



Evaluación de diseño del Programa de Competitividad
en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA)

Reporte de Diseño

Abril 30, 2009

Secretaría de Economía



ITAM



Índice

	Pág.
Acrónimos	3
Resumen ejecutivo	4
Introducción	7
Antecedentes	7
Objetivos de la evaluación	8
Metodología de la evaluación	8
Capítulo 1. Diagnóstico del problema focal	12
Capítulo 2. Reporte de planeación estratégica	40
Capítulo 3. Reporte de Marco Lógico	54
Capítulo 4. Reporte de diseño operativo	72
Conclusiones	88
Bibliografía y fuentes de información básica	93
Anexo I Metodología de diagnóstico del problema focal	95
Anexo II Matriz de indicadores de resultados 2009	98

Acrónimos

ACCA	Agenda de Competitividad para las Centrales de Abasto
ACL	Agenda de Competitividad en Logística
APF	Administración Pública Federal
ASELDYT	Asociación de Ejecutivos en Logística, Distribución y Tráfico, A.C.
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
CONVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
D.F.	Distrito Federal
DGCIED	Dirección General de Comercio Interior y Economía Digital
DGDEON	Dirección General de Desarrollo Empresarial y Oportunidades de Negocio
DGPOP	Dirección General de Planeación, Organización y Presupuesto
DMCS	Dirección de Modernización del Comercio y los Servicios
DOF	Diario Oficial de la Federación
EUA	Estados Unidos de Norteamérica
IED	Inversión Extranjera Directa
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
IMT	Instituto Mexicano del Transporte
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
MIPyMES	Micro, Pequeña y Mediana Empresas
MIR	Matriz de Indicadores de Resultados
MML	Matriz de Marco Lógico
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OP	Organismo Promotor
OPs	Organismos Promotores
PbR	Presupuesto basado en Resultados
PIB	Producto Interno Bruto
PMG	Programa para la Mejora de la Gestión
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PROLOGYCA	Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto
PROSOFT	Programa para el Desarrollo de la Industria del Software
PyME	Pequeña y Mediana Empresa
PyMEs	Pequeña y Mediana Empresas
ROP	Reglas de Operación del Programa
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SLC	Subdirección de Logística Comercial
SPyME	Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa
SSD	Subdirección de Sistemas de Distribución
SSIC	Subsecretaría de Industria y Comercio

Resumen Ejecutivo

En cumplimiento con la normatividad interna de la Secretaría de Economía (SE), la Dirección General de Planeación y Evaluación contrató al Centro de Estudios de Competitividad, del Instituto Tecnológico Autónomo de México, para realizar la evaluación de diseño del Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA). En este documento se presenta la metodología, los principales hallazgos, las preocupaciones y las recomendaciones que se derivan de dicha evaluación. En general, después de revisar los documentos oficiales del programa, la literatura académica internacional relevante, y de haber tenido entrevistas a profundidad con los actores clave, se ha encontrado que: después de un año de haber sido concebido y puesto en operación PROLOGYCA ha funcionado de forma aceptable dados los recursos y expectativas de su primer año de operación; sin embargo, existen amplias ventanas de oportunidad para mejorar sustancialmente su diseño y operación, así como para lograr resultados futuros de mucho mayor impacto que los obtenidos a la fecha.

El programa inició operaciones oficialmente en 2008 y ha operado desde entonces, logrando resultados que dejan ver su importancia y gran potencial. Entre los resultados más alentadores, cabe destacar que: 1) atrajo la atención de gobiernos estatales y grupos empresariales para participar como Organismos Promotores (OPs), y coinvertir en la realización de proyectos, captando a 18 gobiernos estatales y 4 cámaras de la industria; 2) atrajo un número sustancial de empresas objetivo, que propusieron proyectos y solicitaron apoyos, que hoy manifiestan con beneplácito su participación en el programa; y 3) logró colocar todos los recursos asignados en la realización de múltiples proyectos (69 proyectos apoyados), algunos de ellos sumamente interesantes, alineados con los propósitos y metas del programa, y que, de acuerdo a las entrevistas realizadas, probablemente no se hubieran desarrollado si no fuera por el apoyo entregado.

Si bien los resultados obtenidos son alentadores, el programa también mostró contratiempos importantes. Por ejemplo, la entrega de recursos a las empresas beneficiadas se hizo muy tarde, al mismo tiempo que se exigió el ejercicio completo de los recursos antes de la conclusión del año, lo que oficialmente dejó una ventana de días para el ejercicio total de los apoyos otorgados. De esta forma, principalmente las empresas más grandes pudieron beneficiarse efectiva y eficientemente, puesto que éstas pudieron soportar el desarrollo del proyecto con recursos propios, o con créditos convenientes, mientras llegaba el apoyo económico del programa. El diseño y operación de PROLOGYCA durante 2008 deja la duda de si los apoyos fueron realmente entregados a aquellas empresas que más los necesitaban, cuyos proyectos hubieran tenido el máximo impacto sobre los objetivos y metas del programa, y qué tanto se apoyó a grandes empresas, a manera de subsidio, para que realizaran proyectos que de todas maneras se hubieran realizado.

En un corte más detallado la evaluación de PROLOGYCA mostró grandes áreas de oportunidad para mejorar sustancialmente sus resultados. En particular, éstas surgen por el hecho de que PROLOGYCA se puso en operación de forma acelerada, sin haber pasado por un proceso de diseño riguroso y apegado a una metodología específica. PROLOGYCA entró en operación al mismo tiempo que se estaba diseñando, aprovechando la amplia experiencia que sus creadores tenían en el diseño y operación de programas similares (PROSOFT, por ejemplo). Como resultado, el programa y su documentación satisfacen todos los requerimientos con que deben cumplir, y el programa

operó adecuadamente durante 2008; sin embargo, en prácticamente todos los aspectos evaluados fue notable la falta de precisión, profundidad y unicidad que indirectamente provocan que los recursos del programa no se enfoquen adecuadamente a maximizar el logro de las metas y objetivos del programa.

Como consecuencia de la forma acelerada en que arrancó PROLOGYCA, existen amplias ventanas de oportunidad; en específico, en la necesidad de definir y documentar con mucha mayor precisión, claridad, profundidad, oficialidad y unicidad los aspectos más importantes de su diseño. En particular, resultó de la evaluación del programa que los aspectos del diseño que por su importancia deben precisarse y redactarse con mayor urgencia son: 1) las poblaciones afectada, potencial y objetivo; 2) el problema focal y la lógica de causa-efecto; 3) el fin, propósito, componentes y actividades del programa; 4) el rol, los derechos y obligaciones, así como los criterios de operación de los Organismos Promotores y de las delegaciones estatales de la SE; 5) los criterios para la evaluación, jerarquización y selección de proyectos susceptibles de apoyo; y 6) los mapas de los procesos de operación, incluyendo los involucrados, los flujos de información y las escalas de tiempo importantes, así como con los insumos, subprocesos, responsabilidades y entregables de cada etapa y actor relevante. Una vez que los aspectos del programa hubieran sido definidos y documentados, también es necesario que sean ampliamente difundidos y conocidos con precisión, claridad y uniformidad por todos los actores clave (operadores y autoridades, representantes de OPs, evaluadores y auditores, y delegaciones estatales). Es decir, el programa debe ser rediseñado para atacar estas áreas de oportunidad y debe ser comunicado a todos los involucrados en él. Todo lo anterior permitiría enfocar los recursos y esfuerzos de PROLOGYCA a la maximización del impacto sobre la solución del problema focal, y así mejorar la utilización y aprovechamiento de dichos recursos y esfuerzos.

Como parte de la evaluación, y dentro de los alcances del proyecto contratado, los evaluadores se dieron a la tarea de realizar el ejercicio de diseño riguroso, apegándose a la metodología del Marco Lógico. Como resultado, se definió el problema focal, los árboles de problemas y objetivos, la lógica de causa-efecto, el propósito, el fin, los componentes y las actividades del programa y la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR). Lo anterior se presentó y adecuó durante un taller realizado con los operadores (anteriores y actuales) de PROLOGYCA, dando como resultado una propuesta de la documentación precisa y clara que podría, de ser validada y oficializada, usarse como la base del diseño del programa para el año 2011.

Aunado a la problemática y oportunidades explicadas anteriormente, a partir de 2009 la operación de PROLOGYCA dejó de estar en manos de la Dirección General de Comercio Interior y Economía Digital (DGCIED), para pasar a la Dirección General de Desarrollo Empresarial y Oportunidades de Negocio de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPyME); lo que ha generado preocupación y confusión adicionales. Por ejemplo, surge la duda de si sólo las PyMEs (Pequeña y mediana empresas) podrán beneficiarse de PROLOGYCA, o también lo seguirán haciendo grandes empresas, al haber sido absorbida la operación del fondo por la SPyME y bajo qué esquemas. El cambio de estafeta abre la posibilidad de perder continuidad en la operación, de perder el conocimiento y experiencia ganados en el primer año de operación e incluso de que el programa desaparezca. Ante este riesgo, la necesidad de una definición más precisa, y ampliamente documentada y conocida, cobra aún más fuerza, debido a que contribuye a mantener la identidad e integridad del programa, aún después de cambiar a un área de la

SE con prioridades y lineamientos sustancialmente diferentes. Sin embargo, también se abre la ventana de oportunidad para darle un mayor impulso al programa bajo la nueva estructura organizacional y con la retroalimentación de esta evaluación de diseño de PROLOGYCA. También se presenta una ventaja para aprovechar las sinergias de la operación de todos los fondos operados por la SPyME en beneficio de los beneficiarios potenciales. En este sentido los operadores del programa deben asegurarse de definir con claridad qué procederá en el caso de empresas grandes, medianas, pequeñas y micro, y de darlo a conocer ampliamente a toda la población potencial y objetivo.

Es importante recalcar que PROLOGYCA es el único programa a nivel nacional que aborda temas de logística y abasto específicamente. Como se verá en el capítulo siguiente, estos temas son de gran importancia para la competitividad del país por lo que este programa no debe ser cancelado o disminuido en su alcance. Por el contrario, PROLOGYCA debe ser fortalecido tanto en su diseño conceptual y operativo como en los fondos asignados al mismo, siempre y cuando se hagan los ajustes necesarios y suficientes para enfocar la utilización de sus recursos y maximizar el impacto que con ellos se pueda alcanzar.

A partir de los resultados de la evaluación del PROLOGYCA, es evidente que este programa debería convertirse en un pilar para el desarrollo de la competitividad del país porque atiende a la problemática de procesos productivos (logística y abasto) que están presentes en las cadenas productivas de todas las actividades y sectores económicos del país. Es por eso que el rediseño del programa debe reducir su alcance para asegurarse de enfocar los recursos sólo a aquellos procesos productivos y actividades económicas que por sus características puedan sacar el mayor provecho de los apoyos recibidos, al mismo tiempo que tengan el mayor impacto sobre la mejora de los niveles de servicio logístico del país. Por otro lado, si la estrategia nacional no permite que se reduzca el alcance, es importante que se incremente la cantidad de recursos asignados al programa para que éstos sean acordes con el impacto deseado de PROLOGYCA.

En los capítulos siguientes se ahonda en la metodología de evaluación usada, los principales hallazgos en cada rubro evaluado, y en las preocupaciones y recomendaciones más importantes para el diseño y fortalecimiento del programa.

Introducción

La SE instrumenta programas orientados a promover la competitividad de las empresas, las oportunidades de emprendimiento, la generación de empleos y el desarrollo económico del país. Dentro de estos programas se encuentra PROLOGYCA.

Este programa requiere ser evaluado en términos de su diseño. Dicha evaluación, basada en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2008 (PEF 2008), obedece a lo señalado en el Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2008 de los Programas de la Administración Pública Federal (PAE 2008) y a otros ordenamientos como es el caso de las directrices señaladas en el Presupuesto basado en Resultados (PbR), el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Programa para la Mejora de la Gestión (PMG), iniciativas que pretenden mejorar la asignación de los recursos y la eficacia de las intervenciones de la Administración Pública Federal. De igual forma la SE, a través de la Dirección General de Planeación y Evaluación anteriormente adscrita al Secretariado Técnico de Planeación, Comunicación y Enlace (STPCE), hace la solicitud de los servicios de evaluación.

Por tal razón en el presente documento se proporciona la evaluación de diseño de PROLOGYCA considerando cuatro aspectos centrales: diagnóstico del problema focal, evaluación de aspectos mínimos de la planeación estratégica del programa, revisión de la Matriz de Marco Lógico (MML) original y desarrollo de una propuesta de mejora, y la evaluación del diseño operativo del programa.

Antecedentes

PROLOGYCA tiene como objetivo promover el desarrollo de servicios logísticos, a través del otorgamiento de subsidios de carácter temporal a proyectos que fomenten la creación, mejora, eficiencia, disminución de costos, competitividad y sustentabilidad de las empresas en México en lo que respecta a la logística y el abasto, así como fomentar, dentro de las empresas, la incorporación de mejores prácticas en su gestión logística.

Este programa está enfocado a: personas físicas con actividad empresarial o personas morales que desempeñan actividades relacionadas con la logística y el abasto; organismos, agrupamientos empresariales, empresas integradoras y asociaciones civiles sin fines de lucro que promuevan el desarrollo de la logística, el abasto y/o la integración de cadenas de valor; instituciones académicas orientadas a la formación de recursos humanos especializados en el área de logística y el abasto; organismos públicos, privados o mixtos sin fines de lucro entre cuyos objetivos se encuentre la difusión y/o desarrollo de la logística y el abasto; así como los usuarios de los servicios logísticos, el abasto y actividades relacionadas, tal y como se define en las Reglas de Operación del Programa (ROP) para el ejercicio fiscal 2008 publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF). El enfoque del programa para el 2009 no presenta modificaciones con respecto a su población objetivo, de acuerdo al proyecto de ROP 2009 proporcionadas por los operadores del programa.

Es de mencionar que para el ejercicio fiscal 2008 se programaron un total de 120 millones de pesos.

La evaluación de este programa aporta elementos importantes para retroalimentar su diseño y operación y contribuir a la mejora de los resultados. La evaluación corresponde únicamente al ejercicio fiscal 2008 ya que al momento de realizar la evaluación no se había iniciado la operación del programa en 2009. Sin embargo, el diseño del programa no sufrió modificaciones para su operación hacia el 2009 salvo el cambio de la Subsecretaría de Industria y Comercio (SSIC) de la SE a la Subsecretaría para la SPyME.

Objetivos de la evaluación

Objetivo general:

Efectuar la evaluación de PROLOGYCA para determinar la consistencia del diseño conceptual y operativo del programa en relación con la problemática focal que pretende resolver y el contexto específico en que interviene, e identificar y valorar fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad, y proponer las recomendaciones que correspondan a efecto de mejorar su desempeño.

Objetivos específicos:

- Diagnóstico del problema focal:
 - Definir y especificar los problemas centrales que ameriten la intervención del Estado.
 - Encontrar soluciones adecuadas para los problemas que existen.
- Planeación estratégica:
 - Evaluar la existencia, consistencia, pertinencia y formalización de los aspectos de planeación estratégica (visión y misión, retos y prioridades, objetivos, estrategias y líneas de acción, indicadores, metas y metodología para su elaboración, cambios programados o evolución de las intervenciones, análisis FODA enfocado a la identificación de áreas de oportunidad).
- Marco lógico:
 - Revisar o en su caso desarrollar aspectos de la MML (vinculación con las prioridades y objetivos estratégicos, análisis de los actores involucrados, árboles de problemas y objetivos, análisis de alternativas de intervención, efectos e impactos por tipos de apoyo).
- Diseño operativo:
 - Examinar cómo los procesos críticos establecidos en las ROP se adaptan para ofrecer una adecuada gestión y desempeño del programa.
 - Establecer las mejores prácticas a partir del diseño y el análisis transversal de los procesos críticos del programa.
 - Analizar las posibles duplicidades, complementariedades o sinergias que el programa presente con otros programas gubernamentales.

Metodología de la evaluación

La evaluación de diseño de PROLOGYCA incluye una dimensión de evaluación del diseño en su parte conceptual y la evaluación del diseño en su parte operativa. De acuerdo con los términos de referencia, dentro de la evaluación del diseño conceptual se desarrollarán los siguientes apartados:

Diagnóstico del problema focal

Evaluación de la existencia, consistencia, pertinencia y formalización de aspectos mínimos de planeación estratégica

Revisión o en su caso desarrollo de aspectos de la MML
Evaluación del diseño operativo del programa.

Adicionalmente, se realizó la Evaluación de Diseño PAE 2008, basada en las ROP 2008, en su operación durante el ejercicio fiscal 2008 y en la MIR 2008, con base en la metodología establecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (34 preguntas de diseño) y publicadas en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP). Esta evaluación comprende seis temas: características del programa, contribución a los objetivos estratégicos, matriz de indicadores, población potencial y objetivo, vinculación con las ROP, y coincidencias, complementariedades y duplicidades. Estos seis temas fueron evaluados con las 34 preguntas de diseño y fue entregado de acuerdo a las fechas establecidas en los términos de referencia para la evaluación de PROLOGYCA.



Gráfica 1 Esquema de la evaluación de diseño del Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA)

Fuente: CEC-ITAM, 2008.

En el análisis de cada apartado se indica la metodología utilizada para desarrollar la evaluación, así como los elementos analizados en cada uno. En particular, el proceso de evaluación incorporó múltiples entrevistas a profundidad con los actores clave del programa, incluyendo a los encargados de su diseño y operación durante el 2008, así como con los encargados de la operación y ajustes al diseño durante 2009. Se realizó una investigación documental de información propia del programa así como fuentes bibliográficas nacionales e internacionales y la conducción de talleres y sesiones de validación de resultados.

a) Entrevistas a profundidad

Se sostuvieron entrevistas con Rodolfo Hernández Casanova, Director de la Dirección de Modernización del Comercio y los Servicios de la SSIC, y con su equipo (Francisco Vargas Hernández, Elmer Solano, Elia Gómez). Así mismo, se tuvieron entrevistas con Omar Ibarra, Director General de Desarrollo Empresarial y Oportunidades de Negocio de la SPyME, encargado de la operación del fondo desde febrero de 2009, y con su equipo (Jorge Valdés y Eugenio Huerta). Se sostuvo una entrevista con personal de la Dirección General de Delegaciones Federales, encargada de coordinar a las representaciones de la Secretaría de Economía en los diferentes estados de la República.

También se realizaron entrevistas a profundidad con otros actores clave del programa, que incluyen a representantes de empresas apoyadas y de OPs, seleccionados de acuerdo a la recomendación de los operadores del programa y al análisis de las bases de datos de apoyos otorgados. Específicamente, se tuvieron entrevistas con Grupo Bafar, Tiendas Garcés, Corporación para el Desarrollo de la Zona Fronteriza de Nuevo León (CODEFRONT), como beneficiarios, con la Confederación Nacional de Agrupaciones de Comerciantes de Centros de Abasto (CONACA) como Organismo Promotor (OP), y la Asociación Mexicana de Transporte Intermodal (AMTI), donde esta última fungió como OP y como beneficiario del programa. Los OPs estatales consultados son Sinaloa, Estado de México, Oaxaca, y Nayarit; mismos que fueron seleccionados tratando de incorporar a OPs con alto y bajo desempeño para gestionar y dar seguimiento a trámites y a los proyectos aprobados, así como con alto y bajo número de proyectos solicitados, de acuerdo al análisis de la base de datos de apoyos otorgados y a la validación de los operadores del fondo. Los beneficiarios se seleccionaron también con base a su desempeño en cuestión de cumplimiento de requerimientos y documentación, así como por los resultados de los proyectos apoyados.

b) Investigación bibliográfica y documental de fuentes nacionales e internacionales

Se analizaron los documentos, bases de datos y evidencias existentes de PROLOGYCA, considerando documentos de carácter público disponibles en Internet, y documentos proporcionados por los actores mismos del programa. En específico, se revisaron los siguientes documentos oficiales del programa:

- Las Reglas de Operación de PROLOGYCA, publicadas en el DOF en diciembre de 2007
- Los Criterios de Operación de PROLOGYCA para el ejercicio fiscal 2008
- El Acuerdo por el que se dan a conocer las reglas de operación del programa de competitividad en logística y centrales de abasto (PROLOGYCA) para el ejercicio fiscal 2009
- Los informes trimestrales de PROLOGYCA de 2008 (primero, segundo, tercero y cuarto)
- La Agenda de Competitividad para las Centrales de Abasto (ACCA) 2008-2012
- La Agenda de Competitividad en Logística (ACL) 2008-2012
- El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012
- El Programa Sectorial de Economía 2007-2012
- Los Diez Lineamientos de la SSIC para Incrementar la Competitividad

- El Manual de Organización de la Dirección de Modernización del Comercio y los Servicios
- El documento “Vinculación de PROLOGYCA con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-1012 y Programas Sectoriales”.

Además, se analizaron dos bases de datos proporcionadas por los operadores del programa: 1) El padrón de empresas apoyadas al 20 de Noviembre de 2008 y 2) Proyectos aprobados 2008.

La investigación documental incluyó bases de datos de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Banco Mundial, entre otras. Los resultados obtenidos en dicha investigación muestran una inminente necesidad de apoyo a la logística como medio para mejorar la competitividad de una región o país. Sin embargo, el enfoque del apoyo a la logística se concentra en el desarrollo de infraestructura física, tal como puertos, carreteras y aeropuertos, mejorando la conectividad de la zona objetivo más no necesariamente los servicios y la operación de los mismos. No se encontró programa alguno similar con apoyo a servicios logísticos como tal o para cadenas de abastecimiento, temas centrales que busca apoyar PROLOGYCA.

Por otro lado, se revisaron fuentes especializadas en temas de logística y la administración de la cadena de suministro para determinar el contexto base donde referenciar a PROLOGYCA y como apoyo para determinar los elementos principales a analizar en la competitividad de los servicios e identificar así las áreas con mayores deficiencias y áreas de oportunidad. De esta forma se obtuvieron los elementos básicos para definir el problema focal del programa así como el marco de referencia para el análisis de la evaluación de diseño.

c) Actividades complementarias para la definición del problema focal y el desarrollo de la MIR

Como parte del diagnóstico del problema focal, y con la finalidad no sólo de entender mejor las particularidades y la problemática de PROLOGYCA, sino también de validar los resultados preliminares obtenidos del análisis documental y entrevistas con actores clave, se realizó un taller con personal de la SE encargado de la operación del programa en 2008 y 2009. A lo largo del taller se presentó la metodología de la MML; se propusieron el problema focal, el árbol de objetivos y el árbol de efectos, previamente desarrollados por el equipo evaluador y se analizaron y validaron durante el taller; se trabajó con la metodología de la MML que incluye, entre otras cosas, nuevos indicadores propuestos para evaluar el desempeño del programa, validando tanto la lógica vertical como la lógica horizontal para definir las Actividades, Componentes, Propósito y Fin de PROLOGYCA. El taller se concluyó con la elaboración de la MIR para ser incorporada en el programa en 2010.

Finalmente, como resultado de la evaluación de diseño de PROLOGYCA se presenta la problemática identificada en el diseño actual y se ofrecen recomendaciones específicas para su mejora.

Capítulo 1. Diagnóstico del problema focal

El diagnóstico del problema focal es una de las etapas más importantes del proceso de planeación y mejora de programas gubernamentales, debido a que cuando se tiene claro cuáles son y en qué consisten los problemas que se pretende atender, resulta mucho más sencillo y eficiente definir las acciones adecuadas y efectivas para resolverlo. Aunado a ello, las dinámicas políticas y las inercias institucionales, pueden influir negativamente sobre la definición y permanencia de algunos programas, haciéndolos en ocasiones inconsistentes con las prioridades y problemas a resolver, y por lo tanto ineficientes. Cuando esto sucede, los recursos y esfuerzos pueden dispersarse en intervenciones centradas en una perspectiva operativa, más que de impacto o de nivel de resultados.

Por todo lo anterior, es importante resaltar que el diagnóstico realizado trató de definir y especificar los problemas centrales que ameriten la intervención del Estado, y las acciones específicas necesarias para atacarlo, en lugar de tratar de justificar las políticas existentes o el programa en sí.

De esta forma, el diagnóstico del problema focal de PROLOGYCA contempla los siguientes aspectos: 1) la definición e identificación del problema focal; 2) la estructura del marco teórico relevante para entenderlo; 3) la lógica de causa-efecto y los mecanismos de transmisión que sostiene la intervención del programa; 4) el contexto del programa, y su relación y articulación con otros problemas o aspectos de la estructura económica y la vida social del país; 5) la cuantificación y caracterización de la población afectada; 6) la identificación y cuantificación de la población potencial y objetivo; 7) los antecedentes, evolución reciente y tendencias en México, incluyendo las estrategias seguidas por el propio programa; 7) la justificación para la intervención del Estado; 8) el tipo de atención y tratamiento que ha recibido el problema por parte del gobierno, los mercados y la sociedad, así como los avances logrados y los problemas de concepción e implementación de los enfoques y políticas anteriores; 9) la experiencia, mejores prácticas y aspectos técnicos internacionales en relación a la medición, y a la adopción de enfoques alternativos; y 10) las implicaciones jurídicas relevantes.

Como ya se ha mencionado en la introducción de este reporte, el diagnóstico del problema focal resulta de la revisión de todos los documentos relacionados con el programa; de la literatura académica nacional e internacional relacionada con el tema; de las entrevistas realizadas a actores clave, que entre otros incluyen a operadores actuales y anteriores de PROLOGYCA, representantes de Organismos Promotores (OPs), y representantes de empresas beneficiadas; así como de un taller en el que se presentaron los resultados preliminares del diagnóstico, y se discutieron y validaron con aquéllos que más conocen al programa (los operadores de 2008) y con aquéllos que más interés tienen en el programa (los operadores de 2009). A continuación se desarrollan los principales hallazgos y recomendaciones de cada uno de los puntos que fueron considerados en el diagnóstico.

Definición del problema focal

El objetivo de realizar el diagnóstico del problema focal es cuestionar y asegurar la existencia de una definición precisa y específica de los problemas centrales que ameriten la intervención del Estado, y la existencia del programa mismo. Por tal motivo, el punto de

partida para realizar el diagnóstico fue la identificación, definición y validación del problema focal de PROLOGYCA. De esta manera, para identificar y definir el problema focal, se preguntó en todas las entrevistas con actores clave y se buscó en todos los documentos revisados, cuál era dicho problema. Como resultado se observó que el problema focal puede inferirse de todas las entrevistas y de todos los documentos, pero que no existe una definición precisa y específica del mismo, que además sea uniforme. En realidad, en los documentos revisados y en las entrevistas realizadas, se encontraron múltiples referencias y explicaciones del problema focal, que si bien eran similares en esencia, en el detalle y en la redacción, eran muy distintas. La definición del problema focal tiene que ser precisa y única, debe ser conocida por todos los operadores y actores clave del programa, y debe estar redactada claramente en todos los documentos oficiales (en las Reglas de Operación, por ejemplo).

Es así que el problema focal de PROLOGYCA se puede inferir o entender de entrevistas y documentos pero no se encuentra definido de manera formal en ningún documento. Durante la evaluación no se encontró una definición precisa, formal, y única del problema focal del programa. Si bien estas deficiencias no son tan grandes como para que el programa no tenga una dirección clara, es necesario decir que la falta de precisión, formalidad y unicidad afecta negativamente en la operación y el impacto del programa. Específicamente, las carencias expuestas resultan en una utilización de recursos desenfocada e ineficiente. Esto se explicará con más detalle en los capítulos siguientes.

Sin embargo, dada la importancia de contar con una definición única y precisa del problema focal, como referencia para el análisis y evaluación de los demás aspectos del programa, dentro del proceso de evaluación se integró una definición basada en todos los aspectos esenciales identificados en las entrevistas y en la revisión de los documentos oficiales. Esta definición se presentó, discutió y validó durante el taller realizado con los operadores del programa. En lo sucesivo, el análisis y evaluación de PROLOGYCA utilizó la definición del problema focal validada en el taller: **“el problema focal es que los niveles de servicio logístico y de abasto en México no son competitivos”**.

Esta definición no estaría completa si no se definieran además los conceptos y alcances de “los niveles de servicio logístico y de abasto”, para lo cual es necesario definir con precisión la logística y el abasto. De acuerdo a las definiciones establecidas en las ROP de PROLOGYCA de 2008:

Logística es el “Conjunto de procesos y operaciones que hacen que un bien o servicio se coloque donde existe la demanda, en el lugar correcto, en la forma y cantidad correcta y al precio adecuado. Lo anterior involucra actividades de: transporte, almacenamiento, gestión de inventarios, servicio al cliente, compras, diseño de envases, empaques y embalajes y la gestión de la información que tiene que ver con el flujo de los bienes y servicios”; y

Abasto “Comprende a los procesos que están relacionados con la comercialización, distribución y servicios relacionados, en torno a los productos agroalimentarios. En su mayor parte es el conjunto de oferentes de productos agroalimentarios integrados a las centrales de abasto.”

Estas definiciones tienen que ser modificadas para que puedan usarse en el contexto de PROLOGYCA de forma consistente, precisa, y clara. Por ejemplo, las actividades

involucradas en la logística no deben ser parte de la definición de la logística misma; y las definiciones de logística y abasto deben redactarse de forma consistente. En este sentido, y considerando múltiples definiciones encontradas en la literatura académica nacional e internacional¹, la logística y el abasto deben quedar definidas en las ROP, la Pagina WEB, y en todos y cada uno de los documentos oficiales del programa, para asegurar consistencia, como:

Logística es el conjunto de procesos y operaciones de planeación, implementación y control, necesarios para asegurar que el flujo y almacenamiento de productos y/o servicios, desde el punto de origen hasta el punto de consumo, cumplan con el propósito de satisfacer los requerimientos del consumidor en la forma, lugar, tiempo, cantidad y precio adecuados.

Abasto es el conjunto de procesos y operaciones de planeación, implementación y control, necesarios para asegurar que el flujo y almacenamiento específicamente de productos agroalimentarios y alimenticios, desde el punto de origen hasta el punto de consumo, cumplan con el propósito de satisfacer los requerimientos del consumidor en la forma, lugar, tiempo, cantidad y precio adecuados.

A partir de las definiciones expuestas, en el contexto y alcances del programa se considera que el abasto es un subconjunto de la logística que se enfoca específicamente a un tipo de productos y servicios: los agropecuarios y alimenticios. El programa tiene que reconocer, a través de sus documentos oficiales y actores clave, que el abasto está incluido dentro de la logística; sin embargo, vale la pena separarlo en el nombre del programa (*Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto*), para hacer énfasis en la necesidad y el interés que tienen las autoridades del programa, por atender la problemática del abasto en sus centros de distribución.

Una vez que se han definido los términos de logística y abasto, es posible abordar el tema de sus niveles de servicio, para lo cual debemos profundizar un poco en la comprensión de dichos términos. Si observamos los procesos involucrados en la producción de bienes², podemos notar la fuerte participación de los procesos logísticos entre cada una de las etapas de la cadena productiva, y la importancia que tienen para asegurar la continuidad y eficiencia a lo largo de ella (Gráfica 2). En la gráfica se presuponen múltiples jugadores encargados de realizar los diversos procesos ilustrados, resaltando que los procesos logísticos están presentes independientemente de quién se encargue de hacerlos (los mismos que generan la materia prima, la manufacturan o la venden y distribuyen), o actores externos subcontratados específicamente para ello. Debido al rol que juegan, los procesos logísticos deben calificarse con base en los siguientes atributos fundamentales³: disponibilidad, desempeño operacional (velocidad y consistencia), confiabilidad, costo, y conocimiento (posibilidad de saber en todo momento la situación de los bienes transportados y/o almacenados). En términos de dichos atributos, se define a los “niveles de servicio logístico y de abasto” como los valores que tienen las variables e indicadores usados para medirlos. Los niveles de servicio logístico y de abasto simplemente caracterizan al servicio, pero no se puede decir que sean buenos o malos

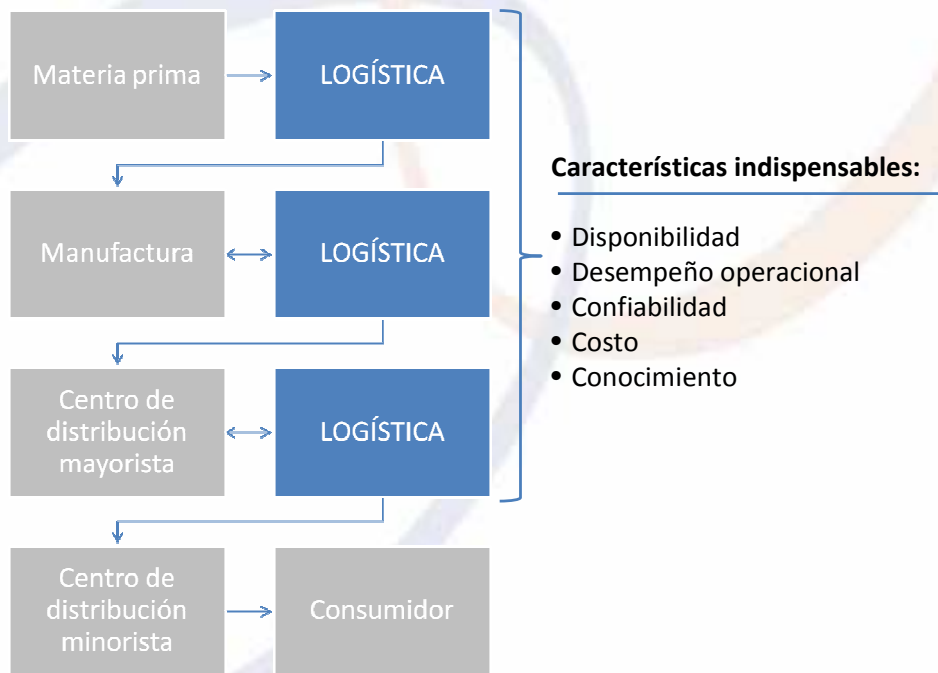
¹ Coyle J.J., Bardi E. J., Langley C. J. 2003. *The Management of Business Logistics, a Supply Management Perspective*. Canada: Thomson South-Western, 7th Edition.

² *Idem*

³ Bowersox D. J., Closs D. J. y Cooper M. B. 2002. *Supply Chain Logistics Management*. USA: McGraw Hill. Pp.34.

en tanto no se les compare con un nivel de referencia preestablecido con base en la necesidad o aspiración. Entre más altos sean los niveles de disponibilidad, desempeño operacional, confiabilidad y transparencia, y entre más bajos sean los costos, los niveles de servicio serán considerados mejores.

En general, el problema focal de PROLOGYCA es que los niveles de servicio logístico y de abasto en México no son competitivos; es decir, el valor de los atributos de los procesos logísticos en México es menor al valor de dichos atributos en otros países, y no tan alto como se espera y/o necesita que sean. Si los niveles de servicio mejoraran, entonces mejorarían todos los procesos productivos que dependen de ellos, de manera que se podría lograr un fuerte impacto sobre la economía mexicana en general; sin embargo, a pesar de agregar valor a nivel nacional y a nivel empresarial, los niveles de servicio no mejoran, por razones que se explican mas adelante. Es así que el propósito de PROLOGYCA es ayudar a que los niveles de servicio logístico en el país mejoren, independientemente de cuál sea su valor actual.



Gráfica 2 Rol de los procesos logísticos, y sus atributos indispensables

Fuente: CEC-ITAM, 2009, COYLE, BOWERSOX.

Es posible imaginar visiones alternativas muy diferentes a la visión actual de PROLOGYCA (expuesta arriba). Por ejemplo, podría imaginarse un programa más enfocado, que únicamente apoyara proyectos para mejorar los niveles de servicio de abasto (de productos agroalimentarios), o que se acotara a una región geográfica específica (sólo se apoyarán proyectos en los estados con mayor tasa de crecimiento económico, o en los que tengan mayores índices de pobreza, por ejemplo); o que se acotara por tipo de actividad logística (por ejemplo, que sólo apoyarán proyectos que mejoren el almacenamiento, o la formación de recursos humanos en logística). También podría pensarse una visión alternativa, que busque mejorar atributos diferentes a los

niveles de servicio, como podría ser el crecimiento en la oferta y utilización de servicios logísticos. Así mismo, se podría pensar en programas que no fueran de carácter federal, sino estatal, o que en lugar de proporcionar subsidios, proporcionara créditos. A pesar de que existen múltiples visiones alternativas a la de PROLOGYCA, no se encontró evidencia de que entre los operadores y actores clave del programa hubiera una expectativa de que ésta visión fuera diferente; más bien, todos los documentos y opiniones encontradas parecen estar alineados con una sola visión (que es la que se ha expuesto arriba). Dados los resultados que obtuvo el programa durante 2008, y la problemática prioritaria del programa, que se expone más adelante en este documento, la visión de PROLOGYCA actual es muy adecuada, y no necesita ser revisada en el corto plazo (en tanto no se resuelvan otros problemas que resultan ser de mayor relevancia y urgencia).

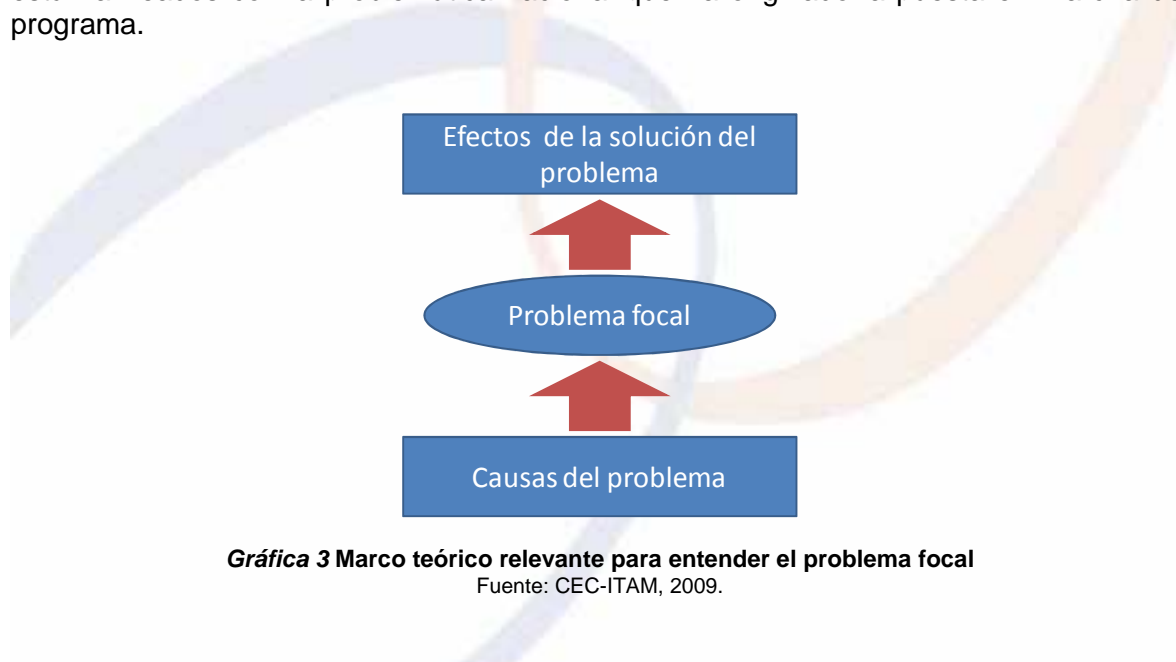
En resumen, el diagnóstico del problema focal permitió observar que si bien es posible plantear visiones alternativas, la visión actual de PROLOGYCA es adecuada. El programa Sí cuenta con una definición de su problema focal, a pesar de que ésta no sea precisa, clara, única, oficial, ni contundente. Los operadores del programa tienen que definir con claridad y precisión cuál será el problema focal del programa (por ejemplo: *“el problema focal es que los niveles de servicio logístico y de abasto en México no son competitivos”*); y una vez hecho, tienen que asegurarse de que quede redactado en todos los documentos oficiales del programa, y que todos los actores clave lo conozcan y lo entiendan con precisión y claridad.

Marco teórico relevante para entender el problema focal

La literatura nacional e internacional referente a los programas que buscan mejorar la logística en algún país o región del mundo, se enfoca principalmente al desarrollo de infraestructura y no necesariamente a la mejora de los servicios logísticos a través de programas similares a PROLOGYCA. Por lo tanto, no existe un marco teórico que pueda considerarse como el estándar internacional para plantear y entender el problema focal de programas similares de forma integral. Es por ello que para la evaluación reportada en este documento, se presentan múltiples marcos de referencia que permiten, en su conjunto, entender y contextualizar al problema focal de PROLOGYCA en diferentes niveles de profundidad. Para tal efecto se plantea en primer lugar, un marco de referencia simple, en el cual se puede ver al problema focal en el contexto de su relación con sus causas y efectos, debido a que el diseño del programa y la evaluación realizada giran en torno a dichas relaciones. Posteriormente, se presenta y discute una serie de marcos teóricos usados académicamente para el estudio de la logística (la relación de la logística con la cadena productiva, las actividades logísticas específicas dentro de la cadena de valor, y los elementos fundamentales para la administración de cadenas de suministros), que constituyen, en conjunto con el primer marco teórico presentado, un marco conceptual completo que permite explicar el problema focal de PROLOGYCA y la forma de atacarlo, dentro del contexto de las relaciones de causa y efecto.

Primero que nada, se plantea el marco teórico de referencia mostrado en la gráfica 3, el cual se apega de forma simplificada a la metodología de la MML planteada por el CONEVAL y usada mundialmente para diseñar programas de características similares. En este marco simplemente se presenta al problema focal en términos de sus causas y efectos, y de las relaciones que guarda con ellos. Los marcos de referencia que se

presentan posteriormente permiten profundizar en los elementos sustantivos de las causas y efectos, específicamente relacionados con la logística y sus componentes, para identificar así los aspectos más importantes del diseño y operación del programa. En la gráfica 3, se puede observar que el problema focal se ubica en el centro de sus causas y efectos. En este marco, debemos entender por “causas” a aquellos problemas (circunstancias negativas específicas) que requieren solución, y que mientras no se resuelvan constituyen en su conjunto un problema de mayor generalidad y envergadura, que es el problema focal. Así mismo, el problema focal constituye un problema que junto con muchos otros (que no se ilustran en la gráfica) integran una problemática nacional global, que es aún más general y ambiciosa, y cuya solución requiere y justifica la intervención del Estado. Con base en el marco teórico de referencia y los cuadros que se presentan posteriormente, se puede cuestionar si las acciones del programa están encaminadas a resolver las causas del problema focal y si son efectivas en ello; así como también si los objetivos generales del programa (cuya solución es referida como *el fin*) están alineados con la problemática nacional que ha originado la puesta en marcha del programa.



Gráfica 3 Marco teórico relevante para entender el problema focal

Fuente: CEC-ITAM, 2009.

De acuerdo a la MIR 2009, que se analiza y evalúa con mayor detalle en el Capítulo 3, el fin del programa es: “*contribuir al desarrollo de los servicios logísticos en México al elevar la eficiencia en la gestión logística de las empresas*”. Este fin hace referencia al problema de la falta de eficiencia en la gestión de servicios logísticos en México, mismo que resulta ser de menor generalidad que el problema focal mismo (*los niveles de servicio logístico y de abasto en México no son competitivos*); y además, NO refleja aquella problemática nacional que requiere y justifica la intervención del Estado, descrita en las ROP y las entrevistas sostenidas con operadores. Ante esta situación, el equipo evaluador integró una nueva definición para el fin de PROLOGYCA, misma que se presentó y validó con los operadores del programa durante el taller realizado. El fin propuesto y validado es que el programa busca “**contribuir al desarrollo económico nacional a través de una mejora en la oferta de servicios logísticos y de abasto**”. Este fin hace referencia a una problemática nacional de alta generalidad, complejidad y relevancia, que justifica ampliamente la intervención del estado: el desarrollo económico nacional que requiere ser impulsado.

Ahora bien, el análisis de los efectos producidos por la solución del problema focal (“efectos de la solución del problema”) debe hacerse en el contexto de la necesidad de impulsar el desarrollo económico nacional, para lo cual se presentan los marcos teóricos usados en la academia para el estudio de la logística, que se ilustran en las gráficas 4 y 5. Estos marcos pretenden explicar la relación que guarda el problema focal de PROLOGYCA con la problemática de la realidad mexicana a la que se pretende contribuir con el programa. Para ello asumimos que el motor fundamental para el desarrollo económico es la creación de valor; misma que de acuerdo al Centro para la Cadena de Suministro de *Penn State University*, y otras fuentes académicas, se sustenta en tres grandes pilares: la producción, la comercialización, y la logística. La gráfica 4, claramente muestra como la logística resulta ser tan importante para el desarrollo económico, como la producción y la comercialización.

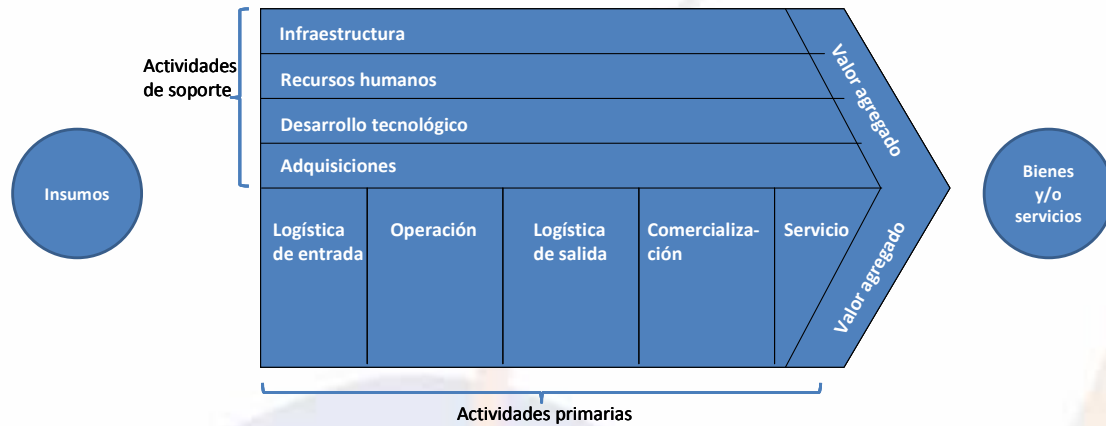


Gráfica 4 Elementos para la creación de valor de la economía

Fuente: CEC-ITAM, 2009, COYLE (con referencia al Center for Supply Chain de Penn State University).

Si bien es indudable que la logística es uno de los tres pilares de la creación de valor en la economía, y por ende del desarrollo económico de una nación, el término “logística” es en extremo amplio, de forma que el marco ilustrado en la gráfica 4 no permite entender con claridad la forma específica en que se puede impulsar al desarrollo económico (digamos a la creación de valor), mejorando a la logística en general. Para precisar un poco más en este sentido, recurrimos a la gráfica 5, donde se presentan las actividades que conforman a la cadena de creación de valor. En esta gráfica se pueden observar una serie de actividades que transforman a un insumo en un bien y/o servicio, cuyo valor al consumidor es mayor que el costo del insumo y de las actividades realizadas para transformarlo. La diferencia entre el valor del bien y/o servicio, y el costo del insumo y su transformación, se conoce como el valor creado (o valor agregado). En la gráfica 5 podemos identificar con mayor detalle que en la gráfica 4, a aquellas actividades que están relacionadas con la logística, y la forma en que se integran para crear valor: la logística de entrada, la logística interna (considerada dentro de la operación), la logística de salida, y las actividades de soporte a la logística (administración de infraestructura, de recursos humanos, y de tecnologías). Todas las actividades logísticas representan un costo que impacta directamente sobre el monto del valor creado, a tal grado que si el costo de las actividades logísticas es en extremo alto, el valor creado puede llegar a ser negativo (el costo del bien puede ser mayor al valor para el consumidor). Habiendo entendido la forma como se crea el valor económico, y el rol de la logística dentro de la cadena de creación de valor, resulta fácil entender que entre menor sea el costo de las actividades logísticas, mayor será el valor creado para el productor y/o el consumidor, y en general para la

economía; y por lo tanto, debe quedar claro que la mejora de los procesos (actividades) logísticas implica indudablemente la creación de valor, y por lo tanto impulsa el desarrollo económico.



Gráfica 5 Actividades realizadas a lo largo de la cadena de creación de valor

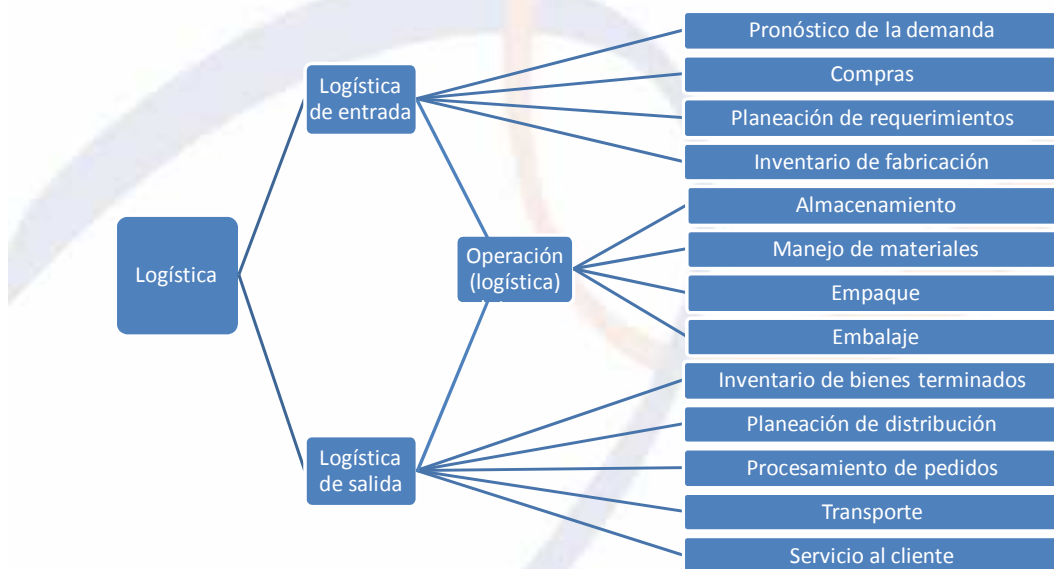
Fuente: CEC-ITAM, 2009, COYLE (con referencia al Center for Supply Chain de Penn State University), y J. Yuva, "Colaborative Logistics: Building a United Network", Inside Supply Management, V. 13, N. 5.

Considerando que el fin de PROLOGYCA es contribuir a impulsar el desarrollo económico nacional a través de una mejora en los niveles de servicios logísticos, y observando la desagregación mostrada en la gráfica 5, podría pensarse que PROLOGYCA debe buscar la mejora de la logística de entrada, de las operaciones logísticas internas, de la logística de salida, y de las actividades de soporte a la logística (incluyendo infraestructura, recursos humanos, y adopción/ desarrollo de tecnología). Sin embargo, debido al tamaño y características del programa, PROLOGYCA no puede impactar en todas las actividades relacionadas con la logística, y por lo tanto tiene que enfocarse a unas cuantas exclusivamente. Y de hecho, según se ha mencionado en entrevistas y se ha leído en los documentos oficiales, PROLOGYCA se enfoca específicamente a mejorar la gestión de la logística de entrada y de salida, así como a las actividades de soporte relacionadas con los recursos humanos, y con la adopción de tecnologías de soporte. PROLOGYCA no pretende impactar en el desarrollo de infraestructura y equipamiento, sino en la forma como ellos son administrados. El abanico de actividades logísticas que queda comprendido dentro de los alcances del programa sigue siendo amplio, de forma que resulta necesario, que en el futuro, se reduzca aún más el alcance del programa, con la finalidad de maximizar el impacto de los recursos invertidos.

Resulta importante saber cuál es la contribución en la generación de valor de cada actividad logística mostrada en la gráfica 5, y cuál es el impacto final en el impulso al desarrollo económico nacional. La respuesta a estos cuestionamientos varía significativamente, dependiendo del sector económico, la ubicación geográfica, los bienes y/o servicios producidos, y la población atendida, entre otras cosas. Por lo tanto, para poder estimar el impacto real que tendría la mejora logística sobre el desarrollo económico nacional, es necesario estudiar uno a uno los sectores económicos y las actividades realizadas, en cada una de las regiones del país; o por lo menos el 20% de ellas, que integre el 80% del PIB nacional. Dicha estimación rebasa por mucho los alcances de la evaluación realizada en este estudio, y por lo tanto se omite; sin embargo, se recomienda ampliamente que dentro de las posibilidades de PROLOGYCA, y de las

áreas que lo operan, se considere la contratación y realización en el mediano plazo, de un estudio que busque hacer la evaluación de impacto mencionada, para generar los elementos que permitan enfocar los alcances del programa a la mejora de las actividades logísticas que mayor contribución tengan al impulso del desarrollo nacional.

Las gráficas 4 y 5, nos han permitido entender la forma en que PROLOGYCA puede impactar de forma positiva al fin planteado, contribuyendo a impulsar el desarrollo económico a través de una mejora en la oferta de servicios logísticos en el país. Ahora bien, regresando al marco teórico de referencia (Gráfica 3), también tenemos que entender cuáles son las causas del problema focal; es decir, qué es lo que produce la falta de competitividad de los servicios logísticos y de abasto en el país. Para contestar a ésta pregunta, es conveniente desagregar aun más el marco teórico mostrado en la gráfica 5, para poder entender con más detalle las actividades que integran a la cadena productiva (en materia logística). Esta desagregación se muestra en la gráfica 6.



Gráfica 6 Actividades de logística específicas, dentro de la cadena de creación de valor

Fuente: CEC-ITAM, 2009, con referencia en: Center for Supply Chain Research, PSU; COYLE; J. Yuva.

En la gráfica 6 se muestran las actividades específicas que integran la logística de entrada, de salida y de operación logística interna (referidas en la gráfica 5, entre las actividades primarias de la cadena productiva). Cuando se piensa en mejorar la oferta de servicios logísticos y de abasto, se debe pensar en mejorar las actividades fundamentales definidas en la gráfica 6, así como las actividades de soporte a la logística referidas anteriormente. En este afán, además de apoyar a las actividades de soporte (recursos humanos y adopción de tecnologías), PROLOGYCA tiene que apoyar a proyectos destinados a la mejora de: los pronósticos de la demanda, los procesos de compra de insumos, la planeación de requerimientos, los inventarios de fabricación, el almacenamiento, el manejo de materiales, el empaquetamiento y embalaje, los inventarios de bienes terminados, la planeación de la distribución, el procesamiento de pedidos, el transporte, y el servicio al cliente. Nuevamente, tratar de apoyar a la mejora de todas estas actividades, considerando la enorme cantidad de empresas y procesos productivos que hay en el país, resulta en una utilización desenfocada de los esfuerzos y

recursos de PROLOGYCA, por lo que vale la pena que en un ejercicio futuro se acoten los alcances del programa, y así se enfoque la utilización de dichos recursos a los proyectos que más impacto puedan tener. Para ello, es necesario seleccionar las actividades que gracias al apoyo de PROLOGYCA podrían mejorarse y generar el mayor valor, lo cual requiere de un estudio a profundidad, que priorice a las actividades logísticas, dependiendo de la zona geográfica, el sector económico, la actividad económica, el mercado atendido, y el tipo de empresa; estudio que sale de los alcances de la evaluación realizada. Nuevamente se recomienda la contratación y realización de dicho estudio, para potenciar los impactos del programa.

Además de definir el alcance del programa en términos de las actividades logísticas que se desea apoyar, también es necesario definir la forma cómo el programa puede ayudar a mejorarlas, para lo cual podemos ver el marco teórico global mostrado en la gráfica 7, en el que se pueden observar los tres elementos fundamentales de la administración de cadenas de suministros, así como sus componentes básicos⁴. Al tratar de mejorar los niveles de servicio logístico en México, apoyando a la gestión de la infraestructura existente, PROLOGYCA tiene que apoyar a proyectos dirigidos a mejorar el control, la planeación, y/o la organización de los procesos (actividades) de la cadena productiva, que atañen a la logística. En particular, y considerando los elementos expuestos en la gráfica 7, PROLOGYCA debe enfocarse a proyectos que impacten en la medición, evaluación y corrección de procesos logísticos, así como a la definición de estrategias, y al diseño y mejora organizacional en torno a dichos procesos.



Gráfica 7 Elementos fundamentales para la administración de la cadena de suministro

Fuente: CEC-ITAM, 2009, con referencia a "Ronald Ballou".

PROLOGYCA no puede abarcar todos los elementos expuestos en el marco teórico global mostrado en las gráficas 5, 6 y 7. A su vez resulta imposible definir, a partir de los documentos de PROLOGYCA y las entrevistas con sus operadores, cuáles de dichos elementos deben ser apoyados con PROLOGYCA, y cuáles deben ser las palancas para hacerlo. Mientras esto no se haga, la utilización de los recursos del programa resulta desenfocada, y el impacto real sobre la solución del problema focal no es el óptimo. Por lo

⁴ Ballou Ronald H. 2004. *Logística, Administración de la Cadena de Suministro*. México: Pearson-Prentice Hall, 5ª Edición.

tanto, en este punto del documento se reitera la recomendación de contratar y realizar un estudio en el que se evalúen a conciencia los elementos presentados en el marco teórico global, de manera que sea posible priorizarlos, y seleccionar aquéllos con mayor impacto sobre la solución del problema focal, para acotar el rango de acción del programa y enfocar su acción exclusivamente a los elementos y palancas que maximicen sus resultados. El estudio debe contar con los siguientes elementos: identificación de los sectores y actividades económicas más importantes en el país, por estado; selección por estado de las actividades económicas con mayor impacto en el PIB (20/80); definición y análisis de la estructura de costos en la cadena de valor de las actividades productivas previamente seleccionadas; selección y análisis de las actividades logísticas con mayor impacto dentro de las cadenas de valor identificadas y analizadas; análisis de la problemática y áreas de oportunidad en las actividades logísticas seleccionadas por estado, sector económico y tipo de empresa; cuantificación de impacto sobre el PIB por índice de mejora; y finalmente, definición de proyectos susceptibles de recibir apoyo, por estado, sector económico, tipo de empresa, actividad logística, y elemento de gestión.

Finalmente, también es necesario recalcar que durante la evaluación se cuestionó a los actores clave del programa y se buscó en la literatura revisada, cuáles eran las causas y los efectos del problema focal. Las respuestas obtenidas fueron imprecisas, redundantes, y muchas veces diferentes. También se notó en algunos actores clave una confusión en torno al problema focal, sus causas, y sus efectos. Algunas veces presentaban la solución de las causas del problema focal como el fin del programa, y otras veces se presentaba el fin del programa mezclado con las causas del problema focal. Esto tiene implicaciones negativas para la operación, porque dificulta la posibilidad de enfocar los recursos y esfuerzos de todos los actores clave de manera que se hagan sinergias entre todos, y se maximice así el impacto en la solución del problema focal (y no necesariamente en la solución de otros problemas relacionados, que puedan ser de menor o mayor alcance). Es fundamental que aún sin realizar el estudio mencionado anteriormente, se oficialice y documente con toda precisión el problema focal, en términos de sus causas y efectos, y que ésta definición aparezca en todos los documentos oficiales del programa (siempre redactada de la misma forma), y que sea difundida ampliamente para lograr la comprensión profunda, unificada y oficial, entre todos los actores clave del programa.

Lógica de causa y efecto

Una vez identificada la forma en que la logística produce valor económico, es necesario cuestionar qué causa la falta de competitividad de los servicios logísticos en México, y cuáles son las palancas que debe accionar el programa para atacar a dichas causas. La lógica de causa-efecto explica la forma en que la mitigación de las causas del problema focal impacta en su solución, y cómo es que la solución del problema focal impacta en la obtención de un fin de mucho mayor alcance y generalidad, que es tan importante como para justificar la intervención del Estado.

El establecimiento de la lógica de causa-efecto es muy importante porque no todas las causas tienen el mismo peso dentro del problema focal, por lo que es necesario establecer cuáles son las causas y cuál es la relación precisa entre dichas causas y el problema, para poder ponderarlas y definir las estrategias con las que se invertirán los recursos del programa. En las secciones y capítulos subsecuentes se establecen las causas y se analiza su relación con el problema focal. Por ahora, es importante recalcar que el objetivo del programa NO ES resolver todas o algunas de las causas, sino el

problema focal mismo. De esta manera, siendo que la dificultad para atacar las causas del problema, la factibilidad de resolverlas, y el peso que tienen sobre el problema focal, varían sustancialmente entre una causa y otra, el programa NO debe atacar una a una las causas del problema, sino a todas ellas en conjunto, con la forma e intensidad que resulten más convenientes para maximizar el impacto completo a la solución del problema focal. Lo mismo pasa con los efectos del programa, es decir, el objetivo de PROLOGYCA NO ES resolver el problema de gran escala consistente en la necesidad de impulsar el desarrollo económico nacional, sino nuevamente, sólo es resolver el problema focal mismo.

Durante la evaluación se pudo notar que los documentos oficiales y algunos actores clave confunden las causas del problema focal y sus efectos, con el problema focal mismo. Por ejemplo, las Reglas de Operación del Programa no definen en ningún lugar cuál es el problema focal y cuál el fin de PROLOGYCA, sin embargo, en los objetivos específicos referidos en el Artículo 2, se hace referencia indistinta a problemas que corresponden a las causas y/o efectos del problema focal, o al problema focal mismo. Esto resulta en que la utilización de los recursos a veces se dirija a la solución del problema focal, pero otras veces a tratar de resolver solo algunas causas, o incluso el fin mismo. Como ya se ha dicho, la solución de alguna causa no necesariamente resulta en el impacto óptimo sobre la solución del problema focal, y el uso de los recursos para tratar de resolver el fin último del programa resulta inútil por la poca fuerza del programa respecto al tamaño del fin. Considerando la lógica causal planteada con el marco teórico general en la sección anterior, es posible inferir las causas del problema focal y la forma de atenderlas (lo cual se hará más adelante). En el caso particular de PROLOGYCA, en 2008 la lógica de causa-efecto no fue clara, no estaba bien definida, y tampoco estaba documentada, ni se entendía de forma uniforme entre todos los actores clave; lo que resultó en una utilización de recursos desenfocada, y por lo tanto incapaz de maximizar el impacto de los recursos invertidos.

En la sección anterior se ha definido con claridad el problema focal y el fin de PROLOGYCA, en las siguientes secciones de este capítulo se profundizará en las causas del problema focal y se tratará de explicar cómo es que surge el problema, y en el Capítulo 3 se desarrollarán con detalle los árboles de causas y efectos, así como la lógica vertical y horizontal del programa. Es importante que todo esto quede redactado de forma precisa y unificada en todos los documentos oficiales del programa, y que todos los actores lo conozcan en detalle, para asegurar que en todo momento, todos los recursos del programa se enfoquen específicamente a la solución del problema focal, y no a la solución de otros problemas relacionados de mayor o menor envergadura.

Contexto del programa, relación y articulación con otros problemas o aspectos relevantes de la estructura económica o la vida social

El programa se desarrolla en el contexto de un sistema logístico y de abasto poco competitivo, mismo que surge de una gran diversidad de circunstancias económicas y sociales que producen la falta de competitividad (ver listado mas adelante), y que a su vez impactan fuertemente en la problemática económica y social que es característica de la realidad de nuestro país.

Derivado de las entrevistas con operadores, OPs y beneficiarios, así como de la revisión de las ROP y otros documentos oficiales de PROLOGYCA, se pudieron identificar algunas de las circunstancias económicas y sociales que rodean al programa, y que motivan su implementación. Entre las circunstancias más claramente identificadas, se pueden mencionar las siguientes:

- La oferta de servicios logísticos y de abasto, en general, es insegura, ineficiente, de baja calidad, y/o cara (problema focal del programa);
- Existen cotos de poder y ventanas de corrupción en torno a los sistemas logísticos, y en general en diferentes instancias de las cadenas productivas, del país;
- Hay abundancia en la oferta de servicios “pirata”, que compiten en términos desleales con aquéllos que no lo son, porque no pagan impuestos, no ofrecen seguridad social a sus trabajadores, no cuidan el medio ambiente ni la infraestructura de comunicaciones nacional, no cumplen con normas ni estándares de calidad mínimos, por ejemplo;
- Los riesgos relacionados con la inversión en el sector logístico y de abasto son elevados, y los costos del capital para inversión en México también, por lo que se dificulta la posibilidad de invertir, y la inversión en general es escasa e insuficiente;
- Las condiciones de empleo son pobres, mal remuneradas, y con pocas oportunidades para crecer, por lo que hay escasez de capital humano en materia logística con motivación, profesionalismo y preparación;
- Derivado de los altos costos de capital, la impunidad y la abundante competencia desleal, hay muy poca motivación para invertir en innovación, incorporación de tecnologías, desarrollo de infraestructura, y mejorara continua, porque las condiciones del país dificultan la futura recuperación de dichas inversiones;
- No hay una estrategia nacional para atacar al problema de los bajos niveles de servicios logísticos que hay en el país (independientemente de que éstos sean internos de cada empresa, o sean subcontratados a proveedores externos);
- No hay una regulación clara que ayude a acotar las causas del problema;
- Hay un fuerte desconocimiento de las necesidades y capacidades del mercado de servicios logísticos en el país, y de las acciones que deben tomarse para mejorar los niveles de servicio logístico (independientemente de que sean internos de cada empresa, o subcontratados).

La problemática económico-social planteada nos permite entender por qué no hay buenos servicios logísticos en México, y cómo es que surge el problema focal de PROLOGYCA (que los niveles de servicio logístico y de abasto en México no son competitivos). La impunidad, la abundante competencia desleal, los cotos de poder, y la falta de regulación, demeritan sustancialmente la necesidad de una competencia basada en una oferta de calidad y servicio al cliente, tanto en los servicios logísticos, como en cualquier otra actividad económica (que como ya se explicó debe incorporar procesos logísticos en su cadena de valor). Dado que las empresas no tienen una necesidad real, impuesta por la competencia en el mercado o por algún regulador, de competir con productos de alta calidad y servicio al cliente, y que los costos del capital para inversión en México son en extremo elevados, las empresas no tienen la motivación suficiente para buscar la mejora continua de sus procesos logísticos. Es decir, la inversión requerida para mejorar los niveles de servicio logístico puede resultar muy elevada (porque el banco cobra muy alto sus créditos, por ejemplo), y al mismo tiempo puede resultar no recuperable (porque alguien que no invirtió tiene menores costos de operación porque no paga impuestos, por ejemplo); y por lo tanto las empresas en México optan por no invertir en innovación,

incorporación de tecnologías, desarrollo de infraestructura, ni mejorara continua, ni buscan contratar personal calificado, altamente profesional y motivado. Todo esto desemboca en el problema focal de PROLOGYCA, es decir, en una oferta de servicios logísticos y de abasto, insegura, ineficiente, de baja calidad, y/o cara. Ahora bien, PROLOGYCA, siendo un programa de la Secretaría de Economía NO PUEDE, NI DEBE, tratar de atacar a todas las causas de su problema focal, porque no tiene las competencias, ni los recursos suficientes para ello. De esta manera, PROLOGYCA debe enfocarse solo en algunas de las causas, y al mismo tiempo tiene que buscar la coordinación con otros programas y/o instancias gubernamentales, para hacer sinergias en la solución de su problema focal. En particular, de acuerdo a lo establecido en los documentos oficiales y entrevistas con actores clave, PROLOGYCA se debe enfocar a: 1) reducir los riesgos relacionados con la inversión y los costos del capital (a través de la coinversión en proyectos), ayudando así a aumentar la inversión en innovación, incorporación de tecnologías, y mejorar continua; 2) reducir la escasez de capital humano en materia logística, favoreciendo la creación de empleos de calidad, y facilitando la inversión en formación de recursos; y 3) reducir el desconocimiento de las necesidades y capacidades del mercado de servicios logísticos en el país, independientemente de que sean internos de cada empresa o subcontratados, y apoyar a la definición de estrategias nacionales para atacar al problema de los bajos niveles de servicios logísticos que hay en el país.

Por otro lado, las circunstancias económico-sociales que fueron expuestas anteriormente, que envuelven a la falta de competitividad logística y de abasto nacional, también impactan en la problemática económica y social general de nuestro país. En particular, después de las entrevistas y revisión de documentos, se pudieron identificar cuatro grandes problemas nacionales que atañen a PROLOGYCA:

- A pesar de ser un país con grandes ventajas geográficas, México no es visto como un *hub* logístico internacional;
- Internamente, no hay una cultura de utilización intensiva de servicios logísticos;
- El sector de servicios logísticos y de abasto no crece, no genera nuevos empleos, y no mejora con el tiempo;
- La productividad y competitividad del país en general, se ve minada por la falta de un sector de servicios logísticos y de abasto que sea fuerte, eficiente, y altamente competitivo.

La solución del problema focal de PROLOGYCA impacta directamente sobre la solución de los cuatro problemas listados atrás, y al hacerlo impacta a su vez, sobre la solución del fin del programa: *la necesidad de contribuir al desarrollo económico nacional a través de una mejora en la oferta de servicios logísticos y de abasto*. De esta manera, el problema focal de PROLOGYCA resulta estar en línea y bien articulado con la problemática económico-social que envuelve a su problema focal; sin embargo, la falta de precisión que se ha criticado repetidamente, también se hace presente cuando se desea cuantificar la problemática que envuelve al programa, y el tamaño de los impactos que se pueden lograr con él. Este es un ejercicio que debe ser realizado por los operadores del programa.

Cuantificación y caracterización de la población afectada (prevalencia y severidad, variantes, etc.)

Tras la revisión de los documentos oficiales del programa y las entrevistas realizadas, sólo se pudo observar una caracterización escueta de la población afectada, que distingue dos grandes categorías: los **proveedores de servicios logísticos** y de abasto, y **los usuarios** de dichos servicios. Sin embargo, no se encontró ninguna evidencia clara de que estos dos grupos hubieran sido analizados y segmentados de acuerdo a algún criterio adicional; ni se encontraron elementos suficientes para suponer que hubiera una definición acotada, clara y precisa de la población afectada, ni mucho menos una caracterización y cuantificación adecuada de la misma.

En lo referente a la caracterización basada en población usuaria y proveedora de servicios logísticos, se pudo notar que existe cierta confusión en torno a la definición de éstos grupos. En este sentido es importante aclarar que prácticamente TODAS las empresas y personas físicas con actividad económica, cualquiera que sea su giro, son usuarias de servicios logísticos, debido a que sus cadenas de creación de valor necesariamente involucran procesos de este tipo. En algunos casos las empresas y personas físicas realizan sus procesos logísticos internamente (se auto-proveen los servicios logísticos ellas mismas), y en otros, los subcontratan a empresas externas dedicadas a la ejecución de dichos procesos. De acuerdo la evaluación realizada, PROLOGYCA apoya la mejora de los niveles de servicios logísticos en México, independientemente de que éstos se realicen internamente, o de que sean subcontratados a empresas especializadas. Por ejemplo, PROLOGYCA ha apoyado a empresas dedicadas específicamente a la provisión de servicios logísticos (como Estafeta Mexicana S.A de C.V.), y a organizaciones que no se dedican específicamente a la provisión de dichos servicios (como la Unión de Comerciantes Mayoristas del Valle del Mezquital, A.C.). Por lo tanto, una caracterización de la población afectada en términos de ser usuaria o proveedora de servicios logísticos, resulta inconveniente y confusa.

De acuerdo al análisis realizado, cualquier empresa o persona física con actividad económica en el país, que tenga el apoyo de un OP y presente una solicitud en forma, es susceptible de ser apoyada por PROLOGYCA (ver siguiente sección); y por lo tanto es susceptible de ser afectada (beneficiada) directamente. Por otro lado, las empresas y personas físicas con actividad económica, que utilizan los productos/servicios de los beneficiarios, o que compiten con ellos, también deben considerarse dentro de la población afectada debido a que los apoyos impactan en el nivel de los servicios logísticos que reciben. En este punto cabe recalcar que la afectación no necesariamente es positiva, porque puede darse el caso de que el apoyo favorezca a un competidor, sobre otro(s). Dado que la logística y el abasto constituyen una actividad económica transversal que está presente en prácticamente todos los sectores económicos del país, y que la definición de la población afectada por el programa no está segmentada y acotada de ninguna manera, no se han encontrado elementos para identificar a otra población afectada que no sean todos las personas y empresas que hacen negocio en el país.

A lo largo de la evaluación se revisaron dos bases de datos utilizadas por los operadores para dar seguimiento a las empresas beneficiadas: 1) el padrón de beneficiarios de PROLOGYCA, y 2) el padrón de proyectos aprobados en 2008. En estas bases se puede identificar al número de organizaciones apoyadas, así como la región geográfica donde se encuentran y el proyecto que realizaron; lo cual representa una caracterización y

cuantificación escueta, insuficiente e inadecuada de la población beneficiada (únicamente la que recibió apoyos). Esta clasificación y cuantificación tiene que mejorarse sustancialmente para incorporar parámetros de clasificación más detallados, como podrían ser: tipo de persona (física o moral), localización geográfica, su cobertura, edad, experiencia, poder adquisitivo, capacidad de obtención de crédito, actividad económica que desempeña, relación específica con el sector logístico, nivel de necesidad de apoyo, e impacto económico y social que pudiera tener si fuera apoyado. Esta caracterización y cuantificación debe hacerse en los mismos términos que la caracterización y cuantificación de la *población objetivo*, que se describe en la siguiente sección.

Además, dado que hay empresas que ofrecen servicios logísticos a terceros, las bases de datos tienen que incorporar a aquellas empresas que fueron beneficiadas indirectamente, porque el nivel de sus servicios logísticos mejoró gracias al apoyo otorgado a sus proveedores externos. La información de las empresas afectadas indirectamente tiene que ser proporcionada por el beneficiario a cargo de la realización del proyecto, y tiene que ser validada por las empresas afectadas.

Al igual que en otros rubros evaluados, la falta de precisión con que se ha definido a la población afectada, hace que prácticamente cualquier organización que opere en el país pueda ser considerada dentro de este grupo, lo que impacta en la operación y los alcances del programa, porque los hace perder foco. En la opinión de los evaluadores se tiene que hacer un esfuerzo para acotar, clasificar, caracterizar, definir, y cuantificar a la población afectada, así como al tipo e impacto de la afectación, porque ello ayuda a conocer con precisión los resultados logrados con PROLOGYCA. Una vez que esto se ha hecho, se tiene que redactar de forma clara y específica en todos los documentos oficiales del programa (empezando por las ROP), y tiene que ser conocido y reconocido por todos los actores clave, para que todos los recursos y esfuerzos se destinen a lograr el impacto sobre la población que resulte prioritaria, y en la dirección e intensidad que más impacta sobre la solución del problema focal.

Identificación y cuantificación de la población potencial y objetivo

En esta sección se analizan las poblaciones potencial y objetivo de PROLOGYCA, así como la problemática en torno a ellas. Para tal efecto, se entiende que la **población potencial** es aquella que presenta la necesidad y/o problema que justifica al programa, y por lo tanto pudiera ser elegible para recibir apoyos de PROLOGYCA; y que la **población objetivo** es aquella población que el programa tiene planeado o programado atender en un periodo dado (pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella). Las poblaciones potencial y objetivo, pudieran estar definidas por regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos, y pueden incluir organismos gubernamentales, organizaciones ejidales, pequeñas y medianas empresas, entre otros; siempre y cuando tengan procesos logísticos (internos o subcontratados) que puedan o deban ser mejorados.

Durante la evaluación no se encontró ninguna evidencia de que las poblaciones potencial y objetivo estuvieran claramente definidas, acotadas, caracterizadas y cuantificadas. Si bien existe una definición de la población objetivo en las Reglas de Operación, esta definición es tan amplia que prácticamente incorpora a cualquier empresa y/o persona física con actividad empresarial en el país (específicamente en materia logística, o no), sin que haya un acotamiento real, ni una caracterización que permita distinguirla de la

población potencial, cuantificarla, y todavía más importante, priorizarla en términos del impacto que podría tener sobre la solución del problema focal.

Específicamente, en las Reglas de Operación del programa se define a la población objetivo, como: *“las personas físicas con actividad empresarial o personas morales que desempeñan actividades relacionadas con la logística y el abasto; los organismos, agrupamientos empresariales, empresas integradoras y asociaciones civiles sin fines de lucro que promuevan el desarrollo de la logística, el abasto y/o la integración de cadenas de valor; las instituciones académicas orientadas a la formación de recursos humanos especializados en el área de logística y el abasto; los organismos públicos, privados o mixtos sin fines de lucro entre cuyos objetivos se encuentre la difusión y/o desarrollo de la logística y el abasto; así como los usuarios de los servicios logísticos, el abasto y actividades relacionadas, tal y como se define en las presentes Reglas de Operación”*. Esta definición es tan amplia, que involucra a casi cualquier tipo de organización o persona física con actividad empresarial en el país, que tenga alguna relación con la logística.

Profundizando aún más, las mismas ROP establecen lo que implica tener una relación con la logística: *“(las) empresas, organismos y/o instituciones beneficiarias, y por ende relacionadas con los servicios logísticos y del abasto, son las que realizan como actividad económica alguna de las siguientes:*

- *Comercio mayorista en centrales de abasto;*
- *Consultoría y asesoría en procesos logísticos y del abasto;*
- *Consultoría en la gestión de la cadena de abastecimiento;*
- *Servicios de almacenamiento, distribución y transporte de productos;*
- *Servicios de mensajería y paquetería especializados en actividades logísticas;*
- *Investigación en las áreas de transporte, tráfico, logística y abastecimiento;*
- *Servicios de certificación de operaciones logísticas;*
- *Desarrollo de programas de competencia laboral relacionadas con actividades de logística y de abasto;*
- *Servicios de elaboración de normas de operación en logística;*
- *Servicios de capacitación de personal técnico-operativo en actividades relacionadas con la logística y el abasto;*
- *Servicios de capacitación en materia logística y de abasto;*
- *Desarrollo de soluciones informáticas en materia logística para aplicar en las empresas;*
- *Servicios de proveeduría de equipos para instalaciones logísticas y de manejo de productos;*
- *Elaboración de talleres, seminarios y/o mesas de trabajo en logística y abasto;*
- *Servicios de administración de logística en la cadena de suministro;*
- *Servicios de organización y promoción de eventos especializados en logística y abasto;*
- *Servicios de planeación y desarrollo de proyectos y/o instalaciones logísticas;*
- *Servicios de empaque y embalaje de productos;*
- *Servicios de consultoría en operaciones logísticas de comercio internacional;*
- *Empresas de cualquier sector económico, agroalimentario, industrial, comercial o de servicios, con posibilidad de realizar mejoras en la gestión logística de su cadena de suministro;*

- *Gobiernos estatales y/o municipales interesados en realizar proyectos logísticos específicos”.*

La amplitud y vaguedad con que se define la relación con la logística (en las ROP), por ejemplo en la frase “*empresas de cualquier sector económico, agroalimentario, industrial, comercial o de servicios, con posibilidad de realizar mejoras en la gestión logística de su cadena de suministro*”, hace que prácticamente cualquier organización o persona física del país (no necesariamente en el giro de la logística), sea susceptible de recibir apoyos de PROLOGYCA; lo cual está en línea con el problema focal del programa, pero implica que no haya una definición acotada, clara y precisa de la población objetivo, y mucho menos que exista la posibilidad de cuantificarla y caracterizarla. Esto es sumamente problemático para el programa porque dispersa la utilización de sus recursos y hace que sea imposible dirigirlos para maximizar su impacto sobre la solución del problema focal.

Considerando la forma como realmente ha operado el programa, la definición de la población objetivo que aparece en las ROP más bien corresponde a la definición de la población potencial. Esto debido a que para poder aspirar a ser beneficiario (pertenecer a la población objetivo), además de pertenecer al amplio grupo definido atrás (población potencial), se requiere: tener el aval o manifestación de coinversión de un OP, y presentar una solicitud de apoyo completa y correctamente llenada. Dado que los requerimientos incluidos en la solicitud de apoyo que aparece en el Anexo B de las ROP son extremadamente vagos y fáciles de llenar, y que no hay ningún otro criterio establecido para aceptar o desechar solicitudes, el criterio fundamental para la definición de la población objetivo recae en los OPs, que en su mayoría son las Secretarías de Desarrollo Económico de los Estados (SEDECO), cámaras de la industria, y agrupaciones empresariales. De hecho, según se ha entendido de las diferentes entrevistas con operadores clave del programa, prácticamente todos los proyectos recibidos a través de los OPs son aceptados, toda vez que a la fecha de recepción no se hubieran acabado los recursos económicos asignados.

De esta manera resulta que hoy por hoy la **población potencial** incorpora a TODAS las empresas y personas que realicen alguna actividad económica en el país, y que demuestren alguna necesidad y/o posibilidad de mejorar sus procesos logísticos (internos o subcontratados) o alguna posibilidad de crear/mejorar empleos en este rubro; es decir, prácticamente cualquier empresa del país. La **población objetivo**, por otro lado, hoy por hoy está restringida a aquellas empresas que además de pertenecer a la población potencial, cuenten con el aval de un OP; es decir, que propongan proyectos que resulten de interés y valor para los gobiernos de los estados, y/o para las cámaras y organizaciones empresariales del sector.

El problema de la definición actual de las poblaciones objetivo y potencial, además de que no están claramente documentadas, es que la forma como están establecidas no garantiza el flujo de recursos a aquéllos que más lo necesitan, ni a aquéllos que tienen la mayor posibilidad de impactar en la solución del problema focal. De hecho, los intereses de los gobiernos de los estados, y de otros OPs, no necesariamente están alineados (no por lo menos en todo momento, ni al cien por ciento) con la solución específica del problema focal de PROLOGYCA, y por lo tanto no deberían ser el elemento definitorio de la población objetivo (de quién recibe apoyos y para qué los recibe). Además, no todos los OPs tienen las mismas posibilidades de invertir recursos, de tal forma que los límites de la población objetivo son asimétricos cuando dos empresas similares, con proyectos

similares, están asociadas a OPs con posibilidades diferentes. Dicho de otra manera, la misma empresa con el mismo proyecto, puede estar o no incluida en la población objetivo dependiendo del estado de la República en el que se encuentre, y de si el estado (u OP) tiene la posibilidad de coinvertir en la realización del proyecto, independientemente de los impactos que éste pudiera tener.

Derivado de lo anterior, es muy importante que los operadores del programa acoten y definan con precisión a las poblaciones potencial y objetivo, para asegurar que sólo se apoye a aquellas empresas que tengan el mayor potencial para impactar sobre la solución del problema focal. Para ello, es necesario que los operadores del programa:

1. hagan una clasificación adecuada de población potencial;
2. cuantifiquen, caractericen y analicen a cada grupo;
3. hagan una priorización de los grupos; y
4. acoten y definan a la población objetivo.

Durante la evaluación sólo se encontraron clasificaciones basadas en las actividades económicas relacionadas con la logística, y en cuanto a ser usuario y proveedor. Una clasificación adecuada debe considerar más elementos y con más detalle, y además tiene que ser exhaustiva y mutuamente excluyente. Por ejemplo, los operadores del programa deben considerar los siguientes elementos para caracterizar a la población objetivo:

- a) tipo de persona (física o moral),
- b) localización,
- c) cobertura geográfica,
- d) edad y los años de operación
- e) experiencia
- f) poder adquisitivo
- g) calificación referente a la adquisición de crédito,
- h) actividad económica primaria,
- i) relación específica con el sector logístico y de abasto,
- j) número de empresas y usuarios afectados gracias a sus procesos logísticos
- k) valor económico que se puede capturar si mejoraran sus procesos logísticos,
- l) nivel de necesidad de apoyo,
- m) impacto económico y social que pudiera tener en caso de ser apoyada.

Con estos elementos se puede lograr una clasificación, caracterización, y cuantificación de población objetivo, que sea más detallada y adecuada para el programa; y se podría tener una mejor medición y evaluación en la población beneficiada total.

Los actores del programa tienen que acotar y definir con precisión a la población potencial y a la población objetivo, para asegurar que la derrama de recursos económicos y humanos de PROLOGYCA maximice el impacto en la solución del problema focal. Una vez definido, se debe redactar de forma clara, precisa, y completa en las ROP, y se debe hacer del conocimiento de todos los OPs. También se tiene que analizar la posibilidad de cambiar los criterios establecidos en las ROP, para asegurar que las fronteras de la población objetivo no sean tan dependientes del criterio y posibilidades de los OPs.

Antecedentes, evolución reciente y tendencias en el sector en México, incluyendo las estrategias seguidas por el propio programa

Como se ha mencionado anteriormente, PROLOGYCA surge en el contexto de un sector logístico y de abasto en extremo poco competitivo y sumergido en una problemática económica y social que es profunda y compleja. Tanto las empresas dedicadas a la provisión de este tipo de servicio, como las que se lo proveen de forma autónoma, enfrentan una problemática difícil en cuanto a la disposición de personal calificado, a la falta de infraestructura especializada, al difícil acceso a créditos atractivos, a la falta de reglamentos y exceso de impunidad, y a la existencia de cotos de poder y ventanas de corrupción. Si bien esta problemática es parte de la realidad actual de muchos ámbitos de nuestro país, es preciso hacer notar que también lo ha sido desde hace mucho tiempo atrás. El problema de los bajos niveles de servicio en materia logística y de abasto que enfrentamos, no sólo está en su baja competitividad, sino además, en la carencia de una mejora continua y sostenida.

Mientras que la tendencia en los países de primer mundo demuestra una mejora sostenida, sustentada en el desarrollo de centros de distribución e infraestructura logística, la incorporación de tecnologías de información y la adopción de modelos logísticos basados en estándares y mejores prácticas; en México la problemática no se resuelve, y la falta de competitividad se mantiene constante al paso de los años. Parece que la tendencia en México es mantener la situación actual.

Ante esto, la Secretaría de Economía plasmó en el Decálogo para la Competitividad de la SSIC, en el año 2008, diez estrategias específicas que incluyen (entre otras): el uso de tecnologías de la información y la comunicación para optimizar las operaciones de comercio exterior; la aceleración de la reconversión de industrias tradicionales; el impulso al desarrollo y uso de tecnologías precursoras; el posicionamiento de México como eje de distribución (*hub*) de servicios de tecnologías de información y logística; la innovación empresarial como una práctica constante y permanente en las empresas mexicanas; y el fortalecimiento del mercado interno.

Además, entre las estrategias planteadas por la propia DGCIED de la SSIC, en la ACCA se pueden destacar las siguientes estrategias:

- Planeación y desarrollo de infraestructura para la reconversión o relocalización de las centrales de abasto
- Mejora de los procesos de distribución de productos agroalimentarios
- Desarrollo de la cadena de frío (independientemente de que sea para procesos internos de una organización, o para proveer servicios especializados)
- Desarrollo de canales de distribución
- Desarrollo de la capacidad proveedora de los mayoristas.

Por otro lado, en la ACL, se plantean las siguientes estrategias:

- Promover la creación de una mayor y mejor oferta de servicios logísticos en México
- Promover la incorporación de mejores prácticas en la gestión logística de las empresas (independientemente de que sean para procesos internos, o subcontratados a empresas especializadas)

- Posicionar a México internacionalmente como centro logístico de clase mundial
- Promover adecuaciones logísticas en operaciones e infraestructura para lograr facilitación comercial
- Promover la certificación en calidad de los operadores logísticos
- Fomentar el incremento de la formación de capital humano con capacidades en servicios logísticos
- Mejorar la coordinación entre los gobiernos federal y locales y la iniciativa privada para establecer una visión nacional en logística.

Como se puede ver, algunas de las estrategias planteadas atañen a temas de política pública, y no corresponden a la naturaleza de PROLOGYCA. Ante esto, es importante recordar y recalcar que la problemática que envuelve al problema focal del programa incluye aspectos sociales y económicos que sobrepasan por mucho a las capacidades y competencias del mismo. Por ejemplo, problemas como la falta de regulación y la impunidad (que podrían permitir a transportistas estacionarse en la vía pública, ahorrando costos de operación), la posible existencia de cotos de poder (como podrían ser grupos organizados en centrales de abasto que se benefician de ineficiencias operativas), o la necesidad de coordinar a los gobiernos locales y federal, son temas que sobrepasan absolutamente a las competencias y posibilidades de un programa con las características de PROLOGYCA. En este sentido, los actores del programa deben enfocar sus recursos y esfuerzos solamente a la solución del problema focal, a través de las vías de su competencia: fomentar y apoyar a la inversión; favorecer la obtención de créditos bajo condiciones accesibles; promover la adopción de mejores prácticas; apoyar a la certificación de procesos logísticos; desarrollar infraestructura dedicada al monitoreo, control, optimización, e información de procesos y servicios logísticos; promover la educación y la creación de empleos en materia logística; y generar conocimiento en torno a las características y necesidades de los servicios logísticos en el país. Además, es importante que el programa encuentre vías de acercamiento con otras instancias y programas federales y estatales con los que se pueda hacer sinergia, y coordinar mejor los esfuerzos y recursos disponibles. Por ejemplo, se debe tratar de coordinar esfuerzos con instancias como PROFECO, COFECO, la Dirección General de Normas, CONACYT, y la SCT; y con programas como el Fondo PyME, PROSOFT, y PROCAMPO, por ejemplo. La coordinación debe ser parte de una política nacional, que debe ser promovida por todos los actores involucrados, entre ellos, por supuesto, los operadores de PROLOGYCA.

La existencia de estrategias como las que se plantean atrás, y la aportación de recursos a través de programas como PROLOGYCA, han dado pie, según se nos ha explicado en entrevistas con OPs y empresas beneficiadas, a que se desarrollan proyectos en la dirección correcta; es decir, proyectos que efectivamente puedan mejorar la competitividad logística y de abasto en el país. Sin embargo, si bien las tendencias impulsadas con dichos programas y estrategias son las adecuadas, la evolución es extremadamente lenta, y los impactos producidos por los proyectos que se apoyan son extremadamente débiles.

La razón de ello difícilmente se puede achacar a las estrategias planteadas, sino que más bien a la limitada cantidad de recursos destinados a su implementación, y a la falta de coordinación entre todos los programas federales y estatales con los que se podrían hacer sinergias. Dada la escasez de recursos, en comparación al tamaño del problema focal, es muy importante que se hagan esfuerzos significativos para maximizar el impacto

sobre el problema focal; para lo cual, en el corto plazo se tiene que lograr una mayor definición, precisión y difusión de las características y alcances del programa, combinado con una selección de proyectos enfocada a impactar los indicadores establecidos en la MIR; mientras que en el largo plazo se necesita realizar estudios que permitan priorizar las áreas de necesidad y oportunidad en materia de niveles de servicio logístico en el país, para acotar los alcances del programa de forma que se dirijan los recursos a donde más impacto tengan. Por supuesto, tanto en el corto, como en el largo plazo, los operadores del programa tienen que encontrar la manera de coordinando sus esfuerzos, y utilización de recursos, con otros programas gubernamentales; por lo menos en los programas que ellos mismos operan (como el Fondo PyME y PROSOFT).

Justificación para la intervención del Estado

La poca competitividad en materia logística nacional es un problema que definitivamente amerita la intervención del Estado, entre otras razones, porque en el contexto del problema se puede apreciar una **inequidad injusta**, y porque el desarrollo de la competitividad representa una **actividad de alto potencial**, y de gran importancia para el país.

En lo referente a la inequidad injusta, se ha explicado en la problemática económica y social que engloba al programa, que según las entrevistas con actores clave, existen grandes problemas, no solo en materia de logística, sino en general en el entorno económico nacional. Nuevamente, algunos de los problemas más sobresalientes que atañen a diversos sectores económicos, no solo a la logística y el transporte, son: la falta de regulación, la impunidad, la existencia de cotos de poder, la proliferación de prestadores de servicios pirata, la falta de recursos humanos profesionales y preparados, los altos costos del capital, y los elevados riesgos para la inversión. Todos estos problemas, que rebasan el ámbito exclusivamente logístico, crean un desequilibrio económico natural y la carencia de un entorno competitivo transparente y equitativo, en el cual los proveedores de productos y servicios (cualquiera que sea su giro) puedan competir por el mercado tratando de ofrecer mejores productos y servicios, a un mejor precio. Esto por supuesto impacta directamente sobre los niveles de servicio logístico, porque no existe la necesidad, ni los incentivos, para mejorarlos y asegurar su competitividad. Dicho de otra manera, en un ambiente poco competitivo las empresas no se esfuerzan por proveer mejores productos y servicios a un menor costo, por lo que pueden tolerar grandes ineficiencias a lo largo de sus cadenas productivas, mismas que como ya se ha explicado repetidamente, muy probablemente incorporan procesos logísticos. Esto por supuesto, reduce la necesidad y el incentivo para invertir y consecuentemente mejorar los procesos logísticos (y por supuesto de sus niveles de servicio) en el país. Por ejemplo, si observamos la venta de comida que se aprecia en cientos de esquinas y banquetas de la ciudad de México, donde algunos comerciantes no sólo no pagan renta ni servicios, sino que además tienen locales que no están propiamente establecidos, ni cumplen con ningún estándar de calidad; observamos un problema de inequidad injusta, cuando otros comerciantes que en la misma zona, pretenden atender al mismo mercado, debiendo cumplir con normas de calidad, pagar renta y servicios, y al mismo tiempo mantener precios bajos y competitivos. Ante la situación planteada, no existen los incentivos para desarrollar servicios logísticos de alto nivel, por ejemplo para el manejo apropiado de los alimentos o para tener áreas de carga y descarga seguras, y ninguno de los comerciantes (ni los propiamente establecidos, ni

los “piratas”) harán ningún esfuerzo, ni mucho menos invertirán, para lograrlo. Las empresas dedicadas exclusivamente a ofrecer servicios logísticos, también encuentran dificultad para crecer y poco incentivo para invertir; primero que nada porque no hay una economía competitiva en general, en la que las cadenas de creación de valor soliciten y estén dispuestas a pagar por servicios logísticos de calidad y/o de alta especialización; y además, porque las empresas del ramo logístico también tienen que enfrentar una problemática de igualdad injusta, por la problemática expuesta anteriormente.

Por otro lado, la mejora sustantiva en los niveles de servicio logístico se refleja, como ya se explicó en la sección del Marco Teórico, en mejoras sobre todas las cadenas productivas del país, o por lo menos en todas las que incluyen procesos logísticos, que como se explicó son casi todas. Una mejora en servicios logísticos, implica mayor eficiencia en la producción de bienes y oferta de servicios en todo el país, y además nos convierte en una nación más atractiva para la inversión extranjera (por ejemplo para empresas que desean producir productos en territorio nacional, y al mismo tiempo requieren una oferta de servicios logísticos de calidad). Todo esto presenta un fuerte potencial para crear empleos, y ayudar a impulsar el desarrollo económico nacional.

Si bien existen amplias ventajas para la creación de valor y un enorme atractivo desde el punto de vista nacional, estas ventajas no se aprovechan porque en la situación económica y social, y en la visión granular y de corto alcance, de cada comerciante de los diferentes sectores económicos del país, no se dan las condiciones suficientes y necesarias (ya sean impuestas por una regulación, o incentivadas por una dinámica comercial competitiva) para que cada uno de ellos tenga el deseo, y haga el esfuerzo y la inversión, necesarios para mejorar sus propios niveles de servicio logístico; y así poder, en la suma de esfuerzos, mejorar los niveles de servicio de todas las cadenas de creación de valor. Esto representa un falla de mercado, que según se ha expuesto tiene causas extremadamente complejas, y en algunos casos fuertemente arraigadas en la realidad nacional (a veces hasta por cientos de años); y por lo tanto, se requiere la intervención del Estado para encontrar caminos viables hacia su solución eventual, y sólo con la intervención del Estado se podrá lograr algún cambio.

Programas como PROLOGYCA, nuevamente, son herramientas que usa el Estado para atacar parte de la gran problemática, desde diferentes ángulos. Por ello es importante que los esfuerzos del programa se enfoquen a la solución de su propio problema focal utilizando las vías definidas para ello, y que al mismo tiempo se coordinen esfuerzos con otros programas gubernamentales, que atacan a problemas coincidentes desde diferentes ángulos.

Tipo de atención y tratamiento que ha recibido el problema por parte del gobierno, los mercados y la sociedad

La atención y tratamiento que ha tenido la problemática logística y de abasto en el país ha sido muy variada, dependiendo de quién la atiende y por qué lo hace.

En primer término, debemos pensar en las empresas usuarias de servicios logísticos pero no dedicadas específicamente a ello. Dentro de esta categoría podemos identificar a las grandes empresas (como Bimbo, Nestlé, Unilever, Wal-Mart, Volkswagen, Dell, GNP, por mencionar algunas), que son empresas altamente competitivas, con grandes recursos

financieros, y en gran medida regidas por estándares internacionales de calidad y servicio al cliente. Estas empresas cotizan en bolsa y compiten a nivel internacional, y por lo tanto mantienen altos estándares de calidad y eficiencia, que por supuesto se reflejan en todos sus procesos logísticos (ya sea que los realicen internamente o los subcontraten a proveedores externos). Muchas de estas empresas han optado por desarrollar sus propios sistemas logísticos, internamente o creando empresas “satélite” (propias) dedicadas exclusivamente a ello; para lo cual realizan fuertes inversiones que garantizan los niveles de calidad y eficiencia de servicios logísticos requeridos. Cuando estas empresas no desarrollan sus propios sistemas de servicio logístico, los subcontratan a empresas externas especializadas, exigiendo altos estándares de calidad y pagando, frecuentemente, altos precios por ello. En segundo término tenemos a empresas medianas y pequeñas del país, que en sus procesos productivos tienen necesidades logísticas diversas, pero que por su tamaño no pueden hacer grandes inversiones para tratar de auto-proveerlos. Las empresas medianas y pequeñas atienden a mercados locales y de tamaño reducido, frecuentemente con productos y servicios que no ofrecen las grandes empresas mencionadas atrás, o que tienen un costo mucho menor a cambio de una menor calidad; por lo tanto, no están sujetas a los altos estándares y niveles de calidad exigidos y mantenidos por las grandes empresas. Esto hace que las pequeñas y medianas empresas frecuentemente busquen reducir, hasta donde les sea posible los costos de todos sus procesos, entre ellos los logísticos; y que aunque en ocasiones están incentivadas en invertir para auto-proveer sus servicios, no lo hagan porque su costo de capital es caro y porque frecuentemente tienen que enfrentar una competencia desigual con otros competidores vecinos. Las empresas medianas y pequeñas hacen inversiones reducidas para auto-proveer sus servicios en lo posible, y subcontratan servicios externos cuando no tienen la posibilidad de hacerlo, pero siempre buscando ahorros, aún a costa de una menor calidad o un mayor riesgo.

Ahora bien, las empresas dedicadas específicamente a brindar servicios logísticos, también encuentran caminos diferentes para satisfacer la demanda logística nacional. Hay un grupo reducido de empresas grandes (DHL de México, por ejemplo), que buscan la excelencia y mantienen altos niveles de calidad y servicio, pero a un alto costo. Estas empresas normalmente sirven a las grandes empresas de otros sectores económicos, o al usuario especializado que está dispuesto a pagar altos costos logísticos a cambio de calidad y seguridad. Por otro lado, hay infinidad de empresas medianas y pequeñas que sacrifican fuertemente sus niveles de calidad y servicio, a cambio de ofrecer precios bajos y atractivos, en respuesta a la fuerte demanda que hay en México por servicios “baratos” (generada por la inmensa cantidad de empresas medianas y pequeñas que no son exigentes con la calidad de sus productos, ni con la eficiencia de sus procesos). Estas empresas medianas y pequeñas tienen inversiones mínimas, no hacen esfuerzos significativos por mejorar, y ahorran en todo lo que puedan ahorrar. Por dar un ejemplo extremo, podemos mencionar a los servicios de transporte que se pueden contratar en las calles de la ciudad de México, que cuentan con vehículos viejos y mal equipados (en ocasiones adaptados inadecuadamente), que utilizan la vía pública para estacionar los vehículos y para atender a sus clientes, y que por supuesto no ofrecen ningún tipo de seguridad en cuanto a la calidad del servicio que ofrecen.

Las Entidades Federativas que cuentan con recursos económicos suficientes, realizan inversiones para el desarrollo de sus sistemas logísticos y de abasto, de acuerdo a sus propias estrategias de desarrollo y crecimiento económico. Mientras que el Gobierno Federal por su parte, ha instrumentado acciones para el desarrollo de infraestructura a

través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, como por ejemplo: carreteras, puentes, aeropuertos, puertos aduanales, entre otros. Por otro lado, a través de la SE, el Gobierno Federal también ha tratado de apoyar la mejora logística en el país, implementando acciones que apoyen a la operación de la infraestructura existente. Entre las acciones realizadas por la SE, se puede destacar la creación de PROLOGYCA, que brinda apoyo económico para la realización y desarrollo de proyectos que mejoren la gestión logística y de abasto, para hacerlas más competitivas.

Experiencia, mejores prácticas, y aspectos técnicos internacionales en relación a la medición, enfoques alternativos

La experiencia de los países desarrollados deja ver que la disponibilidad de sistemas logísticos de calidad es fundamental para una economía sana y en crecimiento. En primer lugar, las inmensas inversiones para el desarrollo de infraestructura logística se vuelve obvia en TODOS los países de primer mundo, cuando se voltea a ver sus redes carreteras, calles y avenidas, grandes centrales de distribución, bodegas, centros de almacenamiento especializados, aeropuertos, ferrocarriles, puertos, puertos secos, sistemas de transporte colectivo, estacionamientos, sistemas de monitoreo y control, y sistemas de información, entre otros componentes de su infraestructura logística. Además de las inmensas inversiones que se manifiestan de manera obvia, existen procedimientos basados en reglamentos y estándares, escritos o no, en cuanto a la forma como se utiliza la infraestructura, y como se realizan todos los procesos logísticos. Los procedimientos, cuidadosos y eficientes, son producto de una dinámica económica que se centra en la competencia a base de una mejor oferta de productos y servicios; la cual ha creado al paso de los años una cultura en la que se tienen expectativas y exigencias impuestas, no sólo por los reguladores, sino también por los mercados y por la sociedad civil. En el entorno competitivo y exigente en el que operan las empresas de cualquier sector productivo de los países desarrollados, no sólo tienen que cumplir con altos estándares y expectativas, sino que además tienen que mejorar día con día, porque de no hacerlo enfrentarán el riesgo de competir contra mejores jugadores, y enfrentar el riesgo de perder el posicionamiento en el mercado. Esta dinámica y cultura competitiva crea motivación y necesidad para la mejora continua de todos los procesos de la cadena de suministro, incluidos por supuesto los procesos logísticos.

Con el paso de los años, las empresas y los gobiernos han desarrollado paulatinamente, procedimientos y mejores prácticas, sumamente complejos y detallados, para cada uno de los procesos que pueden existir en cada una de las cadenas de producción, de cada uno de los diferentes productos y servicios que se ofrecen en estos países. Dada la diversidad de productos y servicios, así como de procesos logísticos que se pueden considerar, resulta inconveniente y fuera de los alcances de esta evaluación tratar de abordarlos. Sin embargo, de manera general, resulta conveniente resaltar que algunas de las mejores prácticas que dentro de la cultura competitiva de los países de primer mundo, han permitido mejorar de manera paulatina sus procesos logísticos en general, son: la creación de motivación para la mejora; el apoyo a aquéllos que desean mejorar; el monitoreo constante, la medición de indicadores clave, y el análisis de la información; la investigación e innovación; la educación en todos niveles, la comunicación y la difusión del conocimiento; la coordinación entre actores; la planeación y definición de estrategias; la disponibilidad de créditos y apoyos a la inversión; la inversión en infraestructura y sistemas de gestión; la incorporación de procesos de mejora continua; y la definición de

estándares y procesos de certificación. Todas estas prácticas son parte del quehacer cotidiano de las empresas, instancias del gobierno, e incluso organizaciones ciudadanas, que buscan en todo momento la mejora de sistemas logísticos de su incumbencia. La medición es una práctica regular, que se realiza de manera cuidadosa, precisa, y metódica, registrando, desde las diferentes perspectivas relevantes (los proveedores de servicios, los usuarios, los competidores, la sociedad en general, y los reguladores), las diferentes variables que competen a cada uno de los actores. La información se registra y procesa en cada uno de los ámbitos expuestos, creándose así innumerables bases y sistemas de información. Al paso de los años los procesos logísticos en general han venido incorporando dispositivos electrónicos y sistemas de información, que día con día hacen que la medición de los diferentes indicadores clave se vuelva más automática, más granular, más confiable, y más detallada; además de que los resultados de las mediciones se han vuelto más disponibles y fáciles de cruzar y comparar con otras mediciones.

Nuevamente, cambiar la cultura logística o la dinámica competitiva del país, es una tarea colosal, comparada con los alcances y capacidades de un programa como PROLOGYCA. Sin embargo, los recursos del programa pueden impactar en la adopción de algunas buenas prácticas, en algunas empresas y/o procesos productivos del país, ayudando directamente a mejorar dichos procesos, e indirectamente a cambiar la cultura nacional hacia una mayor expectativa y exigencia en los niveles de servicio logístico. Por ejemplo, PROLOGYCA debe contribuir a las siguientes mejores prácticas:

- a) creación de motivación para la mejora;
- b) apoyo a aquéllos que desean mejorar;
- c) monitoreo constante y análisis de la información;
- d) investigación e innovación;
- e) educación en todos niveles, comunicación y difusión del conocimiento;
- f) coordinación entre actores;
- g) planeación y definición de estrategias;
- h) disponibilidad de créditos y apoyos a la inversión;
- i) inversión en sistemas de gestión;
- j) incorporación de procesos de mejora continua;
- k) definición y adopción de estándares y procesos de certificación.

Para ello, PROLOGYCA otorga apoyos económicos directos, subsidiando parcialmente la realización de proyectos; sin embargo, en consideración a experiencias internacionales, experiencias pasadas, o experiencias de otras instancias de gobierno nacionales, los operadores del programa pueden considerar enfoques alternativos. Por ejemplo, podría considerarse la oferta de créditos blandos, o simplemente la oferta de un aval a ciertos proyectos, para que aquellos interesados puedan recibir mejores condiciones de crédito. También se puede considerar ofrecer los recursos a través de organismos promotores de otras instancias del Gobierno Federal (como la SEP, la SEGOB, la Secretaría de Agricultura, el CONACYT), o pedir a las empresas que solicitan apoyos que además de tener el aval de un Organismo Promotor (como hoy se hace), también tengan el aval de una de las instancias federales mencionadas con anterioridad. Finalmente, también se puede considerar la reducción sustantiva de los alcances del programa, de manera que se apoye a la mejora de los niveles de servicio logístico, exclusivamente de algunos sectores o actividades económicas del país, consideradas como prioritarias. En el caso de reducir sustancialmente el alcance del programa, los operadores tienen que realizar, o contratar un estudio a profundidad que permita priorizar y definir los alcances que debe tener el

programa, para maximizar su impacto sobre el crecimiento económico del país, y crear una cultura logística competitiva.

Implicaciones jurídicas relevantes (marco legal aplicable, comparaciones internacionales, aspectos conflictivos, etc.)

En México no existe un marco regulatorio para el sector de la logística que vaya más allá que la reglamentación de algunos aspectos de transporte público (camiones, aviones, barcos, etc.). Pero aún estos reglamentos están enfocados a la seguridad en el transporte, y no necesariamente a asegurar sus niveles de calidad y competitividad. No hay leyes que impliquen un mínimo de competitividad, y que de esta manera promuevan la mejora competitiva de los servicios logísticos en el país. Si bien este problema no atañe directamente a un programa como PROLOGYCA, a través de este programa se pueden generar y difundir estudios del sector, que exhorten y provean las herramientas a aquellos encargados de atender la mencionada falta de reglamentos.

En países desarrollados, por otro lado, existen normas, reglamentos y estándares en materia de logística, escritos o simplemente entendidos, que deben cumplirse por ser un requerimiento legal, o porque la dinámica competitiva del mercado así lo exige. En una primera impresión podría pensarse que toda la regulación (y la aplicación de la misma) es resultado de la acción del gobierno federal y los gobiernos locales; sin embargo, si bien los gobiernos juegan un papel fundamental, también lo hace la ciudadanía, las organizaciones civiles, las cámaras de comercio y agrupaciones comerciales, los sindicatos, y por supuesto todas las empresas que compiten en una cultura de alta calidad, seguridad y servicio al cliente. Cuando una empresa falla en la oferta de sus productos o servicios por tener bajos niveles de servicio logístico, no sólo puede tener que responder a las autoridades gubernamentales, sino que también al mercado competitivo y a la sociedad civil, quienes pueden castigarla severamente con una reducción en sus oportunidades de negocio. PROLOGYCA no puede cambiar la dinámica competitiva, ni la percepción y expectativas de la sociedad civil, tampoco la falta de regulación o la impunidad existente, pero sí puede ayudar a que a pesar de ello se invierta en la mejora de los niveles de servicio logístico, y que con ello empiece a cambiar la dinámica competitiva y la cultura de seguridad, calidad y servicio al cliente.

Volviendo al caso de México, además de que no hay una regulación suficiente (ya sea gubernamental, del mercado, o de la sociedad civil), tampoco hay mecanismos que favorezcan la creación de la regulación faltante. De hecho, no hay sistemas de monitoreo, supervisión e información, que permitan definir, en el caso de las pocas normas existentes, cuándo se está faltando a ellas, quién lo está haciendo, qué se tiene que hacer para prevenirlo, y cuáles son las leyes que faltan. En materia jurídica no sólo hacen falta las normas, sino que también los mecanismos para supervisar su cumplimiento efectivo, penalizar a aquéllos que faltan a ellas; y todavía más importante, definir nuevas leyes y normas, o reformar las existentes. Además de lo anterior, existen aspectos muy conflictivos que impactan de forma negativa a cualquier esfuerzo por regular. Si bien es difícil delinearlos con claridad, aspectos como los cotos de poder establecidos y arraigados, y las prácticas de corrupción, limitan fuertemente de mejorar el sustento regulatorio que debe sustentar a la mejora continua de los niveles de servicio logístico del país.

La falta de regulación, la incapacidad para monitorear y penalizar a infractores (impunidad), y la existencia de cotos de poder y prácticas de corrupción, se combinan para crear un ámbito jurídico poco atractivo para la mejora de los niveles de servicio de logística y abasto del país. Si bien todo esto es una realidad, PROLOGYCA, por su naturaleza y recursos, es un programa que no puede, ni debe tratar de atacar esta problemática. En todo caso, puede a través de estudios y análisis presentar información y proponer estrategias de acción para minar los problemas que en materia jurídica existen y dar herramientas para que la Secretaría de Economía pueda, en su caso, promover iniciativas que abran la discusión para la mejora logística en las cámaras e instancias que resulten competentes.

Capítulo 2. Reporte de planeación estratégica

La evaluación de la planeación estratégica tiene como objetivo analizar la existencia, consistencia, pertinencia y formalización de aspectos mínimos de planeación estratégica, tomando en cuenta los siguientes criterios:

- **Existencia:** Consiste en el desarrollo de cada uno de los componentes de la planeación estratégica de PROLOGYCA. Explícitamente, la existencia de cada componente teóricamente debe estar documentado.
- **Consistencia:** Se refiere al grado de coherencia y congruencia entre los componentes de la planeación estratégica y los objetivos de PROLOGYCA.
- **Pertinencia:** Grado de correspondencia entre los objetivos de PROLOGYCA y cada uno de los aspectos mínimos de la planeación estratégica del programa. En este rubro se trata de identificar la pertinencia de cada componente de la planeación estratégica con respecto a los objetivos y propósitos del programa.
- **Formalización:** Identificación y análisis de los enfoques o metodologías utilizadas para la formalización de la planeación estratégica de PROLOGYCA.

De acuerdo con los términos de referencia, los aspectos de la planeación estratégica de PROLOGYCA que fueron objeto de la evaluación que se reporta son los siguientes:

Visión y Misión

Retos y prioridades

Objetivos de corto, mediano y largo plazos

Estrategias y líneas de acción

Indicadores

Metas y metodología para su elaboración

Cambios programados o evolución prevista de las intervenciones

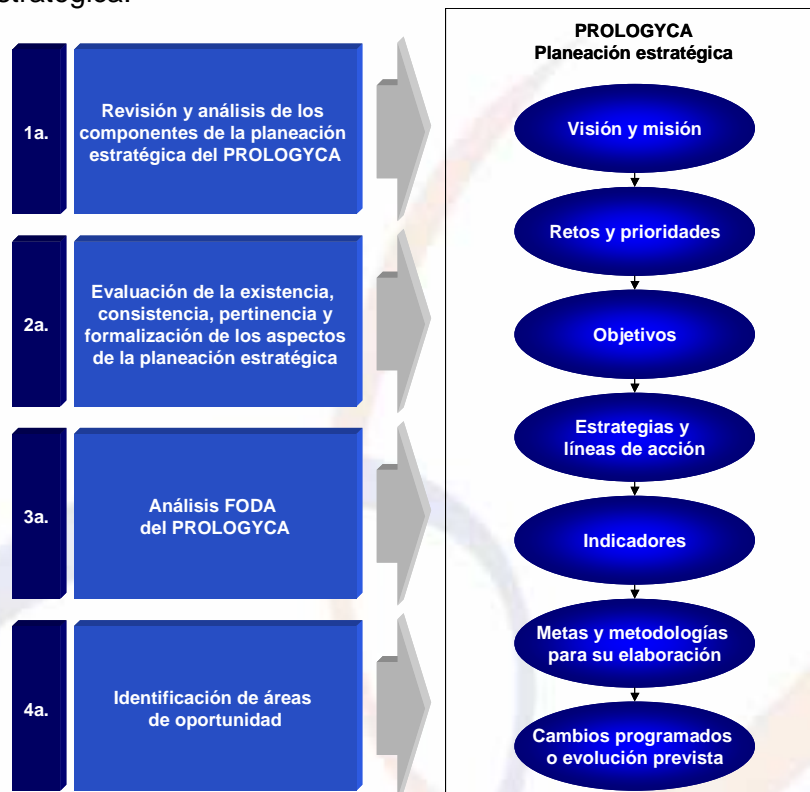
Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, enfocado a la identificación de las áreas de oportunidad

En principio, se realizó una revisión y análisis a los documentos relacionados con la planeación estratégica desarrollada para el programa. Posteriormente se realizaron entrevistas a profundidad con los desarrolladores y operadores del programa, así como con OPs y beneficiarios de los mismos.

Los únicos documentos existentes desarrollados específicamente para el programa son las ROP, Criterios de Operación y la MML. La mayor parte de los aspectos de planeación estratégica se derivan de documentos propios de la SSIC, principalmente de la ACL y de la ACCA, que son la base de su operación, justificación y razón de ser del programa.

El programa se diseñó para poder atacar algunas de las áreas de oportunidad detectadas en los temas de competitividad logística y centrales de abasto. Los temas y áreas de enfoque de las agendas incluyen tanto temas del ámbito nacional así como la necesidad de ubicar a México en una situación de competitividad internacional. Sin embargo, el programa no abarca todas las líneas estratégicas, necesidades y áreas de oportunidad de la SSIC, y no se identificó ningún otro instrumento de apoyo para conseguirlos. Tampoco es claro el alcance que PROLOGYCA tiene para resolver los retos planteados en las agendas de competitividad. Dados los recursos asignados y el tamaño del programa, PROLOGYCA debe enfocarse a resolver los puntos prioritarios de las agendas de competitividad para lograr un impacto mayor y más enfocado.

A continuación se presentan los hallazgos para cada uno de los elementos de la planeación estratégica.



Gráfica 8 Metodología a utilizar en la evaluación de los aspectos mínimos de la planeación estratégica de PROLOGYCA

Fuente: CEC-ITAM, 2008.

Visión y Misión

La revisión del material relacionado con el programa demostró la falta de documentación formal para la definición de la Visión y Misión propias de PROLOGYCA. Cada una de las agendas de competitividad en servicios logísticos y centrales de abasto presenta una Visión y Misión (la ACCA no presenta una Misión), que sirven como base para definir hacia dónde debe enfocarse el programa y lo que pretende ser como instrumento de desarrollo de las políticas públicas de la SSIC en materia de logística y centrales de abasto. Asimismo, derivado de las ROP se puede identificar la dirección que busca lograrse en materia de logística y abasto en el país, sin que ésta constituya una Misión propia del programa.

Por lo tanto, evaluando los cuatro criterios tenemos:

- **Existencia:** No hay documentación formal del componente que se encuentre debidamente registrada. Sin embargo, en la MML del programa se presentan un Fin y Propósito que sirven de guía para identificar hacia dónde se pretende llegar con el mismo.
- **Consistencia:** Al no existir el componente, no hay coherencia con los objetivos del programa. El Fin y Propósito de la MML son congruentes con los considerandos del programa más no con el objetivo general y los objetivos específicos plasmados en las ROP.

- Pertinencia: Similarmente, no se puede identificar una correspondencia directa de la Visión y Misión con los objetivos de PROLOGYCA. Incluso el Fin y Propósito del programa corresponden con algunos de los considerandos de las ROP más no con los objetivos de éste.
- Formalización: No se cuenta con evidencia metodológica que lleve a la formulación de la Visión y Misión del programa. Las ACCA y ACL sirven de punto de partida pero no llegan a un proceso de planeación estratégica para PROLOGYCA.

Es importante definir con claridad la Visión y Misión propias de PROLOGYCA a fin de poder encauzar los esfuerzos y recursos destinados al mismo para alcanzar el impacto esperado en lograr que México se convierta en un proveedor de servicios logísticos de clase mundial. Para esto, el área encargada de la operación del programa debe realizar un taller de elaboración de Visión y Misión a través del análisis de brecha, identificando la situación actual del programa y la situación a la que quiere llegar a ser (Tensión Creativa). En este análisis se identificarán adicionalmente las líneas de acción que deberán realizarse a fin de disminuir la brecha entre ambas situaciones.

Con base en los resultados identificados en el diagnóstico del problema focal, la Visión y Misión deben orientarse hacia la solución del mismo a través de líneas de acción coordinadas y enfocadas en aquellas causas que mayor impacto tienen en dicho problema. En el capítulo de Marco Lógico se detallan aquellas causas que deben ser atacadas por el programa y cómo encajan éstas dentro del contexto general.

La Visión debe estar encaminada a “lograr que México sea líder en servicios y proveedores logísticos y sea visto como un *hub* de clase mundial”. Y la Misión debe establecerse como “ser el instrumento de mejora de la logística del país”. Sin embargo, dependerán principalmente de cómo se plantea el programa una vez que se revisen los alcances del mismo y el impacto que se busque tener con el mismo.

Retos y prioridades

Los retos y prioridades que busca atacar el programa se encuentran plasmados en las agendas de competitividad para la logística y centrales de abasto. En la documentación oficial del programa, se pueden ver plasmados dichos retos en los considerandos de las ROP, ubicando así la necesidad de éste y dando así una justificación para la intervención del Estado en el sector.

Adicionalmente, se identificaron retos y prioridades en temas de la logística y abasto a nivel nacional como resultado de las entrevistas e interacción con operadores y beneficiarios del programa, así como con OPs, que coinciden con los retos descritos en las agendas de competitividad tanto de servicios logísticos como de centrales de abasto y que enfatizan su prioridad de ser atacados por PROLOGYCA o cualquier otro instrumento de apoyo a estas actividades. Una de las prioridades que de estos retos se pueden resumir es la inminente necesidad de difundir el conocimiento y cultura de temas de logística y abasto, y cómo éstos influyen y determinan la competitividad de las empresas, tal y como se ha planteado en el marco conceptual presentado en el capítulo anterior.

Partiendo de la documentación formal del programa, podemos concluir de la evaluación de los retos y prioridades los siguientes atributos:

- Existencia: Existe el componente de forma clara en los considerandos de las ROP del programa.
- Consistencia: Los retos y prioridades son consistentes con los objetivos expuestos en la documentación formal del programa, y están alineados entre sí (retos y prioridades con los objetivos).
- Pertinencia: Igualmente, se identifica la correspondencia entre el componente y los objetivos que busca alcanzar, aún cuando los retos y prioridades a atacar con el programa son sumamente ambiciosos si consideramos el tamaño y fondos que tiene PROLOGYCA.
- Formalización: Existe una formalización de los retos y prioridades en la documentación del programa. Derivado de las agendas de competitividad, se ven plasmados éstos en los considerandos de las ROP.

Es importante recalcar que a través de las agendas de competitividad se ha logrado acotar los retos y prioridades que en temas logísticos y de abasto se deben atacar en el país. Derivado de estas agendas, en temas de competitividad logística se tienen los siguientes retos: oferta de servicios logísticos, difusión del uso de servicios logísticos, posicionamiento internacional, facilitación comercial, calidad de los servicios, capital humano y coordinación gobierno-sector privado. Con respecto a los retos en temas de centrales de abasto, se tiene: cultura empresarial y organizacional de los mayoristas, mejora de procesos de distribución e infraestructura física acorde a las necesidades de los centros de distribución. Es necesario que se prioricen los retos y prioridades para el programa ya que ni las agendas de competitividad ni la documentación formal del programa presentan una jerarquización de los mismos.

Tomando como base estos retos y prioridades, es necesario identificar cuáles son aplicables al programa para poder acotar de una forma más precisa qué se busca resolver con el programa en sí. Asimismo, es necesario adecuar los retos y prioridades que el programa tratará de abarcar con los fondos asignados a PROLOGYCA. Actualmente existe una desproporción entre lo que se tiene disponible (120 millones de pesos anuales) y la magnitud del impacto que se busca obtener en los temas de logística y abasto a nivel de política de Estado. Dado que los objetivos de las agendas de competitividad no son exactamente los mismos que los de PROLOGYCA, así también los retos y prioridades deben estar acorde al alcance que el programa busca cubrir de acuerdo a sus recursos y presupuesto asignado.

Las áreas de oportunidad identificadas en la logística y abasto nacional son de gran relevancia para la competitividad del país, por lo que se debe aumentar considerablemente el presupuesto asignado a PROLOGYCA y que éste sea coherente con el impacto que se espera lograr. Este programa no debe sacrificarse ya que es el único que está enfocado a los temas de competitividad a través de la logística, que como se ha visto anteriormente, es de fundamental valor para la economía y la creación de valor.

Objetivos de corto, mediano y largo plazos

A diferencia de los componentes de planeación estratégica presentados anteriormente, los objetivos del programa que se derivan de las agendas de competitividad se han especificado a detalle en las ROP. Sin embargo, éstos no están definidos para un tiempo específico para su consecución, simplemente están plasmados como líneas de acción a atacar con el programa.

En las ROP se presentan los objetivos general y específicos que busca atacar el programa. Dichos objetivos no presentan ninguna temporización para alcanzarlos pero se entienden como objetivos a corto plazo. La siguiente tabla muestra los objetivos plasmados en las ROP 2008. Como se puede observar, el objetivo general está derivado directamente de los retos y oportunidades identificados en las agendas de competitividad, y los objetivos específicos constituyen acciones que están enfocadas en lograr el objetivo general:

Objetivo General	<p>El Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA), tiene como objetivo general, promover el desarrollo de servicios logísticos, a través del otorgamiento de subsidios de carácter temporal a proyectos que fomenten la creación, mejora, eficiencia, disminución de costos, competitividad y sustentabilidad de las empresas en México en lo que respecta a logística y el abasto, así como fomentar, dentro de las empresas, la incorporación de mejores prácticas en su gestión logística.</p>
Objetivos Específicos	<ol style="list-style-type: none"> I. Contribuir a la conservación y generación de empleos formales en los ámbitos logístico, del abasto y los servicios relacionados; II. Promover el desarrollo económico regional, mediante una adecuada planeación y desempeño de la actividad logística y del abasto; III. Fomentar la reconversión de las centrales de abasto en centros logísticos agroalimentarios y estimular su fortalecimiento y eficiencia; IV. Fomentar el fortalecimiento y profesionalización de empresas de servicios logísticos para que ofrezcan servicios a nivel clase mundial, así como fomentar su utilización entre las empresas productoras de bienes o servicios; V. Fomentar la innovación, el desarrollo y la modernización de las prácticas logísticas en las empresas del país, así como el desarrollo de nuevos esquemas de negocios que contribuyan a mejorar los procesos de distribución; VI. Impulsar la capacitación de los recursos humanos que se desempeñan en las áreas de logística y del abasto; VII. Fomentar la integración y fortalecimiento de las cadenas de abastecimiento con la ayuda de la logística; VIII. Apoyar la reconversión, el acondicionamiento y/o equipamiento de instalaciones para favorecer la eficiencia logística de las empresas, así como promover la conectividad eficiente de los distintos modos de transporte para reducir costos logísticos y agilizar la distribución; IX. Impulsar la certificación de empresas prestadoras de servicios logísticos en México y fomentar el establecimiento de mecanismos que contribuyan a elevar los índices de entregas completas y a tiempo; X. Facilitar el acceso al financiamiento a las empresas con interés de mejorar la gestión logística de sus procesos; XI. Fomentar la utilización de tecnología y difundir las bondades que ofrece la implantación de soluciones logísticas en las empresas; XII. Impulsar el desarrollo de centros de abasto y canales de comercialización que faciliten el comercio interno y la integración con proveedores y clientes; XIII. Impulsar el desarrollo de parques logísticos a nivel nacional con proyección internacional; XIV. Difundir la cultura logística empresarial en México; XV. Fomentar la cultura logística inversa y verde;

Tabla 1 Objetivos de PROLOGYCA

Fuente: ROP 2008.

Por otro lado, si bien las agendas de competitividad tienen por sí mismas objetivos a lograr en el corto, mediano y largo plazos, no es claro en qué porcentaje este programa ayuda a conseguirlos y a qué plazos.

Con respecto a los atributos para este componente, la evaluación indica:

- Existencia: Los objetivos del programa están claramente documentados y fundamentados en las ROP.
- Consistencia: Hay consistencia del componente en los diferentes documentos del programa y existe congruencia y coherencia con lo que se busca alcanzar.
- Pertinencia: La información documental muestra la correspondencia entre los objetivos del programa y el propósito del mismo.
- Formalización: La metodología con la cual se derivaron los objetivos es clara a partir de las agendas de competitividad, y cómo éstos están alineados con el PND, y los objetivos estratégicos de la SE.

Los objetivos indicados en la documentación formal del programa son ambiciosos si consideramos que su periodo de validez es de un año. Sin embargo, los objetivos ya establecidos se podrían jerarquizar y temporizar a fin de que éstos cuenten con una lógica clara para poder alcanzarlos. Debido a la situación actual en cuanto al conocimiento de los temas de logística y abasto por parte de los beneficiarios, así como de los OPs, en un principio se podrían priorizar aquellos proyectos que ayuden a la difusión y educación de la cultura logística. En un segundo lugar, y obedeciendo a la gran necesidad que hay para impulsar la competitividad nacional a través de la logística, se deberán priorizar aquellos que ayuden a promover un desarrollo económico regional por la aplicación de prácticas logísticas innovadoras en las empresas. Sin embargo, la jerarquización de los proyectos aceptados debe obedecer al mayor impacto que éstos produzcan con respecto al beneficio público, de acuerdo a los objetivos del programa y que a su vez se refleje en los indicadores definidos en la MIR del PROLOGYCA.

Como se ha mencionado anteriormente, tanto en la evaluación de diseño PAE 2008, así como en el diagnóstico del problema focal, y con base en las definiciones de población objetivo y potencial plasmadas en las ROP 2008, PROLOGYCA tiene un abanico de industrias y sectores sujetos a ser apoyados sumamente amplio que dificulta poder definir con claridad las poblaciones objetivo y potencial que mayor impacto podrían generar. Si los objetivos son jerarquizados y ubicados en un rango de tiempo, serviría para poder acotar en cierta forma estas poblaciones y poder así estimar qué se podría lograr con el programa a corto, mediano y largo plazos. Igualmente, esta jerarquización debe ser consistente con los indicadores del programa y con base en ellos definir las reglas para determinar la importancia de cada uno de los objetivos del mismo. La relevancia de los objetivos debe obedecer al beneficio público que ofrezcan a través de los proyectos beneficiados.

Durante el taller de definición de los componentes de planeación estratégica que los nuevos operadores del programa deben realizar, previo a diseñar las nuevas ROP del 2010, es de crucial importancia el definir las metas que buscan alcanzar con PROLOGYCA en el corto, mediano y largo plazos. De esta forma, se podrá obtener de forma clara qué tipo de proyectos deben ser sujetos de apoyo, así como de los resultados que deberán obtenerse, en materia de competitividad logística y de abasto, de los proyectos beneficiados.

Estrategias y líneas de acción

La SSIC tiene bien definidas las estrategias y líneas de acción que busca atacar a través de las agendas de competitividad. Estas estrategias y líneas de acción sirvieron como base para desarrollar el programa y como fundamento del problema que quiere resolver. Por otro lado, estas agendas son parte de la política pública que sigue la SSIC más no son las agendas propias de PROLOGYCA. Adicionalmente, en la concepción del programa no está claro cuáles de estas estrategias y líneas de acción se busca atacar con PROLOGYCA. No existe una definición clara, específica, acotada y consensuada del problema que se desea resolver en ninguno de los documentos oficiales que justifican, describen y norman al programa.

Tampoco se identificaron líneas de acción específicas para el programa. La ACL presenta líneas de acción para cada una de sus 7 estrategias para alcanzar sus objetivos generales, así como la ACCA detalla las líneas de acción para sus 5 estrategias a lograr. Las tablas siguientes muestran las estrategias y líneas de acción para cada agenda de competitividad:

Agenda de Competitividad en Logística	
Estrategia	Líneas de acción
1.Promover la creación de una mayor y mejor oferta de servicios logísticos en México	1.1 Generar información estadística sobre el desempeño logístico de las empresas en México 1.2 Promover la vinculación entre los actores de la cadena de servicios 1.3 Promover la incorporación de mejores medidas de seguridad en el transporte (física, en las operaciones y manejo de mercancías) 1.4 Promover el incremento de inversiones (públicas y privadas) en proyectos de logística en México 1.5 Impulsar el desarrollo y modernización de instalaciones logísticas en México (instalaciones multimodales, nodos logísticos, conectividad entre regiones, incremento de eficiencia en puertos y aeropuertos, etc.) 1.6 Promover la subcontratación de especialistas en servicios logísticos 1.7 Impulsar el desarrollo de proyectos de logística inversa y/o ecológica
2.Promover la incorporación de mejores prácticas en la gestión logística en las empresas	2.1 Mejorar los esquemas de difusión sobre los apoyos a proyectos logísticos, así como de los beneficios de implementar mejores prácticas logísticas 2.2 Promover acciones para incrementar el estudio y comprensión de la cultura logística en México 2.3 Promover la difusión de casos de éxito locales, nacionales e internacionales en la gestión logística de la cadena de suministro de las empresas en México 2.4 Fortalecer el premio nacional de logística 2.5 Apoyar la realización de talleres de "Benchmarking" de procesos logísticos y de gestión de la cadena de suministro a nivel micro, pequeña y mediana empresa
3.Posicionar a México internacionalmente como centro logístico de clase mundial	3.1 Diseñar y lanzar campañas de posicionamiento de México como centro logístico de clase mundial
4.Promover adecuaciones logísticas en operaciones e infraestructura para lograr facilitación comercial	4.1 Impulsar la revisión y modificación de las leyes, reglamentos y normas vigentes, de comercio exterior, acordes a las necesidades de competitividad global 4.2 Promover la modernización y reducción de los procedimientos aduanales en el país 4.3 Impulsar la estandarización, reducción y agilización de procesos administrativos en el transporte doméstico e internacional 4.4 Promover medidas que inhiban la corrupción en el transporte 4.5 Promover la creación de tarifas de referencia basadas en costos estándar de operación
5.Promover la certificación en calidad de los operadores logísticos	5.1 Promover e impulsar la certificación de los operadores logísticos en México 5.2 Apoyar la certificación y normalización en competencias laborales
6.Fomentar el incremento de la	6.1 Promover la especialización de personal encargado de la gestión y

Agenda de Competitividad en Logística	
Estrategia	Líneas de acción
formación de capital humano con capacidades en servicios logísticos	operación logística de las empresas 6.2 Impulsar la mejora y actualización de programas de estudio en capacitación logística 6.3 Impulsar programas de capacitación sobre herramientas innovadoras en la gestión logística de las empresas en México 6.4 Promover la integración entre empresarios e instituciones educativas para el fomento de habilidades logísticas en los profesionistas
7. Mejorar la coordinación entre los gobiernos federal y locales y la iniciativa privada	7.1 Impulsar la coordinación y vinculación entre el gobierno y la iniciativa privada sobre temas logísticos (regulación, inversión y promoción, etc.) 7.2 Impulsar la integración y conectividad de proyectos logísticos 7.3 Promover la creación de un organismo que agrupe a las principales organizaciones de la logística en el país

Tabla 2 Agenda de Competitividad en Logística

Fuente: ACL 2008.

Agenda de Competitividad en Centrales de Abasto	
Estrategia	Líneas de acción
1. Infraestructura para la reconversión o relocalización de las centrales de abasto	1.1 Apoyar la realización de estudios de mercado que fundamenten las decisiones para desarrollar proyectos de reconversión o relocalización de centrales de abasto 1.2 Coordinar la participación del sector público, en sus tres niveles, y del sector privado para sumar esfuerzos y recursos en las acciones que se emprendan 1.3 Propiciar la conformación de una red nacional para el de abasto de productos agroalimentarios a partir de unidades estratégicas y secundarias 1.4 Apoyar el desarrollo de proyectos que mejoren la logística interna de las centrales de abasto 1.5 Apoyar los proyectos para la trazabilidad de los productos 1.6 Evaluar la conveniencia de desarrollar un marco normativo que oriente y estimule la reconversión y/o modernización de las centrales de abasto
2. Mejorar los procesos de distribución de productos agroalimentarios vinculando al sector mayorista con el sector productivo	2.1 Impulsar el desarrollo del sector productivo 2.2 Orientar la producción conforme a la demanda 2.3 Impulsar el desarrollo de envases, empaques y embalajes adecuados que faciliten el manejo de los productos 2.4 Mejorar las actividades relacionadas con la recepción de productos en las centrales de abasto 2.5 Optimizar el almacenamiento de los productos 2.6 Fomentar la planeación de la transportación de productos (rutas, horarios, volúmenes, origen, destino)
3. Desarrollo de la cadena de frío	3.1 Difundir la información y los beneficios que genera el manejo de temperatura controlada 3.2 Difundir la oferta de servicio de transporte en frío 3.3 Estimular formación de alianzas entre productores, mayoristas y transportistas 3.4 Estimular la planificación de las actividades de transportación bajo condiciones de temperatura controlada
4. Desarrollo del canal de distribución minorista tradicional	4.1 Fomentar alianzas entre mayoristas y detallistas 4.2 Desarrollar programas que detonen la modernización de los mercados públicos con el apoyo de las centrales de abasto 4.3 Desarrollar la cultura de servicio al cliente
5. Desarrollo de la capacidad empresarial y organizacional de los mayoristas	5.1 Diseñar un programa de capacitación integral 5.2 Estimular la asistencia a foros especializados 5.3 Apoyar el aprovechamiento de nuevas oportunidades de negocio para mayoristas 5.4 Apoyar en la realización de estudios que ayuden a tener un mejor conocimiento del mercado 5.5 Impulsar mejoras en el funcionamiento de las centrales de abasto 5.6 Fomentar el uso de tecnología para potenciar la eficiencia operativa de las centrales de abasto

Tabla 3 Agenda de Competitividad en Centrales de Abasto

Fuente: ACCA 2008.

Todas las estrategias planteadas en las agendas de competitividad y sus líneas de acción son sujetas a ser atacadas por PROLOGYCA. Sin embargo, el alcance de estas líneas de acción es mayor al alcance del programa y no se deduce de una forma clara cuáles de éstas corresponden a una prioridad directa de PROLOGYCA.

La evaluación de atributos para este componente es:

- **Existencia:** No existen estrategias ni líneas de acción específicas para el programa. Algunas de las líneas de acción de las agendas de competitividad se ven reflejadas en los objetivos específicos de las ROP, por lo que se puede inferir hacia dónde se quiere llegar con la ejecución del mismo.
- **Consistencia:** Al inferirse estas líneas de acción, éstas son congruentes y coherentes con los objetivos del programa.
- **Pertinencia:** Similarmente, las líneas de acción tienen un alto grado de correspondencia con los objetivos del programa, independientemente que estas estrategias y líneas de acción sean de las agendas de competitividad y no propias del programa, por lo que su alcance y dimensión exceden las pretensiones a alcanzar por parte de PROLOGYCA.
- **Formalización:** No existe una metodología para derivar las estrategias y líneas de acción específicas para PROLOGYCA. Éstas se infieren de la documentación oficial del programa pero no están claramente indicadas y expresadas.

Todo el trabajo realizado en las agendas de competitividad muestra un gran avance con respecto a la identificación de estrategias y líneas de acción que puede fácilmente ser capitalizada en estrategias y líneas de acción específicas para PROLOGYCA. Si el programa en general se acota y jerarquiza, con base en los objetivos del programa, es todavía más claro cómo se podrían derivar las acciones a llevar a cabo por éste. Es importante mencionar que las líneas de acción que se definan para PROLOGYCA deben estar acordes a los objetivos a alcanzar por éste y al presupuesto asignado al programa ya que de otra forma, el impacto alcanzado será mínimo y su beneficio se verá pulverizado en esfuerzos esparcidos y sin un enfoque o dirección puntual.

Indicadores

En las ROP y en la MML se presentan los indicadores que se utilizan para medir el impacto y la gestión del programa, así como la forma en que éste cumple con el Propósito y Fin establecidos. Los indicadores de impacto coinciden en los documentos ROP y la MML, sin embargo los indicadores de gestión se tienen presentes únicamente en el primer documento.

Al analizar los objetivos establecidos para PROLOGYCA y los indicadores propuestos en la MIR, no se percibe una clara relación que al alcanzar las metas para los indicadores se logrará cumplir con los objetivos buscados por el programa. Adicionalmente, los indicadores contenidos en la matriz en su generalidad no son claros, relevantes, económicos, adecuados y monitoreables (ver PROLOGYCA Reporte de Diseño PAE 2008).

Con respecto a los indicadores de gestión, las ROP únicamente incluyen 2: número de proyectos apoyados y número de estudios realizados. Para su gestión no se tienen indicadores de desempeño que ayuden a mejorar la operación del mismo, no se miden tiempos ni factores de eficiencia con las solicitudes recibidas y su relación con los

proyectos finalmente apoyados. En la MIR sí se presentan algunos indicadores de gestión pero no corresponden con los presentados en las ROP.

De acuerdo a los atributos para los componentes de la planeación estratégica, se tiene:

- Existencia: Sí existen indicadores para la medición del programa.
- Consistencia: Los indicadores propuestos no son consistentes con los objetivos del programa ya que no hay coherencia ni congruencia entre ellos.
- Pertinencia: Por lo anterior, no se tiene una correspondencia directa entre este componente de la planeación estratégica y los objetivos plasmados en las ROP.
- Formalización: Los indicadores fueron adoptados por el programa con base en el diagnóstico elaborado por AT Kearney para la competitividad en servicios logísticos por lo que se puede observar la metodología utilizada para su obtención.

En el siguiente capítulo se presenta una nueva MML para PROLOGYCA donde se proponen indicadores que están más en línea con los objetivos a alcanzar por el programa y que presentan una metodología para su cálculo y seguimiento.

Metas y metodología para su elaboración

No se cuenta con documentación formal del programa donde se establezcan o indiquen las metas de éste a mediano o largo plazos para el logro de los objetivos plasmados en las ROP. Los indicadores contenidos en la MML ofrecen metas a lograr por el programa en el 2008, pero no se detalla ninguna metodología que soporte el logro de ellas ni el mecanismo para su definición, sólo se presentan los elementos de medición. Los informes trimestrales presentan el avance en la mayoría de los indicadores propuestos, incluyendo sus valores actuales y su porcentaje de cumplimiento. Sin embargo, no todos los indicadores se han podido medir debido a la disponibilidad de información para poder calcularlos.

La ACL incluye metas a lograrse por la SSIC para la oferta de servicios logísticos a nivel nacional. En estas metas se especifica un objetivo a lograr para el 2012 que corresponde a uno de los indicadores del programa.

Del análisis realizado se infiere que PROLOGYCA es un mecanismo para lograr las metas establecidas en la SSIC, sin embargo el programa, aunque ha sido concebido con objetivos muy ambiciosos, no pretende ser el único instrumento con que se busque elevar la competitividad de los servicios logísticos y las cadenas de abasto del país. Asimismo, tampoco se especifica en qué proporción el programa contribuye a lograr dichas metas establecidas por la SSIC. La contribución de PROLOGYCA al cumplimiento de las metas establecidas en las ACCA y ACL es mínima ya que como se ha mencionado anteriormente, los fondos destinados al programa son realmente pequeños considerando el gasto en logística y abasto a nivel nacional.

Por lo tanto, la evaluación de los atributos de este componente se resumen en:

- Existencia: Existen algunas metas establecidas para los indicadores de la MML del programa, pero éstas únicamente se presentan para el ejercicio fiscal 2008. No se tienen metas a mediano ni largo plazos claramente definidas y establecidas.
- Consistencia: No hay congruencia entre este componente y los objetivos del programa. Las metas son reducidas comparadas con el número de objetivos descritos en las ROP.

- Pertinencia: No hay una correspondencia directa entre las metas y los objetivos, sin embargo, sí hay una correspondencia directa con el fin del programa y las metas establecidas para su indicador definido en la MML.
- Formalización: Para las metas establecidas en la MML existe el soporte necesario para su cálculo y evaluación, mas no existe una metodología con la cual se establecieron o diseñaron.

Similarmente a secciones anteriores, es crítico que el programa cuente con metas específicas a alcanzar en el mediano y largo plazos. La dificultad de poder definir actualmente cualquier meta es la falta de consistencia entre los objetivos a lograr y los indicadores necesarios para medir el desempeño del mismo. Por esta razón se vuelve relevante el alinear los objetivos e indicadores para así, de forma clara, concisa y acotada, se pueda definir qué, cómo y cuándo se puede alcanzar el impacto esperado para PROLOGYCA.

Cambios programados o evolución prevista

PROLOGYCA es un programa de reciente creación y no contempla cambios en su diseño ni operación durante el ejercicio 2009. La operación del programa para el 2009 funcionará de igual forma que en el 2008. Sin embargo, debido a cambios estructurales en la SE el programa será operado bajo la dirección de la Subdirección de Fondo PyME. De acuerdo a las entrevistas con los nuevos operadores del programa, PROLOGYCA seguirá en el 2009 las mismas líneas de trabajo que en el 2008. De hecho, en el Consejo Directivo de PROLOGYCA participa el Director asignado a la Dirección de Modernización del Comercio y los Servicios (DMCS), quien fuera responsable de la operación del programa durante el 2008, así como personal que estuvo a cargo de la parte de abasto del programa también en el 2008.

Adicionalmente, como resultado de la evaluación de diseño PAE 2008, se detectaron áreas de oportunidad que podrán ser incorporadas en las ROP del 2010, incluyendo también aquellas recomendaciones que sean aceptadas de la presente evaluación de diseño.

Con respecto a los atributos evaluados para los componentes de la planeación estratégica se tiene:

- Existencia: No existen cambios previstos para su operación en el 2009
- Consistencia: No aplica
- Pertinencia: No aplica
- Formalización: No aplica

Se requiere que el programa sea rediseñado sustancialmente para el 2010 para poder incorporar los cambios propuestos en este documento, así como completar los elementos de diseño que están incompletos o ausentes en la documentación actual, y que de esta forma, PROLOGYCA sea debidamente acotado y dimensionado con respecto a lo que se pretende lograr con él.

Análisis FODA y detección de áreas de oportunidad

El análisis de factores internos (fortalezas y debilidades) y externos (oportunidades y amenazas) no se realizó en específico para el programa. Si bien la agenda de

competitividad en logística incluye un análisis de este tipo para definir y entender la situación de la logística en México, dicho análisis cubre un alcance mayor al de PROLOGYCA.

Tampoco se identificó un análisis alterno en el cual se determinen áreas de oportunidad del programa, así como una revisión del entorno del mismo.

Los resultados para los atributos de este componente de la planeación estratégica son:

- **Existencia:** No se encontró información documental específica para este componente. Sin embargo, el análisis presentado en la ACL sirve como base para identificar algunos de los elementos del análisis FODA para el programa.
- **Consistencia:** Tomando en cuenta la información de la ACL, existe congruencia y coherencia entre el análisis FODA y los objetivos del programa. Sin embargo, se encuentra incompleto ya que no se cuenta con un análisis similar para la situación de las centrales de abasto.
- **Pertinencia:** Similarmente, existe correspondencia entre los objetivos del programa y el análisis presentado para la situación de los servicios logísticos únicamente.
- **Formalización:** No existe un análisis del entorno para determinar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de PROLOGYCA como tal.

En el Reporte de Diseño PAE 2008 se hace un análisis de las fortalezas, retos y oportunidades del programa y se presentan aquéllas que se identifican de forma específica para el programa. Adicionalmente, en el presente reporte de diseño se han ido identificando áreas de oportunidad y mejora para PROLOGYCA que tendrían un impacto directo en su operación así como en los beneficios que se podrían obtener. A continuación se presenta una tabla con las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que se identificaron para el programa.

Matriz FODA

En la tabla siguiente se destacan los puntos más sobresalientes derivados de las fuentes consultadas (documentos internos, referencias externas y entrevistas con distintos actores).

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • Política y estrategias de apoyo claramente definidas, alineadas con los problemas y necesidades identificados • El programa ha permitido crear consensos y sinergias entre los gobiernos federal y estatal, la iniciativa privada y la academia • Ha logrado una alta cobertura: 18 estados y las 4 asociaciones industriales más importantes del sector colaboran con el programa • Ha contribuido de forma importante a concientizar la necesidad de mejorar la logística y abasto en el país para aumentar su competitividad • La logística es un factor crítico en la competitividad de los productos y servicios de una economía. PROLOGYCA es el primer programa en México enfocada de este factor crítico, lo que ha permitido generar diagnósticos, organizar agendas y establecer prioridades estratégicas sobre este sector 	<ul style="list-style-type: none"> • Los recursos asignados dependen del PEF y se determinan anualmente, lo que imposibilita el apoyo a proyectos de mayor impacto o multianuales • Recursos limitados para atacar las grandes brechas en la competitividad en temas de logística y abasto • El programa no cuenta con una definición clara de la población potencial y objetivo, lo cual lo hace complicado dimensionar hasta cuánto podría crecer el mismo y cómo poder determinar la mejor forma de asignar los recursos otorgados • El Fin y el Propósito planteados en el diseño del programa son extremadamente amplios, igual que las poblaciones potencial y objetivo, lo que dificulta la operación del programa y la medición de impactos con los sistemas actuales para evaluación y priorización de los mismos • No hay priorización de proyectos

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • El programa es congruente con el Plan Nacional de Desarrollo, así como con los objetivos estratégicos de la Secretaría de Economía • A pesar de su reciente creación, PROLOGYCA ha demostrado una rápida penetración hacia las entidades participantes, así como una rápida adopción por parte de los beneficiarios objetivo; de forma tal que durante el primer año de operación se recibieron mucho más propuestas, y se apoyaron mucho más proyectos, de los que inicialmente se esperaban 	<ul style="list-style-type: none"> • Muy poca investigación, desarrollo e innovación en temas de logística y abasto • Acceso a financiamiento limitado, especialmente de la banca comercial
Amenazas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> • La falta de recursos en los estados puede limitar el acceso a proyectos por parte de beneficiarios potenciales • PROLOGYCA puede desaparecer o perder fuerza al ser absorbido en la SPyME • Si el alcance no es acotado y no se define precisamente la población objetivo, el impacto del programa puede verse comprometido y dar como resultado la eliminación del mismo • Debido al nivel de recursos destinados al programa, se ha generado apatía y desinterés por ciertos posibles beneficiarios que realmente tendrían un impacto en la competitividad del país en los temas que busca solucionar 	<ul style="list-style-type: none"> • El mercado interno tiene un enorme potencial de crecimiento • Vecindad con EUA: cercanía, mismo uso horario, cultura y regulación similares, y TLCAN, favorecen el desarrollo de proyectos e incentivan la creación de servicios logísticos de clase mundial • Creciente interés por distintos actores para ayudar a crecer al sector • No existen medios de verificación claros para la medición de los impactos que pretende tener el programa

Tabla 4 Matriz de fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidad del PROLOGYCA

Fuente: CEC-ITAM, a partir de entrevistas y documentos diversos, 2009.

Comentarios y recomendaciones

En resumen, y desde un punto de vista completo de los elementos o componentes de la planeación estratégica, se puede ver que éstos se han identificado de forma parcial o relacionada en la información disponible para el programa. Sin embargo, no están necesariamente vinculados todos entre sí. La consistencia no es completa, sobre todo cuando nos referimos a los objetivos, indicadores y metas. Con respecto a la pertinencia, en general están bien alineados los objetivos y los componentes. El cuadro siguiente resume para cada componente, su existencia, consistencia, pertinencia y formalización de acuerdo a la discusión presentada en este capítulo:

Componente	Existencia	Consistencia	Pertinencia	Formalización
Visión y Misión	No	No	No	No
Retos y prioridades	Sí	Sí	Sí	Sí
Objetivos	Sí	Sí	Sí	Sí
Estrategias y líneas de acción	No	Sí	Sí	No
Indicadores	Sí	No	No	Sí
Metas y metodología para su	No (parcial)	No	No	No (parcial)

Componente	Existencia	Consistencia	Pertinencia	Formalización
elaboración				
Cambios programados o evolución prevista	No	No aplica	No aplica	No aplica
Análisis FODA	No	No	No	No

Tabla 5 Resumen de los componentes de planeación estratégica

Fuente: CEC-ITAM, 2009.

Como resultado de la evaluación de los componentes de la planeación estratégica, es evidente que la necesidad de estructurar el programa y el poco tiempo disponible para ello dieron como resultado que no se llevara una metodología básica para poder desarrollar y alinear todos los elementos necesarios. Esto se refleja en la falta de documentación formal para el diseño y la operación del mismo.

Es recomendable retomar el ejercicio para acotar y definir a detalle la planeación estratégica del programa a fin de hacer este instrumento más efectivo, consistente y enfocado. Si bien la importancia y valor de la problemática expuesta es indudable, es necesario que como resultado del rediseño de PROLOGYCA se defina de forma única, clara, concisa, precisa, y consensuada, el problema específico que se desea resolver y la forma de atacar dicho problema. Una vez definidos el problema y metodología se deberán incluir en todos los documentos oficiales del programa. Es importante poder concentrar todos los elementos en un solo documento base que sea la referencia principal del programa, y del cual se deriven las ROP y todos aquellos documentos necesarios para la ejecución del mismo.

Actualmente se cuenta con las bases necesarias para poder plantear un rediseño de PROLOGYCA al tener éste más de un año de operación. Estos cambios podrían darse ante la coyuntura por el cambio en la estructura administrativa del mismo al pasar de la SSIC a la Subsecretaría de Fondo PyME y dado que actualmente se está operando en el 2009 con virtualmente las mismas ROP que en el 2008.

Capítulo 3. Marco lógico

La metodología de la MML se ha usado para mejorar la planeación, seguimiento y evaluación de los proyectos y programas públicos. Esta metodología parte del desarrollo sistemático y secuencial de un conjunto de técnicas de análisis e instrumentos de síntesis, que ayudan a definir los problemas, integrar la lógica de causa-efecto, explorar alternativas y acciones, y generar indicadores para valorar el desempeño.

Los lineamientos del Presupuesto basado en Resultados (PbR) señalan que los programas federales sujetos a reglas de operación deben contar con una MIR como parte de su estructura programático-presupuestal. Para el ejercicio fiscal 2008 y el anteproyecto de presupuesto 2009 se desarrolló una MIR del programa, misma que se ha ido refinando en revisiones y adecuaciones sucesivas para representar lo que el programa hace (Actividades), produce (Componentes) y pretende lograr (Propósito y Fin). Sin embargo, durante la primera etapa del proceso de implantación del PbR y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), los esfuerzos se centraron fundamentalmente en la construcción de la MIR de los programas, dejando en algunos casos como PROLOGYCA, de lado los procedimientos que la metodología de la MML contempla como previos y necesarios para la construcción de la MIR. Estas consideraciones hacen necesario continuar con el proceso de implantación de la MML, desarrollando los procedimientos que en su caso no se cubrieron satisfactoriamente en la etapa anterior, y proponiendo mejoras en el diseño, no a partir de la forma como se hace actualmente ni de lo que se podría mejorar.

Es así que se ha revisado y desarrollado, en conjunto con los operadores de PROLOGYCA y personal de la DGPE, el marco lógico del programa. En particular, se han abordado los siguientes aspectos:

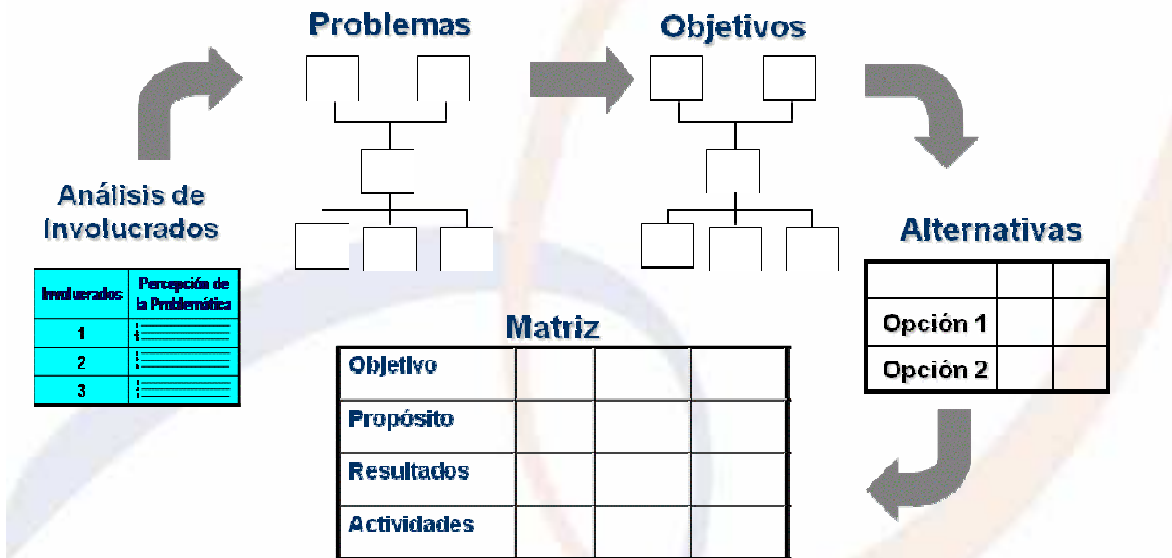
- Vinculación con las prioridades y objetivos estratégicos (SE y PND)
- Análisis de los actores involucrados
- Árboles de problemas y objetivos
- Análisis de alternativas de intervención
- Efectos e impactos por tipo de apoyo (se deberá establecer la variaciones de los apoyos por tipo de beneficiario)

Es importante considerar que para este apartado, se ha considerado la MIR de 2009, con comentarios para la Matriz 2010.

La Metodología de la MML

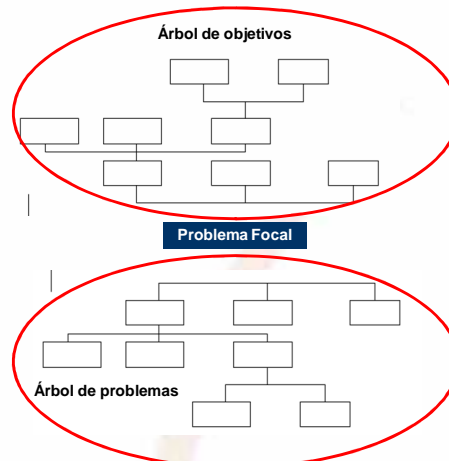
La metodología de la MML plantea un procedimiento ordenado y riguroso para definir la MIR de programas que como PROLOGYCA justifican la intervención del Estado, para ayudar a resolver problemas globales de un país. La metodología de la MML presume cinco etapas fundamentales (Gráfica 9): el análisis de involucrados, el árbol de problemas, el árbol de objetivos, la definición de alternativas de intervención, y la construcción de la MIR. En el caso de PROLOGYCA, igual que en otros programas gubernamentales, debido a los tiempos y condiciones de arranque, los esfuerzos para la construcción de la MIR obviaron los procedimientos que la metodología de la MML, u otras metodologías similares, contemplan como previos y necesarios para la construcción de dicha matriz. Es decir, no se siguió la metodología de la MML rigurosamente. Mas bien, en el caso de

PROLOGYCA se aprovechó la amplia experiencia que tenían sus creadores, en cuanto al diseño y operación de programas similares, para integrar su MIR a partir de modificaciones realizadas a la MIR de otro programa similar: el PROSOFT. Si bien PROLOGYCA ha operado de forma satisfactoria durante su primer año vida, y ha logrado resultados muy esperanzadores, la evaluación del programa que se reporta en el presente documento, consideró las etapas de la metodología de la MML, como la base de referencia para caracterizar, analizar, e identificar las áreas de oportunidad del programa.



Gráfica 9 Etapas de la Metodología de la MML
Fuente: CEC-ITAM, 2008.

Como ya se explicó anteriormente, en el contexto de la metodología de la MML, la definición de los árboles de problemas y objetivos se realiza a partir de la identificación y definición del **problema focal** (Gráfica 10). Las diferentes ramas del árbol de objetivos, eventualmente se traducen en los fines que el programa debe perseguir, y las ramas del árbol de problemas se convierten en las acciones (lo que el programa debe hacer), y componentes (lo que el programa debe producir).



Gráfica 10 Problema focal en el contexto de la Metodología de la MML

Fuente: CEC-ITAM, 2008.

A continuación se presentan los principales hallazgos de la evaluación del marco lógico de PROLOGYCA, considerando los siguientes aspectos: 1) el problema focal y su vinculación con las prioridades y objetivos estratégicos de la SE y el PND; 2) los actores involucrados con el programa; 3) el árbol de problemas y el árbol de objetivos; 4) la definición de las alternativas y acciones que el programa debe impulsar; y 5) la MIR 2009, con comentarios para la matriz 2010.

El problema focal y su vinculación con las prioridades y objetivos estratégicos (SE y PND)

Como ya se explicó en el primer capítulo de este reporte, el problema focal de PROLOGYCA es que **“los niveles de servicio logístico y de abasto en México no son competitivos”**. La solución de este problema tiene una vinculación clara, lógica, y muy fuerte, con las prioridades del PND y de la SE.

En particular, las áreas encargadas de la operación de PROLOGYCA han presentado el documento “Vinculación de PROLOGYCA con el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 y Programas Sectoriales”, en el cual explican la vinculación directa de PROLOGYCA con el Eje 2 del PND: “Economía competitiva y generadora de empleos”. En este documento se explica cómo la problemática que se pretende atacar con PROLOGYCA está perfectamente vinculada con el tema de “Promoción de la Productividad y la Competitividad”, cuyo objetivo particular es: “potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos”.

De acuerdo a la información presentada en el Capítulo 1, es indudable que el incremento en los indicadores que caracterizan la competitividad de los servicios logísticos del país, impacta de manera directa y positiva sobre la productividad y competitividad total de México, logrando en consecuencia un crecimiento económico del mismo. La razón de ello es que prácticamente cualquier actividad productiva que se desarrolla en el país incluye (en mayor o menor medida) aspectos logísticos. En consecuencia, al mejorar los niveles en servicios de logística y abasto, se impacta positivamente a todas aquellas actividades productivas que requieren de dichos servicios, y por lo tanto se fomenta el desarrollo y

crecimiento económico nacional. A su vez, el posicionamiento de México como un centro de servicios logísticos de calidad mundial, resulta ser una prometedora fuente de empleos y de crecimiento económico, debido a que convierte a México en un lugar atractivo para la inversión extranjera y para el tránsito de productos entre países vecinos. Por ejemplo, compañías extranjeras podrían desarrollar centros de producción, e incluso oficinas corporativas, en nuestro país; y al mismo tiempo, una fracción del intercambio total de productos entre Estados Unidos de Norteamérica (EUA), Centro y Sudamérica, Asia e incluso Europa, podría transitar a través de nuestro país. Todo esto definitivamente demanda mano de obra, genera empleos, y es fuente de crecimiento económico.

Al igual que en otras secciones de este reporte, la crítica más importante a PROLOGYCA radica en la falta de profundidad y precisión en la definición y cuantificación de los aspectos relevantes. En esta ocasión es necesario aclarar que, si bien es cierto que existe un vínculo directo y lógico entre PROLOGYCA y el PND, resulta prácticamente imposible precisar, a partir de la literatura oficial del programa y las entrevistas con los actores clave, la forma puntual en que ambos programas se relacionan, los límites de su interacción, y sobre todo, una medida del impacto sobre el PND. Se recomienda que los operadores y autoridades del programa analicen y profundicen en la descripción de estos aspectos, porque si bien es indudable que hay una relación, no es posible definir cómo y cuánto impacto se puede lograr sobre los objetivos del PND, ni usar esta información para hacer ajustes al programa que puedan mejorar sus resultados.

La misma situación se repite con los objetivos estratégicos de la SE, que como ya se ha explicado en el Capítulo 1, plasmó en el año 2008, en el Decálogo para la Competitividad de la SSIC, diez estrategias específicas; muchas de las cuales están indudablemente ligadas al problema focal de PROLOGYCA. Específicamente, se puede observar una indudable relación con las siguientes estrategias: 1) el uso de tecnologías de la información y la comunicación para optimizar las operaciones de comercio exterior; 2) la aceleración de la reconversión de industrias tradicionales; 3) el impulso al desarrollo y uso de tecnologías precursoras; 4) el posicionamiento de México como eje de distribución (*hub*) de servicios de tecnologías de información y logística; 5) la innovación empresarial como una práctica constante y permanente en las empresas mexicanas; y 6) el fortalecimiento del mercado interno. Si bien el problema focal de PROLOGYCA no necesariamente impacta a las diez estrategias del Decálogo, si se relaciona directamente, e impacta fuertemente, a seis de ellas.

Es evidente que existe una relación entre el programa y el PND, y que atendiendo al problema focal se impacta a seis mandamientos prioritarios de la SSIC; sin embargo no hay evidencia de ningún documento o estudio que especifique con precisión cuánto impacto se puede lograr, ni cómo. Esta medida es importante para priorizar, y poder justificar y tomar decisiones tan importantes como el presupuesto anual que se debe destinar al programa.

Los actores involucrados en el programa

Los actores involucrados más importantes para PROLOGYCA son: 1) la población potencial y la población objetivo, 2) los beneficiarios del programa, 3) los OPs, 4) los operadores del programa, 5) el Consejo Directivo, 6) las instancias de control y vigilancia, y las instancias que determinan y aprueban el presupuesto anual destinado al fondo, y 7)

las delegaciones de la SE en las entidades federativas. A continuación se describen los principales hallazgos del análisis de cada uno de estos grupos de actores.

La población potencial, de acuerdo a la amplia definición que se presenta en las ROP, está integrada por todas las empresas del país que ofrecen o utilizan servicios logísticos, que además tengan oportunidad de mejorarlos y/o de crear empleos; es decir, prácticamente cualquier empresa ubicada en el país, o que haga negocios aquí, sin importar cuál sea su giro. Como ya se explicó ampliamente en el Capítulo 1, la logística es un aspecto fundamental de prácticamente todas las actividades económicas, por lo que prácticamente cualquier empresa que radica o hace negocios en el país (sin importar si su giro principal es la oferta de servicios logísticos) tiene oportunidades de mejora en materia logística, y por lo tanto el interés de recibir apoyos para mejorar en dicho aspecto. Es así que prácticamente cualquier empresa ubicada en el país, pertenece a la población potencial, puesto que cualquiera de ellas podría presentar un proyecto en el que gracias a un apoyo económico del gobierno (que puede entenderse como un subsidio) logre mejorar la gestión de su logística, abatir costos en este sentido, y demostrar beneficios propios y para terceros. Como también se explicó ampliamente en el Capítulo 1, resulta muy conveniente que el programa apoye a cualquier tipo de empresa con potencial de mejorar sus niveles logísticos (no sólo a empresas dedicadas específicamente a la logística), sin embargo, es muy importante clasificar, caracterizar, y especialmente acotar a esta población, considerando sólo a aquellas empresas que puedan tener el mayor impacto sobre la solución del problema focal. En este sentido, los operadores del programa tienen que definir, caracterizar y acotar a la población potencial, considerando elementos como los referidos en el Capítulo 1:

- a) tipo de persona (física o moral),
- b) localización,
- c) cobertura geográfica,
- d) edad y los años de operación,
- e) experiencia,
- f) poder adquisitivo,
- g) calificación referente a la adquisición de crédito,
- h) actividad económica primaria,
- i) relación específica con el sector logístico y de abasto,
- j) número de empresas y usuarios afectados gracias a sus procesos logísticos
- k) valor económico que se puede capturar si mejoraran sus procesos logísticos,
- l) nivel de necesidad de apoyo,
- m) impacto económico y social que pudiera tener en caso de ser apoyada.

La población objetivo por otro lado, de acuerdo a las ROP del programa (ver Capítulo 1), está definida de una forma tan amplia, que en principio incorpora, al igual que la población potencial, a cualquier empresa o persona física con actividad empresarial ubicada en México, sin importar el giro de su actividad económica. En la práctica, sin embargo, la población objetivo incorpora a todas aquellas empresas que además de tener la posibilidad de mejorar sus niveles de servicios logísticos, tienen el aval y compromiso de coinversión para el desarrollo de proyectos de algún OP, y entregan su solicitud de apoyo en tiempo y forma, antes de que se hayan asignado todos los recursos económicos disponibles para el año de operación. Esto por supuesto resulta problemático, porque la definición de la población objetivo no debería estar ligada a ningún OP (ni en su definición, ni en la práctica), ni tampoco a las fechas en que se entregan las solicitudes de

apoyo; sino simplemente a los criterios establecidos por las autoridades del programa, en consideración a las posibilidades del mismo. De esta manera, la población objetivo está fuertemente acotada, porque tiene que ser capaz de proponer y desarrollar proyectos que además de ser útiles para sí misma, también lo sean para el Organismo Promotor que decida avalarla. En general, en este grupo pueden encontrarse empresas de tamaño mediano y grande, que han demostrado solidez económica, experiencia, capacidad para desarrollar proyectos, y tienen acceso a créditos convenientes. Las empresas muy pequeñas difícilmente pueden atraer la atención y compromiso de los OPs; y además, dado que los apoyos frecuentemente se entregan muy tarde (ver Capítulo 4), dejando un margen muy limitado para el ejercicio de los recursos, sólo las empresas grandes y medianas tienen el poder económico suficiente para desarrollar sus proyectos con recursos propios, y así hacerlo mientras reciben el apoyo del programa. Si bien la población objetivo es de mucho menor tamaño que la población potencial y está mucho más acotada (en términos de solidez económica e interés para los OPs), este grupo sigue siendo poco definido y no necesariamente es aquél que provoca los mayores impactos sobre la solución del problema focal. Las empresas grandes y medianas, que como ya se explicó, caen dentro de este grupo por razones operativas, frecuentemente encuentran en PROLOGYCA una forma de subsidiar el desarrollo de proyectos que impactan en sus necesidades logísticas, y que probablemente tendrían que desarrollar de todas formas. En el caso de la población objetivo, los operadores de PROLOGYCA también tienen que asegurarse de clasificarla, caracterizarla, priorizarla y acotarla con precisión, considerando parámetros como los que se han expuesto arriba para la población potencial, y los recursos con que cuenta el programa durante un periodo. La caracterización, priorización y acotamiento de la población objetivo deberá redactarse con cuidado y precisión en las ROP y otros documentos oficiales del programa, antes de empezar la asignación de apoyos a proyectos, para evitar la situación actual, en que la definición encontrada en las ROP es tan amplia (ver Capítulo 1) que prácticamente cualquier empresa del país califica; y que provoca en la práctica, que sean organismos externos a la SE (los OPs) quienes definan a la población objetivo, utilizando criterios propios, que varían de un OP a otro, y que no se especifican claramente en ningún lugar.

Como ya se ha establecido ampliamente en el Capítulo 1, la población beneficiada va más allá del grupo de empresas que reciben apoyos del programa, puesto que más bien atañe a las empresas que se ven beneficiadas porque sus procesos productivos se vuelven más eficientes al tener acceso a servicios logísticos de mayor nivel. La población beneficiaria incorpora a las empresas que gracias al apoyo recibido mejoraron los niveles de sus servicios logísticos, ya sea que ellas mismas los realicen internamente, o ya sea que los subcontraten a empresas externas dedicadas específicamente a la prestación de servicios logísticos (que mejoraron su oferta gracias al apoyo de PROLOGYCA). A pesar de que la población afectada podría incorporar a cualquier empresa del país, esta población resulta no ser tan grande, debido a que son pocas las empresas que reciben recursos del programa. La medición y caracterización de la población afectada, por otro lado, es un tema que puede mejorarse en la operación del programa; porque si bien es cierto que existe un padrón de empresas que reciben apoyos, no existe un mecanismo de medición que determine cuáles son las empresas usuarias de los servicios logísticos mejorados, ni cuál es el impacto que tuvo sobre ellas la mejora realizada. Los operadores del programa deben implementar un mecanismo de medición, en el cual se registre y analice la información reportada por las empresas que recibieron apoyo, y luego se corrobore consultando a las empresas usuarias que se vieron beneficiadas.

Los OPs son entidades federativas, gobiernos municipales u organizaciones empresariales, aprobadas por el Consejo Directivo, a través de los cuales la población objetivo puede solicitar apoyos a PROLOGYCA. En el caso de los estados, los OPs frecuentemente están representados en las Secretarías de Desarrollo Económico Estatal. Los OPs han mostrado interés por participar con PROLOGYCA, porque encuentran en este programa recursos (adicionales a los propios) que les ayudan a impulsar la mejora de servicios logísticos, y tratar así de impactar a su propio desarrollo y crecimiento económico. Como ya se ha explicado, en la operación de PROLOGYCA los OPs juegan un papel muy importante en cuanto a la promoción y asesoría hacia la población objetivo, en la selección y aprobación de los proyectos que serán apoyados, en la aportación de recursos económicos (bajo la modalidad de coinversión), y en el seguimiento de los resultados e impactos obtenidos. Aquí resulta especialmente importante recalcar la participación de los OPs en la selección de los proyectos, y en general en la definición de la población objetivo, a través de sus decisiones de postulación y coinversión. En general, todos los OPs tienen un amplio interés por desarrollar proyectos de mejora logística, y cuentan con recursos económicos propios para el desarrollo de proyectos en esta materia, por lo que frecuentemente avalan y promueven todos aquellos proyectos que generan valor dentro del estado. Sin embargo, las diferentes Entidades Federativas tienen, en general, diferentes prioridades, intereses y agendas de desarrollo e inversión; y además, no todos los estados cuentan con las mismas capacidades económicas y operativas, por lo que los criterios de evaluación y aceptación de proyectos no son uniformes (algunos OPs tienen mayor capacidad y/o interés para promover proyectos que otros). Esto resulta en una asignación de recursos que en ocasiones es inequitativa. En el caso de algunos estados, por ejemplo, los encargados de la operación de PROLOGYCA entrevistados manifestaron un amplio interés (y en ocasiones necesidad) de promover un mayor número de proyectos, pero al mismo tiempo la imposibilidad de invertir recursos propios para hacerlo. En otros estados sin embargo, proyectos similares recibieron los apoyos de PROLOGYCA, porque el estado, además de tener el interés, tenía los recursos suficientes para apoyarlos. Si bien sería conveniente poder conocer las necesidades, intereses, prioridades y capacidades de cada estado, y poderlos conciliar en un Plan Nacional de mejora logística, que permita alinear y ponderar la asignación de los recursos totales de PROLOGYCA, esto resulta sumamente complejo y hasta cierto punto utópico. Las autoridades del programa simplemente tienen que asegurarse de que la población objetivo, así como los proyectos aceptados, obedezcan a lineamientos claramente especificados en las reglas de operación, con base en los impactos que puedan tener sobre la solución del problema focal y los recursos propios del programa; pero que no dependan de los intereses, prioridades y capacidades de cada uno de los Organismos Promotores.

La operación del programa recayó durante 2008 en personal de la SSIC, específicamente de la DGCIED. El personal encargado de la operación del fondo, así como del diseño y arranque del programa, demostró amplia experiencia, profesionalismo, y capacidad para ello, logrando en el transcurso de un año diseñar, implantar y operar el programa, de forma tal que se logró: atraer la atención de organismos empresariales y estados para fungir como OPs; convocar a múltiples empresas a lo largo y ancho del país que buscaron convertirse en beneficiarios del programa; y concentrar un número muy significativo de propuestas de proyectos de alto interés e impacto potencial, claramente alineados con las acciones y objetivos del programa. De acuerdo a las entrevistas realizadas con representantes de OPs y beneficiarios, la administración y operación del programa fue excelente, en el sentido de que no hubo mayores reclamaciones, y en general todos los

entrevistados alabaron con gusto y beneplácito la buena gestión del personal a cargo. A partir de 2009, la operación de PROLOGYCA cambió de manos, pasando a la Subsecretaría PyME; la cual buscará, entre otras cosas, coordinar la utilización de los esfuerzos y recursos de PROLOGYCA, con otros programas de apoyo al desarrollo económico, que también son operados por dicha subsecretaría.

El Consejo Directivo es la instancia normativa de PROLOGYCA encargada entre otras cosas de determinar, conforme a los criterios de elegibilidad establecidos en las ROP, los proyectos que pueden ser apoyados por PROLOGYCA. Este consejo estuvo conformado en 2008 por: el titular de la SSIC de la SE, el Director General del DGCIED, el Director General Adjunto de Operación de la DGCIED, el Director General de Industrias Básicas, el Coordinador General de Delegaciones Federales de la SE, y el Director de Modernización del Comercio y los Servicios, de la DGCIED. Como se puede observar, todos los miembros del consejo directivo laboran dentro de la misma SSIC, y en su gran mayoría dentro de la DGCIED. Es difícil saber cómo se conformará, o debería conformarse el Consejo, una vez que la operación del programa ha pasado a la Subsecretaría PyME, pero en cualquier caso, es recomendable que incorpore miembros externos a la Subsecretaría y Dirección General encargadas de operar el fondo, para dar transparencia a los procesos de decisión, y para incorporar experiencias, perspectivas y opiniones externas, que complementen a la visión y criterios de los operadores directivos del programa. Por ejemplo, podría considerarse la posibilidad de incorporar a representantes de los OPs de los estados, o de las instancias de control del programa, o de otros programas gubernamentales con intereses similares a los de PROLOGYCA; aunque esto deberá ser analizado y evaluado cuidadosamente por los operadores actuales.

Las instancias de control y vigilancia están representadas por la Dirección General de Planeación y Evaluación y por la Contraloría Interna, quienes tienen la función de evaluar al programa y sus resultados, y al mismo tiempo revisar que todos los recursos destinados al programa se hayan utilizado conforme a los reglamentos, con transparencia y equidad. Las instancias que determinan y aprueban el presupuesto anual destinado al fondo, están representadas en el área encargada de operar el fondo, y en la Cámara de Diputados, a través de una comisión especial. Es muy importante que los encargados de solicitar los fondos, y los encargados de aprobarlos, hagan un esfuerzo significativo por tratar de lograr mayores apoyos económicos, debido a que el presupuesto actual resulta ser excesivamente reducido, en comparación a las dimensiones de la población potencial y del problema focal. Para ello es importante hacer un estudio de impacto total sobre el crecimiento económico nacional, y desarrollar documentos ejecutivos de alto nivel, que claramente demuestren el valor de atacar al problema focal y el alto potencial que las inversiones en este sentido pueden acarrear.

Las delegaciones de la SE en las entidades federativas juegan un papel muy importante de promoción del programa, de evaluación y seguimiento de proyectos, y de negociación y atención a problemas locales. El papel e importancia de cada una de las delegaciones de la SE cambia mucho de entidad federativa a entidad federativa, dependiendo de muchos factores, entre los cuales se pueden mencionar: el interés y tamaño del estado, el tamaño de la oficina de la entidad federativa, el interés y capacidad política de los operadores encargados en cada delegación, la carga de trabajo en cada delegación, etc.

En general, los actores clave de PROLOGYCA interactúan de forma adecuada, permitiendo que el programa avance en el logro de sus metas, y en específico en el

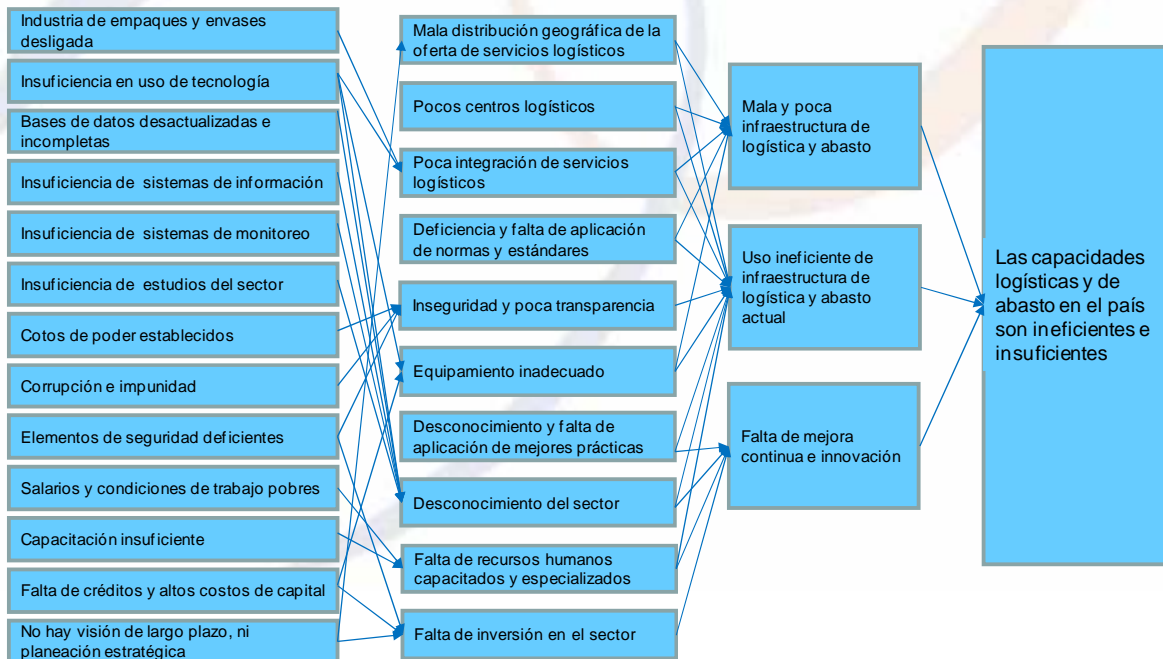
impacto a la solución del problema focal. Sin embargo, al igual que en otras críticas realizadas al programa, en el tema de los actores involucrados los operadores de PROLOGYCA tienen que buscar una mayor definición y precisión; no sólo en cuanto a acotar las poblaciones potencial y objetivo (como ya se ha expresado repetidamente en este reporte), sino también en cuanto a caracterizar con detalle a todos los actores, precisar cuáles son sus roles, qué se espera de ellos, y cómo se medirá su desempeño. Por ejemplo, en el caso de la población beneficiada, es importante definir claramente en las ROP quiénes son, cuál es su rol dentro de la operación del programa (cómo reciben los beneficios), cuánto beneficio se espera que tengan a través del programa, y cómo se medirá que dicho beneficio efectivamente fue recibido. De igual manera, por dar otro ejemplo, en el caso de los encargados de conseguir los recursos para el programa, es importante establecer que una de sus funciones es conseguir recursos suficientes, que para ello deben interactuar con la Comisión de la Cámara de Diputados encargada de ello y con las autoridades de la SE competentes, que deben plasmar en documentos ejecutivos las argumentaciones necesarias y suficientes para poder lograr mayor cantidad de recursos, que se espera que después de un año con buenos resultados sean capaces de lograr mayores recursos para el que sigue, y finalmente que se medirá su desempeño en función al incremento de los recursos que logren obtener. Como en los ejemplos anteriores, se tiene que especificar en las ROP, quiénes son actores involucrados, cuáles son sus características, cuál es su rol, cómo interactúan con otros actores, cuáles son las expectativas y los resultados esperados de cada uno de ellos, y cuál es la forma como serán medidos. Esto es importante, una vez más, porque ayuda a enfocar los escasos recursos de PROLOGYCA, para maximizar sus impactos y resultados.

Árboles de problemas y objetivos

Tomando como referencia el problema focal definido en el primer capítulo, se revisaron los árboles de problemas y objetivos. Al igual que en el caso del problema focal, a lo largo de las entrevistas realizadas y de los documentos revisados, se identificaron muchos de los elementos que deben conformar dichos árboles; sin embargo, en ningún lugar se encontró una descripción clara, precisa, específica, exhaustiva, oficial y unificada de ellos, ni de la forma como a partir de ellos se definen los fines, componentes, y acciones específicas a impulsar con PROLOGYCA. Tampoco, durante la realización de las entrevistas hubo alguna mención respecto a que estos árboles existieran, hubieran sido realizados, y/o fueran usados para enmarcar las causas y efectos del problema focal de PROLOGYCA. A pesar de ello, los tiempos y formas con que arrancó el programa, así como la amplia experiencia de los encargados de ponerlo en operación y operarlo en un principio, justifican que la MIR de PROLOGYCA se haya definido a partir de una modificación de la MIR de otro programa ya existente (PROSOFT). Sin embargo, y como consecuencia, no ha quedado registro ni documentación alguna de los árboles de problemas y objetivos, ni la forma como éstos se traducen en la evaluación de su desempeño. Si bien muchos programas federales han arrancado de forma similar a PROLOGYCA y no cuentan con una definición clara de su MIR, ni un sustento estructurado de su problema focal y la forma de atacarlo, es importante que aunque PROLOGYCA ya esté en operación, sus operadores encuentren el tiempo y recursos para definir con claridad su MIR, y estructurar el soporte conceptual del programa. Esto debido a que ello es fundamental para poder establecer procesos de mejora continua, que permitan a PROLOGYCA convertirse en un programa mucho más eficiente y tener un mayor impacto.

La definición de los árboles de problemas y objetivos no sólo resulta ser fundamental para definir el fin, los componentes y las acciones del programa, y para que pueda ser evaluado posteriormente de forma que se puedan encontrar áreas de oportunidad para mejorar sus resultados; sino que también ayuda a alinear todas las acciones de los actores clave del mismo, y enfocar los esfuerzos y recursos en las acciones precisas, y las áreas prioritarias.

El diseño y desempeño de PROLOGYCA deben ser analizados, criticados, y mejorados, sobre sus bases conceptuales (incluyendo los árboles de problemas y objetivos); por lo que es de suma importancia que estos árboles estén integrados en la documentación descriptiva del programa, y que su definición y descripción sea clara, precisa, específica, exhaustiva, oficial y unificada. Además, por supuesto, el sustento conceptual del programa tiene que estar disponible, y ser conocido en detalle y unicidad, por todos los actores clave. Dado que éste no es el caso de PROLOGYCA, como parte del proceso de evaluación se hizo un esfuerzo para integrar los árboles de problemas y objetivos. Para lo cual, se conjuntaron todos los elementos que deberían aparecer en los árboles, provenientes de las entrevistas realizadas y los documentos revisados. Estos elementos fueron analizados y depurados, y después plasmados en una propuesta de árboles de problemas y objetivos que se presentó, discutió y validó en el taller realizado con los operadores del programa (Gráficas 11 y 12).



Gráfica 11 Árbol de problemas (causas del problema focal)

Fuente: CEC-ITAM, 2009.

El árbol de problemas

En el árbol de problemas mostrado en la gráfica 11, se muestran algunas de las causas del problema focal que resultan ser más relevantes para PROLOGYCA, de acuerdo a las entrevistas, documentos oficiales del programa, y literatura académica sobre la problemática de logística y abasto a nivel internacional. A partir de este árbol de

problemas, que refleja las preocupaciones más importantes manifestadas por los operadores y los documentos oficiales del programa, es posible definir los resultados que se espera lograr con PROLOGYCA, y las acciones directas que se deben impulsar con él. En este sentido, y según se pudo definir a lo largo del taller, los resultados que el programa debe perseguir son:

- Más y mejor capacitados recursos humanos vinculados a las actividades logísticas y/o de abasto
- Más empresas que modernizan e innovan sus sistemas logísticos y/o de abasto
- Más empresas que certifican sus procesos logísticos
- Mas proyectos logísticos y de abasto construidos y/o equipados en el país
- Mayor promoción para el uso de los servicios logísticos
- Mas áreas de oportunidad para la mejora logística y de abasto, identificadas a través de estudios del sector

También a partir del análisis del árbol de problemas se deben definir las acciones que deben ser promovidas con el programa; para lo cual primero es necesario identificar las causas más específicas del problema focal que resulten pertinentes. Si bien la gráfica 12 muestra muchas causas del problema focal que no resultan ser pertinentes para el programa, también muestra muchas otras que sí resultan ser. Por ejemplo:

- Insuficiencia de estudios del sector
- Bases de datos desactualizadas e incompletas
- Insuficiencia en sistemas de monitoreo, sistemas de información, y sistemas de administración y control
- Salarios y condiciones de trabajo pobres
- Capacitación costosa, ineficiente e insuficiente
- Altos costos de capital para invertir
- Altos riesgos para invertir
- Falta de una visión de largo plazo

Estos problemas deben ser atacados con acciones específicas directas promovidas por el programa. Por ejemplo, la oferta de créditos y/o subsidios que ayudan a disminuir los riesgos y a bajar los altos costos del capital para inversión; o la promoción de proyectos enfocados a estudiar y entender mejor las dimensiones y la problemática de las centrales de abasto y la logística del país. En específico, durante el taller se definieron las siguientes acciones que el programa debe realizar:

- Consolidar y difundir el conocimiento en materia logística generado por el programa a partir del patrocinio de estudios y análisis del sector, o a partir de la información resultante del tipo de proyectos y empresas que recibieron apoyo
- Dar seguimiento al cumplimiento de los proyectos apoyados
- Otorgar los subsidios a los OPs
- Suscribir los convenios necesarios con OPs y beneficiarios
- Recibir, evaluar y dictaminar solicitudes presentadas
- Autorizar el registro y coordinar a los OPs
- Actualizar las reglas y criterios de operación de acuerdo a las necesidades del programa

- Elaborar la encuesta de satisfacción, para evaluar y certificar la mejora en los servicios logísticos lograda con el programa

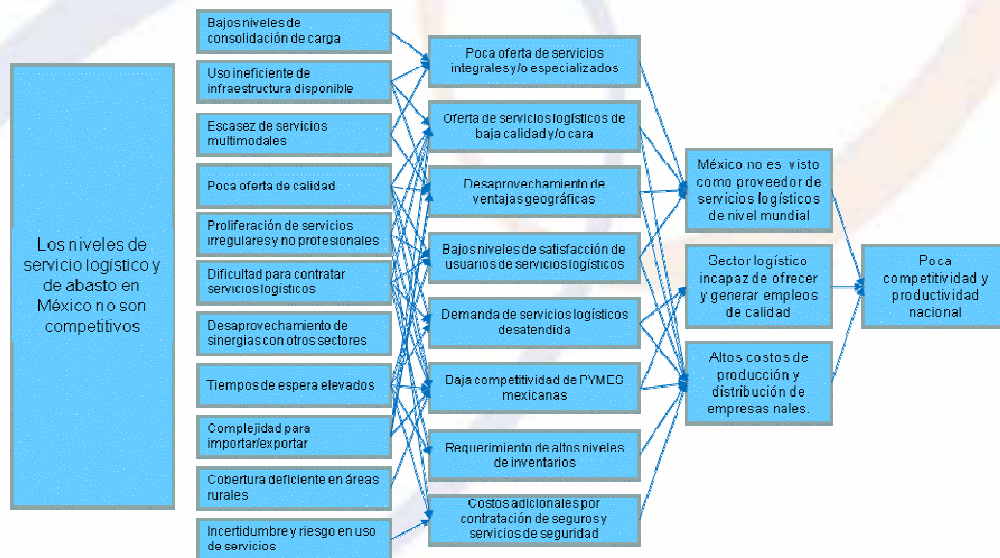
Las acciones que PROLOGYCA promovió durante su primer año de operación resultan estar bien dirigidas, en cuanto a que el programa sí promueve acciones encaminadas a atacar el problema focal, y a sus causas fundamentales. Sin embargo, las **acciones específicas** que se promueven con el programa, han resultado ser muy amplias y desenfocadas; tanto, que puede darse el caso de que proyectos sin ninguna relevancia, ni impacto real, propuestos por prácticamente cualquier organización que obtenga el respaldo de un OP, puedan ser calificados como susceptibles de apoyo. Tal podría ser el caso extremo, por ejemplo, de alguien que desee construir un cuarto para almacenar los productos que vende en su “changarro”, o alguien que quiera comprar una bicicleta para dar servicios de distribución de productos en alguna zona habitacional. Si bien la dirección de las acciones del programa en 2008 fue la correcta, los esfuerzos realizados no se enfocaron necesariamente a las acciones, y en particular a los proyectos, que ofrecieran el mayor impacto a la solución del problema focal. Resulta importante que en las reglas de operación se establezcan límites precisos dentro de los criterios de evaluación, para poder priorizar los proyectos con base en el nivel de impacto que puedan lograr sobre los indicadores especificadas en la MIR, y acotar sus rangos de alcance de manera que se dé prioridad a aquellos proyectos que demuestren el mayor impacto sobre el problema focal. Para tal efecto, es necesario que los operadores del programa acoten a la población potencial y objetivo, como ya se ha explicado en repetidas ocasiones, considerando parámetros como: tipo de persona (física o moral), localización, cobertura geográfica, edad y años de operación, experiencia, poder adquisitivo, calificación referente a la adquisición de crédito, actividad económica primaria, relación específica con el sector logístico y de abasto, número de empresas y usuarios afectados gracias a sus procesos logísticos, valor económico que se puede capturar si mejoraran sus procesos logísticos, nivel de necesidad de apoyo, e impacto económico y social que pudiera tener en caso de ser apoyada. Para priorizar a las empresas y tipos de proyectos, y establecer límites respecto al tipo de empresa y proyecto que puede ser beneficiario (por ejemplo, no pueden participar empresas con ingresos anuales menores a una cantidad específica), es necesario que los operadores realicen un estudio de necesidades y oportunidades en materia logística nacional, y que identifiquen las áreas específicas en las que se puede impactar con mayor fuerza a la solución del problema focal. Los límites de las poblaciones potencial y objetivo, así como los requisitos mínimos necesarios para que un proyecto pueda ser considerado, y los criterios para priorizarlo respecto a otros, tienen que estar claramente definidos en la Reglas de Operación.

El árbol de objetivos

Al igual que con el árbol de problemas, se revisaron los documentos oficiales del programa y se realizaron las entrevistas con los actores clave. Nuevamente, si bien es cierto que los elementos fundamentales del árbol de objetivos pueden haberse inferido a partir de la información documentada del programa, o a partir de las entrevistas realizadas, durante la evaluación no se encontró ningún documento que presentara el árbol de objetivos completo, y/o lo explicara con precisión y claridad. Aunado a esto, se observó que los objetivos que persigue el programa se documentan y perciben, en lo general, de forma unificada; sin embargo en lo particular con un amplio margen de vaguedad y subjetividad.

Con los elementos recolectados de entrevistas y documentos oficiales, se trató de integrar un árbol de efectos que incorporara los aspectos más importantes de PROLOGYCA (Gráfica 12), mismo que se validó durante el taller realizado con los operadores del programa. Este árbol, de acuerdo a la metodología del Marco Lógico, se usó para tratar de establecer con precisión, junto con los operadores del programa, el fin que PROLOGYCA debe perseguir. Después de integrar y validar el árbol, durante el taller se estableció que el fin de PROLOGYCA es: **“Contribuir al desarrollo económico nacional a través de una mejor oferta de servicios logísticos y de abasto.”**

Este fin tiene un carácter extremadamente amplio y general, pero las diferentes ramas del árbol dejan ver efectos/objetivos intermedios que PROLOGYCA debe tratar de alcanzar, para que al atacarlos, eventualmente se impacte la realización del fin último. Todos los operadores y autoridades relacionadas con PROLOGYCA deben conocer este árbol (o uno similar que esté, acordado, validado y oficializado), y lo deben usar como referencia en todo momento, para evitar confusiones, redundancias, y/o imprecisiones internas, durante la operación.



Gráfica 12 Árbol de efectos de PROLOGYCA

Fuente: CEC-ITAM, 2009.

La Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) de 2009

Una vez que se ha seguido rigurosamente la metodología del Marco Lógico, es posible proponer mejoras al diseño de PROLOGYCA. Para ello, se ha revisado la MIR 2009 y se ha construido una propuesta mejorada para la Matriz de 2010. Esto se hizo antes y durante el taller realizado con operadores actuales y anteriores del programa.

Entre las ventanas de mejora que se pueden identificar en la MIR de 2009, se puede destacar que:

- El fin planteado es en extremo particular, y no es un efecto del propósito expuesto. Se recomienda entonces redefinir y redactar el fin del programa.
- El propósito planteado, por el contrario, es en extremo general y ambicioso. Resulta conveniente aterrizarlo un poco y hacerlo más consistente con el tamaño del programa y los recursos disponibles.
- Los componentes están alineados con los resultados que se espera obtener; sin embargo, por la forma en que están redactados no necesariamente implican el logro del resultado deseado. Por ejemplo “los recursos humanos reciben capacitación” no implica que la capacitación sea adecuada o efectiva; por lo que debería cambiarse a “recursos humanos capacitados”. Esto no sólo se tiene que hacer porque es conveniente para el programa, sino que también porque así lo indican los lineamientos de CONEVAL.
- Las actividades planteadas no contemplan todas las actividades fundamentales que deben realizarse, y de hecho la MIR 2009 pasa por alto algunas actividades importantes que el programa realiza, como: la actualización de las ROP y del diseño del programa, la evaluación del desempeño de los OPs, la renovación del registro de los OPs, la consolidación y difusión del conocimiento generado dentro del programa, y la elaboración de encuestas de evaluación sobre la mejora de servicios logísticos y de abasto en México, necesarios para el cálculo de indicadores. No obstante que muchos programas federales no son tan exhaustivos por razones de practicidad, hay actividades de fundamental importancia que deben estar plasmadas en la MIR, como la evaluación y renovación de los OPs.
- Algunos indicadores de la MIR 2009 carecen de las características de un buen indicador; es decir, algunos indicadores no son claros, objetivos, ni relevantes. Por ejemplo, el “Nivel de satisfacción de los beneficiarios” o el “Número de reportes finales presentados”.

En atención a las áreas de oportunidad mencionadas atrás, y al análisis realizado durante la evaluación, se integró una nueva matriz de indicadores de resultados que fue propuesta y validada durante el taller de PROLOGYCA. Como resultado se obtuvo la MIR recomendada para el ejercicio de 2010, que se presenta en el Anexo II. A continuación se describen algunos de los elementos más importantes de la MIR recomendada.

1. El propósito del programa, “los servicios logísticos y de abasto en México son mejorados”, es resolver el problema focal: “los niveles de servicio logístico y de abasto en México no son competitivos.”
2. El fin del programa hace referencia a un problema de mayor nivel, que se ve positivamente beneficiado por la mejora de los servicios logísticos en el país, pero cuya solución sale de los alcances y resultados esperados del programa: “Contribuir a impulsar el desarrollo económico nacional a través de una mejora en

los niveles de servicios logísticos y de abasto en el país”. El fin del programa resulta estar completamente en línea con el Decálogo de estrategias de la SE y con las prioridades definidas en el PND.

3. Los seis componentes propuestos corresponden a los resultados específicos que PROLOGYCA pretende lograr, y que al hacerlo deben impactar directamente sobre el problema focal. Los seis componentes recomendados son: a) recursos humanos vinculados a las actividades logísticas y/o de abasto capacitados; b) empresas modernizan e innovan sus sistemas logísticos y/o de abasto; c) empresas certifican sus procesos logísticos; d) proyectos logísticos y de abasto construidos y/o equipados; e) se promueve el uso de los servicios logísticos; y f) áreas de oportunidad de mejora logística y de abasto identificadas a través de estudios.
4. La lista de actividades que el programa debe realizar es más completa que la observada en el 2009. La nueva lista incluye actividades que antes no estaban contempladas como: actualizar las reglas y criterios de operación de acuerdo a las necesidades de PROLOGYCA; autorizar el registro y coordinar a los OPs; consolidar y difundir el conocimiento generado por el programa; y elaborar la encuesta de evaluación sobre la mejora en los servicios logísticos y de abasto (necesaria para el cálculo de indicadores). Así mismo se cambió la redacción de las actividades previamente establecidas para hacerlas más específicas y/o claras: recibir, evaluar y dictaminar solicitudes presentadas; suscribir los convenios necesarios con OPs y beneficiarios; otorgar los subsidios a los OPs; y dar seguimiento al cumplimiento de los proyectos apoyados.
5. Todos los indicadores asociados al fin, propósito, componentes y actividades fueron revisados y modificados para cumplir con los requerimientos de un buen indicador: claridad, objetividad, relevancia, independencia, y economía. Adicionalmente se agregó la fórmula de cálculo de cada indicador a la MIR misma; aunque no se elaboraron fichas de definición para los indicadores propuestos, como se hizo en la MIR 2009. Esta tarea queda pendiente para los encargados del programa, en caso de validar y oficializar la MIR propuesta.

En consideración a los nuevos indicadores, y a la información que se debe recopilar para poder calcularlos, es necesario recomendar que el formato de reporte entregado por las empresas beneficiadas cambie. En el nuevo formato, se deben preguntar los elementos necesarios y suficientes para el cálculo de los nuevos indicadores. Algunos de estos elementos son: el volumen de ventas totales en materia de servicios logísticos y de abasto en el año en curso y el año anterior; el costo logístico ejercido, respecto al precio de venta de los productos que incurrieron en dicho costo, para el año en curso y el año anterior; los esfuerzos de capacitación realizados, especificando el nivel de capacitación, la jerarquía de las personas capacitadas, el número de personas, y el monto de recursos ejercidos en dicha capacitación; el número de proyectos de modernización e innovación concluidos satisfactoriamente en el año en curso y en el año anterior; el número de proyectos de construcción concluidos satisfactoriamente en el año en curso y el anterior; el número de proyectos de equipamiento concluidos satisfactoriamente en el año en curso y el anterior; el número de eventos realizados, especificando el tipo de evento, el nivel de cobertura, el número de personas contactadas, y la jerarquía de las personas contactadas; el número de estudios realizados que identificaron áreas de oportunidad en el año en curso y el anterior; y la suma del valor de las áreas de oportunidad identificadas en los estudios realizados, en el año en curso y el anterior, especificando el monto de recursos ejercidos para la realización de dichos estudios. Los operadores del programa

deben integrar las bases de datos correspondientes para poder vaciar la información de los reportes, y darles seguimiento y análisis de forma consistente.

Al igual que se recomendó en todos los demás aspectos evaluados, en el caso de la MIR también se recomienda que se consense y se haga oficial, se documente con precisión y claridad, y se difunda entre todos los actores clave del programa, asegurando que todos ellos la conozcan y entiendan a detalle y unicidad.

Problemática general del marco lógico de PROLOGYCA

En general, una vez analizados todos los elementos del diseño de PROLOGYCA, se ha encontrado que:

1. El Marco Lógico del programa cuenta con todos los elementos establecidos por la Metodología del Marco Lógico, a pesar de que esta metodología no haya sido utilizada con rigor y cuidado para el diseño del programa. La razón de ello es que el programa se puso en operación de forma súbita, y los encargados del mismo tuvieron que iniciar operaciones al mismo tiempo que lo ponían en marcha, y se encargaban de su operación; de forma tal que, aprovechando la amplia experiencia que tenían, los operadores del programa simplemente adecuaron otros programas previamente diseñados (que ya se encontraban en operación) para integrar el diseño de PROLOGYCA.
2. Como consecuencia de los tiempos y formas en que arrancó PROLOGYCA, el programa carece de una documentación clara, precisa, unificada y oficial, que sea conocida en detalle por todos los actores clave. Esto hace que si bien, los actores clave y los documentos del programa, reflejan los lineamientos generales del mismo, no hay un consenso claro y específico de todos y cada uno de los elementos del programa.
3. También como consecuencia de los tiempos y formas como arrancó y operó el programa durante 2008, se ha notado que los criterios de operación son en extremo amplios y un poco difusos. En este sentido, la operación del programa, conforme a su diseño, claramente apoya proyectos encaminados a resolver el problema focal, sin embargo no necesariamente apoya a aquellos proyectos que presentan el mayor impacto, o incluso que necesariamente tengan un impacto significativo.
4. A pesar de la falta de precisión en los elementos de diseño del programa, y de la amplitud y vaguedad con que han sido establecidos los criterios para el apoyo de proyectos, durante el primer año de operación PROLOGYCA logró resultados alentadores, atrayendo y apoyando a una población objetivo y a proyectos que se encuentran alineados con los objetivos del programa y las acciones que pretende impulsar. Por ejemplo, atrajo la atención de 18 gobiernos estatales y 4 cámaras de la industria para participar como OPs; atrajo un número sustancial de empresas objetivo, que propusieron proyectos y solicitaron apoyos, y que hoy manifiestan con beneplácito su participación en el programa; logró colocar todos los recursos asignados en la realización de 69 proyectos, algunos de ellos sumamente interesantes, alineados con los propósitos y metas del programa, y que probablemente no se hubieran realizado si no fuera por el apoyo entregado.
5. Entre la problemática particular identificada en el diseño del programa, se puede destacar que: a) hay una visión global consensuada, pero no hay precisión en ella

(falta alineación fina y precisa entre los diferentes actores del programa); b) hay confusión entre las causas y efectos del problema focal; c) no hay una definición precisa de las acciones que deben tomarse para atacar al problema focal, ni ningún mecanismo de ponderación que permita priorizar unas acciones sobre otras; los límites y criterios para la selección de empresas a apoyar y proyectos apoyados son extremadamente amplios, por lo que se podría decir que cualquier empresa o proyecto relacionado con logística o almacenamiento es susceptible de ser apoyada; también falta precisión en la definición de la población objetivo y de la población beneficiada; falta documentación; difusión y explicación.

En resumen, PROLOGYCA resulta ser un programa de gran valía, que de acuerdo a la literatura internacional, y a la opinión de operadores clave y beneficiarios, tiene un fuerte impacto directo sobre la competitividad del país, puesto que es uno de los pocos programas destinados a atender la enorme problemática que tenemos en materia de centrales de abasto y redes logísticas (y el único enfocado a la mejora de niveles de servicio logístico, a través del apoyo a proyectos que mejoren la gestión de la infraestructura existente). Durante su primer año de operación, a pesar de la premura con que fue arrancado, PROLOGYCA demostró resultados alentadores, consistentes con el primer diseño del programa, cuyos objetivos están alineados con los del PND y las acciones que la SE ha decidido promover. Si bien existen amplias áreas de oportunidad, en torno a una definición más precisa y acotada, que permita capturar más valor con las acciones que promueve el programa, estas áreas de oportunidad pueden ser atendidas conforme el programa siga operando, y ganando experiencia y difusión.

Recomendaciones en torno al marco lógico de PROLOGYCA

Derivado del análisis de los evaluadores y de la problemática expuesta anteriormente, se recomienda que para mejorar el diseño de PROLOGYCA, se instrumenten las siguientes acciones:

- Definir con claridad y precisión, y validar con todas las autoridades del programa, el problema focal, árbol de problemas, árbol de objetivos, y acciones a promover.
- Establecer requisitos máximos y mínimos necesarios que deben cumplir las empresas para poder ser beneficiarias directas, y los que deben cumplir los proyectos para ser susceptibles de apoyo. Estos requisitos deben ser tales que reduzcan la posibilidad de que se apoye a proyectos que de todas maneras serían realizados, o proyectos que no tienen ningún impacto sobre el problema focal.
- Para definir los máximos y mínimos, los operadores del programa deben realizar, o en su caso contratar, un proyecto en el que se analicen las necesidades y oportunidades que tiene el país en materia logística, y que las prioricen.
- Establecer criterios de ponderación claros y específicos, que permitan priorizar y apoyar sólo a los proyectos con mayor impacto sobre la solución del problema focal, y los objetivos intermedios expuestos en el árbol de objetivos.
- Documentar cuidadosamente todos los elementos de diseño, requisitos máximos y mínimos para el apoyo a proyectos, y criterios de calificación y ponderación, asegurando la consistencia y unicidad (detallada) en todos los documentos.
- Publicar extensamente en medios impresos y electrónicos (en las ROP, la página WEB, manuales de operación, etc.) los elementos de diseño, requisitos máximos y mínimos, y criterios de calificación y ponderación; para asegurar su conocimiento preciso, consistente, y unificado, entre todos los actores clave del programa.

- Implementar talleres con OPs y beneficiarios potenciales, para dar difusión y conocimiento preciso de los elementos de diseño del programa, una vez mejorado; y a la vez recibir retroalimentación directa que permita hacerle mejoras.

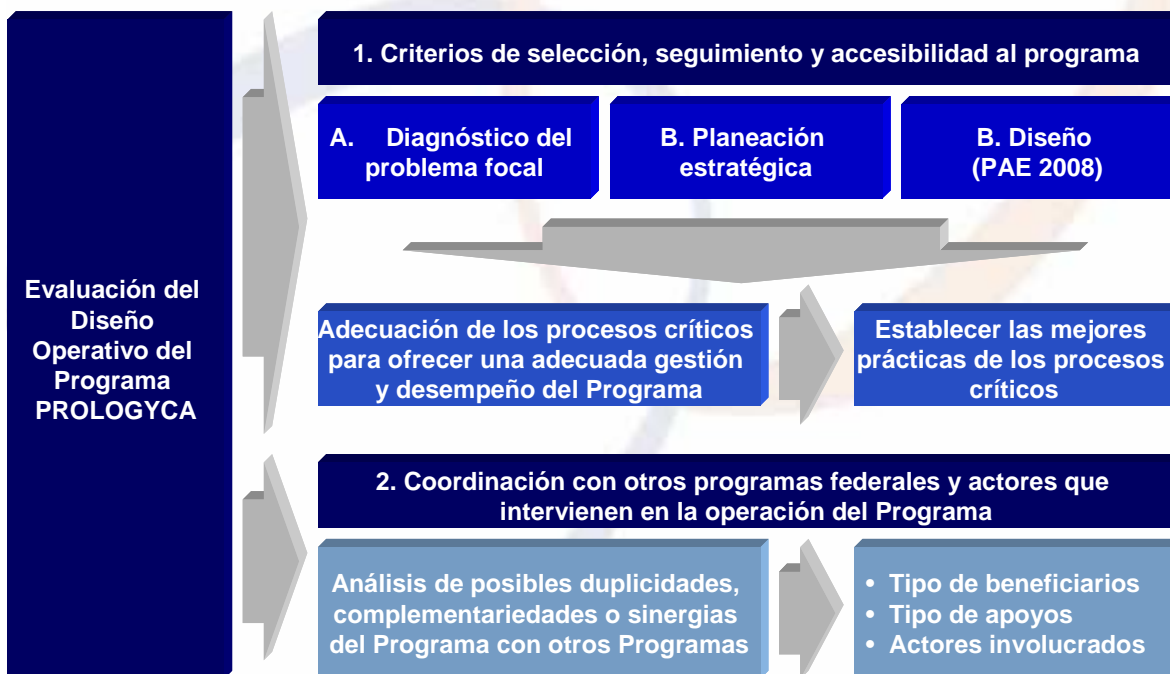


Capítulo 4. Reporte de Diseño Operativo

La evaluación del diseño operativo de PROLOGYCA tiene como objetivos:

- Examinar cómo los procesos críticos establecidos en las ROP se ajustan para ofrecer una adecuada gestión y desempeño del programa.
- Establecer las mejores prácticas a partir del diseño y el análisis transversal de los procesos críticos del programa.
- Analizar las posibles duplicidades, complementariedades o sinergias que el programa presente con otros programas gubernamentales.

Para la evaluación del diseño operativo del programa se tomaron en consideración los aspectos señalados en los términos de referencia, determinándose dos etapas para la evaluación, mismas que a continuación se detallan.



Gráfica 13 Esquema de la evaluación del diseño operativo de PROLOGYCA

Fuente: CEC-ITAM, con base en los términos de referencia, 2008.

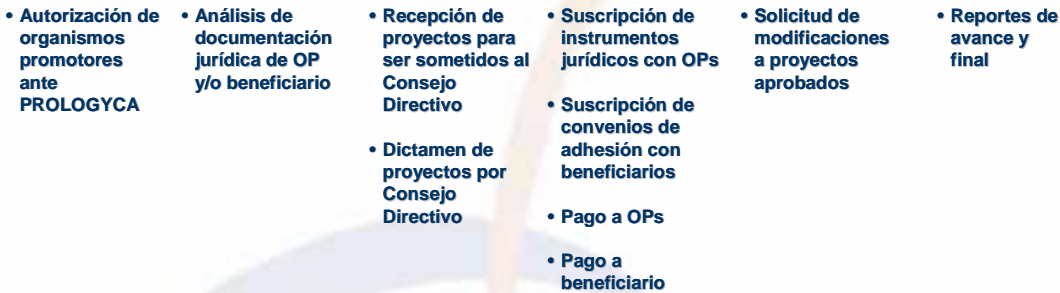
En una primera etapa se consideran los criterios de selección, seguimiento y accesibilidad al programa, tomando en cuenta los resultados y análisis obtenidos del diagnóstico del problema focal, la evaluación de los aspectos de planeación estratégica y la evaluación del diseño (PAE 2008) y se determinaron los procesos críticos para una adecuada gestión y desempeño del programa. Adicionalmente, se indican las mejores prácticas para una congruente operación del programa acorde a los procesos críticos que lo rigen.

Los procesos críticos, a nivel macro, incluyendo todos los procesos para el otorgamiento de apoyos, publicados en las ROP 2008, objeto de la presente evaluación son los siguientes:

Procesos críticos a nivel macro



Procesos de otorgamiento de apoyos



Gráfica 14 Esquema de procesos críticos de PROLOGYCA

Fuente: CEC-ITAM, con base en las ROP 2008.

- Autorización de OPs ante PROLOGYCA.
- La selección de los beneficiarios (que incluye el análisis de documentación jurídica de OPs y beneficiarios).
- La evaluación de los proyectos (que incluye la recepción de proyectos para ser sometidos ante el Consejo Directivo y el dictamen de proyectos por el Consejo Directivo).
- La entrega de los apoyos (que incluye la suscripción de instrumentos jurídicos con OPs, la suscripción de convenios de adhesión con beneficiarios, el pago a OP y el pago a beneficiario).
- Solicitud de modificación a proyectos aprobados.
- Seguimiento los resultados (reporte de avance y final).

En una segunda etapa, se revisó la coordinación con otros programas federales y actores que intervienen en la operación del programa. En ésta se realizó un análisis comparativo de PROLOGYCA con otros programas federales para la identificación de posibles duplicidades, complementariedades o sinergias del programa. El análisis comparativo tomará en consideración las siguientes variables:

- Programa
- Tipo de beneficiarios
- Tipo de apoyos
- Actores involucrados.

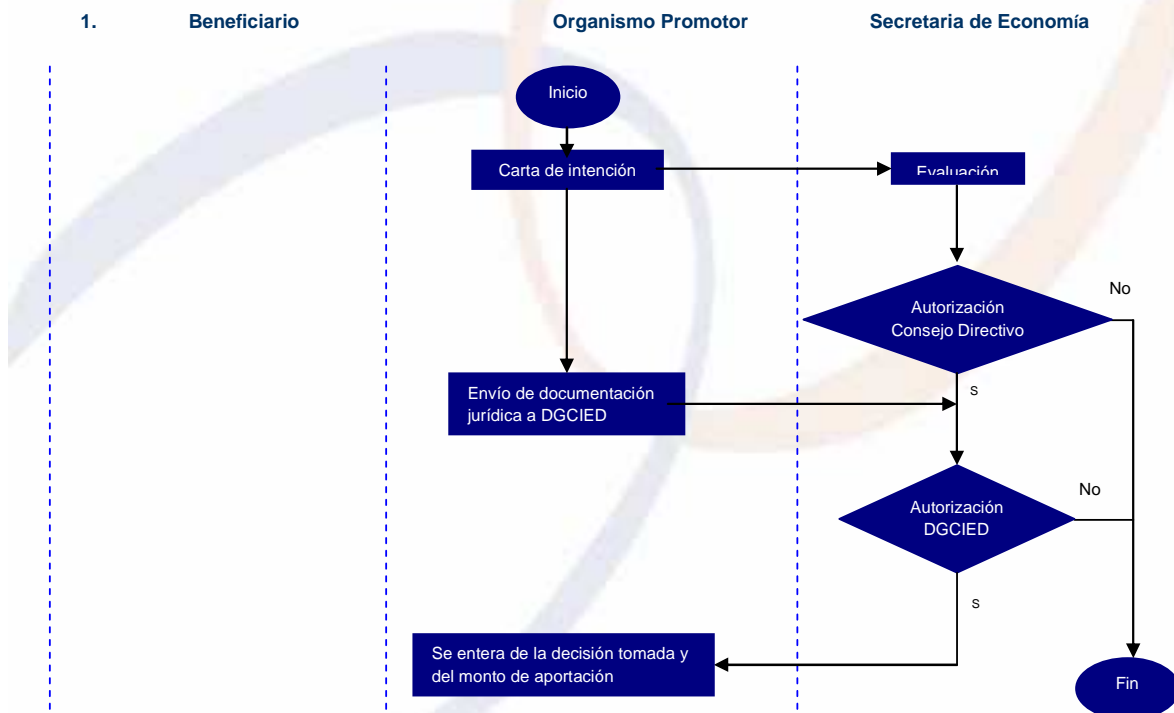
Criterios de selección, seguimiento y accesibilidad al programa

Derivado de la identificación y análisis del problema focal del programa, así como de los elementos presentes en la planeación estratégica del mismo, se procedió a la evaluación de los procesos críticos de PROLOGYCA. Esta evaluación se realizó mediante una exhaustiva revisión documental y complementada con entrevistas a diversos actores en el programa: operadores, OPs y beneficiarios.

Los procesos descritos en el Anexo C de las ROP muestran claramente todos los pasos necesarios para la operación del programa. Sin embargo, éstos pasos no incluyen los detalles de procedimientos, actividades específicas para cada etapa ni los tiempos para su realización. A continuación se detallan, para los procesos solicitados en los términos de referencia, las observaciones y recomendaciones para una operación más eficiente y efectiva.

a) Autorización de OPs ante PROLOGYCA

La autorización de los OPs se realiza de una forma eficiente, el proceso es simple y consta principalmente de la intención del OP de formar parte del programa y suscribir el convenio de coordinación o colaboración, según sea el caso, con la SE. La siguiente figura muestra el diagrama de flujo del proceso.



Gráfica 15 Diagrama de flujo del proceso Autorización de Organismos Promotores ante PROLOGYCA
 Fuente: CEC-ITAM, con base en las ROP 2008.

Para el caso de entidades estatales que solicitan su incorporación a PROLOGYCA, los elementos relevantes para la autorización son los montos con los cuales el estado se compromete como contraparte a los recursos otorgados por la Federación y el compromiso a cumplir las ROP del programa. Los pasos del proceso de autorización de un OP estatal no están limitados en tiempo, y dependen en gran medida de qué tan ágil es el aparato gubernamental para poder suscribir los convenios requeridos. Con base en la información recolectada, la SE se mostró más expedita en cuanto al procesamiento de información, siempre y cuando ésta se presentara completa. La burocracia estatal resultó más compleja, en general, y en ocasiones requirió meses para reunir todos los requerimientos que exige el programa. Por ejemplo, Grupo Bafar solicitó apoyo para dos proyectos, uno a través de un OP estatal y otro a través de un OP empresarial (Buró Logístico), y los tiempos de reacción fueron considerablemente diferentes ya que a través

del OP empresarial no se requiere de los procesos de autorización y firmas de autoridades estatales para la asignación y liberación de fondos. Otros ejemplos, para los casos de Oaxaca y Estado de México se requirieron aproximadamente 120 días desde la firma del convenio hasta la entrega de los recursos. Sin embargo, de acuerdo a las entrevistas realizadas, también se encontraron estados que reaccionaron de forma muy eficiente y lograron su autorización en un plazo razonable, por ejemplo, Nuevo León y Sinaloa, donde la transferencia de fondos se realizó con un mes o menos desde la firma del convenio de adhesión entre el beneficiario y PROLOGYCA.

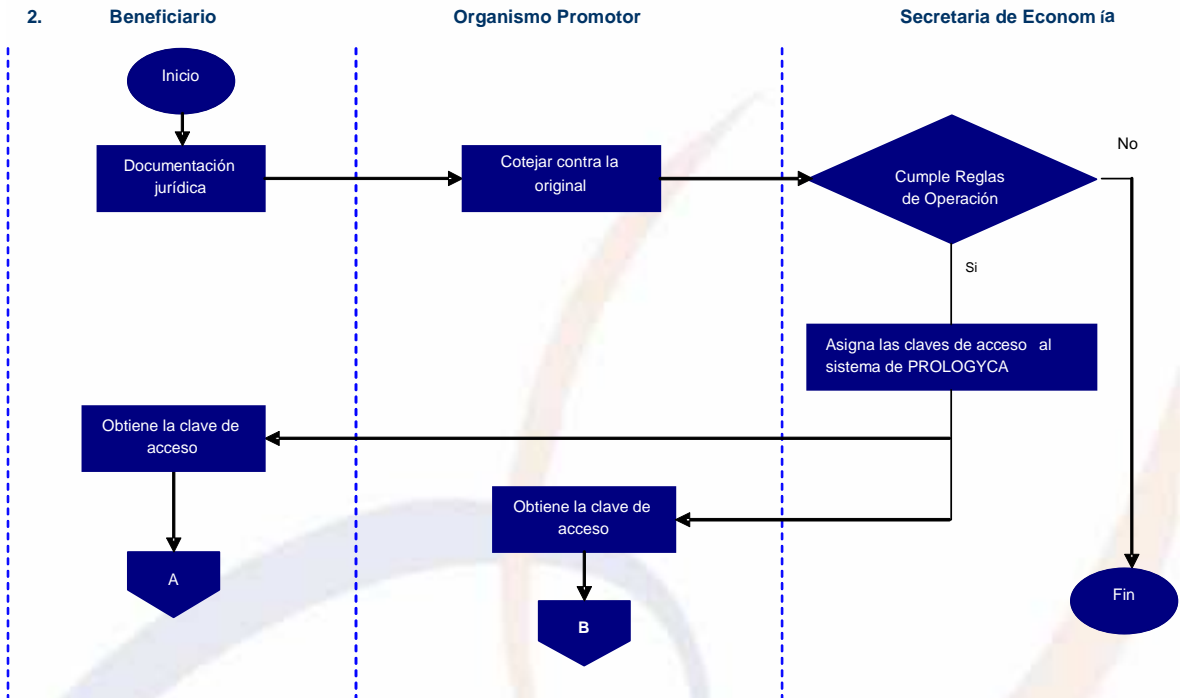
Sorprendentemente, las delegaciones estatales de la SE no se han involucrado en la difusión del programa, ni tampoco en la prospección de OPs estatales. Estas delegaciones podrían fungir como enlaces entre los OPs y la SE ya que éstas están más familiarizadas con las necesidades del estado y con la forma de operar de los programas federales.

Por otro lado, varios de los estados que no solicitaron su incorporación como OP se debió a la falta de recursos para apoyar proyectos en su estado. Esto conlleva a que beneficiarios potenciales en dicho estado no tengan acceso de forma equitativa a fondos de PROLOGYCA. Su única opción sería a través de un OP empresarial, dejándolos en desventaja ya que se tendrían que ajustar a los criterios de selección de éste, que no necesariamente coinciden con los objetivos de los proyectos propuestos por estos posibles beneficiarios.

Con respecto a los OPs empresariales, la mayor complicación radica en la capacidad de la cámara o asociación de poder cumplir con la carga administrativa que el programa solicita, así como con las obligaciones descritas en las ROP. En general, se observó una mayor velocidad y agilidad en los organismos empresariales para la gestión del programa. Esto se deriva de dos razones principalmente: en primer lugar, los OPs empresariales no aportan recursos a los beneficiarios y únicamente fungen como intermediarios entre beneficiarios y la SE; y en segundo lugar, los proyectos aprobados por los OPs empresariales obedecen a sus intereses y agendas particulares o a las de sus agremiados.

b) Selección de beneficiarios

Las ROP no incluyen un proceso de selección de beneficiarios ni proyectos por parte de los OPs. El Anexo C de las ROP presenta el proceso general para evaluar la documentación jurídica de beneficiarios y OPs y el proceso de evaluación de los procesos a través del Consejo Directivo de PROLOGYCA. El proceso de evaluación jurídica se muestra en la siguiente figura.



Gráfica 16 Diagrama de flujo del proceso Análisis de documentación jurídica de OP y/o Beneficiario

Fuente: CEC-ITAM, con base en las ROP 2008.

La selección de proyectos presentados al OP correspondiente se percibe de forma sesgada y su autorización o patrocinio queda únicamente a criterio e intereses del mismo, independientemente si es estatal o empresarial. En esta selección de proyectos y beneficiarios no hay injerencia alguna de la SE o del programa en particular. Cualquier beneficiario potencial que esté interesado en ingresar a PROLOGYCA deberá primero convencer a un OP para lograr su apoyo.

En el proceso de autorización de los OPs, cada uno debe indicar sus criterios para la selección de beneficiarios y proyectos, de acuerdo a las ROP de PROLOGYCA, y en las cuales se especifican los lineamientos básicos a seguir en la aprobación de proyectos a patrocinar. Adicionalmente, los OPs verifican que los proyectos presentados a su consideración cumplan con las ROP del programa y que estén de acuerdo al programa de trabajo del organismo.

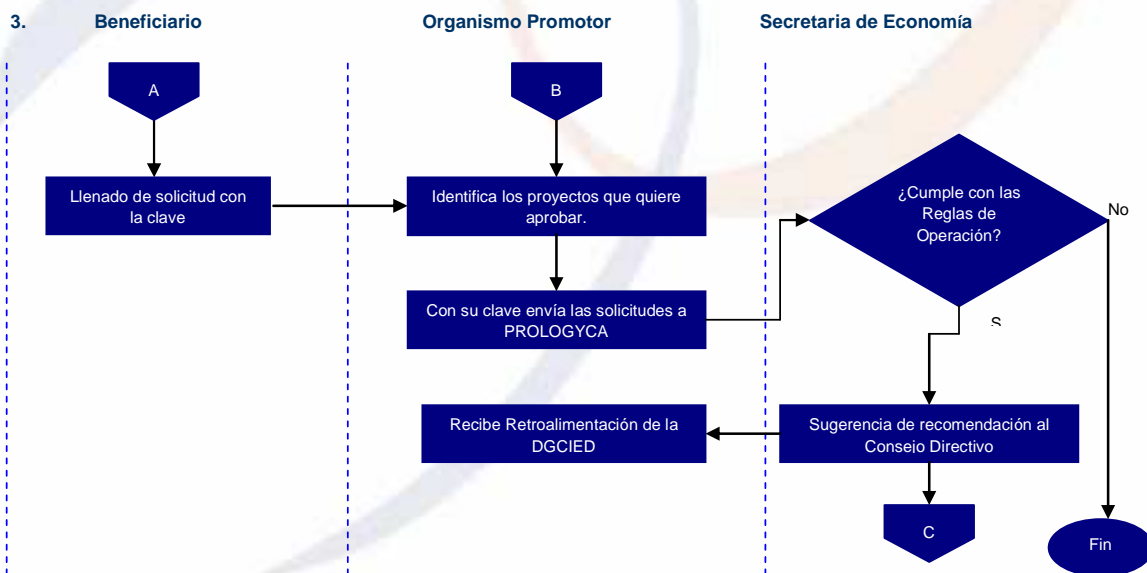
Otro factor preponderante en la selección de los beneficiarios de OPs estatales es el monto de recursos solicitados y si están dentro del presupuesto al que puede comprometerse el estado.

Adicionalmente, no existe una estandarización en el tipo de proyectos que pueden ser seleccionados por los OPs por lo que esta selección es muy diversa de OP a OP, haciendo más difícil la evaluación de los proyectos que son presentados al Consejo Directivo. Tampoco existen candados por tipo de apoyo a otorgar a diferentes tipos de beneficiarios, con el riesgo de que los proyectos seleccionados no sean los idóneos para los objetivos del programa, ni que se garantice que no se está ayudando a empresas que realmente no necesitan los subsidios, es decir, se puede estar subsidiando la operación logística de las empresas grandes, o que se esté favoreciendo a empresas o entidades que sean afines al OP que está patrocinando el proyecto. La ausencia de estos candados

o estandarización genera poca transparencia en la asignación de beneficiarios y se compromete el éxito del programa en general. Por esta razón, es necesario incluir un mecanismo de selección de proyectos, incluyendo los criterios específicos a considerar, que asegure que éstos están alineados con los intereses de PROLOGYCA, que se maximice el impacto de los fondos otorgados y que se identifique la necesidad del proyecto y la capacidad financiera del beneficiario para la realización del proyecto solicitado. Adicionalmente, deberán ser sujetos a una revisión y auditoría para garantizar que los proyectos seleccionados son los que representan el mayor beneficio para el objetivo del programa.

c) Evaluación de los proyectos

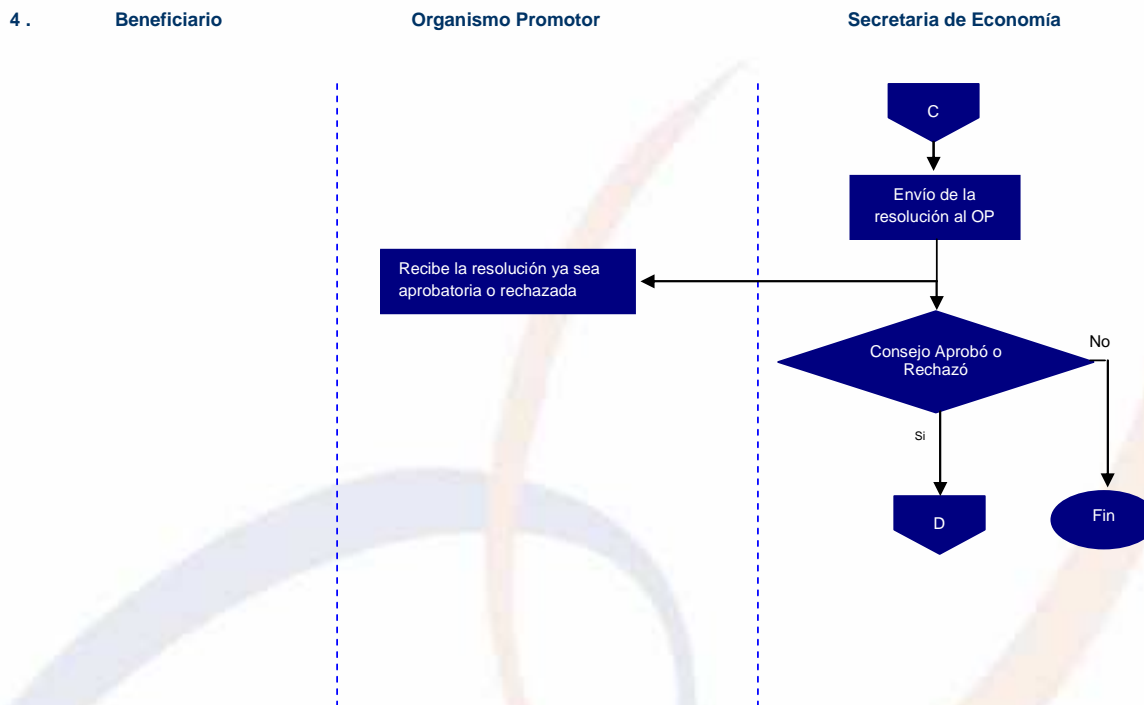
Una vez seleccionados los proyectos por los OPs, éstos son sometidos a la evaluación por parte de la DGCIED y recomendados al Consejo Directivo de PROLOGYCA. Para llevar a cabo la evaluación se debe llenar la solicitud en la herramienta en línea del programa, se aprueba siguiendo los criterios de selección del OP patrocinador del mismo, y se envía a PROLOGYCA. De acuerdo a la evidencia recolectada, en esta etapa se observa mucha coordinación entre el OP, beneficiario potencial y los operadores del programa a fin de alimentar de forma correcta el proyecto a evaluar y ser considerado por el Consejo Directivo. La recepción de proyectos sigue el siguiente flujo de actividades:



Gráfica 17 Diagrama de flujo del proceso Recepción de proyectos para ser sometidos ante el Consejo Directivo

Fuente: CEC-ITAM, con base en las ROP 2008.

Posteriormente, todos los proyectos recibidos por PROLOGYCA y pendientes de evaluación son analizados y discutidos en la sesión del Consejo Directivo. Para esta evaluación no se cuenta con ningún procedimiento o lineamiento para su jerarquización o priorización por parte del programa. La única referencia son las ROP y el único requisito es que los proyectos cumplan con las mismas. En caso de no cumplir con las ROP, se da retroalimentación a los beneficiarios potenciales para su corrección y una posterior evaluación. El proceso para la dictaminar los proyectos se muestra en la figura siguiente:



Gráfica 18 Diagrama de flujo del proceso Dictamen de proyectos por Consejo Directivo

Fuente: CEC-ITAM, con base en las ROP 2008..

En la evaluación tampoco se considera, de forma formal, un proceso en el cual se tomen en cuenta los indicadores de mayor impacto para beneficio del programa y del problema que se quiere atacar con éste. Similarmente a la selección de proyectos por parte de los OP, no hay criterios claros con los cuales se evalúan los proyectos, y éstos son dictaminados favorablemente si cumplen las ROP y existen fondos disponibles para apoyos. Esto generó que la variedad de proyectos apoyados sea demasiado amplia y no enfocada en las necesidades más importantes que se deberían atacar.

En resumen, se valora más el ejercer los recursos del programa en tiempo, que el impacto que se podría obtener por proyectos con mejores soluciones para el problema a resolver por el programa, ni que éstos estén enfocados o agrupados en tipos de apoyo a otorgar. Sin embargo, esta práctica puede ser aceptable para su primer año de operación debido a la demanda de proyectos a ser evaluados y apoyados por PROLOGYCA. Debido a esto, es necesario hacer crecer la base de posibles beneficiarios a través de mayor difusión y esfuerzos por parte del programa para lograr mayor impacto por los proyectos apoyados. A medida que el programa crezca y tenga mayor participación de posibles beneficiarios, se podrá hacer una mejor evaluación de proyectos así como un mayor beneficio de los mismos.

Por último, la conformación del Consejo Directivo está dada por personal de la SE principalmente y más en particular por personal de la SSIC. En el Consejo no hay mayor participación de gobiernos estatales, asociaciones o cámaras empresariales, ni de expertos externos relacionados con el sector. La instancia normativa establecida en las ROP abre la posibilidad para la invitación de expertos o representantes de organismos públicos y/o privados que tengan relevancia con los proyectos a evaluar, sin embargo no

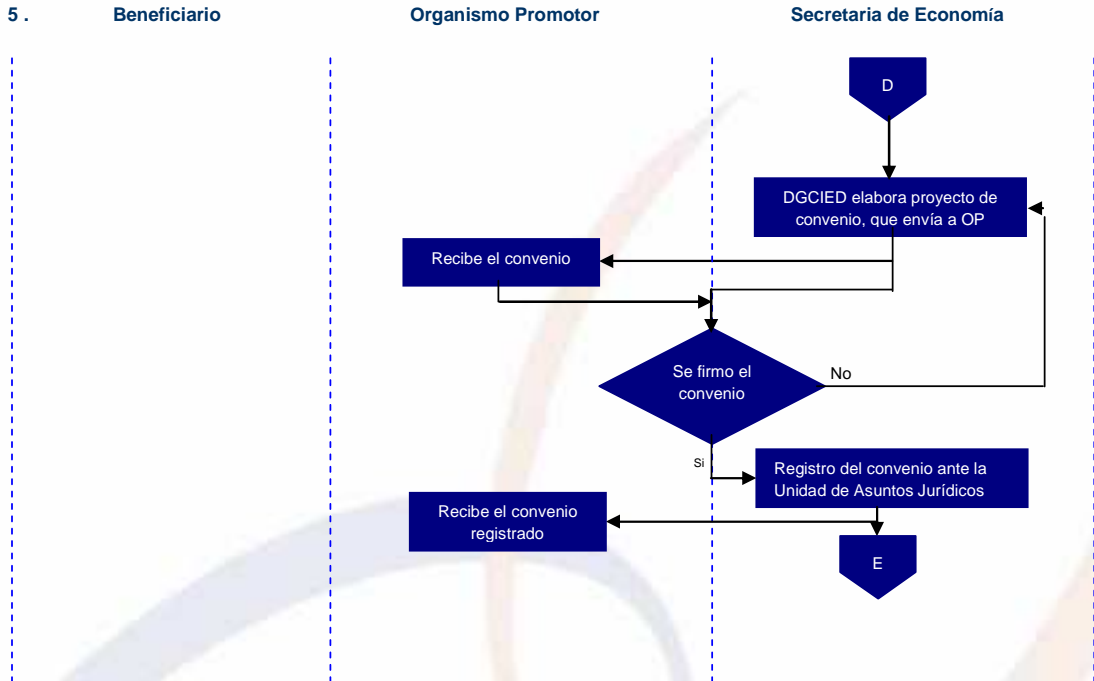
es forzosa la participación de éstos. Por otro lado, las ROP de PROLOGYCA para 2009 incluyen al titular se la SPyME, así como al Director General y Director General Adjunto de la DGCIED, entre otros funcionarios de la SE, lo que a su vez mantiene una continuidad en los criterios de selección de proyectos entre 2008 y 2009.

La inclusión obligatoria de diversos grupos de interés ayudaría a profundizar en un análisis más exhaustivo e imparcial de los proyectos, dando como resultado mayor información y conocimiento sobre aquéllos que son aprobados, así como la definición de criterios clave para la evaluación de los proyectos, aseguraría un mejor destino de los recursos utilizados por el programa. Adicionalmente, de acuerdo a los procesos establecidos en las ROP, el análisis y dictamen de proyectos puede ser delegado por el Consejo Directivo más no especifica a qué entidad se faculta para esta resolución. Una vez dictaminado un proyecto, ya sea rechazado o aprobado, se comunica a los beneficiarios afectados a través del OP que presentó el proyecto.

d) Entrega de apoyos

La entrega de apoyos consta de 4 procesos descritos en las ROP de PROLOGYCA: suscripción de instrumentos jurídicos con OPs y convenios de adhesión con beneficiarios, pago a OP y a beneficiario.

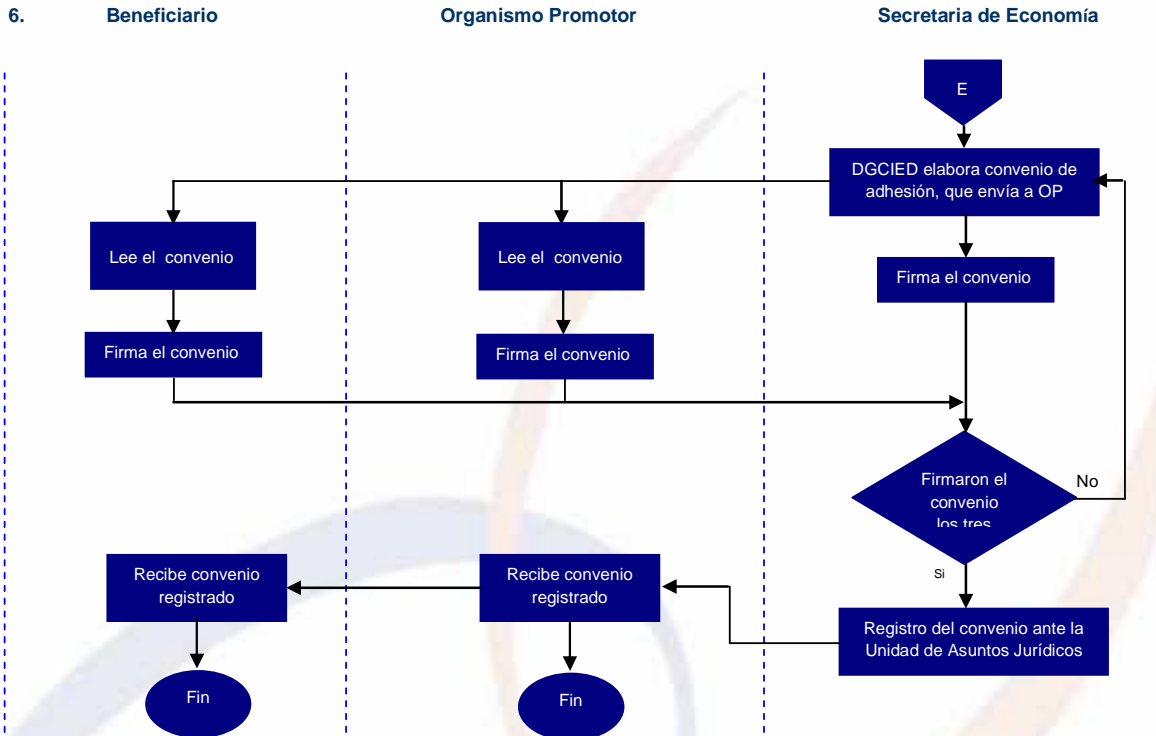
La suscripción de instrumentos jurídicos entre la SE y el OP depende principalmente de la agilidad de éstos para procesar las firmas y recopilar la información necesaria. Con base en la investigación documental y entrevistas a OPs y operadores del programa, el proceso es adecuado y no presenta mayores complicaciones. El cuello de botella en este proceso es la firma del convenio por parte del OP, cuando éste es de un gobierno estatal. En este respecto, es recomendable que los OPs estatales puedan ser únicamente ratificados año con año, de acuerdo a su desempeño y cumplimiento de los compromisos y obligaciones adquiridas, confirmando los montos disponibles para apoyo de proyectos para cada año en que se ratifiquen. Este proceso se describe en el diagrama siguiente:



Gráfica 19 Diagrama de flujo del proceso Suscripción de instrumentos jurídicos con Organismos Promotores

Fuente: CEC-ITAM, con base en las ROP 2008.

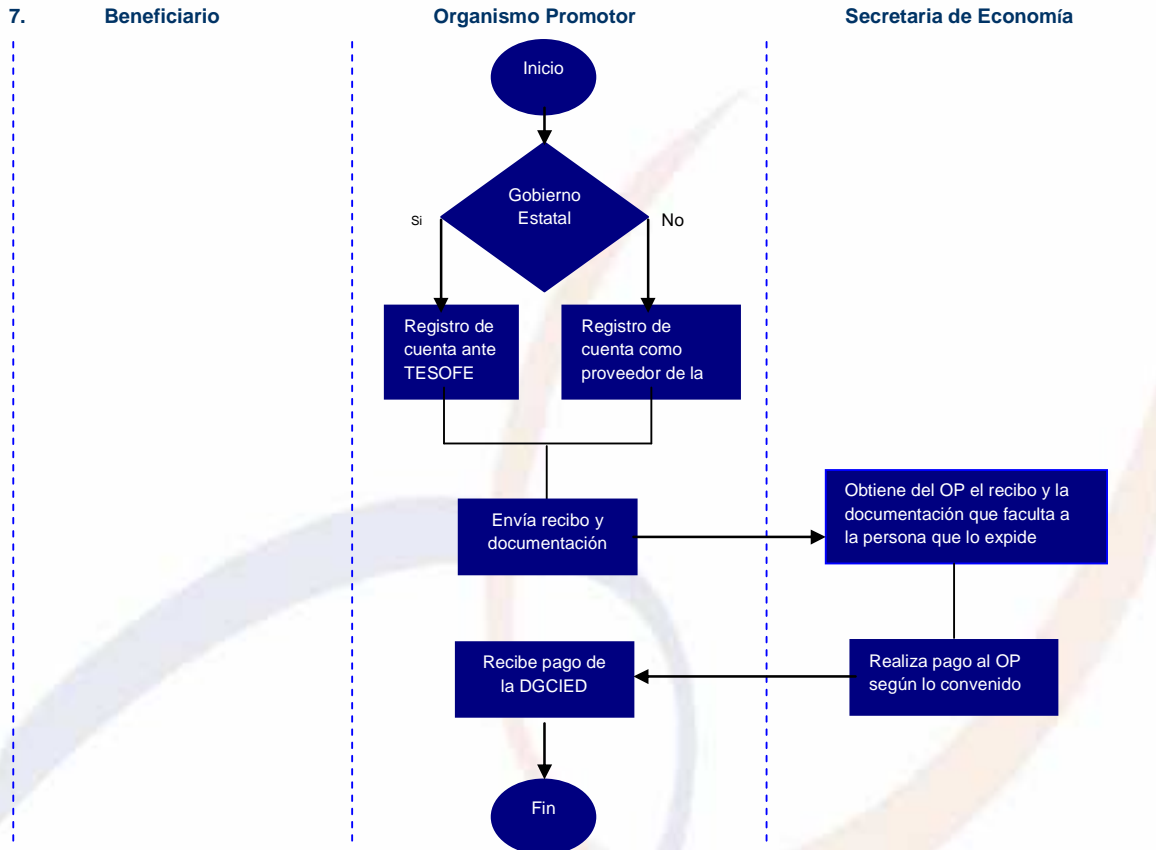
Similarmente la firma del convenio de adhesión del beneficiario se ve afectada por la recopilación de documentación por parte de beneficiarios y por la firma de los convenios por parte de OPs. En el caso de OPs estatales, los procesos internos de cada estado dictan los mecanismos a través de los cuales se obtienen las firmas necesarias para la elaboración de convenios, siendo éstos en muchos de los casos burocráticos y lentos, causando retrasos importantes en la entrega de los apoyos. El proceso para la firma de este convenio se describe a continuación:



Gráfica 20 Diagrama de flujo del proceso Suscripción de convenios de adhesión con beneficiarios

Fuente: CEC-ITAM, con base en las ROP 2008.

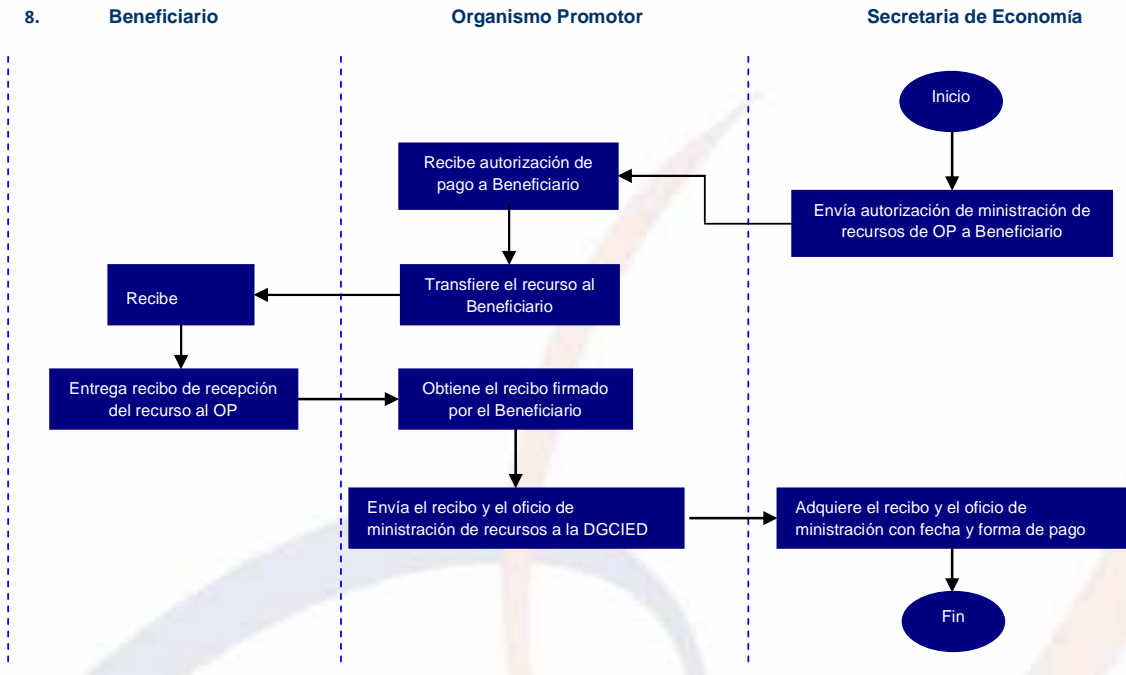
El pago a los OPs tiene dos vertientes. En caso de gobiernos estatales y debido a los requerimientos impuestos por PROLOGYCA (por ley, las cuentas donde se depositan los fondos deben ser productivas), los trámites son retrasados debido a que las secretarías de finanzas son las responsables de abrir y administrar las cuentas dedicadas al programa. Este paso es considerablemente más sencillo cuando el OP es un organismo empresarial. Una vez registrada la cuenta y aprobado el convenio entre el OP y la DGCIED se realiza el pago al primero. El pago a OPs se describe en el diagrama de flujo siguiente.



Gráfica 21 Diagrama de flujo del proceso Pago a Organismo Promotor

Fuente: CEC-ITAM, con base en las ROP 2008.

Teóricamente, la autorización de pago al beneficiario por parte del OP procede una vez que se tienen aprobados los convenios entre el OP y la DGCIED y entre el beneficiario y la DGCIED. Sin embargo, la ministración de los fondos no necesariamente se realiza de forma expedita, sobre todo en el caso de OPs estatales. De acuerdo a la investigación realizada, el pago a los beneficiarios puede tardar hasta 3 meses después de que todos los requisitos han sido cumplidos y que los OPs ya cuentan con los recursos en su poder. El proceso para el pago a beneficiarios está descrito en la figura siguiente.



Gráfica 22 Diagrama de flujo del proceso Pago a Beneficiarios

Fuente: CEC-ITAM, con base en las ROP 2008.

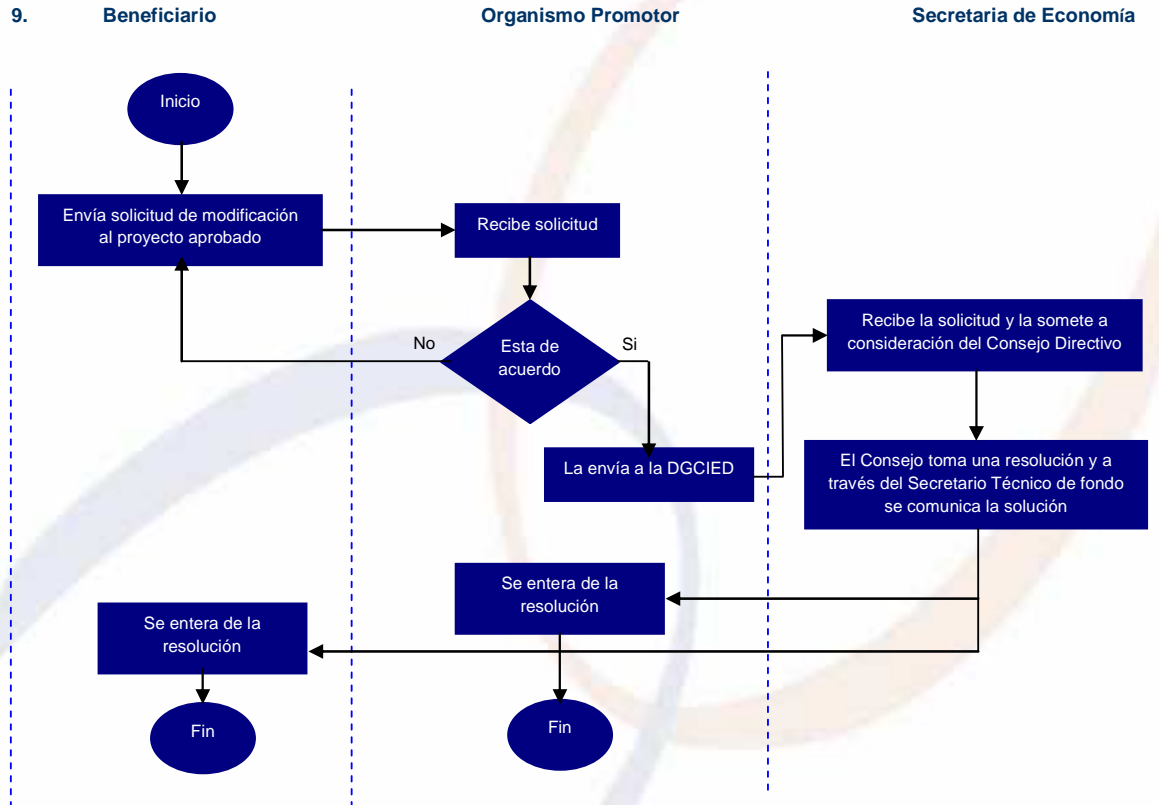
En general, los procesos requeridos para la entrega de apoyos a beneficiarios son los adecuados desde el punto de vista legal y de diseño, sin embargo éstos se ven afectados de forma importante por la burocracia estatal requerida para el manejo de fondos federales y la firma de convenios y compromisos. Una forma de poder disminuir los tiempos para la entrega de apoyos es estableciendo tiempos máximos para cada una de las etapas, forzando así a que las diferentes entidades se comprometan a una operación ágil del programa y que éste tenga el mayor impacto por una pronta ejecución de los proyectos apoyados.

Es importante entender que las necesidades y los tiempos requeridos por la industria son, en general, más cortos que los tiempos de reacción de las entidades gubernamentales. Esto tiene un mayor impacto para pequeñas y medianas empresas ya que éstas no pueden solventar los gastos requeridos por el proyecto si no cuentan con el subsidio de forma oportuna. Únicamente las empresas grandes son capaces de avanzar con sus proyectos aún y cuando los recursos se entreguen retrasados. Por otro lado, el requerimiento del programa de ejercer los fondos durante el año calendario complica de forma significativa la viabilidad de los proyectos si los fondos se entregan tarde o prácticamente al final del año, dejando poco tiempo para poder utilizar los recursos de forma eficiente.

e) Solicitud de modificación a proyectos aprobados

Desde el punto de vista de diseño, este proceso es adecuado y sencillo, siendo la parte medular la documentación del cambio solicitado para el proyecto aprobado. En la práctica, no se detectó un cuello de botella para autorizar dichas modificaciones a los proyectos previamente autorizados.

Todas las modificaciones deben ser revisadas por el OP y posteriormente sometidas a evaluación y autorización del Consejo Directivo del programa. La solicitud de modificación es dictaminada y su resolución comunicada al OP y al beneficiario correspondiente. El proceso para la modificación de proyectos se describe en el siguiente diagrama:

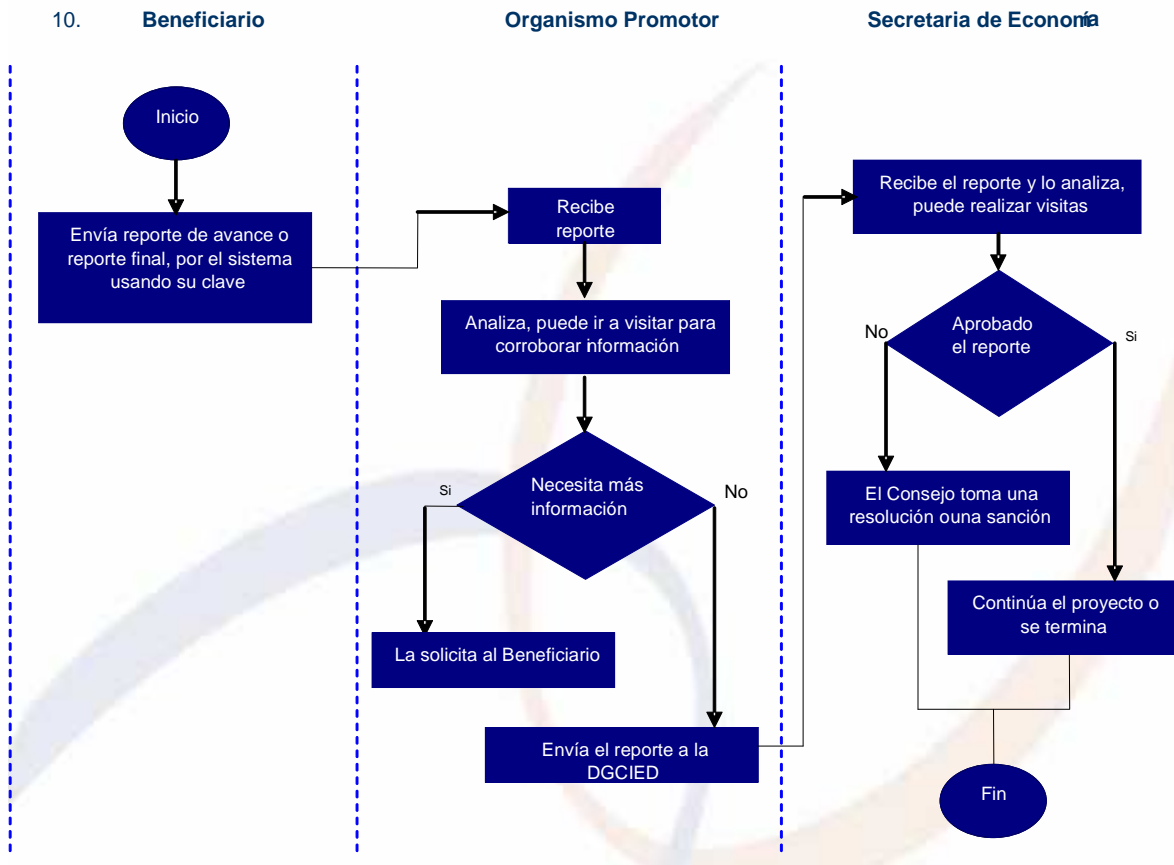


Gráfica 23 Diagrama de flujo del proceso Solicitud de modificación a proyectos aprobados

Fuente: CEC-ITAM, con base en las ROP 2008.

f) Seguimiento de resultados

El seguimiento de resultados incluye los avances periódicos y reportes trimestrales, y el reporte final o de terminación del proyecto. Considerando el proceso descrito en las ROP, éste está plasmado de forma muy general sin incluir todos los procedimientos y formatos requeridos en los reportes. Principalmente se detalla la interacción entre los diferentes involucrados: beneficiario, OP y DGCIED. En este sentido, es necesario desarrollar un manual de procedimientos que incluyan los criterios básicos para el llenado de los reportes de avance y final. Adicionalmente, es necesario especificar las razones y criterios por los cuales un reporte es aprobado o rechazado tanto por los OPs como por la DGCIED. El proceso actual para presentar reportes de avance y el final queda descrito en el siguiente diagrama:



Gráfica 24 Diagrama de flujo del proceso Reportes de avance y final

Fuente: CEC-ITAM, con base en las ROP 2008.

El monitoreo y validación de la ejecución del proyecto por parte del beneficiario queda a cargo del OP, sin involucrar o participar a las delegaciones estatales de la SE. Asimismo, la recopilación de información y preparación de la información son responsabilidad del beneficiario. El detalle de la información solicitada es extenso y requiere un alto grado de precisión con respecto a lo que se propuso en la solicitud del proyecto y lo que se autorizó finalmente. Es decir, el seguimiento del ejercicio de fondos es muy riguroso y completo y exige una justificación y validación exhaustiva de la forma como se erogaron éstos.

Por otro lado, el seguimiento de indicadores de desempeño así como el impacto que va generando el proyecto es menos riguroso. Si bien en la información solicitada se requiere parte de esta información, no se observó retroalimentación formal y documental con respecto al avance de los proyectos. Es decir, independientemente de cómo se van desarrollando los proyectos, con cumplir con los reportes periódicos se satisfacen los requerimientos impuestos en las ROP. Tampoco se da un seguimiento formal al cumplimiento de los compromisos presentados en la carta de intención del OP al momento de firmar su convenio de adhesión. Estos compromisos del OP incluyen monto para apoyo de proyectos por parte del Estado, así como un estimado del número de proyectos a apoyar.

El equipo evaluador considera que es tan importante darle seguimiento al ejercicio de fondos como al desempeño del proyecto, por lo que recomienda que el foco de las

revisiones periódicas no se concentre en lo primero. También consideramos que las delegaciones estatales deberían participar más en el seguimiento y validación de los proyectos apoyados por PROLOGYCA, y no sólo delegar esta función en los OPs. Obviamente, los OPs estatales son también responsables de validar cómo los fondos que ellos aportan son utilizados en los proyectos beneficiados.

Por último, el procedimiento de cierre de proyectos en esencia es igual al de avance pero se lleva a cabo de forma más estricta y todos los gastos deben estar justificados en la propuesta del proyecto y soportados con los comprobantes oficiales. Las revisiones, evaluaciones y auditoría del reporte final se hacen de forma exhaustiva y muy apegada al proyecto autorizado por el programa.

Una complicación para los procesos de seguimiento, tanto de avance como de cierre, es el retraso en la entrega de los fondos. Así también tiene implicaciones importantes en la solicitud de prórrogas y modificaciones que a su vez también afectan el seguimiento de los proyectos.

Coordinación con otros programas federales y actores que intervienen en la operación del programa

Como resultado de la revisión entre PROLOGYCA y otros programas federales, se identificaron coincidencias con respecto a la población potencial objetivo y los tipos de proyectos apoyados. Asimismo, la operación del programa incluye en algunos casos a los mismos actores que operan éste en los estados, principalmente en OPs estatales.

De acuerdo al Reporte de Diseño PAE 2008, las duplicidades, complementariedades y/o sinergias que se detectaron con otros programas federales son debido a la amplitud como está definida la población objetivo de PROLOGYCA y su intersección con la población objetivo de los programas comparados. Los programas con los cuales se detectaron estas coincidencias son: Fondo PyME (SE), PROSOFT (SE), ASERCA (SAGARPA), y los programas de apoyo de la SHCP con respecto a apoyos y estímulos fiscales.

Adicional al Reporte de Diseño PAE 2008, se identificó otro programa federal, FONREGION de la SHCP, que apoya a los 10 estados con menor grado de desarrollo en el índice de desarrollo humano y el cual otorga subsidios para desarrollo de proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento. El tipo de apoyos que ofrece PROLOGYCA pueden coincidir con proyectos regionales de estos estados que sean sujetos a su vez a ser subsidiados.

Las posibles duplicidades deben analizarse a detalle para evitar que un mismo proyecto sea beneficiado por dos programas diferentes, excepto por los apoyos y estímulos fiscales de la SHCP que pueda ofrecer al proyecto o beneficiario. Sin embargo, las complementariedades y/o sinergias pueden existir para un mismo beneficiario que presente proyectos diferentes, complementarios, que sean apoyados por programas diferentes. PROLOGYCA no restringe que un mismo beneficiario reciba apoyos de diferentes entidades o programas federales y/o estatales.

Es obligación de los beneficiarios reportar apoyos adicionales, indicando los proyectos que son sujetos de dichos apoyos, y el origen de los fondos recibidos. Con esta información debería cerciorarse que no existen duplicidades para los proyectos

propuestos e identificar las posibles sinergias o complementariedades con otros fondos de apoyo a los proyectos beneficiados por PROLOGYCA. Esta validación se recomienda al momento de recibir la solicitud del proyecto una vez aprobada por el OP y antes de someterse a evaluación y emisión del dictamen por parte del Consejo Directivo del programa, a través de un cruce de padrones de beneficiarios dentro del mismo programa (para prevenir apoyos duplicados a través de diferentes OPs) y con otros fondos dentro y fuera de la SE.

Durante el ejercicio fiscal 2008, PROLOGYCA fue operado por la misma DGCIED de la SSIC, y los consejos directivos de PROLOGYCA y PROSOFT incluían a un operador del otro programa, lo que permitía detectar y coordinar posibles duplicidades, sinergias o complementariedades. El cambio de PROLOGYCA y PROSOFT de la DGCIED a la DGDEON facilita a su vez la validación con el padrón de beneficiarios del Fondo PyME al pertenecer los tres programas a la misma Dirección General.

Es importante desarrollar listas de beneficiarios y proyectos apoyados por fondos federales, no sólo de la SE, para poder asegurar que no se están destinando fondos públicos de forma ineficiente, entre diferentes secretarías y dependencias del gobierno. De esta forma, se podrían identificar de forma inmediata y automática, las posibles duplicidades y complementariedades entre los diversos programas de apoyo a la industria.

Conclusiones

La evaluación general de diseño de PROLOGYCA consideró los apartados de diagnóstico del problema focal, los elementos de planeación estratégica, el reporte de diseño PAE 2008 y la MML; desde el punto de vista conceptual, y basado en las observaciones, se analizó el diseño operativo para obtener una percepción total de su concepción y operación durante 2008.

PROLOGYCA es un programa muy importante que ataca un problema fundamental de la economía nacional, los bajos niveles de servicio en materia logística y de abasto; que son un pilar de la competitividad de las empresas, porque forman parte de las cadenas productivas de prácticamente todas las actividades económicas del país. La problemática nacional en torno a los bajos niveles de servicios logísticos parte de una profunda inequidad injusta que si bien PROLOGYCA no puede atender en su totalidad, si puede ayudar a mitigar, al mismo tiempo que puede apoyar de forma indirecta a otros programas enfocados a atacar directamente la problemática de la inequidad injusta en el país. Hoy por hoy no existe ningún otro instrumento especializado en contribuir a mejorar la situación actual de los procesos logísticos en el país, que tenga un enfoque similar al que tiene PROLOGYCA. Su operación durante 2008 (primer año) fue adecuada y correcta ya que incorporó a más de la mitad de las entidades federativas (18 en total) como OPs, así como a las principales cámaras de la industria logística en México. Atrajo a empresas con necesidades claras de logística y abasto, y recibió más proyectos de los estimados para el primer año de operación, cuyo pronóstico inicial contemplaba 25 proyectos y se apoyaron un total de 69. Algunos de estos proyectos son realmente interesantes y atacan problemas de fondo – en línea con la problemática planteada. El programa ejerció todo su presupuesto en tiempo y forma, y con él logró que se desarrollaran proyectos importantes; sin embargo, si el alcance del programa es cubrir todos los aspectos de las agendas de competitividad, tanto de logística como de abasto, PROLOGYCA es insuficiente para lograr el impacto total esperado. Prueba de esto es la proporción del monto destinado a éste comparado con lo que se gasta únicamente en el consumo privado de transporte (120 millones de pesos, equivalente a menos de 10 millones de dólares americanos, contra 80.5 mil millones de dólares americanos⁵ en 2004).

En contraste, el monto asignado a PROLOGYCA puede ser suficiente para un objetivo más acotado y específico que el que actualmente presenta. Es decir, el monto asignado al programa debe estar acorde al problema específico que se desea resolver con él, independientemente de los temas de abasto y logística que se requieran resolver en el país y que están incluidos en la ACL y la ACCA.

El apoyo brindado por el equipo operador fue muy eficiente y comprometido con el programa. Tanto beneficiarios y OPs manifestaron su aprobación y reconocimiento a los operadores de PROLOGYCA. Si bien realizaron una fuerte campaña para difundir al programa, no todas las entidades federativas se adhirieron al mismo, porque no contaban con los recursos propios para co-invertir en la realización de proyectos, o porque sus prioridades internas no les permitían hacerlo.

A pesar de los buenos resultados obtenidos, existió alguna problemática en el programa, debido a que éste entró en operación a la par de la elaboración de su diseño, y aunque se

⁵ Según base de datos de estadísticas de transporte de América del Norte, <http://nats.sct.gob.mx>.

contaba con la experiencia de operar programas similares (PROSOFT) dentro de la misma SSIC, es muy notoria la falta de definición, precisión y consistencia en todos los aspectos evaluados.

Se detectaron áreas de oportunidad importantes tanto en el diseño, como en los elementos de planeación estratégica, las características y la operación del programa, las cuales se pueden clasificar en dos rubros principales: diseño y procesos.

Áreas de oportunidad referentes a los elementos de diseño

En el tema de diseño, el problema focal, sus causas y efectos, no estaban claramente identificados, acotados ni documentados. Tampoco lo estaba la lógica de causa-efecto necesaria para definir el alcance del programa. Los documentos oficiales y los operadores del programa no son consistentes en la definición de los elementos de diseño del programa (objetivos, estrategias y acciones que el programa debe seguir). La población objetivo y afectada tienen que estar mejor medidas y caracterizadas, y debe haber mecanismos que permitan cuantificarlas mucho mejor. Todo esto resulta en una falta de foco y por tanto una ineficiente utilización de recursos para resolver un problema fundamental de la competitividad nacional.

Como parte de la evaluación, se definieron con precisión y claridad las causas fundamentales del problema focal, así como sus efectos e implicaciones, considerando todos los elementos identificados en documentos oficiales y entrevistas, así como los marcos teóricos utilizados más frecuentemente en la literatura nacional e internacional. Esto fue presentado, analizado y validado en un taller con los operadores actuales y anteriores del programa.

En el tema de la planeación estratégica no se encontró ningún elemento para suponer que ésta se realizó para la concepción del programa y lo único relacionado que está documentado es lo encontrado en las agendas de competitividad de logística y abasto. Sin embargo, estas agendas engloban la problemática de política pública que supera por mucho cualquier expectativa que el programa pudiera tener para resolverla. Los elementos de la planeación estratégica no están enfocados en atacar de fondo el problema focal. Esto ocasiona que todos los involucrados en el programa asuman sus propias estrategias definidas de acuerdo a su propio criterio y tiempos. No hay un consenso entre todos los operadores, incluyendo los OPs y SE, para poder sumar esfuerzos en el logro de los objetivos de competitividad nacional a alcanzar con PROLOGYCA. Todo esto resulta, al igual que en el caso de la mala definición original del problema focal, en una deficiente utilización de recursos por un mal enfoque de los mismos.

En el tema del Marco Lógico y la MIR, no se siguió la metodología de Marco Lógico de forma rigurosa y la matriz de indicadores de resultados se integró a partir de modificaciones a la matriz de otro programa similar (PROSOFT). La MML de PROLOGYCA no estaba alineada con precisión a un problema focal ni a una estrategia definida para atacarlo. Es por eso que las lógicas vertical y horizontal de la MIR son incoherentes y desenfocadas. Por ejemplo, presentaba un Fin menos general que el problema focal, la población objetivo incluye prácticamente a cualquier empresa o entidad que tenga necesidades logísticas, y los indicadores no miden aspectos relevantes referentes a la solución efectiva del problema focal o al impacto que éste pueda tener en

el Fin. Por esta razón, en la evaluación se desarrolló el ejercicio de integración de la MIR, de forma rigurosa y apegada a la metodología del marco lógico, integrando los árboles de causa-efecto, el resumen narrativo y las lógicas vertical y horizontal, para definir así las actividades, componentes, propósito y fin del programa. Asimismo se definieron nuevos indicadores para medir de forma eficaz los resultados obtenidos por el programa. Esto fue presentado, analizado y validado con los operadores anteriores y actuales del programa.

Es necesario que los operadores actuales del programa encuentren el tiempo y los recursos necesarios para validar, y en su caso ajustar, la lógica de causa efecto, y la definición del problema focal. Por otro lado, es imperativo que se acoten los alcances del programa, delineando y priorizando a la población objetivo y potencial, así como al tipo de proyectos y empresas susceptibles de recibir apoyos. Para esto, se recomienda realizar, o en su caso contratar, un estudio específico para tal efecto.

Áreas de oportunidad referentes a los elementos de procesos

Con respecto al diseño operativo, éste es una copia de los procesos de PROSOFT, que en general son correctos y funcionan adecuadamente. Los macroprocesos son adecuados e incluyen los pasos necesarios para recibir, evaluar, asignar y monitorear los proyectos beneficiados. Sin embargo, hace falta más precisión y detalle en la definición de los subprocesos y los procedimientos. En particular, no existe un criterio que permita seleccionar los proyectos que son beneficiados con base en una ponderación que considere el beneficio último en el impacto que el programa tiene en el problema focal. Actualmente se seleccionan con base en los recursos disponibles y el tiempo en que fueron aceptados por el Consejo Directivo. Tampoco hay un estándar para la interacción con los OPs, dando como resultado una operación irregular y muy dependiente de qué entidad está involucrada. Esto impacta directamente en los criterios que se tienen en los OPs para la selección de proyectos y beneficiarios y en los tiempos para entrega de los recursos al beneficiario final. Por otro lado, no existen mecanismos que garanticen que los recursos serán recibidos con tiempos razonables para ejercerlos, de acuerdo a las necesidades de cada proyecto aceptado, y tampoco toma en cuenta la temporalidad para cada proyecto. Actualmente no hay certidumbre de que se está apoyando a quien se necesita y de que el programa esté subsidiando la operación logística de empresas grandes. Existe apatía de los beneficiarios por participar, ya sea porque son pocos fondos para las necesidades de las empresas grandes o por la complicación de la administración y los compromisos que implican tanto económicos como en tiempo para una empresa chica. Es importante que la asignación de recursos no sea tan dependiente de los OPs, y que las delegaciones estatales de la SE tengan un rol más activo y trascendental en la selección y el seguimiento de proyectos.

Otras áreas de oportunidad son la incorporación de los OPs y el apoyo de proyectos multianuales. Los OPs no son evaluados por su desempeño y su adhesión es anual, la cual debería poder sólo ratificarse sin ir por todo el proceso de adhesión cada año. El desarrollo de proyectos no necesariamente está ligado con un año fiscal y se complica la aprobación de proyectos que pueden abarcar más de un año o ejercicio fiscal; y sin embargo, los proyectos de mayor envergadura muy probablemente son proyectos que requieren más de un año para su desarrollo.

Los mecanismos de seguimiento son sumamente vagos y no miden el impacto del proyecto en el impacto de la solución del problema focal del programa. El mayor énfasis

en el seguimiento es el cumplimiento documental y el cumplimiento de los aspectos administrativos y legales del mismo, y no así en la obtención de beneficios que aportan los proyectos al mejoramiento de la logística del país.

Principales recomendaciones de la evaluación

Fueron muchas las entidades federativas y empresas beneficiarias que enfatizaron que no existe otro programa en México que ataque este tipo de necesidades logísticas y de abasto, fundamentales para su actividad económica, y que sin PROLOGYCA no se atacarían. Es por eso que este programa no sólo se debe mantener sino fortalecer y potenciar para lo cual se deben seguir las siguientes recomendaciones:

1. Asegurar que no pierda su identidad al ser absorbido por la SPyME
2. Asignar al programa más recursos económicos
3. Asegurar que todos los recursos del programa se enfoquen a la solución específica del problema focal a través de las acciones en la MIR

De estas recomendaciones generales se derivan las siguientes acciones prioritarias específicas que deben ser desarrolladas a la brevedad para incluirlas en PROLOGYCA 2010:

1. Incorporar la definición precisa del problema focal y la MML a todos los documentos oficiales del programa y asegurar que todos los operadores y actores clave del programa los conozcan con precisión y detalle.
2. Desarrollar un taller de planeación estratégica para definir y acotar todos los elementos de la estrategia a seguir del programa a fin de garantizar que todas las acciones de los involucrados en el programa estén alineadas y sean coherentes entre sí.
3. Definir el alcance que busca cubrir el programa así como los fondos necesarios para lograr los objetivos, o en su caso: i) ajustar el alcance de acuerdo a los fondos actuales del programa, o ii) conseguir recursos económicos consistentes con el alcance total del programa.
4. Una vez definidas las estrategias y alcances del programa, se tienen que acotar las poblaciones potencial y objetivo para que éstas no incluyan a cualquier persona física con actividad empresarial o persona moral que tenga relación con la logística, tal y como están definidas en las ROP 2008. Para acotar dichas poblaciones se debe tomar en cuenta el tamaño de la empresa, el sector productivo, la función logística que desempeñe (control, planeación u organización), la actividad de manejo de materiales y/o de distribución específica que realiza (pronóstico de la demanda, compras, planeación de requerimientos, inventario de fabricación, almacenamiento, empaque y embalaje, inventario de bienes terminados, planeación de distribución, procesamiento de pedidos, transporte y servicio al cliente) y la actividad de soporte a procesos logísticos (recursos humanos y desarrollo tecnológico).
5. Diseñar los criterios de selección de procesos con base en las necesidades de la empresa, de la entidad y del impacto que tienen en los indicadores del programa para resolver el problema focal, definiendo valores mínimos y factores de ponderación para generar un índice que ayude a la jerarquización y aceptación de los proyectos.

6. El Consejo Directivo debe incorporar a expertos de la materia, y no sólo a personas relacionadas al programa y dentro de la SE.
7. Diseñar un mecanismo de clasificación de estados de acuerdo a sus necesidades y recursos: fórmula diferenciada para calcular los porcentajes de apoyo que incluya necesidades y capacidad de apoyo de las entidades federativas.
8. Diseñar candados para acotar los tiempos de entrega de recursos a los beneficiarios garantizando suficiente tiempo para el ejercicio de los fondos.
9. Modificar los formatos de solicitud y los reportes de avance y final para incluir todas las variables necesarias para el cálculo de los indicadores de la MIR y para el cálculo del índice para la jerarquización de proyectos.
10. Organizar talleres con OPs y con empresas beneficiarias en los que se explique todo el programa. Hacer esfuerzos de difusión en la población en general, no sólo del programa sino también de lo que es logística, con apoyo de las delegaciones estatales.
11. Coordinar esfuerzos con otros programas y entidades federativas, con intereses comunes, para lograr hacer sinergias, y para construir una base central de beneficiarios que permita identificar redundancias.

En conclusión, el programa es sumamente valioso y necesario para el país. Esto queda demostrado con la gran aceptación tanto de OPs como de beneficiarios y con los resultados positivos obtenidos, a pesar de la premura con que se diseñó, arrancó y operó el programa, así como de la escasez de recursos asignados, comparado con las grandes necesidades que el desarrollo económico y la competitividad del país demandan en dicha materia.

El cambio de estafeta en la operación del programa de la SSIC a la SPyME, la experiencia de un año de operación, y el hecho de que no se hayan modificado las ROP 2008, generan condiciones idóneas para hacer la redefinición que este programa tan innovador y necesario para el país, requiere para maximizar el impacto que podría llegar a tener.

Bibliografía y fuentes de información básica

- Ángel, H.S. 1999. *Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (Metaevaluación-Mesoevaluación)*. Chile: ILPES-CEPAL, Serie Manuales No. 3, 1999.
- Ballou Ronald H. 2004. *Logística, Administración de la Cadena de Suministro*. México: Pearson-Prentice Hall, 5ª Edición.
- Base de datos de estadísticas de transporte de América del Norte, <http://nats.sct.gob.mx>.
- Bonnefoy, J.C. y Armijo, M. 2005. *Indicadores de desempeño en el sector público*. Chile: ILPES-CEPAL, Serie Manuales No. 45.
- Bowersox D. J., Closs D. J. y Cooper M. B. 2002. *Supply Chain Logistics Management*. USA: McGraw Hill.
- Coyle J.J., Bardi E. J., Langley C. J. 2003. *The Management of Business Logistics, a Supply Management Perspective*. Canada: Thomson South-Western, 7th Edition.
- El uso de indicadores socioeconómicos en la formulación y evaluación de proyectos sociales. Aplicación metodológica*. Chile: ILPES-CEPAL, Serie Manuales No. 15, 2001.
- Evaluaciones influyentes: evaluaciones que mejoraron el desempeño y los efectos de los programas de desarrollo. Washington: Banco Mundial, 2004.
- Handbook on Monitoring and Evaluating for Results*. New York: United Nations Development Programme, 2002.
- Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina*. Chile: ILPES-CEPAL, Boletín No. 13, 2003.
- Metodología del marco lógico*. Chile: ILPES-CEPAL, Boletín No. 15, 2004.
- Ortegon, E., Pacheco, J.F. y Prieto, A. 2005. *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Chile: ILPES-CEPAL, Serie Manuales No. 42.
- Ortegon, E., Pacheco, J.H. y Roura, H. 2005. *Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública*. Chile: ILPES-CEPAL, Serie Manuales No. 39.
- Sandoval, J.M. y Richard, M.P. 2003. *Los indicadores en la evaluación del impacto de programas*. México: Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- Sistema integrado de formulación, evaluación y monitoreo de programas y proyectos sociales*. CHILE: CEPAL-ECLAC, 2002.

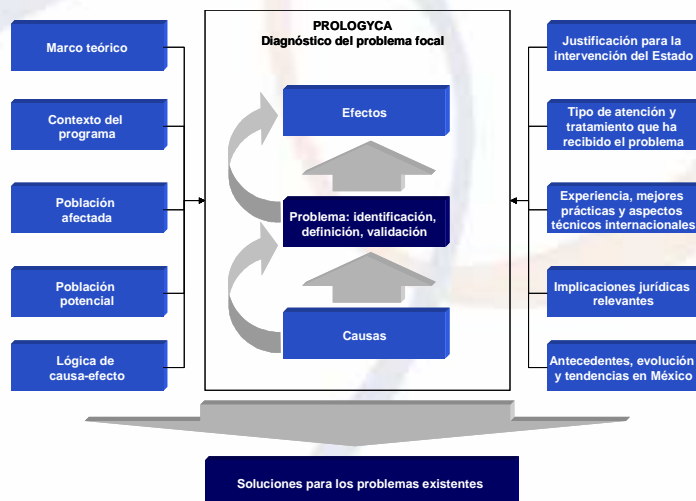
Valadez, J. y Bamberger, M. 1994. *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries: A Handbook for Policymakers, Managers and Researchers*. Washington: EDI-World Bank.

Wiesner, E. 2000. *Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos*. Chile: ILPES-CEPAL, Serie Gestión Pública No. 4.



ANEXO I. METODOLOGÍA DE DIAGNÓSTICO DEL PROBLEMA FOCAL

La metodología que se siguió en el diagnóstico del problema focal toma en cuenta los rubros que fueron solicitados por la Unidad Contratante, así como las recomendaciones de Ortegón, Pacheco y Roura (2005); Ortegón, Pacheco y Prieto (2005); y Aldunante (2004). En la gráfica 25 se integran los aspectos que fueron abordados en la fase del diagnóstico del problema focal, teniendo como punto central la identificación del problema, y el análisis de sus causas y efectos, para posteriormente desarrollar aspectos adicionales asociados, tales como el marco teórico relevante, el contexto del programa, la cuantificación y caracterización de la población afectada y de la población potencial, el análisis de los antecedentes, evolución y tendencias en México, la justificación para la intervención del Estado, el tipo de atención y tratamiento que ha recibido el problema. Finalmente, se determinaron las soluciones más adecuadas para los problemas identificados, mismas que han sido plasmadas como recomendaciones globales.



Gráfica 25 Aspectos del diagnóstico del problema focal de PROLOGYCA

Fuente: CEC-ITAM, 2008.

La metodología que se utilizó para elaborar el diagnóstico del problema focal consistió en:

- Entrevistas a profundidad de actores clave
- Entrevistas con actores clave del programa
- Taller de trabajo con actores clave del programa
- Investigación bibliográfica y documental de fuentes electrónicas nacionales e internacionales
- Análisis de documentos, bases de datos y evidencias existentes de PROLOGYCA, considerando documentos de carácter público disponibles en Internet, y documentos proporcionados por los actores mismos del programa
- Análisis de documentos, bases de datos y otras fuentes nacionales relevantes para el diagnóstico del problema focal.

Específicamente, para cada rubro señalado en los términos de referencia se utilizó la siguiente metodología:

Aspectos del Diagnóstico del Problema Focal de PROLOGYCA	Metodología usada
1. Identificación y definición o en su caso, validación del problema focal (entendimiento formal y visiones alternativas).	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas a profundidad de actores clave • Entrevistas con actores clave del programa • Taller de trabajo con actores clave del programa • Investigación bibliográfica y documental de fuentes electrónicas nacionales e internacionales • Análisis de documentos, bases de datos y evidencias existentes del programa • Análisis de documentos, bases de datos y otras fuentes nacionales relevantes para el diagnóstico del problema focal
2. Marco teórico relevante para entenderlo (estado del arte a nivel nacional e internacional).	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación bibliográfica y documental de fuentes electrónicas nacionales e internacionales.
3. Lógica de causa-efecto y mecanismos de transmisión que sostiene la intervención del programa.	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas a profundidad de actores clave • Entrevistas con actores clave del programa • Taller de trabajo con actores clave del programa • Análisis de documentos, bases de datos y evidencias existentes del programa
4. Contexto del programa, relación y articulación con otros problemas o aspectos relevantes de la estructura económica o la vida social.	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas a profundidad de actores clave • Entrevistas con actores clave del programa • Análisis de documentos, bases de datos y evidencias existentes del programa • Análisis de documentos, bases de datos y otras fuentes nacionales relevantes para el diagnóstico del problema focal
5. Cuantificación y caracterización de la población afectada (prevalencia y severidad, variantes, etc.).	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas con actores clave del programa • Análisis de documentos, bases de datos y evidencias existentes del programa
6. Identificación y cuantificación de la población potencial y objetivo del programa.	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas con actores clave del programa • Análisis de documentos, bases de datos y evidencias existentes del programa
7. Antecedentes, evolución reciente y tendencias en México, incluyendo las estrategias seguidas por el propio programa.	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de documentos, bases de datos y evidencias existentes del programa • Análisis de documentos, bases de datos y otras fuentes nacionales relevantes para el diagnóstico del problema focal
8. Justificación para la intervención del Estado (falla de mercado, inequidad injusta, industrias o actividades de alto potencial, imperativos políticos, etc.).	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas a profundidad de actores clave • Entrevistas con actores clave del programa • Análisis de documentos, bases de datos y evidencias existentes del programa • Análisis de documentos, bases de datos y otras fuentes nacionales relevantes para el diagnóstico

Aspectos del Diagnóstico del Problema Focal de PROLOGYCA	Metodología usada
9. Tipo de atención y tratamiento que ha recibido el problema por parte del gobierno, los mercados y la sociedad, así como los avances logrados y los problemas de concepción e implementación de los enfoques y políticas anteriores.	<p>del problema focal</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas a profundidad de actores clave • Entrevistas con actores clave del programa • Análisis de documentos, bases de datos y evidencias existentes del programa • Análisis de documentos, bases de datos y otras fuentes nacionales relevantes para el diagnóstico del problema focal
10. Experiencia, mejores prácticas y aspectos técnicos internacionales en relación a medición, enfoques alternativos.	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación bibliográfica y documental de fuentes electrónicas nacionales e internacionales
11. Implicaciones jurídicas relevantes (marco legal aplicable, comparaciones internacionales, aspectos conflictivos, etc.).	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación bibliográfica y documental de fuentes electrónicas nacionales e internacionales

Tabla 6 Metodología para el diagnóstico del problema focal de PROLOGYCA

Fuente: CEC-ITAM, 2008.

ANEXO II. MATRIZ DE INDICADORES DE RESULTADOS 2009

Objetivos		Indicadores				Medios de Verificación	Supuestos	Comentarios CEC-ITAM	
Nivel	Resumen Narrativo	Enunciado	Método de Cálculo	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición				
FIN	Contribuir al desarrollo económico nacional a través de una mejor oferta de servicios logísticos y de abasto	Incremento porcentual del Producto Interno Bruto (PIB)	$((\text{PIB del año } t / \text{PIB del año } t-1) - 1) \times 100$	Porcentaje	Quinquenal	INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México	Estabilidad en la condiciones macroeconómicas de México		
PROPOSITO	Los servicios logísticos y de abasto en México son mejorados	Tasa de crecimiento del volumen de ventas de empresas prestadoras de servicios logísticos apoyadas	$((\text{Ventas totales en el año } t / \text{ventas totales en el año } t-1) - 1) \times 100$	Porcentaje	Anual	Informe de conclusión elaborado por beneficiarios	Las empresas hacen uso de los servicios logísticos para disminuir sus costos y elevar sus niveles de servicio / Existe una alineación de esfuerzos entre las instancias del sector público y privado involucradas en los distintos ámbitos de la logística (infraestructura de comunicaciones y transportes, mejora regulatoria, proveedores de servicios logísticos, seguridad, etc.)	<p>Se sugiere considerar si en realidad es posible obtener la información necesaria para estos indicadores de los "Informes de conclusión elaborados por los beneficiarios", ya que se percibe cierta complejidad para su cálculo. La sugerencia sería que para estos tres indicadores el medio de verificación fuera la "Encuesta", pues considerando que se incurrirá en dicho costo se puede aprovechar para obtener todos los datos que se requieran.</p> <p>Se modificó este indicador para reflejar el promedio de la variación de los costos logísticos.</p>	
		Tasa media de variación del costo logístico como porcentaje del precio de venta de las empresas usuarias de servicios logísticos apoyadas	$\sum (((\text{Costo logístico de la empresa } x \text{ en el año } t / \text{Precio de venta de la empresa } x \text{ en el año } t) / (\text{Costo logístico de la empresa } x \text{ en el año } t-1 / \text{Precio de venta de la empresa } x \text{ en el año } t-1)) - 1) \times 100) / \# \text{ de empresas de servicios logísticos apoyadas}$	Porcentaje	Anual	Informe de conclusión elaborado por beneficiarios			
		Porcentaje de empresas usuarias de servicios logísticos (de proyectos apoyados) que perciben una mejora en los servicios	$(\text{Empresas usuarias de los servicios logísticos de proyectos apoyados en el año } t-3 \text{ que percibieron una mejora en los servicios logísticos en el año } t / \text{Empresas usuarias en el año } t \text{ de los servicios logísticos de proyectos apoyados en el año } t-3)$	Porcentaje	Trianual	Encuesta de evaluación promovida por SE, o una muestra representativa de empresas usuarias de servicios logísticos de proyectos apoyados			
COMPONENTE 1	Recursos humanos vinculados a las actividades logísticas y/o de abasto capacitadas	Índice de capacitación por unidad de recurso asignado	$\sum ((\text{Nivel de capacitación}) * (\text{Nivel de persona capacitada}) * (\text{Monto de recurso ejercido en capacitación}))$	Índice	Anual	Informe de conclusión elaborado por beneficiarios	Los beneficiarios aplican las capacidades y habilidades adquiridas		
COMPONENTE 2	Empresas modernizan e innovan sus sistemas logísticos y/o de abasto.	Porcentaje de proyectos de modernización e innovación concluidos satisfactoriamente	$((\# \text{ de proyectos de modernización e innovación concluidos satisfactoriamente en el año } t / \# \text{ de proyectos de modernización e innovación concluidos en el año } t) * 100$	Porcentaje	Anual	Informe de conclusión elaborado por beneficiarios	Las empresas implementan las mejoras logísticas en las cuales fueron apoyadas		
COMPONENTE 3	Empresas certifican sus procesos logísticos	Porcentaje de empresas certificadas	$(\# \text{ de empresas certificadas} / \# \text{ de empresas que solicitan apoyo para certificarse}) * 100$	Porcentaje	Anual	Solicitudes de apoyo e informes de conclusión elaborados por usuarios	Las empresas certificadas aplican adecuadamente las buenas prácticas adquiridas		
		Tasa de crecimiento de empresas que solicitan apoyo de PROLOGYCA para certificarse	$((\# \text{ de empresas que solicitan en el año } t \text{ apoyo de PROLOGYCA para certificarse} / \# \text{ de empresas que solicitan en el año } t-1 \text{ apoyo de PROLOGYCA para certificarse}) - 1) * 100$	Porcentaje	Anual	Solicitudes de apoyo del año en curso, y del año anterior			
COMPONENTE 4	Proyectos logísticos y de abasto construidos y/o equipados	Proyectos de construcción apoyados	$\sum \# \text{ de proyectos de construcción apoyados}$	Proyectos	Anual	Solicitudes de apoyo aprobadas	Los beneficiarios hacen uso eficiente de los proyectos logísticos y de abasto construidos y/o equipados	<p>Se considera que incluir ambos indicadores sobre "proyectos de construcción" no agregaría información relevante. Se sugiere conservar solo uno de ellos.</p>	
		Porcentaje de proyectos de construcción concluidos satisfactoriamente	$(\# \text{ de proyectos de construcción concluidos satisfactoriamente en el año } t / \# \text{ de proyectos de construcción concluidos en el año } t) * 100$	Porcentaje	Anual	Informe de conclusión elaborado por beneficiarios			
		Porcentaje de proyectos de equipamiento concluidos satisfactoriamente	$(\# \text{ de proyectos de equipamiento concluidos satisfactoriamente en el año } t / \# \text{ de proyectos de equipamiento concluidos en el año } t) * 100$	Porcentaje	Anual	Informe de conclusión elaborado por beneficiarios			

COMPONENTE 5	Se promueve el uso de los servicios logísticos	Índice de promoción de uso de servicios logísticos	$\sum (\text{Tipo de evento}) * (\text{Nivel de cobertura}) * (\# \text{ de eventos realizados}) * (\# \text{ de personas contactadas}) * (\text{nivel de personas contactadas}) / (\text{Monto de recurso ejercido en promoción del uso de los servicios logísticos})$	Índice	Anual	Informe de conclusión elaborado por beneficiarios	Las empresas que reciben la promoción entienden con claridad las ventajas que obtendrían por el uso de servicios logísticos	Se editó un poco la redacción del resumen narrativo de este objetivo para que se oyera mejor
COMPONENTE 6	Áreas de oportunidad de mejora logística y de abasto identificadas a través de estudios	Porcentaje de estudios realizados que identificaron áreas de oportunidad de mejora logística y/o abasto	(# de estudios realizados que identificaron áreas de oportunidad en el año t / # de estudios realizados en el año t) * 100	Porcentaje	Anual	Informe de conclusión elaborado por beneficiarios	Se desarrollan las áreas de oportunidad de mejora logística y de abasto identificadas por los estudios	
		Potenciación de los recursos orientados a la identificación de áreas de oportunidad	$(\sum \text{ del valor de las áreas de oportunidad identificadas en los estudios realizados en el año t}) / (\text{Monto de recursos ejercidos en el año t para la realización de estudios})$	Pesos	Anual	Informe de conclusión elaborado por beneficiarios		
ACTIVIDAD 1	Actualizar las reglas y criterios de operación de acuerdo a las necesidades del Programa	Reglas de operación actualizadas	Reglas de operación actualizadas	Documento	Anual	Diario Oficial de la Federación	N / A	En este caso se considera que no aplica un supuesto, pues en realidad no existen factores externos que limiten la actualización de las reglas de operación, ¿no es así?
		Criterios de operación actualizados	Criterios de operación actualizados	Documento	Anual	Diario Oficial de la Federación		
ACTIVIDAD 2	Autorizar el registro y coordinar a los Organismos Promotores (OP)	Avance en el número de OPs autorizados	(# de OPs autorizados / # de OPs que presentaron solicitud) * 100	Porcentaje	Anual	Informes del Consejo Directivo	Existen entidades (públicas o privadas) interesadas en acreditarse como OP	Durante el Taller no se especificaron los medios de verificación de las actividades ni las frecuencias de medición, por lo que es necesario validarlos
		Porcentaje de OPs con requerimientos anuales completos	(# de OPs con requerimientos anuales completos / # de OPs que solicitaron registro) * 100	Porcentaje	Anual	Informes del Consejo Directivo		
		Número de iteraciones promedio por proyecto aceptado por cada OP	$(\sum \# \text{ de revisiones del proyecto } x) / (\# \text{ de proyectos revisados})$	Número de iteraciones	Anual	Informes del Consejo Directivo		
		Porcentaje de presupuesto ejercido por cada OP	$(\text{Monto de presupuesto programado por OP que fue ejercido} / \text{Monto de presupuesto programado por OP}) * 100$	Porcentaje	Trimestral	Informes del Consejo Directivo		
		Tiempo promedio para ejercer el presupuesto programado por cada OP	$(\sum \text{ de los días hábiles transcurridos entre la fecha en que la SE asigna recursos a la OP y que ésta lo transfiera al beneficiario}) / (\# \text{ de transferencias de recursos SE-OP-Beneficiario})$	Días hábiles por transferencia	Trimestral	Informes del Consejo Directivo		
ACTIVIDAD 3	Recibir, evaluar y dictaminar solicitudes presentadas	Porcentaje de solicitudes aprobadas	(# de solicitudes aprobadas / # de solicitudes recibidas) * 100	Porcentaje	Trimestral	Informes del Consejo Directivo	Los OPs presentan solicitudes de apoyo de acuerdo a las Reglas de Operación	Durante el Taller no se especificaron los medios de verificación de las actividades ni las frecuencias de medición, por lo que es necesario validarlos
		Tiempo promedio para resolución después de la recepción de solicitud completa	$(\sum \text{ de los días hábiles transcurridos entre la fecha de recepción de solicitud completa y la resolución de la misma}) / (\# \text{ de resoluciones})$	Días hábiles por resolución	Trimestral	Informes del Consejo Directivo		

ACTIVIDAD 4	Suscribir los convenios necesarios con organismos promotores y beneficiarios	Avance en el número de convenios suscritos	$(\# \text{ de convenios suscritos } / \# \text{ de solicitudes aprobadas }) * 100$	Porcentaje	Trimestral	Informes del Consejo Directivo	Los OPs y beneficiarios están de acuerdo con el contenido de los documentos	Durante el Taller no se especificaron los medios de verificación de las actividades ni las frecuencias de medición, por lo que es necesario validarlos
		Tiempo promedio para la suscripción de un convenio	$(\sum \text{ de los días hábiles transcurridos entre la aprobación de una solicitud y la suscripción de su respectivo convenio }) / (\# \text{ de convenios })$	Días hábiles por convenio	Trimestral	Informes del Consejo Directivo		
ACTIVIDAD 5	Otorgar los subsidios a los organismos promotores	Avance en el ejercicio del presupuesto	$(\text{Monto de recurso ejercido } / \text{Monto del recurso programado }) * 100$	Porcentaje	Trimestral	Informes del Consejo Directivo	Suficiencia de presupuesto	Durante el Taller no se especificaron los medios de verificación de las actividades ni las frecuencias de medición, por lo que es necesario validarlos
ACTIVIDAD 6	Dar seguimiento al cumplimiento de los proyectos apoyados	Porcentaje de reportes evaluados satisfactoriamente	$(\# \text{ de reportes evaluados satisfactoriamente } / \# \text{ de reportes entregados por los OPs }) * 100$	Porcentaje	Trimestral	Informes del Consejo Directivo	Los OPs envían en tiempo y forma los reportes de los proyectos apoyados	Durante el Taller no se especificaron los medios de verificación de las actividades ni las frecuencias de medición, por lo que es necesario validarlos
ACTIVIDAD 7	Consolidar y difundir el conocimiento generado por el programa	Biblioteca digital	Existencia de la biblioteca digital	Biblioteca digital	Anual	Página de Internet del Programa	OPs y beneficiarios interesados en conocer el Programa	Durante el Taller no se especificaron los medios de verificación de las actividades ni las frecuencias de medición, por lo que es necesario validarlos
		Consultas a los documentos publicados	$\sum \# \text{ de consultas a los documentos publicados en la página de Internet de la Secretaría de Economía}$	Consultas	Trimestral	Página de Internet de la Secretaría de Economía		
		Esfuerzos de difusión con organismos promotores y beneficiarios potenciales	$\sum \# \text{ de esfuerzos de difusión (conferencias, talleres, cursos, etc.) con OPs y beneficiarios potenciales}$	Esfuerzos	Trimestral	?		
ACTIVIDAD 8	Elaborar la encuesta de evaluación sobre la mejora en los servicios logísticos y de abasto	Encuesta de evaluación sobre mejora de servicios logísticos y de abasto	Encuesta elaborada	Encuesta	Anual	Encuesta de evaluación sobre la mejora de los servicios logísticos y de abasto	Suficiencia de presupuesto	Actividad adicional propuesta debido a que la elaboración de la encuesta es una nueva tarea que debe llevar a cabo el Programa