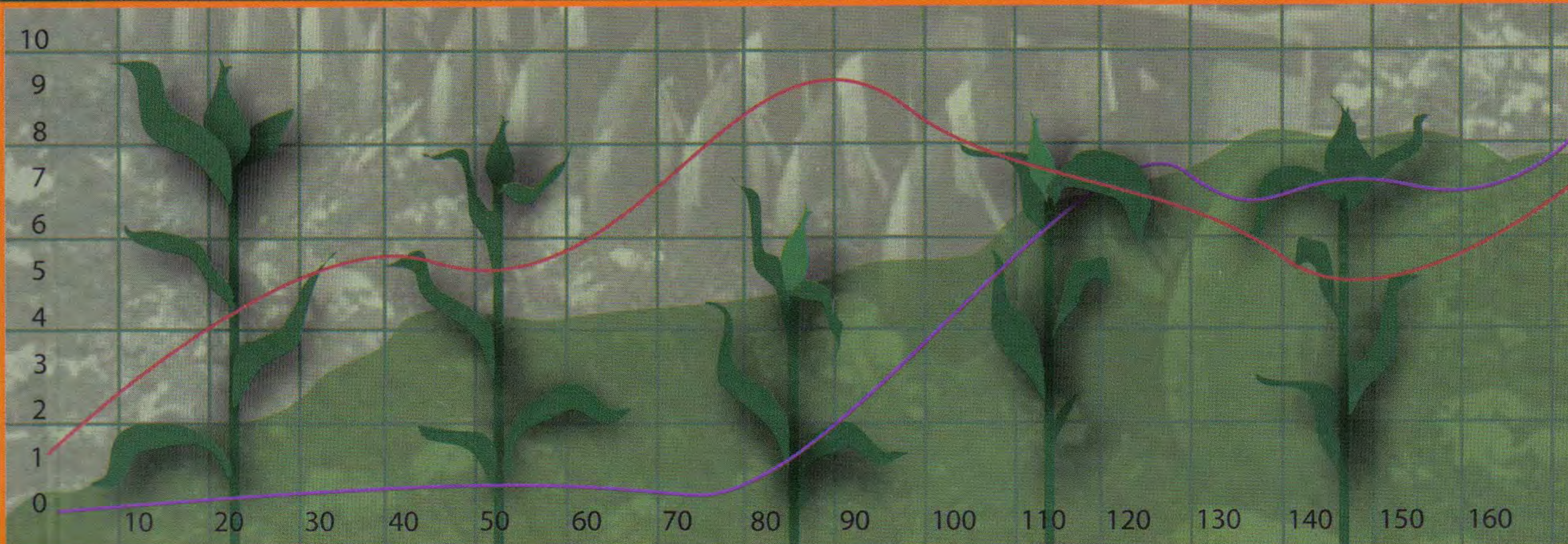




## ESTUDIOS E INVESTIGACIONES



### METAEVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE LA SAGARPA, DIRIGIDOS A PRODUCTOS AGRÍCOLAS BÁSICOS. RESULTADOS GENERALES



**CEDRSSA**



Centro de Estudios  
para el Desarrollo  
Rural Sustentable  
y la Soberanía Alimentaria



**METAEVALUACIÓN  
DE PROGRAMAS DE LA SAGARPA  
DIRIGIDOS A PRODUCTOS  
AGRÍCOLAS BÁSICOS.  
RESULTADOS GENERALES**



**COLECCIÓN: ESTUDIOS E INVESTIGACIONES**

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE  
Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA

México, 2007

México, primera edición: agosto de 2007

*Metaevaluación de programas de la SAGARPA  
dirigidos a productos agrícolas básicos*

Derechos reservados:  
© Centro de Estudios para el Desarrollo Rural  
Sustentable y la Soberanía Alimentaria  
Cámara de Diputados  
LX Legislatura/Congreso de la Unión

Coordinación de la publicación por el CEDRSSA  
*Patricia Aguilar Méndez*

Investigador responsable por la UAM-Iztapalapa  
*Germán Vargas Larios*

Corrección de estilo y cuidado de la edición  
*Josefina Isabel Fajardo Arias*

Formación de interiores  
*Jorge Castellanos Fajardo*

Diseño de la portada  
*Emilio Riva Palacio de Icaza*

Las opiniones y conclusiones vertidas en esta publicación son responsabilidad exclusivamente de los autores y de los investigadores que participaron y no representan necesariamente la opinión del CEDRSSA

*Impreso en México*

**CUERPO ADMINISTRATIVO  
DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS**

Dr. Guillermo Haro Bélchez  
*Secretario General*

Lic. Emilio Suárez Licona  
*Secretario Interino de Servicios Parlamentarios*

Lic. Rodolfo Noble San Román  
*Secretario de Servicios Administrativos y Financieros*

**CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE  
Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA. CÁMARA DE DIPUTADOS,  
LX LEGISLATURA**

Dr. César Turrent Fernández  
*Director General Interino del CEDRSSA*

Lic. Mario Hernández González  
*Difusión y Editorial CEDRSSA*

**INTEGRANTES:**

Dr. Héctor Robles Berlanga, Mtra. Patricia Aguilar Méndez,  
Mtro. Roberto Rangel Núñez, Ing. Publio Rábago Riquer, Mtra. Gabriela  
Rangel Faz, Mtra. G. Margarita Álvarez López, MVZ. Juan Ponce Salazar,  
Mtro. Francisco López Bárcenas, Mtro. Luis Cruz Nieva, Mtro. Edgar Rivero  
Cob, Mtro. Samuel Peña Garza, Ing. Ricardo González Cárabes, Ing. Jesús  
Guzmán Flores, Lic. Carlos Menéndez Gámiz, Mtra. Liza Covantes Torres,  
Lic. Manuel Mayer Hernández, Mtro. Daniel Mejía Gómez, Ing. Alejandro  
Cancino y León, Mtra. Jazmín Barajas Santinelli, Mtra. Altynai Arias  
Hernández, Mtro. Francisco Solorza Luna, Mtra. Violeta Núñez Rodríguez,  
Lic. Verónica Lira López, Lic. Gilda Rojano Montelongo, Lic. Ricardo López  
Núñez, Patricia Álvarez Macedo, Marco Antonio Blancarte Rosas, Leticia  
Pacheco Belmar, Leticia Ramírez Adame, Mónica J. Ramírez Laija,  
Alicia Salazar Cruz, Beatriz Sánchez Hernández.



# ÍNDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Presentación</b>   | <b>13</b> |
| <b>Introducción</b>   | <b>17</b> |
| <b>Capítulo I. Contexto de la evaluación</b>  | <b>23</b> |
| 1.1. Orígenes y estructura jurídico-institucional de la evaluación                  | 25        |
| 1.1.1. Evolución del control y evaluación en la Administración Pública Federal      | 27        |
| 1.1.2. Estructura jurídica-institucional del control y la evaluación interna        | 31        |
| 1.1.3. Estructura jurídica-institucional del control y la evaluación del Congreso   | 37        |
| 1.1.4. La estructura jurídica-institucional específica de las evaluaciones externas | 42        |
| 1.2. Perfil y contratación de las empresas evaluadoras                              | 52        |
| 1.3. Términos de referencia para las evaluaciones                                   | 61        |
| <b>Capítulo II. Metaevaluación de los Programas</b>                                 | <b>67</b> |
| 2.1. Alianza para el Campo  | 72        |
| 2.1.1. Programa de fomento agrícola   | 75        |
| 2.1.1.1. Análisis y conclusiones  | 77        |
| 2.1.1.2. Recomendaciones  | 115       |
| 2.1.1.3. Consistencia y calificaciones  | 125       |
| 2.1.2. Desarrollo rural   | 128       |
| 2.1.2.1. Análisis y conclusiones  | 128       |
| 2.1.2.2. Recomendaciones  | 140       |
| 2.1.2.3. Consistencia y calificaciones  | 146       |
| 2.1.3. Subprograma de investigación y transferencia de tecnología (SITT)            | 149       |
| 2.1.3.1. Análisis y conclusiones  | 152       |
| 2.1.3.2. Recomendaciones  | 164       |
| 2.1.3.3. Consistencia y calificaciones  | 167       |

|   |            |
|---|------------|
| 2.2. Apoyos y servicios a la comercialización agropecuaria (ASERCA)   | 170        |
| 2.2.1. Programa de apoyos directos al productor<br>por excedentes de comercialización   | 180        |
| 2.2.1.1. Análisis y conclusiones  | 182        |
| 2.2.1.2. Recomendaciones  | 210        |
| 2.2.1.3. Consistencia y calificaciones  | 215        |
| 2.2.2. Programa de apoyos directos al campo (PROCAMPO)  | 218        |
| 2.2.2.1. Análisis y conclusiones  | 219        |
| 2.2.2.2. Recomendaciones  | 234        |
| 2.2.2.3. Consistencia y calificaciones  | 243        |
| <b>Capítulo III. Difusión de los resultados de las evaluaciones</b>   | <b>247</b> |
| 3.1. Régimen jurídico-administrativo general<br>de los programas públicos   | 248        |
| 3.2. Marco institucional de operación<br>de los programas de desarrollo rural   | 252        |
| 3.3. Sistema de evaluación y aplicación de sus resultados<br>en las decisiones en los programas de Alianza  | 258        |
| <b>Capítulo IV. Conclusiones y recomendaciones generales</b>  | <b>271</b> |
| Del contexto y marco institucional de la evaluación   | 271        |
| De la metaevaluación de los programas   | 275        |
| Ámbitos de la metaevaluación  | 276        |
| <b>Bibliografía</b>   | <b>297</b> |
| Bibliografía General  | 297        |
| Bibliografía Específica   | 301        |
| Informes de evaluación nacionales   | 301        |
| Informes de evaluación estatales  | 301        |
| Reportes por Estado   | 302        |
| Referencias jurídicas y normativas  | 306        |
| <b>Anexo I. Aspectos Teóricos y Metodología para la Metaevaluación<br/>de los programas de la SAGARPA dirigidos a productos<br/>agrícolas básicos</b> | <b>311</b> |
| I. Síntesis del análisis documental de los programas  | 314        |
| 1.1. Alianza Contigo  | 314        |
| 1.2. ASERCA   | 321        |
| 1.2.1. PROCAMPO   | 325        |
| 1.2.2. Excedentes comercializables  | 329        |
| 2. Marco teórico para la metaevaluación   | 331        |
| 2.1. El diseño, la instrumentación y evaluación<br>de las políticas públicas  | 331        |

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

|             |  |
|-------------|--|
| AC          | Alianza Contigo  |
| ALIANZA     | Alianza  |
| APC         | Alianza para el Campo  |
| CADER       | Centro de Apoyo al Desarrollo Rural  |
| CDDRS       | Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable                            |
| CDR         | Comisión de Desarrollo Rural   |
| CECADER     | Centro de Calidad para el Desarrollo Rural                                   |
| CEDRS       | Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable                              |
| CEE         | Coordinación Estatal de Evaluación   |
| CMDRS       | Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable                            |
| CODER       | Comisión de Desarrollo Rural   |
| COFUPRO     | Coordinadora Nacional de las Fundaciones Produce                             |
| CONAPO      | Consejo Nacional de Población  |
| COTEAGRI    | Comité Técnico Agrícola  |
| CTEE        | Comité Técnico Estatal de Evaluación   |
| DDR         | Distrito de Desarrollo Rural   |
| DR          | Desarrollo Rural   |
| DRS         | Desarrollo Rural Sustentable   |
| ECONOMÍA    | Secretaría de Economía   |
| EEE         | Entidad Evaluadora Estatal   |
| FAO         | Organización de las Naciones Unidas<br>para la Agricultura y la Alimentación |
| FIRCO       | Fideicomiso de Riesgo Compartido   |
| FOFAE       | Fondo de Fomento Agropecuario del Estado                                     |
| FP          | Fundación Produce  |
| FUPRONA     | Fundación Produce de Nayarit   |
| GOBERNACIÓN | Secretaría de Gobernación  |
| IE          | Informe de Evaluación  |
| Inca Rural  | Instituto Nacional para el Desarrollo<br>de Capacidades en el Sector Rural   |



|          |  |
|----------|--|
| INEGI    | Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática                   |
| INIFAP   | Instituto Nacional de Investigadores Agropecuarios y Forestales              |
| ITT      | Investigación y Transferencia de Tecnología                                  |
| LDRS     | Ley de Desarrollo Rural Sustentable  |
| OE       | Organizaciones Económicas  |
| PADER    | Programa de Apoyo al Desarrollo Rural  |
| PAPIR    | Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural                             |
| PEC      | Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable           |
| PED      | Plan Estatal de Desarrollo   |
| PEF      | Presupuesto de Egresos de la Federación                                      |
| PESPRO   | Programa de Extensionismo de Servicios Profesionales                         |
| PFA      | Programa de Fomento Agrícola   |
| PFG      | Programa de Fomento Ganadero   |
| PIBE     | Producto Interno Bruto Estatal   |
| PIBN     | Producto Interno Bruto Nacional  |
| PND      | Plan Nacional de Desarrollo  |
| POAM     | Plan Operativo Anual Municipal   |
| PP       | Programa Público   |
| PPC      | Programas Básicos de Producción y Comercialización                           |
| PROCAMPO | Programa de Apoyo Directo al Campo   |
| PRODESCA | Programa de Desarrollo de Capacidades  |
| PROFEMOR | Programa de Fortalecimiento de Empresa y Organización Rural                  |
| PSP      | Prestador de Servicios Profesionales   |
| RO       | Reglas de Operación  |
| SAGARPA  | Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación |



|          |  |
|----------|--|
| SAP      | Sistema Administrativo del Productor                       |
| SECODAM  | Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo   |
| SEDESOL  | Secretaría de Desarrollo Social                            |
| SEDER    | Secretaría de Desarrollo Rural                             |
| SEMARNAT | Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales          |
| SFP      | Secretaría de la Función Pública                           |
| SITT     | Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología |
| SISER    | Sistema de Información del Sector Rural                    |
| SHCP     | Secretaría de Hacienda y Crédito Público.                  |
| SPR      | Sociedad de Producción Rural                               |
| STyPS    | Secretaría del Trabajo y Previsión Social                  |
| UA-FAO   | Unidad de Apoyo FAO  |
| UPR      | Unidad de Producción Rural                                 |
| UTOE     | Unidad Técnica Operativa                                   |
| ZRM      | Zonas Rurales Marginadas                                   |
| ZRNM     | Zonas Rurales No Marginadas                                |







## PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) debe, entre otras tareas sustantivas, evaluar el diseño y operación de las políticas, programas e instrumentos de gobierno tendientes a promover el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria, con la finalidad de aportar elementos para el control evaluatorio de la Administración Pública Federal que el Congreso debe realizar, conforme a lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que deviene del 93 constitucional.

En el cumplimiento de esta misión, el CEDRSSA se propuso como línea de investigación, revisar las evaluaciones externas que desde el ejercicio fiscal del 2001, el Ejecutivo Federal tiene la obligación de contratar, para aquellos programas mediante los que opera subsidios directos –y que en el caso del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) representan aproximadamente dos tercios de su presupuesto– y valorar qué tanto pueden contribuir a los procesos de fiscalización y de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal.

Lo anterior implicaba hacer una “evaluación de la evaluación” que, en términos formales se conoce como metaevaluación, entendida como la reflexión sobre la evaluación realizada a un programa público, de la pertinencia en el enfoque y método empleados, de sus resultados y sus recomendaciones. En una primera fase, esta la valoración de las evaluaciones externas del PEC se focalizó en la vertiente de fomento productivo del desarrollo rural, dejando para una segunda fase, actualmente en revisión, la vertiente de programas de fomento social.

El estudio que contiene esta publicación constituye la conclusión de la primera fase de esta línea de investigación y se circunscribe a tres de los principales programas de la SAGARPA: Alianza para el Campo, Apoyos a Excedentes Comercializables y el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), los cuales en el año analizado representaban el 62% del presupuesto de esa Secretaría y el 21% del presupuesto del PEC.



No obstante que el interés se centró en las acciones que inciden en el desarrollo rural, los resultados de esta investigación trascienden este ámbito específico de la Administración Pública. Sus aportes deben ubicarse en el proceso global de transformaciones institucionales que, hoy día se debaten, con el objeto de mejorar el desempeño de la función pública en la promoción del desarrollo, donde el papel del Congreso resulta fundamental.

Así, entre los principales resultados del estudio se debe destacar la propuesta innovadora de contemplar el diseño y operación de las políticas y programas públicos como procesos unitarios, debidamente integrados y reconocer que su aislamiento o desencuentro, es la causa principal del fracaso y dificultades en su operación. De ahí que la principal propuesta del estudio sea constituir la evaluación en el eje fundamental de una nueva gestión pública que dé unidad al diseño y la instrumentación de las políticas; entre quienes planean, en ocasiones ubicados en distantes centros de decisión, y quienes finalmente operan los programas públicos. Los primeros deben tener en cuenta que no se pueden desentender de los aspectos operacionales de las políticas que proponen, en tanto que los segundos, deben reconocer que sus acciones operativas no se pueden efectuar al margen de los propósitos originalmente previsto en el diseño de los programas.

De este modo, en este estudio se encontrará un cuestionamiento a las formas tradicionales y burocráticas de la operación de los programas públicos: a su concepción, en el mejor de los casos, sectorizada, que fragmenta los problemas sociales y una acción igualmente fraccionada que, por lo tanto, disminuye sus resultados y hace imposible el impulso de prioridades. La falta de una visión integral de los problemas sociales da lugar a programas que no son pertinentes a su solución; asimismo, las acciones carentes de una coordinación horizontal, por lo tanto, dispersas, no permiten concentrar los esfuerzos en prioridades social y democráticamente prefijadas.

De acuerdo con el estudio, esta fragmentación tanto en la concepción del problema como en las acciones que se despliegan para resolverlos, ponen de manifiesto que no existen bases mínimas de racionalidad y previsión en la práctica de la gestión pública, en sus distintos ámbitos gubernamentales. Asimismo, que la evaluación se puede constituir en un recurso que permita superar estas deficiencias, siempre que se reconozca como una “herramienta de gestión”, esto es, que efectivamente contribuya a tomar de decisiones y a redefinir políticas y programas públicos que mejoren su desempeño.



Para ello, la evaluación interna, que se entiende como aquella que realiza el propio Ejecutivo Federal para mejorar su desempeño, tiene que ser recurrente, debe efectuarse diariamente, para que tenga resultados; y ésta se debe diferenciar de aquella que tiene un carácter fiscalizador, de rendición de cuentas y que, por lo tanto, es una evaluación externa que debe realizar la Cámara de Diputados, como un poder representativo distinto al Ejecutivo, además de que no requiere, ni es recomendable, que se efectúe diariamente y en todos los ámbitos de la Administración Pública Federal, antes bien, tiene que ser selectiva, puede ser temporal y hasta aleatoria, pero sobre todo, requiere ser autónoma.

En suma, la gestión pública estará distante de una “gestión por resultados”, en tanto no se lleven “reformas duras” que calen hasta la práctica administrativa, donde el eje fundamental sea la incorporación de la evaluación como un enfoque y método de gestión, en lo que a la evaluación interna se refiere. Por su parte, la evaluación externa, la que sin cortapisas debe realizar el poder Legislativo, debe estar vigilante de que esta práctica de la evaluación interna, así definida, se consolide como enfoque y método de una gestión pública por resultados. También se requiere de una estructura jurídica institucional que con claridad haga este deslinde de la evaluación entre poderes públicos, que evite controversias y propicie la funcionalidad y armonía en beneficio de un mejor desempeño de la función pública.

Los resultados de la investigación se estructuraron en tres grandes apartados. El primero presenta el contexto en el que se desarrolla la evaluación de políticas y programas, a través de la exploración del marco institucional vigente, para abordar sus alcances y limitaciones en cuanto a la funcionalidad o dificultades que en su estado actual ofrece para propiciar una gestión pública que supere los problemas de fragmentación en la concepción de los problemas de desarrollo social y de las acciones para resolverlos. En seguida, bajo esta premisa de integralidad, para cada uno de los Programas seleccionados, se analizó la consistencia interna de los informes de evaluación, en cuanto a la valoración de la lógica de conjunto de los programas (problema, objetivos, metas y acciones), el enfoque, los conceptos y procedimientos; si había una valoración crítica sobre el programa y si las recomendaciones eran consistentes con el análisis y conclusiones y, sobre todo, si eran viables. Finalmente, en el tercer apartado, se revisó el destino que tienen las evaluaciones y las recomendaciones para conocer si contribuyen o no al proceso de toma de decisiones y mejora del desempeño del programa.



Esta investigación se realizó gracias al Convenio de Colaboración firmado entre la Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Iztapalapa (UAMI), específicamente con el Área de Investigación de Políticas Públicas, del Departamento de Economía de la Dirección de Ciencias Sociales y Humanidades de dicha universidad. Fue realizada bajo la coordinación del Dr. Germán Vargas Larios y de su equipo interdisciplinario conformado principalmente por la Dra. Graciela Carrillo González, la Mtra. Rosa María Magaña Álvarez y el Mtro. Raúl Hernández, investigadores de la UAM, unidades de Xochimilco e Iztapalapa; también participaron los Maestros Juan José Soto Galeano, Luís Benito Acosta Jiménez y Luís Pablo Acosta Zamora quienes, con base en su experiencia, apoyaron la investigación de campo. Por parte del CEDRSSA, la Mtra. Patricia C. Aguilar Méndez, Directora de Evaluación de Políticas Públicas Rurales y su equipo de trabajo, en particular la Mtra. Gabriela Rangel Faz, estimularon y apoyaron hasta el último momento el desarrollo de la investigación y la edición de sus resultados en esta obra. Metaevaluación de Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Pesca (SAGARPA) dirigidos a productos agrícolas básicos forma parte de la colección Estudios e Investigaciones del CEDRSSA y espera contribuir al trabajo legislativo y a los interesados en el tema de la evaluación de la gestión pública hacia el sector rural.

*Dr. César Turrent Fernández*  
Director General I. del CEDRSSA



# INTRODUCCIÓN

La metaevaluación<sup>1</sup> de los programas de la SAGARPA dirigidos a productos agrícolas básicos es un producto final de un proyecto de investigación que fue posible realizar gracias a un convenio de colaboración celebrado por la H. Cámara de Diputados con la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa (UAMI). La importancia de esta investigación radica en que toca dos aspectos que son cruciales actualmente:

- La problemática rural asociada a crecientes índices de desempleo y pobreza en segmentos amplios de la población mexicana, y por lo tanto, constituir el principal problema a resolver si se quiere mantener la armonía social<sup>2</sup>;
- El segundo aspecto tiene que ver con los tiempos actuales de transición donde “el viejo régimen no termina de morir y el nuevo no acaba por nacer”; añejas instituciones resisten y persisten en nuestro acontecer y las nuevas instituciones, apenas, con lentitud, parecen asomarse en casi todos los planos de nuestra vida social.

Particularmente, en este segundo aspecto se pretende ubicar la contribución de esta obra, que no obstante su pequeñez, se impulsó con gran entusiasmo, por parte del equipo de trabajo de la UAMI, entusiasmo que fue compartido con el grupo de trabajo que coordina la titular de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas Rurales del CEDRSSA, quienes en todo momento alentaron y apoyaron materialmente estos trabajos de investigación. Se inscribe en este

<sup>1</sup> Para una rápida referencia, se puede entender la Metaevaluación como evaluación de la evaluación, es decir, reflexionar si la evaluación realizada a un programa público fue pertinente en el enfoque y método empleado así como en sus resultados y recomendaciones (ver anexo metodológico).

<sup>2</sup> Los niveles de desigualdad y pobreza en México son casi similares a los registrados en la época Porfirista de 1910 en que estalló la revolución, la primera revolución social en Latinoamérica.



proceso de transformación porque uno de los principales propósitos en la investigación es la búsqueda de elementos que permitan precisar el papel del Congreso en la fiscalización del Ejecutivo, en tanto que el propósito de las evaluaciones externas, se entiende, va encaminado a la mejora permanente del desempeño de la función pública, en corresponsabilidad con el Ejecutivo, en un marco republicano de contrapesos de los poderes públicos. Esto no es un asunto menor, se trata de redefinir el papel funcional del Congreso, en un sentido moderno de colaboración con la gestión del Ejecutivo, reconociendo que ésta es una condición necesaria para pasar de la democracia electoral a la democracia en la gestión pública.

El proyecto es ambicioso, y esta obra sólo culmina una etapa<sup>3</sup>. Primero se trata de escudriñar qué pasa con las evaluaciones externas que desde 2001 son obligatorias para todos los programas que entregan subsidios, y por lo tanto, su instrumentación requiere de Reglas de operación (RO). Después nos dimos cuenta que estas evaluaciones externas eran sólo la punta del iceberg: se requería de una investigación amplia sobre la manera en que la formulación, operación y evaluación de la acción pública (programas públicos) tiene lugar; de la estructura jurídica institucional, de la organización y de los procesos, formales e informales, en que descansa su eventual éxito, o fracaso.

En los requerimientos que se especificaron en los términos de referencia se sembraba la sospecha de que el análisis debía tener esta amplitud. En los términos de referencia entregados a la UAMI, se pedía hacer la metaevaluación de los programas de la SAGARPA en el marco del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) y bajo la perspectiva del poder legislativo, para lo cual habría que revisar el marco funcional que prescribe la Ley para el Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y las disposiciones acerca de su principal instrumento, el PEC; estudiar por qué, si están definidos institucionalmente estos estatutos y estas instancias de coordinación horizontal, no se obtenían los resultados esperados; también había que estudiar el papel del Congreso, para lo cual había que revisar el estatuto jurídico que lo regula, empezar con la Constitución Política de los

<sup>3</sup> Se trata de una investigación sobre las evaluaciones externas de los programas que integran el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), en dos etapas: la primera que hoy termina que cubre los programas productivos, por lo que se eligieron los programas agrícolas; en una segunda etapa, que actualmente está en proceso, se abordan los programas sociales como el de Oportunidades.



Estados Unidos Mexicanos y quizá terminar con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; había que estudiar los conjuntos programáticos abigarrados que norman la acción pública del desarrollo en el medio rural, maravillosos, porque nos crean la ilusión que las cosas pueden lograrse, e inclusive de manera óptima; pero, también, había que investigar en campo, los procesos reales de funcionamiento para contrastar, estas versiones formales u oficiales de la acción gubernamental, que se formulan en los programas públicos, con lo que efectivamente sucede en la realidad, con el propósito de establecer relaciones de causalidad que permitan ubicar los determinantes o móviles del comportamiento real en la ejecución de los programas públicos.

El pedimento, por lo demás, acucioso, establecía siete ámbitos de análisis a partir de los cuales se debían hacer las valoraciones sobre la consistencia interna de las evaluaciones que se iban a analizar (metaevaluar), éstos son:

- a) Coherencia
- b) Reglas de operación
- c) Eficiencia y eficacia
- d) Calidad
- e) Focalización
- f) Impacto
- g) Satisfacción de los beneficiarios

Le denominamos consistencia interna al conjunto de estos ámbitos de valoración o análisis en razón a que se refieren al enfoque, lógica de conjunto, conceptos y categorías de análisis, técnicas y procedimientos para la captura de información y su procesamiento para la construcción de indicadores o parámetros que, en general se utilizan cuando se procede a la evaluación de un programa, por lo que, de la revisión de todos estos elementos se obtienen elementos de juicio para opinar, valorar, sobre la pertinencia y calidad de una evaluación. Paralelamente a estos ámbitos de análisis de la metaevaluación también se pidió revisar los procedimientos de selección de consultores o empresas evaluadoras (EE) así como de la elaboración de los términos de referencia, que podríamos agregar como los criterios “h” e “i” a nuestro listado anterior, pero que hemos separado debido a que estos ámbitos de análisis corresponderían a una dimensión de “consistencia externa” o de contexto, dado que califican el entorno (favorable o desfavorable) en el que se desenvuelve la evaluación, así en el criterio “h”, de contratación de las EE, incide, desfavorablemente, la “estrechez” del mercado u oferta de evaluadores



profesionales y en “i”, también incide desfavorablemente el contexto institucional de los contratantes, más que por la escasa formación profesional de los funcionarios públicos, responsables de la contratación de los servicios de evaluación, por la ausencia generalizada en los medios públicos de una cultura de planeación-evaluación. Un tercer nivel de análisis, considerando estos dos ámbitos de la metaevaluación que se acaban de revisar, como el momento previo a la evaluación, es sobre la difusión de los resultados, en el que se aborda un aspecto central de la evaluación: su utilidad práctica, es decir, si contribuye al proceso de toma de decisiones del programa, y en este sentido al mejoramiento de su desempeño, lo cual también está influido por el contexto o marco institucional, como el factor antes señalado de la inexistencia de una cultura de planeación-evaluación en las dependencias públicas. A partir de los tres niveles reseñados es como se ha estructurado la presentación de los principales resultados de la investigación en tres apartados, que describiremos, una vez que se delimite nuestro objeto de estudio: los programas a metaevaluar.

La investigación cubrió, de manera integral, los siguientes programas:

- i. Alianza para el Campo
  - a) Programa de Fomento Agrícola.
    - Fomento a la Inversión y Capitalización,
    - Fortalecimiento de los Sistemas Producto,
    - Investigación y Transferencia de Tecnología,
  - b) Programa de Desarrollo Rural
    - Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR)
    - Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), y
    - Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR)
- ii. PROCAMPO
  - a) Procampo Tradicional,
  - b) Procampo Capitalizable,
- iii. Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención de Factores Críticos, los que se refieran a los productos agrícolas, excluyendo café y percederos.



Estos programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) en 2005 absorbieron el 62% del presupuesto de esta Secretaría y el 21% del presupuesto del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). Se seleccionó entre ellos la vertiente agrícola, por ser coincidente con los tres programas referidos, a fin de tener una visión de conjunto respecto a la política de desarrollo agrícola que se aplica en México, en función de la apertura comercial y la desregulación estatal. Fue esta comunicación entre los tres programas referidos, la que determinó que se abordaran en un solo estudio. Asimismo, la investigación de campo se desarrolló en nueve estados (ver relación en el anexo metodológico) donde se efectuaron entrevistas en profundidad con funcionarios, productores rurales, grupos u organizaciones con el fin de conocer los procedimientos efectivamente realizados en la práctica y contrastarlos con los procedimientos establecidos en la normatividad.

El libro se estructuró, como se adelantó, en tres apartados, en correspondencia a los niveles y momentos de la metaevaluación: contexto, procesos internos y difusión de los resultados de la evaluación. En el primer apartado se hace la exploración del marco institucional en el que se desenvuelve la evaluación a partir de nuestra hipótesis de trabajo de que el obstáculo principal de la evaluación en el sector público, es su visión altamente fragmentada en las dependencias públicas, por lo que se tiende a conducir los programas públicos, y su desempeño en general, como acciones aisladas, y entonces, en que medida el marco jurídico-institucional establecido contribuye a resolver o a propiciar esta dispersión. Esta idea se aplica, desde sus antecedentes, en los marcos generales y específicos de la evaluación en la Administración Pública Federal, de las evaluaciones del Congreso y en las evaluaciones externas particulares de cada dependencia responsable de Programas Públicos. Este apartado finaliza, con la revisión también de las disposiciones jurídicas y procedimientos para contratación de los servicios de evaluación, entre los que destaca la formulación de los términos de referencia.

En el segundo apartado se efectúa propiamente la metaevaluación de los programas con base en los siete ámbitos de análisis antes definidos, y teniendo en cuenta la misma hipótesis de trabajo, se revisa la consistencia de los reportes de la evaluación: su lógica de conjunto, el enfoque, los conceptos y procedimientos, si hay una valoración crítica del programa y si las recomendaciones son consistentes con el análisis y conclusiones y sobre todo



si son viables. En el apartado tres, se valora el destino de las recomendaciones en cuanto si realmente contribuyen al proceso de toma de decisiones y mejora del desempeño del programa.

Para el lector especialista y para el público en general interesado, se presenta al final de esta obra, como anexo, la propuesta metodológica que guió estos trabajos de investigación para la metaevaluación de los programas de la SAGARPA antes citados, la cual se desarrolla en tres partes: reconocimiento del objeto de estudio (mediante su exploración documental); revisión de enfoques de la acción pública (políticas públicas, teoría de la organización y gestión estratégica) y su vinculo con los diversos significados de la evaluación, y consecuentemente formular marcos integrales y multidisciplinarios para su aplicación a la evaluación de programas públicos; por último, definir conforme a estos marcos, los lineamientos metodológicos, actividades y diseño de formatos para el acopio de la información y el análisis.

Es importante señalar, que en el caso de los Programas de Alianza para el Campo, se contó con la colaboración amplia y expedita de la Dirección General Adjunta de Planeación y Evaluación, adscrita a la Unidad de Coordinación de Operación y Enlace de la SAGARPA, así como de la Unidad de Asistencia técnica de la FAO, ambas colaboraciones fueron de alta calidad y transparencia, por lo que fueron determinantes en el desarrollo de nuestra investigación, sus conocimientos y experiencia en la evaluación de este conjunto de programas de la SAGARPA, que generosamente pusieron a nuestra disposición, en largas reuniones de trabajo. Lamentablemente, no fue así en el caso de los programas de ASERCA, organismo en el que, no obstante, diversas comunicaciones del Director General del Centro de estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) y del Presidente del Comité Coordinador de este Centro así como de la Presidenta de la Mesa de Coordinación Política de la H. Cámara de Diputados, no se tuvo respuesta y no fue posible su colaboración, sin duda valiosa en esta investigación. Debe también reconocerse el interés y apoyo que en todo momento mostró el Titular del CEDRSSA para resolver cualquier problema que se presentara en el desarrollo de estos trabajos.



## CAPÍTULO I.

# CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN

En este apartado se desarrolla el primer nivel de análisis de la metaevaluación: relativo a los orígenes, mecanismos y estructura jurídica-institucional en que la formulación, operación y evaluación de los programas públicos tienen lugar. Como se ha planteado en la propuesta metodológica para la metaevaluación<sup>4</sup>, la evaluación, y la metaevaluación por consiguiente, no pueden efectuarse de manera aislada a la formulación y ejecución de la acción pública, en tanto que son partes constitutivas, indisolubles, de un proceso. Buena parte de los problemas de la evaluación, como se demostrará en esta metaevaluación, se origina en la visión fragmentada del diseño de las políticas y/o programas públicos con respecto a su ejecución, así como de estos dos momentos o dimensiones del proceso —planeación y ejecución— con la evaluación. Entonces, uno de los interrogantes a responder en este capítulo es si la estructura jurídico-institucional vigente es consistente con esta visión integral de la acción pública, o por el contrario, contribuye a su parcelación.

Otra de las dimensiones jurídico-institucionales a discernir es quién debe efectuar la evaluación, el Ejecutivo o el Legislativo, o una mezcla de ambas instancias, o, inclusive, un órgano o consejo autónomo, como se recomienda con frecuencia desde la óptica neoliberal o antiestatista en boga. La respuesta a esta interrogante es fundamental por varias razones: el destinatario final de este estudio es la Cámara de Diputados, a la que constitucionalmente se le reconoce la facultad de fiscalización de la gestión pública, que en su significado moderno, no se reduce a la verificación contable presupuestal tradicional, sino a la evaluación del desempeño y cumplimiento programático del Ejecutivo; dicha función, debe reconocerse como una evaluación externa, es decir, no se trata de una auto evaluación (del Ejecutivo), sino de la evaluación (fiscalización) de

<sup>4</sup> “Aspectos teóricos metodológicos para la metaevaluación de los programas de la SAGARPA dirigidos a los productos agrícolas básicos.” Grupo de trabajo de la UAMI; febrero de 2006.



un poder a otro, condición necesaria del equilibrio republicano de los poderes públicos; por último, de la definición de esta respuesta, depende, al menos hipotéticamente, la calidad de las evaluaciones, al tener efectos importantes en el alcance y naturaleza de los estudios, particularmente en la formulación de los términos de referencia y en la selección de las entidades evaluadoras y el tipo de relaciones que se establecen entre éstas y las dependencias contratantes. En suma, este segundo interrogante, tiene tanto repercusiones técnicas como políticas, razón por la cual parte de estos desarrollos se tomará en cuenta y se ampliará en el capítulo 3 relativo al destino y difusión de las evaluaciones.

El análisis va de lo general a lo particular, por lo que, a continuación se desarrollan los antecedentes generales de la evaluación hasta antes del año 2000, considerando que a partir de 2001, es el año en que la H. Cámara de Diputados establece la obligación en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), para todos los programas públicos que requieran de reglas de operación por otorgar subsidios directos, y por lo tanto, tendrán que ser evaluados por agencias externas. Esta primera parte del capítulo, termina con la estructura y mecanismos institucionales establecidos para el cumplimiento de esta reciente disposición de evaluaciones externas.

En la segunda parte, se abordan los procesos operativos para la contratación de empresas evaluadoras y la elaboración de los términos de referencia (TR), procurando resaltar las particularidades que se presentan en cada programa: Alianza, Procampo y Excedentes de Comercialización. El objetivo nuevamente es destacar las debilidades y fortalezas de este proceso, tanto las que derivan del diseño jurídico institucional, desarrollado en la primera parte, como las que resultan de la ausencia de un mercado consolidado de evaluadores profesionales que ponga a disposición los perfiles requeridos por el tipo de programas que se evalúan. De esta forma, se concluye que ambos aspectos del contexto de la evaluación, la estructura jurídica-institucional y el mercado profesional de evaluadores no han sido favorables en la consolidación de las prácticas de la evaluación externa, en parte, por la carencia de una cultura de evaluación (o planeación) que no ha podido arraigarse en la gestión pública mexicana, no obstante, algunos avances interesantes como la composición plural del Congreso y, ligado a ello, una ciudadanía más participativa y consciente.



## 1.1. ORÍGENES Y ESTRUCTURA JURÍDICO-INSTITUCIONAL DE LA EVALUACIÓN

Entre los primeros elementos a considerar en esta exploración de los antecedentes de la evaluación de la gestión pública en México aparecen los condicionamientos políticos del surgimiento de estas prácticas y de su posterior desarrollo y consolidación. Estos aspectos son particularmente importantes sobre todo en lo referente a la evaluación externa, que de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 69, 79 y 93) es facultad del Congreso de la Unión evaluar cuantitativa y cualitativamente la actuación del Ejecutivo. Durante poco más de 70 años y como consecuencia de la existencia de un Congreso cuya funcionalidad, más que fiscalizadora, era legitimar la actuación del Ejecutivo, prácticamente no hay avances en la materia más que en el plano formal y jurídico, sin gran trascendencia en las acciones públicas. De igual manera, los avances de la evaluación interna (o auto evaluación) que el Ejecutivo realiza a través de las unidades de contraloría, dependencias u órganos de planeación o evaluación (desde la Secretaría de la Presidencia, Programación y Presupuesto y Hacienda hasta la Secretaría de la Contraloría y el Desarrollo Administrativo hoy transformada en Secretaría de la Función Pública) tampoco son espectaculares y en buena medida, salvo algunos esfuerzos aislados, no han trascendido los mecanismos tradicionales de control de los recursos y también se han encaminado a acciones de legitimación o a lo sumo de “sanciones funcionales al sistema” para mantener la disciplina de los funcionarios públicos.

No obstante, la exploración de los antecedentes es necesario hacerla porque, en lo esencial, el andamiaje institucional construido en estas circunstancias, es el que actualmente norma las acciones de evaluación, sobre todo, las referentes a la evaluación externa del Congreso, dado lo reciente de su composición plural y por consiguiente, de las posibilidades de una actuación más acotada por el Ejecutivo. No se han dado, inclusive, las necesarias reformas que precisen y amplíen el alcance de la acción fiscalizadora y de evaluación del Legislativo, como lo muestran las recientes controversias constitucionales por ajustes efectuados por la Cámara de Diputados al PEF de 2005, interpuesta por el Ejecutivo, argumentando que tales ajustes no eran procedentes, en tanto modificaban los programas y el Plan Nacional de Desarrollo del Ejecutivo, lo cual excedía las facultades de la Cámara de Diputados. Si se acepta esta argumentación, independientemente de su razón jurídica, el alcance de la



evaluación del Legislativo se reduce prácticamente a una ritualidad formal, si acaso sólo tendría un significado de sanción a posibles actos de corrupción pero ninguno en el plano programático de retroalimentación (*feed back*) para el mejoramiento del desempeño público, por consiguiente, además de debilitar el principal fundamento de contrapeso o equilibrio de poderes, se desaprovecha el potencial que ofrece la evaluación en la construcción de una gestión pública informada y moderna.

Por otra parte, los antecedentes de la evaluación interna, esto es, la realizada por el propio Ejecutivo, también es importante en tanto permite conocer las debilidades de esta práctica, más allá de las que provienen de la posible falta de objetividad por no llevarse a cabo por un poder público diferente, la que se origina por la falta de una visión integral de la acción pública. En efecto, aun las evaluaciones más sólidas, realizadas por el propio Ejecutivo tienen como debilidad fundamental, el que no se haya consolidado el vínculo entre evaluación y planeación o toma de decisiones; otro aspecto de esta ausencia de integralidad, es que más allá de las declaraciones discursivas, la operación de los programas públicos se realiza al margen de referentes generales de integración de las acciones públicas como el PND y el PEC y sin ninguna consideración a otros programas específicos del mismo o de otros sectores institucionales, de forma que no se aprovechan complementariedades o sinergias, por el contrario, se incurre en duplicaciones y contrapesos en objetivos e impactos programáticos.

Estas debilidades de los procesos internos de evaluación del Ejecutivo, en definitiva, determinan el alcance de la evaluación externa del Legislativo, entre ambas hay una comunidad, no pueden observarse como procesos aislados, si bien, lo ideal, como sucede en otras latitudes del mundo desarrollado, es disponer de un Congreso de vanguardia que permanentemente impulse la transformación de la gestión del Ejecutivo, además de que para ello se requiere de un soporte técnico en el Legislativo, que aún no se consolida en el país, debe tenerse en cuenta que la administración pública no es una variable dependiente, pasiva, a las decisiones del Legislativo, como se pretende ver desde la ortodoxia del modelo burocrático, por el contrario, posee un margen de autonomía y tiene su propia dinámica, de este modo, los vínculos entre la evaluación interna y la externa, son de cierta complejidad y expresan una suerte de interdependencia, tal que, los avances en un nivel parecen condicionar el avance del otro. El principal testimonio de estas relaciones complejas son los 70 años en los que prácticamente el Congreso no cumple más que

formalmente su función de evaluación externa y, en ese mismo lapso no hay avances importantes en la evaluación interna del Ejecutivo.

### **1.1.1. Evolución del control y evaluación en la Administración Pública Federal**

Los primeros intentos de evaluación como parte de la planeación tienen lugar en las acciones reformadoras de la administración de López Portillo (1976–1982) a partir de las cuales se establecieron las estructuras sectorizadas de la Administración Pública Federal, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y a su interior la Subsecretaría de Evaluación. Desde su inicio fue evidente la falta de vinculación entre quienes planean y quienes se encargan de la ejecución programática y la operación del gasto, de lo cual parecen dar fiel testimonio los conflictos que se dieron en esta época, entre la Secretaría de Hacienda y la recién creada SPP que culminó con la renuncia solicitada por el presidente López Portillo a ambos titulares. Por otra parte, la Subsecretaría de Evaluación cuyas funciones pretendían ir más allá de la vigilancia del gasto y configurar un sistema de evaluación que identificara problemas y replanteara estrategias y políticas, duplicaron sus funciones con la Coordinación de Evaluación creada en la Secretaría de la Presidencia en 1977, por lo tanto, sus esfuerzos se diluyeron y terminó realizando estudios parciales y de poco impacto en los programas de acción pública.

En 1978, se aprueba la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) órgano técnico de la Cámara de Diputados, vigente hasta 1999, para el cumplimiento de sus facultades exclusivas como revisor de la Cuenta Pública del Gobierno Federal. En 1980, Miguel De la Madrid, titular de la SPP, transforma las funciones de la Subsecretaría de Evaluación responsabilizándola de la preparación de la información para la elaboración de la Cuenta Pública. En 1982, Miguel de la Madrid, ya como Presidente, le da un impulso inusitado a la evaluación creando la Secretaría General de la Federación (SECOGEF) para ejercer la fiscalización, el control interno global y la evaluación de la administración pública a través de las contralorías internas de las dependencias y entidades. Estas funciones deberían cumplirse sin entrar en conflicto con las funciones de control y evaluación externa de la CMH, y por las mismas razones, se disolvió la Coordinación de Evaluación en la Presidencia. Cabe señalar, que en el balance de las funciones realizadas en el sexenio (1982-1988) en esta nueva Secretaría, prevalecieron más los trabajos



coyunturales de comisarios y delegados en la liquidación o fusión de empresas públicas, o bien, en acciones más centradas en la sanción que en la prevención, y particularmente, en materia de evaluación, fueron prácticamente nulos los avances. Con los recortes presupuestarios y de personal, de ese período, muchas áreas de evaluación desaparecieron, sólo al final del sexenio se realizaron reuniones de auto evaluación de entidades y dependencias gubernamentales, sin mayores elementos de crítica.

Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) pone en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) con lo que se definen con claridad nuevas formas de gestión pública bajo principios de corresponsabilidad, al menos en lo que se refiere a las políticas y programas sociales, lo cual incorpora un contenido social (por lo tanto, político) importante a la evaluación: la figura de Vocales de Control y Vigilancia. Se trata de órganos transitorios, elegidos por los Comités de Solidaridad, a su vez, elegidos por las comunidades beneficiarias con funciones limitadas al “control a posteriori” de los programas sociales, sin respaldo legal ni personalidad jurídica, no pueden aplicar sanciones directamente, tan sólo informan a la SECOGEF de las irregularidades que identifican. Como acción emblemática de la nueva modalidad de gestión pública adoptada, se disuelve la SPP y pasan sus funciones a la SHCP y se crea la Secretaría del Desarrollo Social (SEDESOL): de acuerdo con los nuevos tiempos, la planeación del desarrollo debe sujetarse a los principios de la disciplina presupuestal y por otro lado, la nueva secretaría responsable de los programas sociales incorporaría como principio de su gestión la corresponsabilidad para diferenciarse del carácter asistencial y paternalista de las políticas sociales del pasado. Se trataba, bajo algunos planteamientos de la nueva gestión pública (*New Public Management*), de consolidar una cultura administrativa que propiciara la eficiencia y la productividad, promover la evaluación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos y combatir la corrupción.

Con Ernesto Zedillo (1994-2000) se continúa con el proyecto de una nueva cultura de servicio público con la publicación del Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000 (PROMAP) teniendo como uno de sus ejes principales el problema de medición del desempeño en la gestión pública para lo que se propone un sistema de indicadores que se diseñarían a partir de la definición de objetivos claros y metas cuantificables. Asimismo, la SHCP se encargaría de revisar las posibilidades de reformar el sistema presupuestario, se trataba de seguir los pasos del mundo

desarrollado y algunos países Latinoamericanos como Chile y Uruguay de volver al presupuesto como el principal instrumento de Reforma del Estado. El propósito era sustituir los mecanismos excesivos de autorización y control del proceso presupuestario por un sistema de evaluación por resultados, de manera que se propiciara un mayor margen de autonomía de gestión técnica a los responsables del programa quienes a cambio rendirían cuentas sobre los resultados obtenidos con base en indicadores claros y precisos que hicieran transparente el ejercicio de los programas a su cargo.

La propuesta de la SHCP fue la integración de una nueva estructura programática (NEP) y de un sistema de evaluación del desempeño (SED), como se acaba de mencionar, basado en resultados con el fin de otorgar un amplio margen de libertad a los gerentes públicos. La iniciativa se instrumentó parcialmente, a diferencia de Nueva Zelanda y Australia donde estas medidas se instrumentaron a partir de un cambio integral en la organización del sector público para fortalecer la capacidad en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, en México solamente se cambiaron las reglas presupuestales, no se efectuó ninguna reorganización ni capacitación que habilitara al funcionario público en esta nueva cultura administrativa, por lo que, los alcances fueron limitados, prácticamente sólo alimentaron un discurso gerencialista y lograron un poco de claridad y transparencia en las cuestiones presupuestarias (Chávez Presa, 2000; Cardozo, 2004).

Paralelamente, estas iniciativas de creación de un sistema nacional de evaluación con base en el cambio de reglas presupuestales, también se llevaron a cabo, en un nivel más específico, medidas para fortalecer el control por parte de la recién reformada Secretaría de la Contraloría y el Desarrollo Administrativo (SECODAM) para incorporar en sus funciones lo concerniente al desarrollo administrativo. Con la reforma de un conjunto de leyes, se modificó el funcionamiento de los órganos de control interno, los cuales pasaron, de formar parte de las oficialías o áreas administrativas de cada entidad o dependencia del gobierno federal, a designados, removidos y dependientes directamente de la SECODAM con objeto de mantener autonomía con respecto a la entidad en que laboran. Cabe destacar, que en esta disposición hay quizás una relativa contradicción con el postulado de la autonomía de gestión del sistema de evaluación nacional propuesto por la SHCP, ya que en estas medidas, por el contrario, de lo que se trata es asegurar un control centralizado, por parte de la SECODAM, mientras que con la NEP y el SED de la mencionada secretaría, lo que se persigue es la



disminución de este tipo de controles y aumentar el margen de maniobra de los responsables de los programas públicos. Contradicciones y conflictos entre estas Secretarías, en el mismo sexenio Zedillista, también se registraron en otras materias relacionadas como el Servicio Civil de Carrera, razón por la que no obstante ser una carta fundamental del PROMAP y del propio Presidente de la República, finalmente no se logra impulsar este proyecto (Guerrero, 2000).

En materia de evaluación externa también se registran avances interesantes, en 1999, después de modificar los artículos 73, 74, 78 y 79 de la CPEUM, se sustituyó la CMH por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El nuevo organismo, como se manifiesta en su denominación, es una instancia superior de revisión y auditoría con objeto de superar las limitaciones de su antecesora como las relativas a las facultades para la revisión de cuentas públicas, extemporaneidad de la emisión de resultados de sus remisiones<sup>5</sup> y la ausencia de una garantía plena de su autonomía de gestión frente al Ejecutivo. El 29 de diciembre de 2000, se publica la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que respalda jurídicamente las atribuciones de la ASF, en particular, su autonomía técnica, de gestión, material y financiera, para decidir respecto de su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Con la creación de este organismo, al menos en el plano formal, México ingresa al conjunto de países del orbe en los que la fiscalización (o evaluación externa) del Legislativo alcanza el más amplio significado como fundamento de la modernización de la gestión pública, lo cual no se limita sólo al combate de la corrupción, sino de todos los planos del cumplimiento programático del Ejecutivo y de su desarrollo administrativo. No es casual que estas posibilidades de actuación amplia de este organismo, tengan lugar cuando el Congreso comienza a cobrar un peso relevante en las políticas públicas, en virtud del margen de autonomía que le propicia su composición plural. Ahora solo se requiere que su mayor peso político se vea complementado con una mayor fortaleza en su capacidad técnica.

<sup>5</sup> Con referencia a la CMH, se establecía que el informe definitivo sobre los resultados de la revisión de la Cuenta Pública debía rendirse en los 10 primeros días de junio del año siguiente a su recepción. Con los ajustes legislativos, ahora tal informe deberá efectuarse el 31 de marzo del año siguiente de la recepción del mencionado documento (artículo 79 de la CPEUM y artículo 30 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación).

### **1.1.2. Estructura jurídica-institucional del control y la evaluación interna**

Como pudo apreciarse en su evolución, los procesos de control y evaluación internos se han desarrollado principalmente bajo una concepción de control jurídico y financiero del gasto, propio de una función administrativa de contraloría, más que bajo concepciones de una evaluación de gestión por resultados, en los que el énfasis sean la eficiencia, eficacia y el impacto programático. Entre estos dos extremos se ha venido configurando una estructura jurídica institucional para la evaluación de la administración pública federal que no está exenta de contradicciones, en la medida que ha sido resultado de diferentes concepciones de la acción pública, provocadas tanto por factores externos e internos, como por condicionamientos de orden económico, político y cultural que subyacen la conducción de la acción pública. La mayor interdependencia mundial de las economías exige estados modernos con una nueva institucionalidad en su administración pública, más abierta y flexible, con objeto de fortalecer su capacidad adaptativa a la transformación que se experimenta diariamente en el entorno social, económico y político del país. Se requiere definitivamente una configuración institucional que propicie una gestión pública que concilie la eficiencia y la democracia, que pueda conciliar la eficiencia con transparencia y participación social. Contrariamente a la concepción burocrática de una disyuntiva entre eficiencia y democracia, el postulado de la evaluación es la interdependencia entre eficiencia y democracia: la eficiencia es uno de los requisitos para lograr la democracia en la gestión pública o viceversa, la democracia puede (debe) conducir a la eficiencia.

De acuerdo con nuevos enfoques, pieza fundamental es el diseño de las instituciones, con atención especial a la claridad de las normas y la capacidad de proyección entre poderes públicos, hacia su interior, como de éstos hacia la sociedad civil. Puede afirmarse que en el país esta nueva institucionalidad está en transición, en proceso de formación, por esta razón el conflicto y las contradicciones, en cierto modo, son previsibles. Los procesos de evaluación desde esta perspectiva, son un medio fundamental para esclarecer la orientación de esta nueva institucionalidad de la acción pública. Por ello, la revisión que se hace a continuación de las estructuras actuales de los procesos de evaluación que se impulsaron a fines del siglo que acaba de transcurrir y en los primeros años del presente, está encaminada a conocer sus fortalezas y debilidades que, aunque aparentemente provienen o se manifiestan como problemas técnicos u operativos, en realidad se trata de fallas en el diseño institucional.

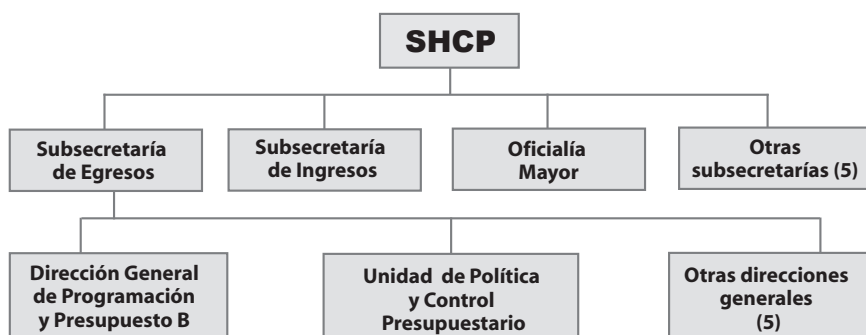


Como se acaba de mencionar, el punto de partida es el reconocimiento de los mecanismos de evaluación interna ( lo mismo que los de la evaluación externa del Legislativo) dado que no se ha logrado trascender los niveles de control del gasto, legalidad de los procesos y acciones de combate a la corrupción, registrando avances incipientes en materia del cumplimiento programático y sobre todo en términos de resultados y de impactos, lo que evidentemente impide cumplir con el principal propósito de la evaluación, que es la mejora del desempeño público. En la actualidad, las actividades internas de control y evaluación de la administración pública están a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que continúa con sus responsabilidades en materia financiera, se encarga de los ingresos y egresos de la federación, de la planeación, presupuestación y evaluación, entre otras funciones. Por otra parte, la Secretaría de la Función Pública, creada en 2004, en sustitución de la SECODAM, persigue el fortalecimiento de los sistemas de gestión y control, el combate a la corrupción y el fomento a la transparencia de la Administración Pública Federal, añadiendo, desde el sexenio de Zedillo, el desarrollo administrativo del sector público federal como parte fundamental de la misión de esta Secretaría. De manera, que en esta revisión de las estructuras de la evolución, lo central es si en el cruce de estas dos secretarías, en estas funciones, se verifica si están debidamente acotadas en cada una de ellas y al mismo tiempo si se establecen relaciones de coordinación de complementariedad, tanto en niveles formales como en su operación práctica, teniendo en cuenta que la evidencia indica que las iniciativas del sexenio pasado, del SED y la profundización de las funciones de contraloría que respectivamente impulsaron estas dos secretarías, presentó más bien una situación de lógicas encontradas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) es el estatuto normativo en el que se condensa la estructura institucional de la Administración Pública Federal. Con relación a las funciones de evaluación interna, y de acuerdo con su artículo 31, corresponde a la SHCP preparar el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), a través de la Subsecretaría de Egresos. Como se indica en el esquema del organigrama, los presupuestos correspondientes al sector agrario y rural se formulan en la Dirección General de Programación y Presupuesto B (existe una Dirección General A). Esta misma Dirección General se encarga de la realización de evaluaciones externas de los programas que presupuesta. A través de la Unidad de Política y control presupuestario esta Dirección supervisa el control del

Gasto Público. En entrevista a la entonces Directora General Adjunta de Desarrollo Social, Economía y Trabajo<sup>6</sup> se informó que desde el año 2000, la SHCP determina el techo financiero de cada Secretaría, la SAGARPA incluida, se lo comunica y las secretarías lo distribuyen con total autonomía. Adicionalmente, se señaló que en esta área se revisan los informes de las evaluaciones externas.

### Diagrama 1.1.2.1 Estructura vinculada con la evaluación de la SHCP

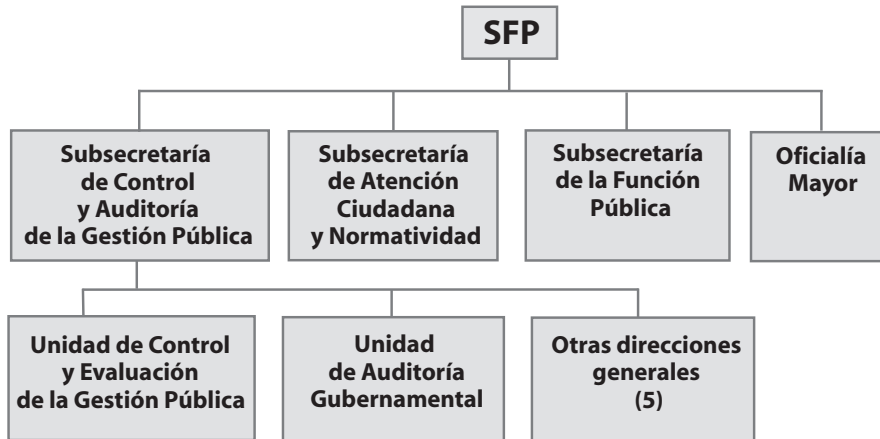


En el artículo 37, la citada LOAPF establece que a la Secretaría de la Función Pública (SFP) le corresponde organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental así como inspeccionar el ejercicio del gasto público federal en congruencia con los presupuestos de egresos. El cumplimiento de estas funciones generales se realiza mediante la vigilancia y el control del cumplimiento de normas y compromisos administrativos; la realización de auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Dicha función se realiza a través de la Subsecretaría del Control y Auditoría de la Gestión Pública y las Unidades de Control y Evaluación de la Gestión Pública y de Auditoría Gubernamental, como se indica en el organigrama que aparece a continuación (ver diagrama 1.1.2.2).

<sup>6</sup> En otro estudio realizado de metaevaluación de programas sociales (Cardozo, 2004).



### Diagrama 1.1.2.2 Estructura vinculada con la evaluación de la SFP



En materia de evaluación le corresponde vigilar el cumplimiento del acuerdo firmado por la SHCP y la entonces SECODAM publicado en el DOF del 30 de abril de 2002 en donde se establecen, en general, las normas mínimas de calidad de las evaluaciones externas que se efectúen con motivo de la disposición del Congreso de la Unión, de que a partir del PEF de 2001, los programas que ofrecen subsidios directos deberán ser evaluados por agencias externas. Desde la perspectiva de este acuerdo, la calidad de la evaluación externa se define a partir de su utilidad que presente para:

- Mejorar el desempeño, diseño y los resultados de los programas federales;
- Ofrecer elementos para la preparación del proyecto del presupuesto del Ejecutivo;
- Brindar apoyo técnico a la Cámara de Diputados sobre el avance y la valoración de los programas federales; y,
- Permitir a la Dirección General de Operación regional y Contraloría Social de la SFP emitir un dictamen sobre la evaluación externa de los programas federales y las recomendaciones de política pública en función del análisis de los resultados.

El conjunto de estas cualidades que deben cubrir las evaluaciones externas se especifican en el acuerdo de las dos secretarías, entre las que pueden resaltarse dos aspectos:

- El primero tiene que ver con los alcances de las evaluaciones externas. Se trata de evaluar el diseño, el desempeño, y los resultados, es decir, se definen como evaluaciones integrales, independientemente de que tengan este carácter en la práctica.
- El segundo aspecto, es que las evaluaciones externas también se reconocen como apoyos técnicos para la Cámara de Diputados, lo que efectivamente, corresponde a una de las atribuciones de la SFP, “acordar con la CMH (hoy ASF)... procedimientos que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades” (LOAPF artículo 37 numeral XIII), entonces, lo que tiene que valorarse es si estas evaluaciones realmente contribuyen al cumplimiento de las atribuciones de la Cámara de Diputados considerando que en dichas evaluaciones la contratación del evaluador y los términos de referencia en que debe efectuarse son definidos unilateralmente por el Ejecutivo y esta última, salvo líneas generales establecidas en el acuerdo de marcos, por la dependencia directamente responsable del programa que se evalúa. Más allá de la falta de objetividad que este hecho podría ocasionar en la evaluación, tiene efectos, como se constata en este estudio, en la necesaria integralidad que debe preservarse en ellas, tanto para los fines de una entidad globalizadora como es la SFP como, y sobre todo, para la función fiscalizadora del Congreso de la Unión.

En lo que se refiere al Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión Pública, a cargo de la SFP, está constituido por el conjunto de instrumentos jurídicos, instancias, esquemas y mecanismos para el control y la evaluación de la gestión pública y colaboración en materia de desarrollo administrativo. Este esquema adquiere cuerpo con la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación establecida para intercambiar experiencias y realizar acciones de mutuo apoyo, lo cual permite la participación de los órdenes de gobierno federal y estatal y afirma por consiguiente que el sistema de evaluación tiene un alcance nacional.

Finalmente, la expresión específica de la estructura institucional para la evaluación en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca

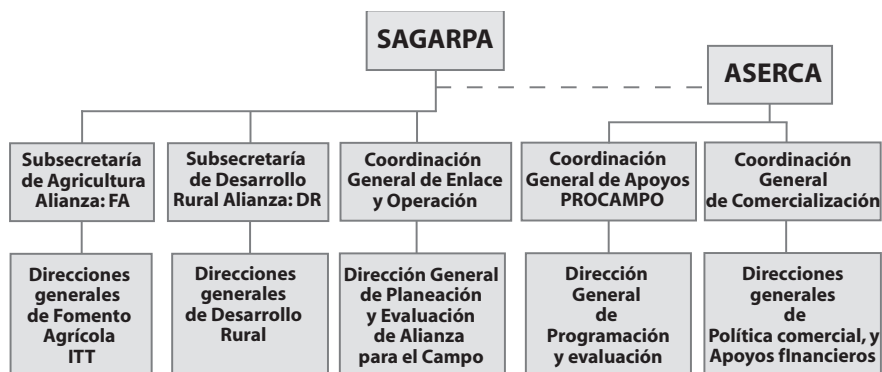


y Alimentación se le asigna en la primera de sus atribuciones en el artículo 35 de la LOAPF cuando se señala a la Secretaría como la responsable de conducir y evaluar la política general de desarrollo rural. Para el desarrollo de esta función, como puede apreciarse en el organigrama, hay una primera delimitación entre el programa y los subprogramas Alianza que opera y evalúa directamente la Secretaría y aquellos que han sido desconcentrados como en el caso de los Programas de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) y los relativos a la comercialización de productos agropecuarios, los cuales son operados y evaluados por Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA).

Respecto a los programas que directamente opera la SAGARPA, denominados Alianza Contigo, su evaluación es realizada por la Coordinación General de Enlace y Operación, a través de la Dirección General de Planeación y Evaluación adscrita a la Coordinación General de Enlace y Operación que tiene a su cargo “la integración del sistema de información gubernamental del sector agroalimentario... para conocer los avances, resultados e impactos de los programas de la Secretaría y del sector coordinado”<sup>7</sup>.

### Diagrama 1.1.2.3

#### Estructura vinculada con la evaluación de la SAGARPA



<sup>7</sup> Reglamento Interior (RI) de la SAGARPA, Artículo 12.

En cuanto a los programas de PROCAMPO y de Apoyos a la Comercialización, evaluados por ASERCA, cabe mencionar que éste es un órgano desconcentrado a cargo de un Director en Jefe y que cuenta con un Consejo Técnico para la toma de decisiones y/o rendición de cuentas, compuesta por los titulares de SAGARPA y de otras secretarías con las que mantiene vínculos funcionales<sup>8</sup> así como el apoyo de un Comité Consultivo que se compone por representantes de organizaciones sociales y productores del sector agroalimentario. Conforme a esta estructura, un primer nivel de evaluación se realiza para la elaboración de informes al Consejo, en relación a sus facultades de promover la congruencia intersectorial de las políticas de ASERCA y evaluar periódicamente objetivos, metas y resultados de sus programas. Por otra parte, las evaluaciones externas se realizan a través de las respectivas Coordinaciones Generales a las que están adscritas los programas PROCAMPO y Apoyos a la comercialización.

Más adelante, después de exponer la estructura institucional de la evaluación externa del Legislativo, se puntualizará lo correspondiente a la estructura específica de las evaluaciones externas que deben efectuarse a estos programas, pero conviene adelantar que, no obstante que para su operación por ASERCA, el programa Alianza, que directamente coordina la SAGARPA y los desconcentrados se inscribe en un mismo sector, son notables las diferencias en su metodología y alcances. No fue posible entrevistar a funcionarios de ASERCA pero en las entrevistas efectuadas con las áreas responsables de la evaluación en SAGARPA fue evidente la atención exclusiva en Alianza. Aun en el discurso formal no encontramos planteamientos de acciones de coordinación entre estos conjuntos programáticos, de sus acciones en el medio rural, y sobre todo, de su evaluación.

### **1.1.3. Estructura jurídica-institucional del control y la evaluación del Congreso**

Existe todavía la idea generalizada de que la función del Congreso más que evaluar es fiscalizar, entendiendo este último término esencialmente como el control del gasto y la verificación del cumplimiento del conjunto de disposiciones legislativas en su ejercicio. En parte, esta idea es correcta,

<sup>8</sup> SHCP, SEDESOL, SEMARNAT, Economía, SCT y SFP (Artículo 45 del RI de la SAGARPA).



para la democracia es muy importante verificar que el Ejecutivo cumplió puntualmente con las disposiciones que el Legislativo le fijó en el presupuesto, no obstante, esta concepción es muy limitada e insuficiente para los actuales gobiernos que requieren trascender la democracia electoral, que si bien es una condición necesaria, no tendría mayor trascendencia, si posteriormente no se logra la democracia en la gestión pública. En esta tarea, la ampliación y fortalecimiento de la función fiscalizadora del Congreso es fundamental.

Las atribuciones de la Cámara de Diputados, en materia de evaluación se definen en primera instancia por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de donde se derivan las siguientes leyes, reglamentos y acuerdos que puntualizan estas facultades:

- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Planeación.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- Acuerdos parlamentarios en la materia.

En los artículos constitucionales 69,79 y 93 se faculta al Congreso para expedir la Ley de regulación de la ASF y normar la gestión, control y evaluación de los poderes de la Unión y los entes públicos, fiscalizar el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, fiscalizar los recursos federales ejercidos por las entidades federativas y municipios así como citar a comparecer a funcionarios y formar comisiones para investigar el funcionamiento de organismos públicos, entre otros. En la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCEUM) en los artículos 7 y 39 se faculta a la Cámara de Diputados a constituir comisiones ordinarias de información y control evaluatorio y de revisión de aspectos presupuestales en el marco de la Cuenta Pública vinculadas al cumplimiento de los programas gubernamentales.

En cuanto a la Ley de Planeación, se señala en el artículo 5, ...”la obligación del Presidente de la República de enviar el Plan (Nacional de Desarrollo) al Congreso de la Unión para su examen y opinión... el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan”. En la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se norman las responsabilidades a cargo de la ASF. Finalmente en el Acuerdo Parlamentario relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados, en su artículo 12, define entre las funciones a cargo de Comisiones, la relativa a

evaluar periódicamente el PND y los programas respectivos, así como realizar audiencias, consultas, visitas y entrevistas a particulares y comparecencias de servidores públicos y autoridades de organismos públicos.

En resumen, el conjunto de las normas anteriores facultan a la Cámara de Diputados a evaluar, cuantitativa y cualitativamente la actuación del Ejecutivo, mediante mecanismos de evaluación, control y fiscalización, que se desarrollan en paralelo a su responsabilidad exclusiva para aprobar el presupuesto de egresos de la federación (PEF), de la cual no hay lugar a dudas; sin embargo, no son claros los alcances de esta atribución y en general, de la función fiscalizadora, en tanto que no se definen sus atribuciones en materia de rectificación de estrategias o políticas del plan y de los programas sectoriales.

Adicionalmente a estos vacíos en la normatividad, cabe reiterar las debilidades del Legislativo en el período del régimen de partido único, razón por la que, esta tarea constitucionalmente asignada, de evaluar el estado que guarda la Administración Pública Federal y los resultados alcanzados por la política pública, no han sido desempeñadas durante mucho tiempo. Es necesario, en consecuencia, reactivar estas facultades de la Cámara de Diputados: la relativa a los mecanismos de control, evaluación y fiscalización del presupuesto y, al mismo tiempo, la evaluación de la ejecución de planes programas y proyectos, de manera que en su conjunto puedan valorarse objetivos de los programas, eficiencia en el uso de los recursos y el impacto económico y social de los programas. De esta forma, la Cámara de Diputados tendría la capacidad técnica y los elementos necesarios para efectuar las tareas de control evaluatorio en las Comisiones Ordinarias que se designan al interior de la Cámara para las acciones de evaluación periódica del PND, programas sectoriales y proyectos, aprovechando de mejor manera los diversos instrumentos como la Glosa, informes de trabajo, análisis de la Cuenta Pública de ASF, reportes de los centros de estudios y comparecencias de funcionarios, todo ello, debidamente integrado en un sistema de evaluación integral de la actuación del Ejecutivo.

De las 43 comisiones ordinarias con que cuenta la Cámara de Diputados en la actual LIX Legislatura al menos cuatro de ellas tendrían que ver con los programas que son objeto de esta metaevaluación, estas son: Agricultura y Ganadería, Desarrollo Rural, Desarrollo Social y Presupuesto y Cuenta Pública. Cada una de estas comisiones plantea sus objetivos conforme con su objeto o campo y está dominada más por objetivos de corto plazo que



determinan la naturaleza de gestoría social de sus actividades, y conforme con la opinión de uno de los miembros de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, son limitadas sus acciones debido sobre todo a la falta de personal. En esta comisión se reciben los reportes de evaluación externa de la cual entregan copias a otras comisiones, se solicitan análisis a diversos despachos y conjuntamente con la aportación de miembros de otras comisiones, se prepara un resumen para entregar al presidente de la Cámara (Cardozo, 2004). De acuerdo con la experiencia de la Comisión Social, donde podría haber una acción más amplia en materia de evaluación, dado su desarrollo en la SEDESOL, se señala que los informes de evaluación externa no han cumplido con un papel relevante. En el caso de las comisiones de Agricultura y Ganadería así como las de Desarrollo Social.

La Auditoría Superior de la Federación es el órgano técnico del Poder Legislativo responsable de revisar la Cuenta Pública y otros informes. Con la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación este organismo ha iniciado una nueva etapa en la que por un lado ha procurado presentar con mayor oportunidad los resultados de la revisión de la Cuenta Pública, conforme se especifica en la propia Ley, y por otro, en sus evaluaciones se trata de trascender la mera revisión del uso de recursos, orientándose a la medición del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los diversos programas públicos, así como de los funcionarios públicos. También cabe señalar que en el organismo se ha buscado impulsar la mayor transparencia posible en la información generada<sup>9</sup>.

Como ilustración de esta nueva orientación, cabe destacar la revisión de la Cuenta Pública de 2003, presentada en el capítulo correspondiente al sector agroalimentario<sup>10</sup>, en la que se realizaron tanto revisiones de orden financiero como evaluaciones de desempeño. En estas últimas, se desarrollaron en el Programa Ganadero (PROGAN) de la SAGARPA y el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) de ASERCA. Con Referencia a este último, que es uno de los programas objeto de nuestro estudio de metaevaluación,

<sup>9</sup> A partir de 2001 pueden consultarse sus informes en la página Web, de esta manera, sus políticas están plenamente identificadas con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

<sup>10</sup> Sector coordinado por la SAGARPA: agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación.

los resultados que ellos denominan como relevantes, los presentan en tres planos:

- En el primero, constatan que en 2003 ASERCA no incluyó en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) ni en las reglas de operación correspondientes, indicadores de desempeño ni metas que permitieran evaluar el cumplimiento de objetivos; también se observa que el indicador estratégico “Número de hectáreas” incluido en las reglas de operación de PROCAMPO limitó la evaluación del cumplimiento del objetivo de capitalización de las unidades productivas.
- En un segundo plano, se señaló la ausencia de una contabilidad de costos que permitiera evaluar la eficiencia de procesos incorporados para la entrega de los subsidios
- En un tercer plano, con base en el débil impacto que en los 10 años de operación del programa ha tenido en la competitividad de la agricultura, propósito para el que fue creado, se recomienda evaluar la factibilidad de reprogramar la fecha de su conclusión (Memoria del análisis de la Cuenta Pública, 2003; Comisión de Vigilancia de la HCD).

Como puede apreciarse en la exposición de estos tres planos de resultados de la revisión en el sector agroalimentario, pueden destacarse, en correspondencia a ellos, tres niveles de análisis: en el primero se trata de una valoración en el diseño programático, tanto por la observación de la ausencia de indicadores operacionales de los objetivos, como de la presencia de indicadores inconsistentes que impiden la verificación de los objetivos como el de la capitalización de las unidades productoras; el segundo plano es el de la eficiencia, cuando se reporta la ausencia de una contabilidad de costos que permita su medición; por último, un análisis de la pertinencia del programa, cuando emiten juicios sobre su conclusión o continuidad, que apoyados en la debilidad de su impacto, recomienda valorar la ampliación del horizonte temporal del programa.

Con todo y que son interesantes los avances cualitativos en este órgano técnico del Legislativo, debe reconocerse que son todavía incipientes. Los alcances son limitados. En el ejemplo de referencia, estas evaluaciones integrales son una minoría frente a las de naturaleza financiera y contable o de glosa. Al respecto, en entrevista con funcionarios de la Comisión de Vigilancia y de la Unidad de Control y Evaluación, se reconoció que las prioridades de la revisión de la Cuenta Pública deben ir cambiando. Se comentó, que las

auditorías financieras y de cumplimiento siguen siendo necesarias, pero al mismo tiempo, es importante el cumplimiento de los “objetivos de la Nación”. Hay medidas que se han tomado y que no son menores, por ejemplo cuando se aprobó la constitución de la ASF se pasó a una revisión más real, pues antes el Auditor era nombrado por el Presidente. Pero, el problema es que las instituciones siguen siendo iguales, se requiere de una reorganización, todavía se mantienen las especialidades tradicionales de auditores financieros, auditores de desempeño, pero no se tienen “auditores en PEMEX”, por ejemplo, entonces, es necesario ir atendiendo estas necesidades de especialización en la revisión. Hay cientos de auditorías que se han efectuado a este organismo, pero “no hay un documento que diga a los diputados qué es lo que hay que hacer”, se concluyó en la entrevista.

#### **1.1.4. La estructura jurídica-institucional específica de las evaluaciones externas**

Como puede apreciarse en los apartados anteriores, la configuración de la estructura de la evaluación del desempeño de la Administración Pública Federal, tanto en los esfuerzos realizados internamente por el Ejecutivo como de las acciones de evaluación externa del Legislativo, han seguido un proceso que aún no se consolida. Es notoria la falta de sistematización y organización para lograr un sistema nacional de evaluación de la acción de los poderes públicos verdaderamente integrado, en contraposición, prevalece una situación de dispersión de las acciones en esta materia que, hemos adelantado, es resultado a su vez de una visión fragmentada, a veces prejuiciada sobre la acción pública, desde el diseño de las políticas (o programas) hasta su operación y evaluación. Aparentemente, el origen de esta visión fragmentada es la tensión entre aumentar y hacer más rígidos los sistemas y mecanismos centralizados de control para abatir la corrupción o disminuirlos para proporcionar la autonomía de gestión que requiere la eficiencia; el punto de vista que se sigue en este documento es que en realidad no hay tal dilema, entre abatir la corrupción o promover la eficiencia, o en todo caso, que ambos aspectos pueden conciliarse con la adopción de una cultura que incorpore como principio de la gestión pública la evaluación por resultados y sobre estas bases la configuración de un sistema nacional de evaluación debidamente integrado como proceso, esto es, conectado con la planeación y toma de decisiones y su operación (o ejecución); y por otra parte, propiciar también esta integración



mediante la incorporación de valoraciones de la acción pública no como esfuerzos aislados, sino bajo una visión horizontal o transversal que aproveche la complementariedad y sinergias de los distintos programas públicos.

La obligación de las dependencias de realizar evaluaciones externas en aquellos programas que reciben recursos fiscales y están, por lo tanto, sujetos a Reglas de operación (RO), no está exenta de estas limitaciones o debilidades, quizás se agudiza aún más, en la medida en que estos problemas de integración son todavía más acentuados, ya que prácticamente, dichas evaluaciones se efectúan bajo el criterio específico de las dependencias responsables de los programas, en su mayoría en el contexto de Dirección General, razón por lo que su naturaleza, metodología y alcances es muy diversa. Sin embargo, veamos antes algunos antecedentes. Es probable que el origen de estas evaluaciones se remonte hasta 1998 en que se hicieron las primeras evaluaciones de SEDESOL en el programa oportunidades y también en la SAGARPA, comienzan a evaluarse los programas de Alianza con el apoyo técnico de la FAO. No obstante, es hasta el presupuesto del ejercicio fiscal de 2001, cuando el Congreso comenzó a exigir la realización de las evaluaciones externas, con fundamento en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 26 fracción II, 40, 41, 42 y 43 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; y finalmente los artículos 70, y 71 del PEF. En el primero de los artículos mencionados del PEF es donde se relaciona al conjunto de dependencias obligadas<sup>11</sup>.

Conforme al artículo 71 del PEF, las Reglas de operación son diseñadas por la secretaría responsable del programa, las cuales tendrán que ser autorizadas por la SHCP. En el mismo ordenamiento también se establece que la evaluación externa deberá entregarse a más tardar el 15 de octubre a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con el propósito de que sus resultados sean considerados en el proceso de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal. Asimismo, se establece que las evaluaciones deberán hacerse con cargo a los presupuestos de los programas correspondientes, por instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas.

<sup>11</sup> Se refiere al PEF de 2001. Cada año se modifica el número de este artículo, en 2002, por ejemplo, aparece en el artículo 63, fracción V, inciso b del PEF.

Adicionalmente a la legislación anual del PEF, esta iniciativa está formalizada en el Acuerdo firmado por la SHCP y la entonces SECODAM (hoy SFP) y publicado en el DOF del 30 de Abril de 2002, segunda sección, el cual sigue vigente hasta la fecha. En este texto se establecen los requisitos mínimos que deberán cumplir las organizaciones interesadas en realizar la evaluación, entre los que destacan los relativos a su acreditación legal y experiencia, propuesta de trabajo y metodología así como los recursos informáticos, áreas y plantilla de personal responsable de los trabajos, aspectos que se revisarán con detalle, en el siguiente apartado de perfil y contratación de las empresas evaluadoras. En el artículo 4 del mismo Acuerdo se especifican los requisitos mínimos que deberán contener los informes de evaluación, los cuales se presentan en siete apartados, y se refieren al cumplimiento de objetivos (en términos cuantitativos) y de las RO, impacto económico y social, índices de costo beneficio, verificación en campo de metas, opinión sobre la permanencia o conclusión del programa y conclusiones y recomendaciones.

Sobre el contenido de los informes de evaluación también se analizarán con mayor detalle en el apartado de los términos de referencia, pero antes es importante señalar que para los efectos funcionales de la estructura institucional de la evaluación, estas definiciones son muy generales y hasta ambiguas o poco precisas. Así, en julio de 2003, la SFP elaboró una guía para la realización de las evaluaciones externas con el propósito de aclarar los alcances, niveles de representatividad y contenido de los informes de evaluación (IE), que no se habían definido plenamente en el acuerdo con la SHCP. En el cuadro 1.1.4.1, de manera sucinta, se presentan los principales conceptos aclarados:

Con posterioridad, los complementos y precisiones han continuado su curso, en 2004, la SFP elaboró una propuesta de nuevo acuerdo con la SHCP donde se aprecian avances en la precisión y ampliación de los alcances de las evaluaciones externas como el diseño del programa, medición del impacto y verificación en campo. Cabe señalar, la particular importancia del diseño de los programas, en tanto que se refiere al análisis de su pertinencia: determinando, por ejemplo, si la política o programa implementado es consecuente con el problema que se supone va a resolver; la congruencia de los objetivos con los instrumentos (medios) que se definen para su logro, entre otros. Se plantea la necesidad de espaciar las mediciones de impacto, lo cual es consistente, puesto que este ámbito no puede valorarse anualmente, como se prescribe en el primer acuerdo. También se propone eliminar la verificación en campo de

logro de metas. Sobre este aspecto, se considera que no está suficientemente fundamentado, en la medida en que no se proponen sistemas de información alternativos, que hagan innecesaria esta verificación, como podría ser un sistema transparente que dé cuenta sobre el avance de las metas y que pudiera ser consultado por internet, inclusive, por cualquier ciudadano o investigador interesado.

#### **Cuadro 1.1.4.1** **Términos seleccionados que se aclaran en la guía de la SFP**

|   |  |
|---|--|
| <b>Cobertura</b>                          | Es la proporción que existe entre población objetivo que recibe (atiende) el programa y la población objetivo total. Cabe señalar, que no hace mención que en la mayoría de los programas se carece de un padrón de beneficiarios.   |
| <b>Focalización</b>                       | “La concentración de los recursos de éste (el programa) de acuerdo a las características de la población objetivo del programa”.   |
| <b>Muestra</b>                            | Se precisa que el informe deberá presentar un análisis detallado del proceso de muestreo.  |
| <b>Impacto</b>                            | Se reconoce que el impacto de los beneficios económicos no se puede medir en el corto plazo, por lo tanto la improcedencia de este requerimiento en evaluaciones anuales.  |
| <b>Representatividad y factibilidad</b>   | No se aclara el término de representatividad, <sup>1</sup> y la factibilidad la define con base en los recursos disponibles.   |
| <b>Verificación de metas y resultados</b> | No se alude a los casos de servicios intangibles como el de la cultura y sólo se hace referencia a ejemplos más sencillos.<br>No se percibe la imposibilidad de que el evaluador verifique el número total de obras y beneficiarios. |

FUENTE: Elaboración a partir de la síntesis del documento original de “Guía para la realización de evaluaciones externas; SFP, México, 2004, presentada en “La Evaluación de Políticas y Programas Públicos: El caso de los programas de Desarrollo Social en México” (Cardozo, 2004).

<sup>1</sup> En el texto original dice: “La información deberá ser representativa por programa, entendiéndose por programa...” y no se aclara el término representatividad (pág. 4 de la Guía).

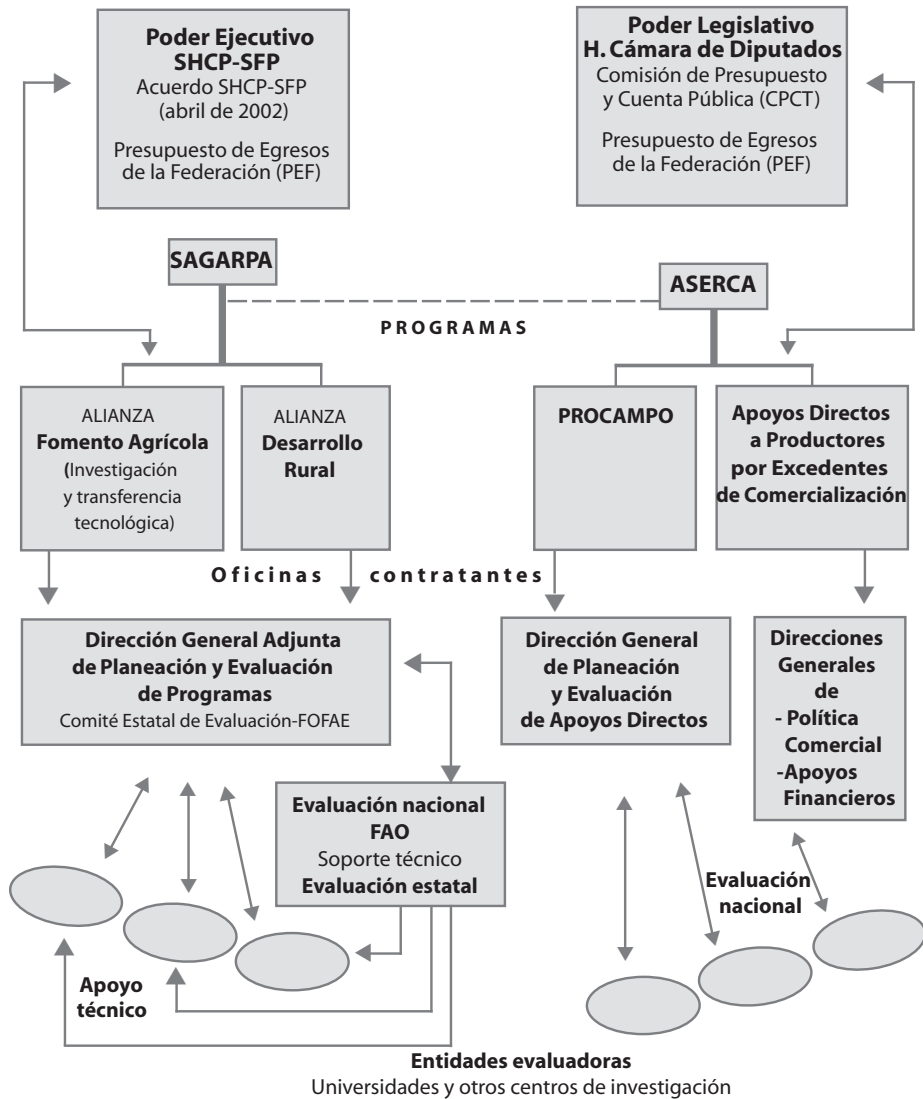


Como puede apreciarse, la decisión de evaluar los programas gubernamentales sujetos a Reglas de operación no se caracteriza por un gran cuidado en el cómo deberían realizarse y cuáles serían sus contenidos esenciales en correspondencia con una determinada concepción de la evaluación y de sus objetivos, que según se desprende de entrevistas, no hay una clara precisión de éstos<sup>12</sup>. En estas circunstancias, la organización y gestión de las evaluaciones externas también contiene algunas imprecisiones o ambigüedades, para su ilustración, a continuación se presenta el diagrama 1.1.4.1.

Formalmente se presenta como una obligación que impone el Congreso, a propuesta del Ejecutivo, al aprobar el PEF; pero, los términos de referencia del cómo y qué contenidos, los definen las propias dependencias responsables de los programas, aunque con apego a los lineamientos generales acordados por las entidades globalizadoras, la SHCP y la SFP (DOF, 2002), acuerdo en el cual no participó el Legislativo; el seguimiento de estas evaluaciones estaría a cargo de la SFP, en tanto que se encarga de organizar y coordinar el sistema de evaluación gubernamental (LOAPF); por el lado del Legislativo, las evaluaciones externas son entregadas a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, y por su conducto, a las comisiones de Agricultura y Ganadería, Desarrollo Rural y Desarrollo Social.

<sup>12</sup> De acuerdo con Cardozo, la decisión de generalizar estas evaluaciones a todos los programas del Gobierno Federal fue de la SHCP en la propuesta de las RO del PEF de 2000 que presentó a la Cámara de Diputados, en vísperas del cambio en la composición partidista de los poderes del Legislativo y el Ejecutivo. De esta manera, el Ejecutivo lo propuso y el Legislativo lo aprueba sin estudiar a fondo sus consecuencias. Entre los fines, hay quien considera que la iniciativa correspondió a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la LVII Legislatura para mejorar la asignación del gasto y evitar que se utilizará con fines electorales; tomando en cuenta su origen en la SHCP, para contar con un diagnóstico que diera continuidad a la iniciativa del NEP-SED (Sistema de Evaluación del Desempeño); o con la ampliación de la ASF, para la realización directa de evaluaciones; por último, en el ámbito académico, la medida no es más que para un mayor control del gasto gubernamental (Cardozo, 2004).

**Diagrama 1.1.4.1**  
**Estructura jurídica institucional de las evaluaciones externas**



La evaluación de los programas que directamente administra la SAGARPA se realiza a través de la Dirección General Adjunta de Planeación y Evaluación de Programas (DGAPE), Adscripta a la Coordinación General de Enlace y Operación. Como puede observarse en el Diagrama anterior, esta función se realiza con el apoyo técnico de la FAO, a partir de un Convenio multianual que la Secretaría ha celebrado con este organismo internacional, desde 1998, para la evaluación del conjunto de Programas de Alianza, lo cual, consideramos, es un caso único en la experiencia reciente de la evaluación del sector público mexicano, tanto por la continuidad de estas prácticas (de 1998 a la fecha) como por el entrelazamiento que ha tenido en la gestión programática de la Secretaría, lo cual será analizado posteriormente. En el Diagrama se indica que las evaluaciones de dimensión nacional son realizadas directamente por consultores de la FAO, lo cual es una de las vertientes que se establecen en el convenio, la otra vertiente, son las evaluaciones de nivel estatal que indistintamente se realizan para los programas de Fomento Agrícola, Investigación y Transferencia de Tecnología (ITT) y Desarrollo Rural, para lo cual se contratan las denominadas Entidades Evaluadoras (Universidades y Centros de Investigación Superior) en las que, conforme también se establece en el convenio, desarrollarán esta labor con base en la metodología que proporcione la FAO-DGAPE, una vez acordado con el FOFAE, los ajustes propuestos por las autoridades estatales, así como haber recibido la capacitación necesaria, nuevamente a través del CTEE, para su habilitación en los requerimientos mínimos de las evaluaciones a realizar. Esta modalidad de evaluaciones estatales, sin ser única<sup>13</sup>, es otra de las particularidades de la evaluación de los programas de Alianza; de la que más adelante se analizarán los efectos en los procesos de descentralización y federalización de los programas públicos y en la formación de cuadros profesionales locales para la evaluación.

En lo que se refiere a los programas administrados por ASERCA, organismo desconcentrado de la SAGARPA, no existe una unidad responsable común que se haga cargo de la evaluación del conjunto de programas que coordina el organismo, como sucede en los programas directamente conducidos por la SAGARPA. En ASERCA, la gestión de PROCAMPO está asignada a una de

<sup>13</sup> Se tiene referencia de evaluaciones en el ámbito estatal del programa de Oportunidades de la Sedesol. En su mayoría, las evaluaciones tienen una cobertura nacional con base en una muestra representativa de entidades federativas y de la población objetivo.



sus dos Coordinaciones Generales, la de Apoyos Directos, y para los efectos de la Evaluación Externa, una de sus Direcciones Generales, la de Programación y Evaluación de Apoyos Directos, como se muestra en el Diagrama, es la unidad responsable de que se lleve a cabo, en tiempo y forma. Por su parte, el Programa de Apoyos a la Comercialización, a cargo de la Coordinación General de Comercialización, su evaluación externa es contratada a través de dos Direcciones Generales, la de Política de Comercialización y la de Operaciones Financieras. El otro aspecto distintivo, es que ambos programas son evaluados en el ámbito nacional, no se realiza una evaluación por estados, como en el caso de Alianza, quizá por tratarse de programas operados a un alto nivel de centralización, como se reconoció en entrevista con algunos Directores regionales y estatales de ASERCA.

Es importante destacar que el cumplimiento de estas disposiciones no tiene grandes repercusiones en la estructura institucional de las dependencias responsables de los programas que se evalúan; tampoco, en parte, en los procesos decisorios. Como hemos podido apreciar, las evaluaciones externas son atendidas, al igual que en otras dependencias, por las áreas de planeación o normativas ya existentes en las unidades responsables o coordinadoras del programa evaluado, no es claro, no se encontró una definición de mecanismos institucionales explícitos para que los resultados de la evaluación sean utilizados para la toma de decisiones así como para ajustar o redefinir políticas y programas públicos. No hay en suma, una reorganización en la estructura y procesos decisorios de estas dependencias que se haya efectuado para la incorporación de estas prácticas de evaluación externa, con repercusiones en el diseño y gestión de los programas públicos.

Conforme a lo expuesto, pareciera que la incorporación de estos mecanismos de evaluación externa son tomados como un mero requisito formal de los procesos de aprobación presupuestal, más que como un mecanismo de mejora de la gestión pública. Esta situación se percibe aún en el caso de los programas de Alianza, donde estas prácticas de evaluación adquieren cierta relevancia y consistencia, al menos en el ámbito estatal, donde, de origen, hay una estructura institucional representada en las CEE y últimamente se ha instrumentado un sistema de seguimiento de la evaluación (SISEVAL) con algunos resultados. Sin embargo, por un lado, en entrevistas sostenidas con funcionarios de la SAGARPA, se ha señalado que en estos programas de Alianza, se “cumple de más” con las obligaciones establecidas por la Cámara de Diputados y que sus procesos de evaluación (hay que recordar que inician

desde 1998 y no desde 2001 por disposición en el PEF) son “superiores” a las que se solicitan en esta reciente normatividad, es decir, que la disposición está lejos de ser contemplada como relevante para modificar su estructura y mecanismos decisorios, ya preexistentes a esta medida o para mejorar la gestión de los programas. Por otra parte, se ha afirmado que las evaluaciones de alianza tienen cierta repercusión en el ámbito estatal, pero también con base en entrevistas con funcionarios, se infiere una repercusión mínima en el ámbito central, como es usual, dependiente de ciertos personajes influyentes en las decisiones<sup>14</sup>, pero no hay un vínculo institucional explícito que asegure este efecto o repercusión, en una dependencia como la de SAGARPA donde hay una estricta demarcación funcional con base en los programas<sup>15</sup>; por último, aun en los estados, la importancia de la Coordinación Estatal de Evaluación es variable y en general, no es determinante como apoyo en los procesos decisorios.

En cuanto a ASERCA, por diversas razones, no se tuvo la oportunidad de entrevistar funcionarios de este organismo, no obstante haber presentado solicitudes formalmente, tanto del CEDRSSA como de su Comité y de la Presidencia de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de la H. Cámara de Diputados, lo cual también es un dato que debe considerarse como testimonio de la debilidad de los vínculos institucionales que en general se aprecian en esta disposición de la Cámara de Diputados, de ser evaluados por agencias externas, aquellos programas que disponen de Reglas de operación. Sin embargo, se tienen algunas evidencias documentales así como por entrevistas a algunos Directores Regionales y Estatales y ex-funcionarios de ASERCA, de que en los programas de PROCAMPO y Apoyos a la Comercialización, los efectos de las evaluaciones externas son todavía menores.

<sup>14</sup> Por ejemplo, recién se había efectuado el cambio del titular de la Secretaría y se mencionaba que había interés por parte del nuevo Secretario por conocer los reportes de evaluación que se generaban en la Dirección General Adjunta de Planeación, dando a entender la posibilidad de tomar en cuenta estos documentos para su toma de decisiones.

<sup>15</sup> A cada Programa una Subsecretaría: Fomento Agrícola y IIT a la Subsecretaría de Agricultura; Desarrollo Rural a la Subsecretaría del Desarrollo Rural; Agronegocios a la Subsecretaría de Agronegocios. Este diseño puede abonar en la prioridad de cada programa específico pero puede dificultar la comunicación horizontal necesaria para el logro de complementariedades y sinergias de los programas.

Aunque la entrega de apoyos en los programas de ASERCA se realiza con la infraestructura territorial de la SAGARPA (DDR y CADER), antes hemos señalado que la operación de sus programas de apoyo a la comercialización es altamente centralizado, razón por la que la incidencia de las evaluaciones en la dinámica institucional de toma de decisiones en los estados es marginal porque simplemente no hay una evaluación del programa en el Estado. Cabe mencionar a este respecto la declaración de algunos directores estatales de ASERCA de no conocer las evaluaciones de estos programas. En el nivel central, estas evaluaciones tampoco tienen repercusiones, no solamente no hay una unidad responsable que expresamente se haya constituido para atender las evaluaciones de los programas, sino que se ha podido constatar que paralelamente se elaboran informes sobre el desempeño programático para fines de su presentación en el Consejo, esto es, otra forma de evaluación que, no obstante, los fines específicos a los que responde, de formatos más sencillos y funcionales a las necesidades administrativas del Consejo, llegan a tener una mejor calidad que los reportes de evaluación externa, que al parecer, por estas mismas circunstancias, no son tomados en cuenta en esta instancia colegiada máxima de decisión de ASERCA.

En resumen, en este primer nivel de análisis de las estructuras jurídico institucionales que se han conformado alrededor de la evaluación, es claro que desde sus primeras manifestaciones, no ha sido un proceso exento de contradicciones y retrocesos, debido a la complejidad de la acción pública, en particular, motivado porque ésta no nace de procesos coherentes, debidamente planeados, sino con frecuencia es resultado de la contingencia política, de intereses y valores encontrados de los actores, que para los efectos de la evaluación, da lugar a acciones que no están debidamente integradas. En materia de evaluación esto ha configurado una práctica que institucionalmente se ha venido construyendo con base en concepciones sectorizadas y, por consiguiente parciales, de la acción pública (políticas y programas) y su evaluación.

En este contexto, las iniciativas para incorporar la evaluación como método de la gestión pública, que recientemente han impulsado, tanto el sistema NEP-SED del sexenio anterior como las acciones de evaluación externa del actual sexenio, han tenido un alcance muy limitado y se han quedado a medio camino debido a que las propuestas fueron incompletas. Curiosamente, ambas propuestas adolecen del mismo problema: no tomaron en cuenta que para que un sistema de evaluación funcione y contribuya a mejorar el desempeño, antes



es indispensable llevar a cabo reformas y modificaciones en la organización del sector público, en la estructura jurídica institucional y la habilitación de los funcionarios o gerentes públicos para operar bajo principios de una gestión por resultados. De este modo, al igual que en la primera experiencia (NEP-SED), donde únicamente se cambiaron las reglas presupuestales pero se dejó intacta la estructura institucional y orgánica del sector público, en esta ocasión se dispuso la obligación de las dependencias de evaluar sus programas con agencias externas, nuevamente, sin mediar antes, o paralelamente, cambios en los métodos y formas de organización de la gestión pública.

A manera de ilustración, un aspecto fundamental de los ajustes que deben realizarse, es que la nueva cultura de una gestión por resultados requiere de la construcción de sistemas de información confiables y transparentes para la evaluación y, sin embargo, en el Acuerdo SHCP-SFP no existe ninguna prescripción al respecto. En éste, hasta ahora casi único referente técnico-normativo de las evaluaciones externas, no se habla sobre su concepción, metodología y finalidades, y, conforme a nuestro análisis, no es del todo preciso. No hay ninguna referencia, tanto a lo que se refiere a la información financiera como de resultados y en general del conjunto de indicadores que deben construirse para la operacionalización de los programas, cuya existencia facilitarían en gran medida el trabajo de los evaluadores y propiciarían evaluaciones de mayor calidad, al tiempo que atenuaría los problemas de dispersión y fragmentación de las acciones de evaluación.

Desde esta perspectiva, la definición de los sistemas de información tendría que partir de acuerdos fundamentales entre la SHCP y la SFP por parte del Ejecutivo y de estas dos dependencias con la Cámara de Diputados y la ASF, ya que si bien, en todas estas dependencias los objetivos respectivos pueden ser diferentes, el objeto que se evalúa es el mismo, por lo tanto, es factible la construcción de un sistema de información que atienda las necesidades de cada instancia.

## **1.2. PERFIL Y CONTRATACIÓN DE LAS EMPRESAS EVALUADORAS**

En esta parte, se abordan los procesos operativos para la contratación de empresas evaluadoras, procurando resaltar las particularidades que se presentan en cada programa, con el propósito, nuevamente, de destacar las debilidades y fortalezas de este proceso tanto las que derivan del diseño jurídico institucional, desarrollado en la primera parte, como las que resultan de la ausencia de un

mercado consolidado de evaluadores profesionales que ponga a disposición los perfiles requeridos por el tipo de programas que se evalúan. De esta forma, se concluye que, vinculado en parte con las fallas y debilidades de la estructura jurídica-institucional, la ausencia de un mercado profesional de evaluadores es un factor desfavorable en la consolidación de las prácticas de la evaluación externa. Todo ello en un medio o contexto caracterizado por la carencia de una cultura de evaluación (o planeación) que no ha podido arraigarse en la gestión pública mexicana, además de en los medios empresariales en los que se confunde el “negocio financiero cortoplacista” con la visión de mediano y largo plazo que debiera prevalecer en toda empresa, sea esta productiva o comercial y de cualquier otra naturaleza, social o política, como podría ser, valga la expresión: “la empresa del Congreso Mexicano y los partidos políticos” de gran actualidad e importancia y tan poco valorada en estos tiempos electorales, lucha exacerbada por la primera magistratura en el Ejecutivo del país. Estos aspectos, por muy distantes que parezcan, el contexto o marco cultural de la gestión, no deben perderse de vista, en análisis particulares, de detalle, como es la contratación de los evaluadores de programas públicos, que pueden llevarse a cabo con la mejor intención, pero no tener los resultados previstos por no tener en cuenta las determinaciones del medio institucional y cultural en que se instrumentan.

Con anterioridad se ha citado el artículo 134 de la CPEUM como fundamento para exigir la realización de las evaluaciones externas, puesto que en él se establece la obligación del gobierno federal de administrar con eficiencia, eficacia y honradez los recursos económicos de que disponga para la satisfacción de objetivos. En correspondencia a esta disposición constitucional, se citan también como fundamento los artículos 26, 40, 41, 42, y 43 de la Ley de Adquisiciones, las que en su conjunto definen las modalidades y procedimientos de adquisición de bienes o contratación de servicios: licitación pública, invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa.

Como puede apreciarse, estos fundamentos normativos atienden la naturaleza de la evaluación externa en cuanto a la calidad de los servicios que deben ser contratados con organizaciones ajenas a la administración pública y no tienen una relación directa con los contenidos, métodos y técnicas de la evaluación, más que en un sentido genérico de que, como servicios, se garantice que sean de calidad. Aún más, conforme al artículo 1º de esta misma Ley de Adquisiciones, en el caso de Universidades Públicas, toda esta normatividad está exenta de cumplimiento por tratarse del caso, que ahí se establece, de

“una operación entre entidades o dependencias del sector público”. No obstante, en la mayoría de los términos de referencia que se han revisado, los procedimientos de contratación por lo general se sujetan a estas disposiciones, lo que desde nuestro punto de vista, provee de una mayor formalidad a estos procesos pero no asegura calidad o un valor agregado adicional a los informes de evaluación, si bien, tampoco tenemos evidencia de que vayan en perjuicio del desenvolvimiento de estos procesos<sup>16</sup>.

Como se mencionó antes, los aspectos técnicos o específicos de la evaluación se encuentran en el Acuerdo firmado por la SHCP y la entonces SECODAM, donde se establecen los requisitos mínimos que deberán cumplir las organizaciones interesadas en realizar la evaluación, que de manera sucinta son como sigue:

- I. Acreditar su constitución legal.
- II. Acreditar experiencia.
- III. Presentar una propuesta de trabajo, con el contenido siguiente:
  - a. Metodología, trabajo de campo y encuestas.
  - b. Currícula del personal.
    - i. Con manifestación de conocimiento del tema.
    - ii. Acreditación de experiencia.
    - iii. Contar con títulos profesionales o grado académico equivalente.
  - c. Descripción técnica de la infraestructura de recursos informáticos.
  - d. Áreas responsables de la entidad evaluadora.
  - e. Plantilla de personal.

<sup>16</sup> La mención de esta normatividad es importante como testimonio de que las contrataciones, frecuentemente en manos de áreas administrativas, con escaso conocimiento de la administración pública, tienden al cumplimiento más de estas formalidades que de la necesidad de una evaluación de calidad, la cual también tiende a contemplarse como una formalidad administrativa más. En la UAM. Por ejemplo, se han dado casos en los que por ignorancia de administrativos de la entidad contratante, a los convenios de colaboración se les ha dado tratamiento de Contratos que requieren pago de IVA y presentación de garantías, pasando por alto que la Universidad está exenta del pago de este impuesto y que por reglamento del patronato, no puede proporcionar garantías ni cualquier otra acción que ponga en riesgo su patrimonio.



Aun cuando este formato, en algunos aspectos, es similar al que se utiliza en la modalidad de invitación a cuando menos tres personas que se especifica en la Ley de Adquisiciones<sup>17</sup>, está más perfilado a la evaluación. Sin embargo, los requerimientos siguen siendo muy generales y no definen un marco institucional apropiado para llevar a buen término las evaluaciones solicitadas. Se entiende que la disposición de “seleccionar instituciones académicas y de investigación” está encaminada a garantizar una valoración neutral, “no interesada” y al mismo tiempo objetiva y de alta calidad. No obstante considerar esta decisión, acertada en lo general, no se tomaron en cuenta otras medidas que de alguna forma aseguraran que estos supuestos atributos de las instituciones académicas, se cumplan en la práctica, en particular, impulsar programas de formación de recursos humanos, convenios con las universidades y, en su caso, reformas en sus estatutos, de forma que se asegure una respuesta institucional, integral y planeada.

La evaluación de políticas y programas públicos no es una labor fácil, esencialmente requiere de enfoques interdisciplinarios y al mismo tiempo especializados, cierta amplitud teórica y al mismo tiempo práctica, capacidad de investigación y al mismo tiempo experiencia profesional en el campo que se evalúa. Las universidades por ser centros de reflexión y de formulación del conocimiento, requieren también de la configuración de marcos institucionales planeados y estratégicos para vincularse de mejor manera y sin pérdida de su identidad, con esta importante tarea de mejora del desempeño de las funciones públicas mediante la evaluación.

A falta de este marco institucional, las respuestas de las dependencias no han sido homogéneas, en particular, los estándares de calidad de los trabajos de evaluación, dependen más bien de las circunstancias, de las relaciones personales y de la percepción particular sobre la importancia de la evaluación y de la capacidad de quienes deciden, que de un marco institucional perfectamente establecido. Así, en el caso de los programas de Alianza, PROCAMPO y Apoyos a la Comercialización, puede hablarse de alguna circunstancia favorable en los primeros, en que la presencia de la FAO les ha

<sup>17</sup> Entendiendo que la propuesta técnica es equivalente a la propuesta de trabajo que se especifica en el punto III del esquema, sólo faltaría la propuesta económica, que en ocasiones es requerida en las invitaciones que se extienden a los centros académicos.

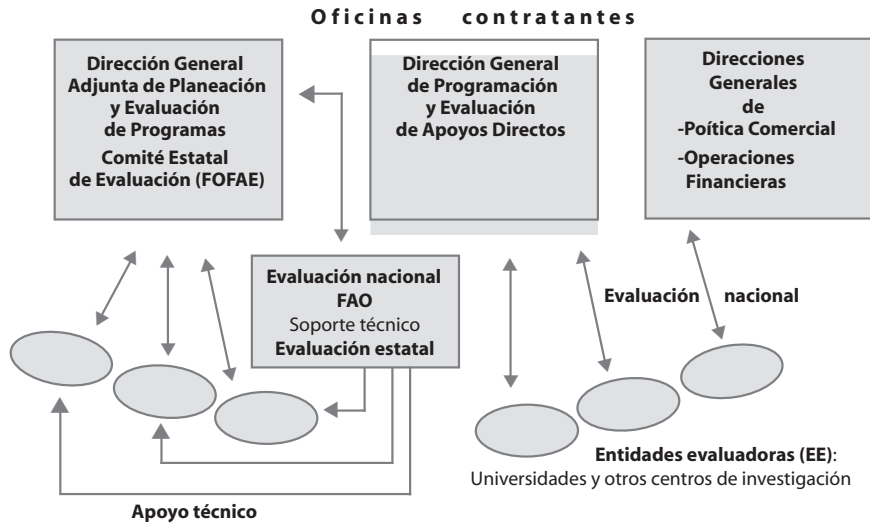
dado un marco de relativa solidez en los procesos de evaluación que se realizan, pero no puede decirse lo mismo en el caso de los programas de PROCAMPO y Apoyos a la Comercialización en los que, conforme a los resultados de esta metaevaluación y el testimonio de algunas entrevistas, sus evaluaciones no han alcanzado el mismo nivel de objetividad e institucionalidad.

Para sustentar estas afirmaciones es necesario revisar los procesos de contratación de las unidades responsables de SAGARPA y ASERCA, lo cual se ilustra en el Diagrama 1.2.1.

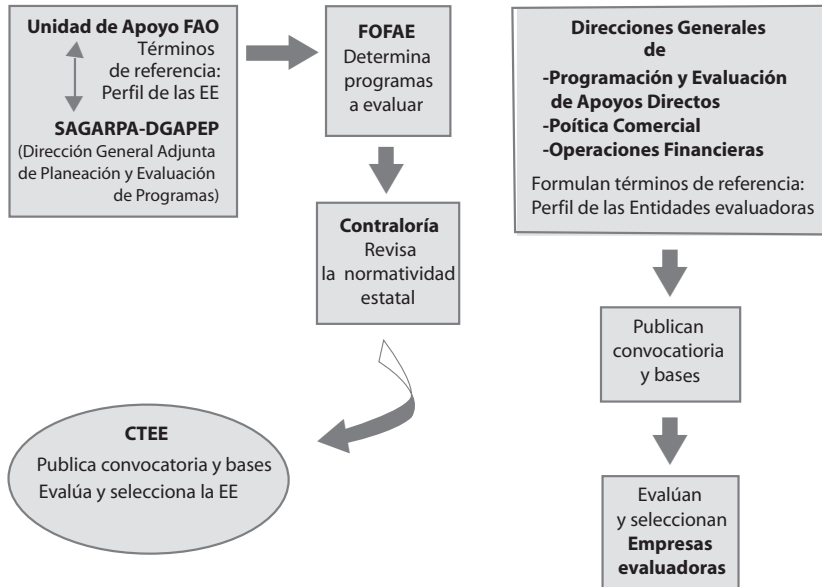
Lo primero es recordar, como se muestra en el primer cuadrante del Diagrama, que en las evaluaciones de Alianza, las de dimensión nacional, son realizadas por la Unidad de apoyo de la FAO, mediante un convenio multianual celebrado con la SAGARPA, por lo tanto, los procesos de contratación de este tipo de evaluaciones se remiten a este documento, al cual no hemos tenido acceso, razón por la que no puede ofrecerse un análisis detallado del mismo. Por consiguiente, los procesos de contratación que se muestran en el cuadrante inferior son válidos solamente para las evaluaciones estatales de programas de Alianza, mientras que en el caso de los programas de ASERCA (PROCAMPO y Apoyos a la Comercialización) dichos procesos de contratación, como se indica en la parte superior del Diagrama, se refieren a evaluaciones de carácter nacional.

En el citado convenio multianual como se ha señalado, se establece que la Unidad de apoyo de la FAO brindará el soporte técnico para la realización de las evaluaciones estatales, como se indica en el cuadrante inferior del Diagrama, formulando y acordando con la Dirección General Adjunta de Planeación y Evaluación de Programas (DGAPE) los términos de referencia para la contratación de las Entidades Evaluadoras Estatales (EEE), y por conducto de esta última, se envía al Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Zacatecas (FOFAES) para su revisión y en su caso, ajuste. Posteriormente el FOFAES envía el documento recibido a la Contraloría del Gobierno del Estado para que dichos términos se adapten a la normatividad local,. Una vez realizada la revisión y adaptación se emite la convocatoria para contratar a las empresas que realizarán las evaluaciones. El FOFAES determina los programas a evaluar, de acuerdo con el esquema organizativo para la evaluación de Alianza en el año correspondiente.

**Diagrama 1.2.1**  
**Estructura institucional y procesos de contratación**  
**de las entidades evaluadoras**



**Proceso de contratación de empresas evaluadoras**





Una vez concluida esta primera parte del proceso, el papel más activo lo tiene el Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE), que se encarga de publicar una convocatoria abierta a las EEE, emitir las bases de licitación y hacer una selección que propone ante el Comité Técnico del FOFAE. La contratación de las EEE se realiza de acuerdo con las disposiciones legales y estatales que norman estos contratos. El CTEE decide sobre cómo se da la adjudicación a las empresas, vigila la calidad técnica de las evaluaciones y supervisa estrictamente a las EEE, al mismo tiempo que apoya para que las empresas obtengan toda la información necesaria. Posteriormente la EEE recibe una capacitación por parte de personal del Comité, y con el apoyo de la FAO, donde se señalan los requerimientos indispensables a incorporar en la evaluación de acuerdo con la metodología propuesta por la FAO. El CTEE dará seguimiento a los procesos posteriores a la conclusión y entrega de los trabajos de evaluación, a satisfacción del mismo CTEE, quien propone una calificación de los trabajos recibidos, con el propósito de tener un referente en futuras contrataciones. El CTEE es también el órgano vinculante con los órganos técnicos y de operación programática del FOFAE para procurar que las recomendaciones sean tomadas en cuenta para la mejora de la gestión de los programas, a través del antes mencionado SISEVAL.

En el caso de los programas de ASERCA, las contrataciones de las EEE son realizadas por las áreas de planeación o normativas responsables de los programas. Como se indica en el Diagrama, la Dirección General de Programación y Evaluación de Proyectos lleva a cabo todo el procedimiento del programa PROCAMPO y de igual modo las Direcciones Generales de Política Comercial y la de Operaciones Financieras, hacen lo correspondiente para el Programa de Apoyos Comerciales: publican la convocatoria y las bases, por lo general, bajo la modalidad de invitación a cuando menos tres personas; luego, estas direcciones generales, reciben las propuestas técnicas y económicas, las evalúan y seleccionan la empresa a contratar<sup>18</sup>. No existe, como en el caso de los programas Alianza, una estructura específica que se encargue de la contratación de las EE, su habilitación mediante talleres y cursos de inducción y la recepción de los trabajos de evaluación y el posterior seguimiento de las

<sup>18</sup> Estos procedimientos se han construido a partir de la participación de la UAMI en un concurso de invitación a por lo menos tres personas, proceso en el cual no fue elegida la Universidad, por no presentar a tiempo su registro. Como se ha mencionado, no ha sido posible entrevistar a los funcionarios de ASERCA.

recomendaciones. Al parecer, las evaluaciones en este organismo tienen como propósito cumplir con las disposiciones del PEF más no se consideran como un instrumento para mejorar su gestión ni en el ámbito central ni en sus representaciones regionales y estatales.

El cuadro 1.2.1 se refiere a los requisitos que se solicitan a las empresas interesadas en realizar las evaluaciones del programa Alianza.

### **Cuadro 1.2.1 Requisitos para la contratación de las entidades evaluadoras estatales (Alianza)**

|                                      |   |
|--------------------------------------|---|
| a) Experiencia                       | En actividades relacionadas con el medio rural.   |
| b) Capacidad                         | Solvencia moral, técnica y económica. Sólo podrán postular los que tengan capacidad técnica, material y humana.                           |
| c) Responsabilidad única             | Contar con una plataforma de trabajo que incluya un responsable competente. Para cada programa debe acreditarse un responsable exclusivo. |
| d) No presentar conflicto de interés | No haber participado en APC en calidad de operador en los dos últimos años.   |
| e) Recursos informáticos             | Adquirir con sus recursos el software para utilizar Evalalianza.  |
| f) Compromiso                        | Comprometerse a atender las actividades de soporte técnico.   |

También se les solicitan una serie de documentos que avalan la experiencia, capacidad técnica y personalidad legal, currículum vitae de la EEE y del responsable, y en general, la documentación requerida en los procedimientos de invitación a por lo menos tres personas, de la Ley de adquisiciones, y que se retoman en los requerimientos mínimos del Acuerdo SHCP-SECODAM. En el caso de ASERCA, esencialmente también se piden los mismos requisitos, salvo algunos de orden particular o que no son aplicables, como es el caso del requisito c) de un responsable por programa o proyecto que se prescribe en Alianza, simplemente porque las unidades responsables de ASERCA, cada una por su lado, solamente organizan la contratación de la evaluación de

un programa (PROCAMPO o Comercialización) por lo que el caso de un coordinador que atiende simultáneamente dos programas, no sería posible; otro aspecto, del cual no se tiene información, es sobre el punto d) relativo a la condición de no haber participado en la operación del programa que se evalúa (conflicto de interés), como requisito de contratación.

Todos estos requisitos, por lo general, se cumplen. Sin embargo, hay un punto que no llega a cubrirse y que se refiere al perfil del responsable de la evaluación, que en ocasiones difiere de lo señalado como idóneo. Por otra parte, las empresas contratadas para las evaluaciones de Alianza 2002, Corporación Chapingo S. A. de C. V. y para 2004, Servicios Agropecuarios Profesionales del Centro S. de R. L. de C. V. y Unidad de Investigación, Capacitación y Evaluación para el Desarrollo Rural, S. C., Para ASERCA, las empresas evaluadoras son, en 2002, Ophis Alta Percepción, S. A. de C. V. para Apoyos a la Comercialización, y para la evaluación de PROCAMPO en 2004 y 2005 las empresas contratadas son Grupo de Profesores e Investigadores de la Universidad Autónoma de Chapingo y Grupo de Economistas y Asociados (GEA). Todas ellas, salvo Grupo de Profesores e Investigadores de la Universidad Autónoma de Chapingo, no son instituciones académicas como, en primera instancia, se establece en el acuerdo SHCP-SECODAM y en todos los Decretos del PEF, desde el del 2001 hasta el actual de 2006, aunque, cabe señalar, que las razones sociales de las empresas evaluadoras pueden ubicarse en el término genérico de “organismos especializados” a que también se hace mención en estos textos normativos<sup>19</sup>.

El perfil no siempre adecuado de los responsables de los trabajos de evaluación, conjuntamente con la incorporación de empresas que no son centros académicos, más allá de que constituye una falta de cumplimiento a la ley, se considera que es un testimonio de uno de los problemas que han tenido que enfrentar estas evaluaciones: la inexistencia de un mercado profesional de evaluadores. En realidad, éste es el problema de fondo, quizá no necesariamente

<sup>19</sup> Es de la mayor importancia hacer esta mención porque con todo y que no es garantía de la calidad de los trabajos, las Universidades y Centros de Investigación tienen un reconocimiento institucional (en neutralidad y calidad técnica) que no poseen las empresas, en un término tan general como “organismos especializados” donde cualquiera puede tener cabida, razón por la que hemos constatado la presencia de las empresas consultoras más disímolas, en otros estados.



deba utilizarse el término de mercado y simplemente señalar la ausencia de estos profesionales, en particular, porque pareciera denotar exclusivamente un problema contextual frente al cual poco puede hacerse o preverse. Como antes se ha dicho, la incorporación de universidades y centros de investigación en los trabajos de evaluación es una decisión acertada que ha tenido éxito en otros países como Estados Unidos e Inglaterra<sup>20</sup> pero requiere de acciones planeadas y de vínculos institucionales establecidos, lo cual es una tarea pendiente en el país, como se constata en este estudio de metaevaluación.

### 1.3. TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA LAS EVALUACIONES

Existe una percepción de que las evaluaciones y los informes del ejercicio fiscal que presenta el Ejecutivo Federal, carecen de ciertos elementos; en particular hay incertidumbre sobre la objetividad de las evaluaciones que, si bien es cierto son realizadas por organismos externos, son contratadas por el propio Ejecutivo Federal, bajo los términos de referencia (TR) que éste establece. Por ello, se ha considerado importante revisar en el estudio los aspectos que es indispensable incluir en las evaluaciones, y considerando que los TR justamente establecen las características del producto esperado de la evaluación, se requiere un análisis de sus componentes así como de su pertinencia en la evaluación del desempeño. Para iniciar esta revisión, conviene puntualizar que, en principio, los TR formulados por las dependencias responsables de los programas que se evalúan, se apegan a los requerimientos mínimos de contenido (o TR mínimos) que se proponen en el Acuerdo de SHCP-SECODAM y que se presentan en el cuadro 1.3.1

<sup>20</sup> En la Oficina General de Contabilidad (GAO por sus siglas en inglés), buena parte de los miles de informes que en promedio anual se realizan en este órgano fiscalizador de los Estados Unidos, se genera con base en estudios realizados en universidades (Harvard, Standford, etc.). De igual manera sucede con la NAO, Oficina Nacional de Auditoría de la Gran Bretaña. Ambos Organismos son considerados modelos de fiscalización en el mundo (UEC, 2005).

### Cuadro 1.3.1 Requerimientos mínimos de los reportes de evaluación (Acuerdo SHCP-SECODAM)

|                           |  |
|---------------------------|--|
| I. Objetivos              | Porcentaje de cumplimiento de los objetivos, destacando:<br>a) Grado de satisfacción;<br>b) Cobertura y su variación respecto al ejercicio anterior, a nivel nacional, por entidad federativa y por núcleo de población o tipo de empresa. |
| II. Reglas de Operación   | Cumplimiento de las reglas de operación.   |
| III. Impacto              | Beneficios económicos y sociales del programa.   |
| IV. Costo-Beneficio       | De la operación del programa, en términos unitarios.   |
| V. Verificación en campo  | De las metas físicas y financieras del programa.   |
| VI. Escenario prospectivo | Opinión sobre la permanencia o conclusión del programa.  |
| VII. Conclusiones         | Conclusiones y recomendaciones.  |

Como antes se señaló, estas definiciones son muy generales y poco precisas, razón por la que posteriormente la SFP elaboró una guía para aclarar los contenidos de los informes de evaluación (IE), destacando los conceptos de cobertura, focalización e impacto, entre otros. Después, en otro documento, la misma Secretaría trata de precisar cuestiones relativas al diseño del programa, problemas de medición del impacto así como la verificación en campo de metas. Todo ello, ante la evidencia de no tener los resultados deseados en las evaluaciones y creer que esto era propiciado por la falta de precisión en los requerimientos mínimos establecidos en el acuerdo de 2002.

Hay una parte de razón en las anteriores aseveraciones, pero ya hemos adelantado que el problema es más complejo y se relaciona con la cultura y las formas de organización del sector público mexicano. No obstante, conviene precisar algunas particularidades que tienen que ver con el diseño de los TR a partir del siguiente cuadro comparativo por Programas (cuadro 1.3.2).

**Cuadro 1.3.2****Términos de referencia: Alianza, PROCAMPO y Comercialización**

| Alianza   | PROCAMPO  | Comercialización  |
|---|---|---|
| 1. Incidencia del entorno.<br>2. Tendencias y resultados.<br>3. Evolución de la gestión: <ol style="list-style-type: none"> <li>i. Diseño programático.</li> <li>ii. Prioridades de inversión y focalización de beneficiarios.</li> <li>iii. Integración de cadenas y sistema producto.</li> <li>iv. Proyectos relevantes de ejercicios previos.</li> <li>v. Selección de solicitudes.</li> <li>vi. Consolidación de Servicios Técnicos.</li> <li>vii. Alcances y temas pendientes.</li> </ol> 4. Evaluación de impactos.<br>5. Conclusiones y recomendaciones. | 1. Grado de satisfacción.<br>2. Cobertura.<br>3. Cumplimiento de las RO.<br>4. Impacto y resultados (bienestar, equidad e igualdad).<br>5. Beneficios económicos y sociales.<br>6. Costo Beneficio de los recursos asignados.<br>7. Verificación de metas físicas y financieras.<br>8. Prospectiva.<br>9. Conclusiones y recomendaciones. | 1. Evaluación de impactos: <ol style="list-style-type: none"> <li>i. Eficiencia.</li> <li>ii. Equidad.</li> <li>iii. No discriminación.</li> </ol> 2. Propuesta (recomendaciones): <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Propuesta para una integración más eficiente.</li> <li>b. Propuestas para generar menos distorsiones en el mercado.</li> </ol> |

En lo general se observa que los términos de referencia que se establecen para las evaluaciones en los tres programas son coincidentes en su apego a los requerimientos mínimos del acuerdo SHCP-SECODAM, en aspectos como impacto, eficiencia y cumplimiento de metas, equidad en la distribución de apoyos y recomendaciones que contribuyan a la mejor operación de los programas. Sin embargo, también hay diferencias, en particular, el ordenamiento en los TR de Alianza que denota una continuidad en las prácticas y experiencias de evaluación y eventualmente, un conocimiento acumulado, que en diversas entrevistas con los directivos y consultores de la Unidad de Apoyo de la FAO pudo constatar. Así, los TR de Alianza pueden dividirse en dos capítulos básicos: por un lado, la Evolución<sup>21</sup> de la gestión del programa (capítulo 3) y por el otro, Impacto del Programa (capítulo 4), los

<sup>21</sup> Se considera que el término debiera ser evaluación, pero se decidió dejar el término evolución porque así está escrito en todos los programas y guías metodológicas de la FAO. No está mal, evolución implica transformación por el tiempo y la evaluación implica verificar esta transformación, aunque no solamente por el tiempo, sino más bien por el efecto programático.

demás son complementos, como los dos primeros capítulos que se refieren al entorno y evolución de los resultados del programa, o bien, el capítulo final de conclusiones que se deriva de los dos capítulos básicos mencionados.

Como puede apreciarse, la estructura de este capitulado de los informes de evaluación de Alianza denota una continuidad, primero, el capítulo 2 dedicado al análisis de las tendencias en los resultados del programa, implica la consideración de las evaluaciones de ejercicios anteriores, lo cual va a fortalecer la valoración que se haga del ejercicio presente, en los capítulos 3 y 4 que mencionamos. Este es un aspecto especialmente descuidado en diversas evaluaciones de programas públicos, sobre todo, cuando los evaluadores de un ejercicio a otro no son los mismos y no hay una estructura institucional que se preocupe por la continuidad metodológica y de los resultados evaluatorios de ejercicios anteriores. En el caso de ASERCA no se encontraron esas circunstancias, por lo menos, no se denotan en sus TR. En el caso de PROCAMPO, no obstante, su aparente amplitud y detalle temático, no aparece ningún capítulo de ubicación contextual ni de los antecedentes de resultados de evaluación en ejercicios anteriores. En el programa de comercialización, la situación es más grave, la evaluación parece limitarse al impacto, entendida como una valoración de la eficiencia, equidad y no discriminación y termina con recomendaciones que eleven la eficiencia y al mismo tiempo con propuestas de apoyos a la comercialización que generen las menores distorsiones en el mercado, esto último, cabe señalar, no se incorpora en el análisis de impacto, de donde se supone deberían surgir estas propuestas, además de que la esencia de este programa está en el campo del mercado y no el tema de la discriminación que en primera instancia resaltan los TR, que aunque importante en el plano social, no es la finalidad del programa.

Considerando que los TR establecen las características del producto esperado de la evaluación, y aunque no siempre son determinantes en los resultados finales, su revisión permite detectar algunas debilidades que con mayor detalle se revisarán en el siguiente apartado de metaevaluación. Sólo se va a destacar un aspecto, que en general se omite en los TR (o no se exige en los reportes finales de evaluación de la mayoría los programas públicos), en los cuales no se pide a las empresas evaluadoras que realicen una crítica objetiva a la pertinencia de los programas y a su diseño, es decir, en qué medida el programa es congruente con el problema que trata de resolver (pertinencia) y en qué grado se verifica que las reglas que guían la operación de los programas, los vínculos institucionales que propicia para aprovechar las sinergias de otros



programas así como el peso que tienen sobre la toma de decisiones, en las diversas instancias (federales, estatales y locales), son las más convenientes para el cumplimiento de la misión y objetivos del programa (diseño). En otras palabras, preguntarse si el programa es útil, si los instrumentos son consistentes con sus objetivos y si se tiene en cuenta que los programas se inscriben en un marco de operación en el que debe alternar con otros que inciden en el medio rural, y por lo tanto, deben mantener con ellos una relación de complementariedad (no de subordinación), o, al menos, no de contrapeso o contradicción con ellos. Esto último, es lo que se busca con su inscripción al PEC, y en última, instancia, para cumplir con el espíritu del artículo 134 de la CPEUM de utilizar los recursos públicos con la mayor eficiencia y honestidad.

La situación arriba señalada, que en mayor o menor medida se presenta en todos los programas públicos, da lugar a evaluaciones de carácter meramente formal que no trascienden ni cuestionan la concepción de los programas. Puede señalarse que parte de estas limitaciones se presenta debido a que es el mismo Ejecutivo, responsable de los programas, el que contrata y elabora las bases para la evaluación y por tanto, no establece condiciones que permitan cuestionar aspectos que pongan en riesgo la propia continuidad del programa. Aún en los programas de Alianza en los que no puede afirmarse que se omite este aspecto<sup>22</sup>, como puede verificarse con mayor detalle en el siguiente capítulo, los análisis de esta naturaleza, además de ser escasos, no rebasan el ámbito de este conjunto programático, por ejemplo, de los tres subprogramas<sup>23</sup> del Programa de Fomento Agrícola, no hay referencias a posibles inconsistencias o duplicidades entre este programa con el Programa de Desarrollo Rural, mucho menos con otros programas de la misma Secretaría o del conjunto programático del PEC; inclusive cuando hay una crítica en este o en otro campo, generalmente se hace con un lenguaje “cuidadoso”, no se presenta directamente como crítica, sino como “desafíos por atender”. En el caso de ASERCA, aunque formalmente podría estar en el capítulo de prospectiva de los TR de PROCAMPO, no se encuentra ninguna referencia de análisis de esta naturaleza en los informes de evaluación revisados; en el programa de

<sup>22</sup> Se encuentran en los puntos referentes a los avances en el diseño de los programas y reflexión de los alcances y temas pendientes en los programas.

<sup>23</sup> Inversión y Capitalización, Sistema Producto e ITT.

Apoyos a la Comercialización como puede apreciarse en el cuadro 1.3.2 no se toma en cuenta en los términos de referencia. En suma, en los TR y en los informes de evaluación el diseño programático se considera bien realizado, no hay nada que cambiar, se considera como un dato, por lo tanto, no es materia de evaluación.

Cabe señalar que el diseño de los términos de referencia es un aspecto fundamental pero no es garantía de la calidad de los trabajos de evaluación. Así, puede reconocerse consistencia en el diseño de los TR de los programas de Alianza, sin embargo, la calidad de las evaluaciones en los estados es variable, o dentro de un mismo Estado, entre los programas de Alianza (Fomento Agrícola, ITT y Desarrollo Rural), todo depende de los equipos de trabajo, de su experiencia y del conocimiento que tengan del programa que evalúan. Esto indica por una parte, que el problema de fondo es la inexistencia de un mercado de evaluadores profesionales en materia de políticas o programas públicos, y por otra parte, que el diseño de los TR, aunque importante, es una acción incompleta si no se acompaña de medidas que ayuden a eliminar este vacío. La experiencia y continuidad de la Unidad de Apoyo de la FAO para la evaluación de los programas de Alianza, es de los pocos esfuerzos de los que tenemos registro sobre el avance en esta materia, tanto en los aspectos metodológicos y prácticos como en el capital humano que empieza a forjar en los Estados.

Para finalizar este apartado, es conveniente insistir en que los TR que a través de la Unidad de Operación y Enlace se formulan con el apoyo técnico de la FAO, no tienen, ni deben tener, un carácter definitivo y deben ajustarse a las particularidades y necesidades específicas del Estado (ver diagrama 5). Hasta antes de 2005 se mantuvo una rigidez y un total apego a los criterios y términos establecidos en la metodología propuesta por las oficinas centrales mencionadas de la SAGARPA, sin embargo, a partir de ese año, se ha considerado la posibilidad de que se incorporen ajustes por parte de los funcionarios locales en lo que se refiere a términos de referencia y guías metodológicas, en cada uno de los Estados, de modo que se adecuen a la realidad del lugar. Esto es muy importante para ser congruentes con las políticas de federalización de los recursos que se ha seguido en el Programa de Alianza, el cual se debe aplicar no sólo a los TR para la evaluación, sino de mayor importancia, en los ajustes que deban efectuarse a los programas de Alianza y al sistema paramétrico que se defina para su operación y toma de decisiones.

## CAPÍTULO II.

# META-EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS

En este capítulo se presenta la metaevaluación realizada a los programas: Alianza Contigo<sup>24</sup>; Procampo<sup>25</sup> y el Programa Apoyo Directo a Excedentes de Comercialización<sup>26</sup> con base en los informes de evaluación (IE) de 2002 y 2004, teniendo en cuenta que los conceptos de metaevaluación y evaluación significan esencialmente lo mismo y lo único que cambia es su objeto de estudio: en la evaluación los objetos estudiados (o evaluados) son los programas mientras que en la metaevaluación son los propios informes de evaluación que entregan las empresas evaluadoras estatales o nacionales. La metaevaluación, entonces, es una reflexión sobre las evaluaciones realizadas para valorar su pertinencia y utilidad. Por consiguiente, se trata de valorar todos los ámbitos relativos a cualquier evaluación de un programa público (diseño, eficacia, impacto, etcétera) para verificar si las evaluaciones están cumpliendo con su cometido, si los enfoques y el método adoptado son los adecuados, y en su caso, cuáles son las causas por las que las evaluaciones no cumplen con la finalidad que se les atribuye, si se debe a que los resultados no son de calidad o no son viables, o bien, por las estructuras institucionales que no propician la integración de la evaluación con la toma de decisiones.

De acuerdo con el análisis institucional del capítulo anterior, el problema fundamental de los procesos de evaluación experimentados en el sector público mexicano es la visión fragmentada, tanto de los que operan los programas, como de los que posteriormente evalúan, quienes difícilmente podrán desprenderse

<sup>24</sup> Subprogramas de Alianza: Fomento Agrícola, Desarrollo Rural e Investigación y Transferencia de Tecnología.

<sup>25</sup> Subprogramas de PROCAMPO: PROCAMPO Tradicional y PROCAMPO Capitaliza.

<sup>26</sup> Subprogramas del Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención de Factores Críticos, los que se refieren a los productos agrícolas, excluyendo café y percederos.

de esta óptica parcelada, que los responsables de las dependencias ejecutivas les proyectan al formularles los términos de referencia (TR), bajo los cuales les requieren las evaluaciones de los programas públicos que están a su cargo. Los responsables de contratar las evaluaciones son al mismo tiempo los ejecutores de los programas, por lo que los TR se elaboran con la misma concepción que ellos tienen del programa que instrumentan, óptica que, conforme al análisis institucional, es parcial y limitada.

Por las razones expuestas, para la evaluación de los programas, y con mayor razón para la metaevaluación, los enfoques tienen que ser amplios y a la vez prácticos. El problema de fondo continúa siendo, por supuesto, la visión fragmentada o parcial de las dependencias ejecutoras, no obstante, la retórica en el discurso oficial de integralidad, como generalmente se presenta a los programas públicos. Por lo tanto, el requisito de una evaluación integral, es que se realice bajo la hipótesis de que ésta actuará como el mecanismo de retroalimentación (*'feed back'*), para que paulatinamente las instancias ejecutoras incorporen estos enfoques integrales para la mejora del desempeño en sus marcos de planeación y decisión; si esta hipótesis no llega a cumplirse, entonces, las evaluaciones serán ociosas. Bajo esta perspectiva, la *coherencia* es el primer ámbito de análisis de la metaevaluación a realizar: define la lógica global y alcances del programa; por lo tanto, funciona como un criterio transversal de los demás ámbitos de análisis propuestos en este estudio, como puede apreciarse en el diagrama 2.1.

El análisis de *coherencia* se refiere tanto a la coherencia interna del programa metaevaluado como a la que necesariamente debe prevalecer en sus relaciones de complementariedad y/o sinergias posibles con otros programas de la misma SAGARPA y sus organismos desconcentrados, así como, inclusive, de otras dependencias cuyos programas coincidan con sus objetivos y metas, como se establece en los diversos textos normativos del sector, desde el Plan Nacional de Desarrollo (PND) hasta la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y el Programa Especial Concurrente (PEC) que regulan las acciones relativas al desarrollo en el medio rural. Por lo tanto, debe analizarse la pertinencia del programa en cuanto al problema que se supone está encaminado a resolver o a enfrentar, así como los instrumentos diseñados para el logro de sus objetivos. Adicionalmente, esta dimensión del análisis, deberá complementarse con la revisión de la congruencia que presenta con otros conjuntos programáticos y verificar que no se compense, duplique o contradiga con los objetivos, metas e instrumentos respectivos.



## Diagrama 2.1 Ámbitos de la metaevaluación



Bajo la perspectiva del análisis de la coherencia programática se revisarán las *Reglas de operación (RO)*, es decir, no sólo se observará si la dependencia ejecutiva se apega o no a las RO, sino deberá analizar, reflexionar, si las mismas RO son adecuadas para el cumplimiento programático. De igual modo, el análisis de *calidad* no se reduce sólo al diseño de muestras estadísticamente representativas, la aplicación, o no, de métodos cuantitativos, como desde una perspectiva ortodoxa pudiera aconsejarse. Se trata de valorar, paralelamente a la aplicación de estas técnicas cuantitativas, que tienen una importancia relativa, si hay un adecuado conocimiento de los programas por parte de los evaluadores en cuanto a su naturaleza, fines y alcances, tal que, su labor no se restrinja sólo a un cumplimiento formal de los términos de referencia.

En suma, de la misma manera en que el examen de las *RO* no puede reducirse sólo a la verificación de su cumplimiento, sino que debe profundizarse en la pertinencia de su diseño, la *Calidad* tampoco puede limitarse al cumplimiento de las especificaciones de los TR o a la aplicación de tales o cuales métodos cuantitativos de evaluación. En la metaevaluación debe trascenderse esta visión formalista y cuestionar si el enfoque y métodos adoptados en las evaluaciones fueron los más adecuados, teniendo en cuenta la amplitud y complejidad de la acción pública que demanda de métodos cualitativos de valoración y de un conocimiento claro de su papel en el desarrollo. Conforme a los modernos enfoques de la gestión pública, hoy más que conocer una contabilidad de resultados, se requiere saber cómo se llegó a esos resultados; más que verificar el cumplimiento de ciertas disposiciones normativas, se requiere examinarlas para determinar si son las más adecuadas para lograr esos resultados.

Conforme a los planteamientos anteriores, los resultados programáticos que generalmente se presentan en los ámbitos de análisis de *Eficiencia, Impacto, Focalización y Satisfacción de los beneficiarios*, adquieren una nueva dimensión, se trata de valorar estos avances o resultados de manera articulada o sistémica. Así, la eficiencia no tiene significado alguno si no se vincula con la eficacia y/o impacto de beneficios (o perjuicios) económicos, sociales y ambientales, previstos o no previstos de los programas. Esta articulación sistémica, nuevamente tiene que ver con el primer ámbito de análisis de la coherencia, el ahorro de recursos y de tiempos en la operación o ejecución programática, esto es, la eficiencia, carece de sentido si va en contra o disminuye la calidad de los resultados e impacto, distorsiona la focalización o erosiona el grado de satisfacción de los beneficiarios. Se trata de aplicar siempre en todos estos ámbitos un análisis de conjunto, conforme a los aportes de cada ámbito de análisis a la lógica o función interna o externa del programa<sup>27</sup>.

Los resultados de los programas valorados en estos cuatro ámbitos enunciados, bajo esta perspectiva sistémica, por otra parte, constituyen la prueba final de la coherencia del programa, tanto de su operación o eficiencia (y eficacia) en su dimensión interna, como en la adecuación de medios y fines<sup>28</sup>; y también, una coherencia externa o eficiencia con relación al contexto que se expresa en los parámetros de impacto, focalización y satisfacción del

<sup>27</sup> Para un desarrollo más amplio de las regiones de la evaluación ver De la evaluación al análisis de las políticas públicas (Nioche, 1982).

beneficiario. Cabe mencionar, que esta dimensión externa es por definición, la valoración propia de una política o programa público (Nioche, 1982). No obstante reconocer la importancia determinante de estos indicadores, en tanto que por sí mismos califican la pertinencia de los programas, debe señalarse que debido a las características sociales y culturales de los beneficiarios, a la escasa transparencia, y en ocasiones, a la manipulación de los sistemas informativos, con frecuencia prevalecen imágenes distorsionadas de los programas, razón por la que en particular, los indicadores de satisfacción, no siempre son los más objetivos y confiables.

Con base en estos ámbitos articulados de la metaevaluación, a continuación, se revisan, por programa, la consistencia de sus análisis y las conclusiones y recomendaciones. La metaevaluación de cada programa se efectuará considerando la orientación específica de su misión programática que se les asigna y sea posible definir, dada la excesiva generalidad y hasta ambigüedad con que con frecuencia presentan sus objetivos: en los Programas de Alianza, tanto el de Fomento Agrícola como en el de Desarrollo Rural, no obstante su innegable repercusión social, su valoración, en primera instancia, es por su orientación productiva; el programa de apoyos directos de PROCAMPO, por el contrario, más que un fin de fomento productivo, se trata de apoyos directos al ingreso del productor para obtener un efecto compensatorio ante los subsidios que reciben los agricultores de países con los que México tiene relaciones de intercambio comercial; finalmente, los Programas de Apoyo al Ingreso Objetivo, están encaminados a garantizar un “ingreso” mínimo al agricultor cuando los precios que reciben por sus cosechas se ubican por debajo de ciertos niveles previamente establecidos para los diferentes productos agrícolas.

<sup>28</sup> Eficiencia instrumental, en términos de Max Weber.

## 2.1 ALIANZA PARA EL CAMPO

El Programa Alianza para el Campo busca impulsar el desarrollo rural con una visión más amplia que la actividad agropecuaria y silvícola como se define en los objetivos y líneas generales establecidas en los artículos 6, 7 y 8 de los capítulos 3 y 4 de sus Reglas de operación (RO) que se presentan en el cuadro 2.1.1 a continuación.

**Cuadro 2.1.1**  
**Objetivos y focalización del programa alianza**

| Objetivo general  | Objetivos específicos   | Población objetivo   |
|---|---|--|
| Fortalecimiento de las cadenas agroalimentarias para incrementar el ingreso de los productores, elevar la calidad de vida, diversificar las fuentes de empleo y fomentar el arraigo en el campo.<br><br>(RO, 2002: Capítulo III, Art. 6). | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar la organización económica campesina.</li> <li>• Establecer esquemas de desarrollo de las capacidades de la población.</li> <li>• Fortalecer la organización de las UPR.</li> <li>• Fortalecer y avanzar en los niveles de sanidad e inocuidad del sector agroalimentario y pesquero.</li> </ul> | Considerar la heterogeneidad socioeconómica y cultural de los sujetos de esta ley, los distintos productores en razón del tamaño de sus unidades de producción y su capacidad de producción para excedentes comercializables o para autoconsumo.<br><br>(RO, 2002: Capítulo IV, Art. 8). |

Fuente: ro del 25 julio de 2002.

Como se indica en el cuadro anterior, los objetivos se encaminan, en general, al fortalecimiento de las cadenas agroalimentarias para elevar la calidad de vida y fomentar el arraigo en el campo; como objetivos específicos, el fortalecimiento de la organización económica de los productores rurales y avanzar en los niveles de sanidad e inocuidad agroalimentaria. Asimismo, se establece que en el cumplimiento de estos objetivos, se debe tener en cuenta la heterogeneidad socioeconómica de los productores rurales así como su capacidad productiva para generar excedentes comercializables o para el autoconsumo. En tanto que forma parte del PEC, está orientado a privilegiar

<sup>29</sup> El tamaño máximo del predio en los primeros dos estratos de productores no debe ser superior a 10 hectáreas de riego o 20 si son de temporal.



a la población de menores ingresos, conforme a la tipología de productores que a continuación se define:

- I. Productores de bajos ingresos en zonas marginadas.
- II. Productores de bajos ingresos en zonas no marginadas<sup>29</sup>.
- III. Productores de bajos ingresos en transición<sup>30</sup>.
- IV. Resto de productores.

Sobre esta base, las líneas estratégicas a las que responde el programa se enuncian a continuación:

- La reconversión productiva;
- La integración de las cadenas agroalimentarias y de pesca;
- La atención a grupos y regiones prioritarias; y
- La atención a factores críticos.

Adelantando algunas líneas del análisis de coherencia que se hace a cada subprograma, en términos generales, el diseño del programa es consistente: los objetivos y la focalización del programa son consecuentes con una situación de atraso y desarticulación productiva y de mercado, heterogeneidad en las estructuras de productores agrícolas y, todo ello, bajo el marco crítico de apertura de los mercados agropecuarios. Así, la capitalización para la reconversión productiva e integración de las cadenas agroalimentarias con la atención a grupos y regiones prioritarias como ejes fundamentales de un marco estratégico que se funda en los principios de fomento del federalismo y racionalidad económica del productor, expresado en los mecanismos de cofinanciamiento público-privado de contribuciones del gobierno federal, estatal y de productores para las inversiones en el campo, que desde su origen ha caracterizado el programa de Alianza, parecieran ofrecer el mejor camino para el desarrollo rural y se apegan a los planteamientos de la nueva gestión pública en boga.

<sup>30</sup> El tamaño máximo del predio en productores en transición no debe ser superior a 20 hectáreas de riego o 40 si son de temporal.

No obstante, hay hechos incontrovertibles que señalan limitaciones en el desempeño y alcances del programa: a poco más de 10 años de operación de Alianza, la situación en el campo no mejora, la producción agropecuaria registra un ritmo menor al del PIB<sup>31</sup>; prevalece una concentración de apoyos en componentes de inversión primaria y productos tradicionales lo que refleja avances mínimos en la reorientación de los apoyos a componentes poscosecha y la reconversión productiva; no hay avances en la organización de las unidades de producción rural; y los esquemas de coinversión pública-privada se deterioran con la tendencia decreciente de la participación de las entidades federativas y la sustitución de recursos privados por públicos (en el caso del programa de Desarrollo Rural), lo cual cuestiona los fundamentos de acción concurrente de los gobiernos federal y estatal con los productores.

El conjunto de estos elementos indica que más allá del discurso formal de los programas, éstos continúan operando de manera tradicional: no existe una lógica de conjunto que guíe la operación; las instancias formales de integración establecidas en la LDRS y constituidas en el PEC, sólo tienen una vigencia formal pero no inciden en la operación programática real; por esta causa, las estrategias de integración de las cadenas agroalimentarias (inversión poscosecha e integración de sistemas producto) que exigen de una auténtica coordinación horizontal, y que actualmente no ofrecen las instancias integradoras de los programas de desarrollo rural, tienen nulos avances, o son excepcionales, los que con frecuencia, no pueden atribuirse al programa; ante esta situación, la apropiación del Programa Alianza por parte de los estados, requisito esencial para avanzar en la descentralización y federalización de los recursos programáticos, comienza a desfigurarse, de manera que sólo en lo formal se impulsan prioridades conjuntas del desarrollo, pero en la práctica, cada ámbito de gobierno impulsa sus propias prioridades por separado. A continuación, se presenta con detalle esta situación para el caso del Programa de Fomento Agrícola de Zacatecas, entidad en la que se presentan algunas particularidades.

<sup>31</sup> Se toma como referencia el período 1993-2004 en que el sector agropecuario crece a una tasa del 1.9% anual, en tanto que el PIB total creció a un ritmo de 2.8. Cabe mencionar, que en el período de 2001-2004 esta situación se revierte, el sector creció a una tasa de 2.5 mientras que el PIB total tuvo una tasa de 2.2%, no obstante esta mejoría en el PIB agropecuario, el crecimiento es menor al de la población, y sobre todo, está por debajo de las necesidades del abasto, empleo e ingreso del medio rural.

### 2.1.1. Programa de fomento agrícola

En este apartado se presenta la metaevaluación realizada al Programa de Fomento Agrícola con base en los informes de evaluación (IE) de 2002 y 2004, teniendo en cuenta que la metaevaluación es una reflexión sobre las evaluaciones realizadas para valorar su pertinencia y utilidad, determinar si las evaluaciones están cumpliendo con su cometido, si los enfoques y el método adoptado son los adecuados, y en su caso, cuáles son las causas por las que las evaluaciones no cumplen con la finalidad que se les atribuye.

En buena medida, esta búsqueda se apoya en la hipótesis antes enunciada de que la evaluación actúa como mecanismo de retroalimentación, para que paulatinamente las instancias ejecutoras incorporen marcos integrales de planeación en el diseño y operación de sus programas públicos. Bajo esta perspectiva, la metaevaluación está encaminada a verificar, primero, si los evaluadores procedieron a la revisión de la existencia, o no, de estos marcos integrales de previsión en el diseño de los programas, y posteriormente, si se hizo un examen de los instrumentos de operación y mecanismos de decisión en cuanto a su ajuste o congruencia con la misión del programa que se le atribuye en su fase del diseño. Es evidentemente que esto nos remite a las reglas de operación (RO), es decir, a los niveles federales de decisión y operación, pero también, a aquéllos de los ámbitos estatal, distrital y local de decisión y ejecución, donde finalmente estos instrumentos y mecanismos, definidos en lo general por las RO, se materializan y asumen las particularidades requeridas por las necesidades locales. Finalmente, como prueba de esta consistencia (o inconsistencia), el análisis de calidad en general del IE así como de los indicadores de eficiencia, impacto, focalización y satisfacción de los beneficiarios con los que los evaluadores demuestran el grado de cumplimiento. Con esta visión primero se revisa la consistencia del desarrollo analítico de los IE con sus conclusiones, después la congruencia que mantiene con las recomendaciones del reporte y su funcionalidad, para concluir con una calificación general que resulta de la consideración de todos estos elementos de revisión de los informes.

### 2.1.1.1. Análisis y conclusiones

#### *Coherencia*

En los IE nacionales y estatales del Programa de Fomento Agrícola de 2004, siguiendo los lineamientos metodológicos de la UA-FAO-SAGARPA, se dedica un primer capítulo a la incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el programa con el objeto de valorar la pertinencia del programa y sus objetivos con la problemática del sector agropecuario. Después de destacar la importancia del sector en la economía nacional y de los estados<sup>32</sup> se delimitan el potencial y limitaciones que ofrece su desarrollo. Así, desde la dimensión externa, se reconoce, desde la segunda mitad de la década de los noventas, una tendencia decreciente en el precio red de la mayoría de los productos básicos agrícolas, en virtud del crecimiento más rápido de los suministros mundiales, que la demanda, producto, a su vez, tanto de los avances en la productividad como de las políticas de subvenciones de los países desarrollados (FAO-SAGARPA, 2005:18).

Internamente, de los factores que condicionan el desempeño de la agricultura, destaca la falta de financiamiento; la escasa e inadecuada infraestructura para el almacenamiento y conservación de las cosechas; el escaso grado de integración de los eslabones que conforman las cadenas de valor, lo que impide elevar la competitividad de las ramas productivas; la falta de consolidación de las organizaciones económicas; la carencia de servicios de asistencia técnica y capacitación integral y especializada en los distintos giros productivos; y la prevalencia de prácticas agrícolas que atentan contra el manejo sustentable de los recursos naturales (agua y suelo); entre otros (FAO-SAGARPA, 2005:19). Esta problemática, en mayor o menor medida, se reproduce en los estados con algunas particularidades, por ejemplo en Zacatecas, donde se recrudecen los problemas para elevar la productividad, dadas sus limitaciones tecnológicas como el bajo uso de semilla mejorada y de sistemas de riego de alta eficiencia; este Estado es el primer productor de frijol en el país, pero su productividad promedio es 0.547 t/ha, menor que

<sup>32</sup> En el ámbito nacional se destaca la importancia de la agricultura en su aporte al Producto Interno Bruto (PIB) sectorial con una contribución del 70% y en la generación de empleos absorbe el 82% de la PEA. En el ámbito estatal, se menciona en sus IE, como el de Zacatecas, donde el PIB agropecuario representa el 25% del PIB estatal mientras que en el ámbito nacional representa sólo el 5%.



la obtenida en el ámbito nacional que es de 0.637 t/ha y su estructura de comercialización presenta un alto grado de participación de intermediarios, lo que repercute negativamente en su participación en el precio (UNICEDER, 2005:16).

Ante esta situación en el IE nacional, la FAO plantea la respuesta de la SAGARPA de impulsar un proceso de reconversión productiva de la agricultura hacia otros cultivos que sea factible de implementar en función de las condiciones concretas y la problemática identificada. Estas áreas de oportunidad se definen por cultivos con mayor valor agregado como los que se presentan en el cuadro 2.1.1.1.1.

Las hortalizas son las de mayor densidad económica, y además de ser intensivas en mano de obra, el país presenta ventajas comparativas, dadas sus condiciones climáticas para ofrecer productos en la temporada invernal; le siguen en importancia los frutales y los cultivos industriales, estos últimos, han mostrado mayor estabilidad en cuanto al patrón de cultivos nacional. Por el contrario, en granos y semillas oleaginosas se registra un índice de densidad económica inferior a la unidad (FAO-SAGARPA, 2005:22-25). Cada Estado tiene sus propias áreas de oportunidad, por ejemplo Zacatecas, las define alrededor del sistema producto del frijol y programas de reordenamiento para la siembra de frijol con estados colindantes así como en relación a los cultivos que acabamos de exponer, el chile, frutales y cultivos agroindustriales (UNICEDER, 2005:9-15); o en el caso de Nayarit, las cadenas estratégicas se definen alrededor del tabaco, caña de azúcar, jamaica y mango.

**Cuadro 2.1.1.1.1**  
**Superficie y valor de la producción por cultivos**  
**(promedio 1993-2003)**

| Producto                      | Superficie cultivada (% del total) | Valor (% del PIB agrícola) | Densidad económica* |
|-------------------------------|------------------------------------|----------------------------|---------------------|
| Hortalizas                    | 2.5                                | 15.7                       | 6.3                 |
| Frutales                      | 5.8                                | 17.9                       | 3.1                 |
| Cultivos industriales         | 11.3                               | 15.5                       | 1.4                 |
| Granos y semillas oleaginosas | 52.5                               | 24.6                       | 0.5                 |

\* Cociente: Valor de la producción / Superficie cultivada.

Fuente: Elaboración propia con información de la FAO, 2005:21-25.

En correspondencia a este diagnóstico de fortalezas y debilidades se plantea el Programa de Fomento Agrícola con el objetivo central de impulsar la producción, productividad y competitividad agrícola a fin de elevar el ingreso de los productores y alcanzar la seguridad alimentaria en el país. Para ello, define dos componentes de apoyo en los Subprogramas de Fomento a la Inversión y Capitalización y el de Fortalecimiento a los Sistemas Producto. En el primero, los apoyos a la producción se orientan a la adquisición de bienes de inversión como la adquisición de tractores e implementos, modernización de invernaderos, adquisición de sistemas de riego y materiales vegetativos, en lo referente a actividades primarias. Adicionalmente se apoya la integración de cadenas productivas con bienes de capital para la fase de poscosecha y transformación como infraestructura para el acopio y almacenamiento, empacadoras, equipo para almacenes y bodegas. En el segundo de los componentes programáticos, se busca promover, mediante la entrega de apoyos específicos, la integración de los comités sistema producto de los principales cultivos (FAO-SAGARPA, 2005:18).

Cabe señalar que la población objetivo no está planteada más que en términos generales con referencia a la tipología definida en las RO, conforme al tamaño del predio y de acuerdo con su capacidad para generar excedentes comercializables o producción sólo para autoconsumo: Productores de bajos ingresos en zonas marginadas, Productores de bajos ingresos en zonas no marginadas, Productores de bajos ingresos en transición y Resto de productores (RO, 2003).

Las relaciones de complementariedad y sinergias del Programa de Fomento Agrícola con otros programas estatales y federales que atienden la agricultura, también es reconocido en el IE. Entre los programas que se mencionan está el de Sanidad Vegetal del mismo Programa Alianza, los programas de ASERCA (se menciona PROCAMPO, Programas de Apoyos a la Comercialización, Apoyos a las Coberturas y Apoyos para Pignoración) y PIASRE (Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas con Siniestralidad Recurrente) (FAO-SAGARPA, 2005:30). En este reconocimiento de sinergias con otros programas que inciden en el sector sólo se muestran, en un nivel de generalidad, la coincidencia en la misión y objetivos de estos referentes programáticos y en este sentido la complementariedad de prioridades para el desarrollo del medio rural, en los ámbitos de gobierno estatal y federal. A lo sumo, sólo se mencionan montos presupuestales de algunos programas en los que es significativo, no hay un recuento de resultados, y mucho menos,

de acciones coordinadas horizontalmente que dieran cuenta de sinergias deliberadas promovidas por los responsables de los programas.

Aparentemente, el programa mantiene un alto grado de coherencia entre los objetivos que se plantea y la problemática que trata de resolver así como en su focalización de la población objetivo y por las sinergias que se logran con otros programas del gobierno federal y estatal. Sin embargo, si bien no se ocultan ciertos elementos en el IE, no se destaca con claridad que esta consistencia sólo se verifica en la formalización de los objetivos y líneas estratégicas del programa, mas no en el nivel de operación del programa en los que necesariamente estos objetivos y líneas estratégicas se deben convertir en instrumentos específicos, mecanismos y criterios para decidir y actuar.

Pasando revista a uno de estos instrumentos o criterios, puede citarse el relativo a la focalización del programa, los tipos de productores y criterios de elegibilidad que se definen en las RO no son suficientes para asegurar que el programa se oriente adecuadamente a los destinatarios a quienes debe llegar, a las zonas y los productores que debe apoyar, se necesitan además, los estudios de campo que especifiquen la tipología de productores en cada entidad federativa, para que conforme a sus necesidades particulares y locales se pueda efectuar la necesaria diferenciación de apoyos por productor, región y Estado, estableciendo así la base racional que posibilite la apropiación real, no simulada o formal, del Programa Alianza por los estados y se optimicen los resultados. Salvo Sinaloa, en ninguno de los ocho estados restantes visitados, existen estos estudios. En el caso de Zacatecas y Jalisco, se informó que en este año se encargaría su realización a la Unidad Técnica de la FAO; en Sinaloa sí disponen de este estudio, pero en la visita de campo uno de los Subdelegados mencionó que no le sirve al Estado porque se apega a la metodología de la FAO y consideran que esta tipología está pensada para la agricultura del Sur y no para la del Norte, donde su tipología de productores no tiene nada que ver con la de la primera región.

En cuanto a los instrumentos, mecanismos y criterios para cumplir de forma consistente la misión y objetivos programáticos, la carencia de una tipología de productores es, quizá, la debilidad mayor del programa de Alianza y en general de casi todos los programas públicos: no puede decirse que están mal diseñados o son deficientes, sino, simplemente, en ellos son inexistentes. Cabe señalar a este respecto, que en el IE nacional y estatal no se presenta un planteamiento sistemático de esta omisión de instrumentos, mecanismos y criterios operacionales que puede constatarse tanto en el ámbito central,

como, por supuesto, en los estados. En los IE nacionales y estatales sólo se menciona de manera aislada la incorporación de los proyectos (versus demanda libre) como el instrumento que permite estimar el impacto de las inversiones apoyadas por el programa y la inducción al productor a la planeación para conducir su actividad productiva, y en este sentido, se presentan como avances del programa, en tanto propicia una mayor racionalidad en la asignación de apoyos a la inversión de los productores rurales (FAO-SAGARPA, 2005:46). Pero los efectos de este mecanismo se ven seriamente limitados por prácticas de “clonación” por parte de los beneficiarios y, por parte de los operadores, por la no consideración en la elegibilidad de los apoyos y la escasa calidad de estos proyectos en la práctica, que con frecuencia no contemplan aspectos técnicos específicos de la producción o factores claves como la comercialización<sup>33</sup>. Así, salvo este mecanismo de identificación de proyectos, no existe en todo el IE ninguna otra referencia sobre la necesidad de contar con instrumentos o criterios establecidos que permitan sustentar qué proyectos debieran ser apoyados y cuáles no, de acuerdo con la mayor o menor calificación que se les asigne en función del cumplimiento de los propósitos y misión del programa. Un ejemplo de estos instrumentos lo constituye el “marco de prioridades de inversión” que para estos efectos ha comenzado a construirse y a experimentarse en algunos estados de la República<sup>34</sup>.

Por lo que se refiere a los vínculos con otros programas, federales y estatales, que inciden en el sector agrícola de los estados, no hay un análisis fundamentado de la complementariedad o sinergias de sus acciones y resultados esperados con la misión y objetivos del Programa de Fomento Agrícola; sólo hay un enunciado de programas y presupuestos de algunos de ellos, sin especificar si hubo una estrategia que articulara la acción conjunta de estos programas (que por lo demás, no existe en las dependencias responsables de los programas). En algunos estados como Zacatecas, “a toro pasado”, con base en un recuento de apoyos y resultados generales, se presenta como complementariedades y sinergias la inversión en sistemas de riego de alta eficiencia (de Alianza); con

<sup>33</sup> Cabe señalar, que estas limitaciones casi no se mencionan en los informes estatales pero si están reconocidas en el IE de la FAO.

<sup>34</sup> Este marco de prioridades está tratándose de diseñar y de instrumentar en un plano experimental, en los estados de Jalisco, Michoacán y sobre todo en Sonora, Estado en el que se registra el mayor avance.



las obras de conservación de infraestructura hidráulica promovidas por los programas de CNA<sup>35</sup>; la adquisición de tractores con los apoyos otorgados con la adquisición de diesel, etcétera (UNICEDER, 2005:18). Pero más allá de estas referencias ex-post sobre la complementariedad de los programas, no hay mención alguna a lo largo de ese IE estatal sobre los mecanismos o instancias de coordinación institucional para propiciar la acción conjunta y, de esa manera optimizar los resultados.

De acuerdo con los elementos expuestos que refieren la inexistencia de estudios que especifiquen la tipología de productores, la carencia de instrumentos y de criterios que guíen la designación de apoyos e inversiones conforme a los propósitos y la misión del programa y la falta de instancias y mecanismos de coordinación programática horizontales, reales, no formales, se infiere que la operación del Programa de Fomento Agrícola dista mucho de una gestión por resultados. La gestión del Programa no ha logrado superar el marco tradicional que en su mayor parte caracteriza la operación de los programas públicos, esto es, la falta de instrumentos y bases operacionales que dé lugar a indicadores y sistemas de información para seguimiento y gestión, que da lugar a un alto grado de discrecionalidad en el manejo del programa, y en el mejor de los casos, quedando sujeto a una conducción sectorialista (parcelada) apegada a reglas excesivamente generales y formales como son los criterios de elegibilidad que se establecen en las RO y en el capítulo correspondiente al PEF de cada año.

Bajo estas circunstancias, las conclusiones y recomendaciones que se presentan en el capítulo 5 del IE parecieran encaminarse más a la justificación del programa que a su cuestionamiento o evaluación. A pesar de que ofrece elementos fehacientes y aplicar una metodología relativamente consolidada, el no considerar la inexistencia del componente operacional del programa, debilita en gran medida los fundamentos de la evaluación, entendida ésta como un proceso de verificación de resultados y efectos esperados o que se atribuyen al programa. Si las políticas o programas públicos (PP) se entienden

<sup>35</sup> Cabe señalar, que en el IE nacional de la FAO, el señalamiento es inverso: no hay coordinación interinstitucional entre las dependencias que operan programas de apoyo a tomas de agua; cada quien diseña y ejecuta sus propios planes por separado. En este tenor, también se menciona la falta de vínculo entre Fomento Agrícola y PRODESCA (FAO, 2005).

como una relación de causalidad donde la variable independiente es el PP y el efecto esperado (EE) es la variable dependiente, entonces, la evaluación puede plantearse como una función tal que:

$$EE = f(PP)$$

El problema es que en las condiciones actuales del Programa de Fomento Agrícola (PP), tal relación de causalidad no está suficientemente fundada, es decir, las hipótesis de los efectos esperados (EE) o atribuidos al programa (PP) no se han establecido razonablemente: el problema es la inexistencia del componente operacional del programa, no hay un diseño de la gestión que diga cómo se va a ejecutar el programa, no se han construido los términos de referencia de cómo se va a decidir y a actuar, y en consecuencia, no hay certeza de, o más bien, no hay este elemento de coherencia (programática) que nos permita afirmar cuáles efectos se van a obtener del programa<sup>36</sup>.

Así, la primera conclusión relativa a la “potencialidad del programa para responder a la problemática y retos del entorno” en los informes estatales, presenta una valoración positiva en cuanto que se afirma un alto grado de correspondencia de las acciones definidas conforme a las prioridades del

<sup>36</sup> Para mayor referencia de este planteamiento de causalidad lineal y la Política Pública como variable dependiente ver “Las Políticas Públicas” de Meny y Thoenig (1992) y “La política Pública como variable dependiente” de José Luis Méndez (2000). Cabe mencionar, que este último autor hace un planteamiento invertido de las relaciones de causalidad que no se trata aquí. Como se muestra en el título de su artículo, el autor plantea, contrariamente, que la política pública es la variable dependiente, es decir, invierte la función y propone que  $PP=f(EE)$  para mostrar el carácter problemático de las PP, en tanto que no hay, no puede existir, certeza de que tal o cual política, nos dará tal resultado, sino que se requiere descubrirla a partir del análisis y la investigación, práctica que en este documento hacemos equiparable con la evaluación. No es ésta la idea que queremos proyectar con el término de coherencia programática, por ello, nuestra designación de PP (política pública) como la variable independiente no coincide con el autor citado pero sí estamos de acuerdo con éste y nuestro desarrollo coincide con esta idea de que la política pública debe descubrirse, sea a través de la perspectiva incrementalista —ensayo y error— de Lindblom (1996) o el construccionismo social de Wildavsky (1979, citado por Aguilar, 1996:68-86).

desarrollo agropecuario<sup>37</sup>. En el IE nacional de la FAO aun cuando posee un contenido crítico, afirma que:

“El Programa de Fomento Agrícola tiene actualmente potencial para las nuevas condiciones del entorno” pero bajo la condición de “que su diseño pueda realmente ser operativizado en las acciones de los distintos actores institucionales. En este sentido, el enfoque de Sistema Producto es una línea trascendental para ordenar la convergencia de todos los instrumentos de política pública”... (FAO-SAGARPA, 2005:94)

Estas afirmaciones se hacen después de concluir que el “Programa se había concentrado en sistemas de riego y mecanización, lo cual si bien fue esencialmente correcto de cara a los graves rezagos en tales áreas, también marcó una falta de correspondencia frente a los desafíos planteados por el dinamismo de los mercados y la creciente competencia a nivel de encadenamientos productivos” (FAO-SAGARPA, 2005:93-94). Enseguida, destaca que sólo hasta años recientes se ha dado un cambio gradual (en la estrategia) a la incorporación de bienes de capital en las unidades de producción que propician su posicionamiento en la cadena, no obstante, hay debilidades como la falta de organización productiva en extensos grupos de pequeños productores agrícolas, la contribución a la política de reconversión productiva es sumamente modesta y no se ha logrado un efectivo esquema de asistencia técnica (FAO-SAGARPA, 2005:94).

El problema que se presenta es que estas conclusiones de los IE estatal aparentemente contradictorias con las del IE nacional es que tanto unas como las otras parecen corroborarse, en lo general, con la información estadística de los resultados e impactos del IE. Como ilustración podemos contrastar las

<sup>37</sup> En el IE de Zacatecas, se afirma que en el programa se dio un tratamiento estratégico a la inversión en riego y mecanización así como apoyo a las actividades de manejo poscosecha para mejorar la integración de las cadenas productivas ...que ha respondido integralmente tanto en temas de especial interés como el uso y aprovechamiento del agua como a las necesidades específicas de los productores, en particular, los de “bajos ingresos en transición” y se ha atendido a todas las ramas productivas de importancia socioeconómica, en un marco de concurrencia estratégica de la SAGARPA y Gobierno estatal (UNICEDER, 2005: 59).

siguientes afirmaciones que en algunas ocasiones muestran discrepancias entre los IE nacional y los estatales:

- Lo mismo puede afirmarse que “los apoyos a la inversión no han favorecido la integración de las cadenas agroalimentarias, al menos, no han logrado constituirse en la primera prioridad, ya que éstos continúan concentrados en los componentes tradicionales de la producción primaria (riego y mecanización)”, que, a la inversa, mostrar que se ha avanzado gradualmente en el fortalecimiento de las cadenas;
- De igual modo, puede leerse con la información estadística, “que las inversiones en riego han propiciado un uso más eficiente del agua, más que incidir en la preservación del recurso” o por el contrario, el matiz puede inclinarse en “que hubo un ahorro significativo”;
- “A nivel de productos, los apoyos se concentran en los productos básicos tradicionales y, en menor proporción, en nuevos productos de mayor valor agregado” o afirmar, “que se han apoyado a todos los productos”;
- Decir “que no hubo sinergias deliberadas entre el programa de Fomento Agrícola con otros programas del medio rural, como puede constatarse en la falta de vinculación del programa con el PRODESCA”<sup>38</sup> o bien, reconocer “que sí las hubo por el solo hecho de la existencia de otros programas en el sector, aunque no medie con ellos una coordinación horizontal”; y,
- Finalmente, concluir “con base en la participación decreciente de los estados en el financiamiento de los programas de Alianza, que la apropiación del programa por los gobiernos estatales y los esquemas de concurrencia entre ambos niveles de gobierno no han tenido éxito” o “con base en las instancias formales que lo reconocen, concluir que estos mecanismos institucionales de apropiación y concurrencia continúan siendo el fundamento del programa”

Las anteriores conclusiones generales no están encaminadas a mostrar inconsistencias de las conclusiones originales del IE. Como antes se ha reconocido, dichas conclusiones no son contradictorias con la información

<sup>38</sup> No obstante estar adscrito a Alianza y contemplado en las RO, que hasta un 20%, podría ser canalizado a beneficiarios de Fomento Agrícola en sus necesidades de apoyo técnico



empírica que en los mismos informes se presenta. Sin embargo, sí tienen por finalidad ilustrar que estas conclusiones, en ese nivel de generalidad, tienen una escasa utilidad para mejorar el desempeño, en virtud de que no se han acotado por una parte, los avances a alcanzar en un ejercicio determinado, tanto en lo referente a los beneficiarios a atender (alcances en la focalización) como tampoco respecto a los avances propuestos en materia de capitalización, productividad y reconversión productiva así como en la integración de cadenas y consolidación de la organización económica de los productores rurales (alcance en los objetivos). Este acotamiento de los avances programáticos por ejercicio, es fundamental, para, sobre esa base, diseñar mecanismos, sistemas de información y términos de referencia que permitan orientar las acciones específicas conforme a los resultados y objetivos esperados del programa.

Si no se dispone de esta base de operacionalización, los programas pierden prácticamente todo su potencial como referentes orientadores de la acción hacia metas y objetivos prefijados, transformándose en un referente lejano, demasiado general, que raya en la imprecisión y la ambigüedad, por lo que, la evaluación en estas circunstancias, lo mismo puede generar un dictamen positivo, como los de empresas contratadas para las evaluaciones estatales, o dictámenes críticos como el que arriba se acaba de exponer para fines ilustrativos. Cabe señalar, que ninguno de estos dictámenes, positivo o crítico, puede ser válido como resultado de la evaluación: si los parámetros de valoración del desempeño son resultado de la base de la operacionalización del programa, y si éste es inexistente, no es válido que los evaluadores incorporen sus propios parámetros para valorar el programa, si estos jamás fueron considerados por los operadores o responsables del mismo.

En suma, estas bases de operacionalización del programa, son al mismo tiempo, las bases de la evaluación, y por lo tanto, la evaluación no es posible, no es pertinente, si éstas no se han construido en la propia gestión del programa. En los IE nacional y estatales se encontró un enfoque y un método consistente en cuanto a la contrastación de los objetivos y misión del programa con los resultados obtenidos así como en la construcción de indicadores que ilustran estos avances. Sin embargo, no hay un análisis que especifique cómo es que se llegó a estos resultados, cuáles son las causas que determinan que un programa alcance, o no, los resultados esperados. Entonces, al no profundizar en las bases de gestión del programa, de su conducción tradicional, sectorialista y parcial, donde lo importante, no es el desempeño eficiente, sino el cumplimiento normativo de disposiciones legislativas y reglas

presupuestales, las evaluaciones de Alianza, su análisis, aunque consistente en la construcción de indicadores, no logra superar este marco fragmentado de gestión del programa, y en ocasiones se ve atrapado por él; por lo tanto, se queda a medio camino y es poco útil para la mejora de su desempeño. Cabe reiterar que buena parte de la problemática rebasa el ámbito técnico, de forma que aun cuando ha sido más que satisfactorio el desempeño de la UA-FAO, la complejidad e “inercias” de la burocracia del sector constituyen el principal obstáculo para superar esta situación.

A continuación, se analiza con mayor detalle esta omisión de la gestión-evaluación programática.

### *Reglas de operación (RO)*

De acuerdo con el análisis de coherencia del apartado anterior se trata de saber no solo si la dependencia ejecutiva se apega o no a las RO, sino de analizar y reflexionar, si las mismas son adecuadas para el cumplimiento programático. Se debe profundizar en la pertinencia de su diseño; las RO de cualquier programa se refieren a las condiciones que se establecen para operacionalizar y alcanzar los objetivos estratégicos del mismo. Para ello, se requiere construirlas a partir de delimitar tanto los alcances en la focalización (beneficiarios a atender) como los alcances en los objetivos (capitalización, productividad y reconversión productiva así como en la integración de cadenas y consolidación de la organización económica de los productores rurales). Y el conjunto de estos elementos es el contenido de las RO en el contexto (marco) de una planeación dinámica y se requiere para diseñar mecanismos, sistemas de información y términos de referencia que permitan orientar las acciones específicas conforme a los resultados y objetivos esperados del programa.

Se ha señalado en el análisis de coherencia que la mayor debilidad de los programas públicos es la carencia de estas bases de operacionalización y, en consecuencia, su escasa o nula capacidad como referentes orientadores de la acción hacia metas y objetivos prefijados. Como expresión de esta debilidad son RO muy generales, aún en planos específicamente presupuestales, donde los índices de resultados que se definen no van más allá del tradicional avance en el ejercicio presupuestal y en el cumplimiento de metas, esto es, los clásicos indicadores de avance físico financiero, por lo general, contruidos sin ningún vínculo entre ellos, lo cual, con frecuencia, es imposible establecerlo, ya que en una instancia se definen las metas, y en otra diferente, sin mediar comunicación, se define el presupuesto, lo que al final, resulta ser determinante, por lo que,

en la percepción de los funcionarios, se tiende a ver la planeación, y también la evaluación, como una actividad, si no totalmente innecesaria, si, en el mejor de los casos, como labor justificatoria del presupuesto, por lo tanto, dicha actividad no siempre será desarrollada por las áreas más importantes en la toma de decisiones.

De esta manera, las RO han venido formulándose más con una idea de simplificación del ejercicio presupuestal que de su función estratégica para el cumplimiento programático en la fase de instrumentación, es decir, bajo la concepción tradicional de hegemonía del presupuesto sobre el programa, que en estas circunstancias, tiende a contemplarse de manera estática, de tal manera que el programa, una vez elaborado, ya no podrá reformularse o modificarse<sup>39</sup>, ya que estos ajustes, por mínimos que sean, harían más compleja su operación. Bajo esta perspectiva, se explica por qué en ninguno de los estados se han realizado los estudios para definir la tipología de los productores rurales por Estado, así como para proyectar con relativa precisión la dimensión y ordenamiento de los distintos objetivos (capitalización, integración de cadenas y sistemas producto, organización, etcétera), conforme a la compatibilidad y viabilidad de su cumplimiento, etcétera, lo que es sintomático de que los operadores del programa no ven en ellos su utilidad para la toma de decisiones ni para mejorar su gestión. Tal parece que los responsables del programa tienden a otorgar una mayor prioridad a todo aquello que amplíe su presupuesto y no lo que permita su mejor aprovechamiento y un manejo más racional y eficiente, como es el caso de los estudios<sup>40</sup>, en tanto que, implica erogaciones cuyos beneficios son menos tangibles o no tan directos para justificar las solicitudes de presupuesto de las dependencias.

Los parámetros resultantes de estos estudios para el acotamiento en la focalización y en los objetivos, son necesarios para el diseño de indicadores que orienten la operación del programa, en un primer momento, y posteriormente,

<sup>39</sup> Cabe recordar nuevamente la controversia constitucional demandada por el ejecutivo por los ajustes realizados por los diputados al PEF de 2005, argumentando que tales ajustes modificaban el Plan Nacional de Desarrollo y Programas sectoriales del ejecutivo.

<sup>40</sup> Conforme al Nuevo Institucionalismo Económico, el problema es que el comportamiento del funcionario, más que conducirse por un mejor desempeño, se encamina al cumplimiento de normas y éstas no se diseñaron conforme a principios de eficiencia (Cuadrado, 2001).

para su evaluación. De esta manera, es factible sustituir los índices de resultado demasiado generales que actualmente se proponen en las RO de Alianza por otros más específicos y pertinentes a la realidad particular de cada Estado, configurando así las bases de una gestión por resultados, condición necesaria para que la evaluación se consolide como auténtica herramienta de mejora del desempeño o gestión, en la medida en que retroalimenta y actualiza permanentemente los programas ante cambios en la realidad que trata de incidir, tanto por efectos del medio, como de situaciones no previstas y de la propia acción programada. Así, la evaluación cierra el círculo de una planeación dinámica al proporcionar las bases de una reprogramación permanente ante la transformación también continua de la realidad.

Lamentablemente, las RO en su estado actual no permiten esta funcionalidad. El problema, debe advertirse desde ahora, no es solamente técnico, implica graves transformaciones, y siempre que se proponen cambios hay conflictos, por lo tanto, rebasa estos linderos de lo técnico, no obstante, es condición necesaria tener claridad en lo técnico para apuntalar soluciones en los planos que se tengan que impulsar. En efecto, cuando no existen criterios definidos de cómo actuar y decidir en los programas públicos, lo que prevalece es la discrecionalidad, y en el mejor de los casos, esto conduce a acciones y decisiones, conforme a lo que el funcionario cree que es adecuado, lo cual no necesariamente nos proporciona los mejores resultados, y con frecuencia, estas indeterminaciones pueden ser aprovechadas para influir en la orientación de las acciones del programa conforme al interés político individual o de grupo. Entonces, la hipótesis que se sostiene en este documento, es que en la medida que logren consolidarse marcos racionales de decisión, contenidos en las RO, estas “desviaciones burocráticas” tendrán un terreno menos propicio.

En los IE nacional y de los estados no se profundiza en esta problemática de las RO. En el reporte de 2004, se comentan las modificaciones que dieron lugar a las RO de 2003, que bajo la lógica de hacer más eficiente el manejo de los recursos y agilizar la operación, simplificaron la gran multiplicidad de los programas adscritos a Alianza, reestructurándolos en tres subprogramas básicos:

- Fomento a la Inversión y Capitalización;
- Fortalecimiento de los Sistemas Producto; y,
- Transferencia de Tecnología.



En el IE nacional, no así en los estatales, hay un relativo reconocimiento a los magros resultados en la reorientación del Programa Alianza, que se atribuye a esta reestructuración cuando se afirma que:

... “a pesar de que los componentes que inciden en la fase primaria de la actividad siguen teniendo un mayor peso, particularmente los de mecanización y sistemas de riego ahora se pone énfasis ...en procesos que agreguen valor, vía la incorporación de equipamiento poscosecha...” (FAO, 2005: 45).

Estas afirmaciones se realizan a partir de los componentes apoyados que se presentan en el siguiente cuadro.

**Cuadro 2.1.1.1.2**  
**Componentes de apoyos del Subprograma inversión y capitalización (porcentajes)\***

| Concepto                                  | 2002    | 2004    |
|---|---------|---------|
| Sistemas de riego                         | 48.9**  | 38.5**  |
| Tractores                                 | 36.8*** | 30.8*** |
| Reparación de tractores                   | -       | -       |
| Implementos agrícolas                     | -       | -       |
| Subtotal riego y mecanización agrícola    | 85.7    | 69.3    |
| Invernaderos                              | 4.6     | 9.3     |
| Unidad de producción de frutales          | 6.9     | 11.4    |
| Subtotal producción primaria              | 97.2    | 90.0    |
| Equipamiento e infraestructura poscosecha | 2.8     | 10.0    |
| Total                                     | 100     | 100     |

\* Elaboraciones de la FAO con base en encuestas.

\*\*Tractores e implementos agrícolas.

\*\*\*Sistemas de riego, componentes para sistemas de Riego y conservación y rehabilitación de suelos.

FUENTE: Elaboración con información de UNICEDER, 2005:1,20 y cuadros anexos 19 y 20; FAO, 2005:50.

Hay cierta ambigüedad en esta afirmación de que “la actividad primaria tiene un mayor peso pero ahora se pone énfasis en el equipamiento poscosecha”, ya que aun cuando parece corroborarse en el salto de este componente de 2.8% en 2002 a 10% en 2004 en el total de apoyos, está muy distante del 90% de apoyos que se canalizan a los tradicionales componentes de la actividad primaria (véase cuadro de arriba). En el ámbito de estados como Zacatecas, no hay ambigüedad, simplemente la información estadística muestra que no hay avances en la reconversión productiva ni en la integración de la cadena agroalimentaria, por el contrario, parece registrar un retroceso<sup>41</sup>.

Lo anterior, es resultado de la amplia generalidad de las RO. Se simplificó la estructura de los programas de Alianza pero sus RO en lo esencial no se han modificado, continúan en un alto nivel de generalidad, por lo tanto, dejan un marco demasiado amplio de discrecionalidad, tal que no pueden considerarse una buena guía para la acción. Por lo tanto, las RO no tienen un contenido de orientación estratégica del programa, sino, en el mejor de los casos, son reglas encaminadas a hacer más expedito el ejercicio del presupuesto. Los demás señalamientos a las RO son sobre aspectos operacionales y prácticos, así, se menciona por ejemplo la prioridad para el apoyo de proyectos productivos y en menor medida a la demanda libre, la disposición de que hasta un 20% de los recursos de PRODESCA se canalice a las necesidades de capacitación y asistencia técnica de Fomento Agrícola; pero, ninguno se dirige al cuestionamiento de su diseño y pertinencia para el logro de los objetivos de Alianza y su adecuada orientación a la población objetivo (focalización).

Sobre la focalización, por ejemplo, no es del todo clara la población objetivo de cada uno de los programas de alianza. De acuerdo con las evaluaciones nacionales de la FAO y en consecuencia las de los estados, parecen definirse por una orientación prioritaria del Programa de Fomento Agrícola hacia Productores de bajos ingresos en transición (Tipo III) mientras que el Programa de Desarrollo Rural se destina a los Productores de Bajos Ingresos de Zonas marginadas (Tipo I) y no marginadas (Tipo II), dado que

<sup>41</sup> En el Estado de Zacatecas el equipamiento e infraestructura poscosecha, en los años de 2002 y 2004 registró una participación en el total de inversión de 1.2 y 3.5% respectivamente mientras en los años de 1996-2004 su participación fue de 5.7%. No obstante, esta situación no es aclarada en el IE de Zacatecas, no se destacan los retrocesos del componente poscosecha ni de los apoyos para la reconversión productiva (UNICEDER, 2005:29-30).

en el primero de los programas, a sus objetivos se le atribuye un carácter eminentemente productivo mientras que al segundo, el de desarrollo rural, se le ubica en un plano más bien social, pero en las RO, en ninguna parte, se definen estas orientaciones.

En resumen, las bases de operacionalización no se han construido en la propia gestión del programa, porque en realidad éstas no resultan necesarias en una gestión pública en la que los principios de racionalidad y eficiencia no son sus fundamentos. Las bases de operación son necesarias en una gestión por resultados, por lo que, si queremos realmente tener RO que verdaderamente orienten la acción por los objetivos y la misión que dictan los programas, es necesario antes, reformar la gestión pública y habilitar a sus funcionarios sobre las bases de una gestión por resultados. Parte fundamental de estas reformas debe orientarse a la disposición de sistemas de información, transparentes y dinámicos, diseñados a partir de los índices y parámetros necesarios para el seguimiento y gestión del programa, por lo que deben contemplarse como las bases de operación, en un primer momento, y de la evaluación del programa, en un segundo momento. Así, las RO, ligadas a un sistema de planeación y gestión dinámicos, no puede concebirse como un instrumento estático, como se aconseja desde la tradicional ortodoxia presupuestaria y también en los IE de alianza, por el contrario, deben estar abiertos al cambio y a las recomendaciones que desde este marco de previsión, se hagan desde la evaluación.

### *Calidad*

El análisis de calidad no se reduce sólo al diseño de muestras estadísticamente representativas y a la aplicación, o no, de métodos cuantitativos. Se trata de valorar, paralelamente a la aplicación de estas técnicas cuantitativas, si hay un adecuado conocimiento de los programas por parte de los evaluadores, en cuanto a su naturaleza, fines y alcances, de tal manera que su labor no se restrinja sólo a un cumplimiento formal de los términos de referencia. En la metaevaluación se debe trascender esta visión formalista y cuestionar si el enfoque y métodos adoptados en las evaluaciones fueron los más adecuados, teniendo en cuenta la amplitud y complejidad de la acción pública, que demanda métodos cualitativos de valoración y un conocimiento claro de su papel en el desarrollo.

En el IE nacional de Fomento Agrícola, y también en los estatales, se plantea como enfoque y método de la evaluación su orientación a la identificación de impactos generados por el programa y al análisis de procesos,

el primero sustentado en la propia percepción de los beneficiarios y el segundo en el análisis de temas relevantes identificados en evaluaciones anteriores como los aspectos relativos a:

- La simplificación del programa para su instrumentación;
- La evolución en el proceso de asignación de recursos;
- Progresos en las líneas estratégicas del programa como la integración de:
  - Cadenas agroalimentarias;
  - Comités sistemas producto;
  - Fortalecimiento de la organización económica; y,
- Finalmente, la corresponsabilidad federación-gobierno estatal en la gestión del programa.

Asimismo, se atribuye al enfoque:

- *Un análisis o evaluación continua*, para referirse al hecho de que se toman en cuenta la trayectoria del programa y los resultados de evaluaciones anteriores;
- *Utilidad práctica* porque brinda información y propuestas para la toma de decisiones; y,
- *Oportunidad en los resultados*, en tanto que la evaluación se realiza un año después, pero toma en cuenta el ejercicio corriente, para adoptar medidas correctivas en la operación (FAO-SAGARPA, 2005:13-14; UNICEDER, 2005:6-7).

Las principales fuentes de información consistieron en: información documental referida al programa y al entorno de las actividades apoyadas, así como información estadística relativa al sector agrícola, nacional y estatal. Esta información fue complementada con entrevistas a funcionarios y a otros actores relacionados con el programa, así como con encuestas a productores beneficiarios. Así, para la evaluación de los impactos, la FAO integró una base de datos con las encuestas aplicadas por todas las entidades evaluadoras estatales, con muestras representativas. En el ámbito nacional, dicha base, incluyó una muestra de 4,259 beneficiarios en 2002 y la del año 2004 llega a 3,509 beneficiarios. En el Estado de Zacatecas, las muestras ascendieron a 208 y 172, respectivamente, en los mismos años. Lo importante de esta base de datos, aunque las entidades evaluadoras estatales que levantan la encuesta son diferentes, es la homogeneidad y consistencia metodológica en su diseño y construcción. De este modo, se afirma que en los IE nacional y estatal de fomento agrícola, se aplica una metodología cuantitativa para



medir el impacto del programa y también una metodología cualitativa para entender el contexto y los procesos en que tiene lugar la gestión del programa (UNICEDER, 2005:8); y FAO-SAGARPA, 2005:14).

Como podrá apreciarse en esta apretada síntesis sobre el enfoque y la metodología que la Unidad de Apoyo FAO (UA-FAO) aplica directamente en sus evaluaciones nacionales o a través de las entidades evaluadoras (EEE) en las evaluaciones estatales de Fomento Agrícola (dejando de lado las diferencias de calidad entre una entidad y otra, y entre el conjunto de ellas con la que realiza la UA-FAO en el ámbito nacional), el planteamiento es consistente y, puede afirmarse, de acuerdo con el testimonio documental de las evaluaciones, de cierta calidad: hay continuidad metodológica en las evaluaciones, con lo que se garantiza la acumulación en el conocimiento de la acción programada y evaluada, así como de acervos profesionales y de experiencia; la medición del impacto, aunque soportada en las percepciones de los beneficiarios, tiene cierta consistencia estadística; y también, conjuntamente con el análisis cuantitativo de las encuestas, incorpora el análisis cualitativo en el estudio de contexto y de los procesos de gestión de los programas.

Sin embargo, estas evaluaciones, en general, adolecen de un marco analítico de mayor alcance y profundidad para estudiar la gestión pública que está detrás de los Programas de Alianza, de sus formas de operar y de conducir los programas públicos, de su visión fragmentada, de la falta de instrumentos pero, sobre todo, de la carencia de una voluntad política, para que la gestión de los programas públicos se conduzca bajo marcos de mayor previsión y racionalidad. Como antes se ha señalado, el problema rebasa los límites de lo técnico, por lo que difícilmente la UA-FAO podría haber optado por algún otro enfoque como el que aquí se menciona, pero que se considera absolutamente necesario, si el propósito, como en los mismos IE se atribuyen, es recomendar y hacer propuestas con un sentido práctico para mejorar el desempeño. Como se señala en el IE nacional de 2004:

...”(En) La evaluación de Alianza para el Campo se atiende lo establecido en el Acuerdo entre la SHCP y SECODAM (hoy SFP)...; las disposiciones del PEF de 2004 y en las RO de Alianza aplicables en dicho ejercicio... En este marco reglamentario, los alcances, enfoque y métodos aplicados en la presente evaluación responden a los términos de referencia convenidos entre SAGARPA y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).” (FAO-SAGARPA, 2005:12).

Antes ya se ha dado cuenta sobre el carácter general y ambiguo del acuerdo SHCP-SECODAM, así también, sobre las disposiciones del PEF y de las RO del programa, las que a lo sumo, podrán tener algún valor operacional para el ejercicio presupuestal pero con nula capacidad para la orientación estratégica en la gestión del programa. Entonces, sólo queda por revisar los términos de referencia convenidos entre la SAGARPA y la FAO, de los cuales, desafortunadamente, no pudimos obtener ningún ejemplar, pero con las definiciones que se dan en el propio informe nacional y de su índice temático que ya se comentó, es suficiente para darse cuenta de los alcances de estos términos. A continuación se enuncian dos definiciones que se consideran claves en la determinación de estos alcances:

- “Valorar los logros y oportunidades de mejora que se registran en su *ejecución*<sup>42</sup> en el ámbito nacional y estatal, en lo referido a los impactos de las inversiones, la gestión y los procesos operativos;
- Identificar los impactos generados por las inversiones financiadas por Alianza, diferenciando por tipo de productores” (FAO-SAGARPA, 2005:12).

Éstos, que son una especie de objetivos generales de la evaluación nacional del programa de Fomento Agrícola, puede apreciarse, incluso positivamente, que la evaluación está orientada a valorar logros y oportunidades que se registran en la ejecución, tanto en lo referente a impactos como de la gestión y procesos operativos. Enseguida, cuando se enuncian los objetivos específicos, en el segundo de ellos, se ratifica con más claridad esta concepción de buscar el mejoramiento de la eficacia operativa para incrementar los impactos del programa (FAO-SAGARPA, 2005:12), que es el aspecto fundamental o denominador común en las evaluaciones de la FAO.

El problema de esta concepción es que prácticamente deja fuera toda posibilidad de transformación o redefinición de los programas y de la propia gestión pública, es decir, cae en lo que aquí se ha asentado como visión burocrática de los programas: visión tradicional que da preeminencia a lo presupuestal y margina lo estratégico. A los programas, en el mejor de los casos, se les contempla de manera estática y bajo una visión fragmentada de la gestión pública, que privilegia el cumplimiento normativo antes que la eficiencia y eficacia de la acción y programas públicos.

<sup>42</sup> La cursiva es nuestra.

Se ha dicho que el enfoque no es, en sí mismo, erróneo, dependiendo las circunstancias en las cuales, éste, sea aplicado. Si en el sector público mexicano ya se hubieran efectuado las reformas necesarias para modificar sus formas tradicionales de gestión, si las normas actuales ya hubieran transitado de su orientación excesiva al control, por normas que promuevan la eficiencia, esto es, si ya se hubiera pasado de un modelo de control centralizado de los recursos por un modelo descentralizado de gestión por resultados, entonces, el enfoque operativo de la FAO de enfatizar en la eficiencia operativa para incrementar los impactos sería totalmente válido. En este contexto, el problema del carácter estático de los programas ni siquiera debe ser considerado, ya que la gestión por resultados, justamente, se define por el reconocimiento de que en la medida que se tienen resultados, o simplemente tiene lugar la acción del programa, la realidad ya se transformó, y por lo tanto, se requiere formular un nuevo programa (reprogramar) que tome en cuenta estos cambios, los que, inclusive, pueden tener lugar por el simple paso del tiempo, por determinaciones del medio.

Por otra parte, aun cuando la metodología empleada es la diseñada por la FAO y por tanto existe uniformidad en su aplicación, como se ha anotado antes, hay diferencias de calidad en las evaluaciones que se efectúan entre una entidad y otra, y entre el conjunto de ellas con la que realiza la UA-FAO, lo que en cierta medida denota que si bien el método es importante, las experiencias de los evaluadores tienen un gran peso sobre los resultados y la calidad de las evaluaciones. Asimismo, aun cuando la metodología de la FAO se presenta como una propuesta que puede ser ajustada o complementada, por parte del Gobierno Estatal, con elementos de análisis que rescaten las prioridades locales, y también, las Empresas Evaluadoras tienen libertad para hacer los cambios que consideren pertinentes, por lo general, las empresas se restringen a los aspectos estrictamente señalados en los términos de referencia, lo cual se convierte en un factor más que se suma en detrimento de la calidad de las evaluaciones: se inhibe el potencial creativo de las EEE cuando éstas no son totalmente responsables de la metodología que aplican en su evaluación, más que en lo que se refiere al seguimiento riguroso de la propuesta metodológica que la UA-FAO proporciona en sus cursos de habilitación y en sus manuales, donde se especifican índices y requisitos mínimos de contenido, que llegan al nivel de detalle de especificar, inclusive, su amplitud en número de páginas.

Es importante anotar lo anterior, porque, si bien puede afirmarse que hay un balance positivo en los beneficios de esta concentración de los esfuerzos

conceptuales metodológicos para la evaluación en la UA-FAO y la SAGARPA, también deben advertirse algunos riesgos de esta práctica centralizadora, y es que la evaluación no puede contemplarse como una actividad fabril, donde lo importante es la estandarización de métodos y prácticas para obtener los mejores resultados. Este es un paradigma de las viejas concepciones administrativas tayloristas y fordistas que no se sostienen en las corrientes modernas, menos aún es posible someter las prácticas de evaluación, que en muchos sentidos se acerca a una práctica de investigación científica (Nioche, 1982), a esta visión mecanicista. La homogeneidad metodológica en los estados no es solamente en los aspectos metodológicos generales, sino en buena parte de su estructura analítica, resultados, conclusiones y recomendaciones. Así, en el estado actual de estas evaluaciones estatales, cabe cuestionar su pertinencia frente a la existencia de una evaluación nacional del mismo programa, pertinencia que se ve altamente fortalecida en cuanto a su necesidad de formación de cuadros profesionales locales que con conocimiento profundo de sus requerimientos regionales, impulsen la descentralización; Sin embargo, esta argumentación se ve fuertemente disminuida, si la evaluación estatal, por su apego pasivo a un formato metodológico, excesivamente uniforme, no logra plantear sus particularidades en sus potenciales y áreas de oportunidad.

Un último factor que debe tenerse en cuenta en la valoración de la calidad de la evaluación es la amplitud del enfoque adoptado, si se limita sólo al análisis de los efectos del programa como acciones aisladas o si hay el intento de una perspectiva más integral que tenga en cuenta las acciones de otros programas que inciden en el desarrollo del sector agropecuario y del medio rural. En el ámbito de análisis de la coherencia ya hemos concluido sobre este aspecto, cuando se afirmó que no hay una valoración válida de las sinergias en el IE de Zacatecas, cuando ésta únicamente se remite a enlazar resultados de acciones de programas que se han instrumentado aisladamente, que no media una coordinación horizontal entre ellos, la cual es difícil aun al interior de una dependencia y con mayor razón entre dependencias diferentes como es el caso de la SAGARPA y la Comisión Nacional del Agua, aunque medie entre ellas una relación institucional. No se hace ninguna referencia, por ejemplo, en los programas en los que se atribuye alguna sinergia, a cómo se obtuvo, si se acordaron determinadas regiones, localidades, o inclusive, una población objetivo común, en suma, si tales sinergias se promovieron deliberadamente, porque de no ser así, la posibilidad de que éstas efectivamente tuvieron lugar, es más o menos remota.



En resumen, el enfoque y método de evaluación del programa de fomento agrícola encaminado al mejoramiento de la eficacia operativa para incrementar los impactos del programa, es consistente y de una relativa calidad. Sin embargo, al no considerar las necesidades de reforma en la gestión pública, no alcanzan a superar los marcos tradicionales de la gestión pública. Asimismo, no deben dejar de considerarse los riesgos de un exceso de homogeneidad en los estados, en buena parte de su estructura analítica, resultados, conclusiones y recomendaciones, lo que disminuye en buena medida los alcances analíticos de la evaluación. Con todos estos elementos, puede concluirse que las evaluaciones de UA-FAO no dejan de ser tradicionales, por lo que puede calificarse de una calidad mediana que para trascender a una calidad satisfactoria requiere en lo fundamental, incorporar la dimensión del análisis de la gestión pública que esta detrás de los programas de Alianza.

### *Eficiencia y eficacia*

Los resultados programáticos que generalmente se presentan en los ámbitos de análisis de *eficiencia* no tienen significado alguno si no se vinculan con la *eficacia*, esto es, a los resultados, metas, y objetivos y efectos previstos o no previstos de los programas. Esta vinculación tiene que ver con el primer ámbito de análisis de la coherencia: el ahorro de recursos y de tiempos en la operación o ejecución, esto es, la eficiencia, carece de sentido si va en contra o disminuye la calidad de los resultados del programa. Se trata de aplicar un análisis de conjunto, en particular de la pareja de conceptos costo y valor, de manera que las acciones de los programas se diseñen procurando un balance positivo entre el ahorro o reducción de costos y su contribución de valor, este último necesariamente medido en términos de adiciones (valor agregado) a los resultados y/o calidad del cumplimiento de los objetivos y metas del programa, lo que necesariamente deberá estar sancionado por la satisfacción de los beneficiarios del Programa (Magaña y Vargas, 2000; Ernult, 2004).

Se ha señalado con anterioridad que éste es el espacio privilegiado de las evaluaciones de Alianza, que bajo la metodología propuesta por la UA-FAO, se propone como objetivo central mejorar la eficiencia operativa para incrementar el impacto del programa (FAO-SAGARPA, 2005: 12). De esta manera, los IE nacional y estatales son profusos en indicadores y cifras de los resultados y avances del programa así como del señalamiento de algunos procesos de la gestión del programa que inciden en una menor eficiencia o reducen la calidad y el alcance de los resultados.

Así, en los capítulos 2 y 3 del IE nacional se analizan las tendencias y cambios en la composición de la inversión total, para el período 1996-2004, con indicadores que muestran los cambios en las políticas agrícolas para atender requerimientos de la estructura productiva, tanto por rezagos en su tecnificación y falta de integración, como por la necesidad de cambios productivos en atención del mercado, lo que en su conjunto conformaría el referente general de eficacia (consolidada) del programa. Ya se dio cuenta, en la sección anterior de RO, sobre los magros avances en componentes de la inversión que desde las líneas de reconversión productiva y de integración de cadenas productivas debieran favorecer al equipamiento poscosecha, invernaderos y material vegetativo, registrando incrementos marginales, y en algunos estados como Zacatecas, francos retrocesos en la orientación de las inversiones que marcan estas líneas estratégicas.

Como parte de los tradicionales análisis de eficiencia, en el capítulo 2 del IE nacional de resultados y tendencias del programa, se presentan los indicadores de avance físico-financiero del año corriente de su evaluación (2004), para mostrar que hay rezagos en el ejercicio presupuestal en un tercio de las entidades, las cuales, registran un ejercicio por debajo de la media nacional (86.9 %), con casos extremos como los de Oaxaca, Aguascalientes, Michoacán y Tlaxcala (FAO-SAGARPA, 2005: 31-43). Cabe señalar, que no hay, en este capítulo y en ningún otro, un intento de análisis de costo beneficio. A este respecto, cuando se preguntó a los consultores de la UA-FAO, la respuesta fue muy reveladora del estado del arte que prevalece en materia de evaluación en la gestión pública: no hay sistemas de información que permitan hacer tales análisis y la información recabada en las entrevistas a funcionarios y otros actores y encuestas a productores beneficiarios (una muestra de 3,504 encuestas en 2004) para estos afectos, resultó no ser consistente. Al margen de que esta dimensión del análisis, hoy día, está severamente cuestionada<sup>43</sup>, sobre todo desde la perspectiva del análisis cualitativo, es evidente que ésta es una información que no puede ser soslayada en toda política pública, más aún,

<sup>43</sup> Se refiere propiamente al análisis para el control de gestión que se soporta con información contable-presupuestal y más precisamente en el análisis de variaciones presupuestales, donde pretendidamente, a partir de un examen, que discrimina por centros de responsabilidad sus contribuciones a la eficiencia (o ineficiencia), se pueden conducir las acciones y decisiones de una empresa (programa) al mejor desempeño. El problema, dicen sus detractores, es “si vale la pena” la “gran laboriosidad” que exige en relación con su utilidad o beneficios relativos (Alazard, 2004).

en la gestión de un programa público de apoyos (subsidios) para el fomento productivo como es el caso, y en programas de desarrollo social, como también son considerados los programas de Alianza.

La valoración de costos y beneficios, de los costos de oportunidad y externalidades, constituyen, uno de los capítulos más importantes para juzgar la pertinencia de un programa público y es justamente el capítulo que no se encuentra en las evaluaciones externas, no solamente en este sector, sino, hasta donde se tiene registrado, en general, en todas las evaluaciones externas de los programas públicos sujetos a esta obligación. No sólo los sistemas de información contable y presupuestal no están diseñados para discriminar los costos particulares de cada programa, dados los altos niveles de agregación de los sistemas presupuestarios y consecuentemente de la cuenta pública, sino que, en parte también por esta situación, es muy difícil acceder en las áreas administrativas, presupuestales y de recursos humanos, a la información de nómina y plantilla de personal responsable de operar los programas. Casi siempre, la respuesta es que esa información es inexistente o difícil de procesar y en ninguna oportunidad se justificó esta respuesta por razones de confidencialidad.

Cabe aclarar que las críticas al análisis de costos y beneficios deben entenderse más que como una dimensión innecesaria, como un análisis insuficiente, si no se acompaña de análisis cualitativos de las acciones y procesos involucrados en la gestión del programa. En este sentido, desde nuestro punto de vista, el análisis de costos y beneficios, es una condición necesaria, aunque no suficiente, para llevar a cabo una evaluación de corte integral. Así, de no contar con este ingrediente informativo, la evaluación está confinada a un análisis complaciente de constatar una eficacia “a cualquier costo” de los programas públicos. Hay quienes creen que aun cuando no es justificable, es inevitable esta eficacia “a cualquier costo”, ya que tomando en cuenta los móviles de comportamiento de la burocracia, cuya actuación se ve más en la esfera política-administrativa que de la economía o del mercado, no podría aspirarse a un nivel superior de efectividad o desempeño. Nuestro desacuerdo con esta visión se expresa en el mismo título de esta sección eficiencia y eficacia y en el postulado propuesto del análisis de costo beneficio como condición necesaria para una evaluación integral: el desempeño es siempre una pareja de conceptos: costo y valor; ahorro de recursos y aumento de beneficios; reducción de costos y aumento de las contribuciones de valor (o calidad); siempre en términos de balance, jamás como disyuntiva.

Como se ha hecho referencia, los IE del Programa Alianza están orientados a mejorar la eficiencia operativa para aumentar los impactos del programa, pero, paradójicamente, no se concede un espacio al análisis de costo beneficio, en ninguno de sus capítulos. En el capítulo 3 de evolución de la gestión del programa, como se acaba de mencionar en la sección anterior, se inicia con la valoración de los conceptos clave para su instrumentación, tales como la simplificación de la estructura programática y la incorporación de proyectos para la elegibilidad de los apoyos de inversión; inmediatamente, se pasa a los procesos de asignación de recursos, a través del análisis de componentes de la inversión por cultivos, y por beneficiarios, como base informativa de los logros del programa, que a su vez, permite verificar los progresos en las estrategias de integración de cadenas y consolidación de comités sistemas producto, para valorar, en su conjunto, la orientación y eficacia del programa.

Después de valorar estos elementos de la eficacia del programa (diseño programático, asignación de recursos y progresos en cadenas y comités sistema producto), en el citado capítulo 3, se pasa a la revisión de procesos operacionales e institucionales de la gestión del programa tales como la difusión, evaluación y pago de los apoyos del programa, el vínculo Fomento Agrícola-PRODESCA, corresponsabilidad Federación–Gobiernos estatales y funcionamiento del SISER, todos ellos, con objeto de investigar aquellos elementos que no permiten incrementar los impactos positivos del programa pero también de aquellos que los impulsan, en una palabra, identificar los factores que determinan la eficiencia operacional. Como puede apreciarse en este resumen de los contenidos de eficiencia y eficacia que destacan en el IE de la FAO y también en los informes estatales, aunque con un menor sentido crítico, no aparece por ninguna parte alguna referencia a los costos y beneficios del programa.

Esta omisión en los informes de evaluación, a nuestro juicio, importante, podría explicarse o justificarse de distintas maneras:

- Primero, que dicho análisis de costo-beneficio, no es relevante para los fines de los ejecutores del programa, quienes pueden encontrar mayor sentido para ampliar sus alcances y beneficios, antes que restringirlos con este tipo de análisis;
- En tal contexto, la evaluación más que en un sentido crítico negativo, debe ser una crítica constructiva, útil a las dependencias que contratan estas evaluaciones para cumplir con la normatividad establecida en el PEF en cada ejercicio fiscal;

- Que el análisis no es procedente, dada la naturaleza funcional de la Administración Pública de responder más a una racionalidad jurídico-política que a una racionalidad económica-administrativa;
- Existe el requerimiento en el PEF de realizar el análisis costo-beneficio, pero no es posible llevarlo a cabo, dado que no existen en las dependencias los sistemas de información que lo soporten.

Se ha adelantado ya la posición que se sostiene en este documento por lo que las primeras tres argumentaciones no pueden aceptarse. Primero, porque es contrario al objeto de la evaluación entendida en el dúo de conceptos antes mencionado, costo y valor, siempre bajo la idea de que debe prevalecer un balance entre ambos. Segundo, porque en ningún país del planeta, se sostienen estas ideas sobre la naturaleza funcional del sector público<sup>44</sup>, al menos no se acepta que así deban funcionar, y en buena parte de los países, sobre todo del mundo desarrollado, pero también en países de América Latina, como Chile, Costa Rica y Colombia, se ha desatado una serie de cambios que se ha dado en llamar “reforma en los medios” porque no se trata de cambiar la naturaleza de la administración pública en el papel que cumple en el desarrollo social, sino de algo más simple: hacerla más eficiente en estos procesos. Buena parte de estas transformaciones son dirigidas a la reforma presupuestal.

Queda solamente por aclarar la última justificación con lo cual podrá cerrarse este capítulo de la eficiencia y la eficacia. Se considera que la única razón válida para omitir este análisis de costo beneficio, y quizá ésta sea una argumentación de la UA-FAO, es que no existan condiciones materiales para llevar a cabo tal análisis, concretamente la inexistencia de sistemas de información para la evaluación, en este caso, de la información financiera y presupuestal, donde se transparenten los costos específicos de los programas. Este es el fondo del problema: el programa no está operacionalizado, no se dispone ni siquiera de la elemental información de cuánto cuesta el programa, por consecuencia, tampoco puede tenerse idea del balance entre el costo y beneficio (valor) del programa, elemento primario para juzgar la pertinencia de su continuidad.

<sup>44</sup> Erróneamente se pensaba que la empresa privada era la única obligada a tales análisis, inclusive, como condición de supervivencia en el mercado. Hoy, la rendición de cuentas, nos da cuenta de que no hay razón para exonerar de este condicionamiento a la “empresa pública”, a menos que, los recursos públicos sean ilimitados.



Este sistema de información es sólo una de las dimensiones de la evaluación que deberá complementarse o formar parte de un sistema integral de seguimiento programático que se diseñe a partir de los parámetros y criterios de decisión que se construyan con base en estudios que delimiten hasta un nivel de acciones específicas, metas concretas, y segmentos (cuotas) de la población objetivo que se atenderá, por su importancia estratégica por períodos fiscales. Este sistema de información para el seguimiento programático debe estar conectado o formar parte del sistema de información del sector rural (SISER) para la operación del programa alianza, y finalmente, también debe vincularse o formar parte de él, un sistema de evaluación del desempeño que verifique el funcionamiento de los sistemas de seguimiento y operación del programa para identificar problemas y causas de desvíos o falta de cumplimiento y retroalimentar al sistema en general para mejorar su desempeño. Así, el sistema de información general del programa constituye el mecanismo de conexión del diseño programático con la operación y ambos con la evaluación, mecanismo de retroalimentación, y en este sentido de integración del sistema.

Actualmente, no se dispone de estos sistemas de información, razón primaria por la que se concluye que la operación del programa Alianza no puede ser eficiente, por más que existiera la voluntad política de colaboración interinstitucional de las distintas dependencias federales y estatales, no se dispone del soporte material técnico que se expresa en este conjunto de sistemas de información para hacer posible una coordinación horizontal del programa, requisito para lograr su mejor desempeño. En esta conclusión lo interesante es que no es un factor político lo que impide la eficiencia o mejor desempeño del programa, como generalmente se presume, sino que es la carencia de un soporte técnico que en tanto no se subsane, no es del todo consistente atribuir a razones políticas la inoperancia y desempeño ineficiente del programa, cuando no se dispone o son incipientes sus bases para una gestión eficiente. Ante la magnitud de este desafío técnico, el problema político de colaboración interinstitucional, pareciera menor.

### *Impacto*

El impacto es el campo propio de valoración de las políticas públicas, es la eficiencia externa, no se trata de la eficiencia interna de una organización, sino de la “eficiencia” de sus efectos en el contexto (Meny y Thoenig, 1992). En el antiguo pero siempre presente debate de lo público y lo privado (ALBI, 2000),

ésta era precisamente la línea de demarcación entre la empresa privada y el sector público, la primera concentrada en su eficiencia interna, puesto que es condición para sobrevivir en el mercado, la segunda, ocupada en los impactos, eficiencia externa, en cuanto que es la función que está llamada a cumplir ante limitaciones o “fallas del mercado”. Hoy, como se sabe, dicha demarcación no es tajante, se ha suavizado: a las empresas privadas se les atribuye una responsabilidad social (o ética) con lo cual se acercan a la eficiencia externa del sector público, pero, a este último, también se le cuestiona o exige eficiencia, como se anotó en la sección anterior, porque los recursos públicos no son ilimitados, por lo tanto, la eficiencia es requisito para ampliar sus impactos (o eficacia en la función externa). No obstante, esta demarcación continúa siendo ilustrativa de la naturaleza de la función pública que por definición está encaminada a incidir, propiciar impactos, en el contexto; el debate ahora es: cómo<sup>45</sup>. Pero, independientemente de este debate, el interés para los fines de este documento, es mostrar que el concepto de impacto es controvertido tanto teóricamente<sup>46</sup> como por sus implicaciones políticas, que se han expuesto, y que ya no se comentarán más, para concentrarnos sólo a aquellos aspectos operativos del concepto que son necesarios para su aplicación como ámbito de la metaevaluación.

El impacto, al igual que el concepto de eficiencia, requiere de un análisis simultáneo de la pareja costo y valor, sólo que estos conceptos ya no se refieren al costo de las acciones de los programas, en el sentido de disposición o consumo de recursos ni las contribuciones de valor se miden en términos de adiciones al producto (valor agregado), resultados o metas del programa, éstos son costos y valores directos (internos) del programa (organización o empresa). La medición del impacto requiere de una contabilidad de los costos y valores indirectos (externos) del programa, esto es, de sus efectos en el contexto: costos y valores económicos, sociales y ambientales, medidos en producción, empleo, soberanía alimentaria, calidad de vida y preservación del medio ambiente o estancamiento de la producción, desempleo, pobreza, dependencia alimentaria, inseguridad social y deterioro del medio ambiente.

<sup>45</sup> Afortunadamente, creemos, ya no se discute si el Estado deba intervenir (o regular) en materia económica, social y ambiental sino cuáles son las formas específicas, matices, de esa intervención o regulación.

<sup>46</sup> En particular la hipótesis de poder incidir en la realidad social que en buena medida divide las distintas corrientes sociológicas y teorías de la organización (Pfeffer, 1992).

De la misma manera que en la eficiencia, el concepto de impacto se asocia a una idea de balance de esta corriente de costos y contribuciones sociales (Magaña y Vargas, 2001).

El impacto se corresponde con los conceptos de costos de oportunidad y externalidades de la teoría microeconómica, pero no podemos quedarnos sólo en este concepto técnico, por las implicaciones institucionales que adquiere al reconocerse como un componente fundamental de los programas de acción pública que debe ser evaluado. En este sentido, el impacto de los programas públicos no se debe entender como algo excepcional, como un “accidente”, como se estudia en la microeconomía, sino como un componente estructuralmente necesario para el buen desempeño en la economía, y es importante aclarar, que esta necesidad estructural, no es sólo por sus implicaciones sociales y ambientales, sino por factores funcionales de estricta naturaleza económica.

Entonces, conforme a lo expuesto, contrariamente a lo que se piensa, el impacto es una pieza importante en el diseño programático, no es un componente exclusivo de la evaluación. Los objetivos y la misión del programa debieran quedar explícitos en un análisis de impacto que debería efectuarse desde el diseño del programa, puesto que existe con ellos un nexo indisoluble, tal que, una buena definición de objetivos, de alguna forma, se remite a los efectos esperados (o impacto esperado) del programa. La otra región del impacto son los efectos no previstos del programa que por definición no pueden ser conocidos antes de la instrumentación del programa.

Con lo antes dicho, podemos reformular nuestro concepto de políticas o programas públicos (PP) como variable independiente y el efecto esperado (EE), que ahora llamamos impacto, como variable dependiente, entonces, la evaluación puede plantearse como una función tal que:

$$\text{Impacto} = f(\text{PP})$$

Y concluir, como antes lo hicimos, que el problema es que en las condiciones actuales del Programa de Fomento Agrícola (PP), tal relación de causalidad no está suficientemente fundada, es decir, la hipótesis del impacto o efectos esperados o atribuidos al programa (PP) no se han establecido razonablemente porque no hay un componente operacional del programa, no hay un diseño de la gestión que diga cómo se va a ejecutar el programa, y en consecuencia, no hay este mecanismo de coherencia (programática) que nos permita afirmar que tales o cuales impactos van a obtenerse del programa.

En los IE nacional y estatales se encontró un enfoque y un método consistente para la construcción de parámetros que miden los impactos que, de acuerdo con la clasificación de la FAO, deben distinguirse entre los impactos de primer nivel, que se refieren al ingreso de los productores y el empleo generado en las unidades de producción, en tanto que el segundo nivel de impactos se refiere a los cambios ocurridos en las variables principales que explican los resultados en indicadores de primer nivel, tales como los cambios en la producción y la productividad, la innovación tecnológica, e inversión y capitalización. También se consideran otros indicadores como los de la reconversión productiva, la integración de cadenas y el uso sustentable del agua (FAO-SAGARPA, 2005:73).

Con base en el análisis de estos indicadores, se contrastan sus resultados con las líneas estratégicas del programa con objeto de dimensionar sus avances y determinar si éstos van en la dirección correcta. Así, se destaca que los mejores resultados se obtuvieron en los tipos de beneficiarios II y III; en las ramas de hortalizas, cultivos industriales y forrajes; y por componentes, en invernaderos, material vegetativo, sistemas de riego y equipamiento poscosecha. Por el contrario, y aun cuando los subsidios se han concentrado en granos básicos y en tractores, los impactos en la mayoría de los indicadores, muestran que los resultados en esas áreas se ubican muy por debajo del promedio. En cuanto a las líneas estratégicas, se encontró que la incidencia del programa de reconversión productiva es todavía muy reducida, sólo 3.3% de la superficie sembrada por los beneficiarios del programa registró un cambio en cultivos, pero la parte positiva de este hallazgo es que el sentido del cambio es correcto, se dio, de manera preponderante, de granos básicos hacia los forrajes, cultivos industriales, hortalizas y frutales (FAO-SAGARPA, 2005:98).

Nuevamente, las conclusiones a que se llegó en el análisis de coherencia pueden retomarse en lo fundamental para este ámbito de análisis de los impactos del programa: las bases de operacionalización del programa, son al mismo tiempo, las bases de la evaluación, y por lo tanto, la evaluación no es posible ni es pertinente, si éstas no se han construido en la propia gestión del programa, convirtiéndose así en su fundamento. En estas circunstancias, las evaluaciones que se efectúen, por más bien cimentadas que estén, tendrán poca utilidad en la mejora del desempeño en la gestión del programa.

Habría algunos señalamientos críticos a estos indicadores principalmente por el carácter preponderantemente subjetivo en su construcción, al hecho de que se limita a los productores rurales beneficiarios y no se incluye a la población

no beneficiaria, lo que por un lado, no permite probar totalmente que los impactos se atribuyan efectivamente al programa y, por el otro, se elimina la posibilidad de estudiar el costo de oportunidad de los recursos públicos con un uso alternativo. Pero sobre todo, el principal señalamiento es que el diseño de estos parámetros del impacto pareciera responder más a una propuesta de investigación independiente que a un mecanismo de verificación de impactos esperados, en los marcos de previsión operacional que se construyeron en el diseño del programa. Como estos marcos de previsión para la operación del programa son inexistentes, entonces, la evaluación pierde su significado como una práctica de verificación, por lo tanto, no es pertinente, porque se valora con parámetros que los responsables no conocían.

Entonces, éste es el verdadero fondo del problema: se evalúa bajo la premisa falsa de que la gestión del programa se ha efectuado con base en la orientación que proporcionan los impactos (o efectos) esperados del programa, lo que implica, que dichos impactos estén debidamente expresados en parámetros que especifiquen, estimen, las dimensiones (avances) y los tiempos (ejercicios fiscales) en que tales efectos pueden ocurrir y con esta base diseñar las acciones, criterios de decisión sobre los proyectos a elegir, la población objetivo a favorecer, las ramas y fases de la producción a impulsar con objeto de contribuir a que finalmente se cumplan tales previsiones o hipótesis de los impactos esperados del programa. Éste es el verdadero sentido del concepto de estrategia y su potencialidad para impulsar un proyecto: lo primero y fundamental es que exista el deseo, la idea deliberada, precisa, de lo que se quiere lograr, después, y no es un problema menor, convocar las voluntades sociales necesarias para su cumplimiento (Arellano, 2004).

Cuando no se han establecido los parámetros del impacto y las normas de decisión para lograrlo (el qué y cómo) no se ha especificado el deseo, la idea precisa de lo que se quiere lograr, entonces, no existirá la menor posibilidad de que un deseo, que no se ha especificado totalmente, se cumpla. Esto se llama simplemente ambigüedad, no confundirlo con flexibilidad o democracia. La FAO ha propuesto un método para la estimación de los impactos que, repetimos, es relativamente consistente y de lo más avanzado de los reportes de evaluación que hasta ahora hemos revisado, sin embargo, éste no es el meollo del problema; para que la gestión pública mejore su desempeño, objetivo elemental de la evaluación, se requiere que antes, o al mismo tiempo, se reformen los métodos de la gestión pública con la incorporación de una estructura mínima de planeación estratégica en las dependencias que operan



los programas públicos. Esto no implica estructuras centralizadas, todo lo contrario, se trata solamente de incorporar en el quehacer público los necesarios mecanismos de comunicación que hagan posible las también necesarias estructuras de coordinación horizontal, fundamentos de las corrientes actuales de la administración, y también principio básico de un sector público descentralizado que se conduce por una gestión por resultados.

### *Focalización: población objetivo*

Las RO establecen que los beneficiarios deben ser productores agropecuarios, ejidatarios, colonos, comuneros pequeños, propietarios en lo individual o agrupados en asociaciones de productores, sociedades civiles o mercantiles (personas morales) dedicadas a la producción agrícola, que cuenten con un proyecto y que cumplan con los requisitos de legibilidad que establecen los programas. Esas reglas consideran cuatro tipos de productores agrícolas en razón del tamaño de sus unidades productivas y su capacidad de producción para generar excedentes para el mercado o sólo para autoconsumo<sup>47</sup>. Agregando otras variables como los grados de escolaridad, valor de los activos y nivel tecnológico, en aproximación a las variables: capital humano y físico y tecnología, como determinantes del potencial de respuesta productiva de los productores rurales, la FAO construye una tipología de cinco clases de productores rurales alrededor de los cuales se focalizan los recursos y se propician impactos, como se presenta en el cuadro 2.1.1.1.3.

Conforme al cuadro 2.1.1.1.3, llama la atención que la mayor inversión se canalizó hacia el grupo IV, tanto en el conjunto de Alianza, como en el Programa de Fomento Agrícola, donde la proporción de beneficiarios atendidos es de 59% y 49% respectivamente. Justamente la clase de productores que no se menciona en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y en las RO, Tipo IV Resto de Productores (Tipos IV y V en FAO) es donde se focaliza la mayor proporción de los recursos públicos del programa. Conforme al análisis presentado en el IE por la FAO, este sesgo al “resto de los productores” se debe a que en el programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria hay una mayor concentración de beneficiarios en este segmento de productores. Si

<sup>47</sup> La tipología de productores es la siguiente: I. Productores de bajos ingresos en zonas marginadas; II. Productores de bajos ingresos en zonas no marginadas; III. Productores de bajos ingresos en transición; IV. Resto de productores.

observamos los impactos del Programa al Ingreso, correspondientes a cada clase de productores (última columna), con todo lo que pueda representar un sesgo el hecho de que estos últimos se refieren a 2002<sup>48</sup> y los primeros a 2004, encontramos que no sólo hay desvío en la normatividad, sino que tampoco se apega a ningún marco racional (o la racionalidad a que responde no está explícita<sup>49</sup>) de decisiones ya que justamente donde mayormente están concentrados los recursos es donde menores son los impactos, en este caso en el ingreso.

### Cuadro 2.1.1.1.3 Distribución de beneficiarios e impacto de Alianza para el campo y de Fomento agrícola, por tipo de productor, en 2004\*

| Productor | Beneficiarios Alianza (porcentaje)** | Beneficiarios Fomento agrícola (porcentaje) ** | Impacto S/Ingreso Fomento agrícola (porcentaje) *** |
|-----------|--------------------------------------|--|---|
| Tipo I    | 9.0                                  | 2.0  | 14.7  |
| Tipo II   | 6.0                                  | 5.0  | 25.0  |
| Tipo III  | 26.0                                 | 44.0   | 38.8  |
| Tipo IV   | 59.0                                 | 49.0   | 10.6  |
| Tipo V    | -                                    | -  | 6.7   |
| Promedio  | -                                    | -  | 17.9  |

FUENTE: FAO, 2005:41,75.

\* Elaboraciones de la FAO, con datos de la Coordinación General de Delegaciones de la SAGARPA y para el caso de impacto (última columna) con base en la encuesta de beneficiarios 2002.

\*\* Tipología Alianza conforme a RO.

\*\*\* Tipología Alianza conforme a la FAO.

Esta situación parece estar generalizada, si se hace el análisis por producto o por componentes de inversión, los recursos públicos se concentran (focalizan) donde menores son los impactos como es el caso de los productos básicos

<sup>48</sup> No podrían ser más actuales, puesto que el impacto requiere de un cierto período de maduración.

<sup>49</sup> A este respecto, Maurice Godelier pregunta: ¿racionalidad para quién? (Godelier, 1974). Es evidente que no hay una racionalidad económica pero existe alguna racionalidad política o ideológica: intereses, compromisos, valores o creencias de los actores.

tradicionales y el componente de mecanización agrícola. Entonces, regresando a nuestros indicadores del cuadro anterior, complementados con indicadores de impacto por tipo de productores, en los programas de Sanidad Vegetal y Desarrollo Rural, el resultado es un curioso mapa de focalización como el siguiente:

#### **Cuadro 2.1.1.1.4 Población objetivo por programa**

| Programa  | Población objetivo                   |
|---|--------------------------------------|
| Programa de desarrollo rural                            | Tipos I y II predominantemente       |
| Programa de fomento agrícola                            | Tipo III y predominantemente tipo IV |
| Programa de sanidad vegetal e inocuidad agroalimentaria | Predominantemente tipo IV            |

FUENTE: Elaboraciones propias con información de los IE de Alianza, 2004 de la FAO.

El Programa de Fomento Agrícola se inclina casi equitativamente a productores Tipo III y IV, aunque la proporción es relativamente mayor al Tipo IV (49% vs 44%) y solo marginalmente a los Tipos I y II (7% sumados los dos). El Programa de Sanidad Vegetal atiende al resto de productores (Tipo IV) y solamente el programa de Desarrollo Rural se apega a la normatividad de “atender preferentemente” a los productores de bajos ingresos, por lo que predominantemente atiende a los Productores Rurales de Bajos Ingresos de Zonas Marginadas y no Marginadas, Tipo I y Tipo II.

Como puede apreciarse, prácticamente cada programa define por separado a su población objetivo, no obstante, que para el conjunto de ellos, rige una RO común. Si además se toma en cuenta que los indicadores de impacto no muestran una orientación racional de los recursos, y por último, en los nueve estados que se visitaron no hay documentos que definan los ajustes de prioridades federales y estatales, salvo actos y documentos formales que declaran coincidencias generales, entonces, lo que prevalece en la gestión de este programa es la discrecionalidad, como antes ya se ha concluido, y al parecer, los parámetros de focalización nos lo corroboran, en lo que a la población objetivo se refiere.

Lo que se muestra en estos indicadores de focalización, es que si el programa responde a alguna racionalidad, ésta se refiere a que cada uno de ellos tiene su propia cartera de clientes, lo cual es muy común en el contexto de los programas gubernamentales, de modo que, en mayor o menor medida, estos responden más que a una orientación estratégica, a una constelación de intereses, negociaciones y compromisos que se van conformando alrededor de los programas de gobierno. Esta tendencia se ve acentuada cuando los marcos de previsión para la operación del programa son inexistentes, en lo que se refiere a la población objetivo, cuando no se especifican los segmentos de productores rurales a los que deben dirigirse los apoyos de Fomento Agrícola, considerando su carácter estratégico, en lo económico y en su importancia social.

El meollo del problema es la carencia de una estructura mínima de planeación estratégica en las dependencias tanto federales como estatales que operan los programas públicos, que descansa en estructuras de coordinación horizontal, requisito de una gestión descentralizada y por resultados, lo que contrasta con las actuales estructuras verticales y especializadas lo que conlleva a su actual fragmentación tanto en su visión como en la instrumentación de los programas que están a su cargo<sup>50</sup>. En el ámbito federal, la falta de estas estructuras da lugar a programas con distinto diseño como Fomento Agrícola y Sanidad Vegetal por un lado, y por el otro, Desarrollo Rural, los primeros encaminados a productores con cierto desarrollo relativo (Tipo III en transición y Tipo IV resto de productores) en tanto que el tercero dirigido a productores de menor desarrollo relativo y productores de zonas marginadas; los tipos de apoyos y objetivos, también difieren en función del nivel de desarrollo del segmento de productores de que se trate, de modo que su complementariedad y vínculo se dificulta, no sólo por la falta de convergencia de voluntades, sino porque los instrumentos que cada programa utiliza no son compatibles, quizá éste sea el problema de la falta de vinculación entre Fomento Agrícola y PRODESCA, no obstante estar instituido en las RO de Alianza.

<sup>50</sup> La estructura funcional actual de la SAGARPA de una Subsecretaría de Fomento Agrícola y otra para el Desarrollo Rural pareciera abonar en cada una de estas prioridades, sin embargo, puede ser sintomática de una visión sectorialista tradicional confrontada a otra, pretendidamente social más integrada, de manera irreconciliable, y quizás en el fondo, más preocupadas por la preservación del *status quo* y compromisos con gremios de productores, que la defensa del desarrollo rural.

Lo anterior no sería problema si todas estas diferencias se resolvieran en forma explícita y en un marco de congruencia y racionalidad que definiera criterios claros y hasta cuantificados de las líneas estratégicas a seguir, tal que, permita las bases precisas para la negociación y ajuste de las prioridades que finalmente deberán seguirse en cada Estado de acuerdo con sus necesidades locales. Todo ello, debiera ser el fundamento de las RO, proporcionado así un marco, donde las definiciones claras sustituyan la ambigüedad, propiciando así la coincidencia y acuerdos de los distintos actores del programa. Nuevamente, para los efectos de concluir con esta revisión de los IE nacional y estatales en el ámbito de focalización, debe señalarse que aunque estos aspectos no se ocultan en dichos informes, en su afán, en ocasiones sumamente detallado, de presentar un panorama completo del balance de resultados, no se abunda, desde nuestro punto de vista, en las causas de estos resultados que, se reitera, es la falta de un marco de racionalidad y de eficiencia como fundamento de la gestión del programa, es probable que existan causas políticas que explican esta carencia, que también deben estudiarse, pero la hipótesis que se sostiene en esta metaevaluación es la pertinencia de precisar primero la problemática técnica, de la ausencia de estructuras de planeación y de gestión que no permiten alcanzar los resultados que se atribuyen al programa, para luego, en una fase posterior de investigación se investiguen las causas de índole político social y cultural que seguramente están presentes.

### *Satisfacción de los beneficiarios*

Prácticamente no existe un análisis de satisfacción de los beneficiarios del programa, salvo algunas referencias que se tienen en las evaluaciones de 2002, de los nueve estados que se estudiaron, se consideró un análisis sobre la percepción y nivel de satisfacción de los beneficiarios acerca de la operación de los programas de Alianza. Estos análisis, muy breves y escuetos, por lo general reportan que los beneficiarios se muestran satisfechos con respecto a la operación del programa, en particular los productores en los que tuvieron un impacto favorable y, excepcionalmente, las opiniones no son favorables en los productores que tuvieron un impacto negativo<sup>51</sup>. En todos los casos revisados, la evaluación es de poca trascendencia y no aporta elementos de importancia

<sup>51</sup> Por ejemplo en el caso de Zacatecas, hay una opinión favorable por parte de los productores de frijol, no así en el caso de los productores de maíz (UNICEDER, 2005).



para la reorientación del programa. Asimismo, los indicadores se construyeron, a partir de una muestra de los beneficiarios que fueron apoyados y se excluye a aquellos que, no obstante, haberlo solicitado, no les fue otorgado, lo que de punto de partida da un sesgo favorable a las autoridades sobre los resultados de estos estudios.

A partir de 2003 no se toca el tema de satisfacción de los beneficiarios, por lo menos no hay un capítulo dedicado a esta temática, como sería el caso del ámbito de análisis del impacto. Aparentemente, esta eliminación pareciera un retroceso, tomando en cuenta la importancia determinante que hoy día se atribuye a estos estudios, desde la perspectiva de la gestión empresarial que se supone se diseña a partir de un enfoque de “servicio al cliente”, en reconocimiento de que nuestras sociedades han llegado a una etapa, denominada por algunos autores como sociedades de mercado, porque todo parece estar determinado por “ese soberano” llamado cliente o consumidor, lo cual, las empresas deben tener en cuenta, so pena de no sobrevivir en el mercado. Puede hacerse todo un cuestionamiento sobre la calidad de los productos y servicios recibidos, aun desde el ámbito propio de la empresa privada en donde tienen origen estas técnicas de percepción de los clientes en cuanto a la autenticidad de su misión: si efectivamente su función es ordenar a la empresa, conforme a las preferencias del consumidor, o si, por el contrario, es un mecanismo más para manipular (ordenar) dichas preferencias del consumo, de acuerdo con el interés empresarial.

Independientemente de este debate, incluso aceptando su pertinencia en el ámbito privado, definitivamente no es procedente para la gestión pública. Dichas técnicas nacen en contextos de países desarrollados en los que éstas se caracterizan por la existencia de consumidores exigentes<sup>52</sup> (Porter, 1991), que no es el caso de México; por otra parte, trasladar el concepto de cliente al de beneficiario de un programa público, puede resultar problemático, desde el momento en que no media una relación contractual de intercambio, por lo tanto, la posición del beneficiario, sobre todo, en los productores de menor desarrollo relativo, no sería precisamente la de un consumidor exigente que se supone manifestaría objetivamente sus percepciones respecto a los servicios

<sup>52</sup> El concepto de “consumidor exigente” es uno de los factores importantes que determinan la competitividad de un país, de acuerdo con la teoría que Porter, que formula a partir del estudio empírico de los 10 países con mayor éxito económico en el mundo (Porter, 1991)

recibidos de manera objetiva y crítica. Como se pudo constatar en algunas entrevistas, sólo en casos excepcionales, había respuestas de desacuerdo en cuanto a los apoyos y las condiciones en que éstos eran recibidos, inclusive en casos de demora, en que no llegaron oportunamente para cubrir sus necesidades de producción.

Tomando en cuenta lo anterior, se considera que no es una gran pérdida la supresión de estos estudios de percepción de satisfacción de los beneficiarios. Aparentemente, porque no hay razones explícitas en los IE, estos estudios fueron sustituidos por dos vertientes de valoración: la primera encaminada a la verificación de los progresos en todos aquellos procesos encaminados a mejorar la atención a los beneficiarios, esto es, en lo referente a la difusión, recepción, evaluación, selección y pago de los apoyos del programa y su sistema electrónico denominado SISER; la segunda vertiente, que puede ser de mayor importancia, son las perspectivas que se ofrecen a partir de la municipalización de las decisiones del programa, a través de Consejos Municipales que hacen posible una mayor participación de la comunidad.

Se considera de mayor importancia la valoración de la segunda vertiente, que permite la sustitución de la categoría cliente por la de ciudadano-beneficiario, y en este sentido, valga la expresión, la igualdad de ciudadano-beneficiario, aspecto fundamental en toda relación social, está respaldada, no en un contrato mercantil (en la que se apoya la igualdad cliente-empresario), sino en un contrato social que por definición establece la igualdad entre todos los miembros de una comunidad, sean beneficiarios o autoridades, en el marco de las decisiones de un programa público. Bajo esta perspectiva, el mayor grado de satisfacción por parte de los beneficiarios se obtendría en la medida, no en que se cubrieran ciertos formalismos, por ejemplo del ISO 9000 ni siquiera cuando se obtuvieran la mayor cantidad de beneficios, aunque sea éste uno de los elementos más importantes; el mayor grado de satisfacción sólo se obtendrá cuando efectivamente se logre el mayor grado de participación en el programa, no sólo en su instrumentación, sino en su diseño y establecimiento de prioridades. Salvo el caso excepcional de Chiapas, en los IE se asienta que esta vertiente no se desarrolla en el programa de Fomento Agrícola (FAO-SAGARPA, 2005:61), sino sólo en el Programa de Desarrollo Rural, razón por la que, en esta sección, sólo nos remitiremos a la primera.

Respecto a la primera vertiente de procesos operativos que mejoran la atención al beneficiario en los IE nacional y estatales se reportan avances relativos, más bien escasos, en su mayoría sólo circunscritos a unos estados.

En la Difusión se reportan ampliaciones en su cobertura para llegar a un mayor número de potenciales beneficiarios y solo para el caso de Sonora se citan mejoras cualitativas, al incluir desde la convocatoria de 2005, elementos que buscan darle direccionalidad a la política sectorial<sup>53</sup>. En la selección de solicitudes se han simplificado los esquemas operativos y se han definido períodos fijos de apertura y cierre de ventanillas, posibilitando los necesarios análisis comparativos de las solicitudes. No obstante, también se reportan demoras en la convocatoria así como un debilitamiento en los procesos de valuación técnica, en ocasiones sólo se circunscriben a los criterios de elegibilidad de las RO. Asimismo, hay rezagos importantes en la notificación del dictamen de aprobación y en el pago de los apoyos. En consecuencia, se sigue observando falta de oportunidad en la entrega de los recursos al productor y consecuentes desfases con los ciclos productivos de los cultivos. El IE hace referencia a que en el 53% de los funcionarios entrevistados, la percepción es que no se ha avanzado en conseguir que los apoyos lleguen en forma oportuna (FAO-SAGARPA, 2005:61-62).

El Sistema de Información del Sector Rural (SISER), en su estado actual, puede verse como uno de los principales mecanismos de solución y al mismo tiempo como factor explicativo de las demoras y falta de oportunidad de los apoyos de Fomento Agrícola. El sistema es un instrumento informático clave que ofrece eficiencia y transparencia en la operación del programa Alianza y otros programas sectoriales. Sin embargo, son muy pocos los estados que han asumido cabalmente la operación del SISER, únicamente en Tamaulipas, el SISER está instalado y opera en el 85% de los CADER. En el IE nacional se menciona la carencia de infraestructura y equipo para operarlo y a la insuficiencia en soporte técnico para su puesta en marcha y funcionamiento. Desde nuestro punto de vista, el obstáculo principal es que la eficiencia y la racionalidad no constituyen los principios de la gestión de los programas públicos, razón por la que el SISER y los demás sistemas de información que se han mencionado no se consideran relevantes.

Estos sistemas tendrán factibilidad cuando se reformen profundamente las formas y métodos de gestión pública, sustituyendo los actuales marcos

<sup>53</sup> En la citada convocatoria se hacen dos aclaraciones: que el programa tiene como finalidad fomentar la capitalización y competitividad en la entidad, y la segunda, relativa a que las solicitudes que entran a concurso serán seleccionadas con base en criterios técnicos.

tradicionales por el marco de una gestión por resultados cuyo funcionamiento requiere de sistemas integrales de información para la operación y la evaluación del programa con la más amplia apertura a todos los actores del programa. Sólo entonces, el SISER tendrá viabilidad y constituirá una pieza fundamental de este sistema de información. Estos sistemas no deben ser un fin en sí mismos, pueden constituir un medio para una transición ordenada y eficiente para una gestión de los programas totalmente descentralizados, pero unidos por este sistema de comunicación, dotado de los términos de referencia, criterios y parámetros que propicien la coordinación horizontal de las acciones del programa, necesarios para el aprovechamiento de todas las sinergias posibles. Deben ser sistemas únicos, integrales y, sobre todo, totalmente abiertos a todos los actores y a la ciudadanía en general, para romper con cualquier intento de centralización o manipulación interesada, y promover la participación más amplia de los beneficiarios, condición necesaria para lograr los más altos niveles de satisfacción.

### **2.1.1.2. Recomendaciones**

Siguiendo el mismo ordenamiento de las conclusiones por ámbitos de análisis de la metaevaluación (coherencia, RO, eficacia, impacto, calidad, focalización y satisfacción) a continuación se evalúan las recomendaciones.

#### *Coherencia*

Nuevamente el análisis está encaminado a valorar su pertinencia y viabilidad, esto es, el enfoque adoptado para el conjunto de la metaevaluación no es solamente su consistencia interna con el documento del IE, sino también la consistencia de estas recomendaciones tomando en cuenta las estructuras institucionales y el contexto que les rodea. Cabe adelantar que esto último, la consideración de las estructuras institucionales y el contexto del programa, es justamente lo que no se contempla en las recomendaciones, las que, no obstante el rigor y el orden en su presentación<sup>54</sup>, no son viables y, por lo tanto, tampoco son pertinentes, en la medida en que no son compatibles con la estructura tradicional del sector público, como se muestra en esta sección.

<sup>54</sup> Rigor y orden que se aprecia en el informe nacional, no así en la mayoría de los informes estatales.

En este ámbito de coherencia, lo primero que debe destacarse es el estricto ordenamiento de las recomendaciones conforme a la estructura de conclusiones y análisis general del IE, lo que facilita su manejo tanto para fines prácticos como para los analíticos, además de abonar en su consistencia, prácticamente una conclusión para cada recomendación. A continuación pueden enunciarse esquemáticamente las recomendaciones que se circunscriben al ámbito de análisis de la coherencia y después efectuar su valoración crítica:

- Reorientación general del Programa: reorientar la asignación de recursos de la tecnificación del riego y mecanización a la reconversión productiva y la integración de cadenas agroalimentarias, conforme al ritmo y dirección de los cambios en el entorno;
- Instrumentos generales y específicos: construir el marco de planeación estratégica con prioridades de inversión en los estados en el ámbito de ramas productivas, componentes de apoyo y tipo de productor y bajo el referente programático institucional de los sistemas producto. Este marco implica al menos dos instrumentos para orientar los apoyos hacia determinados agentes y componentes:
  - a) Realizar estudios de estratificación que permitan diferenciar el menú básico de componentes de apoyo y montos de subsidios por segmentos de productores rurales;
  - b) Incorporar como mecanismo de asignación de recursos, proyectos productivos por varios años, para asegurar la integralidad de las inversiones.
- Consolidación de Comités Sistemas Producto: operativizar la integración de cadenas agroalimentarias, lo que implica los siguientes requisitos:
  - a) Coordinación horizontal: convergencia efectiva del variado instrumental del sector y alineamiento con las acciones de otras acciones federales;
  - b) Capacitación de los cuadros directivos y operativos en los gobiernos estatales y delegaciones de la SAGARPA, sobre estas líneas estratégicas.
- Sistemas de Información: definir indicadores que permitan reconocer los avances en la consolidación de los Comités Sistemas Producto (FAO, 2005:99-101).



Aparentemente, hay una lógica impecable en el ordenamiento de estas recomendaciones: la reorientación del programa conforme a las líneas estratégicas de reconversión productiva y de integración de cadenas agroalimentarias, donde los medios para lograrlo se definen alrededor de la planeación estratégica estatal dotada de instrumentos específicos como los estudios de estratificación de productores; y la adaptación de proyectos productivos como mecanismo de asignación de recursos; y finalmente, la operativización del programa, que se propone a partir de la nueva institucionalidad de los sistemas producto que implica o exige esquemas de coordinación horizontal tanto en el sector como con otras acciones (programas) del gobierno federal con base en un sistema de información que muestre los avances en la consolidación de los Comités Sistemas Producto.

Sin embargo, si se profundiza en la estructura del conjunto de estas recomendaciones se encontrará que no tienen vinculación con el análisis y conclusiones precedentes del IE. En el conjunto de estas recomendaciones, aunque no hay un desarrollo sistemático y explícito, se supone una institucionalidad del sector público que no es del todo real, una gestión pública que debiera, pero que no define sus acciones a partir de un marco racional de previsión; que responde a más disposiciones legales y presupuestales que a principios de eficiencia, en una palabra. Cuando se omiten todos estos aspectos, justamente se están omitiendo las causas del problema.

Sin menoscabo de la labor efectuada en las evaluaciones de Alianza, en estas circunstancias, no tienen ninguna utilidad práctica. Entonces, una primera valoración crítica a estas recomendaciones, destaca la ausencia de análisis sobre esta causalidad que, en la sección anterior, se denominó omisión de “gestión-evaluación” para indicar la necesidad de que toda evaluación, en tanto se trata de valoraciones de la acción, debe descansar en un análisis institucional de la gestión, de otra manera, como se señaló, el análisis se queda “a medio camino”, se reduce sólo a un análisis técnico abstracto de la planeación. El reconocimiento de esta omisión es importante porque modifica totalmente el enfoque de la evaluación, porque, más que buscar el perfeccionamiento de las técnicas de medición, la finalidad es procurar recomendaciones con viabilidad institucional.

### *Reglas de operación*

No hay recomendaciones en el documento, en la perspectiva señalada en la sección anterior, de analizar y reflexionar, si las RO son adecuadas para el cumplimiento programático ni de profundizar en la pertinencia de su diseño para propiciar condiciones para operacionalizar y alcanzar los objetivos estratégicos de cualquier programa. Se señaló que las RO en su estado actual no permiten esta funcionalidad, es decir, no son un referente válido para establecer criterios definidos de cómo actuar y decidir en los programas públicos y, por lo tanto, lo que prevalece es la discrecionalidad en su operación, como pudo constatarse en el caso del Programa de Fomento Agrícola, con diversos indicadores de resultados y de impacto, que se alejaban de las disposiciones de sus RO.

No es de extrañar la ausencia de recomendaciones en cuanto a la pertinencia y diseño de las RO para el cumplimiento programático en un análisis, que en la sección anterior, se calificó de técnico y abstracto de la planeación, que no está fincado en el estudio de las bases institucionales en que descansa la gestión de un programa público. Por el contrario, más bien es consistente con esta perspectiva general y abstracta de la planeación, en la que las RO no tienen un contenido estratégico de orientación del programa, sino, en el mejor de los casos, se contemplan como reglas encaminadas para hacer más expedito el ejercicio del presupuesto. Por ello, entre más generales sean sus disposiciones y menores cambios se registren en sus contenidos, más favorables se considerarán para esos propósitos. Por esta razón, si en el ámbito de la focalización las RO no son del todo claras en la definición de la población objetivo de cada uno de los programas de alianza, ello parece no importar en los análisis de IE, en tanto que no se ven como un instrumento de la planeación, sino del presupuesto, el que a su vez, no les concede esta categoría.

Para concluir, si queremos tener RO que verdaderamente orienten la acción por los objetivos y misión que dictan los programas, antes es necesario reformar la gestión pública y habilitar a sus funcionarios sobre las bases de una gestión por resultados. Así, las RO, ligadas a un sistema de planeación y gestión dinámicos, dejarían de concebirse como un instrumento estático, y por el contrario, estarían abiertos al cambio y a las recomendaciones que se hagan desde la evaluación. La falta de recomendaciones en este campo en los IE nacional y estatales, no es más que consecuencia de la omisión gestión-evaluación que en general caracteriza el enfoque de la FAO en el desarrollo de la evaluación de los programas de Alianza.

### *Calidad*

No aplica este ámbito de análisis, puesto que se refiere al enfoque y método de las evaluaciones de Alianza y por lo tanto no es un capítulo de recomendaciones de la evaluación; en todo caso sí lo es de la metaevaluación, lo cual se desarrollará en el capítulo de conclusiones y recomendaciones de este documento.

### *Eficiencia y eficacia*

Se ha señalado ya que éste es el espacio privilegiado de las evaluaciones de Alianza, que bajo la metodología de la UA-FAO propone como objetivo central mejorar la eficiencia operativa para incrementar el impacto del programa (FAO, 2005: 12) de manera que, en correspondencia a los profusos indicadores y cifras de los resultados y avances del programa, hay también una multiplicidad de recomendaciones en este campo, así como en lo concerniente a algunos procesos de la gestión del programa que inciden en una menor eficiencia o reducen la calidad y el alcance de los resultados.

Así, por ejemplo en la composición de la inversión total se recomienda modificar el enfoque productivista tradicional, por otro en el que se vislumbre la necesidad de cambios productivos en función del mercado, de manera que se atiendan las necesidades en componentes de la inversión desde las líneas de reconversión productiva y de integración de cadenas productivas y favorecer al equipamiento poscosecha, invernaderos y material vegetativo, todo ello, bajo la configuración institucional y programática provista por los Comités Sistema Producto.

También se efectúan recomendaciones respecto a los procesos operacionales e institucionales de la gestión del programa:

- a) En la difusión, evaluación, selección y pago de los apoyos del programa, se sugieren procedimientos para su mejor encuadre programático, así como trasladar a los DDR o municipios la decisión de selección de solicitudes y relevar de esta función al Comité Técnico Agrícola con el propósito de abatir plazos y hacer más oportuna la entrega de los apoyos;
- b) Respecto al vínculo Fomento Agrícola-PRODESCA, para reorientar la asistencia técnica y concretar el 20% de recursos que deben canalizarse al Programa;
- c) En cuanto a la corresponsabilidad entre Federación–gobiernos estatales, para fortalecer la apropiación del programa, definir mecanismos de ajuste a las prioridades y concertar mayores aportaciones de los gobiernos estatales, y;

- d) Del SISER, para resolver problemas de infraestructura y capacitación que impiden su funcionamiento.

En este resumen de contenidos de las recomendaciones, al igual que en el análisis y conclusiones, no aparece ninguna referencia a los costos y beneficios del programa. Tampoco se menciona la falta de sistemas de información que permitan realizar el análisis de tales variables. Por lo que puede concluirse que esta dimensión no se considera en el enfoque y método de las evaluaciones del Programa Alianza. Cabe señalar, que las RO del programa en el PEF de cada ejercicio fiscal, se instruye la formulación de este capítulo en las evaluaciones externas.

Pero, más allá de esta disposición normativa y de considerar que la evaluación no puede reducirse a estas variables de resultados, sino explicar cómo es que se llega a ellos, ésta es una información que no puede ser soslayada en toda política pública, más aún, en la gestión de un programa público de subsidios para el fomento productivo, por lo que la posibilidad de estos análisis es importante para juzgar la pertinencia y continuidad del programa en un contexto de grandes carencias, recursos públicos limitados y, por lo tanto, con altos costos de oportunidad.

Quizá la mayor crítica que pueda hacerse al conjunto de estas recomendaciones es que se han formulado a partir de un análisis de resultados. Paradójicamente, para ciertas ópticas, esto sería una fortaleza y no una debilidad; sin embargo, hemos dicho que los análisis de esta naturaleza son parciales, si no son complementados con un análisis sobre las causas de estos resultados, de sus escasos avances o inclusive en algunos estados de resultados contradictorios. En suma, del análisis de las bases institucionales y de gestión en que opera el programa.

### *Impacto*

Con base en el análisis de indicadores de impacto, en los IE nacional y estatales se efectúan las siguientes recomendaciones:

- Modificar el enfoque productivista tradicional por otro en el que se vislumbre la necesidad de cambios productivos en atención del mercado, desde las líneas de reconversión productiva y de integración de cadenas productivas;

- Priorizar componentes que tienen una mayor incidencia en los ingresos de los agricultores tales como sistemas de riego, invernaderos, material vegetativo certificado y replanear el componente de mecanización de manera que los subsidios se canalicen por paquetes o módulos que optimicen sus resultados.
- Reforzar las acciones hacia los componentes poscosecha en la estrategia de integración de las cadenas agroindustriales
- Impulsar la realización de estudios de estratificación que orienten las acciones de fomento agrícola hacia aquellos productores en los que se registran mejores resultados, esto es a los “Productores de bajos ingresos en transición”.
- Fortalecer la coordinación institucional con PRODESCA para ampliar la cobertura de atención a productores del programa, teniendo en cuenta los mayores impactos cuando las inversiones son asistidas técnicamente.

Nuevamente, las conclusiones a que se llegó en las secciones anteriores pueden retomarse en lo fundamental para este ámbito de análisis de los impactos del programa: las bases de operacionalización del programa, son al mismo tiempo, las bases de la evaluación, por lo tanto, la evaluación no es pertinente, o al menos es parcial, si ésta no se ha formulado a partir del análisis, de operación y gestión del programa. De no tener en cuenta esta dimensión del análisis hay riesgo de caer en un círculo tautológico: se evalúa bajo la premisa falsa de que la gestión del programa se ha efectuado con base en la orientación que proporcionan los impactos (o efectos) esperados del programa; una vez que se verifica que los resultados no se acercan a las orientaciones establecidas por el impacto, simplemente porque la conducción del programa tuvo otros móviles diferentes a estas orientaciones (orientaciones de actores privilegiados, sucesos extraordinarios, desconocimiento de prioridades, valores, compromisos, etcétera), invariablemente, las conclusiones de la evaluación serán reorientar el proceso conforme a las premisas o hipótesis iniciales que determinen los impactos, ya sea a priori (esperados) en un programa o a posteriori (verificados) en ejercicios anteriores al programa, lo que nos lleva a este círculo tautológico sin fin.

Como ya se ha indicado antes, la situación anterior se ve agravada por el hecho de que estas orientaciones de los impactos sólo existen en términos generales en algunos estatutos de planeación, leyes y RO, pero no están



debidamente expresados en parámetros que especifiquen las dimensiones y los tiempos en que tales efectos pueden ocurrir y con esta base diseñar las acciones, criterios de decisión sobre los proyectos, la población objetivo, las ramas y las fases de la producción a impulsar. Las recomendaciones de la FAO en sus IE nacional y las que se generen en este mismo documento se encuentran en este estado de enunciados generales, por lo que es todavía una tarea pendiente realizar toda esta labor de operacionalización del programa, lo que implica una acción de amplias dimensiones que, por lo demás, no tendría sentido si no existe la voluntad política de una reforma administrativa de amplia envergadura, de transformar sus tradicionales estructuras, por otras cuyo funcionamiento descansa en los principios de una gestión por resultados.

### *Focalización: población objetivo*

Las recomendaciones con relación a la población objetivo se prescriben, en un nivel general, como parte de un marco estratégico de mediano plazo, para el establecimiento de las prioridades de inversión en los estados, en el que conjuntamente la rama productiva, y componentes de apoyo y tipo de productor, son los niveles en que se definen tales prioridades, bajo el encuadre del esquema de sistema producto como eje articulador de políticas públicas (FAO, 2005:104). Bajo este marco estratégico, se propone la realización de estudios de estratificación con objeto de:

- Guiar la focalización eficiente de recursos, teniendo en cuenta la situación técnica y socioeconómica del productor rural;
- Diferenciar el menú básico de componentes de apoyo y monto de subsidios por tipo de productor (FAO, 2005:100);
- Orientar las acciones de fomento agrícola hacia aquellos productores donde son mejores los resultados (impacto), esto es a los Productores de bajos ingresos en transición (FAO-SAGARPA, 2005:104-105).

Como puede observarse, el propósito de estas recomendaciones es focalizar los recursos a los productores donde se obtengan los mejores resultados. No existen mayores señalamientos en cuanto al segmento específico de productores a los que deberá canalizarse preferentemente los apoyos del programa, más que este criterio señalado de optimizar los recursos, y con esta base, se destaca a los “Productores de bajos ingresos en transición” como el estrato en el que se consiguen los mayores resultados, por lo tanto, se entiende, porque no hay una sugerencia directa, que ahí deberán canalizarse preferentemente los apoyos.

Más allá de estas definiciones, no hay ninguna otra orientación precisa sobre la población objetivo del Programa de Fomento Agrícola, no obstante, que se menciona en las recomendaciones del capítulo de impacto, que el tipo de beneficiario que se desea apoyar tiene que ser ...”Un elemento orientador en el proceso de asignación de recursos”... (FAO-SAGARPA, 2005:104). Entonces, la definición precisa del tipo de productor se deja finalmente como una tarea a realizar, posiblemente, en el “marco estratégico de mediano plazo” que se recomienda construir para la asignación de recursos.

El problema es que no existe esa estructura de planeación estratégica en las dependencias que operan los programas públicos tanto federales como estatales, o cuando existen, no tienen un peso importante en las decisiones. Asimismo, respecto a los esquemas de sistema producto como ejes articuladores de políticas públicas, que también se recomienda, implica la necesidad de configurar estructuras de coordinación horizontal en la operación de los programas, lo cual contrasta con las actuales estructuras verticales y especializadas de la administración pública que impiden la convergencia de voluntades, y para ejemplos, ya hemos mencionado la falta de vinculación entre Fomento agrícola y PRODESCA, no obstante estar instituido en las RO de Alianza.

Si bien señalar el camino es un avance importante en la solución del problema, los IE de alianza lo cubren sólo en términos generales<sup>55</sup>, el cómo implica un alto nivel de especificación que solamente puede cubrirse en el seno de las dependencias operadoras del programa, y para ello, se requiere de una firme voluntad política de conducir la gestión de los programas bajo marcos de mayor previsión y racionalidad, lo cual es todavía una tarea pendiente en la administración pública. La crítica a las recomendaciones de los IE nacional y estatales, no es a su falta de pertinencia bajo la lógica de planeación, sino a su falta de viabilidad bajo una lógica de gestión, en suma: si no hay una reforma profunda en los enfoques y métodos de gestión, donde se privilegien los resultados por encima de cualquier otra variable, la evaluación no es necesaria, por lo tanto, no deben canalizarse recursos a estas acciones, puesto que no

<sup>55</sup> No se puede ser específico en una evaluación externa. El nivel específico es una tarea de la gestión, además de requerir tiempos y recursos más amplios de los usuales en la evaluación, la labor no sólo es técnica-operativa, sino también se requiere tomar decisiones que no es conveniente que las asuma la evaluación externa.

tendrán los efectos esperados de mejorar el desempeño, a menos que los propósitos sean otros distintos al desempeño, como legitimar los programas y las acciones públicas.

### *Satisfacción*

Respecto a la vertiente de valoración encaminada a la verificación de los procesos para mejorar la atención a los beneficiarios, tales como la difusión, recepción, evaluación, selección y pago de los apoyos del programa y su sistema electrónico SISER, los IE nacional y estatales, en términos generales plantean las siguientes recomendaciones:

- **Difusión:** Incluir en la convocatoria los alcances del programa, el esquema básico de operación y la forma en que se decide la selección de solicitudes;
- **Selección:** Establecer criterios de prioridad en la atención de solicitudes por variables clave: rama productiva, región, tipo de componente, tipo de productor, asignándoles una ponderación de acuerdo con el marco estratégico del Estado y por regiones;
- **Límite:** Definir períodos acotados de apertura y cierre de ventanillas, previendo tiempos suficientes para posibilitar los necesarios análisis comparativos de las solicitudes;
- **Administración:** Capacitar al personal operativo en los DDR, CADER y oficinas regionales de las dependencias del Estado;
- **Descentralización:** Legar las decisiones sobre la autorización de apoyos en el ámbito de DDR o municipios y relevar al Comité Técnico Agrícola de éstas y otras funciones operativas y reorientarlo a funciones de corte estratégico.
- El propósito de estas dos recomendaciones es abatir tiempos en la aprobación y ganar en oportunidad de la entrega de los apoyos y
- **Logística:** Dotar de infraestructura y equipo así como de soporte técnico para su puesta en marcha y funcionamiento.

Difícilmente puede estarse en desacuerdo con el conjunto de estas recomendaciones que definitivamente mejorarían los niveles de atención a los beneficiarios del programa. No obstante, y a riesgo de ser reiterativo, el principal problema, es que este conjunto pareciera una pieza ejemplar de un cuadro administrativo de alta eficiencia y racionalidad que difícilmente puede

imaginarse en el conjunto abigarrado y heterogéneo de dependencias que operan los programas de Alianza con principios contrarios o no compatibles totalmente con la eficiencia. Por lo tanto, se reitera que primero es la reforma en el enfoque y métodos de gestión en las dependencias y sólo después, a lo sumo al mismo tiempo, la evaluación podrá convertirse en una pieza fundamental para la mejora del desempeño. No es con evaluaciones como se reformará la Administración Pública, sino a la inversa, se requiere de una reforma para que la evaluación pueda funcionar como mecanismo de retroalimentación de los procesos de gestión y por consiguiente de su mejora continua, por lo tanto, como mecanismo garante de la mejora del desempeño, el pilotaje de la gestión (Ernult, 2004). De no ser así, la evaluación puede servir para validar, legitimar, pero no para mejorar el desempeño.

### **2.1.1.3. Consistencia y calificaciones**

Conforme a la metaevaluación del IE nacional del Programa de Fomento Agrícola, desarrollada por los ámbitos de análisis referidos en este documento, a continuación se presenta su valoración de conjunto, teniendo en cuenta por una parte las conclusiones y su consistencia con el desarrollo analítico, y por la otra, la consistencia de las recomendaciones con respecto a las conclusiones. Asimismo, las valoraciones se han efectuado a partir de los dos niveles o lógicas de análisis que sistemáticamente se aplicaron a cada ámbito de la metaevaluación: lógica de planeación y lógica de gestión. Ambas lógicas, aunque vinculadas, responden a principios diferentes, la lógica de planeación o programática asentada en principios de racionalidad absoluta, por lo tanto, no real, pero necesaria para orientar los procesos y la acción a resultados óptimos; la lógica de gestión, asentada en la dinámica de los actores, por lo tanto, más cercana a la realidad, donde la racionalidad absoluta, ideal, concede o se desplaza a una racionalidad posible o limitada, que hemos denominado viabilidad institucional, para hacer referencia a que el desempeño no solamente depende de la racionalidad formal a la que responde la planeación, sino de las posibilidades que ofrece el entramado institucional en el que están inmersas las dependencias operadoras de los programas. Los resultados, para su ilustración, y no por creer que sea posible una cuantificación precisa, se presentan a continuación, en calificaciones de cinco a diez. La idea no es aprobar o reprobar, sino señalar las fortalezas o debilidades de las evaluaciones.

### Cuadro 2.1.1.3.1 Calificaciones por ámbitos de la metaevaluación del informe de evaluación del Programa de fomento agrícola, 2004

| Ámbitos de la metaevaluación | Calificaciones       |                   |          |
|------------------------------|----------------------|-------------------|----------|
|                              | Lógica de planeación | Lógica de gestión | Promedio |
| Coherencia                   | 10                   | 5                 | 7.5      |
| RO*                          | 5                    | 5                 | 5.0      |
| Calidad                      | 10                   | 5                 | 7.5      |
| Eficacia                     | 10                   | 5                 | 7.5      |
| Impacto                      | 10                   | 5                 | 7.5      |
| Focalización                 | 5                    | 5                 | 5.0      |
| Satisfacción                 | 10                   | 5                 | 7.5      |
| Promedio                     | 8.6                  | 5.0               | 6.8      |

\* Reglas de operación.

FUENTE: Elaboraciones propias con información de IE nacional de 2004 de la FAO.

Buena parte de las argumentaciones ya se han expresado en las secciones correspondientes a cada ámbito de análisis, por lo que solamente nos limitaremos a dar una explicación general de las calificaciones. La primera apreciación es que las evaluaciones en el ámbito nacional son altamente satisfactorias desde la lógica de la planeación, no así las estatales donde hay un alto grado de variabilidad. Éste no es un reconocimiento menor; puede afirmarse que tradicionalmente las evaluaciones se califican solamente a partir de esta dimensión.

Salvo los ámbitos de RO y focalización, en los cinco ámbitos restantes se reconoce la máxima puntuación de 10, lo que significa en todos estos casos que, en general, hay un rigor analítico en el discernimiento del problema y las conclusiones y de éstas con las recomendaciones, por lo que se refiere al primer ámbito de coherencia; métodos cuantitativos y enfoques prácticos, que son valiosos en la evaluación, por lo que respecta al ámbito de calidad; y en impacto y satisfacción, también hay un reconocimiento similar al ámbito de calidad, en impacto habría que agregar el peso fundamental que se concede en los IE para la reorientación del programa y en satisfacción, la decisión acertada de sustituir los estudios de percepción con base en encuestas a beneficiarios por estudios “duros” sobre el progreso en los procesos operativos para la atención de los beneficiarios.



Con todo, hay elementos que en estos mismos cinco ámbitos parecieran disminuir estas máximas puntuaciones como es el hecho de que buena parte de las valoraciones parten de bases subjetivas como son los indicadores de impacto que se construyen a partir de la percepción de los beneficiarios, la ausencia del análisis costo beneficio y sobre todo que los índices de resultado (eficacia) no se estiman a partir de coberturas totales o potenciales de beneficiarios, sino únicamente de beneficiarios atendidos, lo que, en gran medida limita la apreciación justa de los avances, en el caso del impacto, sólo se construyen índices positivos de impacto, por lo que, aunque no raya en lo complaciente, le da un sesgo positivista a la valoración. No obstante, la máxima puntuación se confirió porque buena parte de estas limitaciones proviene de las debilidades o inexistencia de sistemas de información como la falta de una contabilidad para el análisis costo beneficio, la inexistencia de padrones completos de beneficiarios y de sistemas de registro, en un afán, no siempre justificado, de simplificar al máximo el trámite de los apoyos. Por lo que se refiere a las calificaciones mínimas en RO y focalización, en la misma dimensión lógica de planeación, ya se ha reiterado que en el primer caso es por considerar a las RO como un instrumento del presupuesto y no del programa; en la focalización, la razón es que no encontramos en ninguna parte un análisis consistente que justifique y ubique con precisión los segmentos o tipos de productores que son propios de cada programa.

Por último, pero quizá lo más importante, es que las calificaciones mínimas en todos los ámbitos, que se otorgan en el nivel o lógica de gestión, obedece a la omisión que se hace de esta variable en los IE nacional y estatal. Como se ha reiterado, no contemplar esta dimensión del análisis, es equivalente a no ver las causas del problema. En este sentido, significa no establecer consistentemente la relación de causalidad entre el programa (PP) como variable independiente y los efectos esperados (EE) o impacto como variable dependiente, esto es:

$$EE = f(PP) \quad o \quad Impacto = f(PP)$$

En suma, no incorporar la lógica de gestión implica dejar de lado el análisis de la viabilidad institucional, y desde nuestro punto de vista, no plantear con rigor la pertinencia de la evaluación, en cuanto que, si no se efectúan las reformas necesarias en el enfoque y en el método de la gestión pública, entonces, el papel de la evaluación es solamente formal, legitimador y a lo sumo, solo útil para justificar presupuestos y no para mejorar el desempeño y utilizar eficientemente los recursos públicos.

### **2.1.2. Desarrollo rural**

En este apartado se presenta la metaevaluación realizada al Programa de Desarrollo Rural con base en los informes de evaluación (IE) de 2002 y 2004. Se reitera que este análisis se desarrolla bajo la hipótesis de que la evaluación actúa como mecanismo de retroalimentación, para que paulatinamente las instancias ejecutoras incorporen marcos integrales de planeación en el diseño y operación de sus programas públicos. Bajo esta perspectiva, la metaevaluación está encaminada a verificar si los evaluadores procedieron a la revisión de la existencia de estos marcos integrales de previsión en el diseño de los programas y en la determinación de los instrumentos, en cuanto a su ajuste o congruencia con la misión del programa. Bajo esta perspectiva, revisar las RO si se le confiere una funcionalidad programática o sus alcances son solo presupuestales. Finalmente, el análisis de calidad en general del IE así como de los indicadores de eficiencia, impacto, focalización y satisfacción de los beneficiarios si en su conjunto se logra una armonía respecto a los objetivos e impactos esperados.

#### **2.1.2.1. Análisis y conclusiones**

En este capítulo se destaca la nueva visión sobre el sector rural, el cual es visto no sólo como un espacio productivo, sino que se le da una connotación más amplia, definiéndolo como un espacio multifuncional donde además de considerar su papel productivo se plantean otros potenciales de la región que interactúan (como serían; el paisaje, recursos naturales, la biodiversidad, las instituciones y los servicios, así como otros actores territoriales).

Localmente los factores condicionantes del desarrollo rural son variados: mientras que en Zacatecas son importantes la limitación del agua (ya que el 85% de su superficie es árida y semiárida) y el problema de la degradación de los suelos, en Nayarit el problema es el sub-aprovechamiento del agua, por falta de infraestructura; ambos enfrentan problemas comunes como el rezago educativo, problemas de organización de los productores, marginación, problemas de plagas y enfermedades, infraestructura carretera y tecnológica; en el caso de Jalisco, estos problemas se presentan en las zonas del alto norte y Sur, fundamentalmente. A estos factores habría que agregar otros que tienen que ver con la productividad del sector rural, como serían: la escasa e inadecuada infraestructura para el almacenamiento y la conservación

de cosechas, y en general, el escaso grado de integración de los eslabones que conforman las cadenas agroalimentarias, conjuntamente con la prevalencia de prácticas agrícolas que atentan contra el manejo sustentable de los recursos naturales (agua y suelo), entre otros (FAO-SAGARPA, 2005:19).

Las condicionantes mencionadas se presentan en mayor o menor medida, en los estados con algunas particularidades, por ejemplo Zacatecas y Nayarit se encuentran entre las ocho entidades Federativas con más alta marginación, pero no es el caso de Jalisco, catalogada con bajo índice de marginación<sup>56</sup>. En Nayarit el 61.9 % de las localidades está en esa situación (Consultores de Empresas de Aguascalientes, AC, 2004:11). Para Jalisco las zonas que presentan mayor intensidad migratoria son los municipios de Alto Norte y Sur y son las de mayor rezago educativo. Como puede observarse la problemática es similar aunque con diferentes grados de intensidad y, por consiguiente, las condicionantes del desarrollo rural son mayores para Zacatecas y Nayarit y menores para Jalisco; sin embargo, comparten algunas problemáticas.

En correspondencia a estos diagnósticos nacional y estatales, se introdujo el Programa de Desarrollo Rural (PDR), orientado a cumplir con lo establecido en la LDRS y que con base en el artículo 72, fracción 14, plantea que:

“los recursos públicos del programa se van a orientar a fomentar la capitalización de las unidades de producción familiar, a promover el manejo sustentable de los recursos naturales; el desarrollo de proyectos de producción primaria, a incorporar procesos de transformación, agregación de valor y generación de servicios; al desarrollo de capacidades en el medio rural y al fomento y consolidación de la organización empresarial, entre otros. El PDR está integrado por tres subprogramas: Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

Estos programas darán atención especial a los grupos y regiones prioritarias, y a la integración de cadenas productivas de amplia inclusión social.

<sup>56</sup> Se ubica en el lugar 25; existen problemas de migración en los dos primeros por la situación económica de los estados y en Jalisco por tradición y por necesidades de algunas regiones rurales aisladas.

Las relaciones de complementariedad y sinergias del Programa de Desarrollo Rural con otros programas estatales y federales que atienden al sector rural, también son reconocidas en los IE. Entre los programas que se mencionan están los PFA y PFG de Alianza, Apoyo al Diesel, los que tiene a su cargo la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas, el de Sanidad Vegetal del mismo Programa Alianza, los programas de ASERCA (se mencionan PROCAMPO Tradicional y Capitaliza, Programas de Apoyos para la Comercialización, Apoyos a las Coberturas y Apoyos para Pignoración) y PIASRE (Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas con Siniestralidad Recurrente), Programas de SEDESOL como Oportunidades, Atención a Jornaleros y Micro-regiones; así como otros programas (Varios IEE, 2004). Así, en este reconocimiento de sinergias con otros programas que inciden en el sector sólo se muestran, en un nivel de generalidad, la coincidencia en la misión y objetivos de estos referentes programáticos y en este sentido la complementariedad de prioridades para el desarrollo del medio rural, en los niveles de gobierno Federal y Estatal. A lo sumo, se mencionan montos presupuestales de algunos programas en los que es significativo que no hay un recuento de resultados.

Por ejemplo en el caso de Tamaulipas concurren, además de la SAGARPA y el gobierno del Estado, una amplia gama de programas e instituciones dedicadas a impulsar el desarrollo rural con objetivos análogos y que ofertan apoyos similares a los mismos núcleos de población que el PDR pero con condiciones distintas; en total, son 35 programas: (SAGARPA 14, SEMARNAT 5, Economía 5, STyPS 2, SEDESOL 6, SRA 2 y Gobernación 1). Sin embargo, las sinergias logradas entre los diferentes programas son escasas, además de que esta multiplicidad de instituciones con esquemas, compromisos y responsabilidades diferentes dificulta la operación de los programas con mayores requisitos, al permitir a los beneficiarios potenciales seleccionar los menos exigentes (Consultoría Integral del Noreste, S. A. de C. V., 2004:16).

Aunque no hay una percepción homogénea, predomina la percepción de que el programa mantiene un alto grado de coherencia entre los objetivos que se plantea y la problemática que trata de resolver, así como en su focalización de la población objetivo y por las sinergias que se logran con otros programas del gobierno federal y estatal. Sin embargo, esta consistencia sólo se verifica en la formalización de los objetivos y líneas estratégicas del programa, mas no en el nivel de operación del programa. No se han realizado los estudios de campo

que especifiquen la tipología de productores en cada entidad federativa, para que conforme a sus necesidades particulares y locales pueda efectuarse la necesaria diferenciación de apoyos por productor, región y Estado.

En cuanto a los instrumentos, mecanismos y criterios para decidir de forma consistente la misión y objetivos programáticos, se ha señalado que son inexistentes. Por lo que se refiere a los vínculos con otros programas, federales y estatales, que inciden en el sector agrícola de los estados, no hay un análisis fundamentado de la complementariedad o sinergias de sus acciones y resultados esperados con la misión y objetivos del Programa de Desarrollo Rural.

De acuerdo con los elementos expuestos relativos a la inexistencia de estudios que especifiquen la tipología de productores en los estados, la carencia de instrumentos y criterios que guíen la designación de apoyos y de inversiones conforme a los propósitos y misión del programa y la falta de instancias y mecanismos de coordinación programática horizontal, reales, no formales, puede afirmarse que la gestión del Programa no ha logrado superar el marco tradicional que en general caracteriza la operación de los programas públicos: hay un alto grado de discrecionalidad en el manejo del programa y una conducción sectorialista (parcelada) apegada a reglas excesivamente generales y formales.

Así, al no considerar el componente operacional del programa en las conclusiones y recomendaciones del IE, se debilitan en gran medida los fundamentos de la evaluación. El IE nacional de la FAO plantea que el Programa de Desarrollo Rural responde a las necesidades del ámbito rural al fomentar la capitalización, promover la formación de capital humano y social, e impulsar el fortalecimiento municipal (FAO-SAGARPA, 2005:2). Esta apreciación por parte de los evaluadores también se comparte tanto por Zacatecas como por Nayarit. No obstante, Jalisco discrepa de esta opinión y plantea que la promoción y el apoyo real de los programas entre la población rural marginada como lo señalan las RO, se han complicado y los resultados no han sido satisfactorios; y que han faltado las instancias técnicas operativas funcionales que faciliten el acceso de este segmento de la población (Insumos y Servicios Agropecuarios J. R. S. A. de C. V., 2004:18). Por un lado se contempla al programa como una estrategia para promover la federalización en un esquema de responsabilidad compartida entre la Federación, estados y productores. La idea del programa era que la operación quedara bajo la responsabilidad del Estado y las funciones normativas serían función de la



SAGARPA. Efectivamente los programas de Alianza los opera el Estado pero con una estructura federal como son los DDR y los CADER, lo que ha resultado en una distribución de atribuciones poco clara e incluso contradictoria<sup>57</sup>.

En los IE nacional y estatales se encontró un enfoque y un método consistente en cuanto a la contrastación de los objetivos y misión del programa con los resultados obtenidos así como en la construcción de indicadores que ilustran estos avances. Sin embargo, no hay un análisis que especifique cómo es que se llegó a estos resultados ni cuáles son las causas que determinan que un programa alcance, o no, los resultados esperados. Entonces, al no profundizar en las bases de gestión del programa, de su conducción tradicional, sectorialista y parcial, donde lo importante no es el desempeño eficiente, sino el cumplimiento normativo de disposiciones legislativas y reglas presupuestales, las evaluaciones de Alianza, su análisis, aunque consistente en la construcción de indicadores, no logra superar este marco fragmentado de gestión del programa y en ocasiones se ve atrapado por él; por lo tanto, se queda a medio camino y es poco útil para la mejora de su desempeño. Cabe reiterar, que buena parte de la problemática rebasa el ámbito técnico, de forma que aun cuando ha sido más que satisfactorio el desempeño de la UA-FAO, la complejidad e “inercias” de la burocracia del sector constituyen el principal obstáculo para superar esta situación.

A continuación, se analiza con mayor detalle esta omisión de la gestión-evaluación programática.

### *Reglas de operación (RO)*

Se ha señalado en el análisis de coherencia que la mayor debilidad de los programas públicos es la carencia de bases de operacionalización y, en consecuencia, su escasa o nula capacidad como referentes orientadores de la acción hacia metas y objetivos prefijados. En consecuencia las RO son muy generales, se han formulado más con una idea de simplificación del ejercicio presupuestal que de su función estratégica para el cumplimiento programático.

<sup>57</sup> En la visita de campo se pudo percibir que bajo el actual arreglo institucional, el desempeño del programa está influido por las relaciones personales entre los que los operan o los responsables, así como por los estilos personales de los secretarios estatales y delegados de la SAGARPA, lo que genera que en ocasiones se traduzca en tensiones que entorpecen su operación.

En los IE nacional y de los estados no se profundiza en esta problemática de las RO, en el reporte de 2004, se comentan las modificaciones que se hicieron a las RO de 2003 bajo la lógica de hacer más eficiente el manejo de los recursos y agilizar la operación, por lo que se simplificó la gran multiplicidad de los programas adscritos a Alianza y el PDR se compactó en tres subprogramas: Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión (PAPIR); Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR) (RO, 2003). Se simplificó la estructura de los programas de Alianza, pero sus RO, en lo esencial, no se han modificado, continúan en un alto nivel de generalidad, por lo tanto, dejan un marco demasiado amplio de discrecionalidad, tal que no pueden considerarse una buena guía para la acción.

Sobre la focalización, por ejemplo, no es del todo claro, cuál es la población objetivo de cada uno de los programas de Alianza. De acuerdo con las evaluaciones nacionales de la FAO y en consecuencia las de los estados, parecen definirse por una orientación prioritaria del Programa de Fomento Agrícola hacia Productores de bajos ingresos en transición (Tipo III) mientras que al Programa de Desarrollo Rural se le confina a los Productores de bajos ingresos de zonas marginadas (Tipo I) y no marginadas (Tipo II), dado que en el primero de los programas, a sus objetivos les atribuye un carácter eminentemente productivo mientras que al segundo, el de Desarrollo Rural, se le ubica en un plano más bien social, pero en las RO, no se definen con claridad estas orientaciones.

Llama la atención la gran similitud que existe entre el Subprograma de Fomento a la Inversión y Capitalización del Programa Fomento Agrícola y el Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión (PAPIR) del PDR. No se observa una clara diferenciación entre los dos; ambos apoyan los mismos componentes, por lo que no hay una real justificación de operarlos en forma separada. Esta situación se manifiesta en las RO de 2003 y en ninguna de las evaluaciones hay una reflexión sobre si realmente mejoran o apoyan al sector o es una duplicidad de los programas.

En resumen, las bases de operacionalización son todavía una tarea pendiente en la gestión del programa, en tanto no se reforme la gestión pública sobre las bases de una gestión por resultados. Parte fundamental de estas reformas debe orientarse a la disposición de sistemas de información, transparentes y dinámicos, diseñados a partir de los índices y parámetros necesarios para el seguimiento y gestión del programa. Así, las RO, ligadas a

un sistema de planeación y gestión dinámicos, pueden concebirse como un instrumento programático, además de presupuestario, por lo tanto, abiertos al cambio y a las recomendaciones que se hagan desde la evaluación.

### *Calidad*

Dado que se trata de la misma metodología que se utilizó en el Programa de Fomento Agrícola, en este apartado se retoman los planteamientos ya vertidos. En este sentido el enfoque y método de evaluación del programa de Desarrollo Rural encaminado al mejoramiento de la eficacia operativa para incrementar los impactos del programa es consistente y de una relativa calidad. Sin embargo, no incorpora la dimensión del análisis de la gestión pública que está detrás de los programas, por lo que las evaluaciones del PDR no dejan de ser tradicionales.

### *Eficiencia y eficacia*

Se ha señalado con anterioridad que éste es el espacio privilegiado de las evaluaciones de Alianza, que bajo la metodología propuesta por la UA-FAO, se propone como objetivo central mejorar la eficiencia operativa para incrementar el impacto del programa (FAO-SAGARPA, 2005:12). Como parte de los tradicionales análisis de eficiencia, en el capítulo 2 del IE nacional de resultados y tendencias del programa, se presentan los indicadores de avance físico-financiero del año corriente de su evaluación, 2004, para mostrar que hay rezagos en el ejercicio presupuestal en un tercio de las entidades. Cabe señalar, que no hay, en este capítulo y en ningún otro, un intento de análisis de costo beneficio, no hay sistemas de información que permitan hacer tal análisis y la información recabada en las entrevistas a funcionarios y otros actores y encuestas a productores beneficiarios para estos efectos (una muestra de 4073 encuestas en 2004), resultó no ser consistente. Es evidente que ésta es una información que no puede ser soslayada en toda política pública, más aun, en programas de desarrollo social.

En el capítulo 3 del IE nacional 2004, sobre la evolución de la gestión del programa, se presentan conceptos clave para la valoración de la eficiencia y la eficacia tales como la simplificación de la estructura programática y la incorporación de proyectos para la elegibilidad de los apoyos de inversión; inmediatamente, se pasa a los procesos de asignación de recursos, a través del análisis de componentes de la inversión por cultivos y por beneficiarios, como base informativa de los logros del programa que, a su vez, permite verificar

los progresos en las estrategias de integración de cadenas y consolidación de comités sistemas producto para valorar, en su conjunto, la orientación y eficacia del programa.

También en el capítulo 3, se pasa a la revisión de procesos operacionales e institucionales de la gestión del programa tales como la difusión, evaluación y pago de los apoyos del programa; todos ellos, con objeto de investigar aquellos elementos que determinan la eficiencia operacional. Como puede apreciarse en este resumen de los contenidos de eficiencia y eficacia que destacan en el IE de la FAO y también en los informes estatales, no aparece por ninguna parte alguna referencia a los costos y beneficios del programa.

Esta omisión en los informes de evaluación, como se asentó en la sección del Programa de Fomento Agrícola, obedece a que no existen condiciones materiales para llevar a cabo tal análisis, concretamente la inexistencia de sistemas de información para la evaluación, en este caso, de la información financiera y presupuestal, donde se transparenten los costos específicos de los programas. Este sistema de información es sólo una de las dimensiones de la evaluación de la eficiencia y eficacia que deberá complementarse con un sistema integral de seguimiento programático para dar cuenta de metas concretas, y segmentos (cuotas) de la población objetivo que se atenderá, por su importancia estratégica, esto es de los logros del programa, beneficios que deben contabilizarse conjuntamente con los costos y de ese modo, determinar el balance, concepto central en la valoración de la eficiencia y la eficacia.

### *Impacto*

En los IE nacional y estatales se encontró un enfoque y un método consistente para la construcción de parámetros que miden los impactos. Así, se destaca que los mejores resultados se obtuvieron en los tipos de beneficiarios II y III respecto al PAPIR. Por ejemplo, en Nayarit son los productores de Tipo III donde mayores impactos se han registrado como producto de los apoyos del PDR, en las áreas de capitalización, innovación tecnológica y en el fortalecimiento de organizaciones económicas en que se integran estos productores; lo mismo sucede con el impacto en el ingreso y en el empleo, en los que son los productores de Tipo III los más beneficiados (Asociación de Consultores de Aguascalientes, A. C. 2004:73), fundamentalmente en las ramas de hortalizas, cultivos industriales y forrajes, y por componentes: en invernaderos, material vegetativo, sistemas de riego y equipamiento poscosecha; por el contrario, y aun cuando los subsidios se han concentrado en granos básicos y en tractores,

los impactos en la mayoría de los indicadores, muestran que los resultados en esas áreas se ubican muy por debajo del promedio.

Los impactos de PRODESCA han resultado positivos. El papel de los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) en la elaboración de proyectos productivos ha sido muy importante, impactan en una cultura de vinculación con el productor y manteniendo contacto estrecho con el PAPIR. Las opiniones recogidas en los estados de la muestra de esta metaevaluación varían: hay quienes opinan, como en Zacatecas; que se trabaja en coordinación con PAPIR para la elaboración y presentación de proyectos y consideran que no es bueno que el PFP se retire al ser aprobado el proyecto; manifiestan que no hay seguimiento de los apoyos, lo que explican en virtud de que el pago no está bien remunerado; plantean que se debe buscar un esquema que favorezca tanto al productor como a los PSP (SAP del Centro S. de R. L. de C. V., 2004:35). En Nayarit se calificaron varios aspectos de los PSP como conocimientos, habilidades, tiempo dedicado, oportunidad y utilidad de los servicios prestados, otorgándoles una calificación promedio de 8.5 en 2002 y 7.3 en 2004 (Consultores de Empresas de Aguascalientes, A. C., 2004:66). Sin embargo, en Chiapas se plantea que la asistencia de los PSP deja mucho que desear: deficiente capacitación, falta de experiencia, falta de compromiso y se manifiesta que muchos de ellos son recién egresados o son desempleados y por la situación aceptan los bajos salarios que se ofrecen (Universidad Autónoma de Chiapas, 2004:71).

En Jalisco, se señala que la contribución del PRODESCA al desarrollo de una oferta de servicios profesionales ha sido muy importante, ha permitido la capacitación de más de 400 profesionales que se integraron a la red de PSP controlada y supervisada por el CECADER (Insumos y Servicios Agropecuarios J y R, S. A. de C. V., 2004:60). En suma, lo que puede observarse en casi todas las evaluaciones es que están convencidos de la necesidad de capacitación a todos los niveles y específicamente en lo referente a la labor de los PSP con relación a la elaboración de proyectos, pero casi todos coinciden en que el esquema actual no está funcionando, por lo que habría que revisar fundamentalmente los aspectos relacionados con el pago y con su funcionamiento, que llega sólo en el ámbito de presentación del proyecto, sin ningún tipo de seguimiento.

El PROFEMOR ha sido relevante en la consolidación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) y de los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS), como más adelante se asienta en el ámbito de análisis de satisfacción.



***Focalización: población objetivo***

Las RO establecen que los beneficiarios deben ser productores agropecuarios, ejidatarios, colonos, comuneros, pequeños propietarios, en lo individual o agrupados en asociaciones de productores: sociedades, civiles o mercantiles (personas morales) dedicadas a la producción agrícola, que cuenten con un proyecto y que cumplan con los requisitos de elegibilidad que establecen los programas. Esas reglas consideran cuatro tipos de productores agrícolas en razón del tamaño de sus unidades productivas y su capacidad de producción para generar excedentes para el mercado o sólo para autoconsumo<sup>58</sup>. Agregando otras variables como los grados de escolaridad, valor de los activos y nivel tecnológico, en aproximación a las variables capital humano y físico y tecnología como determinantes del potencial de respuesta productiva de los productores rurales, la FAO construye una tipología de cinco estratos de productores rurales, alrededor de los cuales se focalizan los recursos y se propician impactos, como se presenta en el cuadro 2.1.2.1.1

**Cuadro 2.1.2.1.1****Distribución de beneficiarios y apoyos del Programa de desarrollo rural por tipo de productor en 2004**

| Productor | Beneficiarios PDR<br>(porcentaje) | Apoyos PDR<br>(porcentaje) |
|-----------|-----------------------------------|----------------------------|
| Tipo I    | 35.5                              | 26.8                       |
| Tipo II   | 42.6                              | 37.9                       |
| Tipo III  | 19.2                              | 26.6                       |
| Tipo IV   | 2.7                               | 8.7                        |
| Tipo V    | 0.03                              | 0.05                       |

FUENTE: FAO, 2004: Figura 5, pág. 33.

Alianza conforme al RO.

Tipología Alianza conforme a la FAO.

Conforme al cuadro anterior, puede observarse que los productores I y II representan el 78% del total de beneficiarios del Programa y recibieron el 68 % de los apoyos. Con respecto al apoyo, se canalizó a las localidades de

<sup>58</sup> La tipología de productores es la siguiente: I. Productores de bajos ingresos en zonas marginadas; II. Productores de bajos ingresos en zonas no marginadas; III. Productores de bajos ingresos en transición; IV. Resto de productores.

alta y muy alta marginación; puede observarse en FAO-SAGARPA, 2005: Cuadro 5:36, que el 47% de los beneficiarios estaba ubicado en zonas de alta y muy alta marginación y el 57% restante se concentraba en zonas de media, baja y muy baja marginación, lo anterior constata que aunque el programa está diseñado por los productores más pobres del campo, existen limitaciones estructurales que dificultan el acceso a este tipo de poblaciones y en alguna medida a los Productores de Tipo I. No obstante, debe reconocerse que este programa beneficia a los productores más pobres.

### *Satisfacción de los beneficiarios*

Se ha señalado que no representa una gran pérdida la ausencia de estos estudios de percepción de satisfacción de los beneficiarios dado que fueron sustituidos por dos vertientes de valoración: la primera encaminada a la verificación de los progresos en todos aquellos procesos encaminados a mejorar la atención a los beneficiarios conjuntamente y la segunda, constituida por las perspectivas que se ofrecen a partir de la municipalización de las decisiones del programa, a través de Consejos Municipales que hacen posible una mayor participación de la comunidad.

Se considera de mayor importancia la valoración de la segunda vertiente, porque permite la sustitución de la categoría cliente por la de ciudadano-beneficiario, y en este sentido, la igualdad de ciudadano-beneficiario, aspecto fundamental en toda relación social, que está respaldada no en un contrato mercantil (en la que se apoya la igualdad cliente-empresario), sino en un contrato social que por definición establece la igualdad entre todos los miembros de una comunidad, sean beneficiarios o autoridades, en el marco de las decisiones de un programa público. Bajo esta perspectiva, el mayor grado de satisfacción por parte de los beneficiarios se obtendría cuando efectivamente se logre el mayor grado de participación en el programa, no sólo en su instrumentación, sino en su diseño y establecimiento de prioridades.

Los avances del PROFEMOR son relevantes: en 2,110 municipios se ha conformado el CMDRS, de los cuales 1,420 cuentan con un coordinador municipal pagado con recursos de PROFEMOR y en la mayoría de los municipios que cuentan con este coordinador municipal, se ha elaborado un diagnóstico y un plan municipal de desarrollo rural y se ha conformado un área técnica-administrativa de desarrollo rural en el Ayuntamiento (FAO-SAGARPA, 2005:57). En cambio, ha sido más lento el avance en la conformación de los CDDRS.

La operación municipalizada del PDR inició en 2004 bajo dos modalidades: “la modalidad I, aplica en los municipios que cuentan con CMDRS formalmente constituido, coordinador municipal, plan municipal de desarrollo rural, un departamento de desarrollo rural en el Ayuntamiento y un plan operativo anual municipal (POAM). En esta modalidad los recursos del programa se transfieren a una cuenta bancaria municipal que se abre mediante un acuerdo con el municipio, la delegación de la SAGARPA y el gobierno estatal; los proyectos transferidos se aplican a proyectos aprobados por los CMDRS. La modalidad II, se aplica en aquellos municipios que no cumplen alguno de los requisitos anteriores; en este caso no existe una transferencia de recursos a una cuenta bancaria del municipio, sino que los recursos que se encuentran en el FOFAE se aplican a proyectos decididos por CMDRS” (FAO-SAGARPA, 2005:46).

Hay un desconocimiento amplio entre la sociedad rural del funcionamiento de los CMDRS, falta mayor difusión del papel de estas nuevas estructuras y su importancia en el desarrollo rural. Chiapas es uno de los estados que se distingue en el ámbito nacional, por la desconcentración de funciones hacia sus regiones; el Gobierno del Estado ha creado una estructura operativa regional, paralela a los DDR y CADER, que está constituyendo un paso previo al proceso de municipalización, el cual se ha retrasado con respecto a otros estados (FAO-SAGARPA, 2005:45). Se observan comentarios positivos del programa en el sentido de que cualquier recurso es bienvenido, sin embargo, se señala que la eficiencia y eficacia del programa se ven disminuidos ante la situación de aislamiento de los subprogramas y también por el hecho de que los recursos se otorgan a través de organizaciones de productores, lo que merma la posibilidad de impactos, debido a que el manejo no es transparente y en ocasiones se condiciona en beneficio de los intereses políticos (Universidad Autónoma de Chiapas, 2004:71), a lo que habrá que agregar que los recursos son insuficientes.

Respecto a la primera vertiente de procesos operativos que mejoran la atención al beneficiario en los IE nacional y estatales se reportan avances relativos, más bien escasos, en su mayoría sólo circunscritos a algunos estados. Así, hay mejoras cualitativas, al incluir en la convocatoria de 2005 elementos que buscan darle direccionalidad a la política sectorial; en la selección de solicitudes se han simplificado esquemas operativos y se han definido períodos fijos de apertura y cierre de ventanillas, posibilitando los necesarios análisis comparativos de las solicitudes. Se reportan demoras en la convocatoria,

rezagos importantes en la notificación del dictamen de aprobación y en el pago de los apoyos, por lo que se sigue observando una falta de oportunidad en la entrega de los recursos al productor.

El Sistema de Información del Sector Rural (SISER) es un instrumento informático clave que ofrece eficiencia y transparencia en la operación del programa Alianza y otros programas sectoriales. Sin embargo, son muy pocos los estados que han asumido cabalmente la operación del SISER. Estos sistemas tendrán factibilidad cuando se reformen profundamente las formas y métodos de gestión pública pero también, pueden constituir un medio para una transición ordenada y eficiente para una gestión de los programas totalmente descentralizados, pero unidos por este sistema de comunicación, dotado de los términos de referencia, criterios y parámetros que propicien la coordinación horizontal de las acciones del programa, necesarios para el aprovechamiento de todas las sinergias posibles. En este sentido, puede constituirse en el eje de consolidación iniciado por el Programa de Desarrollo Rural de la municipalización de los programas.

### **2.1.2.2. Recomendaciones**

#### *Coherencia*

Como se estableció en la sección anterior, el análisis está encaminado a valorar su pertinencia y, sobre todo, su viabilidad institucional, esto es, no es sólo su consistencia interna con el contenido del IE, sino también la consistencia de estas recomendaciones tomando en cuenta las estructuras institucionales y contexto que les rodea. Por lo tanto, si no son viables, no son pertinentes, en la medida en que no son compatibles con la estructura tradicional del sector público, como se muestra en esta sección.

En este ámbito de coherencia, se destacan el estricto ordenamiento de las recomendaciones conforme a la estructura de las conclusiones y el análisis general del IE, lo que facilita su manejo, tanto para fines prácticos, como analíticos, además de abonar en su consistencia, prácticamente una conclusión a cada recomendación.

A continuación se enuncian esquemáticamente las recomendaciones del PDR que se circunscriben al ámbito de análisis de la coherencia y después se efectúa su valoración crítica:

- Una primera recomendación tiene que ver con el establecimiento de la vinculación de los tres subprogramas que en apariencia están vinculados en el diseño, pero desvinculados en la operación y uno de los caminos sería el manejo unificado del presupuesto, ya que actualmente se manejan en forma separada y cada uno tiene sus propias clientelas como ya se señaló anteriormente y ese hecho es contrario al objetivo de integralidad que quiere dársele y por lo tanto reduce el impacto esperado del programa.
- Otra de las recomendaciones es el relanzar la descentralización hacia los estados e impulsar la transferencia completa de los DDR y los CADERS a los Gobiernos estatales y que la SAGARPA sólo se quede con las funciones normativas así como fortalecer los CEDRS, CDDRS y CMDRS como instancias de concertación y planeación de la política de desarrollo rural, estatal, distrital y municipal. Se recomienda buscar nuevos mecanismos para impulsar la participación estatal la cual es baja y con tendencia descendente.
- Seguir trabajando en el nivel de la planeación municipal y dar consistencia al contenido de los planes municipales de desarrollo rural sustentable así como apoyar a la formulación de planes rectores por sistemas producto para las cadenas de alta inclusión social.
- Para la consolidación de este proceso es necesario poner el tema de la municipalización entre las prioridades de la política pública federal para que deje de ser impulsada solo por la SAGARPA y se convierta en una política de Estado. (FAO-SAGARPA, 2005:99,102, 103 y 105).

Aparentemente, hay una lógica precisa en el ordenamiento de estas recomendaciones: vincular, incluso presupuestalmente, los tres subprogramas que actualmente funcionan con clientelas propias; precisar los nuevos roles de manera que se fortalezca la capacidad de planeación y decisión en las instancias de los DDR y los CADER; fortalecer los planes rectores por sistemas producto; y, generalizar a todos los programas estos procesos de municipalización.

Sin embargo, si se profundiza en la estructura del conjunto de estas recomendaciones, se encontrará que es débil la vinculación con el análisis y con las conclusiones precedentes del IE. En el conjunto de estas recomendaciones, aunque no hay un desarrollo sistemático y explícito, se supone una institucionalidad del sector público que no es del todo real: una gestión pública municipalizada que debiera, pero que no define sus acciones a partir de un marco racional de previsión; y en la parte que supone que se



han municipalizado las decisiones en todos sus niveles, si se analiza con más detenimiento, sólo se han municipalizado las decisiones de orden operativo. Por último, lo que si se reconoce en sus recomendaciones, es que si solo los programas de Alianza, en el conjunto del PEC, se han municipalizado, y dentro del conjunto de Alianza solo se ha incorporado en este proceso al Programa de Desarrollo Rural, entonces, los avances son muy modestos. No obstante, debe reconocerse, la importancia de esta experiencia, por el potencial transformador de la necesaria nueva institucionalidad que se requiere para el desarrollo en el medio rural.

### *Reglas de operación*

No hay recomendaciones en el documento en la perspectiva señalada en la sección anterior de analizar y reflexionar, si las RO son adecuadas para el cumplimiento programático.

La falta de recomendaciones en este campo en los IE nacional y estatales, no es más que consecuencia de la omisión gestión-evaluación que en general caracteriza el enfoque de la FAO en el desarrollo de la evaluación de los programas de Alianza y en este sentido, contemplar a las RO más como instrumento para el ejercicio presupuestal que para la conducción del programa.

### *Calidad*

No aplica este ámbito de análisis, puesto que se refiere al enfoque y método de las evaluaciones de Alianza y por lo tanto no es un capítulo de recomendaciones de la evaluación; en todo caso sí lo es de la metaevaluación, lo cual se desarrollará en el capítulo de conclusiones y recomendaciones de este documento.

### *Eficiencia y eficacia*

El Programa de Desarrollo Rural con un contenido social mayor que en los enfoques productivistas tradicionales, propone una visión multifuncional y de amplia participación social para el desarrollo rural, para lo cual se destaca al Consejo Municipal como la nueva configuración institucional para impulsar estos procesos, y en consecuencia las recomendaciones son como sigue:

- a) Consolidar la municipalización como una de las prioridades de la política pública federal y así poder acelerar la descentralización a los CMDRS de los recursos de Alianza y de la decisión sobre su destino.
- b) Desarrollar acciones amplias de difusión del programa para asegurar que la información llegue de manera oportuna y completa a todos los sectores de la población elegible.
- e) Preservar la independencia técnica de las UTOE de tal manera que actúen como organismos auxiliares de las CDR y se eviten presiones que distorsionen la aplicación de criterios técnicos para la asignación de recursos.
- d) Que en toda ventanilla receptora funcione un sistema informático para la captura en tiempo real.
- e) Evaluar las experiencias de mecanismos alternativos por reembolso para productores de bajos ingresos. Así como retomar las experiencias de los estados que han tenido avances.
- f) En lo que respecta a la corresponsabilidad Federación–gobiernos estatales para fortalecer la apropiación del programa, definir mecanismos de ajuste a las prioridades y concertar mayores aportaciones de los gobiernos estatales.

En este resumen de contenidos de las recomendaciones, al igual que en el análisis y conclusiones no aparece ninguna referencia a los costos y beneficios del programa. Tampoco se menciona la falta de sistemas de información que permitan realizar el análisis de tales variables. Más allá de las disposiciones normativas en el RO y el PEF que obligan a este análisis, ésta es una información que no puede ser soslayada en toda política pública, incluso en la gestión de un programa público de subsidios para el fomento rural, de alto contenido social, es importante este análisis para juzgar la pertinencia y continuidad del programa, en un contexto de grandes carencias, recursos públicos limitados y por lo tanto, con altos costos de oportunidad.

### *Impacto*

Con base en el análisis de indicadores de impacto, se efectúan las siguientes recomendaciones:

- Consolidar y ampliar el Programa, ya que ha demostrado tener impactos económicos y productivos en los estratos más pobres y en las regiones más marginadas del país. Debe consolidar su estrategia y generalizarla a otros programas de apoyo al campo.
- Las inversiones deben canalizarse prioritariamente hacia las áreas en donde se logran mayores impactos, es decir, actividades no agropecuarias, hacia productores I y II y hacia las zonas de alta y muy alta marginación.
- Buscar algún esquema que haga obligatorio el acompañamiento técnico, particularmente cuando se trata de inversiones que conllevan innovaciones tecnológicas en pequeños productores.
- Impulsar la realización de estudios de estratificación que orienten las acciones hacia la población objetivo de los diferentes programas de Alianza.
- Se recomienda establecer una tipología de proyectos que, cuando sea necesario, defina con precisión las características de los formatos con el fin de acotar su diseño en función de la magnitud y complejidad de la inversión solicitada. Así como constituir un sistema de dictamen técnico de los proyectos.
- Es imprescindible agilizar el pago de los PSP y es necesario continuar con la capacitación; fortalecer las acciones de CECADER para un mejor control de calidad.
- Para fortalecer la demanda, se propone reforzar la difusión del programa.
- Con el propósito de atender la demanda de las zonas más marginadas, se proponen acciones diferenciadas que reconozcan las particularidades de los beneficiarios y también se propone reforzar en un solo esquema los servicios de PRODESCA y PROFEMOR en materia de asistencia técnica, fortalecimiento organizativo y desarrollo institucional municipal.

Nuevamente se concluye que las recomendaciones son consistentes, en tanto que se apoyan en un análisis de impactos, el problema es que no están debidamente expresados en parámetros que especifiquen qué, cuánto y cuándo, sobre los proyectos, la población objetivo, las ramas y fases de la producción a impulsar. Las recomendaciones de la FAO en sus IE nacional y las que se generen en este mismo documento se encuentran en este estado de enunciados generales, por lo que es todavía una tarea pendiente realizar toda esta labor de operacionalización, la cual necesariamente debe asumirse por los ejecutores del programa.

### *Focalización: población objetivo*

Las recomendaciones en relación a la población objetivo, a diferencia del Programa de Fomento Agrícola, en el que se prescriben con el propósito de focalizar los recursos a los productores donde se obtengan los mejores resultados, en el Programa de Desarrollo Rural se rigen por criterios sociales asociados a los procesos de marginación social. Así, el impacto y la eficacia son desplazados por la solidaridad y la inclusión social. La recomendación más importante es la realización, por parte de los estados, de los estudios de estratificación de productores y que éstos sean utilizados para:

- Dirigir las inversiones hacia los segmentos de productores prioritarios e incorporando el concepto de seguridad alimentaria familiar.
- Definir y aplicar apoyos diferenciados según sus características económicas.
- Modificar la fórmula de distribución de los recursos, dándole más peso al grado de marginalidad del municipio que el que actualmente tienen.
- Trasladar a los productores Tipo I y II, los apoyos que actualmente se entregan a los productores Tipo III y IV.

Como puede observarse, aquí sí hay señalamientos en cuanto al segmento específico de productores a los que deberán canalizarse preferentemente los apoyos del programa, así como una mayor caracterización de la población objetivo a la que se atiende. Aquí el problema es a la inversa, hasta dónde un programa social tendría que guiarse solamente por criterios de solidaridad y de inclusión social y en este sentido, sin mayores elementos de viabilidad o sustentabilidad económica y financiera.

Aquí el problema ya no es que no exista una estructura de planeación estratégica en las dependencias que operan los programas públicos tanto federales como estatales, porque en estricto sentido, no se hace tal demanda en las recomendaciones. No hay una referencia a los esquemas de sistema producto como ejes articuladores de políticas públicas que implique la necesidad de configurar estructuras de coordinación horizontal en la operación de los programas.

### *Satisfacción*

Considerando la vertiente de valoración encaminada a la verificación de los procesos dirigidos a mejorar la atención a los beneficiarios, tales como la difusión, recepción, evaluación, selección y pago de los apoyos del programa y

su sistema electrónico SISER, los IE nacional y estatales, en términos generales plantean las siguientes recomendaciones:

- Realizar una difusión amplia;
- Incluir en la convocatoria los alcances del programa, el esquema básico de operación y la forma como se decide la selección de solicitudes;
- Establecer Períodos acotados de apertura y cierre de ventanillas, posibilitando los necesarios análisis comparativos de las solicitudes;
- Evaluar las experiencias de reembolsos para productores de bajos ingresos;
- Simplificar el número de pasos para la autorización de solicitudes;

Difícilmente puede estarse en desacuerdo con el conjunto de estas recomendaciones, que definitivamente mejorarían los niveles de atención a los beneficiarios del programa. No obstante que las demandas son sencillas, requieren de mecanismos administrativos eficientes y transparentes. Por lo tanto, se reitera, que son necesarias las reformas en los enfoques y métodos de gestión en las dependencias, lo cual es condición para que la evaluación pueda convertirse en una pieza fundamental para la mejora del desempeño.

### **2.1.2.3. Consistencia y calificaciones**

Conforme a la metaevaluación del IE nacional del Programa de Desarrollo Rural, desarrollada por los siete ámbitos de análisis considerados en este documento, a continuación se presenta su valoración de conjunto, teniendo en cuenta por una parte las conclusiones y su consistencia con el desarrollo analítico, y por la otra, la consistencia de las recomendaciones con respecto a las conclusiones. Asimismo, las valoraciones se han efectuado a partir de los dos niveles o lógicas de análisis que sistemáticamente se aplicaron a cada ámbito de la metaevaluación: lógica de planeación y lógica de gestión. Ambas lógicas, aunque vinculadas, responden a principios diferentes, la lógica de planeación o programática asentada en principios de racionalidad absoluta, por lo tanto, no real, pero necesaria para orientar los procesos y la acción a resultados óptimos; la lógica de gestión, asentada en la dinámica de los actores, por lo tanto, más cercana a la realidad, donde la racionalidad absoluta, ideal, concede o se desplaza a una racionalidad posible o limitada, que hemos denominado viabilidad institucional, para hacer referencia a que el desempeño no solamente depende de la racionalidad formal a la que responde la planeación,



sino de las posibilidades que ofrece el entramado institucional en el que están inmersas las dependencias operadoras de los programas. Los resultados, para su ilustración, y no por creer que sea posible una cuantificación precisa, se presenta a continuación, en calificaciones de cinco a 10, la idea no es aprobar o reprobar, sino señalar las fortalezas o debilidades de las evaluaciones.

### **Cuadro 2.1.2.3.1** **Calificaciones por ámbitos de la metaevaluación del informe de evaluación del Programa de desarrollo rural, 2004.**

| Ámbitos de la Metaevaluación | Calificaciones       |                   |          |
|------------------------------|----------------------|-------------------|----------|
|                              | Lógica de planeación | Lógica de gestión | Promedio |
| Coherencia                   | 10                   | 5                 | 7.5      |
| RO*                          | 5                    | 5                 | 5.0      |
| Calidad                      | 10                   | 5                 | 7.5      |
| Eficacia                     | 10                   | 5                 | 7.5      |
| Impacto                      | 10                   | 5                 | 7.5      |
| Focalización                 | 8                    | 5                 | 6.5      |
| Satisfacción                 | 10                   | 5                 | 7.5      |
| Promedio                     | 9                    | 5.0               | 7.0      |

\* Reglas de operación.

FUENTE: Elaboraciones propias con información de IE nacional de 2004 de la FAO.

Buena parte de las argumentaciones ya se han expresado en las secciones correspondientes a cada ámbito de análisis, por lo que solamente nos limitaremos a una explicación general de las calificaciones. La primera apreciación es que las evaluaciones en el ámbito nacional, no así las estatales, donde hay un alto grado de variabilidad, son altamente satisfactorias desde la lógica de la planeación. Éste no es un reconocimiento menor, puede afirmarse que tradicionalmente las evaluaciones se califican solamente a partir de esta dimensión.

Salvo los ámbitos de RO y focalización, en los cinco ámbitos restantes se reconoce la máxima puntuación de 10, lo que significa, en todos estos casos que, en general, hay un rigor analítico en el discernimiento del problema y las conclusiones y de éstas con las recomendaciones, por lo que se refiere al primer ámbito de coherencia; métodos cuantitativos y enfoques prácticos, que son valiosos en la evaluación, por lo que respecta al ámbito de calidad; y en

impacto y satisfacción, también hay un reconocimiento similar al ámbito de calidad, en impacto habría que agregar el peso fundamental que se concede en los IE para la reorientación del programa y en satisfacción, la decisión acertada de sustituir los estudios de percepción con base en encuestas a beneficiarios por estudios “duros” sobre el progreso en los procesos operativos para la atención de los beneficiarios.

Con todo, hay elementos que en estos mismos cinco ámbitos parecieran disminuir estas máximas puntuaciones como es el hecho de que buena parte de las valoraciones parten de bases subjetivas como son los indicadores de impacto que se construyen a partir de la percepción de los beneficiarios, la ausencia del análisis costo beneficio y sobre todo que los índices de resultado (eficacia) no se estiman a partir de coberturas totales o potenciales de beneficiarios, sino únicamente de beneficiarios atendidos, lo que, en gran medida limita la apreciación justa de los avances, en el caso del impacto, sólo se construyen índices positivos de impacto, por lo que, aunque no raya en lo complaciente, le da un sesgo positivista a la valoración. No obstante, la máxima puntuación se confirió porque buena parte de estas limitaciones proviene de las debilidades o inexistencia de sistemas de información como la falta de una contabilidad para el análisis costo beneficio, la inexistencia de padrones completos de beneficiarios y de sistemas de registro en un afán, no siempre justificado, de simplificar al máximo el trámite de los apoyos. Por lo que se refiere a las calificaciones mínimas en RO y focalización, en la misma dimensión lógica de planeación, ya se ha reiterado, que en el primer caso es por considerar a las RO como un instrumento del presupuesto y no del programa; en la focalización, la razón es que no encontramos en ninguna parte un análisis consistente que justifique y ubique con precisión los segmentos o tipos de productores que son propios de cada programa.

Por último, pero quizá lo más importante, las calificaciones mínimas, en todos los ámbitos, que se otorgan en el nivel o lógica de gestión, obedece a la omisión que se hace de esta variable en los IE nacional y estatal. Como se ha reiterado, no contemplar esta dimensión del análisis, es equivalente a no ver las causas del problema. En este sentido, significa no establecer consistentemente la relación de causalidad entre el programa (PP) como variable independiente y los efectos esperados EE o impacto como variable dependiente, esto es:

$$EE = f(PP) \quad o \quad Impacto = f(PP)$$

En suma, no incorporar la lógica de gestión implica dejar de lado el análisis de la viabilidad institucional, y desde nuestro punto de vista, no plantear con rigor la pertinencia de la evaluación, en cuanto que, si no se efectúan las reformas necesarias en el enfoque y método de la gestión pública, entonces, el papel de la evaluación es solamente formal, legitimador y a lo sumo, sólo útil para justificar presupuestos y no para mejorar el desempeño y utilizar eficientemente los recursos públicos.

### **2.1.3. Subprograma de investigación y transferencia de tecnología (SITT)**

En este apartado se presenta la metaevaluación realizada al Subprograma de investigación y transferencia de tecnología (SITT), con base en los informes de evaluación nacional (IE) de 2002 y 2004 y los informes estatales de 2004, de tres de los estados de la muestra solicitada (Chiapas, Jalisco y Zacatecas y Nayarit 2003) que son los únicos informes disponibles, y se consideran los mismos criterios ya empleados para la metaevaluación de los programas anteriores de Alianza para el campo. Es decir, se determina si estas evaluaciones están cumpliendo con su cometido, si los enfoques y el método adoptado son los adecuados, y en su caso, cuáles son las causas por las que las evaluaciones no cumplen con la finalidad que se les atribuye. Asimismo, para este subprograma se utiliza la misma metodología que se usó en la metaevaluación de los programas de Alianza ya comentados en los apartados anteriores.

#### *Antecedentes*

El Subprograma empieza a operar desde 1996, junto con todos los demás programas de Alianza para el Campo y en 1998, la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), actualmente la SAGARPA, decidió realizar la evaluación externa de la APC y acordó con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) su participación en este proceso. A partir de 2001, la evaluación de los Programas de APC es normada por la Cámara de Diputados, que establece la obligatoriedad de la evaluación externa en el Decreto de PEF de cada año. El objetivo de las evaluaciones externas es retroalimentar la toma de decisiones de los responsables de la política sectorial en los ámbitos nacional y estatal, a partir de una visión externa, crítica y objetiva, que busca contribuir a una mayor efectividad en el logro de los objetivos.

En el caso de Alianza, según el informe de evaluación de 2002, la evaluación estatal tenía como propósitos los siguientes:

1. Comprender la complejidad de actores e instituciones que participan en el proceso de innovación y sus interacciones...
2. Analizar los procesos básicos que desarrollan las Fundaciones Produce (FP),
3. Sistematizar los hallazgos resultantes de los estudios realizados por las FP para establecer prioridades y transferencias por cadena...

Así el SITT tiene como objetivo “apoyar la investigación y transferencia de tecnología acordes con las potencialidades locales y regionales, que promuevan el incremento de la rentabilidad del sector agropecuario y pesquero para satisfacer las necesidades de las cadenas productivas, en concordancia con la sustentabilidad de los recursos naturales” (FAO-SAGARPA, 2003:1). El Subprograma es de ejecución federalizada y a partir de 2005 cuenta con proyectos de ejecución nacional. En términos generales los apoyos se otorgan para ejecutar:

1. Proyectos de Investigación y validación de tecnologías, los cuales pueden tener cobertura estatal o regional;
2. Acciones de transferencia de tecnología como: módulos o parcelas demostrativas, talleres de capacitación especializada, estancias cortas o giras de intercambio tecnológico y materiales de difusión (folletos, trípticos, videos, etcétera).

### *Operación*

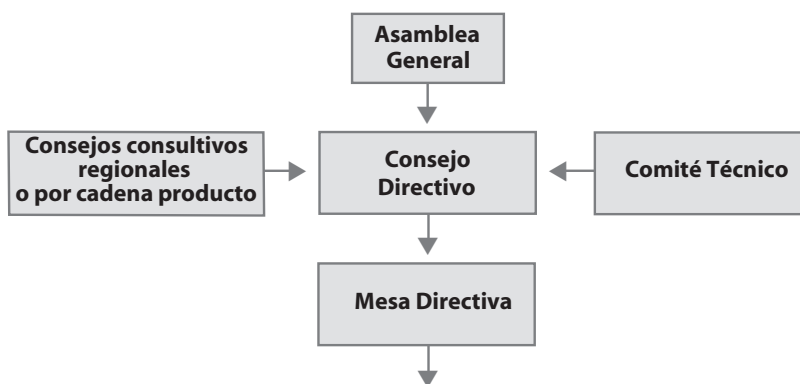
La operación del Subprograma está delegada a un organismo público no gubernamental denominado Fundación Produce (FP), que es una Asociación Civil, y el objetivo es propiciar una mayor participación de los productores en la definición de las prioridades de investigación a desarrollar con base en la expresión de sus necesidades. Se creó una FP por cada entidad federativa (32), y cuentan con un organismo cúpula integrador en el ámbito nacional de todas las fundaciones denominado Coordinadora Nacional de las Fundaciones Produce (COFRUPO), que funge como órgano de representación y negociación ante los gobiernos estatal y federal, hasta el análisis y homologación de procesos entre los asociados.

### *Estructura organizativa*

Las FP, operan con dos estructuras: una formal de dirección y evaluación en la que intervienen personalidades que cumplen funciones en forma honorífica, es decir, no perciben salario y sus componentes orgánicos se muestran en el diagrama 2.1.3.1.

#### **Diagrama 2.1.3.1**

#### **Estructura con funciones honoríficas de las Fundaciones Produce**



FUENTE: FAO, 2002:25.

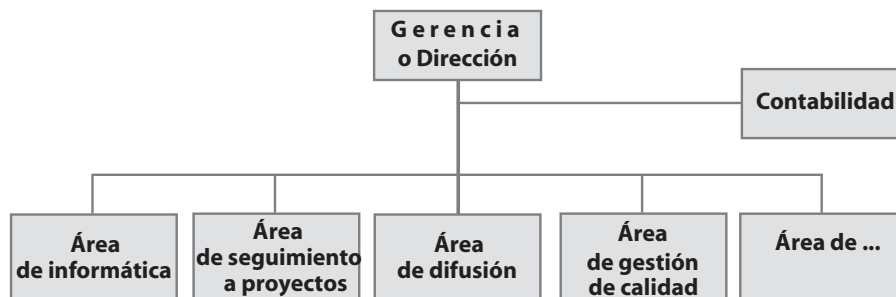
Estos órganos son: Asamblea general, Consejo Directivo, la Mesa Directiva, el Comité Técnico, el Comité de aportaciones y los Consejos Consultivos. Esta última figura funciona en muy pocos estados. De los órganos mencionados, la mesa Directiva (Presidente, Tesorero y Secretario), lleva la mayor responsabilidad, y las otras estructuras operan solo temporalmente sobre todo en el proceso de recepción y evaluación de proyectos correspondientes al ejercicio anual. El propósito de esta estructura honorífica es que las decisiones del organismo sean colegiadas y con la mayor vinculación social, mantener neutralidad o autonomía y criterios técnicos, al mismo tiempo que las decisiones estén orientadas a las necesidades de los productores.

La segunda estructura para la operación de las FP es la operativa, que está a cargo de un gerente y personal que realiza las funciones informáticas, contables, seguimiento, etcétera. A diferencia de la anterior, los integrantes de esta estructura operativa perciben un salario por el desempeño de sus



funciones, el diagrama 2.1.3.2 ilustra la composición del organigrama de las Fundaciones Produce (FP).

### Diagrama 2.1.3.2 Estructura operativa con funciones profesionales de las Fundaciones Produce (FP)



FUENTE: FAO, 2002:25.

La segunda parte de la estructura se ha vuelto más compleja conforme han venido creciendo las FP. La estructura operativa está a cargo de un gerente, como se aprecia en el diagrama anterior, cuya duración en el cargo no está claramente definida. Algunos duran un año en el cargo y otros ya tienen hasta ocho años, los más estables son los funcionarios que desempeñan tareas específicas como las de informática, contabilidad, etcétera, y que tienen que ver con el buen desempeño de las FP.

La anterior es una estructura general, pues las RO no definen una estructura única. En el Manual de procedimientos de la CNFP se señala que estas estructuras podrán incorporar las modificaciones pertinentes, dependiendo de las características de cada entidad federativa.

#### 2.1.3.1. Análisis y conclusiones

##### *Coherencia*

En los IE nacional y estatales del SITT 2004, siguiendo los lineamientos metodológicos de la UA-FAO-SAGARPA, se dedica un primer capítulo

a la incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el programa, con el objeto de valorar la pertinencia del programa y sus objetivos con la problemática del sector agropecuario. En el informe nacional se manifiesta que el entorno en que se desenvuelven las actividades agropecuarias en los últimos años ha registrado profundos cambios asociados directamente con el desarrollo agropecuario y rural en México, lo cual incide en cambios en la definición de los roles de los actores públicos y privados en el desarrollo del sector.

En relación a los primeros están: la creciente apertura económica y comercial y, en consecuencia, la disminución de los mecanismos de protección, mayor incertidumbre que resulta de la mayor articulación de los mercados internacionales. En virtud de esta interdependencia, cualquier cambio que suceda en el exterior tiene repercusiones internas: transformación en los hábitos de consumo y en la demanda, por parte de los consumidores finales, en particular los urbanos, nuevos canales de distribución final de alimentos, pobreza rural y deterioro de los recursos naturales, así como de cambios de la función de la agricultura y del espacio rural. La agricultura ha dejado de concebirse como una actividad exclusivamente productiva para convertirse en una actividad que cumple diversas funciones para la sociedad, es decir, se reconoce el carácter multifuncional de la agricultura.

Respecto a los cambios relativos a los actores, se han acotado las funciones de los actores públicos para asumir funciones básicas de regulación y transparencia de los mercados y se han restringido las funciones de fomento productivo, sobre todo en aquellos ámbitos vinculados con los bienes públicos, como la generación y transferencia de tecnología, desarrollo de capacidades y de infraestructura y la dotación de servicios (FAO-SAGARPA, 2005:11).

Este nuevo entorno resulta muy diferente de aquel en el que se desarrollaron tan exitosamente los institutos nacionales de investigación agrícola (como el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, Forestales y Pecuarias INIFAP) y otras instituciones de investigación y transferencia de tecnología. Lo anterior implica transitar de un modelo basado en la lógica que se circunscribe a aumentar la producción de alimentos (las tecnologías de la revolución verde) a que responden instituciones como el Instituto Nacional de Investigación Agrícola (INIA), por otro contexto caracterizado por múltiples problemas, varias soluciones, y diversas instituciones públicas y privadas para resolverlos.

En este contexto, la composición de la demanda de tecnología se integra por viejos y nuevos problemas por resolver, entre los que pueden señalarse los siguientes:

1. El incremento de la productividad de los cultivos básicos y otros de tipo industrial y pecuario, sobre todo de aquellos productores que quedaron al margen de la revolución verde y que siguen siendo los núcleos de mayor pobreza;
2. Generación de condiciones de competitividad y sustentabilidad ambiental, sobre todo de aquellos productores comerciales que exportan o compiten en el mercado interno con productos agroindustriales importados;
3. Se demanda tecnologías orientadas a reducir riesgos y optimizar riesgos como la agricultura protegida, producción biológica, etcétera; mejores tecnologías de procesamiento y dadas las confluencia de diversos factores climatológicos y el deterioro de recursos, es previsible que se expanda la agricultura bajo ambientes controlados. Por lo tanto, es amplia y diversa la demanda de soluciones tecnológicas para hacer frente a los nuevos retos, por lo que la innovación tecnológica aparece como el eje central en torno al cual gira la solución de toda esta problemática y los retos para elevar la productividad, competitividad y la capacidad de las cadenas agroindustriales para adecuarse rápidamente a las nuevas condiciones (FAO-SAGARPA, 2005).

Es así que, con este nuevo esquema descentralizado para operar el Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología, se esperaba avanzar en esta área, en cada una de las entidades federativas. Cabe destacar como resultados, la elaboración del Programa Estratégico de Necesidades de Investigación y Transferencia Tecnológica (PENITT), teniendo en cuenta la muestra de evaluaciones estatales realizadas, las FP de Chiapas, Nayarit y Zacatecas, así como el Plan estatal de Investigación y transferencia de tecnología (PEITT), y de las cuales se determinaron 20, 21 y 21 cadenas prioritarias en los estados, respectivamente. En el caso de Jalisco no se elaboró el PENITT como fue sugerido en 2002; en su lugar, se realizaron ejercicios de diagnóstico y planeación estratégica por parte de la Secretaría de Desarrollo Rural del Estado y la propia Fundación Produce estatal, en 2001 y fue ésta la que elaboró el PEITT 2004, en el que se establecieron 16 sistemas productos considerados

prioritarios (FAO-SAGARPA, 2005:2) y es sobre este documento que la EE plantea que dista mucho de ser un verdadero Plan estratégico.

En cuanto a los problemas de productividad y competitividad; la carencia de servicios de asistencia técnica y capacitación integral y especializada en los distintos giros productivos; y la persistencia de prácticas agrícolas que atentan contra el manejo sustentable de los recursos naturales (agua y suelo) que en mayor o menor medida se reproduce en los estados, con algunas particularidades, también hay diversas respuestas por parte de las FP, por ejemplo en Zacatecas, se planteó fortalecer la competitividad de las cadenas agroalimentarias así como proporcionar información oportuna, veraz y asequible, para la toma de decisiones en el ámbito de investigación, sanidad, calidad e inocuidad, entre otros aspectos (Evolución Integral S. A. de C. V., 2005:10).

En el caso de Nayarit, la FP plantea que en la entidad persisten fuertes problemas de bajos rendimientos y de calidad competitiva en el mercado global, y persisten problemas de asimilación e inocuidad, a todo lo largo de los procesos y en todas las cadenas, excepto en la cadena del tabaco, se requieren estudios para determinar la vocación productiva, para la creación de valor y capacitación (Consultores Especializados Mancova, S. A. de C. V., 2004:25).

Por su parte, la FP de Chiapas plantea que los factores que limitan el emprendimiento de proyectos exitosos se enmarcan en los siguientes puntos:

- Retraso en el inicio del proyecto por disponibilidad de fondos; retraso en la comprobación de recursos asignados al proyecto de investigación y transferencia de tecnología por el responsable del mismo, lo que trae como consecuencia que se retrase la entrega de los recursos faltantes;
- Escasa aportación económica de los productores hacia el proyecto;
- Alta dependencia de los productores de los recursos de Alianza Contigo y finalmente
- Desfase de la asignación de recursos económicos (el presupuesto de Alianza Contigo no se aplica a tiempo) (Universidad Autónoma de Chiapas: 2005: 21).

Finalmente, en Jalisco, la FP plantea que para el emprendimiento de proyectos exitosos el obstáculo al que se enfrentan es el escaso nivel de conocimientos técnicos y habilidades empresariales que poseen los beneficiarios que emprenden nuevos proyectos.

Ante estas situaciones tan variadas, en el año de 2002 se estableció en las Reglas de operación del SITT un lineamiento normativo para que las FP convocaran a los centros de enseñanza e investigación y empresas de servicios, a participar en la elaboración del PENITT. Este ejercicio tuvo una cobertura nacional, para lo cual se definió una metodología común, de la cual se obtuvo una matriz de priorización de cadenas relevantes como se muestra en diagrama 2.1.3.1.1

### Diagrama 2.1.3.1.1

#### Matriz de priorización de cadenas relevantes



FUENTE: FAO, 2004:20.

En un proceso de asignación de recursos bajo la modalidad de fondos concursables, se supondría que las cadenas priorizadas en los cuadrantes I, II y III deberían recibir trato preferencial, mientras que las cadenas del cuadrante IV deberían ser objeto de otro tipo de políticas e instrumentos de apoyo para garantizar su reconversión. Otro de los aspectos que se decidió fue la realización de un taller nacional de capacitación donde participaron todas las instituciones y empresas que fueron seleccionadas por cada FP.

En correspondencia a este diagnóstico de fortalezas y debilidades, se plantea en las RO del SITT que el objetivo es atender las demandas de las cadenas agroalimentarias y de pesca, a través de apoyos para la generación de tecnología, su validación, transferencia y adopción, a fin de que ayuden a incrementar la competitividad del sector y promover un desarrollo sustentables

de los sistemas agroalimentarios y agroindustriales (RO, 2003:subcapítulo 12.3, artículo 48).

El SITT, tiene muchos ejes de convergencia con otros programas de la APC, principalmente el Programa de Fomento Agrícola y Fomento Ganadero, sobre todo en las áreas de capacitación y apoyos para la adopción de tecnología, que son solicitados por organizaciones de productores a los Programas Agrícola y Ganadero y que éstos canalizan a la Fundación Produce. Asimismo frecuentemente se requiere la mezcla de recursos para el desarrollo de un proyecto, sobre todo en aquellos casos en que el proyecto de transferencia deriva en un proyecto productivo y en las acciones de transferencia intermedia como las parcelas demostrativas. No obstante, el problema principal para el logro de estas sinergias es la escasa articulación de las FP con las instancias territoriales conceptualizadas en la LDRS, como los CMDRS y CDDRS. No se detectan acciones específicas conjuntas o de complementariedad con los Consejos de Ciencia y Tecnología de los estados, (COCYTE), aunque sí con los agentes ejecutores como el INIFAP, la UAN y el ITT (Consultores Especializados Monclova, S. A. de C. V., 2005:20).

Las sinergias con otros programas que inciden en el sector sólo se muestran, en un nivel de generalidad, como la coincidencia en la misión y objetivos de estos referentes programáticos y en este sentido existe una mínima complementariedad de prioridades para el desarrollo del medio rural, en los niveles de gobierno estatal y federal; a lo sumo se mencionan montos presupuestales de algunos programas en los que es significativo; no hay un recuento de resultados, y mucho menos de acciones coordinadas horizontalmente, que dieran cuenta de sinergias deliberadas promovidas por los responsables de los programas.

Conforme a lo expuesto, aparentemente, el programa mantiene un alto grado de coherencia entre los objetivos que se plantea y la problemática que trata de resolver, no obstante, parece que la principal debilidad es su escasa articulación con otros programas del gobierno federal y estatal que inciden en el medio rural, en materia tecnológica. Esto es particularmente grave, dado el carácter de transversalidad que por definición posee la tecnología, la pertinencia del programa depende de su capacidad de articulación con otros programas. Por lo tanto, nuevamente la coherencia en este programa sólo se verifica en la formalización de sus objetivos y líneas estratégicas, mas no en su operación. El problema es que los objetivos y líneas estratégicas del programa



deben convertirse en instrumentos específicos, mecanismos y criterios para decidir y actuar, y es justamente de lo que se carece en el FP.

Pasando revista a uno de estos instrumentos o criterios, puede citarse el relativo a la focalización del programa, los tipos de productores y criterios de elegibilidad que se definen en las RO.

Los productores y sus organizaciones productivas y demás agentes de las cadenas productivas, o directamente institutos de investigación o universidades relacionadas con el sector, deberán cumplir con los requisitos generales de elegibilidad establecidos para cada tipo de ejecución en el artículo 36..., y en lo particular para “ejecución federalizada”, referir los proyectos o eventos a que atiendan necesidades de las cadenas productivas prioritarias de cada entidad federativa de conformidad al PENITT (RO, 2003:artículo 50).

Como puede observarse, los lineamientos no son suficientes para asegurar que el programa se oriente adecuadamente a los destinatarios a los que debe llegar ni a las zonas y los productores que debe apoyar, se necesitan además, los estudios de campo que especifiquen la tipología de productores en cada entidad federativa y, como ya se señaló anteriormente, es una tarea aún pendiente; sólo se cuenta con estos estudios en Sinaloa y no se utilizan. Los estudios mencionados permitirían que, conforme a sus necesidades particulares y locales, pueda efectuarse la necesaria diferenciación de las necesidades tecnológicas por productor, región y Estado.

No es claro en el análisis de evaluación de la FAO, si todas las entidades federativas cuentan con el PENITT, como lo establecieron las RO en 2001. De los estados de la muestra que cuentan con evaluación externa en 2004, sólo Jalisco no cuenta con un PENITT, aunque sí tiene elaborado el PEITT y lo que se refiere a los estudios de estratificación que serían fundamentales para conocer y focalizar mejor los apoyos que aún sigue pendiente. Aunque no es determinante, la inexistencia de estos instrumentos puede tomarse como testimonio de que la gestión del Programa no es diferente de los marcos tradicionales que en general caracterizan la operación de los programas públicos, por la falta de instrumentos y bases operacionales, indicadores y sistemas de información, para seguimiento de la acción, por lo que se da lugar a un alto grado de discrecionalidad en el manejo del programa por el empoderamiento del gerente.

### *Reglas de operación (RO)*

Acaba de señalarse que la mayor debilidad de los programas públicos es la carencia de estas bases de operacionalización y, en consecuencia, su escasa o nula capacidad como referentes orientadores de la acción hacia metas y objetivos prefijados. además de que esta deficiencia se expresa en RO muy generales, que aun en planos estrictamente presupuestales, son insuficientes y prácticamente nulos en el plano programático.

Las RO han venido formulándose más con una idea de simplificación del ejercicio presupuestal, que de su función estratégica para el cumplimiento programático, en la fase de instrumentación. Es ésta la concepción tradicional de hegemonía del presupuesto sobre el programa, que bajo estas circunstancias tiende a contemplarse de manera estática: el programa, una vez elaborado, ya no podrá reformularse o modificarse, ya que estos ajustes por mínimos que fueran, harían más compleja su operación.

Por lo tanto, las RO no tienen un contenido de orientación estratégica del programa, sino, en el mejor de los casos, son reglas encaminadas a hacer más expedito el ejercicio del presupuesto. Por ejemplo, definen en dichas reglas que al menos 55% de los recursos del subprograma deben atender las necesidades de investigación y transferencia de tecnología en apoyo a las “cadenas productivas prioritarias” de importancia estatal; pero las reglas no son explícitas cuando se refieren a cadenas prioritarias, por lo que por éstas se entiende a todas las cadenas priorizadas en el PENITT (FAO-SAGARPA:2005:2).

En resumen, las bases de operacionalización no se han construido en la propia gestión del programa. El motivo es que en realidad éstas no resultan necesarias en una gestión pública en la que los principios de racionalidad y eficiencia no son sus fundamentos. De este modo, la RO, al carecer de este contenido, se define como un instrumento presupuestal y, en este sentido, no es relevante para la conducción programática.

### *Calidad*

En el análisis de calidad se reflexiona sobre el adecuado conocimiento de los programas por parte de los evaluadores, en cuanto a su naturaleza, fines y alcances, así como si el enfoque y métodos adoptados en las evaluaciones fueron los más adecuados, teniendo en cuenta la amplitud y complejidad de la acción pública, que demanda métodos cualitativos de valoración y de un conocimiento claro de su papel en el desarrollo.

En el capítulo 3 del IE nacional del SITT y también en los estatales de 2004, se plantea analizar el alineamiento entre la operación de las FP y la demanda de ITT de los actores de las cadenas agroalimentarias. En el capítulo 4, se propone analizar los factores endógenos y exógenos que favorecen el emprendimiento de proyectos exitosos; y en el capítulo 5, el análisis del modelo organizacional de la FP. De la Evaluación 2004, mencionaremos sólo dos de los objetivos, específicos por su relevancia y que son:

- Evaluar el grado de compatibilidad existente entre la lógica y dinámica organizacional de los organismos operadores del SITT, las fundaciones Produce, y el entramado institucional prevaleciente en el ámbito federal y estatal.
- Realizar una valoración crítica acerca del tipo de modelo organizativo que representan las fundaciones Produce y juzgar su viabilidad a la luz de los cambios en el entorno socioeconómico y tecnológico. (FAO-SAGARPA, 2005:1)

A continuación se enuncia el objetivo general:

*“Valorar los logros y oportunidades de mejora que se registran en su ejecución<sup>59</sup> del SITT, sobre todo en lo que se refiere al alineamiento de los apoyos otorgados a proyectos de investigación y transferencia de tecnología en función de la demanda de los actores de las cadenas agroindustriales, en la perspectiva de formular recomendaciones orientadas a mejorar la eficacia operativa del Subprograma, lo que contribuiría a incrementar los impactos.*

En resumen, el enfoque y el método de evaluación del SITT de 2004 está encaminado a identificar el grado de alineamiento existente entre la cartera de proyectos financiados por la FP y el patrón de demanda de las cadenas, así como la valoración crítica acerca del tipo de modelo organizativo que representan las FP y juzgar su viabilidad a la luz de los cambios en el entorno socioeconómico y tecnológico. Respecto a las RO del SITT, el alineamiento de las FP solo puede ser evaluado considerando la focalización presupuestal, ya que en dichas reglas se establece que al menos un 55% de los recursos del subprograma deben atender las necesidades de investigación y transferencia

<sup>59</sup> La cursiva es nuestra.

de tecnología en apoyo a las cadenas productivas prioritarias de importancia estatal. Los resultados de esta evaluación muestran que para el ejercicio 2005, el grado de focalización presupuestal promedio en el ámbito de cadena, no supera el exigido por las reglas de operación, ya que apenas llega al 39%, frente al 55% exigido por las RO (FAO, 2005:62). Los estados también realizan estos análisis de alineamiento. Sin embargo, las RO no son muy explícitas cuando se refieren a cadenas prioritarias, si por éstas se entiende a todas las cadenas priorizadas en el PENITT, independientemente del cuadrante en que se hayan ubicado.

En las visitas de campo pudo observarse un cierto grado de aislamiento de las FP del conjunto de programas del campo Tal pareciera que se les concibe como algo marginal, sin concederles la importancia que debieran tener, y esto puede constatarse a través de diversos indicadores:

1. La no disponibilidad de EEE en todos los estados del SITT. Tal pareciera que no todos los realizan anualmente, lo cual significa la escasa importancia concedida a estos organismos;
2. La importancia que se les da en el ámbito de Estado depende más de las relaciones personales de los gobiernos en turno, que de su vinculación formal con otras instituciones y programas;
3. Las tendencias a la disminución del presupuesto estatal demuestran el poco interés por esta área;
4. Problemas de difusión por parte de las FP sobre las actividades que realizan, etcétera,

En tres de las evaluaciones estatales realizadas del SITT se plantea la necesidad de replantear la misión de las FP, lo mismo que en la Evaluación nacional. Lo anterior parece ratificar que buena parte del problema se ubica en el plano de la gestión o dimensión de la viabilidad institucional, por lo tanto, la calidad es suficiente o mediana, dada la ausencia de este elemento.

### *Eficiencia y eficacia*

Se ha definido que la *eficiencia* no tiene significado alguno si no se vincula a la *eficacia*, esto es, a los resultados, metas y objetivos y a los efectos previstos o no previstos de los programas. Esta vinculación tiene que ver con el primer ámbito de análisis de la coherencia: el ahorro de recursos y de tiempos en la operación o ejecución, esto es, la eficiencia, carece de sentido si va en contra o disminuye la calidad de los resultados del programa.

Como ya se ha señalado con anterioridad, es en este espacio privilegiado de las evaluaciones de Alianza, en el que, bajo la metodología propuesta por la UA-FAO, se propone como objetivo central, mejorar la eficiencia operativa para incrementar el impacto del programa (FAO, 2005:12). De esta manera, los IE nacional y estatales son profusos en indicadores y cifras de los resultados y avances del programa, así como del señalamiento de algunos procesos de la gestión del programa que inciden en una menor eficiencia o reducen la calidad y alcance de los resultados.

Así, en los capítulos 2 y 3 de los informes EE y en los capítulos 6, 7 y 8 del IEN, se analizan los resultados y tendencias del subprograma en 2002–2006, así como el alineamiento entre la operación de la Fundación y la demanda de investigación y transferencia de tecnología de los actores de las cadenas agroalimentarias. Las EEE han revisado la evolución de la inversión en el subprograma, número de beneficiarios y principales componentes apoyados, así como el cumplimiento de las metas físico-financieras. Las evaluaciones estatales de 2004 han realizado un análisis de las modificaciones al subprograma, es decir, el cambio de orientación del subprograma que pasó de estar orientado por la oferta a otro orientado por la demanda, así como el grado de alineamiento del PENITT y la demanda de ITT. Sin embargo, los avances no son suficientes. Por ejemplo en el caso de Chiapas, la oferta por parte de las instancias de investigación y educación superior se están quedando en el primer eslabón de la cadena (la producción primaria) dejando de lado los demás eslabones de la cadena (acopio, transformación, procesamiento, comercialización y distribución) lo que impide darle valor agregado al producto (UACHS, 2005:27). Para el caso de Jalisco, de los 42 proyectos de investigación apoyados, alineados al nivel de eslabón entre 2002 y 2004, el 95% corresponde al eslabón de la producción primaria y únicamente dos proyectos (el 5%) corresponden al eslabón comercialización, asimismo ninguno de los proyectos apoyados y alineados corresponde al eslabón de procesamiento (ITESM, Campus Guadalajara/2004:48)

### *Impacto*

Las EEE y la UA-FAO coinciden de manera general en que el subprograma ha tenido impactos positivos pero, en los IE estatales y nacionales, no contienen un capítulo que evalúe de manera específica los impactos del subprograma. Curiosamente, plantean que hay ausencia de indicadores que den cuenta de los impactos alcanzados por los proyectos financiados por el SITT, por lo cual,

se recomienda una evaluación de impactos. Lo curioso es que quien realiza la metodología y elabora el informe nacional es la UA-FAO y la pregunta sería ¿por qué no se han incluido esos indicadores en la metodología propuesta por ellos mismos? (FAO-SAGARPA, 2004:65)

### *Focalización: población objetivo*

También en las RO se establece que al menos el 55% de los recursos del subprograma debe atender las necesidades de investigación y transferencia de tecnología en apoyo a las cadenas productivas prioritarias de importancia estatal; según el informe de evaluación nacional 2004, el grado de focalización presupuestal promedio en el ámbito de cadena, no alcanza el exigido por las RO, ya que apenas llega al 39 por ciento (FAO-SAGARPA, 2005:62). De acuerdo con las EE y nacionales, el SITT se ha orientado a productores de bajos ingresos en transición. Por ejemplo, en el caso de Zacatecas se señala que la FP tiene una estrategia que se orienta en primera instancia hacia productores en transición. Por otro lado, al analizar la cobertura geográfica de los proyectos, se identificó que varias regiones del Estado se encuentran gravemente desatendidas, en general, las que representan mayor pobreza y aislamiento (Evolución Integral, S. A., 2004:24). En el caso de Chiapas, sólo se plantea que se cumple con las RO y que la FP carece de la estructura humana para determinar o verificar si los beneficiarios de sus proyectos están dentro de los rangos socioeconómicos que se definen en las RO, lo que no garantiza el impacto y la cobertura adecuada del subprograma, sobre todo en la población de menores ingresos (UACHS, 2005:13).

### *Satisfacción de los beneficiarios*

Prácticamente no existe un análisis de satisfacción de los beneficiarios del programa, lo que puede encontrarse son referencias aisladas muy breves y escasas. Por lo general, reportan que los beneficiarios del subprograma se muestran satisfechos con respecto a la operación del programa, en particular, los productores que tuvieron algún contacto con el subprograma y que por lo tanto tuvieron un impacto positivo en incrementos de su productividad o en el uso de alguna tecnología que favoreció buenos resultados e impactos en su ingreso. En Nayarit, la percepción de los entrevistados revela una serie de fortalezas y debilidades, así como de áreas de mejora (Consultores especializados Monclova, S. A. de C. V., 2005) y para el resto de las evaluaciones analizadas sólo manifiestan referencias aisladas coincidiendo en el impacto positivo de quienes tienen contacto con la FP.



### 2.1.3.2. Recomendaciones

#### *Coherencia*

Siguiendo el mismo ordenamiento de las conclusiones por ámbitos de análisis de la metaevaluación (coherencia, Reglas de operación, eficacia, impacto, calidad, focalización, satisfacción), a continuación se evalúan las recomendaciones, se valora su pertinencia y viabilidad, tomando en cuenta las estructuras institucionales y contexto que les rodean y se plantean las siguientes recomendaciones:

- En todos los IE se recomienda contar con mayores recursos y realizar la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento;
- En la evaluación nacional se plantea que por su estilo de dirección, estos organismos sólo están en condiciones de atender las demandas relacionadas con la transferencia de tecnología, pero no de investigación, sobre todo de los temas de carácter estratégico, por lo que se recomienda replantear la misión institucional de la FP (FAO-SAGARPA, 2005:54).
- En Nayarit, se plantea que el modelo operativo de la FP en el Estado no es capaz de alcanzar los objetivos para los que fue creada, en términos de eficacia y eficiencia, porque está asumiendo responsabilidades que no se contemplan de origen (Consultores especializados Monclova, S. A. de C. V., 2003:94).
- En Zacatecas, se plantea que partes de la estructura honorífica no funcionan, como serían el Consejo Consultivo y el Comité de Aportaciones.
- En el mismo Estado, se propone ampliar su estructura operativa para atender dos nuevas funciones: la coordinación de transferencia de tecnología y un área de información y tecnología disponible, las cuales deberán atender las demandas de los productores (Evolución Integral, S. A. de C. V., 2005:48).
- Para Chiapas, que sólo son necesarios más foros de difusión y hacer evaluación de impactos del subprograma (UACH/2004, 29).
- Para Jalisco, se plantea que los principales problemas de la Fundación no son de estructura ni de operación, sino la necesidad de mayores recursos, mayor capacidad de gestión y mayor nivel de penetración entre los diversos sub-sectores.

Como puede observarse, las visiones sobre el modelo organizacional de las FP no es compartido por todos los estados, hay visiones contradictorias: para algunos estados hay que cambiarlo y para otros como Chiapas y Jalisco funciona como está. Lo que pudo corroborarse con las visitas de campo es que las FP funcionan un tanto aisladas y no se les concede verdadera importancia y en las evaluaciones no se hace un análisis claro del porqué de esta situación; se les observa debilitadas, poco conocidas, con poca difusión y divulgación de sus trabajos; los únicos que las conocen son quienes han tenido contacto con la FP por algún proyecto y, en este sentido, la recomendación que se realiza en algunas evaluaciones estatales y en las nacionales es que se requiere su replanteamiento para recuperar los avances logrados, de lo contrario cada vez perderán más y más su efectividad.

La recomendación que se apunta es la relacionada con un mayor equilibrio entre los mandos directivos y gerenciales. Resulta imprescindible emprender un proceso de capacitación tendiente a profesionalizar la toma de decisiones y sobre todo a enfatizar las funciones y responsabilidades que a cada quien le corresponde desempeñar (FAO-SAGARPA, 2005:65). Lo anterior, para evitar el empoderamiento del gerente y el manejo discrecional de los recursos del subprograma y lograr criterios más claros para mejorar el proceso de priorización y jerarquización.

### *Reglas de operación*

En este subprograma hay recomendaciones en el documento en la perspectiva señalada en la sección anterior, de analizar y reflexionar si las RO son adecuadas para el cumplimiento programático, así como de profundizar en la pertinencia de su diseño para propiciar condiciones para operacionalizar y alcanzar los objetivos estratégicos de cualquier programa. No es de extrañar la ausencia de recomendaciones en cuanto a la pertinencia y diseño de las RO para el cumplimiento programático en un análisis que, en la sección anterior, se calificó de técnico y abstracto de la planeación, que no está fincado en el estudio de las bases institucionales en que descansa la gestión de un programa público.

### *Calidad*

No aplica este ámbito de análisis. En todo caso, sí lo es de la metaevaluación, lo cual se desarrollará en el capítulo de conclusiones y recomendaciones de este documento.

### *Eficiencia y eficacia*

Se ha señalado ya que éste es el espacio privilegiado de las evaluaciones de Alianza, al proponer como objetivo central la mejora de la eficiencia operativa para incrementar el impacto del programa (FAO-SAGARPA, 2005:12). En correspondencia, hay también una multiplicidad de recomendaciones en lo concerniente a algunos procesos de la gestión del programa que inciden en una menor eficiencia o reducen la calidad y alcance de los resultados.

En el caso de Nayarit, las recomendaciones son las siguientes:

- Redimensionar el papel de los Consejos Consultivos del subprograma para que operen como extensiones micro-regionales de la propia Fundación, para apoyar la identificación de demandas, prioridades y la pertinencia de las acciones.
- Mejorar la operación del proceso de detección de las demandas de las cadenas productivas de alta prioridad estratégica.
- Que el subprograma atienda las demandas de las cadenas productivas prioritarias en los sectores de transformación y comercialización con el propósito de potencializarlas al integrarse a los siguientes sectores.
- Que la FP diseñe un plan de acción para activar la operación de las redes de innovación tecnológica del Estado, para incrementar la eficacia y eficiencia del subprograma, entre otras (Consultores Especializados Mancova, S. A., 2003:98-99).

Para Chiapas:

- Propiciar una mayor interacción entre los investigadores y los productores para reiterar de manera precisa la importancia que tiene el incidir en estos eslabones para propiciar el valor agregado de las cadenas.
- Que se tenga en cuenta que existe una serie de infraestructura en el Estado, misma que puede ser empleada para impulsar el emprendimiento de proyectos exitosos (UACH, 2004:28).

Para Jalisco.

- Elaborar el Plan Estratégico de Necesidades de Investigación y Transferencia de Tecnología del Estado sugerido desde 2001 por el Gobierno Federal;
- Analizar la conveniencia de llevar a cabo una descentralización, de tal manera que los CCR, tuvieran mayor independencia para asignar los apoyos y contratar el personal que necesitan para llevar a cabo las acciones que realicen en su región (ITESM, Campus Guadalajara, 2004: 64-65)

### *Impacto*

No aplica ya que las evaluaciones justamente plantean la necesidad de realizar un análisis de impactos del subprograma.

### *Focalización: población objetivo*

Para este rubro no hay recomendaciones específicas.

### *Satisfacción*

Para este rubro no hay recomendaciones específicas.

### **2.1.3.3. Consistencia y calificaciones**

Conforme a la metaevaluación del IE nacional del SITT, desarrollada por ámbitos de análisis, a continuación se presenta su valoración de conjunto, teniendo en cuenta, por una parte, las conclusiones y su consistencia con el desarrollo analítico, y por la otra, la consistencia de las recomendaciones con respecto a las conclusiones. Asimismo, las valoraciones se han efectuado a partir de los dos niveles o lógicas de análisis que sistemáticamente se aplicaron a cada ámbito de la metaevaluación: lógica de planeación y lógica de gestión. Ambas lógicas, aunque vinculadas, responden a principios diferentes,

- La lógica de planeación o programática asentada en principios de racionalidad absoluta, por lo tanto, no real, pero necesaria para orientar los procesos y la acción a resultados óptimos;
- La lógica de gestión, asentada en la dinámica de los actores, por lo tanto, más cercana a la realidad, donde, la racionalidad absoluta, ideal, concede o se desplaza a una racionalidad posible o limitada, que hemos denominado viabilidad institucional, para hacer referencia a que el desempeño no solamente depende de la racionalidad formal a la que responde la planeación, sino de las posibilidades que ofrece el entramado institucional en el que están inmersas las dependencias operadoras de los programas.
- Los resultados, para su ilustración, y no por creer que sea posible una cuantificación precisa, se presenta a continuación, en calificaciones de cinco a 10; la idea no es aprobar o reprobar, sino señalar las fortalezas o debilidades de las evaluaciones.

### Cuadro 2.1.3.3.1 Calificaciones por ámbitos de la metaevaluación del informe del Subprograma de investigación y transferencia de tecnología (SITT), 2004

| Ámbitos de la metaevaluación | Calificaciones       |                   |          |
|------------------------------|----------------------|-------------------|----------|
|                              | Lógica de planeación | Lógica de gestión | Promedio |
| Coherencia                   | 10                   | 5                 | 7.5      |
| RO*                          | 5                    | 5                 | 5.0      |
| Calidad                      | 10                   | 5                 | 7.5      |
| Eficacia                     | 10                   | 5                 | 7.5      |
| Impacto                      | 5                    | 5                 | 5.0      |
| Focalización                 | 8                    | 5                 | 6.5      |
| Satisfacción                 | 6                    | 5                 | 5.5      |
| Promedio                     | 7.7                  | 5                 | 6.4      |

\* Reglas de operación.

FUENTE: Elaboraciones propias con información del IE nacional de 2004 de la FAO.

Buena parte de las argumentaciones ya se han expresado en las secciones correspondientes a cada ámbito de análisis, por lo que solamente nos limitaremos a dar una explicación general de las calificaciones. La primera apreciación es que las evaluaciones en el ámbito nacional, no así las estatales donde hay un alto grado de variabilidad, son altamente satisfactorias desde la lógica de la planeación. Este no es un reconocimiento menor, puede afirmarse que tradicionalmente las evaluaciones se califican solamente a partir de esta dimensión.

En los ámbitos de coherencia, calidad y eficacia se reconoce la máxima puntuación de 10 lo que significa, en todos estos casos que, en general, hay un rigor analítico en el discernimiento del problema y las conclusiones y de éstas con las recomendaciones, por lo que se refiere al primer ámbito de coherencia; métodos cuantitativos y enfoques prácticos, que son valiosos en la evaluación, por lo que respecta al ámbito de calidad y eficacia.

Con todo, hay algunos elementos que, en el caso de la medición de la eficacia, parecieran disminuir su máxima puntuación, como el hecho de que los índices de resultado (eficacia) no se estiman a partir de coberturas totales o potenciales de beneficiarios, sino únicamente de beneficiarios atendidos, lo que en gran medida limita la apreciación justa de los avances. No obstante, la máxima puntuación se confirió en el caso de la eficacia, porque buena parte de estas limitaciones proviene de las debilidades o inexistencia de sistemas de información como la falta de una contabilidad para el análisis del costo beneficio y la inexistencia de padrones completos de beneficiarios y de sistemas de registro.

Por lo que se refiere a las calificaciones mínimas en RO, en la misma dimensión lógica de planeación, ya se ha reiterado que es por considerar a las RO como un instrumento del presupuesto y no del programa; en impacto, porque no se presenta una razón válida de esta omisión en sus valoraciones, aunque pueda argumentarse que el impacto en materia de tecnología, lo menos que podría decirse, es que es muy prematura su valoración; la satisfacción, también porque es un ámbito no atendido en su evaluación. En la focalización no hay una calificación mínima, en razón a sus necesidades de una tipología de productores no son de manera directa a su objeto de valoración.

Por último, pero quizá lo más importante, las calificaciones mínimas, en todos los ámbitos, que se otorgan en el nivel o lógica de gestión, obedece a la omisión que se hace de esta variable en los IE nacional y estatal. Como se ha reiterado, no contemplar esta dimensión del análisis, es equivalente a no ver las causas del problema. En este sentido, significa no establecer consistentemente la relación de causalidad entre el programa (PP) como variable independiente y los efectos esperados o impacto como variable dependiente, esto es:

$$EE = f(PP) \quad \text{o} \quad \text{Impacto} = f(PP)$$

En suma, no incorporar la lógica de gestión implica dejar de lado el análisis de la viabilidad institucional, y desde nuestro punto de vista, no plantear con rigor la pertinencia de la evaluación, en cuanto que, si no se efectúan las reformas necesarias en el enfoque y método de la gestión pública, entonces, el papel de la evaluación es solamente formal, legitimador y a lo sumo, sólo útil para justificar presupuestos y no para mejorar el desempeño y utilizar eficientemente los recursos públicos.



## 2.2. APOYOS Y SERVICIOS A LA COMERCIALIZACIÓN AGROPECUARIA (ASERCA)

Los programas de PROCAMPO y de Apoyos al Productor por Excedentes de Comercialización, para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos, instrumentados por ASERCA, se crearon en el marco del Programa Nacional de Modernización del Campo, 1990-1994, ante la inminente integración del país al Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El Programa de Apoyos al Productor por Excedentes de Comercialización se creó en 1991<sup>60</sup>. El 25 de julio de 1994 fue creado por decreto presidencial<sup>61</sup> el programa de Apoyos Directos al campo (PROCAMPO) con una vigencia de 15 años que termina en 2008.

Ambos programas surgieron como un mecanismo de transferencia de recursos internacionalmente aceptado<sup>62</sup>, para compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores en el exterior y en sustitución del esquema de precios de garantía. Es importante desde ahora señalar que estos mecanismos de transferencia de recursos, reemplazan, mas no implican un retorno al esquema de precios de garantía, tanto el PROCAMPO, y sobre todo, el Programa de Excedentes de Comercialización, deben entenderse como apoyos orientados a resolver los grandes problemas de comercialización agropecuaria que se habían agudizado después de 1988, ante el retiro del Estado en esta materia con la eliminación de CONASUPO.

Con esa idea, el 16 de abril de 1991, el Gobierno Federal creó un órgano administrativo desconcentrado de la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, denominado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria” (ASERCA). Desde su creación, ASERCA ha sido el organismo

<sup>60</sup> Originalmente se le denominó Programa de Apoyos a la Comercialización, nombre al que en la administración 1995–2000 se le añadió la frase “...y Desarrollo de Mercados Regionales” (PADCDMR).

<sup>61</sup> Y su fe de erratas publicado en el DO del 26 de septiembre del mismo año.

<sup>62</sup> En el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en su artículo 704, se señala el compromiso de reducir los apoyos internos, excepto los incluidos en la categoría “verde”: se trata de los subsidios que no distorsionan los mercados, basados en rendimientos y superficies históricas, siempre que no estén ligados a la producción ni a los factores de producción.

encargado de instrumentar las políticas de soporte a la comercialización en el sector agropecuario, a través de apoyos directos al campo (PROCAMPO), de apoyos a la comercialización y a la administración de riesgos con el propósito a compensar temporalmente al productor nacional por las deficiencias estructurales que existen en el país y por las asimetrías en los apoyos y las condiciones de producción de los competidores extranjeros, manteniendo como referencia el libre mercado, en un proceso en que los productores realizaran directamente la venta de su producto.

Conforme a los objetivos originales que sustentaron la creación de ASERCA, los apoyos del programa debían orientarse principalmente a compensar ineficiencias estructurales de la comercialización de granos básicos previamente sujetos a precios de garantía, como la deficiente infraestructura de acopio, almacenamiento, empaque, conservación, distribución y transporte; la escasez de recursos y altas tasas de interés para financiar los procesos de producción y comercialización de las cosechas; la inexistencia de mercados regionales donde el productor efectúe ventas diferidas y el comprador elimine su riesgo de precio y entrega; la necesidad de crear una Bolsa Agropecuaria, inicialmente dirigida a la contratación de físicos (ASERCA, 2005:20-21)

Se trataba de generar las condiciones necesarias para lograr un funcionamiento eficiente de los mercados de productos agroalimentarios, donde el productor tuviera, en primer lugar, certidumbre, con lo que podrá lograr una mayor participación en el precio de venta al consumidor final, maximizando, por esta vía, el impacto social y económico de los apoyos federales a los productores. Bajo esta estrategia, los objetivos se encaminarían a:

...”fortalecer la competitividad de los productores, la integración de cadenas productivas..., buscando garantizar el ingreso objetivo que dé certidumbre a los productores agrícolas en su participación en las actividades productivas, privilegiando a los productores de bajos ingresos en las regiones con producción comercializable y/o con problemas de comercialización (ASERCA, 2005:26).

Conforme a estos objetivos, en el primero de los programas impulsados por ASERCA de Apoyos a la Comercialización, no hay, en estricto sentido, una población objetivo fija: son los productores agropecuarios que presentan producciones excedentarias y/o con problemas de comercialización, conforme se definen en los subprogramas y esquemas de apoyo contemplados en las RO. Con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-

2006, las líneas estratégicas a las que responde el programa se enuncian a continuación:

- Fortalecer la competitividad de los productores agropecuarios;
- Integración de cadenas productivas;
- Diversificación productiva;
- Utilización de la infraestructura agroindustrial instalada, entre otros.

Así, desde 2003 el esquema de apoyos instrumentado para la consolidación de la infraestructura de comercialización en el campo se redefinió como: “Programa de Apoyos directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos”, Que está integrado por los siguientes subprogramas:

- Subprograma de apoyos directos al ingreso objetivo.
- Subprograma de apoyos para cobertura de precios agropecuarios.
- Subprograma de apoyos para pignoración.
- Subprograma de apoyos a la Conversión productiva.
- Otros esquemas de apoyo:
  - Acceso a granos forrajeros,
  - Flete terrestre,
  - Cabotaje,
  - Exportación,
  - Pignoración,
  - Agricultura por Contrato,
  - Convenios de Concertación,
  - Atención a Factores Críticos de Comercialización.
  - Citricultura.
- Subprograma de apoyos directos para el sacrificio de ganado bovino y porcino en rastros tipo federal (TIF) en proceso de certificación como TIF.
- Programa especial de apoyo al maíz.

Sin embargo, aunque esencialmente se dirigen a las mismas cosechas, estos cambios en el programa, particularmente en su operación, no son consecuentes con los objetivos originales planteados por ASERCA ni con la política que de

acuerdo con el citado IE de 2004 se inscribe en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006:

...“(De acuerdo con el) Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en materia de política agropecuaria y de desarrollo social, se desarrolla una política de comercialización integral que combina apoyos directos al productor, manejo de cupos y de instrumento de riesgos (cobertura de precios), promoción de exportaciones, e información comercial y de comportamiento de los mercados que da al productor certidumbre en su toma de decisiones”... (IE, 2005:25).

A diferencia de los programas de Alianza, no se alcanza a percibir una total consistencia en el rediseño del programa que se acaba de exponer, particularmente con los ajustes realizados en la presente administración: los objetivos de impulsar la competitividad de los productores rurales en el marco de una economía abierta, con políticas que den certidumbre al productor, con base en el comportamiento de los mercados, paulatinamente, se han sustituido por el impulso de una competitividad sostenida con subsidios del Estado.

En efecto, conforme a las RO del 17 de junio de 2003, se plantea el objetivo de mejorar el ingreso de los productores de una forma que no está suficientemente clara o alineada con los objetivos originales que sustentaban la creación de ASERCA en 1991. En las citadas RO se establece que el Subprograma de apoyos directos al ingreso objetivo, se orienta a otorgar apoyos al productor para que pueda elevar su rentabilidad económica, retomando la idea que el entonces Secretario de Agricultura tuvo al inicio de su administración, en 2001, de cubrir los costos de producción y obtener una cierta utilidad. Es decir, el concepto de ingreso objetivo se acercaría al concepto de precios de garantía, sólo que ahora sin la intervención directa del Estado en la compra-venta del producto y su proceso de acopio, conservación y transporte. Estas modificaciones, como se mostrará en el análisis de metaevaluación, tienen fuertes repercusiones tanto en la orientación del programa como en la metodología de cálculo de los apoyos al productor.

Por lo que se refiere al PROCAMPO, en su decreto de creación se destacan los objetivos siguientes:

- Coadyuvar en el incremento de la capacidad de capitalización de las unidades de producción rural.

- Facilitar la conversión productiva y el cambio de uso de suelo.
- Proteger los recursos naturales desarrollando una cultura de conservación de los recursos naturales.
- Contribuir a la regularización y formalización de la tenencia de la tierra.

La operación de PROCAMPO es simple: otorgar un apoyo por hectárea o fracción de ésta a los productores que acrediten ser propietarios o estén en posesión derivada (arrendamiento, usufructo, aparcería, etcétera) de predios de superficie elegible, para lo cual, se requiere haber sido sembrada con algún cultivo elegible (maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada) en algunos de los tres ciclos agrícolas homólogos, anteriores a agosto de 1993. La elegibilidad es una característica intrínseca de una determinada superficie y no es transferible, una vez acreditada se conserva, y sólo en el caso de que el predio sea enajenado, la obtiene su nuevo poseedor legal.

Conforme a este marco, las RO han tenido una evolución que privilegia por una parte mecanismos que simplifican la acreditación de la propiedad y diversas formas de tenencia de los predios, y por la otra, mecanismos que dan cauce a los objetivos y líneas estratégicas del programa como la capitalización, conversión productiva y el apoyo preferente a productores débiles y grupos prioritarios. Como se desarrolló en Aspectos teóricos y metodológicos para la metaevaluación de los programas de la SAGARPA, en el anexo de este documento, las principales modificaciones pueden agruparse en tres períodos:

- a) Configuración de la operación y objetivos de PROCAMPO (1994-2000). En este período las modificaciones más relevantes son la ampliación de documentos alternativos para acreditar la elegibilidad y la propiedad de los predios; la cesión de derechos para facilitar transacciones del productor rural y la incorporación de los proyectos ecológicos como criterio de elegibilidad.
- b) Ajuste a la Operación y Objetivos de PROCAMPO (2001). Con la Administración que se inicia en 2001, las modificaciones tienen que ver con el trato preferente a productores con una superficie menor a una hectárea, así como el establecimiento de las modalidades de PROCAMPO Anticipado que opera antes de la siembra y el PROCAMPO Normal que opera una vez generalizadas las siembras.

- c) Nuevas Orientaciones de PROCAMPO (2002-2006). La modificación más importante tiene lugar con la Ley de Capitalización de PROCAMPO publicada en diciembre 31 de 2001 y su RO se publicó el 2 de Julio de 2002, siendo modificado en 2003 y 2005. A través de estas nuevas disposiciones se configuró el sistema de garantías para el acceso anticipado a pagos futuros del PROCAMPO, los cuales podrán ser solicitados por los usuarios del PROCAMPO Tradicional (o Anticipado) con base en un proyecto económico viable.

Estas RO de operación del programa parecieran ser consistentes con el objetivo de capitalización del programa, en particular, al garantizar la atención a predios independientemente del beneficiario, además de que el otorgamiento de apoyos ha operado prácticamente sin cambios, con la misma población objetivo definida en los primeros años. Sin embargo, ante la ausencia de prácticas de seguimiento, control o evaluación de los resultados, lo que de origen pudo estar bien planteado, como mecanismos flexibles y eficaces, en la práctica devino en rigidez, al petrificar una población objetivo que, en la medida en que no ha mostrado resultados o avances en su consolidación productiva, dista mucho de ser la población representativa que se había previsto desarrollar. Las deficiencias en las que se incurrió al determinar, la población objetivo, sin estudios de por medio, misma que una vez seleccionada y acreditada como beneficiarios, difícilmente podría modificarse por las propias RO de PROCAMPO, son parte del problema, por lo tanto, éste no se resolverá incorporando nuevos beneficiarios, sino sólo en la medida en que estos nuevos beneficiarios y la población objetivo en su conjunto, sea resultado de estudios de estratificación de productores rurales.

Se aclara, el criterio de distribución de los beneficios por predio y no por personas no es erróneo, el problema es la inflexibilidad para cambiar y ampliar el padrón de beneficiarios, que en los últimos años se ha mantenido prácticamente congelado, no obstante los escasos resultados en la capitalización del campo, de donde se deduce que una amplia proporción de los apoyos no se aplica a fines productivos. Debe decirse que, en parte, los pobres resultados, también se deben a los devaluados montos de apoyo de PROCAMPO; en los 12 años de instrumentado el programa, se estima que el monto calculado por hectárea, de 100 dólares en el inicio del programa, hoy no debiera ser menor a 1,700 pesos, tomando en cuenta el poder adquisitivo de aquellos 100 dólares de 1994. Actualmente los apoyos por hectárea son de alrededor de sólo 970



pesos por hectárea. Asimismo, de acuerdo con estimaciones realizadas, los apoyos para que realmente pudieran llegar a tener efecto en la producción y la productividad, debieran ascender a alrededor de 3,000 pesos en promedio por hectárea, lo que significa que los apoyos entregados representan menos de la tercera parte de lo que se requeriría para tener un impacto productivo.

En resumen, los programas de ASERCA, a diferencia de los programas de Alianza, en los que se registra una evolución positiva, al menos en sus estructuras programáticas, que han seguido una tendencia hacia una mayor simplificación e integración racional de sus objetivos, en el caso de PROCAMPO y particularmente en los programas de Apoyo por Excedentes de Comercialización, parecieran seguir una tendencia de transformaciones coyunturales y sin rumbo que más que precisar su misión y objetivos, han trastocado su sentido original por otras orientaciones que rayan en la ambigüedad.

A 15 años de operación de los programa de apoyos a la comercialización, el proceso de transición aún no termina: los problemas en la comercialización de granos y oleaginosas siguen ahí sin que se haya podido avanzar: deficiente infraestructura de acopio, almacenamiento, empaque, conservación, distribución y transporte, en el ámbito nacional, que difícilmente puede hacer frente a la competencia de los productos y subproductos agrícolas de importación, favorecido por los subsidios y las ventajas estructurales en precio, financiamiento y almacenaje. El proyecto frustrado de crear Bolsas Agropecuarias, inicialmente dirigidas a la contratación de físicos, entre otros muchos factores, muestran los pocos avances que se han tenido. El conjunto de estos elementos indica que más allá del discurso formal de los programas, éstos continúan operando de manera tradicional y con una operación muy centralizada, el gasto público ha sido insuficiente y se ha gastado mal.

En el cuadro siguiente podrá apreciarse que los recursos de algunos subprogramas se concentran en algunas entidades federativas:

### Cuadro 2.2.1

#### Apoyos directos al productor por excedentes de comercialización, 2005

| Estado          | Ingreso objetivo | Coberturas cambiarias | Pignoración | Conversión productiva | Otros apoyos | Programa esp. maíz | Total |
|-----------------|------------------|-----------------------|-------------|-----------------------|--------------|--------------------|-------|
| Baja California | 4.2              | 1.6                   | 0.0         | 0.0                   | 1.5          | 0.0                | 3.2   |
| Chiapas         | 2.5              | 0.8                   | 0.0         | 0.0                   | 2.1          | 0.0                | 2.2   |
| Chihuahua       | 8.1              | 7.8                   | 0.0         | 1.2                   | 1.5          | 0.0                | 6.3   |
| Jalisco         | 4.4              | 10.9                  | 73.7        | 0.0                   | 10.1         | 0.0                | 7.0   |
| Nayarit         | 0.7              | 0.4                   | 0.0         | 0.0                   | 0.1          | 0.0                | 0.6   |
| Sinaloa         | 35.6             | 4.6                   | 0.0         | 0.0                   | 29.2         | 100.0              | 31.9  |
| Sonora          | 12.9             | 16.4                  | 0.0         | 0.0                   | 14.0         | 0.0                | 13.2  |
| Tamaulipas      | 19.5             | 14.5                  | 0.0         | 76.6                  | 10.3         | 0.0                | 16.5  |
| Zacatecas       | 0.02             | 0.5                   | 0.0         | 0.0                   | 10.0         | 0.0                | 2.4   |
| Subtotal        | 88.0             | 57.5                  | 73.7        | 77.8                  | 78.8         | 100.0              | 83.4  |
| Resto           | 12.0             | 42.5                  | 26.3        | 22.2                  | 21.2         | -                  | 16.6  |
| Total           | 100.0            | 100.0                 | 100.0       | 100.0                 | 100.0        | 100.0              | 100.0 |

FUENTE: Dirección general de medios de pago; Dirección general de política de comercialización; Dirección general de operación financiera de ASERCA.

Como se aprecia en el cuadro anterior nueve entidades se llevan 88.0% del Apoyo al Ingreso Objetivo y 20 entidades se reparten el 12.0%; El Apoyo a coberturas está un poco más repartido: nueve entidades reciben 57.5% y el 42.5% restante se distribuye entre otras nueve entidades; en apoyo a la Pignoración 73.7% se lo lleva Jalisco y 26.3% se entregó a Guanajuato; respecto al Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva, entre Tamaulipas y Nuevo León se llevan el 98.6 %; y el Programa Especial de Apoyo al Maíz, el 100%, beneficia a Sinaloa. Como podrá apreciarse, son tan solo tres estados (Sonora, Tamaulipas y Sinaloa) los que concentran poco más del 50% de los recursos de este programa y poco más de dos terceras partes, si se agregan los estados de Jalisco y Chihuahua. Por lo que habría que analizar hasta dónde estos tres estados, que durante todos estos años han concentrado los apoyos, han avanzado en el gran objetivo que se fijó para este programa que era consolidar una comercialización con base en agentes privados que sustituyera al anterior esquema de compras directas por parte del Estado.

Otra manera de apreciar la concentración de beneficios de los programas de ASERCA es a partir de su estimación per cápita como se muestra a continuación:

### **Cuadro 2.2.2** **Estimación de apoyos por productor, 2006**

| Programa         | Número de productores | PEF SAGARPA 2006 (modificado)* | Apoyos por productor** |
|------------------|-----------------------|--------------------------------|------------------------|
| Ingreso objetivo | 144,000               | 8,002.0                        | 55.6                   |
| PROCAMPO         | 2,700,000             | 15,272.0                       | 5.7                    |

FUENTE: CEDRSSA.

\*Millones de pesos.

\*\*miles de de pesos.

Los apoyos por productor del Programa de Apoyos al Productor por Excedentes de Comercialización, para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos son casi 10 veces mayores a los que en promedio se canalizan a través de PROCAMPO. Cabe destacar la amplia cobertura de PROCAMPO, casi 20 veces mayor en términos de productores beneficiados que la del subprograma Ingreso Objetivo, que es el de mayor número de beneficiarios del Programa de Apoyos Directos a la Comercialización, si bien en este número (144 mil) se repiten aquellos productores que reciben apoyos a la comercialización por varios cultivos.

Las desigualdades que ofrecen estos índices presupuestales y de cobertura, por si mismos, muestran la escasa convergencia que pueda existir entre ellos. Se trata evidentemente de programas con lógicas diferentes y para destinos clientelares e intereses distintos: el conjunto de programas de apoyos a la comercialización para la agricultura con cierto desarrollo productivo y vinculada al mercado, donde los apoyos son considerables (55.6 mil pesos por productor); y el programa PROCAMPO que atiende la inmensa mayoría empobrecida del campo, buena parte desvinculada del mercado, donde los apoyos son notablemente inferiores, es decir, un programa para el Norte y otro para el Sur, con problemáticas distintas y con una diversidad cultural y de actores cuyas demandas difícilmente pueden amalgamarse en proyectos excesivamente homogéneos y centralizados como el enarbolado por el programa de apoyos a la comercialización.

Sin más análisis, podría afirmarse que esta estructura de distribución de los beneficios, además de injusta, en el terreno productivo, no es racional. Si el propósito es reducir las desigualdades imperantes en el medio rural, con estas estructuras concentradas de los beneficios, más bien pareciera que las fomenta y reproduce. Si la finalidad es consolidar la producción y productividad, con esta estructura de distribución tampoco se obtienen los mejores resultados, dado que se ha demostrado que el programa por el que se canalizan los mayores apoyos por productor, es precisamente el que menor impacto productivo puede tener<sup>63</sup>.

Como se ha señalado, estas desviaciones provienen, en el caso de PROCAMPO, de la insuficiencia de los apoyos, teniendo en cuenta la notable disminución de su monto actual, en términos reales, respecto a los montos originalmente establecidos al inicio del Programa; en el caso de los Apoyos a la Comercialización, de la distorsión de sus objetivos originales, la cual puede dar lugar a una creciente demanda de subsidios que, por una parte, no tenga sustento fiscal o erario que resistiera el crecimiento exponencial de recursos demandados; por la otra, aunque se tuviera la capacidad fiscal, tal derrama de recursos públicos parece no justificarse con los resultados esperados ni en la formación y estructuras comerciales competitivas del campo ni en su consolidación productiva.

El problema es de diseño de los programas que no apuntan a misiones y objetivos definidos, y también, aun en los casos en que los programas estuvieran bien definidos, se enfrentan a una gestión pública que no se orienta por resultados y cuyas decisiones no responden a un marco mínimo de racionalidad y previsión. Estos son los aspectos que de manera sistemática y con mayor detalle se tratan en particular para cada uno de los programas de ASERCA.

<sup>63</sup> Dado que presumiblemente los apoyos a la comercialización se orientan a los productores de mayor consolidación productiva (producen para el mercado), entonces los efectos en la producción y productividad son menores, ya que conforme a las evaluaciones de impacto de los programas de Alianza, se demuestra que los apoyos tienen un efecto productivo sólo hasta estratos intermedios de las unidades de producción (Tipos II y III conforme a la estratificación de la FAO-SAGARPA), después (Tipos IV y V), los impactos en la producción y productividad son marginales, (Véanse secciones 2.1.1.1 en el apartado de impacto de este documento y capítulo 4, de Impacto, en FAO-SAGARPA, 2005:73-80)

### **2.2.1. Programa de apoyos directos al productor por excedentes de comercialización**

La metaevaluación realizada al Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización con base en el informe de evaluación (IE) de 2005, es una reflexión sobre las evaluaciones realizadas para valorar su pertinencia y utilidad, determinar si están cumpliendo con su cometido y, en su caso, cuáles son las causas por las que las evaluaciones no cumplen con la finalidad que se les atribuye. El análisis, como en todos los programas, se apoya en el supuesto básico de que la evaluación actúa como mecanismo de retroalimentación, para que paulatinamente las instancias ejecutoras incorporen marcos integrales de planeación en el diseño y operación de sus programas públicos.

Bajo esta perspectiva, la metaevaluación está encaminada a verificar, primero, si los evaluadores procedieron a la revisión de la existencia, o no, de estos marcos integrales de previsión en el diseño de los programas, y posteriormente, si se hizo un examen de los instrumentos de operación y mecanismos de decisión en cuanto a su ajuste o congruencia con la misión del programa que se le atribuye en su fase del diseño, lo que evidentemente nos remite a las reglas de operación (RO), es decir, los niveles federales de decisión y operación, pero también, de los niveles estatal, distrital y locales de decisión y ejecución, donde finalmente estos instrumentos y mecanismos, definidos en lo general por las RO, se materializan y asumen las particularidades requeridas por las necesidades locales. Finalmente, como prueba de esta consistencia (o inconsistencia), el análisis de calidad en general del IE así como de los indicadores de eficiencia, impacto, focalización y satisfacción de los beneficiarios con los que los evaluadores demuestran el grado de cumplimiento. Con esta visión, primero se revisa la consistencia del desarrollo analítico de los IE con sus conclusiones, después la congruencia que mantiene con las recomendaciones del reporte y su funcionalidad, para concluir finalmente con una calificación general que resulta de la consideración de todos estos elementos de revisión de los informes.

Es preciso señalar que para la metaevaluación de los dos programas operados por ASERCA, que son Apoyos por Excedentes de Comercialización y PROCAMPO, no se pudo contar con la colaboración del organismo responsable. El análisis que se realizó sobre los mismos fue con base en la

información obtenida indirectamente o a través de medios informales, además de la que se tiene para estos programas vía internet.

### **2.2.1.1. Análisis y conclusiones**

#### *Coherencia*

Es importante mencionar que, a diferencia de los programas de Alianza, los Informes de Evaluación (IE) del Programa de Apoyos Directos por Excedentes de Comercialización sólo se formulan con una cobertura nacional y no existen reportes de evaluación en los ámbitos regional o estatal. Asimismo, tampoco se cuenta con la existencia de un organismo o áreas internas, que de manera expresa den seguimiento a los enfoques, métodos y resultados de las evaluaciones externas practicadas, de manera que no encontramos una continuidad en la aplicación de métodos entre un ejercicio fiscal y otro de revisión. Por esta razón y aun con las deficiencias metodológicas que a continuación se expresan, el análisis se apoyará en el último IE del que se dispone, correspondiente al ejercicio de 2005, que no obstante ser preliminar, por las fechas en que se presenta (Septiembre), se considera que es el mejor logrado. Dada la escasa comunicación con ASERCA no se tiene conocimiento del posible IE definitivo de 2005 que probablemente pudiera ofrecer mayores elementos para esta metaevaluación.

- En dicho IE, realizado por un despacho externo, se estableció como propósito corroborar, en primera instancia, el cumplimiento de los objetivos generales y particulares del programa, así como los objetivos específicos de los subprogramas que lo componen, como serían: el grado de satisfacción de la población objetivo y la cobertura otorgada, validar el cumplimiento de las reglas de operación, el impacto económico y social que se deriva de la aplicación de los recursos asignados y evaluar los resultados sobre el bienestar, equidad y la no discriminación de las mujeres. La evaluación realizada se desarrolla en los siguientes capítulos: El primero, de evaluación del sector agrícola; En el segundo, como respuesta a esta evaluación-diagnóstico del sector, se desarrollan los propósitos y marco normativo del programa; En el tercero se aborda el análisis institucional, el cual se apoya en los tradicionales indicadores



de resultados programático-presupuestarios; y en el cuarto capítulo, se aborda propiamente la evaluación del programa, que consiste en dar respuesta a las preguntas que están implícitas en los objetivos de la evaluación<sup>64</sup>, los cuales, suponemos, se establecieron en los términos de referencia; y finalmente, en el capítulo quinto, que trata la propuesta derivada de los resultados de la evaluación (ASERCA, 2005:4-5). Cabe señalar que en el capítulo cuarto del IE no se evalúan la totalidad de los subprogramas, más que los correspondientes a: Apoyos Directo al Ingreso objetivo.

- Apoyos para la adquisición de coberturas de precios agropecuarios, y
- Apoyos para la pignoración.

En los subprogramas restantes sólo hay un análisis que, con base en resultados programático-presupuestarios, se presenta en el tercer capítulo citado como Análisis Institucional.

El primer capítulo del IE se dedica a una caracterización del sector agrícola con base en indicadores de la PEA en el sector agropecuario, la participación relativa del sector en el PIB, los índices de rendimiento agrícola y de superficies, los subsidios en la economía agrícola internacional y, finalmente, del saldo comercial con el exterior del sector y de granos y oleaginosas, en los últimos 14 años. No es del todo claro el propósito de esta revisión de indicadores, pero este análisis concluye con el reconocimiento del relativo abandono de la población dedicada a la agricultura, evidenciada, sobre todo, por la migración atribuida a la falta de oportunidades en el campo. Así, se explica la reducción relativa de la participación de la agricultura en el PIB de 7.2% a 2.6 por ciento entre 1990 y 2004 y entre sus causas se destaca el enfrentar importaciones altamente subsidiadas, con las que no puede competir nuestra producción agrícola nacional y, en consecuencia, los saldos deficitarios en la balanza comercial agrícola. Se señala que éstos son los factores que en mayor medida inciden tanto en el mercado de exportaciones como en el local, más que los posibles atrasos en la productividad, lo cual implica que los productores no encuentran estímulo para mantener sus actividades y, en consecuencia, la estructura de producción agrícola presenta una gran debilidad frente al exterior (IE, 2005:6-19).

<sup>64</sup> A saber los objetivos antes mencionados de: satisfacción de la población objetivo, validar el cumplimiento de las reglas de operación, el impacto económico y social y en el bienestar, equidad y la no discriminación de las mujeres.

Con base en este diagnóstico, se concluye con la necesidad de revisar las políticas aplicadas al campo, tales como subsidios y financiamientos que puedan contribuir a arraigar a la población en sus tierras y aumentar los niveles de producción (ASERCA, 2005:19). No hay en este capítulo mención alguna sobre los problemas de estructuras comerciales o algún vínculo o encuadre ante la competencia de una producción nacional agrícola frente a una economía internacional agrícola subsidiada, en el contexto de una economía abierta, como originalmente se había contextualizado el programa. Hay en este sentido un contraste entre el diagnóstico de este primer capítulo del IE de 2005 y el diagnóstico referente o implícito al que se remite el capítulo 2 para definir el marco normativo y de operación de los programas de apoyos a la comercialización, lo cual, sin llegar a un nivel de contradicción, implica que no hay, en estricto sentido, una conexión lógica entre ambos capítulos.

Así, el diagnóstico del primer capítulo tiene vínculos con el cuarto capítulo de evaluación (lo referente al arraigo del productor y el incremento de la producción y productividad), es decir, pareciera que se procedió a formular un diagnóstico “a modo” para que fuera convergente con la evaluación que se desarrolla con base en encuestas en el cuarto capítulo, lo cual es procedente. Sin embargo, el problema es que tanto el diagnóstico como la evaluación, no presentan un vínculo directo con los objetivos que dieron origen al programa y que se refrendan en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND), en su capítulo de política agropecuaria y de desarrollo social: que implica desarrollar una política de comercialización integral para dar certidumbre al productor rural en sus decisiones productivas (IE, 2005:25), lo que evidentemente tiene que ver con el destino o mercado del producto. No hay en el citado capítulo cuarto un análisis o evaluación de esta política de comercialización integral consistente en:

“...(una combinación de) apoyos directos al productor, manejo de cupos y de instrumentos de riesgos (cobertura de precios), promoción de exportaciones, e información comercial y de comportamiento de los mercados, que da al productor certidumbre en su toma de decisiones”... (ASERCA, 2005:25-26).

En su lugar, la evaluación se desarrolla en torno a los objetivos-preguntas antes definidos, como satisfacción de la población objetivo, validar el cumplimiento de las reglas de operación, el impacto económico y en el bienestar y social, equidad y la no discriminación de las mujeres. Objetivos sociales formales y con

un alto nivel de generalidad que no solamente no alcanzan a tener un vínculo directo con los objetivos originales del programa, que apuntaban a superar las deficiencias de comercialización en el sector rural y proporcionar, por esta vía, certidumbre al productor rural en sus decisiones, sino que en realidad los desplaza por otros propósitos, que nada tienen que ver con la estrategia del programa y, de esta manera, la evaluación que realizan no está encuadrada en sus marcos de racionalidad y previsión, por lo que no es pertinente, no hay un examen de la coherencia del programa en cuanto al elemental significado de la evaluación: verificar el cumplimiento de los resultados e impactos previstos en un programa.

Estas inconsistencias no terminan aquí. En el mismo capítulo dos, sin mediar análisis, se afirma que con base en el Plan Nacional de Desarrollo, una de las prioridades de la política agropecuaria:

“...ha sido canalizar los apoyos a la comercialización directamente al productor, con el fin de evitar el intermediarismo y mejorar los ingresos de los habitantes del sector rural...” (IE, 2005:26).

Conforme a esta cita textual, es evidente que este cambio no está avalado por la política integral de comercialización que el PND define para el sector agropecuario. Este cambio, se reitera, no está sustentado en un análisis objetivo del programa y cabe aclarar también, que la visión distorsionada del programa no es exclusiva de los evaluadores, sino que es compartida o más bien transmitida por la actual administración de ASERCA, ya que es ésta la responsable de estos cambios, los cuales, tienen fuertes repercusiones: la metodología de cálculo de los apoyos al productor ya no debe determinarse en función de los precios de indiferencia, esto es, en un marco de competitividad, sino en función de los niveles de utilidad deseados por el productor; el propósito ya no es sólo ofrecer certidumbre al ingreso<sup>65</sup>, sino mejorar su calidad de vida.

Difícilmente podría estarse en desacuerdo con estos propósitos de elevar la rentabilidad y mejorar la calidad de vida de los productores rurales, y seguramente, desde esta óptica valorativa, en el diseño original del programa, podrían estar contemplados, pero no como objetivos directos, sino indirectos, esto es, como fines o efectos últimos del programa, como impactos que pueden obtenerse, una vez lograda la mayor competitividad comercial de

<sup>65</sup> Significado original del Subprograma Ingreso Objetivo.

los productores<sup>66</sup>, que originalmente se planteó en el decreto de creación del programa. Por esta razón, en el diseño original, al programa se le otorgaba un estatuto de sustentabilidad y temporalidad, puesto que, una vez lograda la competitividad comercial de los productores, los apoyos ya no tendrían razón de existir, lo que, independientemente del período en que este propósito pueda lograrse, marca una diferencia con el esquema de precios de garantía, el cual lleva implícito un esquema indefinido de subsidios, en tiempo y en monto.

Las primeras señales de estas modificaciones en el enfoque del Programa quizá tuvieron lugar a partir de 2001, cuando en atención a la demanda de los productores, expresada por conducto de sus organizaciones y de los Gobiernos Estatales, se reformularon las RO para que el apoyo fuera otorgado como transferencia de ingresos directos al productor, desvinculado del precio del producto. Buena parte de la argumentación que se tomó en cuenta para efectuar estos cambios se refiere al hecho de que algunas organizaciones de productores desearían comercializar su cosecha directamente y recibir el apoyo por parte de ASERCA con el objeto de procurar un mejor precio de venta (ASERCA 2005:31-32) con respecto al que ASERCA tomará como referencia para la determinación del monto del apoyo, de manera que al sumar ambos montos pudieran obtener un ingreso superior al precio objetivo que se establece en el programa.

Independientemente de la veracidad que esta situación presenta para algunas organizaciones, estos cambios no sólo representarían mayores complejidades en la operación de la entrega de los apoyos, puesto que el número de compradores es notablemente inferior al de los productores<sup>67</sup>,

<sup>66</sup> Los fines pueden ser sinónimo de impactos, si se refieren, como lo indica el término, a efectos finales.

<sup>67</sup> Lo que en buena parte se debe al alto grado de concentración e intermediarismo que existe en el comercio agropecuario, lo cual debe reconocerse como un aspecto fundamental del problema. Sin embargo, esto no implica pensar que entregando directamente los apoyos a los productores el intermediarismo se elimine o disminuya, y lo que sí es evidente, es que este cambio aparentemente inocuo, trastoca gravemente el programa, como aquí se sostiene. Cabe señalar, la confusión de los evaluadores del ejercicio fiscal de 2005 cuando afirman que con las transferencias directas al productor... "las transacciones se realizan en campo a precios de mercado y no bajo una referencia determinada" ... (IE, 2004:26) cuando es exactamente lo contrario.

sino que implican cambios formales y de fondo, en la operación, ya que la entrega de los apoyos vía el productor tampoco reduce el intermediarismo y no asegura la comercialización expedita de la cosecha, como sí sucedía cuando los apoyos se canalizaban vía comprador, además de que en este caso los subsidios eran diferenciados y quedaban integrados en el precio que recibía el productor por sus cosechas, permitiendo a la vez que éstas se adquirieran a los “precios del mercado”, que si bien están “intervenidos” para favorecer al productor, generarían una distorsión menor a la que se registra actualmente, donde Apoyos y servicios a la comercialización agropecuaria (ASERCA) determina apoyos y precios fijos para productores y compradores, respectivamente, haciendo posteriormente una diferenciación de mercados poco transparente, mediante apoyos de otros esquemas que entrega a los compradores, desvinculando totalmente a los productores del mercado y relegándolos a tomar sus decisiones de producción en función de los subsidios directos que reciben, los cuales pasan de ser un factor complementario a ser un factor fundamental de sus decisiones.

Con estos cambios en la operación del programa, lo que se logra es una gran ambigüedad en los objetivos de las políticas de Apoyos y servicios a la comercialización agropecuaria (ASERCA), que se presentan como sustentables y en realidad se instrumentan como políticas asistenciales, en tanto que no ofrecen un fundamento económico y fiscal consistente; se ostentan como políticas que se encuadran en la dinámica del mercado, y por lo tanto, no lo distorsionan, sin embargo, sus efectos han sido contradictorios: el Programa se encamina a resolver “problemas de excedentes de comercialización” pero en la práctica ha provocado mayores excedentes artificiales de comercialización en ciertas regiones del país<sup>68</sup>.

Otra de las inconsistencias del IE, en lo que al ámbito de coherencia de la metaevaluación se refiere, y aquí sí de exclusiva responsabilidad de los evaluadores, es el quinto capítulo referente a la propuesta (Recomendaciones). De acuerdo con el IE, dicha propuesta se formula a partir de los resultados de la encuesta (ASERCA, 2005:5) y conforme a los términos de referencia, debe fomentar la eficiencia operativa del programa y generar menos distorsiones en el mercado. Como se plantea más adelante en el capítulo correspondiente a

<sup>68</sup> Esta situación es evidente en los crecientes volúmenes de excedentes comercializables que cada año requieren ser apoyados en Sinaloa y en Tamaulipas, por ejemplo, con sus cosechas de otoño–invierno de maíz y sorgo, respectivamente.

Recomendaciones, la propuesta se formula a partir de la clásica separación del corto y mediano plazo; en el primer horizonte (un año) el objetivo es:

“(optimizar) recursos tanto para el productor como para ASERCA...”

En el mediano plazo (uno a cuatro años) el objetivo es:

“la organización del campo para lograr una integración eficiente de las cadenas productivas” (ASERCA, 2005:114).

En el corto plazo presenta una estrategia operativa, aparentemente ligada con los resultados de la encuesta, en aspectos relacionados con el grado de complejidad de los trámites y la falta de oportunidad en la entrega de los apoyos, lo que sorpresivamente resuelven modificando el mecanismo de entrega del apoyo, pasando de otorgarlos directamente al productor a la entrega por medio del comprador, integrándolo en el precio (ASERCA, 2005:115). En esta recomendación no se hace mención a que justamente éste es el mecanismo que originalmente se aplicaba en este programa de apoyos a la comercialización y tampoco parece tener en cuenta que en el capítulo dos, de este mismo IE, de manera reiterada, se destacó que uno de los principales cambios de la política agropecuaria de la “nueva administración” (2000-2006) era precisamente invertir el mecanismo original de entregar el apoyo a través del comprador por el mecanismo actualmente en práctica de entregar directamente el apoyo al productor rural, bajo la visión errónea, como se señaló antes, de disminuir o eliminar el intermediarismo (ASERCA, 2005:26).

En la segunda etapa o mediano plazo, no hay mucho que decir, se trata de un desarrollo de la estrategia de integración de las cadenas productivas, con apoyo de lo que escuetamente denominan como “un enfoque de estímulo a la producción” en la que incorporan algunos principios de gestión empresarial para recomendar el desarrollo de sistemas de gestión y modelos de apoyo para la estrategia que, reiteran, tiene como fundamento este cambio en el mecanismo de entrega directa del apoyo al productor para el logro de los objetivos de organización de los productores. Así, en la sección 5.3, en la construcción o conceptualización de la estrategia se le atribuyen como beneficios, entre otros:



“(promover) la creación de cadenas agroindustriales, al ligar en forma directa al comprador con el productor”<sup>69</sup> (ASERCA, 2005:125).

Sin llegar a cuestionar el realismo de esta afirmación, cabe mencionar, que en el capítulo dos del mismo IE este beneficio también se atribuía al mecanismo inverso de canalizar directamente el apoyo al productor ya que:

“...Ayudan a fomentar proyectos productivos que tienen un enfoque de cadena productiva, con una apropiación de valor agregado por parte de los productores (ASERCA, 2005:26).

Entonces, independientemente del mecanismo de entrega del apoyo al productor, se obtienen los mismos resultados. Si esto es así, por lo menos debiera quedar aclarado en el documento de IE y, consecuentemente, no debiera ser contemplado como eje vertebral de la estrategia<sup>70</sup>.

La población objetivo, dimensión importante en el examen de coherencia de un programa no está planteada más que en términos generales con referencia a “grupos específicos del país o por región, entidad federativa o municipio (IE, 2005:26,34), no hay, como en el caso de Alianza, una tipología definida en las RO, conforme a variables como el tamaño del predio o capacidad para generar excedentes comercializables o de autoconsumo. Al parecer, se interpreta que no hay una población objetivo específica, al menos así se define en el IE cuando presenta los objetivos de la multicitada nueva política agropecuaria con base en el programa del sector para el período 2001-2006:

<sup>69</sup> Beneficio número 8. Los demás beneficios que se vinculan a este mecanismo de entrega del apoyo a través del comprador son los relacionados con los números 5, 6, y 7, los que de manera sucinta, son: el financiamiento a los productores por parte de los compradores (en moneda o insumos); hace más fluida la comercialización, ya que es el comprador, y no el productor, quien realiza la compra; implica también un financiamiento relativo a la Institución (ASERCA) ya que ésta cubre los recursos una vez que fueron pagados los apoyos.

<sup>70</sup> Pareciera ser extraordinario encontrarse con este tipo de documentos donde las inconsistencias están desde el principio hasta el final, sin embargo, lamentablemente no lo es, y es muy frecuente encontrarse con documentos oficiales cuya calidad es inferior a un trabajo escolar mediano. Esto también es sintomático, tanto de la calidad de la gestión pública como de la escasa importancia que se concede a las evaluaciones externas.

“Atender a los productores con producción comercializable....”  
(ASERCA, 2005:30)

Esto es, población objetivo son simplemente aquellos productores que poseen capacidad de producción excedente para la comercialización; en algunas ocasiones se agrega “con preferencia a productores de más bajos ingresos”, pero no es un aspecto fundamental del programa. No obstante, es evidente la necesidad de estudios de estratificación de productores que permitan precisar segmentos de productores y sus problemas particulares y adecuar consecuentemente el programa, en un primer momento, y en una segunda fase, eventualmente, elegir segmentos estratégicos conforme a las prioridades del programa.

Las relaciones de complementariedad y sinergias del Programa de Fomento Agrícola con otros programas estatales y federales que atienden la agricultura, es una dimensión que no está contemplada en el IE, salvo en el capítulo 3 de Análisis institucional, en la sección 3.10, aunque el propósito no es precisamente el análisis de complementariedades o sinergias, sino el de costos de oportunidad; es la única parte del informe donde se hace mención a otros programas que al igual que el programa de apoyos a la comercialización impactan en el medio rural. Como se analiza en el ámbito de eficiencia y eficacia, el análisis es sólo una comparación de los costos de operación del programa con otros como PROMOAGRO y PROCAMPO bajo una metodología que no está claramente definida (IE, 2005:63). No se constató, pero probablemente los costos de operación se determinaron con base en algún índice proporcionado en el propio programa en el PEF, los que por lo general se refieren a algunos costos directos y no a su totalidad, lo cual puede dar una idea de los costos, que no es precisa, ya que una de las debilidades en estos programas es la ausencia de una contabilidad de costos que permita la realización del análisis de costo beneficio y de costos de oportunidad, aspectos elementales en una evaluación, que dadas las precariedades de los sistemas de información en el Sector Público no es posible llevar a cabo.

A la luz de todos estos elementos, aparentemente no hay un alto grado de coherencia en el programa de comercialización ni en sus objetivos generales ni en los instrumentos definidos para su cumplimiento. Los ajustes a las reglas de operación en 2001, pero sobre todo los de 2003, trastocaron el perfil del programa y el sentido original de sus objetivos. Los cambios efectuados no obedecieron a estudios realizados, no reflejan un conocimiento profundo del

programa y más parecen ser producto del escaso conocimiento de su sentido estratégico. Asimismo, aunque se entiende que, por la naturaleza del programa, no es factible la identificación de una población objetivo estática, sin lugar a dudas, se requiere de estudios de estratificación de productores que impriman una mayor racionalidad e impacto en los apoyos otorgados con base en la elaboración de un programa básico de producción y comercialización<sup>71</sup>, por regiones y por entidades federativas, que coadyuve a especificar el proyecto y escenario esperado con la instrumentación del programa, de una manera más cierta.

En cuanto a los instrumentos, mecanismos y criterios para decidir de forma consistente con la misión y objetivos programáticos, al igual que en el programa de Alianza, no puede decirse que están mal diseñados o son deficientes, sino, simplemente, son inexistentes. Cabe señalar a este respecto que en el IE no se presenta un planteamiento sistemático de esta omisión de instrumentos, mecanismos y criterios operacionales que puede constatarse tanto en el nivel central, como, por supuesto, en los estados<sup>72</sup>. Así, no existe en todo el IE ninguna referencia sobre la necesidad de contar con instrumentos o criterios establecidos que permitan sustentar la selección de las cosechas y los proyectos que debieran ser apoyados y cuáles no, de acuerdo con su mayor o menor calificación que se les asigne en función al cumplimiento de los propósitos y misión del programa.

De acuerdo con los elementos expuestos relativos a la inexistencia de estudios que especifiquen la tipología de productores por regiones y estados, la carencia de instrumentos y criterios que guíen la designación de apoyos y

<sup>71</sup> No obstante que este programa está contemplado en la Ley Federal de Desarrollo Rural Sustentable, en las visitas realizadas en los estados cuando se preguntaba si disponían de este instrumento, en todos los casos respondieron que no, además de manifestar que no tenían conocimiento de este requerimiento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

<sup>72</sup> Aunque con deficiencias, en el programa de Alianza, se menciona el criterio de proyectos productivos que junto con el de demanda libre, constituyen los criterios de elegibilidad de los beneficiarios. Asimismo, se menciona a Sonora como uno de los estados que más avances presenta en la aplicación de un esquema de prioridades. En el caso de PROCAMPO, sólo en el sistema de PROCAMPO Capitaliza se requiere de un proyecto económico (véanse secciones 2.2.1.1 y 2.2.2.1 en el apartado de coherencia).

de inversiones conforme a los propósitos y misión del programa, y la ausencia de un marco de planeación consistente que precisen objetivos, misión y parámetros que guíen las políticas y acciones consecuentes, se infiere que la operación del Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización no ha logrado superar el marco tradicional que en general caracteriza la operación de los programas públicos. Aquí, el problema no es sólo la falta de una plataforma de gestión consistente con la programación, como en el caso de los programas de Alianza, sino que la plataforma de planeación todavía es débil y no alcanza a delimitar un proyecto y una misión precisa del programa, lo que da lugar a un alto grado de discrecionalidad en su manejo que, en el mejor de los casos, queda expuesto a una conducción sectorialista (parcelada) apegada a reglas excesivamente generales y formales como son los criterios de elegibilidad que se establecen en las RO y en el capítulo correspondiente al PEF de cada año.

Bajo estas circunstancias, el IE no sólo no cuestiona, sino que ni siquiera alcanza a hacer una adecuada justificación del programa a la cual parece encaminarse. El documento no tiene conclusiones, lo que, dado las inconsistencias antes anotadas, pareciera ser una labor imposible, por lo tanto, las recomendaciones que se presentan en el capítulo 5 no ofrecen este respaldo: las recomendaciones o propuesta de los evaluadores se formularon con una casi total desconexión del análisis de los capítulos precedentes, o inclusive, en contradicción con algunos de ellos, como el capítulo 2, donde se desarrolla y fundamenta la política agropecuaria de la “nueva administración”, como antes se anotó.

En el IE no se encontró un enfoque y un método consistente en cuanto a la contrastación de los objetivos y la misión del programa con los resultados obtenidos, así como en la construcción de indicadores que ilustraran estos avances. Tampoco hay un análisis que especifique cómo es que se llegó a estos resultados, cómo se calcularon los montos unitarios de los apoyos ni cuáles son las causas que determinan que el programa alcance, o no, los resultados esperados. Entonces, al no contar con estas bases de planeación y de gestión, puede afirmarse que las evaluaciones externas del programa son poco útiles y no tienen ningún impacto en la mejora de su desempeño. Cabe mencionar, que buena parte de la problemática rebasa el ámbito técnico, sin embargo, es condición necesaria, más no suficiente, que al menos la parte técnica pueda quedar resuelta y coadyuve a dar solución en otras instancias o dimensiones que lo requieran.

A continuación, se analiza con mayor detalle esta omisión de la planeación-gestión-evaluación programática.

### *Reglas de operación (RO)*

Como se ha definido, las RO de cualquier programa se refieren a las condiciones que se establecen para operacionalizar y alcanzar los objetivos estratégicos del mismo, en tanto que delimitan los alcances en la cobertura de beneficiarios a atender (focalización) como también los alcances en los objetivos, en este caso, qué tanto se estima lograr, respecto a la consolidación de las estructuras comerciales competitivas en el campo. Este acotamiento en la focalización y en los objetivos es el fundamento de una planeación dinámica y se requiere para diseñar mecanismos, sistemas de información y términos de referencia que permitan orientar las acciones específicas conforme a los resultados y objetivos esperados del programa.

Se ha señalado antes que la mayor debilidad de los programas públicos es la carencia de estas bases de operacionalización. En el caso de ASERCA, esto se corrobora totalmente, la escasa o nula capacidad de sus reglas de operación como referentes orientadores de la acción hacia metas y objetivos prefijados es todavía mayor, en la medida en que descansan en una base débil de planeación. Como se verificó en el examen anterior de coherencia, con las reformas efectuadas a las RO para sustituir los mecanismos indirectos del apoyo al productor, por mecanismos directos, así como con la incorporación de nuevos objetivos, sin la debida especificación, con base en estudios, de su naturaleza de objetivo directo o impacto (objetivo indirecto) del programa, terminó por debilitar aún más la capacidad orientadora que se atribuye al instrumento.

Como expresión de esta debilidad, cabe mencionar el capítulo XVI de las RO del Programa, relativo a la definición de índices de evaluación, los cuales, no van más allá, del tradicional avance en el ejercicio presupuestal y del cumplimiento de metas, esto es, los clásicos indicadores de avance físico financiero. En dicho capítulo, en la parte de índices del programa, se especifica para cada subprograma, un solo indicador para el cumplimiento de metas, que denomina índices de resultados y se refiere al cociente (%) que se obtiene de dividir, por lo general, el volumen de producción real apoyado/volumen total estimado a apoyar. De igual modo, en la parte dedicada a índices de gestión, esencialmente se define el mismo indicador, sólo que ahora se refiere al número de solicitudes: Solicitudes de apoyo (realmente) pagadas/Total de

solicitudes recibidas (RO. 2003:33-36). Adicional a que es sumamente débil el respaldo metodológico de estos indicadores, definitivamente, los indicadores de gestión se definen fundamentalmente porque no se reducen a la sola contabilidad de los resultados, sino, a cómo fue que se obtuvieron, es decir, se trata de indicadores de procesos que muestran, o más bien explican, cómo es que se lograron los avances en los objetivos y metas de un programa<sup>73</sup>.

En la percepción de los funcionarios, como se aprecia en estos indicadores funcionales y generales, se tiende a ver la planeación, y también la evaluación, como una actividad, si no totalmente innecesaria, sí, en el mejor de los casos, como labor justificatoria del presupuesto. Como antes se anotó, los estudios para definir la tipología de los productores rurales, no se han realizado en ninguno de los estados, lo que es sintomático de que los operadores del programa no ven en ellos utilidad para la toma de decisiones ni para mejorar su gestión.

En los IE no se profundiza en esta problemática de las RO. En el reporte de 2005, se comentan las modificaciones que dieron lugar a las RO de 2003, destacando fundamentalmente cambios supuestamente necesarios para ajustar el Programa a la “nueva política del sector agropecuario” establecida por el PND 2002-2006. De igual manera, en las siguientes modificaciones efectuadas el 9 de abril y 28 de junio de 2004, así como la del 29 de septiembre de 2005, se precisan normas, procedimientos y criterios de elegibilidad para adecuar el programa a objetivos como la integración de cadenas productivas, proyectos ecológicos y atención a factores críticos. Con excepción del cambio relativo al procedimiento de entrega directa de los apoyos al productor rural, los cambios se han formulado bajo la lógica de hacer más eficiente el manejo de los recursos y agilizar la operación. Ninguno de ellos, se encamina a la conformación de algo cercano a un sistema de evaluación del desempeño ni a la operacionalización del programa, con criterios de decisión, sistemas de información, indicadores y parámetros específicos que vinculen la acción hacia el cumplimiento de los objetivos y la misión estratégica del programa.

<sup>73</sup> Los modernos enfoques de la Planeación y la Administración Estratégica están pasando de un paradigma de modelos jerárquicos y verticales a modelos plurales y horizontales, donde lo importante ya no son los resultados sino cómo llegar a ellos, lo que implica poner atención a las actividades, la acción colectiva, los procesos y su direccionalidad, en una palabra, al hombre, que al mismo tiempo que individuo, su acción es siempre colectiva, social, de ahí su complejidad.



Las RO no tienen un contenido de orientación estratégica del programa. Sobre la focalización, por ejemplo, no es del todo clara la población objetivo de cada uno de los subprogramas. En el IE no hay ninguna valoración al respecto y en las RO en su capítulo de definiciones sólo se menciona como “Productores Agrícolas de Bajos Ingresos” aquellos cuya producción comercializada individual sea de hasta 50 toneladas o cuya superficie sembrada sea hasta de 10 hectáreas (RO, 2003:5). En el capítulo IV, de población objetivo y Cobertura, de manera lacónica, se define como:

“...los productores agropecuarios que presenten producciones excedentarias y/o con problemas de comercialización” (artículo 4) (RO, 2003:7)

Y, en el Art. 5, de las citadas RO, se complementa al definir que la cobertura es nacional y que las regiones, entidades federativas y productos, serán determinadas en los lineamientos específicos de los subprogramas (RO, 2003:7). Remitiéndose a los subprogramas, estas definiciones no se amplían; por ejemplo, en el de Apoyos Directos al Ingreso Objetivo, artículo 14 de las RO, se repite nuevamente la definición del artículo 4:

“...los productores agropecuarios que presenten producciones excedentarias y/o con problemas de comercialización de los productos elegibles al Apoyo Complementario al Ingreso y que no alcancen el Ingreso Objetivo” (RO, 2003:10).

El IE tampoco observa que tanto las RO como los Lineamientos Específicos, carecen de criterios para determinar cuándo una producción es excedentaria, así como de una metodología para calcular los apoyos unitarios que se otorgan bajo los distintos subprogramas. De hecho, las distintas cosechas y volúmenes por Estado que son considerados elegibles, al igual que los montos unitarios con los que serán apoyadas, son dados a conocer en los lineamientos específicos y sus continuas modificaciones que para cada caso son publicados a lo largo del año y muchas veces, después de que la cosecha ha sido levantada y hasta vendida, cuestionando el cumplimiento de uno de los principales objetivos del programa, vigente desde que fue puesto en marcha en 1991: ofrecer certidumbre al productor en sus decisiones productivas.

Lo establecido al respecto en las RO es muy general. En el caso del subprograma de Apoyo Complementario al Ingreso Objetivo, contempla

que éste se determinará como la diferencia entre el monto establecido como “Ingreso Objetivo” (por tonelada) y el “precio de mercado”, donde ambos son definidos por ASERCA, no precisa cómo habrán de calcularse y se limita a señalar algunas de las variables que habrán de usarse para este efecto y, de hecho, en la evaluación no se presenta ni una sola mención a los niveles que registraron tales variables, que permita tener alguna idea sobre la pertinencia de los montos de apoyo que fueron autorizados:

En caso de que el precio de mercado que obtenga el productor por la venta de su producto sea menor al Ingreso Objetivo, la SAGARPA por conducto de ASERCA, otorgará la diferencia a través del Apoyo Complementario al Ingreso. El Apoyo Complementario al Ingreso se estimará con base en:

$$\text{Apoyo Complementario al Ingreso} = (\text{Ingreso Objetivo M\u00ednimo}) \\ - (\text{Precio de Mercado})$$

El precio de mercado que ser\u00e1 utilizado para la definici\u00f3n del Apoyo Complementario al Ingreso, lo comunicar\u00e1 ASERCA, conforme a los precios que se registren a partir de las ofertas que presenten los compradores al momento de la cosecha, a la consideraci\u00f3n de los precios pactados bajo las diversas modalidades en la agricultura por contrato, as\u00ed como los precios imperantes en el mercado internacional y las condiciones del mercado regional que se registren, entre otras.

De manera similar ocurre con los otros subprogramas, para los que no s\u00f3lo la poblaci\u00f3n objetivo no est\u00e1 definida, sino que tampoco la forma en la que se calculan los apoyos que involucran.

Por ejemplo, en el Subprograma de Apoyos Directos al Acceso a Granos Forrajeros Nacionales, el art\u00edculo 29 de las RO establece que:

“Con base al comportamiento del mercado y la disponibilidad presupuestal, la SAGARPA por conducto de ASERCA, determinar\u00e1 los granos forrajeros nacionales que ser\u00e1n objeto del apoyo en las entidades federativas. El presente SUBPROGRAMA contempla apoyar, entre otros, los granos forrajeros nacionales de ma\u00edz, sorgo, trigo, triticale, cebada y avena.

Adicionalmente, el artículo 30 dispone como principal requisito para ser elegible, que el volumen por el cual se cubrirán los subsidios se haya operado bajo el esquema de Agricultura por Contrato (artículo 30, de las RO) y, sin embargo, este último esquema establece que ASERCA deberá validar tales contratos para aceptarlos en sus programas de apoyo (artículo 64, de las RO), para lo cual deberán apegarse a lo dispuesto en los lineamientos específicos correspondientes que habrá de publicar, en los que se definirá “el producto específico a ser apoyado, las regiones productoras y las áreas de influencia logística de los consumidores de los productos, así como los tipos de apoyo y Bases que serán consideradas, entre otros” (artículo 65).

De esta forma, no se conoce cuál es la población objetivo del subprograma en mención; pero tampoco con cuánto serán apoyados. La segunda parte del artículo 29 de las RO, señala que:

El apoyo a los granos forrajeros nacionales se determinará por tonelada de grano forrajero que el productor agrícola comercialice con el productor pecuario, a fin de garantizar que el productor pecuario acceda a este insumo nacional a un precio internacional más Bases al puerto o frontera que presente las mejores condiciones de logística para el abasto de las zonas consumidoras.”

Pero no precisa cuestiones importantes como el período de consumo que habrá de considerarse ni si se tomarán en cuenta en esta comparación, los costos de movilización de las cosechas nacionales y del producto importado. Todos ellos, factores determinantes si se pretende un manejo transparente y eficiente de los recursos públicos y que debieron haber sido considerados para efectos de la evaluación de este programa.

En suma, en estas citas queda patente la ausencia de una orientación estratégica en las RO. En todos los casos, la población objetivo sólo se define de forma general, no hay criterios precisos y mucho menos alguna indicación de realizar estudios sobre las tipologías de los productores que orienten de mejor manera los apoyos, lo que aunado a la generalidad de los indicadores de resultados y de gestión, antes revisados, demuestra que las bases de operacionalización no se han construido en la propia gestión del programa, el motivo es porque en realidad éstas no resultan necesarias en una gestión pública en la que los principios de racionalidad y eficiencia no son sus fundamentos. Las bases de operación son necesarias en una gestión por resultados, por lo que, si queremos realmente tener RO que orienten

la acción por los objetivos y misión que dictan los programas, es necesario, antes, reformar la gestión pública y habilitar a sus funcionarios sobre las bases de una gestión por resultados. Asimismo dotar de sistemas de información, transparentes y dinámicos para el seguimiento y gestión del programa, que deben contemplarse como las bases de operación, en un primer momento, y de la evaluación del programa, en un segundo momento. Así, las RO, ligadas a un sistema de planeación y gestión dinámicos, deben estar abiertas al cambio y las recomendaciones que desde este marco de previsión, se hagan desde la evaluación.

### *Calidad*

En el análisis de calidad se trata de valorar si hay un adecuado conocimiento de los programas por parte de los evaluadores en cuanto a su naturaleza, fines y alcances y, en consecuencia, cuestionar si el enfoque y métodos adoptados en las evaluaciones fueron los más adecuados, teniendo en cuenta la amplitud y complejidad de la acción pública que demanda de métodos cualitativos de valoración y de un conocimiento claro de su papel en el desarrollo.

En el IE del Programa de Apoyos a la Comercialización no se plantea el enfoque y método de la evaluación. No hay un apartado que indique la metodología, salvo el señalamiento, en la exposición de la estructura por capítulos, en la introducción del documento, donde, formalmente se establecen los objetivos de la evaluación, los que responden, en términos generales, a los rubros de indicadores del capítulo XVI de Indicadores de Resultados y de Gestión de la RO, antes citados, y presumiblemente, a los términos de referencia de ASERCA. Ni en la introducción ni a lo largo de todo el documento, se hace alguna referencia al enfoque que se seguirá en su análisis; solamente se indica que el análisis realizado es a partir de los resultados de la evaluación en campo de 1,311 productores beneficiarios de los Subprogramas de Apoyo directo a los Productores por Excedentes de Comercialización, por lo que de acuerdo con la cobertura total del programa (alrededor de 144,000 beneficiarios), pareciera un tamaño de muestra razonable.

Se ha planteado que las RO adolecen de una orientación estratégica, en virtud de que no son producto de diagnósticos objetivos, estudios sobre las tipologías de los productores ni se han formulado, con base en ellos, Programas Básicos de Producción y Comercialización<sup>74</sup> que orienten de mejor manera los

<sup>74</sup> Como los recomendados por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

apoyos. Por lo tanto, se concluyó que las RO son excesivamente generales y no han fortalecido el programa, más bien pareciera que han desfigurado sus orientaciones originales, lo cual ya fue comentado en el apartado anterior de coherencia. En consecuencia, los IE, dado que no presentan una propuesta metodológica propia, diferente, sino que se apegan a las generalidades establecidas por los RO, reproducen estas inconsistencias, además de lo señalado respecto a las inconsistencias y hasta contradicciones en la estructura del reporte que son de su entera responsabilidad.

Se dijo, para el caso de los programas de Alianza, que el carácter estático de sus RO era consecuente con la tradición burocrática de ver a los programas públicos como algo inalterable, ya que toda redefinición o ajuste se traduciría en una mayor dificultad o complejidad en el ejercicio presupuestal. En el caso del Programa de Apoyos a la Comercialización se da una situación inversa, se ha redefinido el programa y los problemas de orden presupuestal no han surgido, al menos, con una intensidad notable, pero si han afectado en el plano programático desviando sus objetivos originales. Esta situación muestra por un lado, que el cambio programático es factible y no causa grandes problemas en la operación presupuestal, por otro, que el problema principal radica en la falta de estudios y diagnósticos precisos que sustenten estas transformaciones, las cuales deben contemplarse como procesos necesarios, justamente, para el cumplimiento programático, sólo que éstos deben estar bien orientados.

Cabe señalar que la magnitud de estos requerimientos depende de la situación que prevalezca. Si en el sector público mexicano ya se hubieran efectuado las reformas necesarias para modificar sus formas tradicionales de gestión, si ya se hubiera pasado de un modelo de control centralizado de los recursos a un modelo descentralizado de gestión por resultados, entonces, el problema del carácter estático de los programas ni siquiera debiera ser considerado, ya que la gestión por resultados, justamente, se define por el reconocimiento de que en la medida que se avanza en las metas y objetivos, o simplemente tiene lugar la acción del programa, la realidad ya se transformó, y por lo tanto, se requiere formular un nuevo programa (reprogramar) que tome en cuenta estos cambios, los que, inclusive, pueden tener lugar por el simple paso del tiempo o por determinaciones del medio.

Por otra parte, aun cuando la metodología empleada fuera consistente, cabe señalar otras debilidades de los reportes de evaluación, en particular, que más que el método, la experiencia de los evaluadores tiene un gran peso sobre los resultados y la calidad de las evaluaciones, requisito que, en el escaso

referente que pudimos obtener de ASERCA, no se cumplió. Otro problema fundamental que no se analiza en los IE, es la alta centralización del programa, no obstante que su operación descansa en una estructura desconcentrada como la red de DDR y CADER de la SAGARPA, que se supone está en un proceso de federalización (descentralización a los estados), las políticas y las decisiones están centralizadas. No hay, en consecuencia, la posibilidad como en los programas de Alianza, de poder ajustar los programas, en un primer momento, y la propuesta de evaluación, en un segundo momento, por parte Gobierno Estatal, con elementos de análisis que rescaten las prioridades locales, lo cual se convierte en un factor más, que se suma en demérito de la calidad de las evaluaciones, lo que, aun cuando de origen no es competencia de los evaluadores, sí es un factor que limita la amplitud de la evaluación, particularmente en el terreno de la participación social.

Un último factor que debe tenerse en cuenta en la valoración de la calidad de la evaluación es la amplitud del enfoque adoptado, determinando si se limita sólo al análisis de los efectos del programa como acciones aisladas o si hay el intento de una perspectiva más integral que tenga en cuenta las acciones de otros programas que inciden en el desarrollo del sector agropecuario y del medio rural. En el ámbito de análisis de la coherencia ya hemos concluido sobre este aspecto, cuando se afirmó que no hay una valoración de las sinergias en IE ni hay una coordinación horizontal entre los distintos programas del medio rural.

En resumen, el enfoque y método de evaluación del programa de Apoyos a la Comercialización es prácticamente inexistente, puesto que sólo se reduce a dar una respuesta formal a las RO del programa, no consistente y en ocasiones contradictoria. Adicionalmente, el enfoque es limitado y no trasciende los marcos tradicionales de la evaluación que se apega a una visión normativista de la gestión pública, donde los programas, proyectos e instrumentos, como las RO, no son cuestionables, y entonces, la evaluación se reduce sólo a verificar que lo establecido en estos estatutos se cumpla, y por lo general, como es el caso, la evaluación se convierte en un acto de validación del programa, sin crítica o cuestionamiento alguno. Con todos estos elementos, puede concluirse que las evaluaciones del Programa son tradicionales y de una calidad mínima, por lo que su utilidad para el mejoramiento del desempeño público es prácticamente nula. Para trascender a una calidad mediana o satisfactoria es necesario tanto fortalecer la dimensión del análisis de planeación, en particular, la congruencia que guardan la misión y objetivos con los instrumentos de ejecución del



programa; así, como, lo correspondiente al ámbito de la gestión, es decir, lo relativo a la organización y procesos que están detrás de la instrumentación de los programas de apoyos a la comercialización, aspectos en los que debe revisarse, sobre todo, la alta centralización en la conducción del programa, herencia de regímenes tecnocráticos, que socava sobre todo la participación social, factor de creciente importancia para el éxito de los programas públicos.

### *Eficiencia y eficacia*

En este ámbito es importante recordar que los resultados programáticos que generalmente se presentan en materia de *eficiencia* no tienen significado alguno si no se vinculan a la *eficacia*, esto es, a los resultados, metas y objetivos y efectos previstos o no previstos de los programas: el ahorro de recursos y de tiempos en la operación o ejecución, la eficiencia, carece de sentido si va en contra o disminuye la calidad de los resultados del programa. También se ha señalado que éste es el espacio privilegiado en casi todas las evaluaciones de los programas públicos. De esta manera, los IE son profusos en indicadores y cifras de los resultados y avances del programa así como en el señalamiento de algunos procesos de la gestión del programa que inciden en una menor eficiencia o reducen la calidad y alcance de los resultados.

Así, en el capítulo 3 del IE se presenta el análisis institucional con base en los índices de avance físico-financiero del programa que, en general, se define en las RO. En el capítulo 4 de evaluación del programa, a partir de encuestas a beneficiarios<sup>75</sup> (1,433 entrevistas), se presenta lo que los evaluadores denominan “la evaluación en campo”, que en buena parte consiste en la descripción de las características de la estructura social y perfil productivo de los beneficiarios (edad y sexo, nivel educativo, estrato de superficie, implementos y maquinaria agrícola, entre otros); y otra parte menor se refiere a la evaluación del impacto del programa en materia de mejoramiento del ingreso, de la calidad de vida, inducción al arraigo, cadenas productivas y del medio ambiente. Como puede apreciarse estos indicadores de impacto están entrelazados con otros aspectos que tienen que ver con la satisfacción del beneficiario y ésta a su vez con la eficiencia y eficacia, concretamente, con la oportunidad de la entrega de los apoyos, variable determinante, conforme a los evaluadores, del nivel de satisfacción de los usuarios, etcétera.

<sup>75</sup> No hay encuestas a otros actores como funcionarios del gobierno federal o estatal, miembros de distintas comisiones y consejos para el desarrollo rural, lo cual no es sorprendente, dada la concepción autárquica o aislada que se tiene del programa.

Como podrá apreciarse en esta apretada síntesis, no hay una delimitación entre lo que estrictamente se refiere a eficiencia y eficacia, por una parte, y el impacto y grado de satisfacción, por la otra, sino más bien, un análisis que mezcla, y no discrimina, estas dimensiones. Esta observación no es menor, en la medida que muestra no sólo confusiones conceptuales en la eficacia e impacto, la primera como medida de avances en los resultados y la segunda como efectos esperados en materia económica y social del programa, sino que, al no tener clara esta separación, difícilmente puede definirse una estrategia o misión de forma congruente, esto es, entrelazar la acción y los fines de forma racional. En este sentido la observación es sintomática de las debilidades en la concepción estratégica y consecuentemente de las bases en que se sustenta el éxito en el cumplimiento de su misión y objetivos, debilidad que, en primera instancia, se adjudica a la actual administración del programa, pero que también es compartida con el equipo de evaluadores, sea porque se transmite, porque no hay capacidad técnica o, entrelazadamente, por la orfandad de criterios independientes que debiera prevalecer en ellos, si se desean evaluaciones objetivas.

Como parte de los tradicionales análisis de eficiencia, en el citado capítulo 3 del IE nacional de resultados y tendencias del programa, se presentan los indicadores de avance físico-financiero del año corriente de su evaluación (2005), para mostrar un panorama halagador, en el ejercicio presupuestal. De igual manera, se presentan resultados optimistas en materia de cumplimiento de metas, a partir de los índices definidos por las RO antes descritas, como porcentaje de los volúmenes de producción apoyados respecto a los volúmenes originalmente estimados. Cabe señalar, que no hay, en este capítulo ni en ningún otro, un intento de análisis de costo beneficio, salvo la sección 3.10 de costos de oportunidad del capítulo de análisis institucional, mismo que no está suficientemente soportado. Como señaló, esta situación es muy reveladora del Estado del arte que prevalece en materia de evaluación en la gestión pública: no hay sistemas de información que permitan hacer tal análisis<sup>76</sup>.

<sup>76</sup> En el caso de los programas de Alianza, para el ejercicio fiscal de 2004, la información recabada en las entrevistas a funcionarios y a otros actores y encuestas a productores beneficiarios (una muestra de 3,504 encuestas para los efectos de un análisis de costo beneficio, resultó no ser consistente). Igual suerte corrió el esfuerzo realizado por nuestro equipo de trabajo con la encuesta a beneficiarios y solicitudes de información a funcionarios para estimar el costo de los programas de Alianza y ASERCA, en nueve estados. Esto demuestra la urgencia de construir sistemas de información que proporcionen este dato elemental.

Es evidente que ésta es una información que no puede ser soslayada en toda política pública, más aun, en la gestión de un programa público de apoyos (subsidios) para el fomento productivo como es el caso. La valoración de costos y beneficios, los costos de oportunidad y externalidades, constituyen, si bien no el único, uno de los capítulos más importantes para juzgar la pertinencia de un programa público y es éste, justamente, el capítulo que no se encuentra en las evaluaciones externas, no solamente en este sector, sino, hasta donde se tiene registrado, en general, en todas las evaluaciones externas de los programas públicos sujetos a esta obligación. Como se ha anotado, las críticas al análisis de costos y beneficios deben entenderse como insuficientes si no se acompañan de análisis cualitativos de las acciones y procesos involucrados en la gestión del programa, más no como innecesarios. Por el contrario, de no contar con este ingrediente informativo, la evaluación está confinada a un análisis complaciente de constatar una eficacia “a cualquier costo” de los programas públicos. El postulado propuesto en esta sección es que el análisis de costo beneficio es condición necesaria, no suficiente, para la evaluación del desempeño, dado que su valoración o medida implica siempre una pareja de conceptos: costo y valor, reducción de costos y aumento de las contribuciones de valor (o calidad); siempre en términos de balance, jamás como disyuntiva.

Esta omisión en los informes de evaluación y no obstante existir el requerimiento en el PEF de realizar el análisis costo-beneficio, no es posible, dado que no existen en las dependencias los sistemas de información para llevarla a cabo, en particular, la información financiera y presupuestal, sobre los costos específicos de los programas. Éste es el fondo del problema: el programa no está operacionalizado, no se dispone ni siquiera de la elemental información de cuánto cuesta el programa, por consecuencia, tampoco puede tenerse idea del balance entre el costo y beneficio (valor) del programa, elemento primario para juzgar la pertinencia de su continuidad.

Este sistema de información es sólo una de las dimensiones de la evaluación que deberá complementarse o formar parte de un sistema integral de seguimiento programático. Como no se dispone de estos sistemas de información, razón primaria por la que se concluye que la operación del programa no puede ser eficiente por más que existiera la voluntad política de colaboración, no se dispone del soporte material técnico que se expresa en este conjunto de sistemas de información para hacer posible una coordinación horizontal del programa, requisito para lograr su mejor desempeño. En esta conclusión lo interesante es que no es un factor político lo que impide la

eficiencia o mejor desempeño del programa, como generalmente se presume, sino que es la carencia de un soporte técnico, adicionalmente al problema político de colaboración interinstitucional.

### *Impacto*

En los IE se encontró que no hay un enfoque y un método consistente para la construcción de parámetros que midan los impactos. En general se aprecia una confusión entre objetivos e impacto, éste último que para efectos ilustrativos puede definirse como una especie de objetivo indirecto. Como testimonio de esta confusión, cabe mencionar la sustitución o adición al objetivo de consolidación de estructuras comerciales competitivas en el campo, los correspondientes a la rentabilidad<sup>77</sup> y calidad de vida de los productores, los cuales más que objetivos debieran ser contemplados como impactos, esto es, efectos que pueden lograrse en la medida que se cumplen los objetivos directos de consolidación de estructuras comerciales competitivas.

En este mismo tenor, debieran ser revisados los objetivos de conversión de cultivos y de integración de cadenas productivas, los cuales son totalmente pertinentes como problemas reales del campo, sin embargo, no es claro su vínculo con los objetivos originales de orden comercial. Para esta revisión se requiere, y en las visitas de campo se constató que no existen, estudios y diagnósticos por regiones y estados que ubiquen con precisión estos elementos: dónde, quiénes, en qué productores y en qué productos se debe enfatizar, si en objetivos de orden productivo o comercial y en qué fase. Dado que el programa se dirige en alta proporción a productores de relativa consolidación productiva<sup>78</sup>, es probable que los apoyos de orden comercial

<sup>77</sup> La rentabilidad no está incluida en los documentos normativos, se incluye aquí, porque implícitamente sí lo está, cuando se cambia el mecanismo de entrega indirecta por un mecanismo de entrega directa de apoyos al productor, tal que dicho ajuste implica transformar el apoyo de ser un factor complementario (del precio) a factor fundamental en la decisiones del productor, puesto que la rentabilidad como aspecto decisivo, ya no se calcula en función del precio, sino del tamaño del apoyo. Lo anterior parece verificarse por el hecho de que los programas de apoyo a la comercialización benefician a importantes segmentos de la agricultura empresarial, por no decir a los prestadores de servicios asociados a la comercialización de sus productos y a varios de los propios compradores.

<sup>78</sup> De productores tipo III en adelante, predominantemente, conforme a la tipología de la LDRS y RO de programas de Alianza así como de la Tipología propuesta por FAO-SAGARPA.

“jalen más” o tengan un mayor impacto en la producción y productividad que los apoyos de orden productivo. Si esta hipótesis fuera real<sup>79</sup>, hay un alto costo de oportunidad con el “desvío” de recursos públicos que ha implicado la incorporación de estos objetivos de orden productivo en la nueva política agropecuaria de la nueva administración.

Como en los programas de Alianza, habría algunos señalamientos críticos a estos indicadores alrededor del carácter preponderantemente subjetivo en su construcción, adicionalmente a los problemas para definir el impacto. Dejando de lado este aspecto conceptual, debe señalarse que la construcción de los índices de eficacia, impacto y satisfacción se efectuó considerando sólo a los productores rurales beneficiarios y no se incluye a la población no beneficiaria, lo que por un lado, no permite probar totalmente que los impactos se atribuyan efectivamente al programa; por el otro, se elimina la posibilidad de estudiar el costo de oportunidad de los recursos públicos con un uso alternativo. Asimismo, el principal señalamiento, es que aun cuando el diseño de estos parámetros del impacto fuera correcto, el problema fundamental es que no se construyeron en el diseño del programa, por lo tanto, la evaluación pierde su significado como una práctica de verificación, y en consecuencia, no es pertinente, porque se valora con parámetros que los responsables no conocen.

Cuando no se han establecido los parámetros del impacto y las normas de decisión para lograrlo, el qué y cómo, la idea precisa de lo que se quiere lograr, entonces, no existirá la menor posibilidad de que se cumpla algo que no se ha especificado totalmente. Esto se llama simplemente ambigüedad y no debe confundirse con flexibilidad o democracia. Quizá el problema mayor para mejorar el desempeño de la administración pública, objetivo elemental de la evaluación, es que no será posible si antes no se reforman sus métodos de gestión, lo que implica la incorporación de una estructura mínima de planeación estratégica y la eliminación de estructuras centralizadas y, al mismo tiempo, se incorporan mecanismos de comunicación que hagan posible las también necesarias estructuras de coordinación horizontal. Esto último conviene resaltarlo porque no se trata, como comúnmente se cree con

<sup>79</sup> Hay algunas evidencias que parecen confirmar esta hipótesis en los estudios de impacto de la FAO-SAGARPA, en los que se demuestra para el caso de los programas de Alianza, que en los productores Tipo IV y V de la tipología FAO-SAGARPA (Tipo IV, en el RO de Alianza) es menor el impacto productivo, y la paradoja, es que es mayor el volumen de recursos que canaliza a este segmento de productores.

la incorporación de la planeación estratégica, de conducir los programas a partir de elites tecnocráticas; todo lo contrario, se trata de la adopción de un enfoque estratégico para clarificar problemas y con ello, de lograr una comunicación más fluida entre los actores, que permita arribar a consensos que propicien la dirección colectiva de procesos de gestión de los programas. En pocas palabras, tener claro qué se quiere y cómo, y enseguida convencer a los participantes o actores de contribuir a su logro, es decir, promover la colaboración institucional<sup>80</sup>, reconocer finalmente que el componente social (humano) es determinante para el logro o éxito de los programas.

### *Focalización: población objetivo*

Se ha mencionado ya que las RO establecen la población objetivo a beneficiar por el Programa de Apoyos a la Comercialización, inclusive, con una mayor generalidad que en el caso de los programas de Alianza, donde se definen al menos cuatro categorías o tipos de productores. En efecto, como ya se ha hecho mención en el apartado de RO, si se atiende sólo la variable fundamental del programa “producciones excedentarias” o “con problemas de comercialización”<sup>81</sup>, no hay, de manera estática, una población objetivo. En principio, puede ser cualquiera que posea esta característica, aunque pueda argumentarse que hay segmentos de productores que jamás estarán en esta situación. Atendiendo a otra variable con mayor capacidad de delimitación, debe mencionarse el tamaño del predio o dimensiones de la producción comercializable como se establece en el artículo 2 párrafo L del RO, en el que define a los productores de más bajos ingresos como aquellos cuya producción comercializada individual sea hasta de 50 toneladas o cuya superficie sea de hasta 10 hectáreas. Cabe señalar que esta delimitación sólo se especifica en los criterios de elegibilidad (artículo 15) para el subprograma de apoyos directos al Ingreso Objetivo; en el resto de los subprogramas, la población atiende a sus objetivos específicos. Asimismo, debe mencionarse que hasta ahora, los lineamientos específicos establecen apoyos para volúmenes que, de acuerdo con las estimaciones que se tengan, deben cubrir la totalidad de una determinada cosecha en una o varias entidades, de manera que todos los

<sup>80</sup> Por colaboración institucional debe entenderse la relativa no sólo a funcionarios públicos sino al conjunto de actores (stakeholders) que se ven involucrados y/o afectados por un programa público.

<sup>81</sup> Artículo 3 del RO (2003)



productores se ven beneficiados, independientemente de la magnitud de su producción o superficie.

Como se asentó antes, las RO no tienen un contenido de orientación estratégica del programa sobre la focalización. En el IE no hay ninguna valoración al respecto, ausencia que se refuerza en el capítulo IV, relativo a la población objetivo y Cobertura, artículo. 5, de las citadas RO, al definir que la cobertura es nacional y que las regiones, entidades federativas y productos, serán determinadas en los lineamientos específicos de los subprogramas (RO, 2003:7). No obstante, estas definiciones no se amplían en tales lineamientos, por ejemplo, en el Programa de Apoyos Directos al Ingreso Objetivo, artículo 14 de las RO, se repite nuevamente la definición del artículo 4 referentes a los productores agropecuarios que presenten producciones excedentarias y/o con problemas de comercialización, que antes hemos comentado (RO, 2003:10). En suma, en todos los casos, la población objetivo sólo se define de forma general, no hay criterios precisos y mucho menos alguna indicación de realizar estudios sobre las tipologías de los productores que orienten de mejor manera los apoyos, o se preserven los principios de equidad que las RO establecen en su artículo 1:

“Los recursos asignados al presente programa consideran criterios de objetividad, equidad, transparencia, selectividad y temporalidad, identificando con precisión, la población objetivo, tanto por grupo específico como por región del país...” (RO, 2003:2)

En síntesis, no obstante que tanto por razones de objetividad, transparencia, selectividad y temporalidad, como por razones de equidad, sería fundamental determinar con precisión la población objetivo, ésta no constituye una variable fundamental ni en la ejecución del programa ni en los IE del mismo. El fundamento de racionalidad que implican los criterios de selectividad, transparencia y temporalidad no es factible si no se dispone de una base precisa de estratificación de productores. Respecto a la equidad, valor que se resalta en el artículo 1 citado, debe entenderse en un sentido moderno, esto es de racionalidad, donde caben inclusive estrategias de optimización de los beneficios de un programa, aun en escenarios donde los estratos de productores de mayores ingresos obtienen los mayores beneficios; dicha estrategia, puede ser razonable, siempre que en los resultados de conjunto, todos los miembros o participantes aumenten sus beneficios, o ninguno de ellos los disminuya (Rawlls, 1995).

En realidad, lo que sí se ha constatado en los programas revisados es lo primero: más beneficios a los estratos de mayor ingreso, mas no lo segundo: que en el conjunto, todos los miembros han obtenido mayores beneficios, o por lo menos, no los hayan disminuido; aunque también hay alguna evidencia de que las cosechas que son apoyadas, compiten con las de los estados a donde son movilizadas gracias a los altos subsidios que reciben, afectando a los productores locales que no participan de tales beneficios. Bajo esta perspectiva racionalista de optimización de beneficios parece aceptable una valoración de esta naturaleza: admitir una inequidad mayor en la distribución si se beneficia a la colectividad sin excepción de ningún miembro. Lo que no es aceptable es que estas valoraciones no se puedan realizar porque en la instrumentación de los programas públicos no se tienen estos insumos informativos elementales, no obstante su requerimiento en el texto jurídico citado.

Independientemente de que estos esquemas puedan ser controvertidos, son ilustrativos de esquemas racionales para resolver diferencias en forma explícita y en un marco de congruencia y racionalidad que definiera criterios claros y hasta cuantificados de las líneas estratégicas a seguir, tal que permita las bases precisas para la negociación y ajuste de las prioridades. Éste debiera ser el fundamento de las RO, proporcionado así un marco, donde las definiciones claras sustituyan la ambigüedad, propiciando así la coincidencia y acuerdos de los distintos actores, en este caso fundamentales por tratarse de la focalización del programa. Para los efectos de concluir con esta revisión de los IE, desde nuestro punto de vista, no se abunda en las causas de esta estructura en la distribución de beneficios por la falta de un marco de racionalidad que al mismo tiempo que haga eficiente la gestión del programa, permita avanzar a una mayor transparencia y equidad.

### *Satisfacción de los beneficiarios*

Prácticamente, el capítulo 4 de evaluación pareciera dedicarse a este ámbito de análisis, con base en encuestas sobre la percepción y nivel de satisfacción de los beneficiarios acerca de la operación de los programas de Apoyo a la Comercialización, en tanto que hay diversos tópicos como el impacto en la mejora del ingreso, en la inducción al arraigo, en el bienestar, que por sí mismos pudieran considerarse como índices de satisfacción de los beneficiarios. Sin embargo, en parte como reflejo de su propio diagnóstico (primer capítulo) se presenta en capítulos diferentes, por ejemplo la inducción al arraigo, forma parte de los impactos sobre beneficios sociales. El nivel satisfacción de la

población objetivo se aborda en el informe en la sección 4.2 y de acuerdo con la estructura de preguntas, la valoración se funda en qué tanto mejora su nivel de vida a partir de que mejoran sus ingresos monetarios, y al mismo tiempo, se combina con otra pregunta, relacionada con la oportunidad en la entrega de los apoyos, resultando en el primer caso con una valoración positiva (7.86 puntos), en tanto que, en relación a la incorporación a la oportunidad del apoyo, se califica como insatisfactoria (6.88 puntos); ambas apreciaciones son emitidas por el propio evaluador.

Cabe señalar que cuando la pregunta se circunscribe sólo a si el programa mejora el ingreso del productor, pareciera haber una valoración mayor (85% de entrevistados)<sup>82</sup> lo que pareciera indicar que el tamaño del apoyo no es del todo suficiente para mejorar su calidad de vida o, en fin, que el programa no cumple con su cometido de reactivar la economía e ingresos del productor. Por otra parte, el resultado positivo en la inducción al arraigo (90% de entrevistados) parece contrastar con las cifras crecientes de inmigrantes (casi medio millón al año), lo que muestra que, en estricto sentido, el impacto del programa, “social”, como se ubica en el IE, es nulo en el caso de los productores que no participan en este programa (recordemos que no son más de 144 mil productores) o prácticamente marginal si se toma en cuenta al universo de productores, incluidos los que sí reciben estos apoyos.

En el conjunto de estas valoraciones, como antes se ha afirmado, los análisis con base en encuestas de percepción son breves y escuetos o poco precisos y tienden a reportar que los beneficiarios se muestran satisfechos con la operación del programa, por lo que es importante apuntar algunas de sus limitaciones. En el caso particular de ASERCA, y es común en todas las dependencias, los indicadores se construyen a partir de una muestra de los beneficiarios que fueron apoyados y se excluye a aquellos que, no obstante haber necesitado de estos apoyos, no les fueron otorgados, lo que de punto de partida da un sesgo favorable a las autoridades en los resultados de estos estudios.

Tomando en cuenta lo anterior, es conveniente considerar vertientes alternativas para valorar el grado de satisfacción de los beneficiarios que complementen las encuestas de percepción, las que deberán también fortalecerse incorporando mecanismos discriminantes de variables que aislen

<sup>82</sup> Pensando que 85% es mayor que la valoración de 7.86, cuestión que no se aclara en el documento.

y precisen los efectos del programa. Una primera vertiente estaría encaminada a la verificación de los progresos en todos aquellos procesos que mejoren la atención a los beneficiarios, esto es en lo referente a la difusión, recepción, evaluación, selección y pago de los apoyos del programa y sistemas de información electrónica como el SISER para el seguimiento de estos procesos; la segunda vertiente, como se definió antes, son las perspectivas de una mayor participación de la comunidad en la gestión de los programas.

Se considera de mayor pertinencia la valoración de la segunda vertiente, en la que el grado de satisfacción por parte de los beneficiarios se obtendría en la medida en que efectivamente se logre el mayor grado de participación en el programa, no solo en su instrumentación, sino en su diseño y establecimiento de prioridades. Cabe señalar que en el texto sólo hay una referencia a este respecto, la sección 4.7 de atención ciudadana, pero como lo muestra el propio título de esta sección, va más con los enfoques liberales en boga de la no discriminación, más que como ciudadano, como usuario o cliente de cualquier organismo o empresa privada. Lamentablemente, si en los programas de Alianza esta vertiente está poco desarrollada, en los programas de apoyo a la comercialización, tomando en cuenta su carácter altamente centralizado, por definición, se descarta toda perspectiva de desarrollo.

Respecto a la primera vertiente de procesos operativos que mejoran la atención al beneficiario en los IE, prácticamente no se reporta ningún avance relativo. En la sección 2.4.1 dedicada a las innovaciones a la operación, no hay una sola referencia relevante, sólo se menciona el requerimiento del CURP; todo lo demás se relaciona con el mecanismo de entrega de apoyo a los beneficiarios de manera directa y mediante cheque nominativo, que se presenta como una sistematización de los pagos que beneficia a los productores y que hace este proceso transparente y eficaz. Después de estas referencias, sólo hay algunas referencias aisladas relacionadas con la necesidad de impulsar la difusión del programa y la capacitación de los responsables del mismo para dar una información completa a los productores y multiplicar los impactos (ASERCA, 2005:62).

No hay más referencias en el ámbito de análisis y conclusiones y aspectos cruciales para la satisfacción de los beneficiarios, en las dos vertientes de valoración antes definidas, como la constitución de sistemas de Información del sector rural como el SISER, más que en calidad de recomendaciones en el capítulo final del IE. La constitución de estos sistemas es fundamental para la necesaria transparencia y fluidez de la información requerida para

configurar las estructuras de coordinación horizontal que se requieren en la conducción de procesos colectivos de gestión de los programas con amplia participación ciudadana. En consecuencia, estos sistemas tendrán factibilidad cuando se reformen profundamente las formas y métodos de gestión pública, sustituyendo los actuales marcos tradicionales por el marco de una gestión por resultados cuyo funcionamiento requiere de sistemas integrales de información para la operación y evaluación del programa. Entonces, deberán ser sistemas únicos, integrales y, sobre todo, totalmente abiertos a todos los actores y a la ciudadanía en general y promover la participación más amplia de los beneficiarios, condición para lograr los más altos niveles de satisfacción.

### **2.2.1.2. Recomendaciones**

#### *Coherencia*

Siguiendo el mismo ordenamiento de las conclusiones por ámbitos de análisis de la metaevaluación (coherencia, RO, eficacia, impacto, calidad, focalización, satisfacción) a continuación se evalúan las recomendaciones. Nuevamente el análisis está encaminado a valorar su pertinencia y viabilidad, esto es, el enfoque adoptado para el conjunto de la metaevaluación, no es solamente su consistencia interna con el documento del IE, sino también la consistencia de estas recomendaciones tomando en cuenta las estructuras institucionales y el contexto que las rodean.

Como se ha adelantado, los IE del programa de apoyos a la comercialización adolecen tanto de consistencia interna como de la consistencia relativa las estructuras institucionales y contexto del programa. Sobre el primer aspecto, se ha mencionado que el IE no tiene conclusiones, dadas las inconsistencias antes anotadas en que se incurrió en el documento; por lo tanto, las recomendaciones que se presentan en el capítulo 5 no ofrecen este respaldo: las recomendaciones o propuesta de los evaluadores se formularon con una casi total desconexión del análisis de los capítulos precedentes. Como se reseñó antes, en dicha propuesta se formuló para el corto plazo, una estrategia operativa, aparentemente ligada con los resultados de la encuesta, en aspectos relacionados con el grado de complejidad de los trámites y oportunidad en la entrega de los apoyos, para sustituir el mecanismo directo de entrega del apoyo al productor por un mecanismo indirecto, por medio del comprador, integrando dichos apoyos en el precio de los productos (ASERCA, 2005:115).

Paradójicamente, esta recomendación que, se reitera, no tiene consistencia interna puesto que no sólo no está conectada con el análisis de los capítulos precedentes, sino que en buena parte está en contradicción con éste. Cuando argumenta a favor de los mecanismos directos, dota al programa de un mayor sustento estratégico, o más precisamente, de congruencia entre los instrumentos definidos y los objetivos originales propuestos de consolidación de estructuras comerciales competitivas en el medio rural, retomando curiosamente, sin mencionarlo, los mecanismos que originalmente se aplicaban a este programa pero que fueron modificados a partir de la Administración a la que corresponde el IE que se revisa,

No obstante, si se revisa la propuesta o recomendaciones del IE en su segunda etapa, ubicada en el mediano plazo, la calidad de la coherencia de esta propuesta disminuye notablemente. Se trata de un desarrollo de la estrategia de integración de las cadenas productivas, con apoyo de algunos principios muy generales de gestión empresarial, para recomendar el desarrollo de sistemas de gestión y modelos de apoyo para la estrategia que, reiteran, tiene como fundamento este cambio en el mecanismo de entrega del apoyo considerando que promueve la creación de cadenas agroindustriales, al ligar en forma directa al comprador con el productor (IE, 2005:125). Como se dijo anteriormente, en el capítulo 2 del mismo IE, este beneficio también se atribuía al mecanismo inverso de canalizar directamente el apoyo al productor ya que propiciaba el fomento de proyectos con un enfoque de cadena productiva y con una apropiación de valor agregado por parte de los productores (ASERCA, 2005:26). Entonces, se concluiría que, sea cual fuere el mecanismo de entrega del apoyo al productor, se obtienen los mismos resultados, lo que deja en duda si dicho mecanismo debiera ser contemplado como eje vertebral de la estrategia, como se menciona en el IE.

Es totalmente evidente que la estrategia de un programa no puede descansar de manera exclusiva en un mecanismo operativo, por más importante que éste pudiese ser, como ocurre en el caso del mecanismo de entrega de apoyos al productor rural. Esto nos conduce al segundo plano de inconsistencias observadas, relativas a la compatibilidad que ofrece una estrategia, teniendo en cuenta los aspectos institucionales en los que descansa su viabilidad. A este respecto, salvo los principios generales de la gestión empresarial, no hay prácticamente ninguna contribución. En el resumen de esta propuesta, se insiste en el Sistema Administrativo del Productor (SAP) que después de presentarlo como un modelo que se construye teniendo



como actor principal al productor<sup>83</sup> y a partir del cual permitiría a ASERCA alejarse de la labor operativa y asumir sus funciones de rectoría teniendo como centro la satisfacción del productor rural, sólo se destacan ventajas operativas relacionadas con la oportunidad en el pago de los apoyos a través del comprador y no directamente al productor.

La presentación del SAP se efectúa en los términos como lo haría cualquier empresa privada, en términos autárquicos, esto es, como un conjunto de esfuerzos aislados, donde la colaboración institucional no se vislumbra más que como competencia en el mercado y, en este sentido, la cooperación social no es más que la suma de acciones aisladas, donde cada individuo, organización o empresa, logrando sus propios objetivos, lleva al logro del interés general de una colectividad. Bajo este marco, el productor es el soberano al que debe satisfacerse, pero debe contemplársele pasivamente, no como un actor participativo en la organización.

No se denota en esta propuesta un conocimiento claro de la naturaleza y dinámica de las funciones públicas. En ninguna parte se aborda la necesidad de reformar profundamente las formas y métodos de gestión pública, de sistemas de información fundamentales para la necesaria transparencia y fluidez de la comunicación requerida para configurar estructuras de coordinación horizontal, que es indispensable en la conducción de procesos colectivos de gestión de los programas, con amplia participación ciudadana y en el marco de una gestión por resultados. Por las razones expuestas, la propuesta formulada sólo presenta una mínima coherencia en su retorno a los mecanismos originales del pago de apoyos al productor, no presenta ningún planteamiento estratégico para la organización productiva y no se sustenta en una base institucional de gestión que le dé viabilidad.

### *Reglas de operación*

No hay recomendaciones en el documento en la perspectiva señalada en la sección anterior de analizar, de reflexionar si las RO son adecuadas para el cumplimiento programático o de profundizar en la pertinencia de su diseño para propiciar condiciones para operacionalizar y alcanzar los objetivos estratégicos de cualquier programa. Lo anterior, en virtud de su perspectiva general y abstracta de la planeación en la que las RO no tienen un contenido de orientación estratégico del programa, sino, en el mejor de los casos, se

<sup>83</sup> Como proyección de un modelo de “enfoque al cliente”.

contemplan como la vía para hacer más expedito el ejercicio del presupuesto. Por esta razón, si en el ámbito de la focalización las RO no son del todo claras, la definición de la población objetivo de cada uno de los subprogramas de comercialización parece no importar en los análisis de IE, en tanto que no se ven como un instrumento de la planeación, sino del presupuesto, el que a su vez, no le concede esta categoría.

Para concluir, la falta de recomendaciones en este campo en los IE, no es más que consecuencia de la omisión gestión-evaluación que en general caracteriza el enfoque de las evaluaciones externas hasta hoy revisados.

### *Calidad*

No aplica este ámbito de análisis puesto que se refiere al enfoque y método de las evaluaciones de Alianza y por lo tanto no es un capítulo de recomendaciones de la evaluación, en todo caso, sí lo es de la metaevaluación, lo cual se desarrollará en el capítulo de conclusiones y recomendaciones de este documento.

### *Eficiencia y eficacia*

No obstante que se ha señalado que éste es el espacio privilegiado de las evaluaciones, no hay en el IE recomendaciones específicas en este campo, salvo la propuesta del SAP donde de manera general se enfatiza en los procesos de difusión, selección y trámite de solicitudes y pago de los apoyos y en la que se sugiere que con el desarrollo de los modelos de gestión y de formación que se constituyan en la primera etapa, que se prevé para el corto plazo, se logrará una mayor eficiencia en estos procesos. Aun cuando en esta propuesta se atribuye a los resultados de la evaluación en campo, es evidente, que no es resultado de un análisis objetivo que, por lo demás, no se encontró a lo largo del documento.

Tampoco aparece ninguna referencia a los costos y beneficios del programa y la falta de sistemas de información que permitan realizar el análisis de tales variables. Por lo que puede concluirse que esta dimensión no está considerada en el enfoque y método de las evaluaciones efectuadas al Programa. Cabe señalar que en las RO del programa y en el PEF de cada ejercicio fiscal, se instruye la formulación de este capítulo en las evaluaciones externas.

Quizá la mayor crítica que se pueda hacer al conjunto de estas recomendaciones, es que en el mejor de los casos, se han formulado a partir de un análisis de resultados que, paradójicamente y, por lo tanto, también son parciales, no son complementadas con un análisis sobre las causas de estos

resultados; en suma, de un análisis de las bases institucionales y de gestión en que opera el programa.

### *Impacto*

No hay recomendaciones en este ámbito, en virtud de la desconexión antes señalada entre el análisis y las conclusiones del documento y las recomendaciones que en éste se plantean. Esta ausencia de recomendaciones sobre el impacto del programa, es especialmente grave si tenemos en cuenta que hemos definido con anterioridad que la evaluación es el mecanismo de retroalimentación de la gestión para mejorar su desempeño y justamente el ámbito del impacto constituye la brújula para cumplir con esta premisa. En los programas se concluyó que esta premisa era falsa simplemente porque la conducción del programa tuvo otros móviles diferentes a estas orientaciones (orientaciones de actores privilegiados, sucesos extraordinarios, desconocimiento de prioridades, valores, compromisos, etcétera). Aquí el problema adicional a la falsedad de esta premisa es que la evaluación no está cumpliendo con esta función que hipotéticamente se le atribuye.

### *Focalización: población objetivo*

No hay en el IE recomendaciones en relación a la población objetivo, salvo las que se prescriben en el SAP al establecer en la segunda etapa o en el mediano plazo la necesidad de la identificación de segmentos de productores para los efectos de avanzar en objetivos de organización del campo para la integración de cadenas productivas. Esta prescripción se realiza en un nivel general, por lo que no existen mayores señalamientos en cuanto al segmento específico de productores al que deberán canalizarse preferentemente los apoyos del programa.

### *Satisfacción*

Considerando la vertiente de valoración encaminada a la verificación de los procesos para mejorar la atención a los beneficiarios, como la difusión, recepción, evaluación, selección y pago de los apoyos del programa y un sistema de información para su seguimiento, puede decirse que todos estos aspectos se constituyen en la propuesta del SAP. En relación con la segunda vertiente de satisfacción de los beneficiarios, relativa a su mayor participación en la gestión de los programas públicos, antes hemos comentado sobre la incompatibilidad de esta propuesta o recomendación que se funda, por el

contrario, en una percepción pasiva del productor, al que debe satisfacerse en todos sus requerimientos, pero limitado a ser un usuario-cliente, receptor de servicios y no como actor en la gestión del programa.

### **2.2.1.3. Consistencia y calificaciones**

Conforme a la metaevaluación del IE del Programa de Apoyo a la Comercialización desarrollada por ámbitos de análisis, a continuación se presenta su valoración de conjunto, teniendo en cuenta, por una parte, las conclusiones y su consistencia con el desarrollo analítico y, por la otra, la consistencia de las recomendaciones con respecto a las conclusiones. Asimismo, las valoraciones se han efectuado a partir de los dos niveles o lógicas de análisis que sistemáticamente se aplicaron a cada ámbito de la metaevaluación: lógica de planeación y lógica de gestión. Ambas lógicas, aunque vinculadas, responden a principios diferentes, la lógica de planeación o programática está asentada en principios de racionalidad absoluta, por lo tanto, no real, pero necesaria para orientar los procesos y la acción a resultados óptimos; y la lógica de gestión, asentada en la dinámica de los actores, por lo tanto, más cercana a la realidad, donde, la racionalidad absoluta, ideal, concede o se desplaza a una racionalidad posible o limitada, que hemos denominado viabilidad institucional, para hacer referencia a que el desempeño no solamente depende de la racionalidad formal a la que responde la planeación, sino de las posibilidades que ofrece el entramado institucional en el que están inmersas las dependencias operadoras de los programas. Los resultados, para su ilustración, y no por creer que sea posible una cuantificación precisa, se presentan a continuación, en calificaciones de cinco a 10. Como ya se ha mencionado, la idea no es aprobar o reprobar, sino señalar las fortalezas o debilidades de las evaluaciones

### Cuadro 2.2.1.3.1

#### Calificaciones por ámbitos de la metaevaluación del informe de evaluación del Programa de apoyos directos al productor por excedentes comercializables, 2005

| Ámbitos de la Metaevaluación | Calificaciones       |                   |          |
|------------------------------|----------------------|-------------------|----------|
|                              | Lógica de planeación | Lógica de gestión | Promedio |
| Coherencia                   | 5                    | 5                 | 5        |
| RO*                          | 5                    | 5                 | 5        |
| Calidad                      | 5                    | 5                 | 5        |
| Eficacia                     | 7                    | 5                 | 6        |
| Impacto                      | 7                    | 5                 | 6        |
| Focalización                 | 6                    | 5                 | 6        |
| Satisfacción                 | 7                    | 5                 | 5        |
| Promedio                     | 5.5                  | 5.0               | 5.5      |

\* Reglas de operación.

FUENTE: Elaboraciones propias con información del IE nacional de 2004 de la FAO.

Buena parte de las argumentaciones ya se han expresado en las secciones correspondientes a cada ámbito de análisis, por lo que solamente nos limitaremos a una explicación general de las calificaciones. La primera apreciación es que las evaluaciones no son satisfactorias desde la lógica de la planeación, tampoco desde la lógica de gestión. Estas calificaciones no son sorprendentes si se tienen en cuenta el funcionamiento tradicional del sector público y la ausencia de marcos mínimos de racionalidad y previsión en su gestión.

Por lo que se refiere a las calificaciones mínimas en coherencia y calidad, ello se debe a las inconsistencias en la formulación del IE, donde se vislumbran una falta relativa de conocimiento sobre el programa y la ausencia de un enfoque y métodos adecuados para la evaluación. Respecto las RO, en la misma dimensión lógica de planeación, ya se ha reiterado que el problema es que se considera a las RO como un instrumento del presupuesto y no del programa. En la focalización, se adjudicó una calificación de 6 porque aun cuando no encontramos en ninguna parte, un análisis consistente que justifique y ubique con precisión los segmentos o tipos de productores que son propios de cada programa, se consideró la atenuante que representa la

variable “producción excedentaria o con problemas de comercialización”, no obstante, que en el análisis se asentó la importancia de precisar segmentos de productores que propicien la optimización de los recursos que se asignan a través de este programa.

En el caso de la eficiencia y eficacia, impacto y satisfacción de los beneficiarios, las confusiones conceptuales ya que se anotaron en sus respectivos ámbitos de análisis, particularmente en los conceptos de impacto y eficacia, objetivos directos e indirectos, efectos y resultados y sus implicaciones en su estrategia y lógica de conjunto del programa. Entre los elementos que hacen disminuir las puntuaciones en los tres ámbitos mencionados, están el hecho de que todas estas valoraciones parten de bases subjetivas que se construyen a partir de la percepción de los beneficiarios, sin la aplicación de métodos discriminantes de variables; la ausencia del análisis costo beneficio y sobre todo que los índices de resultado (eficacia) no se estiman a partir de coberturas totales o potenciales de beneficiarios, sino únicamente de beneficiarios atendidos, lo que, en gran medida limita la apreciación justa de los avances; en el caso del impacto, por ejemplo, sólo se construyen índices positivos de impacto, lo que aunque no raya en lo complaciente, le da un sesgo positivista a la valoración. No obstante, se ha asignado una calificación de siete en consideración al respaldo que proporciona la investigación de campo y porque buena parte de estas limitaciones proviene de las debilidades o inexistencia de sistemas de información, como la falta de una contabilidad para el análisis costo beneficio, la inexistencia de padrones completos de beneficiarios y de sistemas de registro.

Lo más importante se refiere a las calificaciones mínimas, en todos los ámbitos, que se otorgan en el nivel o lógica de gestión, lo cual obedece a la omisión que se hace de esta variable en los IE. Como se ha reiterado, no contemplar esta dimensión del análisis, es equivalente a no ver la que quizá es la principal dimensión de las causas del problema. En este sentido, significa no establecer consistentemente la relación de causalidad entre el programa (PP) como variable independiente y los efectos esperados o impacto como variable dependiente, esto es:

$$EE = f(PP) \quad \text{o} \quad \text{Impacto} = f(PP)$$

En suma, no incorporar la lógica de gestión implica dejar de lado el análisis de la viabilidad institucional y, desde nuestro punto de vista, no plantear con rigor la pertinencia de la evaluación, en cuanto a que no inducirá a que se



efectúen las reformas necesarias en el enfoque y método de la gestión pública cuya problemática, como hemos repetido, se refiere a la inexistencia de gestión y de previsión e inclusive causa de las fuertes inconsistencias en la lógica formal del programa que se analiza, en aspectos tan elementales como es la definición de los objetivos y su pertinencia con el diagnóstico, así como de la misión y estrategia para su cumplimiento. No hay una frontera estricta entre la lógica de planeación y la lógica de gestión, pero puede establecerse que la primera se queda en la formulación, en tanto que la lógica de gestión, comienza con la instrumentación del programa hasta su evaluación, por ello puede considerarse a la operacionalización del programa, esto es, la definición de los términos de referencia (mecanismos, criterios de decisión, indicadores y parámetros) que guíen la acción del programa conforme a su misión y objetivos. Esto último, la operacionalización, es lo que no se hace en las dependencias públicas y es el principal testimonio de que sus decisiones y acciones no están sustentadas en una gestión por resultados, por consiguiente, el papel de la evaluación es solamente formal, legitimador y a lo sumo, sólo útil para justificar presupuestos y no para mejorar el desempeño y utilizar eficientemente los recursos públicos.

### **2.2.2. Programa de apoyos directos al campo (PROCAMPO)**

La metaevaluación realizada al PROCAMPO se hace con base en el Informe de Evaluación del Desempeño del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) 2005, que comprende los ciclos agrícolas otoño-invierno 2004/2005 y primavera-verano 2005. La evaluación externa de PROCAMPO se hace sólo en el ámbito nacional y para el período referido fue realizada en el ámbito nacional por el Grupo de Economistas y Asociados (GEA). La metaevaluación, como ya se había comentado, es una reflexión sobre las evaluaciones realizadas para valorar su pertinencia y utilidad, y determinar si las evaluaciones están cumpliendo con su cometido, si los enfoques y el método adoptado son los adecuados y, en su caso, cuáles son las causas por las que las evaluaciones no cumplen con la finalidad que se les atribuye.

La metaevaluación está encaminada a verificar, primero, si los evaluadores procedieron a la revisión de la existencia de estos marcos integrales de previsión en el diseño de los programas y si se hizo un examen de los instrumentos de operación y mecanismos de decisión (RO) en cuanto a su ajuste o congruencia con la misión del programa que se le atribuye en su fase del diseño. Finalmente,

como prueba de esta consistencia, se hace el análisis de calidad del IE en general y de los indicadores de eficiencia, impacto, focalización y satisfacción de los beneficiarios con los que los evaluadores demuestran el grado de cumplimiento del programa. Con esta visión, primero se revisa la consistencia del desarrollo analítico de los IE con sus conclusiones; después la congruencia que mantiene con las recomendaciones del reporte y su funcionalidad, para concluir finalmente con una calificación general que resulta de la consideración de todos estos elementos de revisión de los informes.

### **2.2.2.1. Análisis y conclusiones**

#### *Coherencia*

La Evaluación Externa del PROCAMPO tiene como objetivo revisar el cumplimiento de las RO; eficiencia y eficacia del programa; costo-beneficio; calidad; aspectos de equidad de género; transparencia en la distribución de recursos canalizados; e impacto social del programa.

En el IE de 2005, se propone valorar la pertinencia del programa y sus objetivos con la problemática del sector agropecuario, mediante un capítulo para la caracterización del campo mexicano. Después de presentar un panorama del campo en el ámbito nacional y su problemática, se señalan el potencial y las limitaciones que ofrece su desarrollo; se plantea que desde mediados de los ochenta el sector agropecuario enfrenta un entorno de apertura comercial con el exterior y que en lo interno, diversos factores condicionan el desempeño de la agricultura. Entre dichos factores destaca la falta de financiamiento, el parcelamiento de las unidades de producción; la escasa e inadecuada infraestructura para almacenamiento y conservación de cosechas; el escaso grado de integración de los eslabones que conforman las cadenas de valor que impide elevar la competitividad de las ramas productivas; la falta de consolidación de las organizaciones económicas; la carencia de servicios de asistencia técnica y capacitación integral y especializada en los distintos giros productivos; y la prevalencia de prácticas agrícolas que atentan contra el manejo sustentable de los recursos naturales, como el agua y el suelo (FAO, 2005:19).

Esta problemática, en mayor o menor medida, se reproduce en los estados de la República Mexicana, por lo que los programas tienen efectos e impactos diferentes. Así las entidades Federativas con mayores impactos estimados de

PROCAMPO son: Veracruz, Estado de México, Aguascalientes, Chiapas, Oaxaca, Yucatán, Tabasco, Durango, Hidalgo, San Luis Potosí y Coahuila. En todos estos casos, el agricultor beneficiario es el de más bajo desarrollo relativo. Los estados que mostraron los menores impactos del PROCAMPO son: Sinaloa, Chihuahua, Sonora, Guanajuato, Morelos, Tlaxcala, Campeche, Quintana Roo, Nayarit, Nuevo León, Michoacán, Jalisco, Tamaulipas y Colima. Lo anterior no quiere decir que PROCAMPO no genere beneficios para los productores de estos estados, sino que el impacto relativo es sustancialmente más elevado en los primeros. (GEA, 2005:238).

Conforme a sus RO, “El Programa de apoyos directos al campo denominado PROCAMPO...surge como un mecanismo de transferencia de recursos para compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores extranjeros, en sustitución del esquema de precios de garantía de granos y oleaginosas”; aunque también se señala que su objetivo, “desde su inicio, ha sido mejorar el nivel de ingreso de las familias rurales, principalmente de aquellos productores que destinan su producción al autoconsumo y que por no comercializar su cosecha se encontraban al margen de los sistemas de apoyo anteriores.” (RO, 2002:Numeral I).

Se reconoce que existe un gran número de programas que convergen en el campo, pero el IE no plantea un análisis de la complementariedad entre los mismos; lo único que se menciona es la falta de un padrón o contrato único de apoyos para los beneficiarios de todos estos programas. Se plantea que un mismo individuo puede ser sujeto de varios programas de apoyo sin que necesariamente se favorezca la concurrencia o sinergia de los mismos y se señala que a partir del 2002 el PROCAMPO mantiene complementariedad con el Subprograma de Apoyo al Ingreso Objetivo del Programa de Apoyo a Excedentes de Comercialización del mismo ASERCA. Respecto a esto último, cabe destacar que este vínculo queda sólo al nivel de la utilización del padrón de beneficiarios de PROCAMPO para la entrega de los apoyos directos al productor por sus excedentes comercializables. y ello, en la medida de lo posible, toda vez que, si bien ese padrón es mucho más amplio que el de Comercialización, no abarca a todos los beneficiarios de este último, además de que la base del padrón de PROCAMPO son los predios, no los productores.

Aparentemente, el programa mantiene un cierto grado de coherencia entre los objetivos que se plantea y la problemática que trata de resolver, así como en su focalización de la población objetivo y por las sinergias que se

logran con otros programas del gobierno federal y estatal. Desde su origen estuvo sujeto a múltiples interpretaciones y requirió diversas adecuaciones para lograr su configuración con la que finalmente fue dado a conocer. En todos, los programas han tenido problemas en el diseño y en la operación; en el caso de PROCAMPO, destaca que el proceso de instrumentación no toma en cuenta la realidad, al desconocer las dificultades que tiene el productor para cumplir con los requisitos exigidos, las cargas de trabajo del CADER, los constantes cambios a las RO, etcétera.

Puede citarse que en cuanto a la focalización del programa, los tipos de productores y criterios de elegibilidad que se definen en las RO no son suficientes para asegurar que el programa se orienta adecuadamente a los destinatarios que debe llegar, a las zonas y los productores que se debe apoyar, se necesitan además, los estudios de campo que especifiquen la tipología de productores en cada entidad federativa, para que conforme a sus necesidades particulares y locales pueda efectuarse la necesaria diferenciación de apoyos por productor, región y Estado, que posibiliten la apropiación real, no simulada o formal, del PROCAMPO, al igual de cualquier otro de los programas dirigidos a este sector y se optimicen los resultados.

Otro problema de este Programa es que el padrón prácticamente no se ha modificado desde su origen y solo ha tenido cambios menores debido al fraccionamiento o fusión de predios ya inscritos. Esta situación se da porque el padrón original solo se ha modificado por fragmentación de parcelas ya inscritas o por fusión pero desde su origen no hay posibilidad de incorporar nuevas superficies y, se menciona en el IE, el fraccionamiento de predios ha ido a la baja en esto dos últimos años con lo cual se muestra el escaso interés por los beneficiarios actuales y potenciales de PROCAMPO por la adquisición y venta de predios así como la transferencia de los derechos de propiedad a los hijos de los jefes de familia que registraron originalmente los terrenos en el PROCAMPO, además de las disposiciones introducidas a las RO que inhiben la pulverización de las tierras agrícolas. El establecimiento de una cuota preferencial del apoyo y redondeo de la cuota a una hectárea por unidades de producción, tiene como punto de partida la situación de la tenencia de la tierra en 2001; pero todos los predios que se fraccionen después de esta fecha no se hacen merecedores a estas prerrogativas.

Así, una de las conclusiones en relación al PROCAMPO, es que cumple con el objetivo de aumentar los ingresos de los productores, no solo por el subsidio directo que otorga, sino por la vía de generar un mayor valor a

las unidades de producción beneficiadas, en comparación con aquellas que no recibieron estos apoyos. Sin embargo, habría que atender los efectos distributivos y redefinir su orientación general. Las escasas conclusiones que se generan en relación a este apartado tienen, como ya se mencionaba para otros programas, escasa utilidad para mejorar el desempeño, en virtud de que no se han acotado por una parte, los avances a alcanzar en un ejercicio determinado. Aunque este programa está prácticamente determinado e inmovilizado en cuanto a sus RO, sería importante determinar hasta dónde y en qué forma se han beneficiado los productores con este subsidio.

### *Reglas de operación (RO)*

En el IE nacional del PROCAMPO no se profundiza en la problemática de las RO referida en el párrafo anterior, aunque sí se comentan las modificaciones registradas desde el origen del programa y que dieron lugar a las RO de 2003. Estas modificaciones tienen que ver con la normatividad operativa; con una mayor precisión conceptual; se han ofrecido más opciones para que los productores puedan cumplir con los requisitos establecidos en el decreto de creación del PROCAMPO y con la intención de dar mayor certeza y transparencia a la entrega de los apoyos. También en el IE se plantea que si bien en la operatividad del programa se consideran aspectos de carácter logístico, jurídico, de infraestructura, formatos, etcétera. No se considera el costo-beneficio para el productor ya que todos estos cambios también generan en el productor costos implícitos que van en detrimento del ingreso del PROCAMPO. También se habla de incompatibilidad entre los objetivos y las normas para alcanzarlos y el caso más evidente es el de PROCAMPO Capitaliza. Cuando no se cumplen las metas planteadas se hacen cambios en la normatividad para facilitar trámites al productor, pero al hacerle cambios al proyecto inicial que presentó el productor, le genera costos al elaborar un nuevo proyecto.

Sobre la focalización, en el caso de PROCAMPO, ésta quedó establecida en el decreto de creación y consiste en el apoyo por hectárea o fracción de ésta a los productores que acrediten ser propietarios, o estar en posesión derivada (arrendamiento, usufructo, aparcería, etcétera) de predios de superficie elegible, entendiéndose ésta como: la extensión de tierra que hubiese sido sembrada con algún cultivo elegible (maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada) en algunos de los tres ciclos homólogos, ya sea otoño-invierno o primavera-verano, anteriores a agosto de 1993. Para PROCAMPO,

la elegibilidad es una característica intrínseca de una determinada superficie y no es transferible. Cuando ha sido enajenada, se conserva y en el caso de que el predio sea enajenado, la obtiene su nuevo poseedor legal. El padrón que se hizo en esos años es el que ha permanecido hasta la actualidad y en la evaluación no hay ninguna referencia al por qué de esta inmovilidad; no se menciona cuántos predios quedaron sin este apoyo, ya que en las condiciones en que se hizo este padrón había un amplio desconocimiento entre la población sobre el Programa y la percepción que existía era que el gobierno lo hacía para quitarles las tierras, lo que llevó a que muchos de los potenciales beneficiarios no inscribieran sus tierras.

De hecho, a pesar de que han pasado 13 años, desde que se inició este programa, la gente del campo no termina por conocerlo. Sobre esta situación el IE señala que de los beneficiarios del PROCAMPO el 58.8% no sabe que puede perder el apoyo si proporciona información falsa; el 50.4% que lo puede perder por siembra de cultivos ilícitos y el 65% porque se niegue el acceso para verificar (GEA, 2005:195).

### *Calidad*

En el análisis de calidad se trata de valorar, paralelamente a la aplicación de estas técnicas cuantitativas, si hay un adecuado conocimiento de los programas por parte de los evaluadores en cuanto a su naturaleza, fines y alcances y cuestionar si el enfoque y métodos adoptados en las evaluaciones fueron los más adecuados, teniendo en cuenta la amplitud y complejidad de la acción pública, lo que demanda un conocimiento claro de su papel en el desarrollo y de los métodos cualitativos de valoración

Desde la óptica metodológica, el IE nacional del PROCAMPO se basa en cuatro grandes apartados:

1. Medición de los impactos del Programa (cumplimiento de objetivos y RO, satisfacción de beneficiarios, determinación de los efectos específicos del programa);
2. Análisis del costo-beneficio y económico social del PROCAMPO;
3. Verificación de la funcionalidad del programa: eficacia, eficiencia, transparencia y pertinencia;
4. Determinación de los elementos prospectivos del programa.

Los tres primeros se refieren a la evaluación 2005 y el cuarto a la prospectiva (GEA, 2005:11). Las principales fuentes de información para medir los



impactos del programa incluyendo la percepción de los beneficiarios y el cumplimiento de las Reglas de operación (RO) fueron: la información de la base de datos del PROCAMPO que opera ASERCA; evaluaciones anteriores del Programa; diversos documentos elaborados por ASERCA y SAGARPA y entrevistas a operadores del programa.

También se realizó una investigación de campo que cubrió a beneficiarios del programa normal y a beneficiarios del Programa de Apoyos Directos al Campo Capitaliza (grupo piloto) como a no beneficiarios (grupos de control) del programa. El objetivo fue aportar indicadores generables a partir de una estrategia de medición por muestreo, para la evaluación de resultados, como encontrar indicadores sobre los beneficios que otorga el programa, cuantificar el cumplimiento de las reglas de operación, generar indicadores costo-beneficio de los recursos asignados al programa y para la revisión de la eficacia del programa, entre otros. En esta evaluación se aplicaron 3,125 entrevistas, de las cuales 2,981 correspondieron a los beneficiarios incluidos en el listado original proporcionado por PROCAMPO y 144 a beneficiarios detectados a través de personal del Centro de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) o de manera directa; además, se realizaron 625 entrevistas a no beneficiarios (GEA, 2005:252).

Como podrá apreciarse en esta apretada síntesis del enfoque y metodología aplicados por el Grupo GEA en su evaluación nacional, el planteamiento es consistente y con base en el testimonio documental, puede afirmarse que su evaluación presenta cierta calidad, con lo que se garantizan algunos resultados como la medición del impacto que, aunque soportada en las percepciones de los beneficiarios, tiene cierta consistencia estadística; conjuntamente con el análisis cuantitativo de las encuestas, se incorpora el análisis cualitativo en el estudio de contexto y de los procesos de gestión de los programas.

Sin embargo, esta evaluación adolece de un marco analítico de mayor alcance y profundidad para estudiar la gestión pública que está detrás de los Programas Públicos, de sus formas de operar y de conducir los programas públicos, de su visión fragmentada, de la falta de instrumentos, pero, sobre todo, de la carencia de una voluntad política para que la gestión de los programas públicos se conduzca bajo marcos de mayor previsión y racionalidad. Como antes se ha señalado, el problema rebasa los límites de lo técnico, por lo que difícilmente se podría haber optado por algún otro enfoque como el que aquí se menciona pero que se considera absolutamente necesario, si el propósito, como en los mismos IE se atribuyen, es recomendar y hacer propuestas con un

sentido práctico para mejorar el desempeño. Como se señala en el IE nacional de 2005:

...”(En) La evaluación de PROCAMPO se atiende lo establecido en el Acuerdo entre la SHCP y SECODAM (hoy SFP)...; las disposiciones del PEF de 2005 y las RO de PROCAMPO aplicables en dicho ejercicio... En este marco reglamentario, los alcances, enfoque y métodos aplicados en la presente evaluación responden a los términos de referencia convenidos entre ASERCA y la propuesta técnica elaborada por el Grupo de Economistas y Asociados (GEA, 2005)

Antes ya se ha dado cuenta sobre el carácter general y ambiguo del acuerdo SHCP-SECODAM, así, también, sobre las disposiciones del PEF y de las RO del programa, las que a lo sumo, podrán tener algún valor operacional para el ejercicio presupuestal, pero nula capacidad para la orientación estratégica en la gestión del programa.

Otro factor que debe tenerse en cuenta en la valoración de la calidad de la evaluación es la amplitud del enfoque adoptado, si se limita solo al análisis de los efectos del programa como acciones aisladas o hay el intento de una perspectiva más integral que tenga en cuenta las acciones de otros programas que inciden en el desarrollo del sector agropecuario y del medio rural. En este sentido el análisis privilegia el impacto solo de los recursos del programa sin mediar ninguna otra referencia a otros programas.

En resumen, el enfoque y método de evaluación del programa de Apoyos Directos al Campo encaminado al mejoramiento de la eficacia operativa para incrementar sus impactos es consistente y de una relativa calidad. Sin embargo, al no considerar las necesidades de reforma en la gestión pública, no alcanza a superar los marcos tradicionales de la gestión pública, por lo que puede calificarse como de una calidad mediana. Para trascender a una calidad satisfactoria requiere, en lo fundamental, incorporar la dimensión del análisis de la gestión pública que está detrás de los programas públicos.

### *Eficiencia y eficacia*

Como ya se ha venido señalando, la eficiencia y eficacia son los aspectos por excelencia de las evaluaciones, dado que una mejora en la eficiencia operativa incrementa el impacto del programa. Ésta no es la excepción en el IE del caso que nos ocupa, en el que se ofrecen múltiples indicadores y cifras de

los resultados y avances del programa, a la vez que se hacen señalamientos específicos de algunos procesos de la gestión del programa que inciden en una menor eficiencia o reducen la calidad y alcance de los resultados. En los capítulos del VIII al XVI del IE nacional se analizan los efectos del PROCAMPO en el consumo, en la comercialización, en la productividad, en la capitalización del campo, en la adquisición de insumos, en la conversión productiva y uso del suelo, en la protección de recursos naturales; sobre el arraigo, migración y ocupación; sobre el mercado y los precios y sobre la tenencia de la tierra y el pago de derechos de agua. Los indicadores muestran los cambios en las políticas agrícolas y, en su conjunto, conformarían el referente general de eficacia (consolidada) del programa. Asimismo, como parte de los tradicionales análisis de eficiencia, en el IE de resultados y tendencias del programa, se presentan los indicadores de avance físico-financiero del año corriente de su evaluación.

Como se ha referido, los IE del Programa Alianza y ahora el PROCAMPO están orientados a mejorar la eficiencia operativa para aumentar los impactos del programa, pero, paradójicamente, no se concede un espacio al análisis de costo beneficio en ninguno de sus capítulos. Para el caso de este programa solo se menciona que los gastos de operación representaron menos de 2.74%, esto es, que por cada peso canalizado al productor, se gastan menos de tres centavos; no obstante, se aclara que esta cifra está sobreestimada, ya que los gastos de operación corresponden a todos los programas de ASERCA y no exclusivamente a los correspondientes a PROCAMPO (GEA, 2005:201). No se menciona cómo se obtuvieron los índices de costo; posiblemente es información del PEF, lo cierto es que no se dispone de sistemas de información sobre estos aspectos contables- presupuestales. En general, puede afirmarse que para la mayoría de las dependencias y programas públicos, no es factible hacer este análisis elemental de costo-beneficio.

### *Impacto*

El impacto económico puede observarse en el cuadro siguiente que muestra algunos indicadores por estrato de productor (en función del tamaño de sus predios), en el ámbito de las compras de insumos, capitalización, ingreso de las unidades de producción y, para finalizar, un índice consolidado de impacto económico.

Puede observarse que, en general, PROCAMPO impacta a todos los productores, si bien de manera diferenciada. En la adquisición de insumos, el

impacto es consistente con sus objetivos, ya que beneficia sustancialmente a los estratos de más bajos; en cambio el índice de capitalización muestra que los mayores impactos están en los estratos medio y alto; respecto al ingreso neto, el estrato más beneficiado es el bajo.

### Cuadro 2.2.2.1.1 Impacto Económico del PROCAMPO (porcentaje del total de beneficiarios)

| Concepto                                   | Estrato  |      |       |      |          |
|--|----------|------|-------|------|----------|
|  | Muy Bajo | Bajo | Medio | Alto | Muy alto |
| Las compras de insumos por estrato         | 62.4     | 11.0 | 13.5  | 7.3  | 5.8      |
| Capitalización                             | 2.8      | 3.4  | 66.0  | 25.0 | 2.8      |
| Ingreso neto de las Unidades de producción | 25.7     | 18.6 | 20.7  | 19.2 | 15.8     |
| Impacto económico Índice consolidado       | 0.3      | 17.0 | 55.1  | 26.7 | 0.9      |

FUENTE: GEA, 2005:215-217.

Son índices promedio por estrato.

### Cuadro 2.2.2.1.2 Impactos por entidad federativa

| Región          | Entidad federativa                           |                             |
|-----------------|--|-----------------------------|
|                 | Mayores                                      | Menores                     |
| Noroeste        |  |                             |
| Norte centro    | Aguascalientes, Coahuila, Durango y S. L. P. | Morelos y Tlaxcala          |
| Noreste         |  | Nuevo León y Tamaulipas     |
| Centro oeste    | Estado de México e Hidalgo                   | Morelos y Tlaxcala          |
| Pacífico centro |  | Colima, Michoacán y Nayarit |
| Golfo centro    | Tabasco y Veracruz                           |                             |
| Sur             |  | Oaxaca                      |
| Sureste         | Yucatán                                      | Campeche y Quintana Roo     |

FUENTE: GEA, 2005:190.

Conforme al índice consolidado de los distintos rubros en los que se analiza su impacto, se aprecia al estrato de productores medios en primer lugar; los productores del estrato alto en segundo lugar; en tercer lugar el estrato bajo y en último lugar al estrato muy bajo, lo que es de explicarse en función de que el tamaño de las parcelas de los productores que pertenecen a este último, debe ser de menos de una hectárea. Esta situación se confirma si se atiende la cobertura geográfica, ya que PROCAMPO impacta menos en el Norte y en menor medida en los estados del Centro Sur.

Los hallazgos anteriores evidencian que es necesario repensar los objetivos del programa y sobre su diseño y operación, a fin de que sean congruentes con el logro de los mismos. En este análisis habría que considerar otros aspectos, como el potencial del apoyo como mecanismo de financiamiento, lo que, con base en el informe de evaluación, es mínimo. Sólo dos por ciento del total de beneficiarios manifestó que alguien distinto a PROCAMPO le pagó por adelantado su apoyo anual, lo que evidencia que aun siendo un recurso avalado por el programa, no tiene ni ha tenido un impacto importante sobre el financiamiento que la población beneficiaria puede obtener a partir de este programa. (GEA, 2005:195).

### *Focalización: población objetivo*

Contrario a lo pudiera esperarse, las RO publicadas el 24 de julio de 1994, no son tan claras en la determinación de la población objetivo. Lo que se señala al respecto en el artículo II, fracción III, es “que se entenderá por productores a las personas físicas o morales que se encuentren en legal explotación de superficies elegibles”; en la fracción V: “Cultivos elegibles: maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada”; fracción VI: Superficies elegibles: a la extensión de tierra que hubiese sido sembrada con algún cultivo elegible, en alguno de los ciclos agrícolas, otoño-invierno primavera-verano, anteriores a agosto de 1993; y fracción VII: Directorio: al padrón levantado por la Secretaría, sobre productores y superficies elegibles. Es importante mencionar también un transitorio y una modificación: el transitorio es el segundo de la misma fecha que a la letra dice lo siguiente: “Los productores que a partir del inicio del ciclo agrícola otoño-invierno 1995-1996 se encuentren registrados en el directorio de PROCAMPO, tendrán derechos definitivos a los beneficios que se determinen durante la vigencia del Programa.” la modificación tiene que ver con la conversión de cultivos, ya que a partir del ciclo agrícola primavera-verano 1995 se concretó la opción para

que los productores siembren cultivos lícitos diferentes a los que les dieron elegibilidad a las tierras (GEA, 2005:65).

Además, a partir del ciclo agrícola primavera-verano 2001, en el PROCAMPO se distinguen tres estratos de predios: Estrato I: productor con predio registrado en el Directorio del programa con superficie elegible menor a una hectárea, el cual recibirá anticipado a la siembra el apoyo equivalente a una hectárea; Estrato II: productor con predio registrado en el directorio del programa con superficie elegible de una a cinco hectáreas, recibirá anticipado a la siembra para el ciclo agrícola primavera-verano 2001 y Estrato III: productor cuyo predio cuente con una superficie elegible mayor a cinco hectáreas. En el cuadro siguiente puede observarse la distribución por superficies y montos, agrupados por el tamaño de los predios registrados.

### **Cuadro 2.2.2.1.3** **Distribución de los recursos por estratos** **y predios, 1995 y 2004 (porcentaje)**

| Tamaño<br>(ha) | 1995       |            |            | 2004       |            |            |
|----------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|                | Predios    | Superficie | Monto      | Predio     | Superficie | Monto      |
| 0-1            | 39.6       | 9.7        | 9.8        | 36.7       | 8.5        | 9.3        |
| >1<5           | 48.0       | 40.0       | 40.4       | 49.2       | 38.5       | 40.8       |
| >5<10          | 8.6        | 21.0       | 21.0       | 9.8        | 22.5       | 21.8       |
| >10<45         | 3.4        | 20.1       | 19.8       | 3.9        | 21.5       | 19.8       |
| >45            | 0.4        | 9.2        | 9.0        | 0.4        | 9.0        | 8.3        |
| <b>Total</b>   | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> |

FUENTE: GEA, 2005:87-97.

Como puede observarse, en 1995 el 87.6% de los predios eran menores de cinco hectáreas y ocupaban 49.7% de la superficie y recibían 49.8% del monto total de recursos del programa. La situación disminuyó ligeramente en 2004, cuando 85.9% de los predios ocupaban 49% de la superficie y recibían 50% de los apoyos del programa.

La cobertura por entidad federativa puede apreciarse en el cuadro siguiente, que muestra la disparidad en los montos recibidos por regiones. Por ejemplo, la Región Noreste con el 4.8 % de los predios recibió en 2004 el 10% del monto de los apoyos del programa, mientras que la Región Centro Norte, con 31.3% de los predios recibió 19.4% de los recursos o el caso de la



Región Sureste donde el 2.9% de los predios recibió el 2.4% del monto total. Lo anterior indicaría que el Programa debe reestructurarse y reorientarse para que sea más equitativo.

**Cuadro 2.2.2.1.4**  
**PROCAMPO. Distribución por predios,**  
**superficie y montos, 1995 y 2004 (porcentaje)**

| Regiones     | 1995              |              |              | 2004              |              |              |
|--------------|-------------------|--------------|--------------|-------------------|--------------|--------------|
|              | Número de Predios | Superficie   | Monto        | Número de Predios | Superficie   | Montos       |
| Total (Mill) | 4,210             | 13,321       | 5,752        | 3,931             | 13,212       | 13,206       |
| Noroeste     | 4.3               | 11.9         | 11.4         | 4.8               | 11.6         | 10.9         |
| Norte        | 13.9              | 21.8         | 22.2         | 16.8              | 23.9         | 24.3         |
| Noreste      | 3.2               | 10.7         | 10.2         | 3.9               | 12.5         | 11.7         |
| Centro Norte | 32.4              | 20.6         | 20.9         | 31.3              | 18.8         | 19.4         |
| Centro Oeste | 11.6              | 13.4         | 13.5         | 12.7              | 14.3         | 14.2         |
| Sur          | 7.9               | 4.8          | 4.8          | 6.2               | 4.2          | 4.2          |
| Golfo Centro | 23.6              | 14.3         | 14.5         | 21.4              | 12.4         | 12.9         |
| Sureste      | 3.1               | 2.5          | 2.5          | 2.9               | 2.3          | 2.4          |
| <b>Total</b> | <b>100.0</b>      | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b>      | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> |

FUENTE: GEA, 2005: 87-97.

Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Sonora.

Norte Centro: Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, S.L.P. y Zacatecas.

Noreste: Nuevo León y Tamaulipas.

Centro Oeste: D. F., Guanajuato, Hidalgo, Edo. de México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.

Pacífico Centro: Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit; Golfo centro: Tabasco y Veracruz.

Sur: Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

Sureste: Campeche, Quintana Roo y Yucatán.

Cabe destacar que en la tipología usada en PROCAMPO se considera la superficie y el apoyo se otorga por hectárea, pero no al productor, de manera que en el IE no se presentan las cifras agregadas de superficie y apoyos por tipo productor, ya que, considerando que un productor puede tener varios predios, se tendrían resultados distintos que permitirían el análisis en términos de la

concentración de los apoyos por los distintos estratos que podrían generarse en función de la superficie total que posea cada uno de los productores.

En el campo también son usadas otras tipologías como la de la FAO en los Programas de Alianza para el Campo, que difiere de la que establecen las RO para los distintos subprogramas del Programa de Alianza, además de que otros programas dirigidos al sector usan la de CONAPO. Así pues, prácticamente cada programa define por separado a su población objetivo, con lo que se vuelve complicada la complementariedad y sinergias entre los mismos.

El escenario se complica si, además, se toma en cuenta que los indicadores de impacto no muestran una orientación racional de los recursos; que no se cuenta con estudios de estratificación en el ámbito estatal que ayuden a una mejor focalización; que cuando se trata de programas federales las RO son muy generales y su dirección y operacionalización se realiza a través de las propias instancias federales en los Estados.

La información de PROCAMPO manejada en el IE está agregada por regiones y no permite observar el comportamiento por entidad federativa. Además, como ya se había mencionado en los programas manejados por ASERCA, no se tuvo colaboración de este órgano desconcentrado para realizar esta metaevaluación. Todo ello determinó que no se obtuviera información específica sobre la población objetivo de este programa en los nueve estados de la muestra que se visitaron. Sin embargo, en la información y documentos que se revisaron para realizar la metaevaluación de los otros programas considerados en este estudio, no se encontraron evidencias sobre alguna definición de los ajustes de prioridades federales y estatales en lo que a la población objetivo se refiere, salvo actos y documentos formales que declaran coincidencias generales; entonces, puede afirmarse que lo que prevalece en la gestión de estos programas es la discrecionalidad, como antes ya se ha concluido, y que al parecer, los parámetros de focalización nos corroboran.

Lo que se muestra en estos indicadores de focalización, es que si un programa responde a alguna racionalidad, ésta se refiere al que cada uno de ellos tiene su propia cartera de clientes. El meollo del problema es la carencia de una estructura mínima de planeación estratégica en las dependencias tanto federales como estatales que operan los programas públicos. En el ámbito federal, la falta de estas estructuras da lugar a programas con distinto diseño como el Programa de Excedentes de Comercialización que se maneja con apoyos por tonelada, orientados a productores con excedentes de comercialización, en tanto que para PROCAMPO el apoyo se maneja por

hectárea para favorecer incluso a los más de 2.2 millones de productores rurales que destinaban su producción al autoconsumo y que se encontraban al margen de los sistemas de apoyo vía precios y en consecuencia, en desigualdad de condiciones frente a otros productores que comercializan sus cosechas (Diario Oficial de la Federación del 25 de julio de 1994:considerando). En el caso de PROCAMPO Capitaliza, el programa cumple con el objetivo de atender de manera prioritaria los productores de menores ingresos y el mayor peso relativo del programa se concentra en el estrato de desarrollo relativo más bajo (GEA, 2005:126).

Resumiendo, en los programas de ASERCA pueden observarse dos lógicas distintas. Por un lado, el Programa de Excedentes de Comercialización está dirigido a cierto grupo de productores que tengan excedentes comercializables y por otro, PROCAMPO está dirigido a los productores de menores ingresos. Los tipos de apoyos y objetivos, también difieren, de modo que su complementariedad y vínculo se dificulta, si bien sobre todo por la falta de convergencia de voluntades.

Lo anterior no sería problema y, por el contrario, resultaría altamente conveniente para el desarrollo del sector, si todas estas diferencias se resolvieran en forma explícita y en un marco de congruencia y racionalidad que definiera criterios claros y hasta cuantificados de las líneas estratégicas a seguir, tal que permita las bases precisas para la negociación y el ajuste de las prioridades que finalmente deberán seguirse en cada Estado de acuerdo con sus necesidades locales. Todo ello, debiera ser el fundamento de las RO, proporcionando así un marco, donde las definiciones claras sustituyan la ambigüedad y propiciando al mismo tiempo la coincidencia y acuerdos de los distintos actores del programa.

### *Satisfacción de los beneficiarios*

A diferencia de otras evaluaciones revisadas, la de PROCAMPO 2005 sí contempla distintos criterios para evaluar la percepción de la población objetivo sobre el apoyo que recibe (capítulo XVII). En 2005, el 81.2% de los beneficiarios se muestra satisfecho con el apoyo recibido (GEA, 2005:165); sin embargo, cuando se analiza la satisfacción respecto a la oportunidad con que se recibe el apoyo, el indicador promedio es de 81.5% y sólo 50.2% manifestó estar satisfecho y haber recibido el apoyo en forma oportuna, existiendo diferencias en los estratos Bajo y Medio como puede apreciarse en el cuadro 2.2.2.1.5 a continuación.

**Cuadro 2.2.2.1.5**  
**Satisfacción y oportunidad del apoyo de PROCAMPO**  
**(porcentaje del total de beneficiarios)**

| Estrato  | Satisfechos |            |       | Insatisfechos |            |       | Oportunidad |
|----------|-------------|------------|-------|---------------|------------|-------|-------------|
|          | Oportuno    | Inoportuno | Total | Oportuno      | Inoportuno | Total |             |
| Muy bajo | 52.2        | 31.6       | 83.8  | 6.2           | 10.0       | 16.2  | 58.4        |
| Bajo     | 35.6        | 30.2       | 65.8  | 19.6          | 14.6       | 34.2  | 55.2        |
| Medio    | 41.7        | 21.8       | 63.5  | 17.7          | 18.8       | 36.5  | 59.4        |
| Alto     | 50.4        | 38.1       | 88.5  | 5.0           | 6.5        | 11.5  | 55.4        |
| Total    | 50.2        | 31.3       | 81.5  | 7.8           | 10.6       | 18.5  | 58.1        |

FUENTE: GEA, 2005:166.

Con respecto a la forma de pago, el 77% de los beneficiarios manifestó no haber tenido problemas para hacer efectivo el cheque (GEA, 2005:168).

De acuerdo con el indicador global de percepción construido por los evaluadores con base en la satisfacción, oportunidad del apoyo, calidad de los servicios y atención recibida, el 87.8% lo calificó como alto y muy alto y sólo 10.7% lo consideró como malo. Si se atiende a la satisfacción por Estado, se observa que en Coahuila, Jalisco, Nuevo León, Sonora y Tlaxcala, su calificación está por debajo de 80 y Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Querétaro, S. L. P. y Yucatán lo califican entre 80 y 90; mientras que Aguascalientes, Colima, D. F., Edo. de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas lo califican por arriba de 90 (GEA, 2005:173). Como ha podido apreciarse, la mayoría de los beneficiarios se muestra satisfecho con respecto a los apoyos del programa, en particular los productores en los que tuvieron un impacto favorable y, excepcionalmente, las opiniones no son favorables en los productores que tuvieron un impacto negativo<sup>84</sup>.

En la visita realizada a los estados de la muestra, la percepción sobre el apoyo es buena y lo que más se comenta es que no llegan con oportunidad y que el monto es reducido, por lo que debería de llegar a tiempo e incrementarse,

<sup>84</sup> Por ejemplo en el caso de Zacatecas, hay una opinión favorable por parte de los productores de frijol, no así en el caso de los productores de maíz (UNICEDER, 2005)

pues los insumos son muy caros y no les alcanza. La mayoría de los pequeños productores entrevistados manifestaron su preocupación por la terminación del programa en 2008 y solicitan que no desaparezca. Las EE que llegan a realizarse se quedan sólo al nivel de la satisfacción en cuanto al apoyo recibido, pero no revisan si realmente es útil o no y para qué; a quiénes les sirve y a quiénes no. En las visitas de campo se pudo constatar que a las personas con menos de una hectárea, realmente no les sirve para resolver sus problemas, lo que es preocupante, pues los predios de esta magnitud representan el 36.7% del total y se llevan el 9.2% del monto total del Programa (GEA, 2005:93).

### 2.2.2.2. Recomendaciones

#### *Coherencia*

Siguiendo el mismo ordenamiento de las conclusiones por ámbitos de análisis de la metaevaluación (coherencia, RO, eficacia, impacto, calidad, focalización, satisfacción) a continuación se evalúan las recomendaciones. Nuevamente el análisis esta encaminado a valorar su pertinencia y viabilidad, esto es, el enfoque adoptado para el conjunto de la metaevaluación. No es solamente la consistencia de las recomendaciones con el conjunto de la evaluación, sino además la consistencia de estas recomendaciones tomando en cuenta las estructuras institucionales y el contexto que las rodean. Cabe adelantar que justamente estas últimas no se contemplan en las recomendaciones, las que, no obstante el rigor y orden en su presentación<sup>85</sup>, no son viables, por lo tanto no son pertinentes, en la medida en que no son compatibles con la estructura tradicional del sector público, como se muestra en esta sección.

En este ámbito de coherencia, lo primero que debe destacarse es el estricto ordenamiento de las recomendaciones conforme a la estructura de conclusiones y análisis general del IE, lo que facilita su manejo tanto para fines prácticos como analíticos, además de abonar en su consistencia, prácticamente la correspondencia de una conclusión a una recomendación, si bien se presenta un mayor número de conclusiones que de recomendaciones.

<sup>85</sup> Rigor y orden que se aprecia en el informe nacional, no así en la mayoría de los informes estatales.

A continuación pueden enunciarse esquemáticamente las recomendaciones que se circunscriben al ámbito de análisis de la coherencia y después efectuar su valoración crítica:

- Existe un consenso generalizado de que PROCAMPO es un buen programa y que debe permanecer después de 2008, ya sea en los mismos términos (50.8% de las opiniones) o con cambios (38.7%) o sustituirse por otro programa 8.2%.
- Los evaluadores mencionan que a partir de 2008, con la apertura del mercado agroalimentario mexicano en el TLCAN con los Estados Unidos de América para maíz, frijol, azúcar y leche en polvo, se prevé la necesidad de contar con un instrumento de protección que cumpla con los requisitos que fija la OMC para un apoyo de tipo “verde” o no distorsionante y, por lo tanto, no sujeto a medidas compensatorias, como sería el caso de PROCAMPO (GEA, 2005:244).
- En el IE hay una valoración positiva del programa, sin embargo, están de acuerdo en que si bien se requiere un programa con las características de PROCAMPO más allá del 2008, es necesario realizar reformas y ajustes en su diseño para corregir sus fallas y mejorar su desempeño.
- Una de las principales limitaciones que señalan en el capítulo XXIII, es en relación a su diseño original, ya que al vincularse el pago a la estructura de la tenencia de la tierra, la derrama de recursos tiende a concentrarse en aquellos predios, individuos o regiones en donde se presenta la mayor concentración territorial, lo que fomenta la concentración del ingreso.
- Se plantea que al margen de dichas modificaciones e independientemente del programa que se instrumente, deberá tomarse en cuenta un aspecto esencial del “nuevo PROCAMPO”, relativo a si será instrumentarlo vía decreto, mediante una nueva Ley o integrarlo a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, con todas sus implicaciones.
- En el IE se establecen una serie de objetivos que, entre otros, deberían ser considerados para el nuevo PROCAMPO y que son:
  - Promover la conversión productiva.
  - Mejorar la distribución del ingreso en zonas rurales.
  - Garantizar el uso eficiente de los recursos públicos que se destinan a zonas rurales en México.
  - Inducir condiciones de formalización de los productores agropecuarios.



- Promover el arraigo de los productores jóvenes y evitar el envejecimiento de la población rural.
- No distorsionar los mercados agroalimentarios.
- Establecer mecanismos de protección frente a políticas de apoyo a los productores de otros países, manteniendo la categoría de subsidio verde de acuerdo con los principios de la OMC.
- Coadyuvar a las acciones de seguridad social para los productores en proceso de envejecimiento.

A partir de estos objetivos se plantean tres alternativas para el futuro de PROCAMPO que ellos vislumbran. Sólo se resumen los aspectos más relevantes de cada una (ver cuadro 2.2.2.2.1).

Lo que puede desprenderse de estos análisis es que el papel de PROCAMPO ha sido en general positivo con una tendencia inequitativa del ingreso por productor o por regiones, debido al tamaño de los predios. Mayoritariamente se plantea la necesidad de que continúe con algunos cambios, por lo que de acuerdo con ello, la alternativa “A” según los evaluadores es la que dejaría menos conformes a los productores y sobre todo pensando que el directorio de PROCAMPO ha permanecido sin mayores cambios a la fecha y que seguramente tendría que abrirse para que otros productores, que la primera vez quedaron fuera, hoy pudieran inscribirse. Respecto a la Alternativa “B” no hay una opinión clara de los evaluadores; lo que se observa, desde nuestro punto de vista, es que es la más viable en el corto y mediano plazos; por lo menos se contaría con un padrón único de apoyos de la SAGARPA que hoy no existe y que se complementarían con las tipologías de productores por Estado, a fin de establecer una diferenciación correcta de las unidades de producción y productores y aplicar así los niveles de subsidio correspondiente. Finalmente, la Alternativa “C” pareciera la más completa y según parece, sería la que traería mejores resultados; sin embargo, como bien se señala en el IE, es la más compleja y la que se ve más difícil de implementar, ya que requiere de una amplia coordinación interinstitucional que en las condiciones actuales sería difícil lograr.

### Cuadro 2.2.2.2.1 Prospectiva del PROCAMPO a 2008. Alternativas

| Alternativa | Características   | Ventajas  | Desventajas   |  |
|-------------|---|---|---|--|
| A           | Mantener PROCAMPO con sus características básicas actuales.   | Se mantienen modalidades actuales, actualización de cuotas y cumpliendo ANC.  | Simplifica las negociaciones con productores y otros actores. Ventaja de no ser distorsionante.   | Se mantiene inequidad en la distribución. No promueve la conversión productiva.  |
| B           | Diferenciar el apoyo en función del uso o tamaño del predio   | Definir los estratos a apoyar. Aquí se plantea un ejercicio de clasificación de estratos.<br><br>Otra modalidad sería darlo en función de su actividad: Ambiental, Proyecto de grupo, Mejoras productivas y capitalización    | Congruente con la LPSSAN Promueve la productividad y la capitalización de las UP más eficientes.<br><br>Bien recibido por las organizaciones campesinas que solicitan el apoyo por tonelada.<br><br>Se requiere integrar un padrón de apoyos de SAGARPA y no de otras. Evitar repetición de apoyos y se puede solicitar corresponsabilidad. | Puede generar mayor inequidad en la distribución del ingreso, dependiendo de la opción que se elija.<br><br>No tiene impactos importantes de conversión o productividad en los productos más pequeños.<br><br>No genera un sistema de seguridad social LP.<br><br>No evita envejecimiento de la población rural ni genera incentivos de arraigo. |
| C           | Modificar los criterios de asignación de recursos de PROCAMPO sustituyendo el apoyo de los Productores grandes por otros apoyos y creando un sistema de seguridad social. | Implica la creación de un padrón único de beneficiarios generado a partir de varias instituciones y sustituir el apoyo de los grandes productores por otros apoyos productivos.<br><br>Apoyar un sistema de seguridad social. | Se corregirán problemas de distribución del ingreso.<br>No distorsiona en términos de la OMC.<br>Se generan incentivos para frenar el envejecimiento y arraigo de los productores.<br><br>Vincular con proyectos productivos.<br><br>Solicitar la corresponsabilidad.   | Puede tener costos de transacción ya que no se cuenta con padrón único y puede ser complejo negociar con organizaciones de productores y el congreso por el intercambio del PROCAMPO por otros apoyos.<br><br>Vinculación con los padrones de otras dependencias.  |

FUENTE: GEA, 2005:246-248.

En suma, en lo que sí parece haber acuerdo es en que el PROCAMPO debe cambiar, debe abrirse y debe diferenciar los apoyos según se trate de productores con grandes extensiones y productores con pequeñas extensiones cuya producción es de auto-subsistencia, fundamentalmente.

Sin embargo, si se profundiza en la estructura del conjunto de estas recomendaciones, se encontrará que no tienen vinculación con el análisis y conclusiones precedentes del IE. En el conjunto de estas recomendaciones, aunque no hay un desarrollo sistemático y explícito, se supone una institucionalidad del sector público que no es del todo real, una gestión pública que debiera, pero que no define sus acciones a partir de un marco racional de previsión; que responde más a disposiciones legales y presupuestales que a principios de eficiencia, en una palabra. Cuando se omiten todos estos aspectos, justamente se están omitiendo las causas del problema.

Sin menoscabo de la perspectiva planteada en la evaluación de PROCAMPO en estas recomendaciones se observa la ausencia de análisis sobre esta causalidad que, en la sección anterior, se denominó omisión de “gestión-evaluación” para indicar la necesidad de que toda evaluación, en tanto se trata de valoraciones de la acción, debe descansar en un análisis institucional de la gestión, de otra manera, se señaló, el análisis se queda “a medio camino”, se reduce sólo a un análisis técnico abstracto de la planeación. El reconocimiento de esta omisión es importante porque modifica totalmente el enfoque de la evaluación, porque más que buscar el perfeccionamiento de las técnicas de medición, la finalidad es procurar recomendaciones con viabilidad institucional.

### *Reglas de operación*

No hay recomendaciones en el documento en la perspectiva señalada en la sección anterior de analizar, reflexionar, si las RO son adecuadas para el cumplimiento programático, profundizar en la pertinencia de su diseño para propiciar condiciones para operacionalizar y alcanzar los objetivos estratégicos de cualquier programa. Se señaló que las RO en su estado actual no permiten esta funcionalidad, es decir, no son un referente válido para establecer criterios definidos de cómo actuar y decidir en los programas públicos y concluir por lo tanto, que prevalece Entonces, la discrecionalidad en su operación. Prevalece la misma conclusión que se ha hecho en los demás programas: en una perspectiva general y abstracta de la planeación, las RO no tienen un contenido de orientación estratégico del programa, sino, en el mejor de los

casos, se contemplan como reglas encaminadas para hacer más expedito el ejercicio del presupuesto.

En el informe de evaluación se hacen algunos señalamientos sobre las RO, particularmente sobre su congruencia de RO con el logro de los objetivos. Al respecto, se menciona que las metas a alcanzar se plantean en función de los objetivos de los funcionarios públicos más que de una realidad alcanzable y que ello se traduce en una eficiencia operativa del personal. Muchos conflictos entre las normas establecidas y la operación derivan de la falta de comunicación entre los niveles directivos y los niveles intermedios (Direcciones Regionales); difícilmente se toman en cuenta las recomendaciones de estos últimos, lo que permitiría plantear acciones o normas que sean factibles de llevar a cabo, además de que se basan en la experiencia y en las opiniones que tienen las direcciones regionales, las Delegaciones y los CADER de la SAGARPA. El cumplimiento de la RO también se explica por la escasez de personal en el CADER, por lo que las excesivas cargas de trabajo incrementan los errores de captura y el procesamiento de las solicitudes, redundando en una baja eficiencia en el servicio al productor. Pero como se señalaba, éstas parecen conclusiones para las cuales no hay una recomendación específica.

### *Calidad*

No aplica este ámbito de análisis puesto que se refiere al enfoque y método de la evaluación de PROCAMPO y por lo tanto no es un capítulo de recomendaciones de la evaluación, en todo caso sí lo es de la metaevaluación, lo cual se desarrollará en el capítulo de conclusiones y recomendaciones de este documento.

### *Eficiencia y eficacia*

Una de las recomendaciones que se señalan tiene que ver con instrumentar medidas de mejora en materia de sistemas, ya que todavía los procesos de captura, información, pago y depósito se realizan en forma manual, lo que da origen a errores de tipo humano con consecuencias económicas en los depósitos de los beneficiarios y en el costo de la operación para ASERCA. Para los efectos de conciliación y control de cuentas bancarias, la inexistencia de un sistema centralizado de administración que permita el ubicar los formatos correspondientes para hacer una corrección expedita o una aclaración también resulta costosa. Es conveniente invertir en la reorganización de la plataforma informática de ASERCA para desarrollarla acorde con las nuevas expectativas

de los productores y directivos, sobre todo con miras a la prospectiva al 2008. Es necesario trabajar en el desarrollo de bases de datos históricas y aplicaciones de PROCAMPO.

Cabe señalar, que en el PEF de cada ejercicio fiscal, se ha venido instruyendo la formulación de este capítulo en las evaluaciones externas. Pero más allá de esta disposición normativa y de considerar que la evaluación no puede reducirse a estas variables de resultados, sino que debe explicar cómo es que se llega a ellos, ésta es una información que no puede ser soslayada en toda política pública, más aún, en la gestión de un programa público de subsidios para el fomento productivo, por lo que, la posibilidad de estos análisis es importante para juzgar la pertinencia y continuidad del programa en un contexto de grandes carencias, recursos públicos limitados y por lo tanto con altos costos de oportunidad.

Quizá la mayor crítica que se pueda hacer al conjunto de estas recomendaciones es que se han formulado a partir de un análisis de resultados. Paradójicamente, para ciertas ópticas esto sería una fortaleza y no una debilidad; sin embargo, hemos dicho, que los análisis de esta naturaleza son parciales si no son complementados con un análisis sobre las causas de estos resultados, de sus escasos avances o inclusive, en algunos estados, de resultados contradictorios. En suma, con un análisis de las bases institucionales y de gestión en que opera el programa.

### *Impacto*

Con base en el análisis de indicadores de impacto, en el IE nacional se efectúan las siguientes recomendaciones:

Se propone revisar y/o profundizar las acciones en materia de diseño de incentivos de PROCAMPO Capitaliza para que los beneficiarios se organicen, se consoliden o compacten predios en torno a proyectos productivos de mayor tamaño, ya que la mayoría de los beneficiarios son productores con pequeños predios que representan un importante costo presupuestal para el erario, pero su impacto productivo es comparativamente pequeño. De hecho, Capitaliza es la modalidad de apoyo con menor impacto, lo que pone en duda su eficiencia como instrumento de apoyo a la productividad. Prueba de ello es que no se detectó a ningún productor del estrato de mayor desarrollo relativo inscrito en el programa, lo que indica que al no contar con el beneficio del pago de intereses, para ellos resulta más eficiente conseguir un crédito más barato.

Se requiere reforzar el PROCAMPO previsiblemente con otros programas aplicados en el sector para reducir el envejecimiento de la población rural y atenuar el desarraigo de los jóvenes en esas regiones. Esto implica el diseño de mecanismos e incentivos para crear nuevas oportunidades productivas en las zonas rurales para productores jóvenes.

### *Focalización: población objetivo*

El informe de evaluación no es muy explícito en alguna recomendación respecto a este punto lo que puede decirse sobre este aspecto es lo que plantea en el capítulo XXV de Prospectiva del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) a 2008. En la alternativa “B” se plantea definir los estratos a apoyar, por ejemplo: a los de hasta una hectárea, darles 1.3 veces el PROCAMPO actual; entre una y 5 ha, una vez el apoyo de PROCAMPO; entre 5 y 20 ha, 0.7 veces el apoyo PROCAMPO; y más de 20 ha, sólo 0.3 veces el apoyo. Esto lo ponen como ejemplo sin que medie algún criterio objetivo, al menos explícito.

En la alternativa “C” también proponen crear un padrón único de beneficiarios, generado a partir de varias instituciones: SAGARPA, SRA, SEDESOL (OPORTUNIDADES) y Seguro Popular, a partir de dicho padrón único identificar a los productores o unidades de producción más grandes y sustituir su apoyo de PROCAMPO por otro tipo de apoyos productivos, así con el ahorro generado en Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), apoyar a un sistema de seguridad social para los productores o unidades de menor desarrollo relativo.

Las recomendaciones en relación a la población objetivo se prescriben, en un nivel general. Como puede observarse, el propósito de estas recomendaciones es focalizar los recursos a los productores donde se obtengan los mejores resultados. No existen mayores señalamientos en cuanto al segmento específico de productores a los que deberán canalizarse preferentemente los apoyos del programa, mas que este criterio señalado de optimizar los recursos de las RO, y con esta base se destacan tres estratos de productores: Estrato I, productores con menos de una hectárea; Estrato II, productores de una a cinco hectáreas, y el Estrato III, productores de más de cinco hectáreas. Los evaluadores externos construyeron una tipología de las unidades de producción con base en las siguientes variables: Índice del grado de autoconsumo, Índice tecnológico, forma de comercialización de la producción, régimen híbrido, tamaño de la



unidad de producción, tipo de tenencia de la tierra y tipo de posesión de la tierra; a partir de ello estimaron un índice compuesto que permitió identificar cuatro tipos de unidades de producción, según su desarrollo relativo: alto, medio, bajo y muy bajo. Esta tipología puede observarse en el cuadro que aparece a continuación.

#### **Cuadro 2.2.2.2.2** **Unidades de producción atendidas por PROCAMPO** **según tamaño (en porcentaje)**

| Estrato<br>(porcentaje<br>aplicado a *) | Tamaño del predio |          |           |            |              |
|---|-------------------|----------|-----------|------------|--------------|
|   | Hasta 1 ha        | 2 a 5 ha | 6 a 10 ha | 11 a 45 ha | Más de 45 ha |
| <b>Muy Bajo</b>                         |                   |          |           |            |              |
| • Inversión                             | 3.9               | 3.6      | 12.2      | 15.5       | 32.6         |
| • Autoconsumo                           | 68.8              | 64.3     | 55.4      | 68.3       | 63.8         |
| <b>Bajo</b>                             |                   |          |           |            |              |
| • Inversión                             | 27.1              | 10.1     | 8.4       | 2.6        | 0.0          |
| • Autoconsumo                           | 40.5              | 22.6     | 13.9      | 13.3       | 0.0          |
| <b>Medio</b>                            |                   |          |           |            |              |
| • Inversión                             | 38.5              | 33.3     | 18.1      | 8.9        | 0.0          |
| • Autoconsumo                           | 62.8              | 24.0     | 14.7      | 14.8       | 0.0          |
| <b>Alto</b>                             |                   |          |           |            |              |
| • Inversión                             | 67.9              | 58.6     | 42.8      | 24.9       | 15.0         |
| • Autoconsumo                           | 20.0              | 27.7     | 18.2      | 18.4       | 0.0          |
| <b>Total</b>                            |                   |          |           |            |              |
| • Inversión                             | 5.8               | 8.3      | 13.3      | 14.1       | 21.2         |
| • Autoconsumo                           | 67.1              | 56.3     | 34.2      | 39.3       | 21.3         |

FUENTE: GEA, 2005:111.

Como puede desprenderse de este cuadro, las unidades de producción menores a cinco hectáreas, dedican la mayor parte del apoyo a la producción de autoconsumo y un porcentaje menor a la inversión (más del 50% en promedio a autoconsumo y menos de 10% a inversión en parcelas menores a cinco hectáreas) y viceversa en las parcelas de más de 45 hectáreas. Como puede observarse hay tantas tipologías como objetivos se piense cumplir, por lo que la definición precisa del tipo de productor se deja finalmente como una tarea a realizar, posiblemente, en el “marco estratégico de mediano plazo” que se recomienda construir para la asignación de recursos.

### *Satisfacción*

Considerando la vertiente de valoración encaminada a la verificación de los procesos de mejora de la atención a los beneficiarios como la difusión, recepción, evaluación, selección y pago de los apoyos del programa y su sistema electrónico, el IE nacional de PROCAMPO no plantea de manera clara recomendaciones en este campo. Sin embargo, en el documento se pudieran extraer algunas recomendaciones un tanto implícitas, y que serían las siguientes:

- Difusión, en el documento se señala que a 13 años de operar el PROCAMPO más del 50% de los beneficiarios no sabe que puede cambiar de cultivo, lo cual incide en que el logro del objetivo que tiene que ver con la conversión de cultivos no se cumpla del todo o existan pocos avances. También se menciona que más del 50% de los beneficiarios no sabe las causas por las que pueden perder el apoyo de PROCAMPO, lo mismo sucede con la implementación del PROCAMPO Capitaliza, con lo cual puede concluirse que este aspecto deberá ser trabajado, o considerado en el rediseño del nuevo PROCAMPO.
- Capacitación a personal operativo en los DDR, CADER y oficinas regionales de las dependencias del Estado.
- Se plantea la necesidad de invertir en la reorganización de la plataforma informática de ASERCA a fin de que se desarrolle acorde con las nuevas expectativas de los productores y directivos, pero sobre todo con miras a la prospectiva del 2008; que deberá seguirse cumpliendo con los esfuerzos para mantener la cuota de 100 dólares por hectárea, lo que ha permitido corregir, si bien marginalmente, las inequidades en materia de distribución del ingreso.
- Dotar de infraestructura y equipo a los CADER, así como de soporte técnico para su puesta en marcha y funcionamiento.

#### **2.2.2.3. Consistencia y calificaciones**

Conforme a la metaevaluación del IE nacional del Programa de Apoyos directos al Campo (PROCAMPO), desarrollada por ámbitos de análisis, a continuación se presenta su valoración de conjunto, teniendo en cuenta por una parte las conclusiones y su consistencia con el desarrollo analítico, y por la otra, la consistencia de las recomendaciones con respecto a las conclusiones.

Asimismo, las valoraciones se han efectuado a partir de los dos niveles o lógicas de análisis que sistemáticamente se aplicaron a cada ámbito de la metaevaluación: lógica de planeación y lógica de gestión. Ambas lógicas, aunque vinculadas, responden a principios diferentes, la lógica de planeación o programática está asentada en principios de racionalidad absoluta, por lo tanto, no real, pero necesaria para orientar los procesos y la acción a resultados óptimos; la lógica de gestión, asentada en la dinámica de los actores, por lo tanto, más cercana a la realidad, donde, la racionalidad absoluta, ideal, concede o se desplaza a una racionalidad posible o limitada, que hemos denominado viabilidad institucional, para hacer referencia a que el desempeño no solamente depende de la racionalidad formal a la que responde la planeación, sino de las posibilidades que ofrece el entramado institucional en el que están inmersas las dependencias operadoras de los programas. Los resultados, para su ilustración, y no por creer que sea posible una cuantificación precisa, se presenta a continuación, en calificaciones de 5 a 10, la idea no es aprobar o reprobar, sino señalar las fortalezas o debilidades de las evaluaciones.

#### **Cuadro 2.2.2.3.1**

#### **Calificaciones por ámbitos de la metaevaluación del informe de evaluación del PROCAMPO, 2004**

| Ámbitos de la Metaevaluación | Calificaciones       |                   |          |
|------------------------------|----------------------|-------------------|----------|
|                              | Lógica de planeación | Lógica de gestión | Promedio |
| Coherencia                   | 10                   | 5                 | 7.5      |
| RO*                          | 6                    | 6                 | 6.0      |
| Calidad                      | 10                   | 5                 | 7.5      |
| Eficacia                     | 10                   | 5                 | 7.5      |
| Impacto                      | 10                   | 6                 | 8.0      |
| Focalización                 | 7                    | 6                 | 6.5      |
| Satisfacción                 | 10                   | 6                 | 8.0      |
| Promedio                     | 9                    | 5.6               | 7.3      |

\* Reglas de operación.

FUENTE: Elaboraciones propias con información de IE nacional de 2004 de la FAO.

Buena parte de las argumentaciones ya se han expresado en las secciones correspondientes a cada ámbito de análisis, por lo que solamente nos

limitaremos a dar una explicación general de las calificaciones. La primera apreciación es que la evaluación en el ámbito nacional, salvo los ámbitos de RO y focalización, en los cinco ámbitos restantes se reconoce la máxima puntuación de 10, lo que significa, en todos estos casos que, en general, hay un rigor analítico en el discernimiento del problema y las conclusiones y de éstas con las recomendaciones, por lo que se refiere al primer ámbito de coherencia; se utilizaron métodos cuantitativos y enfoques prácticos, que son valiosos en la evaluación, por lo que respecta al ámbito de calidad; y en impacto y satisfacción, también hay un reconocimiento similar al ámbito de calidad; en impacto habría que agregar el peso fundamental que se concede en los IE para la reorientación del programa y en satisfacción, la decisión acertada de sustituir los estudios de percepción con base en encuestas a beneficiarios por estudios “duros” sobre el progreso en los procesos operativos para la atención de los beneficiarios.

Con todo, hay elementos que en estos mismos cinco ámbitos parecieran disminuir estas máximas puntuaciones como es el hecho de que buena parte de las valoraciones parten de bases subjetivas como son los indicadores de impacto que se construyen a partir de la percepción de los beneficiarios; la ausencia del análisis costo beneficio y sobre todo, que los índices de resultado (eficacia) no se estiman a partir de coberturas totales o potenciales de beneficiarios, sino únicamente de beneficiarios atendidos y marginalmente de productores no atendidos, lo que, en gran medida limita la apreciación justa de los avances. En el caso del impacto, solo se construyen índices positivos, lo que, aunque no raya en lo complaciente, le da un sesgo positivista a la valoración. No obstante, la mejor puntuación se confirmó porque buena parte de estas limitaciones proviene de las debilidades o inexistencia de sistemas de información como la falta de una contabilidad para el análisis costo beneficio, la inexistencia de padrones completos de beneficiarios y de sistemas de registro en un afán, no siempre justificado, de simplificar al máximo el trámite de los apoyos. Por lo que se refiere a las calificaciones mínimas en RO y focalización, en la misma dimensión lógica de planeación, ya se ha reiterado, que en el primer caso, es por considerar a las RO un instrumento del presupuesto y no del programa; en la focalización, la razón es que no encontramos en ninguna parte un análisis consistente que justifique y ubique con precisión los segmentos o tipos de productores que son propios de cada programa.

Por último, pero quizá lo más importante, las calificaciones mínimas, en todos los ámbitos, que se otorgan en el nivel o lógica de gestión, obedece a la

omisión que se hace de esta variable en los IE nacional. Como se ha reiterado, no contemplar esta dimensión del análisis, es equivalente a no ver las causas del problema. En este sentido, significa no establecer consistentemente la relación de causalidad entre el programa (PP) como variable independiente y los efectos esperados o impacto como variable dependiente, esto es:

$$EE = f(PP) \quad \text{o} \quad \text{Impacto} = f(PP)$$

En suma, no incorporar la lógica de gestión implica dejar de lado el análisis de la viabilidad institucional, y desde nuestro punto de vista, no plantear con rigor la pertinencia de la evaluación, en cuanto que, si no se efectúan las reformas necesarias en el enfoque y método de la gestión pública, entonces, el papel de la evaluación es solamente formal, legitimador y a lo sumo, sólo útil para justificar presupuestos y no para mejorar el desempeño y utilizar eficientemente los recursos públicos.

## CAPÍTULO III.

# DIFUSIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES

El análisis de la difusión y aplicación de los resultados de la evaluación en los procesos decisorios, etapa final de la metaevaluación de los programas de la SAGARPA y ASERCA, está encaminada a mostrar si la evaluación efectivamente está cumpliendo con su papel de retroalimentar los procesos de toma de decisiones en un proceso circular de planeación, ejecución y evaluación. Cabe señalar, que el análisis específico de campo, en estricto sentido, se efectúa sólo para los programas de Alianza, debido a que en las evaluaciones externas de los programas PROCAMPO y Apoyos Directos al Productor por Comercialización de Excedentes, no están establecidos los cauces institucionales para que los resultados de las evaluaciones externas sean sometidos a un proceso normado y definido de análisis, discusión y, en su caso, instrumentación de las recomendaciones<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> Además, debe tenerse en cuenta que parte de este análisis está sustentado en las entrevistas efectuadas a funcionarios en oficinas centrales como las de los estados. En el caso de los programas de ASERCA, ya hemos señalado que no fue posible la colaboración de los funcionarios de oficinas centrales; sin embargo, en cuando fue posible realizar algunas entrevistas a directores estatales y regionales de ASERCA, las respuestas en general mostraron un escenario altamente centralizado, tal que, los programas se presentaban como acciones con escaso vínculo con los demás programas que inciden en el desarrollo rural de la entidad o región, y en este sentido, poco integrado a la Delegación y su estructura federalizada de operación (DDR y CADER) lo que aunado a su naturaleza centralizada, también presentaba un marco de operación de los programas prácticamente sin decisiones, ya que éstas eran tomadas en el centro. En algún Estado se definió a estas direcciones como “cajas regionales o estatales”, es decir, su funcionalidad y decisiones consecuentes se reducían casi al proceso de pago de los apoyos. En estos escenarios, las evaluaciones externas no tienen alguna consideración y de las que por lo demás, los funcionarios regionales y estatales de ASERCA, manifestaron no conocer su contenido.



Con este propósito, a continuación, primero se presenta el régimen jurídico administrativo de la acción pública, destacando particularmente el papel de la evaluación y sus resultados en los procesos decisivos (operación de los programas) y, eventualmente, en el rediseño de las políticas y programas. Enseguida, como parte de este régimen jurídico administrativo, se muestra el marco institucional de operación de los programas que establece la LDRS y sus magros o nulos resultados en sus propósitos de lograr una coordinación horizontal en las acciones de desarrollo rural, y en estrecha vinculación, demostrar conforme a nuestras premisas de investigación, la ausencia de bases de planeación y evaluación en la conducción de los programas públicos.

El capítulo finaliza con el régimen específico de los programas de Alianza relativo a sus prescripciones en cuanto a la difusión de los resultados de la evaluación y de su aplicación en la toma de decisiones para la conducción de los programas. No obstante, su carácter incipiente, sobre todo en la parte de aplicación para la toma de decisiones, se consideran de la mayor importancia las enseñanzas de estas experiencias de los programas de Alianza, por tratarse quizá de un caso único en el sector público mexicano, de un intento por incorporar lo que aquí hemos llamado lógica de gestión y que en los programas de Alianza se denomina “acompañamiento de la gestión”.

Como se verá más adelante, la utilidad del análisis de los resultados de las evaluaciones y la subsiguiente toma de decisiones no sólo dependen de la organización y procesos establecidos, sino que también dependen de la calidad y la orientación de los informes de evaluación, especialmente de las conclusiones y recomendaciones. Sobre la calidad de éstas últimas, se considera que ya fueron suficientemente tratadas en la parte II, por lo que sólo se hace una referencia superficial a estos aspectos, concentrando el análisis en la organización y procesos institucionales para la aplicación de los resultados de la evaluación.

### **3.1. RÉGIMEN JURÍDICO-ADMINISTRATIVO GENERAL DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS**

Como toda acción de la administración pública federal, los programas de Alianza para el Campo así como los de ASERCA tienen un régimen jurídico-administrativo común, compuesto principalmente por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Planeación; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento; la Ley de Adquisiciones,

Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su reglamento y, los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año. Específicamente de las evaluaciones externas, además de estos ordenamientos debe citarse el acuerdo por el que se expiden los criterios generales para modificaciones a las reglas de operación de los programas gubernamentales ya existentes y para la elaboración de las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2002 y el acuerdo por el que se expiden los requisitos mínimos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán considerar para seleccionar a las instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, interesados en realizar la evaluación de resultados de los programas gubernamentales sujetos a reglas de operación, también del mismo ejercicio fiscal de 2002.

En estos ordenamientos no se prevé nada que pudiera considerarse un proceso integrado de análisis de los resultados de las evaluaciones y, consecuentemente, de la toma de decisiones a partir de ese proceso. Los ordenamientos mencionados sí establecen explícita o implícitamente la obligación de analizar los informes de evaluación, pero no señalan qué debe hacerse y cómo, a dónde deben canalizarse, qué estructura se requiere y cuáles son las instancias participantes o el alcance de las recomendaciones, en cuanto a su obligatoriedad, por parte de los responsables de la conducción de los programas, entre otros.

La Ley de Planeación dispone la obligación de evaluar las acciones de planeación, pero no señala nada acerca de la obligación de analizar los resultados de las evaluaciones realizadas ni dispone qué debe hacerse con ellos. Lo interesante del artículo que se menciona a continuación, es que considera a la evaluación como parte de la planeación:

“... Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados” (artículo 3º, párrafo segundo, de la Ley de Planeación).

Cabe preguntarnos si es posible considerar que en el párrafo citado se establece un proceso circular de planeación que al terminar en la evaluación, sus resultados retroalimenten un nuevo ciclo de planeación-ejecución-evaluación, premisa, que se tomó como eje fundamental de la metaevaluación de la parte II. La única referencia clara de la ley a la obligación de analizar los resultados

de las evaluaciones se encuentra en el artículo 14 fracción VII, que asigna a la Secretaría de Hacienda la atribución de verificar periódicamente:

“... la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan [Nacional de Desarrollo] y los programas regionales y especiales a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los programas respectivos”.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento<sup>87</sup> contienen también algunas referencias a la obligación de realizar evaluaciones y de analizar los resultados de las mismas. Sin embargo, tales referencias son bastante generales, además de que las evaluaciones que contempla la ley son evaluaciones de las actividades relativas al gasto público y no de los resultados del ejercicio de dicho gasto. En otras palabras, en esta ley, la naturaleza de las evaluaciones es la de servir de medio de control y justificación del gasto, antes que de valoración de los resultados de las políticas y los programas gubernamentales, encaminada a su eventual ajuste, ya sea, a su diseño o a sus procesos estratégicos y de operación.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es la disposición de mayor jerarquía en que se encuentra una referencia explícita a la evaluación externa de resultados de los programas sujetos a reglas de operación, referida al destino que debe darse a sus conclusiones y recomendaciones. Los presupuestos de egresos 2002 y 2004 señalan que las dependencias y entidades debían de presentar la evaluación de resultados de cada programa a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, así como a las secretarías de Hacienda y de la Función Pública:

“...a efecto de que los resultados sean considerados en el proceso de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal” (PEF, 2004: artículo 55 fracción IV inciso b).

<sup>87</sup> La ley estuvo vigente hasta el día 30 de marzo de 2006; el reglamento seguirá vigente en tanto no se expida el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En el PEF 2004 se señalaba además que:

“las evaluaciones de los programas, serán responsabilidad de la Cámara [de Diputados] y se realizarán conforme a lo dispuesto por las Comisiones Unidas para el Desarrollo Rural Sustentable” (PEF, 2004: artículo 55).

En estas citas, no hay duda de la obligación a cargo de la Cámara de Diputados, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública de analizar los resultados de las evaluaciones externas y emplearlos en el proceso de planeación, programación y presupuestación así como en la eventual modificación de las reglas de operación o los lineamientos de operación específicos de los programas evaluados. Sin embargo, nada se dice en esa disposición de los mecanismos o caminos que debían seguirse para llevar a cabo dicho proceso. En el caso de la Cámara de Diputados se incorpora inclusive la figura de las Comisiones Unidas para el Desarrollo Rural, otorgándole atribuciones para intervenir en la orientación de las evaluaciones externas, sin embargo, esta adición no ha tenido ningún efecto en lo que se refiere a la participación de la Cámara.

Por otra parte, desde el PEF de 2002 se dispone que para asegurar que los subsidios obedecieran a criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, las dependencias y entidades que los otorgaran debían, entre otras cosas:

“... incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su terminación” (PEF, 2004 artículo 53 fracción V).

Puede considerarse a las evaluaciones externas como uno de dichos mecanismos, lo que significa que las dependencias y entidades están obligadas a analizar dichas evaluaciones y a emplear los resultados del análisis para ajustar las modalidades de operación de los programas o decidir sobre su terminación, continuidad o, eventualmente, el rediseño en sus fines o estrategia.

En el acuerdo por el que se expiden los criterios generales para modificaciones a las reglas de operación de los programas gubernamentales ya existentes y para la elaboración de las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2002 se señala que esas reglas deben contener apartados específicos sobre la evaluación externa y sobre el seguimiento, el control y la auditoría. Como

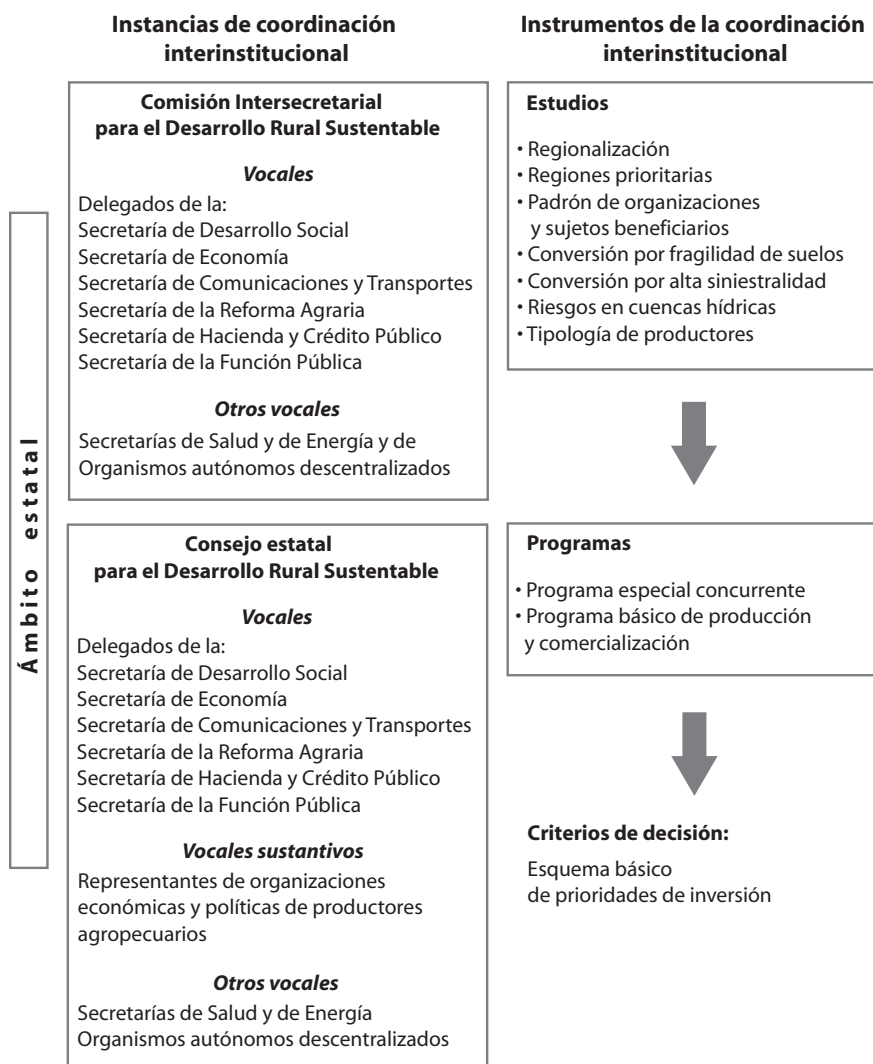
se pudo constatar en la parte II de la metaevaluación, ésta es justamente una de las principales deficiencias de las RO, por lo que se les calificó como instrumento más de orden presupuestal que programático.

En conclusión, las disposiciones jurídico-administrativas, comunes a todas las evaluaciones externas de los programas sujetos a reglas de operación, sí establecen algunas referencias relativas al proceso de análisis de los resultados de las evaluaciones y su aplicación en la toma de decisiones. En consecuencia, hay elementos para establecer que la obligación de realizar dicho análisis (y su aplicación a la toma de decisiones) existe, pero no están definidos los criterios, mecanismos y procedimientos específicos, por lo tanto, más que una deficiencia de orden jurídico parece ubicarse en un vacío de orden administrativo o de gestión, que en parte proviene de la situación, antes detectada en la parte II de la metaevaluación, que calificamos como: la ausencia de una lógica gestión que condujera la acción de los programas conforme a sus objetivos y misión. Existe la norma jurídica, más no su traducción en criterios, procedimientos y mecanismos de gestión para que la conducción de los programas se realice conforme a bases mínimas de planeación y evaluación. A continuación, con algunas evidencias de la investigación de campo, se precisan algunas de estas deficiencias, antes calificadas como lógica de gestión de los programas.

### **3.2. MARCO INSTITUCIONAL DE OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL**

En el diagrama 3.2.1 se presentan las instancias y mecanismos de coordinación interinstitucional y de concertación con la sociedad rural que establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

### Diagrama 3.2.1 Instancias e instrumentos de coordinación interinstitucional establecidos en la LDRS



FUENTE: ELABORACIÓN CON BASE EN LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE.



Nuevamente nos encontramos con que los procesos de operación de los programas públicos en el medio rural, conforme a su marco jurídico, se apoyan en una base sólida de planeación. Sin embargo, en la práctica, en el proceso de instrumentación y operación del Programa Especial Concurrente, no hay propiamente una integración programática. A pesar de lo establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable<sup>88</sup>, la formulación del Programa Especial Concurrente ha venido a ser sólo un ejercicio parcial de acopio, ordenamiento y publicación de información, cuya finalidad es más el lucimiento institucional que propiciar una mayor racionalidad de las acciones en el medio rural. No hay una integración consistente en el plano programático ni tampoco mecanismos y procedimientos de coordinación horizontal, en el plano de la gestión<sup>89</sup>.

Conforme a la LDRS, se definen dos instancias de coordinación horizontal, como puede verse en el diagrama 3.2.1, la Comisión Intersecretarial que se ocupa de propiciar una acción unificada de los diferentes programas públicos federales que inciden en el medio rural, y el Consejo con una composición similar de vocalías a la Comisión intersecretarial, sólo que se agregan los “vocales sustantivos” que se refieren a los representantes de las organizaciones de productores, ya que el Consejo busca su asimilación en este propósito de lograr concertar la acción de todos los programas públicos en el campo. También, como se muestra en el diagrama 3.2.1, para la integración y operación del Programa Especial Concurrente se define una serie de programas y estudios que pretenden ser la base para el establecimiento estatal de prioridades (Esquema Básico de Prioridades de Inversión —véase diagrama 3.2.1—) y el ordenamiento sinérgico de acciones institucionales que permitan conciliar las posiciones y propuestas de los diferentes niveles de gobierno.

<sup>88</sup> En su Artículo 189 establece que “Los proyectos de Presupuesto de Egresos que formule el Ejecutivo Federal deberán ser congruentes, según lo dispone el artículo 40 de la Ley de Planeación, con los objetivos, las metas y las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales correlacionados y el Programa Especial Concurrente, definidos para el corto y mediano plazos. En dichos proyectos e instrumentos, a iniciativa del Ejecutivo Federal, se tomará en cuenta la necesidad de coordinar las acciones de las distintas dependencias y entidades federales para impulsar el desarrollo rural sustentable.”

<sup>89</sup> En este plano de la gestión, por otra parte, no hay como en el histórico Sistema Alimentario Mexicano (SAM) el peso político de una coordinación presidencial, que como demostró esta experiencia, no fue suficiente para lograr esta coordinación horizontal.

Sin embargo, en las entrevistas aplicadas a los funcionarios federales, estatales y de instancias mixtas<sup>90</sup> sobre la funcionalidad de la coordinación interinstitucional y la concertación social, no se obtuvo una sola respuesta que afirmara de manera solvente y documentada que ya se encuentran elaborados y aprobados por la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable en los estados o por el Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable, los programas y estudios a que hace mención la Ley como el requerido para definir las regiones de atención prioritaria (algunos de los entrevistados contestaron que operan con las regiones prioritarias del Consejo Nacional de Población, CONAPO); el Padrón Único de Organizaciones y Sujetos Beneficiarios del Sector Rural; Tipología de productores y de sujetos de desarrollo rural sustentable; y el Programa básico de producción y comercialización, entre otros (ver diagrama 3.2.1)

Los funcionarios de las instancias mixtas que operan los programas de Alianza para el Campo mostraron desconocimiento general sobre la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable en el Estado correspondiente, lo cual es explicable por su similar composición con el Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable (véase diagrama 3.2.1), del cual sí están enterados y, dependiendo de su puesto, participan en esta instancia de concertación. Pero, no obstante esta participación, ninguno de los funcionarios entrevistados, tenía conocimiento y aplicación del Programa Básico de Producción y Comercialización<sup>91</sup>. Esto tiene relevancia en la instrumentación de las líneas de política agropecuaria que establece el Programa Sectorial de Agricultura, en particular las de integración de cadenas

<sup>90</sup> Los representantes federales son los Subdelegados de Planeación y Desarrollo Rural y de Fomento Agropecuario de las delegaciones de la SAGARPA en los estados; y los representantes de los gobiernos de los estados son los subsecretarios o directores de las áreas homólogas en las secretarías de desarrollo rural o de desarrollo agropecuario. Debe tenerse presente que estos funcionarios son quienes representan al delegado de la SAGARPA o al Gobernador en la Comisión Intersecretarial o en el Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable, así como en el Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos (FOFAE). De las instancias mixtas del FOFAE se entrevistaron al Director de la Unidad Técnica Operativa Estatal de Alianza para el Campo y al Coordinador(a) del Comité Técnico de Evaluación.

<sup>91</sup> Como ya se mencionó, de manera principal por las decisiones que se toman en esa instancia para la programación, presupuestación y operación de los programas de Alianza para el Campo.

agroalimentarias, de reconversión productiva y de atención a factores críticos, en este caso de comercialización, ya que permitiría identificar y coordinar los servicios y los apoyos institucionales a los Sistemas Producto maíz, frijol, trigo, arroz, y sorgo, que son los productos agrícolas básicos determinados como tales en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. En relación a este programa básico en particular, los entrevistados mencionaron como aproximaciones al mismo los documentos elaborados sobre “Cadenas de Valor”, y a los Planes Rectores de los Sistemas Producto definidos como prioritarios.

También se preguntó sobre los procedimientos y acuerdos para la instrumentación, en el seno de la Comisión Intersecretarial y del Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable, de las políticas agropecuarias y de desarrollo rural sustentable, establecidas en el PND, en el Programa Sectorial y en el Programa Especial Concurrente. Las respuestas fueron muy heterogéneas; sin embargo, tendieron a ser consistentes al señalar como los instrumentos de política reconocidos para lograr esta convergencia a los Anexos Técnicos de los Convenios de Coordinación Federación-Estados que firman los Secretarios de Estado y los Gobernadores, así como a las Carátulas de Distribución de Fondos que se integran en los Fideicomisos Estatales de Distribución de Fondos (FOFAE) y que autoriza el Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable. En otras respuestas se refirieron a los Programas en general, a ciertos subprogramas en particular y a algunas acciones institucionales específicas.

Los funcionarios de las instancias mixtas que se entrevistaron como los representantes del FOFAE mostraron algún grado de desconocimiento de la forma en que se instrumentan la política agropecuaria y la de desarrollo rural<sup>92</sup>. Ninguno de ellos se refirió a los instrumentos de planeación<sup>93</sup> que definen las áreas de política, las estrategias, los lineamientos generales y las líneas específicas de acción, como el marco que orienta la aplicación de los recursos presupuestales de los programas de la SAGARPA dirigidos a productos agrícolas básicos.

<sup>92</sup> Fueron entrevistados el Director de la Unidad Técnica de Operación de Alianza para el Campo (UTOE), que es el “brazo operativo” del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos (Fofaet), y el Coordinador del Comité Técnico de Evaluación del mismo fideicomiso.

<sup>93</sup> Los ya mencionados Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, así como en el Programa Especial Concurrente 2002-2006.

Sobre las prioridades que impulsan las instancias federales y estatales, tanto de las áreas agropecuarias como las de desarrollo rural, los mismos funcionarios entrevistados las identifican de manera característica por entidad federativa: En el caso de Tamaulipas las instancias federales adoptan las prioridades que marcan las instancias estatales, y las instancias mixtas reflejan la naturaleza de esta relación: el Coordinador del Comité Estatal de Evaluación y el Director de la UTOE responden a las directrices del gobierno del Estado. Esta misma situación prevalece en Sinaloa, pero en otros estados como los de Nayarit y Zacatecas, prevalecen las prioridades federales.

En cuanto a las áreas específicas de política agropecuaria, o de desarrollo rural, la percepción de los funcionarios es difusa, pues en las mismas instancias federales, estatales o mixtas mencionaron muy diversas prioridades, en ocasiones apoyados en lugares comunes: agricultura versus ganadería, cultivos rentables versus cultivos básicos, ferti-irrigación versus control volumétrico del agua de riego, actividades agropecuarias versus actividades no agropecuarias, etcétera. La tendencia que podría identificarse —sin dejar de ser parcial y dispersa— es que tanto en las instancias federales como en las estatales la percepción de las prioridades están más orientadas por los tipos de sujetos beneficiarios, su localización y sus áreas de acción productiva que por los lineamientos de política. En el caso de los subprogramas de Fomento Agrícola, las prioridades se orientan a Sistemas Producto y a los productores con “potencial productivo”, mientras que en los subprogramas de Desarrollo Rural son las actividades no agropecuarias, y las regiones y productores de alta y muy alta marginación las que determinan sus prioridades.

En suma, la instrumentación de políticas y la identificación de sus prioridades se han reducido al acotamiento de regiones, tipos de productores, actividades productivas (de alimentos y otros bienes y servicios) así como los conceptos de apoyo de los programas y subprogramas de la SAGARPA, criterios que podrían ser correctos, sino que la aplicación de estos criterios no se apoya en los estudios y programas que la LDRS recomienda, con objeto de que dichos criterios se especifiquen para una región, Estado o localidad concreta y para un productor en particular y no en definiciones generales. Este “reduccionismo operativo” indica que las orientaciones de la LDRS y el PEC sólo se toman en cuenta en un plano formal o ritual, no hay instrumentos que garanticen su cumplimiento ya que la mayoría de los estudios y programas que para este fin dispone la LDRS no se han elaborado en los estados, por lo que las RO de Alianza para el Campo no tienen este sustento.

De este modo, las políticas prescritas en estos documentos rectores, no se logran asociar ni constituirse en un conjunto integral y sinérgico de las acciones institucionales que efectivamente se llevan a cabo en el campo. Antes bien, por las dinámicas burocráticas prevalecientes, se tiende a disociar las acciones institucionales por los “ámbitos operativos” que les definen las estructuras administrativas creadas para operar los programas en cuestión<sup>94</sup>.

Los resultados de la investigación de campo no son totalmente contundentes, dada la composición de los actores consultados y su posición en la estructura institucional revisada, pero sí proporcionan algunos elementos que avalan las afirmaciones anteriores. Todos los funcionarios entrevistados; si bien, su opinión es que las instancias de coordinación interinstitucional y de concertación definidas por la Ley son funcionales, todos coinciden en la necesidad de fortalecer la participación de los representantes institucionales y de las organizaciones económicas y políticas de los productores. Este fortalecimiento, no es otro, más que transformar su participación ritual y formal, por una auténtica participación que sólo puede ser lograda cuando se configuren y consoliden los instrumentos de operacionalización de los programas que, en gran medida, prescribe la LDRS.

### **3.3. SISTEMA DE EVALUACIÓN Y APLICACIÓN DE SUS RESULTADOS EN LAS DECISIONES EN LOS PROGRAMAS DE ALIANZA**

El marco operacional de los programas federales que inciden en el medio rural, que acaba de describirse en la sección anterior, en lo esencial, no se modifica para los programas de Alianza, en cuanto a que su operación se efectúa sin el apoyo de los instrumentos que marca la LDRS. No obstante, debe reconocerse que es en el marco normativo particular de los programas de Alianza y de su evaluación externa, donde se encuentran disposiciones más específicas acerca de la obligación de analizar los resultados de las evaluaciones, del proceso que

<sup>94</sup> Como se ha señalado, la SAGARPA posee una espectacular estructura que fragmenta, no integra, las acciones en el medio rural: a nivel equivalente de subsecretarías y coordinaciones, hay un área definida para el fomento agrícola, otra para la ganadería, otra para el desarrollo rural, para los agronegocios, etcétera, que a lo sumo, no siempre, pueden garantizar una coordinación vertical hacia adentro pero que dificultan, en gran medida, la coordinación horizontal de los programas, aun de los programas que están bajo la jurisdicción de la misma Secretaría.

debe seguirse para su difusión y de los procedimientos para dar seguimiento a las recomendaciones, esto es incidir finalmente en las decisiones. Así, en las reglas de operación de estos programas, se establece que la evaluación externa de los programas:

“...prestará especial atención al cumplimiento de los objetivos y de las metas de los programas, a su cobertura y operación; a la participación de los productores y sus organizaciones; a la identificación y cuantificación de los beneficios y costos asociados al programa, mediante la medición, entre otros, de los impactos en la productividad, en el desarrollo tecnológico y ambiental, la contribución al empleo y el mejoramiento del ingreso por estrato de productor y ahorro familiar, entre otros” (RO, 2003: artículo 27)

Por otra parte, disponen que la información provista por las evaluaciones debe servir para generar:

“una retroalimentación de los programas para una mejor toma de decisiones sobre los mismos” (RO, 2003: artículo 27).

En estas mismas RO se identifica como responsable de conducir el proceso de evaluación a la Coordinación General de Enlace y Operación (de la SAGARPA) quien establecerá:

“los lineamientos y los términos de referencia para la evaluación externa de los diferentes programas de la Alianza para el Campo, mismos que se darán a conocer a los gobiernos de las entidades federativas y a través de los Comités Técnicos de Evaluación, para la contratación de las evaluaciones estatales de los programas” (RO, 2003: artículo 27).

Como se señaló con anterioridad, estos lineamientos son elaborados por la unidad de apoyo de FAO y aprobados y emitidos por la SAGARPA a través de la Coordinación General de Enlace y Operación, los cuales se integran con cuatro documentos básicos: el Esquema organizativo, los Términos de referencia, las Guías metodológicas y el documento denominado Perfil y funciones del coordinador estatal de evaluación del comité técnico estatal de evaluación (CTEE).



En el Esquema organizativo se norma, en lo general, el proceso de evaluación estatal de los programas de la Alianza para el Campo y se identifican las distintas etapas de dicho proceso, señalando a los responsables de ejecutarlas así como las actividades y funciones que deben realizar. Cabe señalar, que en dicho Esquema organizativo la etapa de aplicación de los resultados no se contemplaba, sino hasta el ejercicio de 2005, de forma que con anterioridad se referían sólo a la fase de difusión; en 2004 sólo hay una referencia a la necesidad de que los resultados de la evaluación propicien una retroalimentación y acompañamiento continuo de la gestión de la Alianza para el Campo en el Estado”, sin embargo, no llega a integrar el proceso de análisis de resultados con la toma de decisiones.

Es hasta las evaluaciones estatales de 2005 cuando el esquema organizativo de ese año (y en general el conjunto de los documentos que componen los lineamientos generales) se “añadió”, o más precisamente, se integró, al proceso de análisis y difusión de resultados de las evaluaciones, el correspondiente a su aplicación a la toma de decisiones, al establecer un mecanismo de seguimiento de recomendaciones y un sistema para administrarlo<sup>95</sup>. Conforme a este esquema ampliado, la estructura organizativa para el análisis de los resultados de la evaluación, su difusión y seguimiento de las recomendaciones, es como sigue:

- La Coordinación General de Enlace y Operación (CGEO) supervisa y da seguimiento al proceso de evaluación y de seguimiento de sus recomendaciones;

<sup>95</sup> Como se ha anticipado, no obstante, que constituye un avance, la existencia del mecanismo y el sistema no garantiza por sí sola la calidad y utilidad del proceso de análisis y toma de decisiones. El principal problema potencial estriba en que, por una parte, no elimina ni reduce la posibilidad de un análisis superficial, y, por la otra, incentiva la selección de las recomendaciones más sencillas de atender así como la incorporación de acciones de mejora fáciles y rápidas de ejecutar (cuando no inútiles), esto es, acciones cuya probabilidad de incumplimiento o de incumplimiento extemporáneo es mínima. En este aspecto se considera de la mayor importancia la labor del CTEE y el Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos, los cuales tienen la función, respectivamente, de revisar y validar los informes trimestrales sobre el seguimiento a las recomendaciones por las áreas responsables, por lo que en ellos descansa la posibilidad de mejora.

- Las Unidades Normativas (UN), esto es: la Subsecretaría de Agricultura, la Subsecretaría de Desarrollo Rural y ASERCA (sólo en 2002), son las instancias responsables del diseño y operación de los programas que conforman la Alianza para el Campo en materia de productos agrícolas básicos;
- La Unidad de Apoyo de FAO propone el diseño de los procedimientos para el proceso general de evaluación y calificación de informes estatales;
- Los Comités Técnicos de los Fideicomisos Estatales de Distribución de Fondos validan los informes trimestrales sobre el seguimiento a las recomendaciones y coordinan, con los CTEE, la organización de eventos de difusión de los resultados de la evaluación;
- Los Comités Técnicos Estatales de Evaluación (CTEE) son responsables de la organización, contratación y seguimiento del proceso de evaluación en cada Estado<sup>96</sup>;
- Las Entidades Evaluadoras Estatales (EEE) quienes para la elaboración de los informes asisten a eventos de capacitación y participan en talleres de difusión de resultados preliminares y finales; incorporan las observaciones y recomendaciones que formule tanto el CTEE como las resultantes de los talleres de presentación (dentro de los dos meses siguientes a la presentación, si se derivan de los informes finales de evaluación);
- Las delegaciones de la SAGARPA con la responsabilidad de conocer, analizar y difundir los resultados de la evaluación, y a partir de 2005, validar y dar seguimiento a sus recomendaciones.

<sup>96</sup> Entre otras comprenden las siguientes funciones: revisar las versiones preliminares y calificar las versiones finales de los informes de evaluación estatal de las EEE; participar en las actividades de seguimiento que convoquen la CGEO y la UA-FAO; organizar eventos de presentación, análisis y difusión de resultados de la evaluación (a partir de los informes preliminares) con la participación de funcionarios del Gobierno del Estado, de la delegación de SAGARPA y de otros actores invitados; diseñar estrategias y mecanismos para promover el uso de los resultados de la evaluación en la perspectiva de lograr una retroalimentación y acompañamiento continuos de la gestión de la Alianza para el Campo en el Estado; y, desde la evaluación 2005, deben asimismo: 1) Definir, en acuerdo con la delegación de SAGARPA y la secretaría estatal de desarrollo rural o su equivalente, las recomendaciones derivadas de las evaluaciones a las que se les dará seguimiento, las cuales se reportarán trimestralmente en el sistema de seguimiento, y 2) Recibir, revisar y procesar los informes trimestrales sobre el seguimiento a las acciones de mejora derivadas de las recomendaciones de las evaluaciones elaborados por las áreas responsables, así como presentarlos para su validación ante el FOFAE.

Estas instancias constituyen la estructura básica y tienen funciones específicas en lo relativo al proceso de análisis de los resultados de las evaluaciones y de toma de decisiones que puede resumirse en las siguientes etapas<sup>97</sup>:

- Revisión de informes preliminares de evaluación estatal y realización de talleres de análisis de dichos informes.
- Revisión y calificación de informes finales de evaluación estatal.
- Presentación de resultados al Comité Técnico del Fideicomiso.
- Difusión y análisis de resultados.
- Análisis de resultados y seguimiento de las recomendaciones.

Conforme a las experiencias de los últimos años, la primera etapa se llevó a cabo entre los meses de julio y agosto, las actividades comprendidas en esta etapa están a cargo del CTEE (revisión de informes preliminares y organización de talleres de análisis) y las EEE (presentación de informes preliminares en los talleres de análisis organizados por el CTEE). A los talleres de análisis deben asistir funcionarios del gobierno del Estado, de la delegación de SAGARPA y otros actores invitados por el CTEE.

La revisión y calificación de informes finales se realiza por el mes de septiembre y las actividades de revisión y calificación están a cargo del CTEE.

La presentación de resultados finales al Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos así como la difusión y el análisis de los mismos se lleva a cabo en los meses de octubre y noviembre y la primera quincena de diciembre (en la evaluación). Las actividades correspondientes están a cargo del CTEE (organización de talleres de difusión y análisis de resultados finales) y las EEE (presentación de los resultados finales en los talleres de análisis organizados por el CTEE). Asimismo, deben participar en estas etapas del proceso la CGEO para supervisar las actividades de difusión, la delegación estatal de SAGARPA para conocer, analizar y difundir los resultados finales; y, el Comité Técnico del Fideicomiso para conocer los resultados finales de la evaluación así como promover y apoyar la difusión de los mismos.

<sup>97</sup> Seguiremos el esquema organizativo 2004 para apuntar esas funciones, y sólo haremos referencia al esquema 2002 (casi siempre mediante notas al pie de página) cuando entre ambos existan diferencias importantes.










Por último, conforme a las ampliaciones de 2005, los CTEE definen, en acuerdo con la delegación de SAGARPA y la secretaría estatal de desarrollo rural o su equivalente, las recomendaciones derivadas de las evaluaciones a las que se les dará seguimiento. Con base en la selección de estas recomendaciones se instrumenta un sistema, a partir del cual se reportarán trimestralmente acciones de mejora efectuadas por las áreas responsables, quienes deben presentar ante el CTEE para su procesamiento y presentación final para su validación ante el FOFAE.

Como ilustración de esta última etapa de seguimiento de recomendaciones puede presentarse el cuadro correspondiente al Estado de Zacatecas (Cuadro 3.3.1.) en el que se han seleccionado recomendaciones de todos los programas de Alianza que comprenden los productos agrícolas básicos:




El seguimiento se da a lo largo de tres trimestres, se hace responsable a una unidad para avanzar en la instrumentación de las acciones recomendadas y se establece la fecha de compromiso que será en el momento en que se haya concluido la acción. Se identifican con el color verde aquellas que se están cumpliendo en tiempo y con amarillo las que se han retrasado y con rojo las que se han truncado. En el cuadro 3.3.1 se resumen nueve acciones que corresponden a recomendaciones que se hicieron de las evaluaciones 2005 de los programas ITT, Desarrollo Rural y Fomento Agrícola y en el anexo podrá observarse el tablero de seguimiento de recomendaciones para cada uno de los estados incluidos en este estudio.

De este modo, es posible concluir con lo que debería ser un proceso de análisis de resultados de la evaluación integrado con la toma de decisiones, tanto en el plano formal como en lo práctico, con la incorporación de procedimientos y sistemas administrativos de seguimiento de las recomendaciones para el caso de las evaluaciones estatales de los programas Desarrollo Rural, Fomento Agrícola e ITT. Independientemente de las limitaciones que actualmente presente este sistema de evaluación y seguimiento, su importancia radica en que es un caso pionero en el sector público; por lo menos no tenemos registro de otros programas de esta Secretaría o en otras dependencias, donde el marco normativo, la estructura institucional y los mecanismos y procedimientos administrativos se reúnan en un sistema de evaluación y seguimiento de las recomendaciones, en foros o espacios institucionales, en los que se supone asisten los distintos actores participantes.

**Cuadro 3.3.1**  
**Tablero de seguimiento de recomendaciones**  
**del Estado de Zacatecas, 2006**

| Estado    | Programa                                     | Recomendaciones                                     | Fecha compromiso | Estatus  |
|-----------|--|---|------------------|--|
| Zacatecas | Investigación y Transferencia de Tecnología. | Énfasis al manejo del agua.                         | 04/04/2006       |    |
| Zacatecas | Fomento Agrícola.                            | Otorgamiento de apoyos en infraestructura.          | 30/11/2006       |    |
| Zacatecas | Fomento Agrícola.                            | Infraestructura para la industrialización de agave. | 30/11/2006       |    |
| Zacatecas | Fomento Agrícola.                            | Incrementar reuniones del CTA.                      | 31/12/2006       |    |
| Zacatecas | Desarrollo Rural.                            | Reglamento específico de CMDRS                      | 30/09/2006       |    |
| Zacatecas | Desarrollo Rural.                            | Proyectos productivos de agregación.                | 30/08/2006       |    |
| Zacatecas | Desarrollo Rural.                            | Más coordinadores PROFEMOR                          | 30/06/2006       |   |
| Zacatecas | Investigación y Transferencia de Tecnología. | Registro de participante.                           | 31/12/2006       |  |
| Zacatecas | Investigación y Transferencia de Tecnología. | Construir un banco de productores tecnológicos.     | 31/12/2006       |  |

FUENTE: CTEE de Zacatecas.

-  = Rojo = Recomendaciones que se han truncado.
-  = Verde = Recomendaciones que se están cumpliendo en tiempo.
-  = Amarillo = Recomendaciones que se han retrasado.

Para los programas de ASERCA también incluidos en este estudio (Excedentes de Comercialización y PROCAMPO) no se encontró ningún tipo de seguimiento a las recomendaciones que se presentan en las evaluaciones nacionales que se realizan para estos programas, lo cual pudo corroborarse en las entrevistas realizadas con los Directores regionales, quienes informaron desconocer su existencia.

No obstante, es necesario hacer algunas precisiones del proceso y reflexionar sobre sus alcances. Lo primero es que el papel del CTEE, particularmente de su coordinador, es crucial. Puede afirmarse que él dirige el proceso, incluso, que lo determina y condiciona: en las etapas de revisión y calificación de informes, tanto preliminares como finales, es quien decide sobre la consistencia del análisis, conclusiones y recomendaciones de los informes de evaluación<sup>98</sup>. El problema no es, por lo menos no el más grave, si tiene o no, la capacidad técnica profesional<sup>99</sup>, sino, si posee además la capacidad para incidir realmente en el terreno de las decisiones, teniendo en cuenta el desequilibrio que hay entre el tamaño de su responsabilidad que implica el cumplimiento de sus funciones de enlace o puente entre instancias decisorias del gobierno federal y del estatal, con el nivel conferido a su encargo, que entendemos, es menor, al de otras instancias como Delegados y Subdelegados, Secretarios y Subsecretarios del gobierno Estatal, a los que en algún momento supervisa o llama a rendir cuentas sobre el avance en las recomendaciones emitidas en los Informes de evaluación.

<sup>98</sup> De acuerdo con los esquemas organizativos 2002 y 2004, la revisión y calificación de informes de evaluación inicia cuando la EEE remite al CTEE el informe preliminar, el CTEE debe revisarlo considerando su estructura, contenido, rigor metodológico y la utilidad práctica de sus conclusiones y recomendaciones como insumo para la toma de decisiones. Si el documento cumple plenamente con las exigencias señaladas, el informe preliminar puede ser calificado directamente y se convierte automáticamente en un informe final. En caso de que el informe preliminar no cumpla plenamente con esas exigencias, el CTEE devuelve el documento a la EEE con las observaciones correspondientes para que sean atendidas (Esquema organizativo para la evaluación de la Alianza Estatal, 2004 pp.15).

<sup>99</sup> Se pudo constatar en la entrevista con los coordinadores de los nueve estados seleccionados, todos ellos, con capacidad profesional satisfactoria, en algunos casos extraordinaria, y sobre todo, con amplia disposición en el cumplimiento de su misión.



Por otra parte, se ha señalado como condición necesaria para que la evaluación pueda incidir efectivamente en las decisiones, que es necesario que sus resultados sean de buena calidad. A este respecto, las entrevistas realizadas<sup>100</sup> se encaminaron a obtener información sobre la percepción de los actores sobre la calidad de las conclusiones y recomendaciones. Así, los entrevistados consideraron que la mayoría de las conclusiones y recomendaciones están bien fundadas, y atribuyeron este hecho a la metodología de la investigación y a la adecuada ejecución de la misma, en particular a la investigación de campo. Aunque coincidieron, en lo general, con la opinión anterior, algunos coordinadores CTEE opinaron que las recomendaciones de algunos informes de evaluación han carecido de sustento debido a que la entidad evaluadora no tenía el conocimiento adecuado del programa, lo que en ocasiones se explicaba por causas relativas a la escasa disponibilidad de evaluadores profesionales en el mercado.

En cuanto a la viabilidad de las recomendaciones, los entrevistados coincidieron en que la gran mayoría son viables, lo que ha quedado demostrado con su instrumentación. Por otra parte, la mayoría de los funcionarios consideró que las recomendaciones son aplicables de manera relativamente fácil y a un costo relativamente bajo. Estas apreciaciones, parecieran mostrar que en general las conclusiones y recomendaciones de los informes de evaluación son de calidad y cumplen lo exigido por los lineamientos generales.

Por otra parte, los coordinadores del CTEE señalaron que las conclusiones y recomendaciones fueron revisadas en el seno de dicho Comité y reformuladas para aclararlas y aumentar su aplicabilidad, lo cual se pudo corroborar con los actores entrevistados quienes manifestaron que la mayoría de las recomendaciones son claras y viables, además de mostrar pleno conocimiento de ellas. Con todos estos elementos, podemos suponer que la etapa de “Revisión de informes preliminares de evaluación estatal y realización

<sup>100</sup> Los actores entrevistados fueron funcionarios de distintos órdenes de gobierno. Del orden federal se entrevistó a los subdelegados de Planeación y Desarrollo Rural y de Fomento Agropecuario de la delegación de SAGARPA en el Estado, así como al Jefe del Distrito de Desarrollo Rural de Control; del orden estatal se entrevistó al Director de Proyectos de la Subsecretaría de Planeación y Desarrollo Rural y al Subsecretario de Desarrollo Agropecuario y Forestal; de las instancias mixtas se entrevistó al Jefe de la Unidad Técnica del FOFAE y al Coordinador del Comité Técnico Estatal de Evaluación.

de talleres de análisis de dichos informes” se ejecutó adecuadamente, o sea, que la etapa de difusión se llevó a cabo adecuadamente.

Por lo que se refiere a la última de las etapas contempladas en los lineamientos generales para la realización de las evaluaciones estatales, esto es, la etapa específica de toma de decisiones, no existió un mecanismo formal o institucional que garantizara o promoviera la ejecución de las decisiones tomadas, por lo que las respuestas en esta última etapa fueron muy heterogéneas. En casos como el Estado de Tamaulipas las decisiones se han ejecutado con base en las buenas relaciones de coordinación institucional que le caracterizan.

En cuanto a la naturaleza y alcance de las decisiones que se han impulsado con las recomendaciones de las evaluaciones, se detectó en las entrevistas, y puede verificarse en el ejemplo ilustrativo, así como en el anexo, que fueron de dos tipos: 1) modificaciones a los procedimientos, y 2) modificaciones a los criterios de selección de proyectos y de asignación de recursos. Este resultado puede verse positivamente como un testimonio de que las evaluaciones cumplen con la exigencia —establecida en los lineamientos generales— de que éstas deben poner el énfasis en la eficiencia operativa de los programas y el impacto de los recursos invertidos. Pero también, como concluyeron algunos CTEE que las recomendaciones normativas no han prosperado con la misma facilidad que las de carácter operativo, y que las recomendaciones que se traducen en acciones de mejora son aquellas que se consideran adecuadas, viables y, sobre todo, ejecutables por las autoridades estatales.

A partir de las entrevistas realizadas también fue posible detectar que si bien se ha dado un uso razonablemente satisfactorio a los informes de evaluación, en las instancias más alejadas de la toma de decisiones normativas, concretamente en los DDR y los CADER, no se conocen ni utilizan los informes de evaluación o las acciones tomadas para ejecutar las recomendaciones de los mismos<sup>101</sup>. Por lo tanto, este hallazgo pareciera poner en entredicho, por un lado, que los problemas concretos estén verdaderamente recogidos en las recomendaciones y sistemas y procedimientos para su seguimiento; por otro, igualmente grave, que dichos procedimientos sean solamente un escenario montado para el cumplimiento formal.

<sup>101</sup> Esta fue una constante en los estados visitados: los jefes de distrito y de CADER no conocen los informes de evaluación o las acciones de mejora tomadas para atender las recomendaciones pertinentes.

De la reunión de los elementos expuestos podemos concluir que la estructura y organización del proceso de evaluación de los programas Alianza ha sido exitosa o funcional, primero, para la instrumentación de la evaluación propiamente dicha, después para la difusión y análisis de los resultados y finalmente para el seguimiento de las recomendaciones. No obstante, caben varias limitantes:

- EN PRIMER LUGAR, existen incentivos para que las acciones de mejora propuestas sean sencillas de ejecutar, el problema es que esta orientación puede inducir a la configuración de un sistema de acciones y decisiones que no son relevantes, por lo tanto, si bien no se descalifica, sus alcances son muy limitados en la perspectiva de un sistema que transforme la gestión de los programas públicos y mejore, su desempeño.
- EN SEGUNDO LUGAR, a pesar del énfasis puesto por dicho sistema en la oportunidad y utilidad práctica de las conclusiones y recomendaciones, este requisito de oportunidad no puede cumplirse, ya que aun cuando se cubrieran puntualmente el calendario antes señalado de julio y agosto para las revisiones de los informes preliminares y de octubre a diciembre para los informes finales, teniendo en cuenta que como punto de partida las evaluaciones de Alianza no se efectúan en el ejercicio corriente, sino, a diferencia de otros programas, hasta el año siguiente en que transcurrió el ejercicio fiscal correspondiente.
- EN TERCER LUGAR, que la principal limitante en la estructura y mecanismos para la evaluación y seguimiento de sus recomendaciones no provienen de la fase de evaluación en sí, sino en general de todo el proceso de gestión, que en la medida que no se ajuste a un marco de gestión por resultados, entonces, los alcances de la evaluación serán muy modestos y difícilmente podrán trascender el nivel en que hoy se desenvuelven, en aspectos operacionales, que no llegan a afectar ni en forma acumulativa, la direccionalidad del programa ni en sus fines ni en la población objetivo o beneficiarios a los que se dirige.
- EN CUARTO LUGAR, este sistema pareciera que deliberadamente no toca decisiones fundamentales, tanto por orientaciones específicas del sistema<sup>102</sup> como también por el hecho de que el sistema descansa en

<sup>102</sup> Fundamentalmente, por su orientación a “incrementar la eficiencia operativa para multiplicar impactos” así como para formular recomendaciones sencillas, viables y fáciles de cumplir.

una red de colaboraciones en la que la figura central es el coordinador del CTEE, que al no tener una jerarquía formalmente reconocida, su funcionalidad depende de “la buena voluntad” de funcionarios titulares de los gobiernos federal y estatal; no se insinúa que la evaluación deba tener la mayor jerarquía formal, ya que por sí misma, ésta no garantizaría nada, sino al requisito indispensable de que la evaluación, para que tenga efectos positivos, debe interiorizarse a la gestión de los programas, como enseguida se precisa en el planteamiento del quinto limitante.

- UNA LIMITANTE MÁS es la relativa a la oportunidad de las recomendaciones, lo cual, no podrá cumplirse si el sistema de seguimiento continúa realizándose en las actuales circunstancias en que descansa únicamente en los informes de evaluación externa realizados, lo cual no tendrá beneficio alguno, si paulatinamente la gestión de los programas públicos no se transforma en una gestión por resultados.

Con el conjunto de estos elementos podemos concluir que esta experiencia denominada en los programas de Alianza “De Acompañamiento de la Gestión” es muy importante, en tanto, que constituye el eslabón necesario para unir un proceso circular de planeación-ejecución-evaluación, actualmente disperso en el conjunto de programas del PEC y en general en el conjunto de programas públicos del gobierno federal, estatales y municipales. Sin embargo, se requiere para realmente incidir en un mejor desempeño de los programas públicos, ampliar su marco de influencia en dos frentes: el primero que incorpore no sólo decisiones operativas, intrascendentes, bajo el argumento de mayor viabilidad y sencillez, sino decisiones fundamentales que mejoren el desempeño, y para ello es necesario que en la evaluación se incorporen los fines y los destinatarios o (beneficiarios) como aspectos necesariamente flexibles que pueden ser discutidos y redefinirse, conforme a necesidades locales y argumentos racionales y objetivos.

El otro frente de ampliación, nos lleva a aspectos fundamentales de la evaluación como una práctica que es determinante para la mejora del desempeño, siempre que cubra dos requisitos, calidad y recurrencia, es decir, no puede ser una práctica eventual o intermitente, sino cotidiana, donde, siguiendo esta idea de cotidianeidad, requiere de una suerte de autoevaluación permanente, que sustituye la evaluación externa, ya que ésta, además de que no puede ser ocasional, para que dé resultados, tiene que ser recurrente hasta interiorizarse en la gestión: la evaluación para que dé resultados no puede ser

algo externo, debe convertirse en una práctica endógena de la gestión. De esta manera, la evaluación externa, si acaso fuera necesaria en estas circunstancias ideales, sería sólo un complemento para verificar que estas prácticas de autoevaluación se estén llevando a cabo.

Entonces, la autoevaluación, como práctica cotidiana, se constituye en el nuevo método de gestión y resume, en lo fundamental, la multicitada transformación del enfoque y método de la gestión que se requiere en la administración pública mexicana. De esta manera, la autoevaluación tiene un doble significado o propósito indisoluble para cumplir con su misión como fuente de políticas públicas innovadoras: ser al mismo tiempo herramienta de gestión y mecanismo de aprendizaje organizacional. Sólo con estas transformaciones, la política pública puede dejar de tener el carácter pasivo que hoy erróneamente le atribuimos, bajo concepciones formalistas y abstractas de la planeación tradicional, para adquirir su auténtica naturaleza dinámica, siempre cambiante, permanentemente innovadora, por lo que a través de la autoevaluación, es posible descubrir y redescubrir incesantemente las políticas que se requieren en el medio rural para el desarrollo.

## CAPÍTULO IV.

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

A continuación se presentan, para cada una de las tres partes en que se desarrolló la metaevaluación de los programas de la SAGARPA, los principales hallazgos y conclusiones de la investigación:

### **Del contexto y marco institucional de la evaluación**

*Configuración de las estructuras jurídico-institucionales de la evaluación con nulo efecto en el desempeño.* Las estructuras jurídico institucionales que se han conformado alrededor de la evaluación, no han sido un proceso exento de contradicciones, sino de avances y retrocesos, en correspondencia a la complejidad de la acción pública. Ésta, con frecuencia, es resultado de la contingencia política, de intereses y valores encontrados de los actores, por lo que en materia de evaluación, ha dado lugar a acciones que no están debidamente integradas y ha configurado una práctica que institucionalmente se ha venido construyendo con base en concepciones sectorizadas y fragmentadas de la acción pública (políticas y programas) y su evaluación. En estas circunstancias, la evaluación no tiene ningún efecto positivo en el desempeño hasta en tanto no se reformen a fondo los métodos y enfoques de la Administración pública.

*Acciones recientes de evaluación limitadas e incompletas.* Las iniciativas para incorporar la evaluación como método de la gestión pública, que recientemente se han impulsado, tanto en lo que se refiere al sistema NEP-SED del sexenio anterior (1994-2000) como las acciones de evaluación externa del actual sexenio (2000-2006) han tenido un alcance muy limitado y se han quedado a medio camino debido a que las propuestas fueron incompletas: no tomaron cuenta que para que un sistema de evaluación contribuya a mejorar el desempeño, antes es indispensable llevar a cabo reformas, modificaciones en la organización del sector público, en la estructura jurídica institucional,

habilitación de los funcionarios o gerentes públicos para operar bajo principios de una gestión por resultados. De este modo, al igual que en la primera experiencia (NEP-SED), donde únicamente se cambiaron las reglas presupuestales pero se dejó intacta la estructura institucional y orgánica del sector público, así también, con referencia a la obligación de las dependencias de evaluar sus programas con agencias externas, nuevamente, esta disposición es una acción incompleta que se realizó, sin mediar antes, o paralelamente, cambios en los métodos y formas de organización de la gestión pública.

*Alianza: Un caso aislado de avances en la evaluación del desempeño.* En las iniciativas antes mencionadas, los resultados han sido escasos, magros o nulos, en la primera (NEP-SED) tan solo propicio, quizás, mayor claridad al presupuesto, en la segunda (Evaluaciones externas) solo algunos avances aislados en materia de desempeño, como los que se han registrado en los programas de Alianza, pero, éstos, en particular, no deben contabilizarse como un logro de esta iniciativa, ya que además de que surge antes (1998) de que esta práctica fuere obligatoria por disposición de la H. Cámara de Diputados en 2001, toda su funcionalidad, más que responder a esta iniciativa, se encuadra en la normatividad específica de los programas de Alianza, que en muchos aspectos, es muy avanzada respecto a la normatividad dispersa y difusa que se ha establecido de forma intermitente para las evaluaciones externas, en particular lo que se refiere al destino de los resultados de la evaluación, qué se va a hacer con ellos, en fin, en cuanto a su difusión, análisis y aplicación en su caso a subsiguientes períodos de planeación (rediseño de las políticas) y toma de decisiones de los programas. A este respecto, las prácticas de evaluación, las experiencias de Alianza en los estados son aleccionadoras y no debieran desaprovecharse<sup>103</sup>.

*Inexistencia de sistemas de información para la evaluación y operación de los programas públicos.* Un aspecto fundamental de las reformas pendientes en la administración pública como requisito de una cultura de una gestión por resultados es la construcción de sistemas de información integrales para la evaluación. Para lograr la mejora del desempeño, los sistemas de información

<sup>103</sup> Esta afirmación debe ser acotada en dos direcciones, la primera es que se limita sólo a la experiencia estatal, de ninguna manera a la dinámica y experiencias centrales. La segunda limitante, en parte relacionada con la primera, es que también debe acotarse sólo al conjunto de programas de Alianza y no del sector, en particular, quedan fuera los programas de ASERCA.



además de integrales deben ser confiables, transparentes y únicos<sup>104</sup>, tanto en lo que se refiere a la información financiera como de resultados y en general del conjunto de indicadores que deben construirse, en una primera fase, para la operacionalización de los programas (orientación de la acción) y posteriormente para hacer posible el trabajo de los evaluadores y propiciar evaluaciones de mayor calidad; responder tanto a las necesidades de rediseño de las políticas públicas y su instrumentación, por el Ejecutivo, como a las de fiscalización por parte del legislativo y del conjunto de la ciudadanía. Los sistemas de información deben dirigirse a atenuar y eliminar los problemas de dispersión y fragmentación de las acciones programáticas y de su evaluación. En el hasta ahora casi único referente técnico-normativo de las evaluaciones externas, el Acuerdo SHCP-SECODAM, no existe ninguna prescripción respecto a las necesidades de un sistema integral de información para la evaluación, lo que, desde nuestro punto de vista es una de sus principales debilidades institucionales<sup>105</sup>.

*Inexistencia de evaluadores profesionales: falla institucional no de mercado.* También, vinculado con las fallas y debilidades de la estructura jurídica-institucional, la ausencia de un mercado profesional de evaluadores se reveló en la investigación como un factor desfavorable en la consolidación de las prácticas de la evaluación externa, la inexistencia de un mercado

<sup>104</sup> Actualmente, producto de la fragmentación institucional, cada dependencia, en el mejor de los casos, tiene su propio sistema de información, sin ningún nexo con las demás dependencias. Aunque pueda argumentarse que cada dependencia tiene sus propias necesidades y, entonces, su propio sistema de información acorde con éstas, es evidente que, con estas prácticas, además de provocar un desperdicio de recursos, este aislamiento en la información, es un factor que alimenta el “especialismo y fragmentación institucional ad infinitum, constituyéndose en una causa más que dificulta su coordinación horizontal.

<sup>105</sup> Desde nuestro punto de vista, la Ley Federal de Acceso a la Información (LFAI) se verá extremadamente limitada en su cumplimiento, en tanto no existan estos sistemas de información, lo que a su vez difícilmente se puede desarrollar mientras no se modifiquen los enfoques y métodos de la Administración Pública pues ésta no puede generar información que sea ajena a su visión, métodos y procedimientos y, por lo tanto, la citada Ley obliga a proporcionar una información que en principio no sólo es inexistente sino que no se considera necesaria en sus tradicionales métodos de gestión, donde la transparencia y racionalidad se sustituyen con la “confidencialidad”, “manejo político”, “clientelar” o “discrecionalidad” de las decisiones públicas.

profesional de evaluadores. Debe aclararse, para evitar confusiones, que el problema de fondo es la ausencia de estos profesionales, lo cual no debe encasillarse como un problema de mercado, sino que se trata de un problema de omisión en el diseño institucional o de previsión en la iniciativa de implantar las evaluaciones externas como prácticas constitutivas de los programas públicos<sup>106</sup>. En este sentido, la incorporación de universidades y centros de investigación en los trabajos de evaluación fue una decisión acertada que ha tenido éxito en otros países como Estados Unidos e Inglaterra<sup>107</sup>; el problema en México no es la decisión de incorporar estos organismos, sino la manera como fue instrumentada, ya que requería de acciones planeadas y de vínculos institucionales establecidos previamente, lo cual, no se efectuó y es todavía una tarea pendiente. En buena medida es una de las causas principales por las que las acciones de evaluación han sido dispersas, no hay un enfoque definido y su impacto en el desempeño de la función pública ha sido marginal.

*Complejidad de la evaluación de las políticas públicas.* La evaluación de políticas y programas públicos no es una labor fácil, esencialmente requiere de enfoques interdisciplinarios y al mismo tiempo especializados, cierta amplitud teórica y al mismo tiempo práctica, capacidad de investigación y al mismo tiempo experiencia profesional en el campo que se evalúa. Las universidades con ser centros de reflexión y de formulación del conocimiento, requieren también de la configuración de marcos institucionales planeados y estratégicos para vincularse de mejor manera y sin pérdida de su identidad, con esta importante tarea de mejora del desempeño de las funciones públicas mediante la evaluación.

<sup>106</sup> Preferimos el término de omisión o “falla institucional” que problema o “falla de mercado” porque este último pareciera denotar exclusivamente un problema contextual frente al cual poco se puede hacer o prever, aunque quizá, ésta fue la visión que prevaleció en la iniciativa de evaluaciones externas: que el mercado se encargue de solucionar el problema de falta de profesionales.

<sup>107</sup> En la Oficina General de Contabilidad (GAO por sus siglas en inglés), buena parte de los miles de informes que en promedio anual se realizan en este órgano fiscalizador de los Estados Unidos, se generan con base en estudios realizados en Universidades (Harvard, Standford, etcétera). De igual manera sucede con la NAO, Oficina Nacional de Auditoría de la Gran Bretaña. Ambos Organismos son considerados modelos de fiscalización en el mundo (UEC, 2005).

*Evaluación externa y fiscalización del Legislativo.* Para terminar con este primer bloque de conclusiones, puede afirmarse que la principal limitación del marco institucional establecido para la evaluación externa se debe a que es el mismo Ejecutivo, responsable de los programas, el que contrata y elabora las bases para la evaluación y por lo tanto no establece condiciones que permitan cuestionar aspectos que pongan en riesgo la propia continuidad del programa. Esta limitación socava la propia naturaleza de las evaluaciones externas en cuanto a su significado como fiscalización del poder legislativo a la actuación del poder Ejecutivo, fundamento del equilibrio republicano de los poderes públicos y requisito, por lo tanto, para una gestión pública con carácter democrático.

## De la metaevaluación de los programas

*Objeto de la metaevaluación.* Los conceptos de metaevaluación y evaluación significan esencialmente lo mismo y lo único que cambia es su objeto de estudio: en la evaluación los objetos estudiados (o evaluados) son los programas mientras que en la metaevaluación son los propios informes de evaluación que entregan las empresas evaluadoras estatales o nacionales. La metaevaluación, entonces, es una reflexión sobre las evaluaciones realizadas para valorar su pertinencia y utilidad. Esta valoración se efectúa a partir de verificar si las evaluaciones están cumpliendo con su cometido, si los enfoques y el método adoptado son los adecuados, y en su caso, determinar cuáles son las causas por las que las evaluaciones no cumplen con la finalidad que se les atribuye, si se debe a que los resultados no son de calidad o no son viables, o bien, por las estructuras institucionales que no propician la integración de la evaluación con la toma de decisiones.

*Consistencia interna de las evaluaciones externas.* Por lo tanto, la metaevaluación parte de una concepción de la evaluación donde ésta actúa como mecanismo de retroalimentación (*feed back*), perfectamente integrado a los procesos de planeación y decisión de las instancias ejecutoras de los programas públicos para la mejora de su desempeño; y si esta hipótesis no llega a cumplirse, entonces, las evaluaciones no logran su objetivo: constituirse en el mecanismo de innovación y mejora de las políticas públicas. Bajo esta perspectiva, la evaluación como fuente de innovación y mejora del desempeño requiere constituirse en una práctica que garantice la transformación y el desarrollo paulatino de la gestión pública bajo principios de *Coherencia*

global de los programas que se expresen materialmente en reglas de operación (RO) que definen los índices de eficiencia y eficacia, su focalización alrededor de regiones prioritarias y población objetivo a beneficiar y se precisen los parámetros de impacto y de satisfacción de los beneficiarios que se pretenden lograr, conforme a la lógica general del programa. Estos ámbitos de análisis deben revisarse bajo la perspectiva de una armonía de conjunto, sistémica y comunicativa, procurando en cada uno de estos ámbitos proyectar una expresión o dimensión específica del criterio transversal de coherencia. Pero ello, el conjunto de estos ámbitos específicos constituyen la consistencia interna de la evaluación.

## Ámbitos de la metaevaluación

### *Coherencia*

*Consistencia formal, no real, de los programas.* Aparentemente, los programas tienen un alto grado de coherencia entre los objetivos que se plantean y la problemática que tratan de resolver, en la focalización a regiones prioritarias y de la población objetivo a beneficiar así como por las sinergias que se logran con otros programas del gobierno federal y estatal en el cumplimiento de sus objetivos. Sin embargo, esta consistencia sólo se verifica en la formalización de los objetivos y líneas estratégicas del programa, mas no en el nivel (real) de operación del programa en los que necesariamente estos objetivos y líneas estratégicas se deben convertir en instrumentos específicos, mecanismos y criterios para decidir y actuar.

Apoco más dediez años de operación de los programas de Alianza, Programa de Apoyo Directo al Campo (Procampo) y Apoyos a la Comercialización, la situación en el campo no mejora, la producción agropecuaria registra un ritmo menor al del Producto Interno Bruto (PIB)<sup>108</sup>; prevalece una concentración

<sup>108</sup> Se toma como referencia el período de 1993-2004 en que el sector agropecuario crece a una tasa del 1.9% anual, en tanto que el PIB total creció a un ritmo de 2.8 por ciento. Cabe mencionar, que en el período de 2001-2004 esta situación se revierte, el sector creció a una tasa de 2.5%, mientras que en el PIB total la tasa fue de 2.2%, no obstante esta mejoría en el PIB agropecuario, el crecimiento es menor al de la población, y sobre todo, está por debajo de las necesidades del abasto, empleo e ingreso del medio rural.

de apoyos en componentes de inversión primaria y productos tradicionales al mismo tiempo que los beneficiarios son predominantemente productores intermedios y de mayor consolidación productiva, lo que contradice las políticas de beneficiar a los productores más débiles y de reorientación de los apoyos a componentes poscosecha y la reconversión productiva; no hay avances en la organización de las unidades de producción rural; los apoyos a la comercialización han propiciado la concentración de productos básicos en pocas regiones, con beneficio a la agricultura comercial pero con elevados costos en la movilización de cosechas con cargo a recursos fiscales; y los esquemas de coinversión pública-privada se deterioran con la tendencia decreciente de la participación de las entidades federativas y la sustitución de recursos privados por públicos (en el caso del programa de Desarrollo Rural), lo cual cuestiona los fundamentos de acción concurrente de los gobiernos federal y estatal con los productores.

El conjunto de estos elementos indica que más allá del discurso formal de los programas, éstos continúan operando de manera tradicional: no existe una lógica de conjunto que guíe la operación; las instancias formales de integración establecidas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y constituidas en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) sólo tienen una vigencia formal pero no inciden en la operación programática real. Así, las estrategias de integración de las cadenas agroalimentarias, que exigen de una auténtica coordinación horizontal, tienen nulos o excepcionales avances y la descentralización y federalización que también descansa en este requisito, sólo en lo formal impulsan prioridades conjuntas del desarrollo, pero en la práctica, cada ámbito de gobierno impulsa sus propias prioridades por separado.

*Ambigüedades de la focalización y criterios de elegibilidad de las Reglas de operación (RO).* La focalización del programa, los tipos de productores y los criterios de elegibilidad que se definen en las Reglas de Operación (RO) no son suficientes para asegurar que el programa se oriente adecuadamente a los destinatarios a los que debe llegar, a las zonas y a los productores que se debe apoyar. Para ello se necesitan, además, los estudios de campo que especifiquen la tipología de productores en cada entidad federativa, para que conforme a sus necesidades particulares y locales pueda efectuarse la necesaria diferenciación de apoyos por productor, región y Estado. En el IE nacional y los estatales de los diferentes programas no se presenta un planteamiento sistemático de esta omisión de instrumentos, mecanismos y criterios operacionales.

*Inexistencia de sinergias en la acción de los programas.* Por lo que se refiere a los vínculos con otros programas, federales y estatales, que inciden en el sector agrícola de los estados, no hay un análisis fundamentado de la complementariedad o sinergias de sus acciones y resultados esperados con la misión y objetivos de los respectivos programas.

*Ausencia de los elementos de coherencia en los programas.* La gestión del Programa no ha logrado superar el marco tradicional que en general caracteriza la operación de los programas públicos, la falta de instrumentos y bases operacionales que dé lugar a indicadores y sistemas de información para seguimiento y gestión, propicia un alto grado de discrecionalidad en el manejo del programa, y en el mejor de los casos, quedando sujeto a una conducción sectorialista (fragmentada) apegada a reglas excesivamente generales y formales como son los criterios de elegibilidad que se establecen en las RO y en el capítulo correspondiente al PEF de cada año.

Bajo estas circunstancias, si las políticas o programas públicos (PP) se entienden como una relación de causalidad donde la variable independiente es el PP y el efecto esperado (EE) es la variable dependiente, entonces, la evaluación puede plantearse como una función tal que:

$$EE = f(PP)$$

El problema es que en las condiciones actuales de la administración pública, tal relación de causalidad no estaría suficientemente fundada: las hipótesis de los efectos esperados (EE) o atribuidos al programa (PP) no se han establecido razonablemente. El problema es la inexistencia del componente operacional del programa: no hay un diseño de la gestión que diga cómo se va a ejecutarse el programa, no se han construido los términos de referencia de cómo va a decidir y a actuar, y en consecuencia, no hay este elemento de coherencia

<sup>109</sup> Para mayor referencia de este planteamiento de causalidad lineal y la Política Pública como variable dependiente ver “Las Políticas Públicas” de Meny y Thoenig (1992) y “La política Pública como variable dependiente” de José Luis Méndez (2000). Cabe mencionar, que este último autor hace un planteamiento invertido de las relaciones de causalidad al definir a las políticas públicas (PP) como la variable dependiente del impacto o efectos (EE) que se quieren lograr, y por el contrario, en la función que arriba enunciamos, el impacto (EE) es la variable dependiente y las políticas públicas la variable dependiente. Continúa...

(programática) que nos permita afirmar que tales o cuales efectos se van a obtener del programa<sup>109</sup>.

*Carencia de análisis de gestión en los informes de evaluación (IE).* Sobre esta omisión de una base de gestión de los programas públicos sólo hay una referencia en el IE nacional de los programas de alianza de la FAO donde se afirma que:

“El Programa de Fomento Agrícola tiene actualmente potencial para las nuevas condiciones del entorno” pero bajo la condición de “que su diseño pueda realmente ser operativizado en las acciones de los distintos actores institucionales y se remite al enfoque de Sistema Producto como una línea trascendental para ordenar la convergencia de todos los instrumentos de política pública”... (FAO, 2005:94).

Salvo esta referencia para los programas de Alianza, donde el énfasis es hacia el instrumento (sistema producto) y no en general a los enfoques y métodos de la gestión pública, no hay una mayor profundización y en el caso de los programas de ASERCA (PROCAMPO y Apoyos a la Comercialización), no se considera en ninguna parte esta ausencia de una base de gestión de los programas públicos.

*La falta de bases de operación: obstáculo para la evaluación.* Si no se dispone de esta base de operacionalización, los programas pierden prácticamente todo su potencial como referentes orientadores de la acción hacia metas y objetivos prefijados, transformándose en un referente lejano, demasiado general, que raya en la imprecisión y la ambigüedad, por lo tanto,

<sup>109</sup> Como se muestra en el título del artículo citado, “La política pública como variable dependiente”, el autor plantea que la política pública es la variable dependiente, es decir, invierte la función y propone que  $PP=f(EE)$  para mostrar el carácter problemático de las PP, en tanto que no hay, no puede existir, certeza de que tal o cual política, nos dará tal resultado, sino que se requiere descubrirla a partir del análisis y la investigación, práctica que en este documento hacemos equiparable con la evaluación. No es esta la idea que queremos proyectar con el término de coherencia programática, por ello, nuestra designación de PP (política pública) como la variable independiente no coincide con el autor citado pero sí estamos de acuerdo y nuestro desarrollo coincide con esta idea de que la política pública debe descubrirse, sea a través de la perspectiva incrementalista —ensayo y error— de Lindblom (1996) o el construccionismo social de Wildavsky (1979, citado por Aguilar, 1996:68-86).



la evaluación en estas circunstancias, también carece de una base cierta de valoración, por lo que, pueden generar un dictamen positivo o apologético, o bien, un dictamen crítico pero con cierta ambigüedad, ya que si la base de la operacionalización del programa es inexistente, no es válido que los evaluadores incorporen sus propios parámetros para valorar el programa, si estos jamás fueron considerados por los operadores o responsables del mismo. En suma, estas bases de operacionalización del programa son, al mismo tiempo, las bases de la evaluación, y por lo tanto, la evaluación no es posible, no es pertinente, si éstas no se han construido en la propia gestión del programa<sup>110</sup>.

En los IE nacional y estatales se encontró un enfoque y un método consistente en cuanto a la contrastación de los objetivos y misión del programa con los resultados obtenidos así como en la construcción de indicadores que ilustran estos avances. Sin embargo, no hay un análisis que especifique cómo es que se llegó a estos resultados, cuáles son las causas que determinan que un programa alcance, o no, los resultados esperados. Entonces, al no profundizar en las bases de gestión del programa, de su conducción tradicional, sectorialista y parcial, no contribuyen a superar este marco fragmentado de gestión del programa programática.

### *Reglas de operación (RO)*

**RO: base de la gestión programática.** Se trata de saber, reflexionar, si las RO son adecuadas para el cumplimiento programático. Debe profundizarse en la pertinencia de su diseño; las RO de cualquier programa se refieren a las condiciones que se establecen para operacionalizar y alcanzar sus objetivos estratégicos. Para ello, se requiere construirlas a partir de delimitar tanto los alcances en la focalización (beneficiarios a atender) como los alcances en los objetivos (capitalización, productividad y reconversión productiva así como en la integración de cadenas y consolidación de la organización económica de los productores rurales). Y el conjunto de estos elementos es el contenido de las RO en el contexto (marco) de una planeación dinámica y se requiere para diseñar mecanismos, sistemas de información y términos de referencia que permitan orientar las acciones específicas conforme a los resultados y objetivos esperados del programa.

<sup>110</sup> A este respecto en el PEF de 2007 se prevé para el mes de agosto de ese año, la presentación de parámetros del desempeño por parte de las dependencias públicas, por lo que, dada esta fecha de presentación, constituirán las bases de operación para el ejercicio de 2008.

*¿RO: instrumento del presupuesto versus instrumento de la estrategia?*

Las RO, se han venido formulando más con una idea de simplificación del ejercicio presupuestal que de su función estratégica para el cumplimiento programático en la fase de instrumentación. Los responsables del programa tienden a otorgar una mayor prioridad a todo aquello que amplíe y agilice el ejercicio de su presupuesto y no lo que permita su mejor aprovechamiento y un manejo más racional y eficiente. En ninguno de los estados que se visitaron habían realizado los estudios para definir la tipología de los productores rurales por entidad federativa y región así como para proyectar con relativa precisión la dimensión y ordenamiento, conforme a la compatibilidad y viabilidad de su cumplimiento, de los distintos objetivos (capitalización, integración de cadenas y sistemas producto, organización, etcétera) lo que demuestra que los operadores del programa no ven en ellos su utilidad para la toma de decisiones y mejora de su gestión. Así, como es el caso de los estudios para definir la tipología de los productores<sup>111</sup>, que implica erogaciones y los beneficios que no son tangibles o directos como para justificar las solicitudes de presupuesto de las dependencias, es la causa por la que no se ha podido impulsar su realización.

*RO: demasiado generales y ambiguas.* En los IE nacional y de los estados no se profundiza en esta problemática de las RO. El problema no es solamente técnico, implica graves transformaciones y siempre que se proponen cambios hay conflictos, por lo tanto, rebasa estos linderos de lo técnico. No obstante, en la medida que se logren consolidar marcos racionales de decisión, en lo esencial contenidos en las RO, estas “desviaciones burocráticas” tendrán un terreno menos propicio.

Sobre la focalización, por ejemplo, no es del todo clara la población objetivo de cada uno de los programas de Alianza. Las evaluaciones nacionales de la FAO y en consecuencia las de los estados, parecen definirse por una orientación prioritaria del Programa de Fomento Agrícola hacia Productores de bajos ingresos en transición (Tipo III) mientras que al Programa de Desarrollo Rural se le confina a los Productores de Bajos Ingresos de Zonas marginadas (Tipo I) y no marginadas (Tipo II), dado que en el primero de los programas, a sus objetivos se le atribuye un carácter eminentemente productivo mientras

<sup>111</sup> Conforme al Nuevo Institucionalismo Económico, el problema es que el comportamiento del funcionario, más que conducirse por un mejor desempeño, se encamina al cumplimiento de normas y éstas no se diseñaron conforme a principios de eficiencia (Cuadrado, 2001).

que al segundo, el de desarrollo rural, se le ubica en un plano más bien social, pero en las RO, en ninguna parte, se definen estas orientaciones.

En resumen, las bases de operacionalización no se han construido en la propia gestión del programa, el motivo es porque en realidad éstas no resultan necesarias en una gestión pública en la que los principios de racionalidad y eficiencia no son sus fundamentos. Si queremos RO que orienten la acción por los objetivos y misión que dictan los programas, es necesario antes, reformar la gestión pública y habilitar a sus funcionarios sobre las bases de una gestión por resultados.

### *Calidad*

*Limitaciones del enfoque de la evaluación.* El enfoque y metodología que la Unidad de Apoyo FAO (UA-FAO) aplica directamente en sus evaluaciones nacionales o a través de las (EEE) en las evaluaciones estatales de Alianza, es consistente y, puede afirmarse, con el testimonio documental de las evaluaciones, de cierta calidad: hay continuidad metodológica en las evaluaciones; la medición del impacto, aunque soportada en las percepciones de los beneficiarios, tiene cierta consistencia estadística; y también, conjuntamente con el análisis cuantitativo de las encuestas, se incorpora el análisis cualitativo en el estudio de contexto y de los procesos de gestión de los programas. En el caso de los programas de ASERCA, no se tiene la misma consistencia, no hay continuidad metodológica y el diseño de los parámetros de medición no tiene el rigor metodológico y estadístico que presentan los programas de Alianza.

Sin embargo, aun las evaluaciones de Alianza, adolecen de un marco analítico de mayor alcance y profundidad para estudiar la gestión pública que está detrás de los programas, de sus formas de operar y de conducir los programas públicos, de su visión fragmentada, de la falta de instrumentos, pero sobre todo, de la carencia de una voluntad política, para que la gestión de los programas públicos se conduzca bajo marcos de mayor previsión y racionalidad. Asimismo, la concepción de buscar el mejoramiento de la eficacia operativa para incrementar los impactos del programa, que es explícita en los programas de Alianza (FAO, 2005:12) pero que se percibe también en los programas de ASERCA limita los alcances de una valoración crítica sobre la pertinencia y continuidad de los programas.

*Uniformidad metodológica y particularidades de las necesidades locales.* Por otra parte, aun cuando la metodología empleada es la diseñada por la

FAO y por tanto existe uniformidad en su aplicación, como se ha anotado antes, hay diferencias de calidad en las evaluaciones que se efectúan entre una entidad y otra, y entre el conjunto de ellas con la que realiza la UA-FAO, si bien, puede afirmarse que hay un balance positivo en los beneficios de esta concentración de los esfuerzos conceptuales metodológicos para la evaluación en la UA-FAO y la SAGARPA, deben también advertirse algunos riesgos de esta práctica centralizadora: la evaluación no puede contemplarse como una actividad fabril, donde lo importante es la estandarización de métodos y prácticas para obtener los mejores resultados. Las prácticas de evaluación, que en muchos sentidos se acercan a una práctica de investigación científica, no pueden someterse a esta visión mecanicista. La necesidad de formación de cuadros profesionales locales que con su conocimiento profundo de los requerimientos regionales, impulsen la descentralización, se ve fuertemente disminuida, si la evaluación estatal, por su apego pasivo a un formato metodológico es excesivamente uniforme.

*Limitaciones del enfoque sectorialista adoptado.* Los IE se limitan sólo al análisis de los efectos del programa como acciones aisladas o no hay un intento de una perspectiva más integral que tenga en cuenta las acciones de otros programas que inciden en el desarrollo del sector agropecuario y del medio rural. No media una coordinación horizontal entre ellos, la cual es difícil aun al interior de una dependencia y con mayor razón entre dependencias diferentes como es el caso de la SAGARPA y la Comisión Nacional del Agua, aunque medie entre ellas una relación institucional. Por lo tanto, al no considerar las necesidades de reforma en la gestión pública las evaluaciones, aún las de alianza, no dejan de ser tradicionales, por lo que puede calificarse como de una calidad mediana que para trascender a una calidad satisfactoria requiere en lo fundamental, incorporar la dimensión del análisis de la gestión pública que está detrás de los programas públicos.

### *Eficiencia y eficacia*

*Los conceptos.* El ámbito de análisis de *eficiencia* no tiene significado alguno si no se vincula con la *eficacia*, esto es, a los resultados, metas, y objetivos y efectos previstos o no previstos de los programas: el ahorro de recursos y de tiempos en la operación o ejecución, esto es, la eficiencia, carece de sentido si va en contra o disminuye la calidad de los resultados del programa.

*Omisión del análisis costo-beneficio.* Los IE nacional y estatales son profusos en indicadores y cifras de los resultados y avances del programa

así como del señalamiento de algunos procesos de la gestión del programa que inciden en una menor eficiencia o reducen la calidad y alcance de los resultados. Sin embargo, no hay, en este capítulo y en ningún otro, un intento de análisis de costo-beneficio. A este respecto, los consultores de la UA-FAO señalaron que no hay sistemas de información que permitan hacer tal análisis y la información recabada en las entrevistas a funcionarios y otros actores y encuestas a productores beneficiarios resultó no ser consistente. Esta respuesta es reveladora del estado del arte que prevalece en la gestión pública: no se tiene un dato preciso de cuánto cuesta la acción del gobierno.

La valoración de los costos y beneficios, los costos de oportunidad y externalidades, constituyen, si bien no el único, si uno de los capítulos más importantes para juzgar la pertinencia de un programa público y es justamente el capítulo que no se encuentra en las evaluaciones externas, no solamente en este sector, sino, hasta donde se tiene registrado, en general, en todas las evaluaciones externas de los programas públicos sujetos a esta obligación. El análisis de costos y beneficios, es una condición necesaria, aunque no suficiente, para llevar a cabo una evaluación de corte integral. Así, de no contar con este ingrediente informativo, la evaluación está confinada a un análisis complaciente de constatar una eficacia “a cualquier costo” de los programas públicos. El desempeño es siempre una pareja de conceptos: costo y valor; ahorro de recursos y aumento de beneficios; reducción de costos y aumento de las contribuciones de valor (o calidad); siempre en términos de balance, jamás como disyuntiva.

Dada esta omisión en los informes de evaluación, no obstante ser un requerimiento del PEF, no es posible llevarlo a cabo, dado que no existe en las dependencias los sistemas de información financiera y presupuestal, donde se transparenten los costos específicos de los programas. Este sistema de información es sólo una de las dimensiones de la evaluación que deberá complementarse o formar parte de un sistema integral de seguimiento programático que se diseñe a partir de los parámetros y criterios de decisión que se construyan con base en estudios que delimiten hasta un nivel de acciones específicas, metas concretas, y segmentos (cuotas) de la población objetivo que se atenderá, por su importancia estratégica, por períodos fiscales.

*El problema de información para la evaluación es de orden técnico no político.* Actualmente, no se dispone de estos sistemas de información, razón primaria por la que se concluye que la operación de los programas de Alianza y ASERCA no puede ser eficiente, por más que existiera la voluntad política

de colaboración (que quizá no la hay) interinstitucional de las distintas dependencias federales y estatales, no se dispone del soporte material técnico que se expresa en este conjunto de sistemas de información. En esta conclusión lo interesante es que no es un factor político lo que impide la eficiencia o mejor desempeño del programa, como generalmente se presume, sino que es la carencia de un soporte técnico que en tanto no se subsane, no es del todo consistente atribuir a razones políticas la inoperancia y desempeño ineficiente del programa, cuando no se dispone o son incipientes sus bases para una gestión eficiente.

### *Impacto*

*Los conceptos.* El impacto es el campo propio de valoración de las políticas públicas, es la eficiencia externa, no se trata de la eficiencia interna de una organización, sino de la “eficiencia” de sus efectos en el contexto. El impacto se corresponde con los conceptos de costos de oportunidad y externalidades de la teoría microeconómica, pero no podemos quedarnos sólo en este concepto técnico, el impacto de los programas públicos no debe entenderse como algo excepcional, un “accidente”, sino como un componente estructuralmente necesario y que puede anticiparse o dirigirse intencionalmente. La función pública, por definición está encaminada a incidir, propiciar impactos en el contexto. Por consiguiente, el impacto es una pieza importante en el diseño programático, no es un componente exclusivo de la evaluación. Los objetivos y la misión del programa debieran quedar explícitos en un análisis de impacto que debería efectuarse desde el diseño del programa, en tanto que, una buena definición de objetivos se remite a los efectos esperados (o impacto esperado) del programa. La otra región del impacto son los efectos no previstos del programa que por definición no pueden ser conocidos antes de la instrumentación del programa.

En los IE nacional y estatales de los programas de alianza se encontró un enfoque y un método consistente para la construcción de parámetros que miden los impactos que, de acuerdo con la clasificación de la FAO, deben distinguirse entre los impactos de primer nivel, que se refieren al ingreso de los productores y el empleo generado en las unidades de producción, en tanto que el segundo nivel de impactos se refiere a los cambios ocurridos en las variables principales que explican los resultados en indicadores de primer nivel tales como los cambios en la producción y productividad, en la innovación tecnológica, e inversión y capitalización.

*Orientación formal de los programas versus la orientación real de los impactos.* Con base en el análisis de estos indicadores, se contrastan sus resultados con las líneas estratégicas del programa con objeto de dimensionar sus avances y si éstos van en la dirección correcta. Así, se destaca que los mejores resultados se obtuvieron en los tipos de beneficiarios II y III; por el contrario, y aun cuando los subsidios se han concentrado en granos básicos y en tractores, los impactos en la mayoría de los indicadores, muestran que los resultados en esas áreas se ubican muy por debajo del promedio. En cuanto a las líneas estratégicas, se encontró que la incidencia del programa de reconversión productiva es todavía muy reducida. Con estos resultados fue evidente, aunque en los IE no se resalta debidamente, que en general, a los programas se les atribuye una dirección en lo formal u oficial pero en la realidad, conforme al análisis de impacto, la direccionalidad es diferente, y con frecuencia, contradictoria.

*Ausencia de los impactos como componentes operacionales de programa.* Nuevamente, la conclusión a que se llegó en el análisis de los impactos es que la evaluación no es posible ni es pertinente, si las bases de operación o implementación no se han construido en el seno de la propia gestión del programa, convirtiéndose así en su fundamento. En estas circunstancias, las evaluaciones que se efectúen, por mejor cimentadas que estén, tendrán poca relevancia en la mejora del desempeño o gestión del programa: el problema es que se evalúa bajo la premisa falsa de que la gestión del programa se ha efectuado con base en la orientación que proporcionan los impactos (o efectos) esperados del programa, lo que implica, que dichos impactos estén debidamente expresados en parámetros que especifiquen, estimen, las dimensiones (avances) y los tiempos (ejercicios fiscales) en que tales efectos pueden ocurrir. Éste es el sentido del concepto de estrategia y su potencialidad para impulsar un proyecto: lo primero y fundamental es que exista el deseo, la idea deliberada, precisa, de lo que se quiere lograr, después, y no es un problema menor, convocar las voluntades sociales necesarias para su cumplimiento (Arellano, 2005).

Cuando no se han establecido los parámetros del impacto y las normas de decisión para lograrlo (el qué y cómo) no se ha especificado el deseo, la idea precisa de lo que se quiere lograr, entonces, no existirá la menor posibilidad de que un deseo, que no se ha especificado totalmente, se cumpla. Esta falta de definición o ambigüedad del quehacer público no debiera confundirse con flexibilidad o democracia. La FAO ha propuesto un método para la estimación de los impactos que, repetimos, es relativamente consistente y de



lo más avanzado de los reportes de evaluación que hasta ahora hemos revisado, sin embargo, éste no es el meollo del problema; para que la gestión pública mejore su desempeño, objetivo elemental de la evaluación, se requiere que antes, o al mismo tiempo, se reformen los métodos de la gestión pública con la incorporación de una estructura mínima de planeación estratégica en las dependencias que operan los programas públicos. Esto no implica estructuras centralizadas, se trata solamente de incorporar en el quehacer público los necesarios mecanismos de comunicación que hagan posible las también necesarias estructuras de coordinación horizontal, fundamentos de las corrientes actuales de la administración, y también principio básico de un sector público descentralizado que se quiera conducir democráticamente por una gestión por resultados.

### *Focalización: población objetivo*

Las Reglas de operación (RO), conforme a la LDRS establecen cuatro tipos de productores agrícolas en razón del tamaño de sus unidades productivas y de su capacidad de producción para generar excedentes para el mercado o sólo para autoconsumo<sup>112</sup>. Alrededor de esta tipología de productores rurales se focalizan los recursos y se propician los impactos previstos en los programas de Alianza y ASERCA. También en este ámbito de análisis, llama la atención que los resultados contradicen los postulados de los programas: la mayor inversión se canalizó hacia el grupo IV, tanto en el conjunto de Alianza como en el Programa de Fomento Agrícola, donde la proporción de beneficiarios atendidos es de 59% y 49% respectivamente. Justamente la clase de productores que no se mencionan en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y en las RO, Tipo IV, Resto de productores, es donde se focaliza la mayor proporción de los recursos públicos del programa. Conforme a los impactos del Programa al ingreso, correspondientes a cada clase de productores, encontramos que no sólo hay desvío en la normatividad, sino que tampoco se apega a ningún marco racional (o la racionalidad a que responde no está explícita<sup>113</sup>) de decisiones ya

<sup>112</sup> La tipología de productores es la siguiente: I. Productores de bajos ingresos en zonas marginadas; II. Productores de bajos ingresos en zonas no marginadas; III. Productores de bajos ingresos en transición; IV. Resto de productores.

<sup>113</sup> A este respecto, Maurice Godelier pregunta: ¿racionalidad para quién? (Godelier, 1974). Es evidente que no hay una racionalidad económica pero existe alguna racionalidad política o ideológica: intereses, compromisos, valores o creencias de los actores.

que justamente donde mayormente están concentrados los recursos es donde menores son los impactos en el ingreso de los productores.

Solamente el Programa de Desarrollo Rural, conjuntamente con el de PROCAMPO, se apega a la normatividad de “atender preferentemente” a los productores de bajos ingresos, por lo que predominantemente atiende a los Productores rurales de bajos ingresos de zonas marginadas y no marginadas, Tipo I y Tipo II, en el caso del primero, y por lo que se refiere al PROCAMPO, la atención a estas clases de productores, se da más por su amplia capacidad de penetración y cobertura de atención que por su especialización en medios marginados.

Como puede apreciarse, prácticamente cada programa define por separado a su población objetivo. Si además se toma en cuenta que los indicadores de impacto no muestran una orientación racional de los recursos, y por último, en los nueve estados que se visitaron no hay documentos que definan los ajustes de prioridades federales y estatales, entonces, lo que prevalece en la gestión de este programa es la discrecionalidad, como antes ya se ha concluido, y los parámetros de focalización nos lo corroboran, en lo que a la población objetivo se refiere. Lo que se muestra en estos indicadores de focalización, es que si el programa responde a alguna racionalidad, ésta se refiere a que cada uno de ellos tiene su propia cartera de clientes, lo cual es muy común en el contexto de los programas gubernamentales, de modo que, en mayor o menor medida, estos responden más que a una orientación estratégica, a una constelación de intereses, negociaciones y compromisos que se van conformando alrededor de los programas de gobierno. Esta tendencia se ve acentuada por la carencia de una estructura mínima de planeación estratégica en las dependencias tanto federales como estatales que operan los programas públicos, que descansa en estructuras de coordinación horizontal, lo que contrasta con las actuales estructuras verticales y especializadas lo que conlleva a su actual fragmentación tanto en su visión como en la instrumentación de los programas que están a su cargo<sup>114</sup>.

<sup>114</sup> La estructura funcional actual de la SAGARPA de una Subsecretaría de Fomento Agrícola y otra para el Desarrollo Rural pareciera abonar en cada una de estas prioridades, sin embargo, puede ser sintomática de una visión sectorialista tradicional confrontada a otra, pretendidamente social más integrada, de manera irreconciliable, y quizás en el fondo, más preocupadas por la preservación del *status quo* y compromisos con gremios de productores, que por la defensa del desarrollo rural.

Nuevamente, en los IE nacional y estatales en el ámbito de focalización, debe señalarse, que no se abunda en las causas de estos resultados que, se reitera, es la falta de un marco de racionalidad y de eficiencia como fundamento de la gestión del programa, es probable que existan causas políticas que explican esta carencia, que también deben estudiarse, pero la hipótesis que se sostiene en esta metaevaluación es la ausencia de estructuras de planeación y de gestión que no permite alcanzar los resultados que se atribuyen al programa.

### *Satisfacción de los beneficiarios*

*Vertientes de satisfacción de los beneficiarios.* No es una gran pérdida la supresión de estos estudios de percepción de satisfacción de los beneficiarios. Estos estudios fueron sustituidos por dos vertientes de valoración: la primera encaminada a la verificación de los progresos en todos aquellos procesos encaminados a mejorar la atención a los beneficiarios, esto es, lo referente a la difusión, recepción, evaluación, selección de beneficiarios y pago de los apoyos del programa y su sistema electrónico denominado SISER; la segunda vertiente, que puede ser de mayor importancia, son las perspectivas que se ofrecen a partir de la municipalización de las decisiones del programa, a través de los consejos municipales que hacen posible una mayor participación de la comunidad.

*Vertiente de satisfacción por participación ciudadana.* Se considera de mayor importancia la valoración de la segunda vertiente, en virtud de que permite la sustitución de la categoría cliente por la de ciudadano-beneficiario, y en este sentido, valga la expresión, la igualdad de ciudadano-beneficiario, aspecto fundamental en toda relación social, que está respaldada no en un contrato mercantil (en la que se apoya la igualdad cliente-empresario), sino en un contrato social que por definición establece la igualdad entre todos los miembros de una comunidad, sean beneficiarios o autoridades, en el marco de las decisiones de un programa público. El mayor grado de participación en el programa, no sólo en su instrumentación, sino en su diseño y establecimiento de prioridades. Salvo el caso excepcional de Chiapas, en los IE se asienta que esta vertiente sólo se desarrolla en el Programa de Desarrollo de Desarrollo Rural pero no el resto de los programas de Alianza ni en los de ASERCA.

*Vertiente de satisfacción por atención de beneficiarios.* Respecto a la primera vertiente de procesos operativos que mejoran la atención al beneficiario en los IE nacional y estatales se reportan avances relativos, más bien escasos; en la difusión se reportan ampliaciones en su cobertura y en la selección de

solicitudes se han simplificado los esquemas operativos. No obstante, se sigue observando falta de oportunidad en la entrega de los recursos al productor y consecuentes desfases con los ciclos productivos de los cultivos. En el 53% de los funcionarios entrevistados, la percepción es que no se ha avanzado en conseguir que los apoyos lleguen en forma oportuna. En cuanto a la segunda vertiente de participación ciudadana, tendrán factibilidad cuando se reformen profundamente las formas y métodos de gestión pública, sustituyendo los actuales marcos tradicionales por el marco de una gestión por resultados cuyo funcionamiento requiere de sistemas integrales de información para la operación y evaluación del programa con la más amplia apertura a todos los actores de los programas. Los sistemas de información deben ser sistemas únicos, integrales y, sobre todo, totalmente abiertos a todos los actores y a la ciudadanía en general, para romper con cualquier intento de centralización o manipulación interesada, y promover la participación más amplia de los beneficiarios, condición para lograr los más altos niveles de satisfacción ciudadana.

### *De la difusión de los resultados de las evaluaciones*

*Régimen jurídico administrativo para la difusión y análisis.* Las disposiciones jurídico-administrativas, comunes a todas las evaluaciones externas de los programas sujetos a reglas de operación, sí establecen algunas referencias relativas al proceso de análisis de los resultados de las evaluaciones y su aplicación a la toma de decisiones. En consecuencia, hay elementos para establecer que la obligación de realizar dicho análisis (y su aplicación a la toma de decisiones) existe pero no están definidos los criterios, mecanismos y procedimientos específicos, por lo tanto, más que una deficiencia de orden jurídico parece ubicarse en un vacío de orden administrativo o de gestión, que en parte proviene de la situación, antes detectadas en la parte II de la metaevaluación, que calificamos, como: la ausencia de una lógica gestión que condujera la acción de los programas conforme a sus objetivos y misión. Existe la norma jurídica, más no su traducción en criterios, procedimientos y mecanismos de gestión para que la conducción de los programas se realice conforme a bases mínimas de planeación y evaluación. A continuación, con algunas evidencias de la investigación de campo, se precisan algunas de estas deficiencias, antes calificadas como lógica de gestión de los programas.

De igual manera, en el medio rural, la instrumentación de políticas y la identificación de sus prioridades se han reducido al acotamiento de regiones,

tipos de productores, actividades productivas (de alimentos y otros bienes y servicios) así como los conceptos de apoyo de los programas y subprogramas de la SAGARPA, criterios que pueden ser correctos, eso no se discute aquí, sino que la aplicación de estos criterios no se apoya en los estudios y programas, que la LDRS recomienda, con objeto de que dichos criterios se especifiquen para una región, Estado o localidad concreta y para un productor en particular y no en definiciones generales. Este “reduccionismo operativo” indica que las orientaciones de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y el Programa Especial Concurrente solo se toman en cuenta en un plano formal o ritual, no hay instrumentos que garanticen su cumplimiento ya que la mayoría de los estudios y programas que para este fin dispone la LDRS no se han elaborado en los estados, por lo que las Reglas de operación de Alianza para el Campo no tienen este sustento.

*Falta de integración institucional de las acciones del campo.* De este modo, las políticas preescritas en estos documentos rectores, no logran asociarse ni constituirse en un conjunto integral y sinérgico de las acciones institucionales que efectivamente se llevan a cabo en el campo. Antes bien, por las dinámicas burocráticas prevalecientes, se tiende a disociar las acciones institucionales por los “ámbitos operativos” que les definen las estructuras administrativas creadas para operar los programas en cuestión<sup>115</sup>. Todos los funcionarios entrevistados coinciden en la necesidad de fortalecer la participación de los representantes institucionales y de las organizaciones económicas y políticas de los productores. Este fortalecimiento, no es otro, más que transformar su participación ritual y formal, por una auténtica participación que sólo puede ser lograda cuando se configuren y consoliden sus instrumentos de operacionalización de los programas que, en gran medida, prescribe la LDRS.

*Alianza: un caso aislado de integración institucional de los resultados de la evaluación con la toma de decisiones.* En cuanto a lo que debería ser un proceso de análisis de resultados de la evaluación integrado con la toma de decisiones, tanto en el plano formal como en el práctico, con la

<sup>115</sup> Como se ha señalado, la SAGARPA posee una espectacular estructura que fragmenta, no integra, las acciones en el medio rural: a nivel equivalente de subsecretarías y coordinaciones, hay un área definida para el fomento agrícola, otra para la ganadería, otra para el desarrollo rural, para los agronegocios, etcétera. que a lo sumo, no siempre, pueden garantizar una coordinación vertical hacia adentro pero dificultan, en gran medida, la coordinación horizontal de los programas, aun de los programas que están bajo la jurisdicción de la misma Secretaría.

incorporación de procedimientos y sistemas administrativos de seguimiento de las recomendaciones solo se encontró para el caso de las evaluaciones estatales de los programas: Desarrollo Rural, Fomento Agrícola e ITT. Independientemente de las limitaciones que actualmente presente este sistema de evaluación y seguimiento, su importancia radica en que es un caso pionero en el sector público, por lo menos no tenemos registro de otros programas de esta Secretaría o en otras dependencias, donde el marco normativo, la estructura institucional y los mecanismos y procedimientos administrativos se reúnan en un sistema de evaluación y seguimiento de las recomendaciones, en foros o espacios institucionales, en los que se supone asisten los distintos actores participantes. Para los programas de ASERCA también incluidos en este estudio (Excedentes de comercialización y PROCAMPO) no se da algún tipo de seguimiento a las recomendaciones que se presentan en las evaluaciones nacionales que se realizan para estos programas, lo cual pudo corroborarse en las entrevistas realizadas con directores regionales o estatales, quienes, algunos de ellos, informaron desconocer su contenido.

Puede concluirse que la estructura y organización del proceso de evaluación de los programas Alianza ha sido exitosa o funcional, primero, para la instrumentación de la evaluación propiamente dicha, después para la difusión y análisis de los resultados y finalmente para el seguimiento de las recomendaciones. No obstante, caben varias limitantes que se presentan a continuación:

### *Limitaciones del régimen jurídico administrativo del seguimiento de las recomendaciones.*

*Primera: Capacidad institucional del CTEE y su coordinador.* El papel del coordinador es crucial, puede afirmarse que él dirige el proceso, incluso, que lo determina y condiciona: en las etapas de revisión y calificación de informes, tanto preliminares como finales, es quien decide sobre la consistencia del análisis, conclusiones y recomendaciones de los informes de evaluación. El problema es si posee además la capacidad para incidir realmente en el terreno de las decisiones, teniendo en cuenta el desequilibrio que hay entre el tamaño de su responsabilidad que implica el cumplimiento de sus funciones de enlace o puente entre instancias decisorias del gobierno federal y del estatal, con el nivel conferido a su encargo.

*Segunda: Naturaleza y alcance de las decisiones.* Las decisiones que se han impulsado con las recomendaciones de las evaluaciones, las recomendaciones

normativas no han prosperado con la misma facilidad que las de carácter operativo, y que las recomendaciones que se traducen en acciones de mejora son aquellas que se consideran adecuadas, viables y, sobre todo, ejecutables por las autoridades estatales. Asimismo, existen incentivos para que las acciones de mejora propuestas sean sencillas de ejecutar, el problema es que esta orientación puede inducir a la configuración de un sistema de acciones y decisiones que no son relevantes, por lo tanto, si bien no se descalifica, sus alcances son muy limitados en la perspectiva de un sistema que transforme la gestión de los programas públicos y mejore su desempeño.

*Tercera: Inconsistencia de la estructura institucional de la evaluación con los mecanismos tradicionales de la gestión pública.* La principal limitante es que la estructura y los mecanismos para la evaluación y seguimiento de sus recomendaciones no provienen de la fase de evaluación en sí, sino, en general, de todo el proceso de gestión, que en la medida que no se ajusta a un marco de gestión por resultados, entonces, los alcances de la evaluación serán muy modestos y difícilmente podrán trascender el nivel en que hoy se desenvuelven, en aspectos operacionales, que no llegan a afectar ni en forma acumulativa, la direccionalidad del programa ni en sus fines ni en la población objetivo o beneficiarios a los que se dirige.

*Cuarta: Seguimiento únicamente para decisiones operativas.* Este sistema pareciera que deliberadamente no toca decisiones fundamentales, tanto por orientaciones específicas del sistema<sup>116</sup> como también por el hecho de que el sistema descansa en una red de colaboraciones en la que la figura central es el coordinador del CTEE, que al no tener una jerarquía formalmente reconocida, su funcionalidad depende de “la buena voluntad” de funcionarios titulares de los gobiernos federal y estatal; no se insinúa que la evaluación deba tener la mayor jerarquía formal, ya que por sí misma, ésta no garantizaría nada, sino al requisito indispensable de que la evaluación, para que tenga efectos positivos, debe interiorizarse a la gestión de los programas, como se precisa en el planteamiento de la quinta limitante.

*Quinta: Oportunidad de la evaluación.* A pesar del énfasis puesto por dicho sistema en la oportunidad y utilidad práctica de las conclusiones y recomendaciones, este requisito de oportunidad no puede cumplirse, ya

<sup>116</sup> Fundamentalmente, por su orientación a “incrementar la eficiencia operativa para multiplicar impactos” así como para formular recomendaciones sencillas, viables y fáciles de cumplir.



que aun cuando se cubrieran puntualmente el calendario antes señalado de julio y agosto para las revisiones de los informes preliminares y de octubre a diciembre para los informes finales, teniendo en cuenta que como punto de partida las evaluaciones de Alianza no se efectúan en el ejercicio corriente, sino, a diferencia de los otros programas, hasta el año siguiente en que transcurrió el ejercicio fiscal correspondiente. De este modo, es la relativa a la oportunidad de las recomendaciones, lo cual, no podrá cumplirse si el sistema de seguimiento se sigue realizando en las actuales circunstancias de que descansa únicamente en los informes de evaluación externa realizados, el cual no tendrá beneficio alguno, si paulatinamente la gestión de los programas públicos no se transforma en una gestión por resultados.

*Requerimientos de ampliación del sistema de seguimiento. Incorporación de los fines.* Con el conjunto de estos elementos podemos concluir que esta experiencia denominada en los programas de Alianza “De Acompañamiento de la Gestión” es muy importante, en tanto, que constituye el eslabón necesario para unir un proceso circular de planeación-ejecución-evaluación, actualmente disperso en el conjunto de programas del PEC y en general en el conjunto de programas públicos del gobierno federal, estatales y municipales. Sin embargo, se requiere, para realmente incidir en un mejor desempeño de los programas públicos, ampliar su marco de influencia en dos frentes: el primero que incorpore no solo decisiones operativas, intrascendentes, bajo el argumento de mayor viabilidad y sencillez, sino decisiones fundamentales que mejoren el desempeño, y para ello es necesario que en la evaluación se incorporen los fines y los destinatarios o (beneficiarios) como aspectos necesariamente flexibles que pueden ser discutidos y redefinirse, conforme a necesidades locales y argumentos racionales y objetivos.

*Segunda ampliación: Continuidad o recurrencia de la evaluación.* El otro frente de ampliación, nos lleva a aspectos fundamentales de la evaluación como una práctica que es determinante para la mejora del desempeño, siempre que cubra dos requisitos, calidad y recurrencia, es decir no puede ser una práctica eventual o intermitente, sino cotidiana, donde, siguiendo esta idea de cotidianeidad, requiere de una suerte de autoevaluación permanente, que sustituye la evaluación externa, ya que ésta, además de que no puede ser ocasional, para que dé resultados, tiene que ser recurrente hasta interiorizarse en la gestión: la evaluación para que dé resultados, no puede ser algo externo, debe convertirse en una práctica endógena de la gestión. De esta manera, la evaluación externa, si acaso fuera necesaria en estas circunstancias ideales,

sería solo un complemento para verificar que estas prácticas de autoevaluación estén llevándose a cabo.

*Autoevaluación: innovación requerida en la gestión pública.* Entonces, la autoevaluación, como práctica cotidiana, se constituye en el nuevo método de gestión y resume, en lo fundamental, la multicitada transformación del enfoque y método de la gestión que se requiere en la administración pública mexicana. De esta manera, la autoevaluación tiene un doble significado o propósito indisoluble para cumplir con su misión como fuente de políticas públicas innovadoras: ser al mismo tiempo herramienta de gestión y mecanismo de aprendizaje organizacional. Solo con estas transformaciones, la política pública puede dejar de tener el carácter pasivo que hoy erróneamente le atribuimos, bajo concepciones formalistas y abstractas de la planeación tradicional, para adquirir su auténtica naturaleza dinámica, siempre cambiante, permanentemente innovadora, por lo que a través de la autoevaluación, es posible descubrir y redescubrir incesantemente las políticas que se requieren en el medio rural para el desarrollo.



# BIBLIOGRAFÍA

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS (1997). “Estudio introductorio”, en *Hechura de las políticas públicas*; Volumen II de la Antología de las políticas públicas; Porrúa; México.
- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS (1996). “Hacia un nuevo Federalismo”, en Arellano Cadena, Rogelio (comp.) *“México, hacia un nuevo federalismo”*; Gobierno del Estado de Puebla y FCE, México.
- ADAM ADAM, ALFREDO Y BECERRIL, GUILLERMO (1986). *La Fiscalización en México*; UNAM; México.
- ALAZARD, CLAUDE (2004). *Contrôle de gestión*; Ed. Dunod; París, Francia.
- ALBI, EMILIO (2000). *“Público y privado. Un acuerdo necesario”*; Ariel; Barcelona, España.
- ALBURQUERQUE, FRANCISCO (1999). “Cambio estructural, globalización y desarrollo económico local”, en *Revista de Comercio Exterior* Vol. 9, Núm. 8, México, agosto de 1999.
- ARELLANO, DAVID (2004). *“Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional”*; FCE; México.
- BARBA ANTONIO Y SOLÍS PEDRO (1997). *Cultura en las Organizaciones. Enfoques y metáforas de los Estudios Organizacionales*; Vertiente, México.
- CABRERO MENDOZA, ENRIQUE (1996). *La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*; Porrúa-Cide; México.
- CABRERO MENDOZA, ENRIQUE (1996). *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*; Porrúa-Cide; México.
- CANADIAN EVALUATION SOCIETY (1995). *Evaluation methods sourcebook II*: Edited By Arnold J. Love. Vancouver, Canadá.
- CARDOZO, MYRIAM (2006). *“La Evaluación de políticas y programas públicos. El Caso de los programas de desarrollo social en México”*; Porrúa; México.
- COHEN, ERNESTO Y FRANCO, ROLANDO (1992). *“Evaluación de proyectos sociales”*; Siglo XXI; México.

- CROZIER, MICHEL Y ERHARD FRIEDBERG (1990), *El actor y el sistema*, México.
- CUADRADO ROURA, JUAN R. (2001). “*La política económica: objetivos e instrumentos*”; Mc Graw Hill; España.
- DÍAZ, LUIS Y ROSALES, ROTSAY (2003). “*Metaevaluación; evaluación de la evolución de políticas, programas y proyectos sociales*”.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA Y SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO (1997). *La Administración Pública Sonorense. El Pasado reciente y el desafío futuro*; México.
- GODELIER, MAURICE (1974). “*Racionalidad e irracionalidad en la economía*”; FCE; México.
- a/ELMORE, RICHARD, F (1996). “Diseño retrospectivo: Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales” en Aguilar F. Luis; “*La implementación de las políticas*” Antología Volumen 4; Miguel Ángel Porrúa, México.
- b/ ----- . “Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas” en Aguilar F. Luis; *op.cit.*
- ERNULT, JOËL (2004). “Pilotear el Desempeño”; en Ramírez, Guillermo, *Desempeño organizacional. Retos y enfoques contemporáneos*; UAM-UDO; México.
- LINDBLOM, CHARLES (1996). “La Ciencia de *Salir del Paso*”; en Aguilar F. Luis; *La Hechura de las políticas*, Antología; Volumen 3; Miguel Ángel Porrúa, México.
- MATUS, CARLOS (1997). “*Los tres cinturones de Gobierno, gestión, organización y reforma*”; Fondo Editorial Altadir, Caracas, Venezuela.
- MAGAÑA, ROSA MARÍA Y VARGAS, GERMÁN (2001). “Eficiencia, Calidad y Valor en el Desempeño de la Función Pública”; *Revista Reflexiones* No. 5, Colcide, México, Ene-Dic.
- (2004) “Parámetros de evaluación del desempeño de funciones públicas descentralizadas”; en Ramírez, Guillermo, *Desempeño organizacional. Retos y enfoques contemporáneos*; UAM-UDO; México.
- MARCH, JAMES G. Y JOHAN P. OLSEN (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa y FCE, México.
- MÉNDEZ, JOSÉ LUIS (1997). Estudio introductorio; en Wright Deil S. *Para entender las relaciones intergubernamentales*; FCE, México.

- MÉNDEZ, JOSÉ LUIS (2000). “La política pública como variable dependiente: Hacia un análisis más integral de las políticas públicas” en Méndez, José Luis (comp.) *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. COLMEX; México.
- MENY Y. Y THOENIG, J. C. (1992). “*Las políticas públicas*”; Ariel; Barcelona.
- MOE, RONALD C. (1999). “Explorando los límites de la privatización”; en Shafritz, Jay M. Y, Hyde, Albert C.; “*Clásicos de la Administración Pública*”; FCE-CNCAP-UAC; México.
- MONNIER, ERIC (1995). “*Evaluación de la acción de los poderes públicos*”; Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España.
- MONTAÑO HIROSE, LUIS (2000). *El estudio de las organizaciones en México. Una perspectiva social*, ponencia presentada en el Coloquio Internacional El análisis de las organizaciones y gestión estratégica: perspectivas latinas, Zacatecas, México.
- MONTAÑO HIROSE, LUIS (2001), “La razón, el afecto y la palabra. Reflexiones en torno al sujeto en la organización”, en *Iztapalapa*, N° 50, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, (en prensa).
- MORGAN, GLEN (1990). “Ownership and Management Strategy”, en Clegg, Stewart, *Organization Theory and Class Analysis*. New Approaches and New Sights; Walter de Gruyter, Berlin.
- MOUZELIS, NICOS (1968), *Organización y Burocracia*, Península, Barcelona.
- NIOCHE, JEAN PIERRE (1982). “De la evaluación al análisis de las políticas públicas”; extracto de la *Revue Francaise de Science Politique*; Ant. UAM Xochimilco, México.
- NONAKA, IKUJIRO Y HIROTAKA TAKEUCHI (1999), *La organización creadora de conocimiento*, Oxford University Press, México.
- OSBORNE, DAVID Y GAEBLER, TED (1992). “*Un nuevo modelo de gobierno*”; Gernika.
- OZLAK, ÓSCAR (1995). “Estado y Sociedad: Las Nuevas Fronteras” en “*El Rediseño del Estado —Una Perspectiva Internacional—*”; INAP-FCE; México.
- PFEFFER JEFFREY (1992). *Organizaciones y Teoría de las Organizaciones*; FCE, México.
- PORTER, MICHAEL (1991). “*La ventaja competitiva de las naciones*” Vergara; Buenos Aires, Argentina.

- POWELL, WALTER W. Y PAUL J. DIMAGGIO (1999), “Retorno a la jaula de hierro. El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales”, en Powell, Walter W. y Paul J. DiMaggio (comps.), *El nuevo, institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México,
- RAWLS, JOHN (1995). *Teoría de la justicia*; FCE, México.
- ROEMER, ANDRÉS. “Derecho y economía, políticas públicas del agua”; CIDE-Miguel Ángel Porrúa-Centro de Estudios de Gobernabilidad y Políticas Públicas A.C.; México.
- SÁNCHEZ, ROBERTO A. (2002). *Sustentabilidad Urbana, Descentralización y Gestión Local en Transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*, Enrique Leff, Ezequiel Ezcurra, Irene Pisanty y Patricia Romero Lankao (compiladores), D. F.: INE, UAM, PNUMA, México.
- TEIGER, CATHERINE (1995). “Parler quand meme: les fonctions des activités langagieres non fonctionnelles”, en Boutet, Josaine (dir), *Paroles au travail*, L’Harmattan, París.
- TONI, FABIANO (2003). *La gestión forestal en los municipios de la Amazonia brasileña en La gestión forestal municipal en América Latina*, “Prefacio” David Kaimowitz, “Introducción” Lyès Ferroukhi, Anne Larson, Pablo, Editado por Lyès Ferroukhi: CIFOR/IDRC.
- a/UNIDAD DE EVALUACIÓN Y CONTROL (UEC) DE LA COMISIÓN DE VIGILANCIA (CV) DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF) (2005). “Fiscalización superior comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo”; Biblioteca de fiscalización Superior de la HCD. México.
- b/UNIDAD DE EVALUACIÓN Y CONTROL (UEC) DE LA COMISIÓN DE VIGILANCIA (CV) DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF) (2005). “GAO. Plan estratégico, 2004-2009”; Biblioteca de fiscalización Superior de la HCD; México.
- WEBER, MAX (1970). *Economía y sociedad*, FCE, México.



## BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA

### Informes de evaluación nacionales

- a/FAO-SAGARPA (2003). *Informe de evaluación nacional del Programa de Desarrollo Rural, 2002*. México,
- b/FAO-SAGARPA (2003). *Informe de evaluación nacional del Programa Fomento Agrícola, 2002*; México,
- c/FAO-SAGARPA (2003). *Informe de evaluación nacional del Subprograma de Investigación y Transferencia Tecnológica, 2002*. México,
- a/FAO-SAGARPA (2005). *Informe de evaluación nacional del Programa de Desarrollo Rural, 2004*. México.
- b/FAO-SAGARPA (2005). *Informe de evaluación nacional. Programa de Fomento Agrícola, 2004*. México.
- c/FAO-SAGARPA (2005). *Informe de evaluación nacional del Subprograma de Investigación y Transferencia Tecnológica, 2004*. México,
- GRUPO DE ECONOMISTAS Y ASOCIADOS (GEA). (2005). *Estudio sobre la evaluación del desempeño del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO): Ciclos Agrícolas otoño-invierno 2004-2005 y primavera-verano 2005*; México.
- ASERCA (2005). *Evaluación nacional del Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos. Ejercicio Fiscal 2005*.

### Informes de evaluación estatales

#### *Lineamientos*

- d/SAGARPA-FAO (2003). *Evaluación de la Alianza para el Campo 2002. Esquema Organizativo*, México.
- e/SAGARPA-FAO (2003). *Evaluación de la Alianza para el Campo 2002. Guía metodológica para la evaluación estatal. Desarrollo Rural*, México.
- f/SAGARPA-FAO (2003). *Evaluación de la Alianza para el Campo 2002. Guía metodológica para la evaluación estatal. Fomento Agrícola*, México.
- g/SAGARPA-FAO (2003). *Evaluación de la Alianza para el Campo 2002. Términos de referencia para la contratación de entidades evaluadoras estatales*, México.

- d/SAGARPA-FAO (2005). *Evaluación de la Alianza para el Campo 2004. Esquema organizativo*, México.
- e/SAGARPA-FAO (2005). *Evaluación de la Alianza para el Campo 2004. Guía metodológica. Evaluación estatal del Programa Desarrollo Rural*, México.
- f/SAGARPA-FAO (2005). *Evaluación de la Alianza para el Campo 2004. Guía metodológica. Evaluación estatal del Programa de Fomento Agrícola*, México.
- g/SAGARPA-FAO (2005). *Evaluación de la Alianza para el Campo 2004. Guía metodológica. Evaluación estatal del Subprograma de investigación y transferencia de tecnología*, México.
- h/SAGARPA-FAO (2005). *Evaluación de la Alianza para el Campo 2004. Perfil y funciones del coordinador estatal de evaluación del Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE)*, México.
- i/SAGARPA-FAO (2005). *Evaluación de la Alianza para el Campo 2004. Términos de referencia para la contratación de entidades evaluadoras estatales. Fomento agrícola, fomento ganadero, desarrollo rural*, México, SAGARPA-FAO; febrero de 2005.
- j/SAGARPA-FAO (2006). *Evaluación de la Alianza para el Campo 2005. Esquema organizativo para la evaluación estatal Alianza para el Campo 2005*, México.

## Reportes por Estado

### *Baja California*

- HERRERA ZAZUETA Y ASOCIADOS (HERZA) (2004). *Informe de evaluación estatal del Programa de Fomento Agrícola en Baja California, 2003*; México.
- HERRERA ZAZUETA Y ASOCIADOS (HERZA) (2005). *Informe de evaluación estatal del Programa de Fomento Agrícola en Baja California, 2004*; México.

### *Chiapas*

- SERVICIOS DE CONSULTORÍA EL DESARROLLO SOCIAL (2004). *Informe de evaluación estatal del Programa de Desarrollo Rural en Chiapas, 2003*; México.

- CONSULTORÍA Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO, S. C. (2004). *Informe de evaluación estatal del Programa de Fomento Agrícola en Chiapas, 2003*; México.
- DESPACHO GRUPO KAIZEN, ASESORÍA PROFESIONAL INTEGRAL, S. C. (2004). *Informe de evaluación estatal del Subprograma de Investigación y transferencia de tecnología en Chiapas, 2003*; México.
- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS (UACHSA/) (2005). *Informe de evaluación estatal del Programa de Desarrollo Rural en Chiapas, 2004*; México.
- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS, FACULTAD DE CIENCIAS AGRÍCOLAS (UACHS B/) (2005). *Informe de evaluación estatal del Programa de Fomento Agrícola en Chiapas, 2004*; México.
- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS (UACHS C/) (2005). *Informe de evaluación estatal del Subprograma de Investigación y transferencia de tecnología en Chiapas, 2004*; México.

### *Chihuahua*

- ALDERETE Y SOCIOS CONSULTORÍA INDUSTRIAL, S. C. (2004). *Informe de evaluación estatal del Programa de Desarrollo Rural en Chihuahua, 2003*, México.
- PERSONAS, PROCESOS Y PRODUCTOS (2004). *Informe de evaluación estatal del Programa de Fomento Agrícola en Chihuahua, 2003*; México.
- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIHUAHUA, FACULTAD DE ZOOTECNIA (UACHHA/) (2005). *Informe de evaluación estatal del Programa de Desarrollo Rural en Chihuahua, 2004*; México.
- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIHUAHUA, FACULTAD DE CIENCIAS AGRÍCOLAS Y FORESTALES (UACHHB/) (2005). *Informe de evaluación estatal del Programa de Fomento Agrícola en Chihuahua, 2004*; México.

### *Jalisco*

- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHAPINGO (UACH) (2004). *Informe de evaluación estatal del Programa de Desarrollo Rural en Jalisco, 2003*, México.
- COLEGIO DE POSTGRADUADOS (2004). *Informe de evaluación estatal del Programa de Fomento Agrícola en Jalisco, 2003*; México.

- INSUMOS Y SERVICIOS AGROPECUARIOS, J. R. S. A. DE C. V. (2005). *Informe de evaluación estatal del Programa de Desarrollo Rural en Jalisco, 2004*; México.
- COLEGIO DE POSTGRADUADOS (2005). *Informe de evaluación estatal del Programa de Fomento Agrícola en Jalisco, 2004*; México.
- INSTITUTO TECNOLÓGICO DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY, CAMPUS GUADALAJARA (ITESM) (2005). *Informe de evaluación estatal del Subprograma de Investigación y transferencia de tecnología en Jalisco, 2004*; México.

### *Nayarit*

- SERVICIOS PROFESIONALES ELEMENTALES PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO (2004). *Informe de evaluación estatal del Programa de Desarrollo Rural en Nayarit, 2003*, México.
- ASESORÍA TÉCNICA INVESTIGACIÓN Y SERVICIOS AGROPECUARIOS, S. C. (ATINSA, S. C.) (2004). *Informe de evaluación estatal del Programa de Fomento Agrícola en Nayarit, 2003*; México.
- CONSULTORES ESPECIALIZADOS MONCLOVA (2003). *Informe de evaluación estatal del Subprograma de Investigación y transferencia de tecnología en Nayarit, 2002*; México.
- ASOCIACIÓN DE CONSULTORES DE EMPRESAS DE AGUASCALIENTES, A. C. (2005). *Informe de evaluación estatal del Programa de Desarrollo Rural en Nayarit, 2004*; México.
- ASESORÍA TÉCNICA INVESTIGACIÓN Y SERVICIOS AGROPECUARIOS, S. C. (2005). *Informe de evaluación estatal del Programa de Fomento Agrícola en Nayarit, 2004*; México.

### *Sinaloa*

- TENDENCIA Y SOLUCIÓN, A. C. (2004). *Informe de evaluación estatal del Programa de Desarrollo Rural en Sinaloa, 2003*, México.
- NUEVA VISIÓN AGROPECUARIA Y PESQUERA, S. A. DE C. V. (2004). *Informe de evaluación estatal del Programa de Fomento Agrícola en Sinaloa, 2003*; México.
- NUEVA VISIÓN AGROPECUARIA Y PESQUERA, S. A. DE C. V. (2005). *Informe de evaluación estatal del Programa de Fomento Agrícola en Sinaloa, 2004*; México.

### *Sonora*

- RAMONETTI APPEL CONSULTORES ASOCIADOS, S. C. (2004). *Informe de evaluación estatal del Programa de Desarrollo Rural en Sonora, 2003*, México.
- PROYECTOS DE INTERÉS COMÚN (PROIC) (2004). *Informe de evaluación estatal del Programa de Fomento Agrícola en Sonora, 2003*; México.
- AGRODER, S. C. (2005). *Informe de evaluación estatal del Programa de Desarrollo Rural en Sonora, 2004*; México.
- G Y T ASESORÍAS, S. C. (2005). *Informe de evaluación estatal del Programa de Fomento Agrícola en Sonora, 2004*; México.

### *Tamaulipas*

- INSUMOS Y SERVICIOS AGROPECUARIOS J. R., S. A. DE C. V. (2004). *Informe de evaluación estatal del Programa de Desarrollo Rural en Tamaulipas, 2003*, México.
- MULTISERVICIOS Y OPERACIONES, S. A. DE C. V. (2004). *Informe de evaluación estatal del Programa de Fomento Agrícola en Tamaulipas, 2003*; México.
- CONSULTORÍA INTEGRAL DEL NORESTE, S. A. DE C. V. (2005). *Informe de evaluación estatal del Programa de Desarrollo Rural en Tamaulipas, 2004*; México.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA FRUTICULTURA EN TAMAULIPAS (2005). *Informe de evaluación estatal del Programa de Fomento Agrícola en Tamaulipas, 2004*; México.

### *Zacatecas*

- EVOLUCIÓN INTEGRAL, S. A. DE C. V. (2004). *Informe de evaluación estatal del Programa de Desarrollo Rural en Zacatecas, 2003*, México.
- UNIDAD DE CAPACITACIÓN Y EVALUACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL, S. C. (UNICEDER) (2004). *Informe de evaluación estatal del Programa de Fomento Agrícola en Zacatecas, 2003*; México.
- SERVICIOS AGROPECUARIOS PROFESIONALES DEL CENTRO S. DE R. L. DE C. V. (2005). *Informe de evaluación estatal del Programa de Desarrollo Rural en Zacatecas, 2004*; México.
- UNIDAD DE CAPACITACIÓN Y EVALUACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL, S. C. (UNICEDER) (2005). *Informe de evaluación estatal del Programa de Fomento Agrícola en Zacatecas, 2004*; México.

EVOLUCIÓN INTEGRAL, S. A. DE C. V. (2005). *Informe de evaluación estatal del Subprograma de Investigación y transferencia de tecnología en Zacatecas, 2004*; México.

### Referencias jurídicas y normativas <sup>117</sup>

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.  
Ley de Desarrollo Rural Sustentable.  
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.  
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Ley de Planeación.  
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.  
Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002.  
Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003.  
Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004.  
Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005.  
Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.  
Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.  
Programa Especial Concurrente 2002-2006.  
Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006.  
Acuerdo por el que se expiden los criterios generales para modificaciones a las reglas de operación de los programas gubernamentales ya existentes y para la elaboración de las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2002, firmado el 14 de enero de 2002.  
Acuerdo por el que se expiden los requisitos mínimos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán considerar para seleccionar a las instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, interesados en realizar la evaluación de resultados de los programas gubernamentales sujetos a reglas de operación en el ejercicio fiscal 2002, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 30 de abril de 2002.

<sup>117</sup> Ordenadas por nivel jerárquico. Las normas de igual jerarquía sí se presentan por orden alfabético.

- Reglas de operación de la Alianza para el Campo 2002 de los programas de Fomento Agrícola, de Fomento Ganadero, de Desarrollo Rural, de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, del Sistema de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, y de Apoyos para la Integración a los Mercados y Fomento a las Exportaciones Agroalimentarias, en *Claridades Agropecuarias*, edición especial, abril de 2002.
- Reglas de operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarios (Alianza Contigo 2003), publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* los días 25 de julio de 2003.
- Reglas de operación del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) para los ciclos agrícolas primavera-verano 2002 y otoño-invierno 2002/2003, en *Claridades Agropecuarias*, edición especial, abril de 2002.

### ***Reglas vigentes de PROCAMPO***

- Reglas de operación del Programa de Apoyos Directos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales para los ciclos agrícolas otoño-invierno 2001/2002, primavera-verano 2002 y otoño-invierno 2002/2003, en *Claridades Agropecuarias*, edición especial, abril de 2002.
- Reglas de operación del Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* los días 17 de junio de 2003, 9 de abril de 2004 y 28 de julio de 2004.
- Manual de Organización. Aserca. Coordinación General de Apoyos, Dirección General de Programación y Evaluación de Apoyos Directos, Dirección de Normatividad y Evaluación.





# ANEXO



ANEXO I.

## **ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLOGÍA PARA LA METAEVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE LA SAGARPA DIRIGIDOS A PRODUCTOS AGRÍCOLAS BÁSICOS**

### **INTRODUCCIÓN**

Los aspectos teóricos y metodológicos para la metaevaluación de los programas de la SAGARPA dirigidos a productos agrícolas básicos es un primer producto que se presenta a consideración del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), conforme a lo establecido en el convenio de colaboración celebrado por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa (UAM-I) con la H. Cámara de Diputados. La importancia de este documento radica en que es el mecanismo mediante el cual se podrá establecer un diálogo fructífero entre el grupo de trabajo de la UAM-I encargado de la Metaevaluación y el CEDRSSA que por conducto de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas Rurales es responsable del seguimiento y supervisión de estos trabajos, de manera que las orientaciones técnicas del proceso de Metaevaluación sean consistentes con las necesidades prácticas de la H Cámara de Diputados, en sus funciones fiscalizadoras de los programas del Ejecutivo y, eventualmente, de su rediseño. Lo anterior, es totalmente indispensable si se reconoce en el proceso de la Metaevaluación, no un mecanismo de sanción, sino un instrumento de gestión, encaminado a la mejora permanente del desempeño de la función pública, en corresponsabilidad con el Ejecutivo, en un marco republicano de contrapesos de los poderes públicos.

Se considera que esta orientación, la evaluación o metaevaluación como instrumento de gestión, además de ser consistente con los postulados de la rendición de cuentas a que debe someterse toda acción del sector público, requisito necesario para los fines democráticos de la transparencia de las acciones públicas, no puede reducirse sólo a estos propósitos. La evaluación antes que a

los fines políticos se debe a un proceso de gestión, en el cual se origina, donde cumple un rol específico de *'feed back'*, (mecanismo de retroalimentación) para el conocimiento acumulativo de la acción, propiciando así su mejora. Para cumplir con esta función, la evaluación no puede reducirse a la sola contabilidad de resultados y efectos e impactos de las acciones (políticas) públicas. Si bien es importante esta cuantificación, por sí misma no tendría ningún valor si no se vincula a un análisis cualitativo que expliue las causas de estos resultados y de ciertas situaciones de comportamiento de los diversos actores sociales que intervienen en el medio rural, con una mayor o menor cuota de influencia.

Conforme a los planteamientos anteriores, en este documento se presenta la metodología que se aplicó en la metaevaluación de los programas de la SAGARPA antes citados, la cual se desarrolla a partir del reconocimiento del objeto de estudio: los programas, su naturaleza y alcances, mediante su exploración documental; después se revisan los enfoques de la administración pública y su vínculo con los diversos significados de la evaluación, tomando en cuenta la complejidad de los programas públicos y la necesidad, en consecuencia, de marcos integrales y multidisciplinarios para su evaluación; por último, tomando en cuenta todos estos elementos, se definen los lineamientos metodológicos, actividades y diseño de formatos para el acopio de la información y su análisis.

Los tres aspectos considerados se desarrollarán en tres capítulos: en el primero, se efectúa un estudio documental del objeto de análisis, en tanto que la metodología para la evaluación es posible construirla una vez que se conoce al objeto que se estudia, de ahí que el primer capítulo se destine a la síntesis documental de los programas en estudio (Alianza Contigo, PROCAMPO y Excedentes de Comercialización) y sus respectivos subprogramas. Este capítulo se inicia con la historia de cada uno de los programas para conocer las circunstancias de su nacimiento y su posterior evolución, que se precisa con el análisis de la evolución de sus reglas de operación (RO), donde se verifican los cambios registrados en la orientación del programa, en sus metas y objetivos y en su orientación general de impulsar el desarrollo rural.

En el capítulo II se formula el marco teórico de la evaluación, en el cual se distinguen dos aspectos principales, el primero una visión holista de la acción (política) pública desde su formulación hasta su instrumentación y evaluación, esto es como un proceso unificado, como las distintas caras de la acción, de manera que su desvinculación o ruptura, es la causa principal de su descomposición o desviación en sus resultados: no es posible la separación entre quienes formulan (planean o diseñan) y quienes operan o hacen. El segundo aspecto se refiere a los distintos significados que adquiere la evaluación, conforme a los modelos de administración pública a que se remite: de sanción, en el modelo burocrático; de supervisión y control en el modelo sistémico (científico-técnico) y de evaluación y rendición de cuentas en el modelo pluralista. Con este marco de referencia, se concluye que la gestión del desarrollo rural descentralizado se ajusta al modelo pluralista, por lo que su evaluación debería acercarse a dicho referente de las políticas públicas, si como oficialmente se reconoce, la ruta del desarrollo rural debe encaminarse por la descentralización y el empoderamiento local.

El documento finaliza con el capítulo III del marco conceptual de la evaluación y la metaevaluación, donde se hace una propuesta operativa de instrumentos, índices y parámetros de evaluación que se construyen a partir de la definición del concepto de metaevaluación. Tomando en cuenta los términos de referencia proporcionados por el CEDRSSA y el concepto de metaevaluación se definen los ámbitos de análisis y su agrupamiento en tres bloques analíticos:

- El contexto de la metaevaluación (marco institucional y mercado de la evaluación externa);
- Procesos o contexto interno de la metaevaluación (ámbitos y metodologías de las evaluaciones); finalmente,
- El destino de las evaluaciones (papel de la evaluación en la toma de decisiones y rediseño de la política pública.

## I. SÍNTESIS DEL ANÁLISIS DOCUMENTAL DE LOS PROGRAMAS

### 1.1. Alianza Contigo

Alianza Contigo (antes Alianza para el campo) es un programa creado por el Ejecutivo Federal en 1995 como una estrategia dirigida a recuperar la rentabilidad y capitalizar al campo además de promover la incorporación y utilización de tecnologías acordes con las características de las regiones y cultivos. En un inicio, el objetivo de Alianza consistió en:

“... aumentar progresivamente el ingreso de los productores, incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico, producir suficientes alimentos básicos para la población y fomentar las exportaciones de productos del campo...”<sup>118</sup>

Para cumplir con este objetivo se plantearon iniciativas para fomentar la capitalización de los productores, la diversificación productiva y la innovación tecnológica en cuatro rubros o programas principales:

- Fomento agrícola,
- Fomento pecuario,
- Desarrollo rural y
- Sanidad agropecuaria.

Así, en 1996 Alianza estaba integrada por 14 programas para atender al sector agrícola con una mezcla de apoyos de carácter general con otros dirigidos hacia cultivos específicos, facultando la operación integral bajo una coordinación unificada.

<sup>118</sup> Discurso del Presidente de la República durante la reunión de la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario, 1995. Citado en Evaluación APC, 2005



## Programas de Alianza, 1996

- Transferencia de tecnología.
- Establecimiento de praderas.
- Sistema Nacional de Capacitación y Extensión Rural Integral.
- Ferti-irrigación.
- Fomento lechero.
- Equipamiento rural.
- Mecanización.
- Mejoramiento genético.
- Kilo por kilo.
- Sistema de información agropecuaria.
- Ganado mejor.
- Programa de Asistencia Técnica Elemental.
- Sanidad vegetal.
- Salud animal.

En un principio se plantearon los programas sin contar con un marco de referencia para Alianza que les imprimiera una orientación estratégica de mediano plazo. Para el año 2000, Alianza para el Campo (APC) estaba constituido por 40 programas: 15 fueron para el fomento agrícola; ocho programas para el fomento ganadero; el desarrollo rural contó con 12 programas, en tanto que en sanidad agropecuaria se desarrollaron dos. Adicionalmente, operaron los programas de Transferencia de Tecnología, el Sistema de Información Agropecuaria y el Programa de Promoción de las Exportaciones Agropecuarias.

A partir de 2001 la nueva Administración Federal realizó cambios sustanciales al Programa, con lo que pretendió focalizar la atención y los recursos estratégicos de la política sectorial, por lo que emprendió un proceso de compactación y ordenamiento de diversos programas que comenzó en 2002 con los programas de Desarrollo Rural y Fomento Agrícola y fue seguido en 2003 por los Programas de Fomento Ganadero. Se incluyeron nuevos programas en Alianza, para atender nuevas actividades como Acuicultura y Pesca, que forman parte del sistema agroalimentario, lo que se ha incorporado al ámbito de atención de SAGARPA en esta Administración Federal.

Con esta estructura programática se diseñaron las Reglas de operación que desde 2003 permanecen sin cambios mayores hasta el año de 2006 con el

fin de dotar a Alianza de una visión de mediano plazo y brindar certidumbre a todos los actores. En el plano de objetivos estratégicos, y como expresión de lo postulado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, conforme al artículo 6 de las citadas RO de 2003 se trata de:

“Impulsar la participación creciente y autogestiva, principalmente de los productores de bajos ingresos y sus organizaciones, para el establecimiento de los agronegocios en el medio rural, encaminados a obtener beneficios de impacto social económico y ambiental, y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, tanto para incrementar el ingreso de los productores y elevar su calidad de vida, como para diversificar las fuentes de empleo y fomentar el arraigo al campo”.

Los objetivos específicos, por su parte, se dirigen a apoyar la organización económica para la apropiación de valor agregado y desarrollo de cadenas productivas, fomentar la inversión rural de los productores, desarrollar capacidades de la población rural y avanzar en los niveles de sanidad e inocuidad agroalimentaria y pesquera.

En ese marco, Alianza coadyuva en la instrumentación de las cuatro líneas estratégicas establecidas por SAGARPA: la integración de cadenas agroalimentarias y de pesca, reconversión productiva, atención a grupos y regiones prioritarias y atención a factores críticos. A la vez incide en cinco de los siete instrumentos definidos por SAGARPA para concretar esas líneas de política: fomento a la inversión rural y pesquera; desarrollo y fortalecimiento de capacidades de la población rural; promoción y apoyo a la organización rural y pesquera; generación de información y tecnologías que incrementen la productividad y mejoramiento de la sanidad agroalimentaria.

### Cuadro I.1.1

#### Estructura programática de Alianza, 2003

| Programa  | Subprograma   |
|---|---|
| 1. Fomento agrícola (FA)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomento a la Inversión y Capitalización.</li> <li>• Fortalecimiento de los Sistemas Producto.</li> <li>• Investigación e Innovación Tecnológica.</li> </ul>  |
| 2. Fomento ganadero (FG)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo Ganadero.</li> <li>• Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI).</li> </ul>  |
| 3. Desarrollo rural (DR)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo a los proyectos de Inversión Rural (PAPIR).</li> <li>• Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA).</li> <li>• Fortalecimiento de empresas y Organización Rural (PROFEMOR).</li> </ul> |
| 4. Sanidad e inocuidad agroalimentaria  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sanidad Vegetal.</li> <li>• Salud Animal.</li> <li>• Inocuidad de Alimentos.</li> </ul>  |
| 5. Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS) |   |
| 6. Acuicultura y Pesca  |   |
| 7. Fondo de estabilización, fortalecimiento y reordenamiento de la cafecultura    |   |

En el terreno de la instrumentación de estas líneas de estrategia, Alianza opera bajo las modalidades de ejecución federalizada y nacional.

- La primera se basa en acuerdos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, financiamiento conjunto y operación bajo responsabilidad del gobierno estatal con supervisión federal a través de la Delegación SAGARPA en cada Estado de la República. Para ello, SAGARPA y cada gobierno estatal toman acuerdos anualmente y se formalizan en Anexos Técnicos de los Convenios de Coordinación que se celebran entre ambos ámbitos de gobierno, en los que se definen los programas de Alianza a operarse en el Estado, las metas y el presupuesto correspondientes, con los compromisos de cada una de las partes.
- En la modalidad de ejecución nacional, SAGARPA se responsabiliza de la Operación, mediante convenios directos con las organizaciones de productores para el desarrollo de proyectos productivos considerados estratégicos dentro de la política sectorial nacional. En algunos de estos acuerdos participan los gobiernos estatales; pero los recursos provienen principalmente del gobierno federal. En esta vía de “ejecución nacional”, pueden promoverse y fomentarse bases, acuerdos o convenios de colaboración de coordinación institucional y de concertación con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, con Instituciones de Investigación y Enseñanza Superior y con organismos nacionales e internacionales que incidan en el desarrollo rural sustentable.

Como ya se mencionó, las reglas de operación (RO) de Alianza, del 25 de julio de 2003, se han mantenido sin cambios mayores durante el periodo 2003-2006, sin embargo es necesario señalar algunas modificaciones como las del PEF de 2004, en donde se estableció que los Programas Agrícolas de Fomento Ganadero y de Desarrollo Rural, deben operarse exclusivamente bajo la modalidad federalizada. En correspondencia o complemento con esta

medida, deben citarse las modificaciones de 2005 a las RO que, en lo esencial, están dirigidas a fortalecer la participación de los gobiernos municipales en el desarrollo rural, como se ilustra en el siguiente cuadro (I.I.II).

**Cuadro I.I.II**  
**Modificaciones a las RO de Alianza, 2005**

|                           | Ámbitos de modificación                 | Contenido y propósitos del ajuste   | Referencia*   |
|---------------------------|---|---|---|
| Fortalecimiento municipal | Ampliación de la participación          | Se atribuye al Ayuntamiento participar directamente en el diseño de las políticas y acciones de fomento al desarrollo rural del territorio. Composición del Consejo: ...“Serán miembros del Consejo (Consejo Municipal del Desarrollo Rural Sustentable): el Presidente Municipal, los representantes del municipio de las dependencias federales participantes en la Comisión Intersecretarial Estatal, los funcionarios estatales designados y los representantes de Organizaciones sociales y privadas...” | Artículo 5 fracción V bis del gobierno municipal y 5 BIS-A del Consejo Municipal. |
|                           | Modalidades de operación municipalizada | Características de los apoyos. Los apoyos del PRD (Programa de Desarrollo Rural) se otorgarán para ejecución federalizada y para ejecución nacional. La ejecución federalizada operará bajo dos vertientes: operación estatal y operación municipalizada: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modalidad 1: mediante transferencia directa de recursos para asignación y pago desde el municipio.*</li> <li>• Modalidad 2: mediante solicitudes validadas por el CDMRS</li> </ul>                         | Artículo 74   |
|                           | Población objetivo                      | “...La orientación de los programas de desarrollo Rural impulsarán prioritariamente la atención a las localidades de alta y muy alta marginación, así como a los grupos prioritarios de mujeres jóvenes, indígenas, discapacitados y personas de la tercera edad”.  | Artículo 2 Fracción IV  |
|                           | Indicadores                             | Se determinan nuevos indicadores relativos al Programa de Fomento Agrícola, del subprograma de fomento a la inversión y capitalización y en relación con los objetivos de reconversión productiva, integración de cadenas agroalimentarias, atención a factores críticos y atención a grupos y regiones prioritarias.   | Artículo 52 Bis   |

\* Publicado en Diario Oficial de la Federación del 14 de junio de 2005.

Las modificaciones están orientadas a darle mayor participación a los municipios por lo que se agregan nuevas fracciones al artículo 5 como la V- bis Del Gobierno Municipal con la que amplían sus atribuciones para participar directamente en el diseño de las políticas y acciones de fomento al desarrollo rural del territorio. Asimismo, con la fracción V-bis-A en la que se establece la composición del Consejo Municipal se destaca al Presidente Municipal como uno de sus miembros permanentes. En el artículo 74 se incorpora el concepto de operación municipalizada y se establece que el otorgamiento de los Apoyos del Programa de Desarrollo Rural (PDR), por la vía de ejecución federalizada se operará bajo dos modalidades:

- **Modalidad 1:** Operación municipalizada. Mediante transferencia directa de recursos para asignación y pago desde el municipio. Los requisitos para que un municipio pueda optar por esta modalidad son:
  - a) La constitución formal del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS).
  - b) Formulación de un Programa de Desarrollo Rural validado por el CMDRS
  - c) Constitución de un departamento de Desarrollo Rural o equivalente, cuyo responsable haya sido validado por el CMDRS.
- **Modalidad 2:** Operación estatal. Esta modalidad opera en caso de que el municipio no cubra los aspectos requeridos en la modalidad 1; por lo tanto, los recursos son asignados a través del FOFAE mediante la fórmula para la atención de solicitudes validadas por el CMDRS.

Las modificaciones también tienen que ver con otra prescripción de la LDRS relativa a la población objetivo de los programas de Alianza, como puede apreciarse en el penúltimo rectángulo del cuadro I.I.II, donde se precisa que deberá atenderse preferentemente a las localidades de alto y muy alta marginación, así como a los grupos prioritarios de mujeres, jóvenes, indígenas, discapacitados y personas de la tercera edad. Finalmente en el cuadro de referencia, se destaca que otra de las modificaciones realizadas tiene que ver con los “Indicadores de resultados” del Programa de Fomento Agrícola, relativos a la Reconversión Productiva e Integración de las Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a los Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarias, para lo cual se establecieron en el artículo 52-BIS nuevos indicadores de resultados de tipo general para dichos Programas y específicos para subprogramas, sustituyendo los que en 2003 se habían propuesto (artículos 41, 47 y 52 de las RO de APC, derogados en 2005).

## 1.2. ASERCA

Los programas de PROCAMPO y de Apoyos al Productor por Excedentes de Comercialización, para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos, instrumentados por ASERCA, se crearon en el marco del Programa Nacional de Modernización del Campo, 1990-1994, ante la inminente integración del país al Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El Programa de Apoyos al Productor por Excedentes de Comercialización se creó en 1991<sup>119</sup>. El 25 de julio de 1994 fue creado por decreto presidencial<sup>120</sup> el programa de apoyos directos al campo (PROCAMPO) con una vigencia de 15 años, que termina en 2008.

Ambos programas surgieron como un mecanismo de transferencia de recursos internacionalmente aceptado<sup>121</sup>, para compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores en el exterior, y en sustitución del esquema de precios de garantía. Es importante desde ahora señalar que estos mecanismos de transferencia de recursos, reemplazan, mas no implican un retorno al esquema de precios de garantía, tanto el PROCAMPO, y sobre todo, el Programa de Excedentes de Comercialización, deben entenderse como apoyos orientados a resolver los grandes problemas de comercialización agropecuaria que se habían agudizado después de 1988, ante el retiro del Estado en esta materia con la eliminación de CONASUPO.

Con esa idea se creó, el 16 de abril de 1991 por el Gobierno Federal, un órgano administrativo desconcentrado de la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, denominado “Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria” (ASERCA). Desde su creación, ASERCA ha sido el organismo encargado de instrumentar las políticas de soporte a la comercialización en el sector agropecuario, a través de apoyos directos al

<sup>119</sup> Originalmente se le denominó Programa de Apoyos a la Comercialización, nombre al que en la administración 1995–2000 se le añadió la frase “...y Desarrollo de Mercados Regionales”.

<sup>120</sup> Publicado en el DOF del 25 de julio de 1994 y su fe de erratas publicada en el DO del 26 de septiembre del mismo año.

<sup>121</sup> En el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en su artículo 704, se señala el compromiso de reducir los apoyos internos, excepto los incluidos en la categoría “verde”: se trata de los subsidios que no distorsionan los mercados, basados en rendimientos y superficies históricas, siempre que no estén ligados a la producción ni a los factores de producción.



campo (PROCAMPO), de apoyos a la comercialización y a la administración de riesgos, con el propósito de compensar temporalmente al productor nacional por las deficiencias estructurales que existen en el país y por las asimetrías en los apoyos y las condiciones de producción de los competidores extranjeros, manteniendo como referencia el libre mercado, en un proceso en que los productores realizaran directamente la venta de su producto.

Conforme a los objetivos originales que sustentaron la creación de ASERCA, los apoyos del programa debían orientarse principalmente a compensar ineficiencias estructurales de la comercialización de granos básicos, como:

- La falta de conocimiento y experiencia de los productores rurales en los procesos comerciales.
- La estacionalidad de los ciclos de la oferta de productos agropecuarios frente a una demanda estable y el consecuente incremento de costos de almacenaje, conservación y financiamiento.
- La deficiente infraestructura de acopio, almacenamiento, empaque, conservación, distribución y transporte.
- La escasez de recursos y altas tasas de interés para financiar los procesos de producción y comercialización de las cosechas.
- La falta de información oportuna para la toma de decisiones.
- El desconocimiento de mecanismos para calcular los precios de mercado.
- La inexistencia de mercados regionales donde el productor efectúe ventas diferidas y el comprador elimine su riesgo de precio y entrega.
- La necesidad de crear una Bolsa Agropecuaria, inicialmente dirigida a la contratación de físicos (IE de Comercialización, 2004).

Se trataba de generar las condiciones necesarias para lograr un funcionamiento eficiente de los mercados de productos agroalimentarios, donde el productor tuviera, en primer lugar, certidumbre, con lo que podrá lograr una mayor participación en el precio de venta al consumidor final, maximizando, por esta vía, el impacto social y económico de los apoyos federales a los productores. Bajo esta estrategia, los objetivos se encaminarían a:

...”fortalecer la competitividad de los productores, la integración cadenas productivas..., buscando garantizar un ingreso objetivo, que dé certidumbre a los productores agrícolas en su participación

en las actividades productivas, privilegiando a los productores de bajos ingresos en las regiones con producción comercializable y/o con problemas de comercialización (IE, 2004:26).

Conforme a estos objetivos, en el primero de los programas impulsados por ASERCA de Apoyos a la Comercialización, no hay, en estricto sentido, una población objetivo fija: son los productores agropecuarios que presentan producciones excedentarias y/o con problemas de comercialización, conforme se define en los subprogramas y esquemas de apoyo contemplados en las RO. Con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, las líneas estratégicas a las que responde el programa se enuncian a continuación:

- Fortalecer la competitividad de los productores agropecuarios.
- Integración de cadenas productivas.
- Diversificación productiva.
- Utilización de la infraestructura agroindustrial instalada, entre otros.

Así, desde 2003 el esquema de apoyos instrumentado para la consolidación de la infraestructura de comercialización en el campo se redefinió como: “Programa de Apoyos directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos”, Quedando integrado por los siguientes subprogramas:

- Subprograma de apoyos Directos al ingreso Objetivo.
- Subprograma de Apoyos para Cobertura de Precios Agropecuarios.
- Subprograma de Apoyos para Pignoración.
- Subprograma de Apoyos a la Conversión Productiva.
- Otros esquemas de Apoyo:
  - Acceso a Granos forrajeros.
  - Flete terrestre.
  - Cabotaje.
  - Exportación.
  - Pignoración.
  - Agricultura por Contrato.
  - Convenios de Concertación.
  - Atención a Factores Críticos de Comercialización y
  - Citricultura.

- Subprograma de Apoyos Directos para el Sacrificio de Ganado Bovino y Porcino en Rastros Tipo Federal (TIF) en proceso de certificación como TIF.
- Programa Especial de Apoyo al maíz.

Sin embargo, aunque esencialmente se dirigen a las mismas cosechas, estos cambios en el programa, particularmente en su operación, no son consecuentes con los objetivos originales planteados por ASERCA ni con la política que, de acuerdo con los IE, se inscribe en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006:

...“(De acuerdo con el) Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en materia de política agropecuaria y de desarrollo social, se desarrolla una política de comercialización integral que combina apoyos directos al productor, manejo de cupos y de instrumentos de riesgos (cobertura de precios), promoción de exportaciones, e información comercial y de comportamiento de los mercados, que da al productor certidumbre en su toma de decisiones”... (IE, 2004:25).

A diferencia de los programas de Alianza, no se alcanza a percibir una total consistencia en el rediseño del programa que se acaba de exponer, particularmente con los ajustes realizados en la presente administración: los objetivos de impulsar la competitividad de los productores rurales en el marco de una economía abierta, con políticas que den certidumbre al productor, con base en el comportamiento de los mercados, paulatinamente, se han sustituido por el impulso de una competitividad sostenida con subsidios del Estado.

En efecto, conforme a las RO del 17 de junio de 2003, se plantea el objetivo de mejorar el ingreso de los productores de una forma que no está suficientemente clara o alineada con los objetivos originales que sustentaban la creación de ASERCA en 1991. En las citadas RO se establece que el Subprograma de Apoyos Directos al Ingreso Objetivo, se orienta a otorgar apoyos al productor para que pueda elevar su rentabilidad económica, retomando la idea que, el entonces Secretario de Agricultura, tuvo al inicio de su administración, en 2001, de cubrir los costos de producción y obtener una cierta utilidad. Es decir, el concepto de ingreso objetivo se acercaría al concepto de precios de garantía, sólo que ahora sin la intervención directa del Estado en la compra-venta del producto y su proceso de acopio, conservación y transporte.

Estos ajustes, como se mostrará en el análisis de metaevaluación, tienen fuertes repercusiones: la metodología de cálculo de los apoyos al productor ya no se determinarían en función de los precios de indiferencia, esto es, en un marco de competitividad, sino en función de los niveles de utilidad deseados por el productor y aceptados por la SAGARPA; el propósito ya no es sólo ofrecer certidumbre al ingreso<sup>122</sup>, sino mejorar su calidad de vida.

Difícilmente se podría estar en desacuerdo con estos propósitos de elevar la rentabilidad y mejorar la calidad de vida de los productores rurales, y seguramente, desde esta óptica valorativa podrían haber estado contemplados, en el diseño original del programa, pero no como objetivos directos, sino indirectos, esto es, como fines o efectos últimos del programa, como impactos que pueden obtenerse una vez lograda la mayor competitividad comercial de los productores<sup>123</sup>, que originalmente se planteó en el decreto de creación del programa. Por esta razón, en el diseño original, al programa se le otorgaba un estatuto de sustentabilidad y temporalidad, puesto que, una vez lograda la competitividad comercial de los productores, los apoyos ya no tendrían razón de existir, lo que, independientemente, del período en que este propósito se pueda lograr, marca una diferencia con el esquema de precios de garantía, el cual lleva implícito un esquema indefinido de subsidios, en tiempo y en monto.

### 1.2.1. PROCAMPO

Por lo que se refiere al PROCAMPO, en su decreto de creación se destacan los objetivos siguientes:

- Coadyuvar en el incremento de la capacidad de capitalización de las unidades de producción rural.
- Facilitar la conversión productiva y el cambio de uso de suelo.
- Proteger los recursos naturales desarrollando una cultura de conservación de los recursos naturales.
- Contribuir a la regularización y formalización de la tenencia de la tierra.

<sup>122</sup> Significado original del Subprograma Ingreso Objetivo.

<sup>123</sup> Los fines pueden ser sinónimo de impactos, si se refieren a, como lo indica el término, efectos finales.

La operación de PROCAMPO es simple: otorgar un apoyo por hectárea o fracción de ésta a los productores que acrediten ser propietarios o estén en posesión derivada (arrendamiento, usufructo, aparcería, etcétera) de predios de superficie elegible, para lo cual, se requiere haber sido sembrada con algún cultivo elegible (maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada) en algunos de los tres ciclos agrícolas homólogos, anteriores a agosto de 1993. La elegibilidad es una característica intrínseca de una determinada superficie y no es transferible; una vez acreditada se conserva y, sólo en el caso de que el predio sea enajenado, la obtiene su nuevo poseedor legal.

Conforme a este marco, las RO han tenido una evolución que privilegia por una parte mecanismos que simplifican la acreditación de la propiedad y diversas formas de tenencia de los predios, y por la otra, mecanismos que dan cauce a los objetivos y líneas estratégicas del programa como la capitalización, conversión productiva y el apoyo preferente a productores débiles y grupos prioritarios, como se muestra en el siguiente cuadro en el que se resumen los principales cambios que se han dado a las RO desde 1994 hasta la fecha:

Como puede apreciarse en el Cuadro I.II.I.I una de las modificaciones más relevantes de 1994–2000 es la ampliación de documentos para acreditar la elegibilidad y la propiedad de los predios con objeto de coadyuvar hacia la regulación y formalización de la tenencia de la tierra (artículo tercero de PROCAMPO). En 1995, otras de las modificaciones son las relativas a la Cesión de Derechos y los apoyos a la Conversión Productiva y Proyectos Ecológicos, respectivamente, con objeto de que el productor tuviera la posibilidad de realizar transacciones con bancos y agentes proveedores de bienes y servicios; favorecer la conversión productiva a actividades de mayor rentabilidad; y autorizar el apoyo a los productores que establezcan en sus tierras “proyectos ecológicos” con cultivos adecuados a las características y aptitud del suelo.

Con la nueva administración que se inicia en 2001, las modificaciones tienen que ver con el trato preferente de los productores registrados con una superficie menor a una hectárea, anticipando la entrega del apoyo a la siembra y ampliando el beneficio al equivalente a una hectárea; este beneficio también se dio para productores con predios entre una y cinco hectáreas. Dichas superficies constituyen el 87% de los predios beneficiados, si bien con un porcentaje mucho menor en términos de la superficie apoyada con este programa. A partir del ciclo otoño-invierno 2001/2002 se identifican las modalidades de PROCAMPO Anticipado que opera antes de la siembra

y PROCAMPO Normal que opera una vez generalizadas las siembras. El propósito con el PROCAMPO anticipado era evitar que los productores recurrieran al endeudamiento para sembrar, lo que ocasionaba costos financieros y afectaba su ingreso.

### Cuadro I.II.I.I Evolución de las Reglas de operación (RO) de PROCAMPO, 1994-2006

| Período   | Modificaciones  |
|-----------|---|
| 1994-2000 | Se ampliaron las opciones para acreditar la elegibilidad así como la propiedad de los predios.<br>1995: En el PEF se estableció que las RO deben presentarse para su aprobación ante la SHCP.<br>1995: Cesión de derechos.<br>1995: Conversión Productiva.<br>1995/1996: Se incorporan la conversión productiva y proyectos ecológicos como criterios de elegibilidad.  |
| 2001      | Las RO deben contar con la opinión favorable de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).<br>Preferencia a predios menores a una hectárea: en anticipos y ampliación del beneficio al equivalente de una hectárea (Estrato I). Se extiende el beneficio a los predios de 1 a 5 hectáreas (Estrato 2). <sup>124</sup><br>Se agiliza la entrega de apoyos a 40 días después de entregada la solicitud.<br>Se identifican para PROCAMPO las modalidades siguientes:<br>- Tradicional: opera antes de la siembra.<br>- Normal: opera una vez generalizadas las siembras.<br>Se publica la Ley de Capitalización del Procampo (31 de diciembre).                              |
| 2002-2006 | 2002: Primeras RO de la Ley de Capitalización del Procampo (jul/02).<br>2003 y 2005: Modificaciones a las RO de la Ley de capitalización del PROCAMPO (23 de diciembre y 8 de marzo respectivamente).<br>2003: Se incorpora el PROCAMPO Continuo (reinscripción multianual): se accede a los recursos futuros de PROCAMPO Capitaliza mediante presentación de un proyecto económico con aval técnico y financiero.<br>Se establecen la prioridad para apoyar a los grupos indígenas y mujeres productoras de las zonas de temporal en los estratos I y II de las RO y el redondeo a una hectárea y el anticipo del apoyo.<br>Se incorporan al estrato II, 11 entidades federativas. |

<sup>124</sup> Estrato I Productores con superficie elegible menor a una hectárea

Estrato II Productores con superficie elegible entre una y cinco hectáreas

Estrato III Productores con superficie elegible mayor a cinco hectáreas

En diciembre 31 de este mismo año fue publicada la Ley de capitalización del Programa de Apoyo Directo al Campo (PROCAMPO) con la cual se inicia una de las modificaciones más importantes en el periodo de 2002 a 2006, y plantea para los productores que operan el PROCAMPO Tradicional en el ámbito nacional el acceso al sistema de garantías y acceso Anticipado a Pagos Futuros del PROCAMPO: Sistema o PROCAMPO Capitaliza. Para obtener estos beneficios debe elaborarse un proyecto económico, de manera individual u organizada, a corto y mediano plazo, técnicamente viable y con financiamiento rentable, directamente relacionado con la producción primaria, la agroindustrialización, el abastecimiento de insumos y equipamiento u otras actividades económicas vinculadas con las cadenas productivas agropecuarias, forestales y pesqueras; sus primeras RO fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 2 de julio de 2002 y posteriormente se modificaron el 23 de diciembre de 2003 y el 8 de marzo de 2005.

Estas Reglas de operación (RO) del programa parecieran ser consistentes con el objetivo de capitalización del programa, al garantizar la atención a predios independientemente del beneficiario, sin embargo, ante la ausencia de prácticas de seguimiento, control o evaluación de los resultados, lo que de origen pudo estar bien planteado, como mecanismos flexibles y eficaces, en la práctica devino en rigidez, al petrificar una población objetivo que, en la medida en que no ha mostrado resultados o avances en su consolidación productiva, dista mucho de ser la población representativa que se había previsto desarrollar. Debe decirse que, en parte, los pobres resultados se deben a los devaluados montos de apoyo de Programa de Apoyo Directo al Campo (PROCAMPO)<sup>125</sup>, pero también por las deficiencias en que se incurrió en la determinación, sin estudios de por medio, de la población objetivo, que una vez seleccionada y acreditada como beneficiarios, difícilmente podría modificarse por las propias RO de PROCAMPO. Se aclara, el criterio de fundamentar los beneficios por predio y no por personas no es erróneo, el problema es la inflexibilidad para cambiar y ampliar el padrón de beneficiarios que en los últimos años se ha mantenido prácticamente congelado, no obstante los

<sup>125</sup> En los 12 años de instrumentado el programa, se estima que el monto calculado por hectárea (de 100 dólares) en el inicio del programa hoy no debiera ser menor a 1,700 pesos, tomando en cuenta el poder adquisitivo de aquellos 100 dólares. de 1994. Actualmente los apoyos por hectárea son alrededor de solo 970 pesos por hectárea



escasos resultados en la capitalización del campo, de donde se deduce que una amplia proporción de los apoyos no se aplica a fines productivos.

### 1.2.2. Excedentes comercializables

En el caso del programa de Apoyos por Excedentes de Comercialización, las primeras señales de estas modificaciones en el enfoque del Programa quizá tuvieron lugar a partir de 2001, cuando en atención a la demanda de los productores, expresada por conducto de sus organizaciones y de los Gobiernos Estatales, se reformularon las RO para que el apoyo fuera otorgado como transferencia de ingresos directos al productor, desvinculado del precio del producto. Buena parte de la argumentación que se tomó en cuenta para efectuar estos cambios se refiere al hecho de que algunas organizaciones de productores desearían comercializar su cosecha directamente y recibir el apoyo por parte de ASERCA con el objeto de poder lograr un mejor precio de venta con respecto al que ASERCA tomara como referencia para la determinación del monto del apoyo.

Independientemente de la veracidad que esta situación presenta para algunas organizaciones, estos cambios no sólo representarían mayores complejidades en la operación de la entrega de los apoyos, puesto que el número de compradores es notablemente inferior al de los productores<sup>126</sup>, sino que implican cambios formales en la operación y de fondo, ya que la entrega de los apoyos vía el productor tampoco reduce el intermediarismo y no asegura la comercialización expedita de la cosecha, como sí sucedía cuando los apoyos se canalizaban vía comprador, además de que en este caso los subsidios eran diferenciados y quedaban integrados en el precio que recibía el productor por sus cosechas, permitiendo a la vez que éstas se adquirieran a los “precios

<sup>126</sup> Lo que en buena parte se debe al alto grado de concentración de intermediarismo que existe en el comercio agropecuario, lo cual debe reconocerse como un aspecto fundamental del problema. Sin embargo, esto no implica pensar que entregando directamente los apoyos a los productores el intermediarismo se elimine o disminuya, y lo que sí es evidente, es que este cambio aparentemente inocuo, trastoca gravemente el programa, como aquí se sostiene. Cabe señalar, la confusión de los evaluadores del ejercicio fiscal de 2005 cuando afirman que con las transferencias directas al productor... “las transacciones se realizan en campo a precios de mercado y no bajo una referencia determinada”... (IE, 2004:26) cuando es exactamente lo contrario.

del mercado”, que si bien están “intervenidos” para favorecer al productor, generarían una distorsión menor a la que se registra actualmente, donde ASERCA determina apoyos y precios fijos para productores y compradores, respectivamente, haciendo posteriormente una diferenciación de mercados poco transparente, mediante apoyos de otros esquemas que entrega a los compradores, desvinculando totalmente a los productores del mercado y relegándolos a tomar sus decisiones de producción en función de los subsidios directos que reciben, los cuales pasan de ser un factor complementario a ser un factor fundamental de sus decisiones.

En resumen, los programas de ASERCA, a diferencia de los programas de Alianza en los que se registra una evolución positiva, al menos en sus estructuras programáticas que han seguido una tendencia hacia una mayor simplificación e integración racional de sus objetivos, en el caso de PROCAMPO y particularmente en los programas de Apoyo por Excedentes de Comercialización parecieran seguir una tendencia de transformaciones coyunturales y sin rumbo que más que precisar su misión y objetivos, han trastocado su sentido original por otras orientaciones que rayan en la ambigüedad.

## 2. MARCO TEÓRICO PARA LA META-EVALUACIÓN

### 2.1. El diseño, la instrumentación y evaluación de las políticas públicas

La evaluación de las políticas públicas y proyectos públicos es un tema que ha ido adquiriendo un interés creciente en un contexto sometido a restricciones presupuestarias, por una parte, y en el marco de un proceso de descentralización de la administración pública, por la otra. El aumento de los déficit públicos en los países, a raíz de que se estancara el crecimiento económico desde 1981, exige modificar, tanto en México como en otros países de su entorno, la gestión de los asuntos públicos a fin de mejorar la distribución de los recursos financieros y de incrementar la productividad y eficacia de los medios aplicados. Desde esta óptica se entiende fácilmente que la evaluación despierte expectativas.

El modo como incide la descentralización en el contenido de la evaluación, parece, a su vez un fenómeno más complejo, ya que la transformación del funcionamiento administrativo que produce sigue siendo hasta la fecha, difícil de captarse en su conjunto: la redistribución de responsabilidades y de los recursos entre las administraciones centrales y locales altera los mecanismos de toma de decisiones y modifica por lo tanto, la práctica de la evaluación.

En el campo de las iniciativas, estrategias y mecanismos en materia de evaluación, existe una diversidad de contenidos matices y modalidades que han venido modificándose conforme se ha transformado la administración pública. Las dos primeras modalidades, que surgieron en los albores del siglo pasado (siglo XX): los controles administrativos y las auditorías de gestión son de las más conocidas. Ambas han contribuido a fraguar una imagen negativa de la evaluación a la que se acusa actualmente de ser equivalente a una sanción o a una desaprobación encubierta, cuando se efectúa a instancia de la autoridad. También se la percibe desde una óptica opuesta, como una “autojustificación” o coartada donde la evaluación cumple un papel ritual y destinado al lucimiento de los funcionarios públicos.

El enfoque aquí adoptado toma distancia de estas concepciones que ven a la evaluación a título de procedimiento excepcional, exclusivamente dirigido a establecer un juicio a posteriori, aislado de la gestión. Por el contrario, se trata de contemplar a la evaluación, conforme a una visión de políticas públicas y de rendición de cuentas, es decir, como una herramienta de uso habitual que resulta indispensable a la hora de formular la propia acción, de

proceder a su ejecución y de mejorarla. Como se indica en el título de este subcapítulo se trata de una concepción integral en la que los procesos de diseño, instrumentación y evaluación se observan como un proceso unificado a partir de la institucionalización de mecanismos de evaluación. Es un proceso donde, en primer lugar, la unidad entre el diseño y la instrumentación, entre los que formulan la acción y los que la operan, garantiza que las políticas públicas no pasen de ser “ideas” inteligentes (Elmore, 1996), sino que se materialicen en acciones concretas, en tanto que la evaluación es la retroalimentación (feed back), el cemento necesario para lograr tal unidad y mejora permanente en el desempeño.

Para satisfacer estos objetivos la evaluación no ha de limitarse a medir los resultados de la acción; debe posibilitar que se comprendan las causas de los efectos sociales observables y las consecuencias de los medios aplicados (recursos financieros, humanos, materiales o jurídicos). La evaluación constituye una herramienta de la que no pueden prescindir los poderes públicos. La Administración Pública, a diferencia de los agentes económicos, que reciben del mercado señales claras e inmediatas para que ajusten su oferta de bienes y servicios, recibe en cambio, de la sociedad civil, informaciones fragmentarias, y a veces engañosas, a través de la prensa o de manifestaciones colectivas. También dispone de canales de información como los censos, encuestas ingreso-gasto, sondeos de opinión, servicios de información, etcétera. Sin embargo, de todos estos medios, el sistema de información que implica la evaluación, ocupa una posición privilegiada en tanto que su papel estriba en permitir que se tomen las decisiones estratégicas u operativas necesarias en el marco de una política determinada.

Esta modalidad de evaluación se desarrolla alrededor de las políticas públicas innovadoras que se toman como referencia para una reflexión más global sobre el papel de la evaluación en el área de las políticas públicas. En efecto, cuanto más innovadora es una política, ésta es más difícil de llevarla a cabo, y por lo tanto requiere en mayor medida de la evaluación para encauzar el desarrollo de las operaciones, para concretar las mejoras posibles y para estimar si es oportuno generalizar el programa innovador.

Por política, programa o práctica innovadora debe entenderse, en el lenguaje de la gestión, simplemente como una nueva manera de hacer. En este sentido es una categoría pertinente para el análisis la administración pública mexicana, actualmente sometida a un proceso dinámico de transformación o de “innovación”. Como antes se mencionó, esta innovación es necesaria

en el marco de severas restricciones presupuestales y de un proceso de descentralización irreversible. Los recursos no son ilimitados y en consecuencia exigen de una administración eficiente y racional. El otro ingrediente de las políticas públicas actuales es su naturaleza eminentemente democrática lo que apunta a una gestión pública totalmente descentralizada que haga posible tanto la transparencia como una amplia participación ciudadana. En suma un enfoque de políticas públicas implica reconocer tanto un contenido racional como político (o no racional) como los móviles u orientaciones fundamentales que guían las acciones del sector público.

Como puede apreciarse, los programas para el desarrollo rural están inmersos en este conjunto de prácticas de naturaleza innovadora que imponen la restricción presupuestal así como por los efectos a que da lugar por sí misma la descentralización. La conjugación de todos estos factores altera los equilibrios persistentes y tienden a convertirse en tema de negociación entre los contrincantes que defienden su propia parcela de intereses. En este marco la evaluación adquiere así el rango de un banco de pruebas privilegiado para observar las interacciones en el seno del aparato estatal, por un lado, y entre ésta y la sociedad, por el otro.

El reconocimiento de este horizonte más bien incierto a que dan lugar las prácticas innovadoras tiene indudables efectos en el enfoque a adoptar no sólo para la evaluación, sino aun en las fases de formulación e instrumentación de las políticas públicas. En los intentos de apoyar la toma de decisiones en modelos estadísticos (teorías matemáticas sobre la decisión, teoría de juegos) o sobre el procedimiento denominado Racionalización de la Acción Presupuestal (RCB) son conocidas las inconsistencias y graves limitaciones que presentan<sup>127</sup> al suponer una absoluta estabilidad, certidumbre y precisión en las variables y objetivos extraídos de sus axiomas que contrasta definitivamente con el anarquismo y pluralismo de las organizaciones que caracterizan a cualquier sociedad (E. Morín, 1980). No se trata por supuesto de descalificar métodos, que en algún sentido se utilizarán en la evaluación de los programas de la SAGARPA, tanto porque existe una normatividad

<sup>127</sup> En particular se hace referencia a las experiencias de la aplicación del método experimental de evaluación en los EUA en la década de los 60s. y 70s, fuertemente criticados por lo inadecuado del método y enfoque y su limitación a solo ciertos campos más de carácter repetitivo y estable.

que obliga a su realización como porque, con todo, ofrecen algún grado de utilidad, pero sí señalar los límites de esta metodología en general denominada “experimental”, por su cercanía al método de las ciencias básicas, y de acuerdo con algunos autores (Nioche) “quasi-experimental” si se aplica a las ciencias sociales, en reconocimiento de los límites materiales y éticos para aplicar la “experimentación” (control de variables, pureza, invariabilidad en los resultados, etcétera) al campo de los fenómenos sociales.

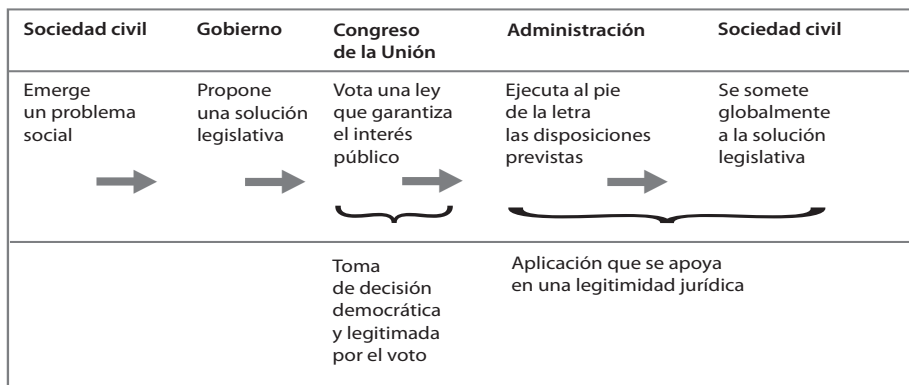
Los planteamientos anteriores nos permiten una primera aproximación de la naturaleza de la evaluación a realizar de los programas de la SAGARPA, que se irá precisando en este documento conforme se avance en los referentes específicos que finalmente permitirán la construcción de parámetros e indicadores particulares de evaluación de dicho programa. Sin embargo, antes conviene precisar que el modelo de la evaluación corresponde o proyecta necesariamente un modelo o imagen de administración pública determinado que es necesario especificar con objeto de ilustrar su naturaleza y alcances.

### *Esquema teórico*

El punto de partida es la consideración de que los productos agrícolas básicos son de interés público y en consecuencia objeto de políticas públicas. Por lo tanto, la necesidad de abordar su análisis y evaluación desde un enfoque de políticas públicas. Para ello, es importante ubicar la actividad pública, su evolución y marco de análisis, desde el tradicional modelo de la burocracia de Max Weber hasta el modelo técnico burocrático y pluralista que se ha construido y concomitantemente se ha ampliado y complejizado la labor de los gobiernos y la administración pública. El estudio de estos modelos permitirá establecer las características de la evaluación de las políticas públicas en correspondencia con las condiciones socioeconómicas y políticas imperantes en cada período.

En el Modelo Burocrático, los vínculos entre sociedad y Estado son de naturaleza pasiva para la primera y con una precisa delimitación funcional: como se ilustra en el diagrama II.I.I, ante la identificación de un problema que emerge de la sociedad civil, el Gobierno propone una solución, el Congreso de la Unión la sanciona, y la Administración se aboca a resolverlo. Debido a que este proceso se da con base en la legitimidad jurídica de las leyes y las disposiciones que para tal efecto se voten y se apliquen, hay en consecuencia una racionalidad legal.

### Diagrama II.I.I Modelo burocrático



En este esquema simplificado se supone que desde una perspectiva funcionalista hay una perfecta separación entre Estado y sociedad civil y luego entre gobierno y administración pública, de suerte que los requerimientos de la democracia se resuelven bajo una forma de representación indirecta, esto es, la participación ciudadana y su interacción con los aparatos estatales queda reducida casi exclusivamente a la vía y mecanismos electorales. Es el clásico “Estado guardián” de una sociedad, aunque consolidada ya como sociedad de mercado, relativamente simple y sin mayores complejidades. La evaluación es sumamente simplificada: se reduce sólo a verificar que el Ejecutivo cumpla con lo dispuesto, sancionado por el Legislativo, así, visto desde la dimensión fiscal y de gasto público: verificar que no haya desvíos en el presupuesto ejercido, respecto a los capítulos, subcapítulos y partidas autorizadas.

No obstante, las funciones del Estado, después de la Segunda Guerra Mundial adquirieron enormes dimensiones y un alto grado de complejidad; por otra parte, las sociedades evolucionaron de su tradicional pasividad, a sociedades más dinámicas y con tendencia a una mayor pluralidad, que se expresa sobre todo, en una mayor exigencia de participación en las decisiones que le afectan, esto es, en los problemas públicos; frente a estos desafíos, el esquema burocrático quedó demasiado corto en sus alcances y posibilidades. En el sector que nos ocupa, hay manifestaciones y pronunciamientos de las



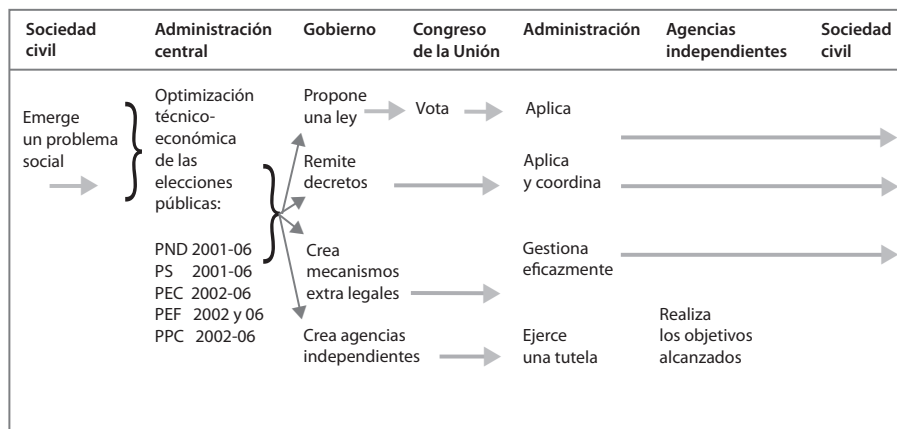
organizaciones campesinas y de productores rurales sobre diversos aspectos del desarrollo y la sustentabilidad del medio rural, no podría afirmarse que la respuesta gubernamental, del Congreso de la Unión y de las instancias públicas administrativas haya sido lineal y como reacción a la “emergencia de un problema social”, como se establece en el modelo burocrático.

Por estas razones, una primera evolución en el funcionamiento de la administración pública, para atender sus mayores dimensiones y complejidad es aquel que puede explicarse en el esquema del Modelo Tecno-Sistémico<sup>128</sup>, donde se incorporan como fundamento de su funcionamiento elementos de optimización técnico económica,<sup>129</sup> de manera que, en este esquema, se plantea sustituir la racionalidad legal en que se apoya la burocracia tradicional por una racionalidad técnica. Esta optimización técnico económica, implica sobreponer en el esquema funcional los clásicos aparatos técnico-económicos de la administración pública central, en los que descansa el diseño de las políticas quienes con base en estudios técnicos optimizarán los resultados esperados. Como producto de estos estudios, los instrumentos de la política son además de leyes, decretos del Ejecutivo, mecanismos extralegales y creación de agencias independientes que tienen en común una base ontológica técnica más que legal. Como se aprecia en el Diagrama II.I.II, el único sancionado por el Congreso de la Unión son las leyes, los demás pasan directamente de la estructura institucional técnica a los niveles de operación de la administración pública, es decir, no requieren de la aprobación legal del Congreso, en tanto que ya han sido sancionados por la técnica o la ciencia.

<sup>128</sup> Tecno-burocrático de acuerdo con Monnier (1995).

<sup>129</sup> Incluso debe considerarse que, de acuerdo con lo que establece la Ley de Planeación, en este proceso participan diversas instancias de la sociedad civil en la formulación de fines, propósitos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, del Programa Sectorial 2001-2006 y, respecto al Programa Especial Concurrente 2002-2006, lo que ordena la Ley de Desarrollo Rural Sustentable respecto a su integración y aplicación.

### Diagrama II.I.II Modelo burocrático tecno-sistémico\*



Fuente Monnier (1995).

\* En el modelo original se refiere al Parlamento. PND: Plan Nacional de Desarrollo; PS: Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; PEC: Programa Especial Concurrente; PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación; y PPC: Programa Básico de Producción y Comercialización.

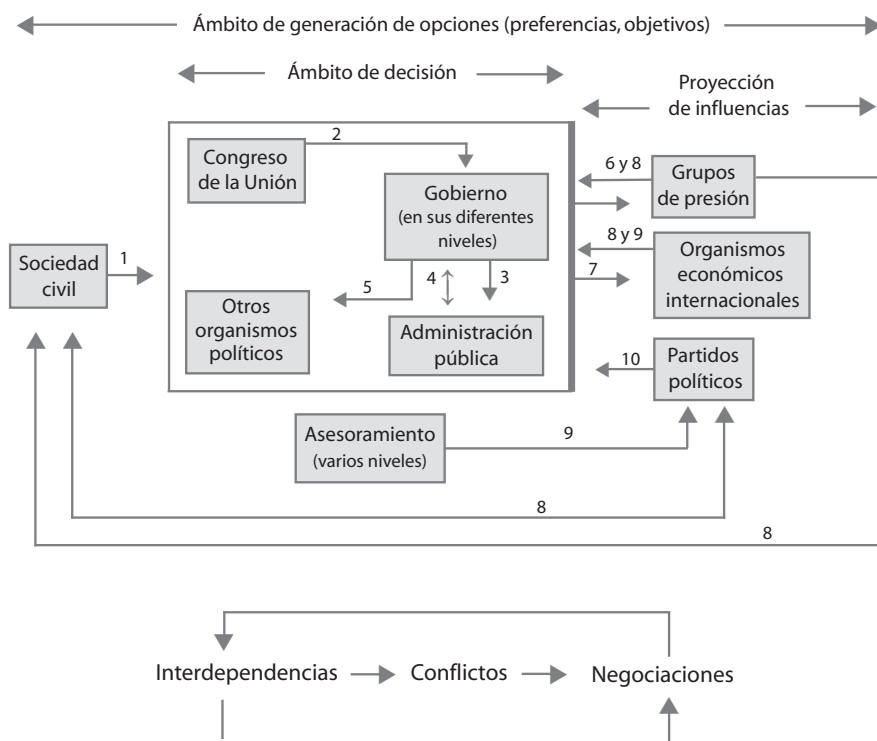
En este modelo, al igual que en el esquema burocrático, se parte de la perspectiva de una sociedad pasiva y una perfecta delimitación funcional donde el Estado, en particular el poder Ejecutivo, amparado en el aval técnico científico de sus acciones, se atribuye un papel creciente y dominante en el diseño y ejecución de las políticas públicas: frente a los dictados técnico científicos, la sanción legal del Congreso y en general del ciudadano, parecen no tener importancia. Aun cuando en este esquema hay un avance con relación al modelo de la burocracia, en cuanto se incorpora una racionalidad a priori en las acciones y decisiones del gobierno, sus respuestas son limitadas en tanto que tienden a una homogeneidad que contrasta con la diversidad de las demandas sociales. Asimismo, en cuanto a la naturaleza y alcances de la evaluación, hay una evaluación a priori de la políticas públicas pero dada la presunción científica-técnica de las acciones y una particular visión, en cuanto a su trayectoria lineal de la acción y sus resultados, que no pueden ser más que los previstos, si se ha cumplido con los requisitos de coherencia en su diseño, no hay evaluación en la ejecución (durante) ni una vez que se han obtenido los resultados (a posteriori).

No obstante, con algunas adiciones y modificaciones, se propone aplicar este modelo en la metaevaluación a realizar de los programas de la SAGARPA dirigidos a Productos Agrícolas Básicos, en lo que se refiere a la parte de la coherencia entre diagnóstico y objetivos y de éstos con los instrumentos de política, así como también la eficiencia y congruencia (eficacia) en el manejo de los recursos públicos. Esto es, consistencia en el diseño programático en sí mismo y en vinculación con el presupuesto público que se supone se canalizan a través del sistema de planeación del sector.

Específicamente se trata de analizar la coherencia, en el marco del PND 2001-2006, del Programa Sectorial (SAGARPA) 2001-2006, el PEC 2002-2006, los PEF 2002-2006 y los PPC 2002-2006. Se trata de revisar los objetivos formalmente establecidos con los problemas —entre otros— de pobreza, de marginación, de limitada capitalización, de baja productividad, de la inexistencia o imperfecciones de los mercados de insumos y productos, de falta de encadenamientos productivos, de escasa capacitación y de poca organización de los productores en el medio rural, que se han identificado en diversos diagnósticos, tanto en los citados documentos de planeación como en aquellos que han servido de base para las negociaciones de los tratados que en la materia ha firmado nuestro país. Entonces, parte relevante en este ejercicio es la coherencia que presenta este diagnóstico con los objetivos y políticas diseñadas en cada ámbito programático o, en su caso, inconsistencia y contradicciones.

Sin embargo, la evaluación no puede quedarse en la revisión de sólo esta fase a priori de previsión, que, aunque importante, no garantiza o, más bien, no explica cómo se lograron (o por qué no) los resultados; por lo tanto, es necesario complementar este marco con aquellos aspectos que tienen que ver con la implementación de las políticas, lo que implica incorporar al marco de análisis una dimensión dinámica que permita observar a las políticas como resultado de la interacción de diversos actores sociales: un marco organizacional de comportamiento en donde el propio Estado sea visto como una red de organizaciones y las políticas públicas como resultado de múltiples determinaciones en su diseño implementación y retroalimentación, como se presenta en el siguiente diagrama (II.I.III).

### Diagrama II.I.III Participación de los actores en la elaboración de la PE



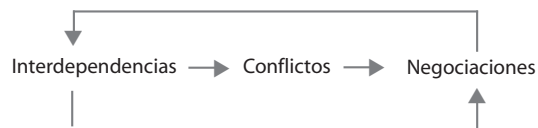
<sup>1</sup> Revelación de preferencias; <sup>2</sup> Control político; <sup>3</sup> Ejecución de actuaciones; <sup>4</sup> Relación de agencia/delegación; <sup>5</sup> Delegación/autonomía/delegación de agencia; <sup>6</sup> Presiones búsqueda de intereses específicos; <sup>7</sup> Consultas; <sup>8</sup> Influencias; <sup>9</sup> Asesoramiento técnico; <sup>10</sup> Revelación de preferencias.

Lo anterior implica la necesidad de complementar, no sustituir, el marco técnico sistémico de la administración pública, con base en el modelo de evaluación pluralista para adaptarse a un contexto sociopolítico cambiante. De acuerdo con Elmore (1997) dicho modelo se construye a partir del reconocimiento de tres premisas:

1. La formulación de una política es compleja y ambigua: cuando los objetivos carecen de una definición clara, la formulación (diseño) no siempre precede a la ejecución de una política, con frecuencia emerge cuando se desarrolla la acción;
2. La experiencia demuestra que los programas innovadores concitan conflictos entre los individuos, las organizaciones o los grupos de interés;
- y
3. La posición formal en la jerarquía de una organización, o la estructura de un programa, constituye sólo uno de los múltiples factores que determinan el reparto del poder.

En este modelo se asigna un lugar privilegiado a la naturaleza de las interacciones en el seno de la organización y entre organizaciones. Una organización es un espacio permanente para negociar, por lo tanto, la organización subsiste siempre que se preserven las negociaciones porque la negociación es la cara positiva del conflicto y ambas son consustanciales a la organización. En este sentido, de la misma forma que se afirma que el conflicto más que aspecto negativo debe contemplarse como un elemento explicativo fundamental de la organización, la negociación puede definirse como razón y condición de existencia de las organizaciones. Así, la organización puede verse esencialmente como un proceso de negociaciones:

#### Diagrama II.1.IV Modelo pluralista



La toma de decisión política en este modelo debe considerarse como la resultante de un proceso de convergencia y de ajuste mutuo entre actores sociales, que de un lado, defienden sistemas de valores diferentes, y de otro lado, disponen de una autonomía relativa y de poder propio. Entonces la decisión se asienta en un compromiso negociado, excepcionalmente en un consenso. La evaluación en este modelo no se pronunciará sobre el éxito o fracaso de una acción comparando los resultados finales con las declaraciones de intención iniciales. La acción será juzgada positiva o negativamente por una u otra parte en virtud de que se hayan satisfecho sus intereses específicos en el marco de la acción realizada después de la negociación.

Para concluir, puede decirse que este último modelo de gestión pluralista permite reflejar mejor la realidad de la acción de los poderes públicos ya que se apoya en el principio de que la decisión es fruto de una cadena de negociaciones intra e interorganizacionales<sup>130</sup> que la acción puede ser producto de interacciones entre actores sociales y, en este contexto, la política expresa un compromiso temporal<sup>131</sup>. Asimismo, los tres modos de gestión pública aquí expuestos se siguen utilizando ampliamente, de manera que no obstante que en ocasiones una administración se perfile por alguno de estos modelos, por lo general, un funcionario puede apoyarse en los tres a un tiempo, aunque surjan contradicciones. Por lo tanto, la evaluación tendrá que oscilar alrededor de estos tres modelos si se quiere una visión integral del desempeño público.

Para los fines de la metaevaluación, no se propone excluir el enfoque técnico sistémico de la administración pública y sustituirlo por la visión social y política del modelo pluralista. La eficiencia y eficacia es una dimensión que no puede soslayarse en el análisis y evaluación de los programas públicos. Se trata de ajustarse a un punto de vista de las políticas públicas donde los principios de la eficiencia y mejora del desempeño sean compatibles con la perspectiva explicativa del modelo pluralista<sup>132</sup>. Se trata de tender un puente para que sea posible el dilogo entre el punto de vista técnico y el social y político, o como lo plantea Arellano (2004): partir del concepto de estrategia y llegar al comportamiento organizacional en el estudio y conducción de la gestión pública.

<sup>130</sup> No debe olvidarse que un gobierno puede definirse como una organización de organizaciones.

<sup>131</sup> Tampoco debe olvidarse que la política es ante todo el arte de negociar.

<sup>132</sup> Se considera que este es el enfoque original de las políticas públicas, en su conocido artículo de Harold Laswell "El Proceso de las Políticas" publicado en 1951.

Desde esta perspectiva, se abordará la estructura institucional del sistema de planeación como mecanismo de coordinación sectorial, en el marco de la Ley de Planeación y conforme a la LDRS. Esta Ley establece dos instancias colegiadas para su instrumentación y operación: una, de coordinación institucional, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS) y otra, de concertación con la sociedad rural, el CMDRS; en particular, tal como se muestra en los Anexos I y II, se crearon tales instancias para definir, formular y operar políticas y programas que permitan darle el contexto social, económico y productivo a las acciones institucionales específicas y hagan converger de manera sinérgica sus recursos —bajo el lineamiento de atender áreas prioritarias— para desarrollar de manera sustentable el medio rural. Al respecto, se identifican el PEC y el Programa Básico de Producción y Comercialización (PPC), que tienen como responsables en tal orden a las instancias colegiadas mencionadas.

Esta estructura institucional con frecuencia podrá tener una funcionalidad más formal que real por lo que complementariamente el análisis deberá focalizarse alrededor de grupos informales, esto es con los grupos sociales actuantes que, sin tener una representación institucional reconocida, llegan a tener una influencia en las decisiones y acciones de política pública, inclusive, más importante que la de grupos institucionales reconocidos. Entonces, la propuesta metodológica es combinar estas lógicas que se sugieren desde una perspectiva técnica y formalizada con la perspectiva de los grupos informales, bajo la premisa de que, en la práctica real de las políticas públicas no está distante de este escenario: una acción pública en el medio rural que resulta de la interacción de la lógica que se supone está orientada por un sistema de planeación y la lógica que finalmente imponen los actores privilegiados en esta arena política específica. Cabe reiterar que en este marco de análisis, para su mayor precisión, el propósito es fortalecer el sistema de planeación institucionalmente reconocido para la conducción de las políticas públicas rurales y, en este sentido, deben contemplarse los aportes del marco analítico organizacional para complementar y consolidar este sistema<sup>133</sup>.

<sup>133</sup> No es lugar aquí para desarrollar la controversia entre estas dos ópticas, en razón a que solo estamos aplicando dos marcos alternativos para la metaevaluación de los programas de SAGARPA, considerando, eso sí, que dichos marcos alternativos más que excluyentes son complementarios y su adecuada combinación permite un sustento mayor para la toma de decisiones, diseño de políticas o su evaluación (Pavessi; Arellano, 2005). No se está desarrollando teoría, tan solo se están aplicando algunos marcos teóricos.



### *Evaluación y metaevaluación: ámbitos de análisis.*

Por metaevaluación, desde el punto de vista práctico, se entiende que es una evaluación de la(s) evaluación(es). Puede tener muchos significados, pero en todo caso se trata de una reflexión sobre la evaluación tanto desde el punto de vista moral y ético como ontológico y epistemológico, de la pertinencia de la evaluación y de sus evaluadores, de su consistencia metodológica y de su destino o utilidad práctica. Sobre la ética y pertinencia, puede ser oportuno mencionar el dilema de Maquiavelo “que estaba convencido de la República y debía asesorar al Príncipe sobre la Monarquía”. No nos detendremos sobre el problema ético de la evaluación (o más bien de los evaluadores) que está particularmente ilustrado en esta cita, pero sí, de la pertinencia de: por qué se hace, quién solicita y quién hace la evaluación, los cuales, son posibles de verificación empírica<sup>134</sup>. Todos estos elementos forman parte del contexto externo de la evaluación. Se trata de verificar si existen las estructuras institucionales que propician la evaluación, en lo que se refiere al porqué y quién hace la evaluación y de los perfiles adecuados que debe tener el evaluador y si existe un mercado al que pueda acudir para su selección.

Por otra parte, entre la Evaluación y la metaevaluación hay un parentesco filial: la evaluación es el objeto de análisis y al mismo tiempo el método de la metaevaluación ya que ésta es, en última instancia, una evaluación de las evaluaciones.

Específicamente, el análisis se focaliza en el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) en sus procesos 1. Tradicional y 2. Capitalizado, así como al Programa de Apoyos Directos a Productores por Excedentes de Comercialización (en los subprogramas pertinentes), que se aplican con base en los decretos que crean, por un lado al Órgano Administrativo Desconcentrado, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) que los opera y, por otro, de manera específica al Procampo; en estos casos, sin que intervengan en su definición y aplicación otros niveles de gobierno o instancias administrativas o de concertación con la sociedad rural.

<sup>134</sup> Cabe mencionar que en el tratamiento de estos aspectos de la pertinencia pueden estar implícitos algunos elementos de la ética.

**Diagrama II.I.V****Ámbitos de análisis de los objetivos de las políticas públicas y de los programas objeto de la metaevaluación (OPM y PSM)**

| Ámbito de análisis                 | Productos y realizaciones  | Regiones de la Política Pública   |
|------------------------------------|--|---|
| <p>Eficiencia</p> <p>Eficacia</p>  | <p>Medio</p> <p>↕</p> <p>Efectos</p> <p>Objetivo</p> <p>↕</p> <p>Realizaciones</p>   | <p><b>Función 1. Interna</b></p> <p>Región indiferenciada con la empresa privada y organismos civiles</p> |
| <p>Impacto</p> <p>Satisfacción</p> | <p>Efectos previstos y no</p> <p>↕</p> <p>Objetivo</p> <p>Efectos previstos y no</p> <p>↕</p> <p>Necesidades, problemas y aspiraciones</p> | <p><b>Función 2. Externa</b></p> <p>Región específica de las políticas públicas</p>                       |

En el caso de los programas de Alianza Contigo, se analizarán las evaluaciones del Programa de Fomento Agrícola (en sus subprogramas: Fomento a la Inversión y Capitalización, Fortalecimiento de los Sistemas Producto, e Investigación y Transferencia de Tecnología) y del Programa de Desarrollo Rural (en sus subprogramas: Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural —PAPIR— Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural —PRODESCA— y Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural —PROFEMOR—) participan instancias, además de las centrales como las Subsecretarías de Agricultura y de Desarrollo Rural, la Coordinación de Enlace y Operación, y la FAO, como los Comités Estatales Agropecuarios y sus fideicomisos para la asignación y aplicación de recursos financieros, que son instancias mixtas y activas (de coordinación institucional con la participación de las organizaciones de productores) en la gestión y operación de Alianza.

En cuanto a los objetivos programáticos de los productos agrícolas básicos, la LDRS establece la formulación del Programa Básico de Producción y Comercialización como instrumento para coordinar servicios y apoyos institucionales a los Sistemas Producto básicos: maíz, azúcar, frijol, trigo, arroz, café, sorgo, leche, huevo, carnes de bovino, cerdo y pollo, y pescado,<sup>135</sup> de los que el objeto de análisis son las evaluaciones de los programas dirigidos a maíz, frijol, trigo, arroz y sorgo. En este caso particular, la instancia responsable de la formulación del programa es el CMDRS, lo que sugeriría que se consideren sus resultados pertinentes en el análisis del marco operativo en que deberían inscribirse las evaluaciones de los subprogramas de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización, dado que está establecido por la Ley como instrumento para coordinar los servicios y apoyos institucionales a los Sistemas Producto respectivos.

<sup>135</sup> De acuerdo con los artículos 106 y 107 de la LDRS.

### *Acervo documental básico*

Los documentos que de inicio constituyen la “masa crítica” de la metaevaluación son los siguientes:

- Evaluaciones nacionales y estatales (Tamaulipas, Chihuahua, Sinaloa, Sonora, Nayarit, Zacatecas, Jalisco, Chiapas y Baja California) de los PSM de los años 2002 y 2004 <sup>136</sup> (realizadas en 2003 y 2005). Las encuestas directas se aplicarán de acuerdo con lo solicitado en los términos de referencia. <sup>137</sup>
- Datos Programático-Presupuestales, Ejercicios Presupuestales y de la Cuenta Pública nacionales y estatales (Tamaulipas, Chihuahua, Sinaloa, Sonora, Nayarit, Zacatecas, Jalisco, Chiapas y Baja California) de los PSM de los años 2002 y 2004. Igual que el punto anterior respecto a las encuestas directas.
- PEF de los años 2002 y 2004.
- PND 2001-2006, PS 2001-2006 y PEC 2002-2006.
- Reglas de operación vigentes de todos los programas y subprogramas para los años 2002 y 2004.
- Procedimientos generales y específicos vigentes de todos los programas y subprogramas para los años 2002 y 2004.
- Convenio(s) SAGARPA-FAO vigentes en 2003 y 2005 para evaluar la operación de los años 2002 y 2004.

<sup>136</sup> De tenerse los resultados de las evaluaciones sobre la operación del año 2005, podría aplicarse el concepto de “último año evaluado” y ser indistinto tener los resultados de 2004 o de 2005 puesto que la intención sería conocer los últimos procesos de evaluación aplicados a los PSM.

<sup>137</sup> Visita a no menos de nueve Estados y, en cada uno de ellos, al máximo número de grupos-localidades-personas que sea materialmente posible, considerando la longitud y complejidad de las pautas de entrevista, dados los objetivos de la consultoría y los antecedentes que serán reunidos y analizados en las primeras etapas. Las propuestas de pautas de entrevistas serán discutidas y aprobadas por el CEDRSSA antes de salir al campo. Entrevistas en profundidad con representantes de las entidades involucradas en la evaluación del PEC, así como con los evaluadores.

- Organigramas y estructuras administrativas y técnicas involucradas en los procesos de evaluación en los años 2002 y 2004. En particular, deben identificarse las áreas “solicitante” y “técnica”<sup>138</sup> para identificar a los responsables de elaborar los términos de referencia de las evaluaciones y de formular los perfiles de los despachos o consultores concursantes, con sus respectivas ubicaciones en el organigrama y sus datos oficiales de números telefónicos, direcciones electrónicas y domicilios.
- Actas y/o instrucciones oficiosas de las instancias, áreas o unidades responsables, por las que se determinaron los programas a evaluar en los ámbitos nacional y estatal, de la operación de los años 2002 y 2004.
- Convocatorias, relaciones de despachos o consultores que concursaron con sus datos de identificación de representantes, números telefónicos, direcciones electrónicas y domicilios, actas de las reuniones de aclaraciones y de fallo de las adjudicaciones de contratos de los programas a evaluar en los ámbitos nacional y estatal, de la operación de los años 2002 y 2004.
- Actas y/o instrucciones oficiosas de las instancias, áreas o unidades responsables, por las que se contrataron los despachos o consultores para evaluar los programas en los ámbitos nacional y estatal, de la operación de los años 2002 y 2004.

• • • • • • • • • •

<sup>138</sup> De acuerdo con lo que establecen la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.



*Metaevaluación de programas de la SAGARPA  
dirigidos a productos agrícolas básicos*

fue impreso y encuadernado en los talleres de Offset Universal, S. A.  
Calle Dos núm. 113, Col. Granjas San Antonio, Tel. 5581-7701,  
bajo el cuidado de Rodrigo Castellanos Fajardo  
Tiraje: 1,000 ejemplares.



## ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

En esta publicación, la metaevaluación, entendida como la reflexión sobre la evaluación realizada a un programa público, es aplicada por investigadores de Políticas Públicas de la UAM-Iztapalapa, para analizar, de manera integral, las evaluaciones externas realizadas a los principales programas agrícolas de la SAGARPA, demostrando que su operación se caracteriza por la fragmentación en la concepción del problema, así como de las acciones para enfrentarlo, concluyendo que la evaluación como enfoque y método de gestión pública, es necesaria para reconstruir la integralidad en la promoción del desarrollo rural sustentable.

El estudio *Metaevaluación de programas de la SAGARPA, dirigidos a productos agrícolas básicos. Resultados generales* forma parte de la Colección Estudios e Investigaciones, producto del ambicioso programa editorial y de divulgación de materiales sobre desarrollo rural sustentable y soberanía alimentaria generados por el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de la Honorable Cámara de Diputados, en conjunción con universidades, institutos y consultores que integran la Red Académica de Colaboración en Estudios Rurales (RACER).

**QUE EL SABER SIRVA AL CAMPO**