orientar tanto a los beneficiarios como al ciudadano en general, disponible en la página electrónica, accesible a menos de tres clics.

Sí

Nivel	Criterios
3	Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen tres de las características establecidas

Sobre la transparencia de la campaña en lo específico, existe una rendición de cuentas por medio de los informes mensuales con información desglosada de los gastos que de acuerdo a la normatividad se realizan y se cumple. Sin embargo, en el contexto de rendición de cuentas a los productores citrícolas y público en general sobre acciones y resultados de la

campaña aun cuando se cuenta con páginas electrónicas y se llevan a cabo reuniones de información, se requiere actualizar la información constantemente y fortalecer los procesos formales de las reuniones con mayor incidencia o presencia de los beneficiarios. Por lo que respecta a la apropiación, se vislumbra la necesidad de trabajar en aspectos relacionados con la apropiación de pequeños productores ya que actualmente hay una apropiación parcial que recae en los grandes productores vinculados a programas de exportación y de presencia en el mercado nacional, en el resto de los productores, hay una escasa apropiación de la Campaña.

26. En caso de que las instancias involucradas en el funcionamiento del Programa cuenten con un sistema de transparencia y rendición de cuentas, ¿cuál es la valoración sobre la pertinencia, los medios de difusión y el valor de uso de la información registrada en el sistema?

En general, se considera que la normatividad aplicable a la campaña si se encuentra disponible en la página electrónica de la dependencia encargada de la operación pero a más de tres clic, de manera accesible. Esto mecanismos son de utilidad y son pertinentes para hacer llegar la información a los beneficiarios y al público en general; sin embargo, su carácter digitalizado puede dificultar el acceso a la información por parte de actores interesados que no cuenten con acceso a estos medios.

También se valora como muy positivo en el ámbito de la transparencia las convocatorias públicas para la contratación de personal. De igual la publicación en los medios de mayor circulación en el estado de las licitaciones públicas. Esto constituye una fortaleza que puede ayudar a ganar confianza y mayor participación de los productores en la operación y seguimiento de la Campaña.

3.11 Valoración global del funcionamiento y la operación de la Campaña.

27. ¿El funcionamiento y operación estatal del Programa tiene una clara orientación hacia el logro de resultados concretos en la solución de la problemática atendida?

Una valoración de conjunto del funcionamiento y operación de la campaña permite aseverar que no existe una adecuada correspondencia entre la implementación de la campaña y su diseño, lo cual obedece a varios problemas observados en distintos ámbitos, entre los cuales destacan: fallas del arreglo institucional, la ausencia de un proceso de planeación de la operación, la falta de una adecuada estrategia de cobertura y la ausencia de una orientación hacia resultados de toda la operación en su conjunto.

En particular, el arreglo institucional constituye un ámbito que trasciende al componente sanitades como instrumento de desarrollo, pues involucra a una parte de la organización institucional de la SAGARPA. Al respecto se identifican varias áreas de mejora, destacando el hecho de que actualmente la Jefatura del Programa de Sanidad Vegetal no cuenta con las atribuciones suficientes para ejercer la dirección estratégica y operativa del componente, situación que a su vez está afectando a todas las demás dimensiones del funcionamiento y operación. En este sentido, el actual arreglo institucional responde a la lógica de las áreas técnicas, la cual termina imponiéndose sobre la lógica de las campañas; este hecho genera que en la práctica se dé una segmentación de las campañas en una especie de “acciones independientes” que responden a líneas de mando diferentes dentro de la actual organización institucional de la Delegación Estatal de SAGARPA, OASV y JLSV.

En relación con las debilidades asociadas a los procesos de planeación de la Campaña contra el HLB de los cítricos, el problema central consiste en que no se cuenta con un referente de mediano y largo plazo que sirva de base para definir presupuestos y metas anuales, y constituya el marco para orientar las actividades de la Campaña. Un elemento crucial que es urgente desarrollar para darle soporte a la función de planeación, tiene que ver con la elaboración de un estudio-diagnóstico sobre la problemática sectorial en el estado y en

particular sobre el problema de desarrollo que el Componente Sanidades pretende resolver, en este caso el bajo nivel de capitalización de los productores rurales y pesqueros.

La falta de una correcta definición de la estrategia de cobertura de la Campaña también ha representado un factor limitante para avanzar en una lógica de gestión por resultados. La actual definición de la cobertura es de tal amplitud que incluye a toda la población de referencia, y considera a agentes del medio rural que ni siquiera forman parte de la población potencial de la Campaña, pues son productores que no enfrentan el problema de baja capitalización en sus unidades de producción. Así, la ausencia de una adecuada definición, caracterización y cuantificación de la población objetivo impide que la campaña avance en las estrategias de focalización y cobertura, en tanto que la dispersión de recursos que genera una atención universal como la que actualmente se pretende impulsar, es claramente inconsistente con la idea de lograr impactos a partir de un presupuesto con recursos limitados.

Capítulo 4: Conclusiones y recomendaciones

En este apartado se presentan las conclusiones de la evaluación, mismas que se refieren a los aspectos fundamentales del funcionamiento y operación de la Campaña en el estado de Tabasco.

4.1 Conclusiones

El propósito del presente capítulo es realizar un análisis integral y deductivo del funcionamiento y operación de la Campaña contra el HLB de los cítricos en función de la información expuestas en los capítulos anteriores.

4.1.1 Acerca del Diseño y congruencia de la campaña

Si bien existe congruencia y alineamiento de los objetivos de la política agropecuaria, el Programa de Sanidad es y de la Campaña contra el HLB de los cítricos, la estrategia federalizada de co-ejercicio no ha contado con un compromiso de los productores para mejorar las condiciones de sanidad, ni aportando recursos ni participando en la ejecución de la Campaña; situación que es similar a lo acontecido con el Gobierno del Estado quien ha mostrado un limitado compromiso en los recursos aportados.

En el contexto nacional la asignación de recursos se define de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y las prioridades sanitarias, sin embargo para el estado la priorización y asignación no siempre responden a esta condición. Existen distintas concepciones y prioridades de política agropecuaria entre los actores instancias que inciden en la priorización y asignación de recursos.

La Campaña contra los cítricos, responde a la demanda de los productores de acceder a mercados nacionales y de exportación a través de ofrecer un producto con calidad sanitaria que no presente restricción para la comercialización.

En el Plano nacional, la Campaña contra los cítricos, al formar parte de una política pública en materia de sanidad agropecuaria, tiene metas definidas en el mediano plazo. En el ámbito estatal carece de un programa de mediano plazo que le dé mayor certeza y amplitud para la gestión de recursos para superar la condición sanitaria en que se encuentra.

El Gobierno del Estado tiene la responsabilidad y obligatoriedad de la promoción del desarrollo del sector agropecuario a través de las políticas públicas. En este sentido, se carece de una política agrícola expresada en una ley que de seguridad y certeza de los recursos que se requieren para fortalecer el sector en su conjunto, y en específico en materia de fitosanidad.

4.1.2 Arreglo Institucional

El arreglo institucional para la operación del componente sanidades en el Estado de Tabasco presenta una estructura compleja. Constituye un ámbito que trasciende al componente como instrumento de desarrollo, pues involucra a una parte de la organización institucional de la SAGARPA, SEDAFOP, OASV y JLSV. Al respecto se identifican varias áreas de mejora, destacando el hecho de que actualmente la Jefatura del Programa de Sanidad Vegetal no cuenta con las atribuciones suficientes para ejercer la dirección estratégica y operativa del componente, situación que a su vez está afectando a todas las demás dimensiones del funcionamiento y operación. En este sentido, el actual arreglo institucional responde a la lógica de las áreas técnicas, la cual termina imponiéndose sobre la lógica de las campañas; este hecho genera que en la práctica se dé una segmentación de las campañas en una especie de “acciones independientes” que responden a líneas de mando diferentes dentro de las instancias involucradas en el funcionamiento y operación.

Por otra parte se hace constar que el entramado funcional de las instancias participantes, en lo general, sigue una inercia de operación que no contemplan esquemas de orientación hacia resultados, más bien al cumplimiento de metas relacionadas con la ejecución del gasto.

4.1.3 Planeación de la operación del componente sanidades

Aunque el programa de sanidades cuenta con instrumentos de planeación y control operativo para guiar de manera adecuada la instrumentación de la campaña, y sobre todo para dar una orientación hacia una gestión basada en resultados, su uso aún no se ha consolidado y provoca que las acciones realizadas se concentren en ajustar la inercia de años previos a las nuevas disposiciones, y sobre todo la forma de ejecutar el presupuesto disponible sin infringir las disposiciones nuevas de las ROP. Ello provocó que los funcionarios prestaran poco interés en elementos como lo son monitoreo de la gestión y el seguimiento a los servicios.

4.1.4 Acerca de la operación de la campaña

Una de las limitantes importantes es la escasa participación de los productores citrícolas de la región, se puede decir que no hay una apropiación de la Campaña por los actores sociales toda vez que las reuniones de las JLSV, hay una baja participación. Existe la percepción de que la Campaña y las JLSV son de beneficio y/o manejadas por los grandes productores vinculados a la comercialización y empaques.

La operación de la Campaña por parte del CESVETAB se ha realizado con el apego a los aspectos técnicos normativos nacionales, permitiendo mantener un programa de trabajo de detección de la enfermedad con el objetivo de evitar riesgos a la producción de los cítricos. Los recursos aportados por el gobierno federal principalmente justifican las acciones realizadas. La discrepancia entre los tiempos que involucró la firma de acuerdos y anexos respectivos entre gobierno federal y gobierno estatal para la liberación de recursos, así como la aportación extemporánea de recursos para el CESVETAB, no ha sido congruente con la dinámica de detección de la enfermedad que requiere de estrategias contantes de exploración y monitoreo en los cultivos.

A pesar de la nula aportación por el estado, la asignación presupuestal no responde a un proceso de priorización formal, donde la distribución en los ejercicios 2012 estuvo en dependencia de la disponibilidad presupuestal y a la importancia de demanda de otras campañas en el estado. Siendo para el ejercicio 2012, la asignación definida de manera vertical por oficinas centrales de la SAGARPA. Sin embargo, esta decisión no representó un cambio significativo en los tiempos de aportación de recursos hacia la Campaña.

El crecimiento de la superficie sembrada con limón persa, naranja, toronja y mandarina representa un reto de atención en la cobertura por parte de la Campaña, ya que las tendencias marcan un crecimiento regional en un cerca del 80%, que requerirá la definición de una estrategia de atención compartida entre productores, JLSV y las aportaciones de los gobiernos.

4.1.5 Sistemas de gestión de la información, transparencia y calidad del servicio

La adopción del SICAFI por su diseño transversal cuenta con elementos suficientes para ser una herramienta que aporte elementos de decisión para la gestión y operación de la Campaña, sin embargo el no tener una cultura orientada a los sistemas de información, a la transparencia, ni a los sistemas de mejora de calidad de atención generó un limitado uso de información obtenida.

Adicionalmente se atribuye que tal situación fue causada a que los procesos que generan tales sistemas, no están definidos claramente en las ROP, no se establecen los “dueños” de los procesos y las responsabilidades que ello implica para cada uno de los componentes y no hay acciones de capacitación que fomenten este tipo de cultura.

4.1.6 Fortalezas y oportunidades de la campaña

Fortalezas

La Campaña es una prioridad Nacional, que cuenta con asignación presupuestal por la federación que le da seguridad de ejecución aun con las limitantes que puedan existir para cubrir el Programa nacional.

El diseño de la Campaña contra los cítricos cuenta con lineamientos técnicos para su operación que le dan certeza de los resultados.

La superficie sembrada con cítricos es un área relativamente compacta que representa el 93% de la superficie estatal, lo que permite el empleo de la estrategia de detección de manera oportuna con menores costos operativos.

La producción obtenida tiene buena calidad para competir en mercado nacional e internacional con buenos rendimientos que posibilitan un ingreso al productor.

Oportunidades

Atraer la aportación de recursos por parte de las JLSV, que complemente de manera importante los recursos fiscales que posibilitan la atención de la superficie programada a proteger.

La existencia de un mercado internacional (E.U) que demanda productos de calidad y por la cercanía y lazos comerciales mediante el Programa de Exportación es posible atender con la oferta y oportunidad productiva regional.

El mercado de cítricos es un nicho tal vez reducido pero se deberá buscar el esquema de fortalecimiento, donde las organizaciones locales y el Comité Sistema Producto Cítricos, tienen un importante papel para incidir en este sentido y crear sinergias para fortalecer la cadena productiva.

Consolidar la estructura de CTS para generar sinergias que permitan aprovechar los esquemas de apoyo de los programas institucionales.

4.2 Recomendaciones

4.2.1 Para el arreglo institucional

Se recomienda que el arreglo institucional se reconsidere de tal manera que facilite la operación y funcionamiento de los programas en la modalidad 1 haciendo más eficiente la participación de los funcionarios y evitando la duplicidad de funciones cuidando que las comisiones existentes participen las tres instituciones (SAGARPA, SEDAFOP- CESVETAB) involucradas con un solo itinerario de actividades en torno a la toma de decisiones del componente sanidades.

Para el caso específico de la Campaña contra el HLB de los cítricos, se requiere un arreglo institucional con los agricultores involucrados en la producción de cítricos que permita contribuir con recursos para la implementación de la Campaña.

Se deberá fortalecer el esquema de liberación oportuna de recursos para realizar las actividades, ahora que ha sido detectado el HLB, de trampeo, muestreo y control químico de manera continua y permanente para incidir en bajar los índices de infestación en todo el ejercicio fiscal. Esto da lugar a la sugerencia de que los planes de trabajo sean considerados de una forma distinta al ejercicio fiscal

La estrategia de acción se debe basar en la planeación a mediano y largo plazo por parte de OASV para realizar la gestión entre SAGARPA – SEDAFOP que propicien los cambios pertinentes en la programación presupuestal por los Gobiernos Federal y Estatal. Acciones que deben ser realizadas en el ejercicio 2013 para su aplicación en el 2014.

Para una mayor participación y apropiación de la Campaña por los productores, se sugiere a la JLSV y CESVETAB, incrementar los esfuerzos en la difusión de los resultados productivos y económicos de la Campaña ante los productores de cítricos de la región.

Elaborar y/o actualizar el diagnóstico regional para elaborar un programa de mediano plazo tendiente a fortalecer el esquema de control y prevención de la plaga que permita establecer

programas anuales con metas de mediano y largo plazo para iniciar proceso de una zona de baja prevalencia.

Realizar un programa de difusión y divulgación de información sobre la campaña, acciones y resultados para fortalecer el proceso de transparencia y rendición de cuentas por los OASV que mejore el vínculo de acercamiento y participación con los productores de cítricos. Para este caso es necesario del diseño por especialistas, tarea que deberá ser iniciada en el ejercicio 2013 para presentar avances de resultados en 2014.

4.2.2 Para una asignación más eficiente de los recursos

Se sugiere que las instancias federales consideren la ejecución programas de trabajo de una forma distinta al ejercicio fiscal, se requiere de una aportación presupuestal oportuna que dé continuidad a la ejecución adecuada en tiempo y forma de las acciones y actividades de trampeo, muestreo y control químico que involucra la Campaña contra el HLB de los cítricos.

Se requiere que la operatividad del gobierno estatal amplíe defina un área y técnico responsable en materia de sanidad vegetal, que posibilite visualizar los alcances de los beneficios de la Campaña contra el HLB de los cítricos para priorizar adecuadamente los recursos que implica su implementación y los resultados esperados. Proceso que deber coadyuvado con la participación de CESVETAB, JLSV y delegación.

Se considera necesario, el realizar por el CESVETAB-JLSV, un análisis técnico e informe respectivo del desarrollo de la campaña en su ejercicio anual, evaluando los resultados de la aportación presupuestal de los involucrados y no quedarse tan solo en el cumplimiento de informes de metas y resultados desde la óptica administrativa del ejercicio de los recursos. De esta forma se buscara sensibilizar a productores y actores institucionales sobre la importancia de la rentabilidad de las acciones del control que requiere el HLB de los cítricos que posibilite su participación e involucramiento. Se considera que esta acción deberá ser implementada en el ejercicio 2012.

4.2.3 Para el mejoramiento de la eficiencia operativa

El CESVETAB continuamente recurre a contrataciones de profesionistas recién egresados que tienen insuficiente conocimiento y familiarización sobre la normativa y aspectos generales de la campaña. Deberá programar recursos para realizar un programa de capacitación sobre las etapas de diagnóstico de la plaga, las acciones de control que de ello derivan y la normatividad respectiva, dirigido a técnicos de campo que sean contratados para trabajar en las campañas.

Incluir tanto por CESVETAB como por JLSV, en los informes de cierre del ejercicio presupuestal, indicadores de desempeño que posibiliten a los tomadores de decisiones conocer parámetros de los resultados de la ejecución de la Campaña.

Se considera importante la articulación con el Programa de Desarrollo de Capacidades, innovación Tecnológica y Extensionismo Rural para fortalecer aspectos de asesoría, capacitación técnica e investigación que pueden proporcionar una adecuada sinergia y alcanzar los resultados que de la Campaña se esperan. Estas acciones deberán ser analizadas por los productores de las JLSV y generar las actividades de gestión con SEDAFOP y SAGARPA.

4.2.3 Para una mejor atención del área de enfoque

Se sugiere una estrategia de trabajo que focalice los recursos de la campaña en una zona del estado hasta completar su diagnóstico en toda la zona y luego colocar puntos de verificación. De esta manera se estima una mejor orientación de los recursos económicos, materiales y humanos. Esto permitirá tener un diagnóstico más claro de cobertura en el estado.

4.2.4 Para una mayor y mejor participación de los productores

Se recomienda fortalecer el mecanismo de capacitación y divulgación de la campaña. Es importante que aun cuando hay una baja participación de los productores es de vital importancia socializar la información de la Campaña y sus resultados a través de las reuniones de las JLSV, de Ejidos, y del involucramiento de las autoridades municipales como se ha dado ya en algunos casos.

La implementación o mejora de mecanismos ágiles de información y rendición de cuentas que fortalezcan la transparencia operativa de la Campaña tendrán un papel importante en el conocimiento y la percepción por parte de los productores y población en general de una Campaña fortalecida y con resultados satisfactorios, mejorando la presencia de CESVETAB y la JLSV, ante de los productores de cítricos.

4.2.5 Planeación de la operación del Programa

La planificación del Componente sanidades en el estado requiere de mayor atención para la elaboración de la Matriz de Indicadores de resultados con puntos más específicos y claros que funcionen como instrumentos de toma de decisiones en función de las necesidades particulares del estado, para ello se sugiere el establecimiento de una unidad que administre un documento rector del componente que además establezca de manera clara los indicadores a medir y los plazos de cumplimiento.

Se reitera la necesidad de establecer para el componente de Sanidad e Inocuidad una agenda aparte para su operación dada la importancia nacional y estratégica del tema.

4.2.6 Sistemas de gestión de la información, transparencia y seguimiento del servicio

Se recomienda establecer en algún otro documento rector a los responsables de la gestión de la información del control de la transparencia y calidad del servicio para que la información que proporciona el SICAFI sea una herramienta que permita la mejora de la transparencia y calidad del servicio.

Así mismo que la gestión de información sea utilizada en la planificación estatal de la orientación de los apoyos con mayor eficiencia y eficacia acordes a las necesidades específicas del estado y para dar seguimiento a las campañas.

4.2.7 Para la introducción de reformas institucionales

Es recomendable realizar un mayor acercamiento de los productores y sus representantes a través del OASV a fin de gestionar ante los representantes del poder legislativo estatal, la inclusión de acciones encaminadas a la sanidad vegetal, a fin de que en los programas de egresos del Estado se definan la asignación de presupuesto encaminado a éstas.

En este mismo sentido, es recomendable que los representantes de productores de cítricos y otros Sistema Producto, JLSV, CESVETAB principalmente analicen y en su caso estimulen junto con legisladores estatales, la generación de una Ley agrícola para el Estado que de mayor certeza de la política pública hacia el sector agrícola y por consecuencia de los recursos que se deben destinar. Existen acciones en otros estados, que es necesario consultar, analizar para avanzar en estas propuestas.

4.2.8 Otras recomendaciones

Elaborar o actualizar el diagnóstico productivo regional que identifique necesidades de generación de tecnologías y/o su difusión y divulgación para incrementar y mejorar la producción. Esto es factible a través de la JLSV y SP cítricos con apoyo de Fundación Produce Tabasco.

Realizar un estudio de mercado para identificar nuevos segmentos de mercado, oferta, tipo y presentación del producto y canales de comercialización, entre otros, que permita diversificar generar cadena de valor, se considera que esta acción puede ser realizada por la JLSV-SP con esquemas de apoyo con Secretaria de Economía y/o Fundación Produce Tabasco y/o SAGARPA.

Bibliografía

A) Documentos normativos

- Diario Oficial de la Federación. Ley Federal de Sanidad Vegetal
- Diario oficial de la Federación. Reglas de operación 2012
- Diario oficial de la Federación. Reglas de operación 2010
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. SAGARPA Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.
- Programa Especial Concurrente 2007-2012.
- Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012.
- Plan Estatal de Desarrollo del estado de Tabasco 2007-2012.
- Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 y 2012.
- Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA 2011 y 2012.
- Convenios de Coordinación de acciones celebrados entre la SAGARPA y el
- Gobierno del Estado 2011 y 2012.
- Acuerdo Específico del Componente Sanidades, firmado entre SAGARPA/SENASICA y el Gobierno del Estado 2011 y 2012.
- Reglamento Interior de los Organismos Auxiliares de Sanidad.
- Manual de Organización del SENASICA.
- Manual de Procedimientos del SENASICA.
- Documentos sobre el Programa
- Matrices de Indicadores para Resultados (estatales) del Programa 2011 y 2012.
- Informes de avance físico-financiero del Programa 2011 y 2012.
- Informe de Evaluación Nacional del Funcionamiento y la Operación del Programa Soporte 2008.
- **Base de datos**
- Base de datos SECAFI.

Anexos

Anexo 1. Funciones de las instancias responsables del Programa y nivel de cumplimiento.

Anexo 2. Capacidades institucionales para el funcionamiento y la operación del Programa.

Anexo 3. Alineación entre instrumentos de planeación del Programa.

Anexo 4. Asignación de recursos y avances por concepto y tipos servicios prestados.

Anexo 5. Criterios para la priorización de las campañas y /o proyectos instrumentados.

Anexo 6. Cobertura del área de enfoque del Programa en el estado.

Anexo 7. Características de los indicadores de gestión de las MIR 2012.

Anexo 8. Avance de indicadores de las MIR 2011 y 2012.

Anexo 9. Análisis FODA del funcionamiento y la operación del Programa.

Anexo 10. Lista de funcionarios entrevistados

Anexo 11. Ficha técnica con los datos generales de la instancia evaluadora y el costo de la evaluación.

Anexo 1. Funciones de las instancias responsables del Programa y nivel de cumplimiento

		Valoración de las funciones y nivel de cumplimiento			
Institución/ dependencia organismo auxiliar	Descripción de función	Precisa y bien delimitada (sí/no)	Definida de manera completa, sin que falte alguna función relevante (sí/no)	Bien definida y orientada hacia resultados (sí/no)	Cumplida en tiempo y forma (sí/no)
Delegación de la SAGARPA	1- Transmisión de manuales, lineamientos y definición de convenios.	SI	SI	SI	SI
	2- Se encarga de trámites administrativos, Acuerdos/Convenios.	SI	SI	SI	SI
	3- Revisión del plan de trabajo emitido por el Organismo Auxiliar que opera la campaña.	SI	SI	SI	SI
	4- Supervisión de la operación de la Campaña durante el periodo de ejercicio.	NO	NO	NO	NO
	5- Verificar que la campaña sea operada de acuerdo a lo que se establece en las ROP y los Acuerdos correspondientes.	SI	SI	SI	SI
SENASICA	1- Participar en la formulación del programa presupuesto anual de la Dirección General, vigilando su correcta y oportuna ejecución una vez que sea aprobado.	SI	SI	SI	SI
	2- Emite lineamientos normativos	SI	SI	SI	SI
	3-Validar y otorgar el visto bueno al programa de trabajo	SI	SI	SI	SI
	4-Solicitar reportes de avances de la operación de la campaña a través de la Delegación	SI	SI	SI	SI
	5- Verificar que los instrumentos de regulación en materia fitozoosanitaria cumplan con los requisitos aplicables.	SI	SI	SI	SI
Organismos auxiliares de Sanidad ^{al} CESVETAB	1- Operar la campaña conforme a lo establecido en las ROP.	SI	SI	SI	SI
	2-Llevar el control y registro de la documentación	SI	SI	SI	SI
	3-Elaboración y envío a la unidad responsable correspondiente de la Secretaría, de los informes físicos	SI	SI	SI	SI
	4-Realizar seguimiento que podrá consistir en la entrega de reportes, requerimientos de información, visitas de supervisión y verificación	SI	SI	SI	SI
	Presentar en coordinación con la Delegación el programa de trabajo	sí	sí	sí	sí
Ejecutivo Estatal	Aportar al FOFAE recursos estatales	NO	NO	NO	NO
	Aplicar los recursos federales (por medio de lo OASV)	SI	SI	SI	SI
	Aperturar una cuenta específica a través del FOFAE para cada concepto de apoyo	SI	SI	SI	SI
Juntas Locales de Sanidad vegetal	Muestreo y exploración	SI	SI	SI	SI
	Pláticas a productores	SI	SI	SI	SI
	Informes técnicos	SI	SI	SI	SI
	Informes financieros	SI	SI	SI	SI
	Supervisión	SI	SI	SI	SI

Anexo 2. Capacidades institucionales para el funcionamiento y la operación del Programa

Insuficiente (I), Mínimo Aceptable (MA) y Suficiente (S). Los recursos humanos se deben ponderar en función de la cantidad y calidad; los recursos materiales en términos de la funcionalidad de los mismos y la estructura administrativa en relación a la cobertura territorial para la operación del Programa.

Capacidades institucionales	Delegación de la SAGARPA			SEDAFOP			Organismos Auxiliares de Sanidad		
	I	MA	S	I	MA	S	I	MA	S
Recursos humanos:									
Personal directivo			X			X			X
Personal administrativo			X			X			X
Personal operativo	X					X	X		
Otro (especifique):									
Recursos materiales									
Instalaciones			X			X			X
Mobiliario			X			X			X
Equipo de cómputo			X			X			X
Medios de transporte			X			X			X
Otro (especifique):									
Estructura administrativa:									
Oficinas de los OAS						X			X
Oficinas regionales del gobierno estatal						X			X
Oficinas del SENASICA en el estado									
Distritos de Desarrollo Rural (DDR)			X						X
Otro (especifique):									

Anexo 3. Alineación entre instrumentos de planeación del Programa

Concepto	Programa de trabajo del Componente Sanidades ROP	Convenio específico de sanidades	Plan Rector de los Sistemas Producto	MIR estatal
Objetivos (FIN)	Únicamente contiene número de medidas fitosanitarias diseñadas para la detección del HLB.	Desarrollo de las prioridades de atención a inversión derivadas de la planeación (conceptos de apoyo) en sanidad agropecuaria, Acuicola, y Pesquero.	Sin información	Contribuir a mantener o mejorar los ingresos de los productores rurales y pesqueros ante las contingencias (de mercado, sanitarias, de crédito y desastres naturales) que afectan su actividad productiva, mediante la prevención de riesgos.
Estrategias	Monitoreo de Huertos comerciales vegetales, Muestras de SIVEF vegetales, muestras en rutas vegetales y rutas instaladas	El ejecutivo Estatal ejecuta y administra los recursos a través de FOFAE y OAS	Sin información	Ejecución de proyectos sanitarios para prevención, y erradicación de plagas y
Indicadores	Conservación de estatus: Superficie a explorar y eficiencia de inversión	Sin información	Sin información	
Metas	Conservación de estatus: Sin presencia del HLB; Superficie libre explorar: 3600	Ejecución del proyecto	sin información	

Anexo 4. Asignación de recursos y avances de la campaña contra el HLB de los cítricos

Concepto	Recursos convenidos		Meta MIR a/ (valor)	Nivel de congruencia entre recursos convenidos y las metas de la MIR ^{b/}			
	Monto (\$)	Porcentaje (%)		Alta	Media	Baja	Nula
Campaña contra el Huanglongbing de los						x	
Recursos humanos	\$374,184.00	70%	Las unidades de medida no coinciden			x	
Recursos materiales	58,600.00	11.73%	Las unidades de medida no coinciden			x	
Servicios	66,750.00	18.26%	Las unidades de medida no coinciden			x	
Total	499,534.00	100%					

Anexo 6. Cobertura del área de enfoque del Programa en el estado

Instrucciones: estimar el grado de avance en la cobertura del área de enfoque del Programa respecto a su meta anual para 2012.

Nombre	Área de enfoque	Área de enfoque atendida 2012 Fecha: ____/____/____	Meta de cobertura 2012	Avance de la meta (%)
Campaña contra el Huanglongbing	15,482 hectáreas	3,500 hectáreas	3,124 hectáreas	100%

Anexo 6. Cobertura del área de enfoque del Programa en el estado

Nombre	Área de enfoque	Área de enfoque atendida 2012 Fecha: 31/12/2012	Meta de cobertura 2012	Avance de la meta (%)
Campaña contra el Huanglongbing de los cítricos	15,482 Ha. Cultivadas	Cunduacán, Huimanguillo	9,985 Hectareas	100%

Anexo 7. Características de los indicadores de gestión de las MIR 2012

Componente /Actividad	Indicadores de gestión relevantes de la MIR	Condiciones					
		Considera todas las etapas clave de la operación (si/no)		Realizando con la periodicidad adecuada para cada indicador (si/no)		Se encuentra definido en la normnatividad del Programa (si/no)	
Componente Sanidades	Indicador para medir su FIN	No		No		Sí	
	Indicador para medir su propósito	Sí		Sí		Sí	
Actividades ^{a/}	Exploración	SI		SI		SI	
	Muestreo	SI		SI		SI	
	Capacitación	SI		SI		SI	

Anexo 8. Avance de indicadores de las MIR 2011 y 2012

Nivel de objetivo	MIR 2011			MIR 2012		
	Nombre del indicador	Meta	Avance (%) Fecha: ____/____/____	Nombre del indicador	Meta	Avance (%) Fecha: 31/12/2012
Componente Sanidades	Conservacion del	Sin datos	Sin datos	Conservacion del	Sin presencia	
	Superficie	Sin datos	Sin datos	Superficie	9,985 Hectáreas	
Actividades ^{a/}	Muestreo en huer	Sin datos	Sin datos	Muestreo en huer	160 huertos	100%
	Platicas a product	Sin datos	Sin datos	Platicas a product	8 platicas	100%
	Informes financie	Sin datos	Sin datos	Informes financie	9	9

a/ Registrar la información correspondiente a los principales indicadores de cada Actividad (tres indicadores principales, como máximo).

ANEXO 9. PRINCIPALES FORTALEZAS, DEBILIDADES, OPORTUNIDADES, AMENAZAS Y RECOMENDACIONES

Arreglo Institucional para la operación del Programa.		
Fortalezas	Debilidades	Recomendaciones
La campaña cuenta con arreglos institucionales formales e informales idóneos que involucra a instancias del ámbito federal, estatal y municipal, responsables de la instrumentación de políticas públicas dirigidas al sector agropecuario.	<p>El actual arreglo institucional responde a la lógica de las áreas técnicas, la cual termina imponiéndose sobre la lógica de la campaña; este hecho genera que en la práctica se dé una segmentación de las campañas en una especie de acciones independientes que responden a líneas de mando diferentes dentro de la actual organización institucional de la Delegación Estatal de SAGARPA, OASV y JLSV, duplicándose funciones para los funcionarios de estas instancias.</p> <p>El funcionamiento de las instancias (SAGARPA, CESVETAB, JLSV) aún no se consolida en el esquema de orientación hacia resultados sino al cumplimiento de metas relacionadas con la ejecución del presupuesto.</p>	<p>Se recomienda que el arreglo institucional se reconsidere de tal manera que facilite la operación y funcionamiento de los programas en concurrencia de recursos. Haciendo más eficiente la participación de los funcionarios y evitando la duplicidad de funciones cuidando que las comisiones existentes participen las tres instituciones (SAGARPA, SEDAPOP- CESVETAB) involucradas con un solo itinerario de actividades en torno a la toma de decisiones del componente sanidades.</p> <p>Se sugiere que exista una coordinación estatal de SENASICA en el estado para ejercer la dirección estratégica y operativa del componente en el Estado.</p> <p>Se recomienda que las instancias involucradas en el funcionamiento y operación contemplen esquemas de orientación hacia resultados mediante el uso de indicadores.</p>
Oportunidades	Amenazas	Recomendaciones
Involucrar a los productores en el mejoramiento de las condiciones de sanidades, aportando recursos y participando en la ejecución de la campaña.		Se recomienda que en el estado se realicen ejercicios de planeación participativa para generar un instrumento de planeación más acorde a la campaña, de tal manera que se alineen a los instrumentos de planeación de la política sectorial.
Buscar una mayor responsabilidad del gobierno estatal en materia de sanidad.		

Planeación de la operación del Programa.		
Fortalezas	Debilidades	Recomendaciones
<p>El Componente sanidades cuenta con instrumentos de planeación y control operativo para guiar de manera adecuada la instrumentación de la campaña en el contexto nacional pero no así en el nivel estatal</p>	<p>No se da en un proceso de planeación participativa, aunque si se llega a dar bajo la formalidad que se requiere entre la coordinación de la campaña y el CESVETAB. Este programa de trabajo que es enviado al SENASICA para su revisión y aprobación de ser el caso, tiene que esperar los acuerdos presupuestales.</p> <p>No cuenta con un referente de mediano plazo sobre el cual sustentar sus metas anuales y la consecuente solicitud de los recursos;</p>	<p>Elaborar y/o actualizar el diagnóstico regional que sirva de base para definir a la población objetivo y posteriormente la estrategia de cobertura de la campaña para elaborar un programa de mediano plazo tendiente a fortalecer el esquema de control y prevención del HLB que permita establecer programas anuales con metas de mediano y largo plazo para iniciar proceso de una zona de baja prevalencia.</p> <p>Consolidar estrategias de acción basadas en la planeación a mediano y largo plazo por parte de OASV para realizar la gestión entre SAGARPA – SEDAFOP que propicien los cambios pertinentes en la programación presupuestal por los Gobiernos Federal y Estatal. Acciones que deben ser realizadas en el ejercicio 2013 para su aplicación en el 2014.</p>
Oportunidades	Amenazas	Recomendaciones
<p>Se cuenta con instrumentos normativos de carácter nacional que orientan la gestión basada en resultados.</p>	<p>Que a nivel estatal se consoliden programas de trabajo de corto plazo que únicamente cumplan la normatividad</p>	<p>Instrumentar acciones que coadyuven la planeación de programas de trabajo de mediano y largo plazo mediante el uso de información basada en diagnóstico e información generada en el SICAFI.</p> <p>Se recomendable que los representantes de productores de cítricos y otros Sistema Producto, JLSV, CESVETAB principalmente analicen y en su caso estimulen junto con legisladores estatales, la generación de una Ley agrícola para el Estado que de mayor certeza de la política pública hacia el sector agrícola y por consecuencia de los recursos que se deben destinar.</p>

Asignación de recursos		
Fortalezas	Debilidades	Recomendaciones
La asignación de recursos de la campaña responde a la atención de problema sanitario relevante, y se satisface una de las características establecidas en la pregunta	<p>El interés del Gobierno estatal se ha desvinculado del interés del gobierno federal. La nula aportación durante el año 2012, ejemplifica que no hay concurrencia, dejando la carga presupuestal de la campaña del HLB al gobierno federal.</p> <p>La priorización de problemas de inocuidad sanitaria, aunado a que no se tiene información, ha carecido de una metodología para atender los intereses estatales.</p>	<p>Se recomendable que los representantes de productores de cítricos y otros Sistema Producto, JLSV, CESVETAB principalmente analicen y en su caso estimulen junto con legisladores estatales, la generación de una Ley agrícola para el Estado que de mayor certeza de la política pública hacia el sector agrícola y por consecuencia de los recursos que se deben destinar.</p> <p>Se recomienda el diseño de una metodología para priorizar problemas de inocuidad sanitaria en el estado</p>
Oportunidades	Amenazas	Recomendaciones
Se necesita que la distribución de los recursos se haga en función de objetivos y metas enfocados a los de la MIR del Componente sanidades y de una planeación estatal de sanidad e inocuidad.	Los problemas de tipo político y social pueden seguir siendo de mayor prioridad para el gobierno estatal, que apoyar el aspecto de sanidad vegetal (en específico a la campaña contra el HLB).	<p>Se recomienda la elaboración y/o actualización de las MIR estatales.</p> <p>Crear un esquema de divulgación que señale la importancia de financiar mejoras sanitarias</p>

Articulación de la operación del Programa con otros Programas Federales y Estatales.		
Fortalezas	Debilidades	Recomendaciones
Las acciones de la Campaña podrían llevarse a cabo en forma articulada con otros programas de fomento productivo en el medio rural impulsados por la SAGARPA u otras dependencias gubernamentales, especialmente con aquellos con los cuales existe potencial para generar sinergias.	En el estado la articulación de la operación de la campaña con otros programas no se encuentra prevista en la normatividad aplicable a la campaña y en los convenios y programas de trabajo de la misma.	Se recomienda elaborar ROP que contemplen la obligatoriedad de articular los programas que puedan ser complementarios en busca de alcanzar sinergias en los resultados.
Oportunidades	Amenazas	Recomendaciones
	Que continúe la falta de coordinación interinstitucional para la identificación de los programas de la SAGARPA con los que se pueda establecer sinergias.	Definir estrategia de coordinación referente a la identificación de productores que sean susceptibles de ser apoyados por los programas identificados para potenciar los impactos

Atención del área de enfoque de la Campaña

Fortalezas	Debilidades	Recomendaciones
La campaña contra el HLB cuenta con estrategia nacional emitida en la Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-047-FITO-2009 publicada en el diario oficial de la Federación en julio de 2009, donde se establecen las acciones fitosanitarias para implementar un programa de monitoreo que incluye la toma de muestras, diagnóstico, inspección y vigilancia para detectar oportunamente la eventual introducción y dispersión del HLB y, en su caso, la aplicación de acciones fitosanitarias para su control.	En la práctica no cuenta con un documento de estrategia de cobertura que incluya la definición del área de enfoque y una estimación de su tamaño. El Programa de trabajo contiene metas anuales que reflejan avances en la detección de la bacteria en porcentaje por año, pero los avances no reflejan una focalización estratégica de los recursos de tal manera que los fines y logros se circunscriben al alcance de metas inmediatas.	Se recomienda a los responsables de la ejecución de la campaña en el estado una estrategia de cobertura documentada. Es decir, que incluya la definición del área de enfoque y una estimación de su tamaño, sus metas de cobertura para periodos específicos y que contemple un horizonte de mediano y largo plazo
Oportunidades	Amenazas	Recomendaciones
Que el personal operativo defina la zona de atención, de tal manera que las plantaciones pequeñas no queden sin inspeccionar.	Que no se obtengan resultados concretos en la campaña.	Se sugiere una estrategia de trabajo que focalice los recursos de la campaña en una zona del estado hasta completar su diagnóstico en toda la zona. De esta manera se estima una mejor orientación de los recursos económicos, materiales y humanos. Esto permitirá tener un diagnóstico más claro de cobertura en el estado.

Monitoreo de la gestión de la Campaña

Fortaleza	Debilidad	Recomendación
Que los ejecutores de la Campaña llevan a cabo el monitoreo de los indicadores de desempeño a fin de constatar oportunamente el grado de avance que registra su gestión en el estado.	No se encontró evidencia documental de la existencia de reportes sobre el monitoreo de los indicadores de gestión de la Campaña. El bajo nivel de aprovechamiento de la información capturada en el SICAFI se asocia al hecho de que sólo se registra el mínimo de datos que les evite estar en incumplimiento con la normatividad.	Consolidar el monitoreo como una práctica de gestión continua y permanente por parte de los responsables de la ejecución de la campaña en el estado.
Oportunidad	Amenaza	Recomendación
Obtener información generada a través del monitoreo de los indicadores de la gestión de la campaña para mejorar la operación de la misma.	Que el monitoreo sea únicamente a través de los informes de avance físico-financiero que se elaboran mensualmente, los cuales aportan información útil pero no suficiente para monitorear la gestión y anticipar eventuales problemas o deficiencias en el desarrollo de los procesos.	Se sugiere revisar los indicadores de desempeño establecidos en la Matriz de Indicadores 2012, pues se evidencia que éstos no arrojan información útil y completa para llevar a cabo un adecuado seguimiento de los procesos de la Campaña, y en función de ello, adoptar decisiones oportunas. Ello explica, al menos parcialmente, el por qué tales indicadores no son monitoreados, situación que se ve agravada por la ausencia de supervisión constante y oportuna por parte de la instancia responsable del desempeño de la Campaña en su conjunto.

Sistemas de Información		
Fortaleza	Debilidad	Recomendación
La campaña cuenta con el Sistema de Información de Campaña Fitosanitaria (SICAFI), el cual constituye un sistema que está disponible en internet y que permite ingresar en línea toda información generada en las distintas etapas del circuito operativo de la campaña del HLB.	Se han detectado errores en la captura en los datos que se ingresan al sistema. Este aspecto es de suma importancia, ya que estos errores son derivados de la rapidez con que se realizan el monitoreo y exploración en campo y pueden llegar a afectar la confiabilidad de la información recabada	Se sugiere supervisar la manera en que se recolectan los datos y si es posible implementar un sistema de verificación y validación de la información.
Oportunidad	Amenaza	Recomendación
Contar con un sistema que contenga información confiable.	Que la poca información que se carga en el sistema tampoco se aproveche para apoyar el desarrollo de varias actividades de gran relevancia durante la operación de la campaña, tales como el monitoreo, la proyección de sitios a explorar y monitorear y la generación de reportes relativos a la orientación de los recursos autorizados	Se sugiere más capacitación para manejo de información y uso del sistema SICAFI.

Supervisión de la operación de la campaña		
Fortaleza	Debilidad	Recomendación
Se cuenta con un sistema de supervisión de los procesos operativos implementado en el estado por la SAGARPA	Las actividades de supervisión no generan información a tiempo para los responsables del funcionamiento de la Campaña	Se sugiere realizar la supervisión en periodos de tres meses para solventar esta debilidad.
	Se ve limitada al ser únicamente una persona de la JPSV quien da seguimiento	Se sugiere que la supervisión se realice por un agente externo para lograr identificar con mayor certeza las posibles fallas del proceso operativo.
	El gobierno del estado no da acompañamiento formal en el seguimiento de las acciones de la Campaña	Se sugiere un mayor involucramiento del gobierno estatal en la supervisión de la campaña.
Oportunidad	Amenaza	Recomendación
La supervisión sobre la operación de la campaña no construya un diagnóstico de problemas específicos. Que únicamente se lleven a cabo el monitoreo de los indicadores físico financieros pero sin la supervisión física.		Se sugiere que mediante la supervisión se construya un diagnósticos de problemas que permitan reorientar el proceso operativo de la campaña

Seguimiento a los servicios otorgados		
Fortaleza	Debilidad	Recomendación
	<p>En las RO se hace referencia a las funciones de auditoría, control y seguimiento, y se indica cuáles son las entidades responsables de ejercer esas funciones. Sin embargo, tales funciones están circunscritas al seguimiento administrativo del ejercicio de la campaña, sin referencias explícitas a un seguimiento posterior para conocer los resultados alcanzados en la campaña con los productores.</p> <p>El seguimiento se realiza por medio del sistema SICAFI, pero sin generar información relevante y sin utilizar ninguna metodología que permita el cálculo de los indicadores contenidos en la MIR de Componente Sanidades.</p>	Se considera necesario que en el ámbito estatal se genere un manual técnico de procedimientos para la supervisión de la campaña. A fin de contar con información sobre el grado en que se logran los resultados esperados, y estar en condiciones de retroalimentar oportunamente los procesos de ejecución
Oportunidad	Amenaza	Recomendación
Se puede contar con información para incorporar mejoras en los procesos de planeación y asignación de los recursos		Se recomienda instrumentar seguimiento de la campaña. A fin de detectar en campo las fallas en el circuito operativo

Transparencia y rendición de cuentas		
Fortalezas	Debilidades	Recomendaciones
	En el contexto de rendición de cuentas a los productores citrícolas y público en general sobre acciones y resultados de la campaña aun cuando se cuenta con páginas electrónicas y se llevan a cabo reuniones de información, no se ha logrado una mayor participación.	Se sugiere actualizar la información constantemente y fortalecer los procesos formales de las reuniones con mayor incidencia o presencia de los productores
Oportunidades	Amenazas	Recomendaciones
Se vislumbra la necesidad de trabajar en aspectos relacionados con la apropiación de pequeños productores.	Actualmente hay una apropiación parcial que recae en los grandes productores vinculados a programas de exportación y de presencia en el mercado nacional, en el resto de los productores, hay una escasa apropiación de la Campaña	<p>Se recomienda continuar con las convocatorias públicas para la contratación de personal. De igual la publicación en los medios de mayor circulación en el estado de las licitaciones públicas. Esto puede ayudar a ganar confianza y mayor participación de los productores en la operación y seguimiento de la Campaña.</p> <p>Realizar un programa de difusión y divulgación de información sobre la campaña, acciones y resultados para fortalecer el proceso de transparencia y rendición de cuentas por los OASV que mejore el vínculo de acercamiento y participación con los productores de cítricos. Para este caso es necesario del diseño por especialistas, tarea que deberá ser iniciada en el ejercicio 2013 para presentar avances de resultados en</p>

Análisis FODA del funcionamiento y la operación de la campaña contra HLB		
Fortaleza	Debilidad	Recomendación
La campaña es una prioridad nacional, que cuenta con asignación presupuestal por la federación que le da seguridad de ejecución aún con las limitaciones que existen.	<p><i>Arreglo Institucional:</i></p> <p>Problemas en el arreglo institucional</p>	Que la Jefatura del Programa de Sanidad Vegetal cuenta con las atribuciones suficientes para ejercer la dirección estratégica y operativa del componente, situación que a su vez está afectando a todas las demás dimensiones del funcionamiento y operación.
	<p><i>Proceso de planeación:</i></p> <p>No se cuenta con un referente de mediano y largo plazo que sirva de base para definir presupuestos y metas anuales, y constituya el marco para orientar las actividades de la Campaña.</p> <p><i>Estrategia de cobertura:</i></p> <p>La actual definición de la cobertura es de tal amplitud que incluye a toda la población de referencia, y considera a agentes del medio rural que ni siquiera forman parte de la población potencial de la Campaña, pues son productores que no enfrentan el problema de baja capitalización en sus unidades de producción.</p>	<p>Un elemento crucial que es urgente desarrollar para darle soporte a la función de planeación, tiene que ver con la elaboración de un estudio-diagnóstico sobre la problemática sectorial en el estado y en particular sobre el problema de desarrollo que el Componente Sanidades pretende resolver, en este caso el bajo nivel de capitalización de los productores rurales y pesquero.</p> <p>Se sugiere una correcta definición de la estrategia de cobertura de la Campaña pues ha representado un factor limitante para avanzar en una lógica de gestión por resultados.</p>
Oportunidad	Amenaza	Recomendación
Mejorar los mecanismos de rendición de cuentas que fortalezcan la transparencia operativa de la campaña pues esto ayuda al conocimiento y percepción de los productores de una campaña fortalecida y con resultados satisfactorios, mejorando la presencia de CESVETAB, JLSV ante los productores.	Falta de recursos para las actividades de la campaña.	Para aprovechar los cultivos de cítricos en el estado de Tabasco, y en el sentido de realizar con oportunidad y eficiencia las acciones y actividades de detección que implica la campaña, se recomienda promover ante las instancias centrales de la SAGARPA y de estos ante los órganos federales de las comisiones de egresos y presupuesto, realizar una diferenciación normativa de tiempos de gestión y liberación de recursos del componente de sanidades para tabasco, distinto al ejercicio fiscal. Se propone de abril a abril.

ANEXO 10. LISTA DE FUNCIONARIOS ENTREVISTADOS

Para la obtención de información sobre la Campaña contra el HLB de los cítricos se entrevistó en:

- *Delegación Estatal de la SAGARPA*

M.C. Abigail Estrada Estrada

Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural

Ing. Rigoberto Núñez Bojórquez

Jefe del Programa de Sanidad Vegetal

Ing. José Luis Cruz de la Cruz

Jefe del Programa de Salud Animal

- *Gobierno del Estado de la SEDAFOP*

MVZ Carlos Carcaño Marín

Director de Sanidad e Inocuidad Alimentaria

Ing. Alfredo Jiménez Hernández

Jefe del Departamento de Sanidad Agropecuaria y acuícola

Ing. Luis Felipe Zermeño Díaz

Gerente del CESVETAB



ANEXO 11: FICHA TÉCNICA CON LOS DATOS GENERALES DE LA INSTANCIA EVALUADORA Y COSTO DE EVALUACIÓN

Nombre de la instancia evaluadora

El Colegio de la Frontera Sur

Nombre del coordinador de la evaluación

Mtro. Armando Hernandez de la Cruz

Nombre de los principales colaboradores

Dr. Miguel Ángel Díaz Perera

Dra. María Azahara Mesa Jurado

Mtra. Gladys Berrios Calao

Mtra. Pamela Uribe D'Lucio

Mtra. Yrazema Mendoza Ramón

Mtra. Cynthia Pérez Lizcano

COSTO TOTAL DE LA EVALUACIÓN

\$119,483.05