UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
PROGRAMA DE DOCTORADO
EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES.

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO
DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN MEXICO

TESIS
Para obtener el grado de
Doctor en estudios Organizacionales



TUTOR DE TESIS: DR. GUILLERMO RAMÍREZ MARTÍNEZ

PRESENTADO POR: GERMÁN VARGAS LARIOS.

Ciudad de México, Enero de 2007.

Índice.

Introducción.

Parte I. Del comportamiento Organizacional a la Estrategia: un marco dinámico de análisis para las políticas públicas----------18

1.1 Los Estudios Organizacionales y el concepto de Estrategia.....18
1.2 Las Aportaciones del Institucionalismo Económico.....23
1.3 Evolución del pensamiento Organizacional: del análisis Burocrático a las Anarquías Organizadas.....25
1.4 Análisis Organizacional y la Política Pública.....32
1.5 El diseño la instrumentación y evaluación de las Políticas Públicas.....40

Parte II. Marco Institucional de la evaluación ----------45

2.1 Orígenes y estructura Jurídico-Institucional de la Evaluación.....47
2.2 Evolución del Control y Evaluación en la Administración Pública Federal.....49
2.3 Estructura Jurídica-Institucional del Control y la Evaluación Interna.....53
2.4 Estructura Jurídica-Institucional del Control y la Evaluación del Congreso.....61
2.5 La Estructura Jurídica-Institucional específica de las Evaluaciones Externas.....66

Parte III. Estudios de Caso de Evaluaciones externas----------92

3.1 Evaluación de los programas agrícolas: bajo la perspectiva del Legislativo.....92
3.1.1 Contexto de la Evaluación.....92
3.1.2 Evaluación de los programas Alianza para el Campo.....97
3.1.3 Difusión de los resultados

3.2 Evaluación de un programa ambiental: bajo la perspectiva del ejecutivo.....160
3.2.1 Contexto de la Evaluación.....160
3.2.2 Meta evaluación de los programas

3.3 Difusión de los resultados----------177

Parte IV. Conclusiones. ----------201
4.1 Cambio Organizacional: Hacia una nueva institucionalidad para la gestión de los programas públicos.
4.1 Gestión por resultados: hacia la integración de la evaluación con la planeación y toma de decisiones.

Bibliografía.....213

Introducción.

La evaluación del desempeño de la función pública en México es un tema que ha venido 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 del déficit público en México, a raíz de que se estancara el crecimiento económico desde 1981, le ha exigido modificar su 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 y se constituya en un aspecto central de las transformaciones actuales de la Administración Pública y de la Reforma de Estado[1]. Este es el tema a desarrollar en esta tesis, de la cual a continuación plantearemos el objeto de estudio, el problema, los objetivos y las hipótesis así como la metodología aplicada para su desarrollo. Al final también se presenta la estructura o capitulado de la exposición de resultados de la Investigación.

Objeto de estudio.

El Ejecutivo federal, para cumplir con sus facultades y obligaciones constitucionales, se organiza en diversas instituciones que en conjunto conforman la administración pública federal (APF). Estas instituciones se clasifican en dos grandes grupos con características y propósitos bien diferenciados: la administración centralizada y la administración paraestatal[2]. La gestión de estos conjuntos institucionales se sustenta en planes y programas específicos, los cuales tienen su fundamento en la Constitución y en la Ley de Planeación.

---

[1] Con el término de Reforma de Estado se reconocen los procesos de modernización y ajuste de los aparatos estatales de América Latina, dado que, no obstante, que el móvil de estas reformas, es presupuestal, su impacto, es una verdadera reforma de estado, en tanto que modifica drásticamente la naturaleza interventora y asistencialista del Estado Latinoamericano, es decir, la relación estado-sociedad, tanto en el plano económico como en el político y social, se ven ajustados drásticamente.

2 A finales de 1982 se tenían 1 155 entidades incluidas las de participación estatal minoritaria y, para agosto de 1997, el padrón es de 213. Por tanto, la disminución es de 942. (PROMAP, 1995-2000: 22.)

De este sistema deriva el Plan Nacional de Desarrollo, documento sexenal preparado por el Ejecutivo federal para normar obligatoriamente sus programas institucionales, sectoriales y especiales, así como para guiar la coordinación de sus tareas con los otros poderes de la Unión y con los órdenes estatales y municipales. Del Plan Nacional de Desarrollo se derivan programas donde se especifican los objetivos, prioridades y políticas de cada sector administrativo. Contienen estimaciones de recursos y determinan responsables de su ejecución. Estos programas dan lugar a las acciones a realizar en el corto plazo y que son base para integrar los anteproyectos de presupuesto anual de las dependencias y entidades.

Conforme a la Ley de Presupuesto se prevé que quienes ejercen el gasto público quedan sujetos a la obligación de proporcionar tanto a la SHCP como a la Secodam (hoy Secretaría de al Función Pública –SFP-) la información que éstas soliciten, y permitir auditorias para la comprobación del cumplimiento de sus obligaciones legales. En la aplicación de los recursos federales existen otros instrumentos que tienen por objeto asegurar la racionalidad y honestidad en el ejercicio del gasto, por la otra, el equilibrio, la equidad y la legalidad en la interrelación que se establece entre la administración pública y sus proveedores, se trata, específicamente, de la Ley de Adquisiciones y Obra Pública y sus dos reglamentos. Por último, en cuanto a la normatividad interna de cada dependencia o entidad, las atribuciones de sus unidades orgánicas se consignan ya sea en reglamentos interiores o en estatutos orgánicos.

Con base en lo expuesto, se puede concluir que la acción pública del gobierno que se expresa en los programas nacionales de gasto como los de Alianza para el Campo de la SAGARPA, los programas de ASERCA (PROCAMPO y programas de apoyo al productor por excedentes comercializables) así como los programas ambientales de la SEMARNAT 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; el Presupuesto de Egresos de la Federación; entre otros.

En el régimen jurídico administrativo se establecen las bases normativas en que la formulación, instrumentación y evaluación de la acción gubernamental tiene lugar. Entre los aspectos más relevantes para los efectos de esta investigación, es lo referente a sus prescripciones para la constitución de un sistema de planeación, y la evaluación como uno de sus componentes, como apoyo global de las decisiones y acciones del sector público. Así, en la citada ley se reconoce que:

"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 –LP-)

Cabe preguntarnos si es posible considerar que en el párrafo citado se establece un proceso circular de planeación, de manera que al terminar la evaluación de un período o ejercicio fiscal, el siguiente período debiera ser reiniciado con el análisis de los resultados de la misma, sea para el rediseño de políticas en el siguiente período de planeación, o, simplemente para la toma de decisiones de orden operativo. A este respecto, hay una referencia en esta misma Ley, 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... a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los programas respectivos" (artículo 14 de la LP).

Si se verifica que esta disposición se lleva a la práctica a través de lo dispuesto en La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento[3] respecto la obligación de realizar evaluaciones y de analizar los resultados de las mismas, se encontrará que 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.

[3] 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.

Alrededor de estos aspectos de contenido y alcances de la evaluación, se pueden plantear sus avances, que hasta recientemente no habían sido muchos. La incorporación de las auditorias programáticas en las acciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, que se iniciaron formalmente en 1983 con la reestructuración de ese órgano de fiscalización del legislativo, al promulgarse su nueva Ley Orgánica[4], en realidad no modificaron la sustancia de estas prácticas, hasta la fecha, estas auditorias se llevan a cabo con la carencia de un sistema de indicadores de gestión programática. En 1999, se sustituyó la CMH por la Auditoria Superior de la Federación (ASF) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El 29 de diciembre del 2000, se publica la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que respalda jurídicamente las atribuciones de la ASF, en particular, su autonomía técnica. 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.

Finalmente, en 2001 se establece 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). Dicha obligación, se supone la establece el Congreso, y en este sentido, se correspondería con la categoría de evaluaciones externas, sin embargo, dichas evaluaciones se efectúan bajo el criterio específico de las dependencias responsables de los programas, ya que son ellas quienes contratan y formulan en consecuencia los términos de referencia, tomando en cuenta solamente las disposiciones del Acuerdo firmado por la SHCP y la entonces SECODAM (hoy SFP) y publicado en el DO del 30 de Abril de 2002, con definiciones generales y hasta ambiguas o poco precisas, tanto en lo referente al contenido y alcances de las evaluaciones como el destino de sus resultados, en la Cámara de Diputados,

[4] / Publicada en el D. O. el 29 de diciembre de 1978.

en la SHCP y Secretaría de la Función Pública como en la propia dependencia evaluada.

En suma el objeto planeado en esta tesis es 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 este proceso se reconoce a la evaluación como el componente fundamental de la calidad y alcances de la gestión pública, en tanto que al propiciar el conocimiento acumulado de la acción, se constituye en un requisito indispensable, en la fuente de políticas innovadores de una gestión pública moderna.

El problema

Independientemente de que los aspectos financiero-presupuestarios sean el telón de fondo de las reformas de la administración pública o de estado que se han impulsado en América Latina, en los últimos 25 años, hay dos aspectos que se destacan en el desarrollo de esta tesis:

- El modo como incide la descentralización en el contenido de la evaluación es un fenómeno que incorpora mayor complejidad al proceso: la redistribución de responsabilidades y de los recursos entre las administraciones centrales y locales, que tiene lugar por la descentralización, altera la estructura política y de poder en que se asientan los mecanismos de toma de decisiones y modifica por lo tanto, las prácticas de su evaluación.
- Por otra parte, el objeto de evaluación que se toma como referencia empírica de esta tesis, el desarrollo rural y la gestión ambiental, tienen en común ser una función pública: se trata en todos los casos de acciones y servicios en los que implica o bien actos de autoridad en la gestión ambiental[5] o, como es el caso del desarrollo rural, el reconocimiento en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable como objeto

[5] Por ejemplo, la aprobación de manifestaciones de impacto y de licencias ambientales.

de interés público[6], lo cual, aunque de menor intensidad, también demanda la actuación de una autoridad responsable de este mandato público.

Ambas circunstancias, están estrechamente entrelazados en la gestión ambiental como también de la gestión del desarrollo rural. Los sectores de educación y salud que con anterioridad se descentralizaron en el país, se trató de servicios que, sin duda, son esenciales, y son de orden público, pero son servicios que sin ningún problema pueden proveer cualquier organismo o empresa privada, la gestión ambiental no[7]. La gestión ambiental es sobre todo acciones de regulación, por lo tanto acciones de autoridad (Fernández, 2002; Guerrero, 2003), entonces su descentralización implica la remoción de una autoridad, hoy asentada en el gobierno federal a una autoridad estatal o local. Se requiere, entonces, de una descentralización que no admite parcialidades[8], sino que tiene que ser una descentralización total, con objeto de fortalecer, no debilitar, (con una descentralización restringida), la capacidad legal de las acciones en materia ambiental (Carrillo, Roqué y Vargas, 2005).

En el caso del desarrollo rural, aunque a primera vista, no es imprescindible la actuación de una autoridad, el tamaño y los alcances de las acciones

---

[6] Artículo 1 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

[7] Cabe señalar que, aparentemente, existen dos percepciones de este fenómeno. Bajo la perspectiva de Bozeman (1998), en su libro "Todas las organizaciones son públicas", no hace este deslinde entre servicio y función pública, o no lo considera relevante, ya que este autor, mas bien observa un acercamiento entre organizaciones públicas y privadas, las primeras cada vez mas incorporan mecanismos empresariales y operan bajo "leyes de mercado", y las segundas, no circunscriben sus funciones al lucro, y cada vez mas incorporan el bienestar social entre sus objetivos, y con frecuencia, están reguladas por el sector público, y por consecuencia, sujetas al escrutinio público. Sin embargo, hay autores que en distintos niveles de análisis, proceden a una estricta delimitación de la función pública como acto de autoridad de otras acciones que no tienen ese carácter, Fernández Ruiz (2002) procede en esta dirección, en un estudio jurídico del municipio, y Omar Guerrero (2002), desarrolla este planteamiento en un estudio general en su clásica visión de la administración pública, donde rechaza la aplicación de la Gerencia Pública a funciones públicas, concepto aplicable solo a la región de servicios, esto es, que no impliquen actos de autoridad. Es oportuno citar en este debate, las aportaciones de Sendin (2004), con base en la revisión de las dos corrientes fundamentales del derecho para el estudio de los servicios públicos (políticas públicas), la corriente materialista y la voluntarista, la pertinencia de esta segunda, donde el carácter público debe definirse por voluntad política (de los gobiernos democráticos) por lo que, independientemente de su definición en los textos constitucionales, tener en cuenta que lo público no es algo que se define "científicamente", de una vez y para siempre, sino más bien es producto de la "voluntad social", por lo tanto, flexible y cambiante.

[8] En el caso de descentralización de los sectores de salud y educación, se dio una descentralización parcial: se descentralizaron los recursos para la ejecución, presupuestales, materiales y humanos, pero no la parte normativa o regulatoria.

requeridas parecieran tener como condición toda una voluntad política para revertir tendencias y remover intereses que están detrás de un amplio sector de productores rurales empobrecidos. No se trata solo de "ajustes" al mercado, promociones comerciales y de fuentes de financiamiento que aumenten la competitividad de un sector francamente minoritario en el campo, de productores que tienen una relativa consolidación productiva y están vinculados al mercado, frente a la acción de rescate, casi propios de una economía de guerra, necesaria para propiciar una base mínima de sustentabilidad productiva, con apoyos en todos los niveles de cadena, desde la producción primaria hasta medidas de protección frente a los oligopolios, acaparadores y pesadas estructuras de intermediación en la fase comercial. No todos los productores "caben en el mismo costal", se requiere de acciones complejas, que atienda problemáticas diversas, que liberen al productor su capacidad creativa, no que lo subordinen, hay diferencias no solo económicas sino étnicas y culturales, el problema no es solo productivo sino ambiental.

Ante esta situación, se requiere de políticas innovadoras que rebasan los tradicionales cauces institucionales de la burocracia, sujeta a marcos estáticos de normas impersonales, pero también de los métodos y enfoques, actualmente en boga en la administración pública, proclives a un "antiestatatismo" no ilustrado, es decir, no fundado en una concepción informada, de corte libertario, sino en la aceptación acrítica de los dogmas neoliberales que predican que tanto el bienestar como la libertad del hombre depende del grado de consolidación de estructuras competitivas del mercado y, para ello, lo mejor es que el estado no intervenga. No es asunto discutir, en esta tesis, estas concepciones, pero si son ilustrativas del estado del arte en que se encuentran nuestras políticas en materia ambiental y de desarrollo rural que son públicas porque, justamente, el mercado no las resuelve (en todo caso las propicia) y por lo tanto requieren estar avaladas por una *intención* política y social.

Este último aspecto, propio de la naturaleza de las políticas públicas, por consecuencia de los programas públicos, la *intencionalidad*, es un factor determinante en la naturaleza del problema como se aborda en esta

investigación: la posibilidad de incidir en la realidad. El reconocimiento de la función reguladora del Estado como se dice desde los fundadores de la ciencia política, si el estado existe es para evitar que el fuerte avasalle al débil, y aún en el conocimiento contemporáneo, desde cualquier enfoque, ya no se acepta totalmente las visiones pasivas de la realidad, Porter (1982) señala, por ejemplo, que "no hay que seguir la estrategia del mejor sino que hay que imponerla"; así, también, se reconoce, que la transformación social está mediado por lo político, lo que esto represente, sea el poder oligopolico, o el poder colectivo y democrático; también en esta trayectoria, se explica el surgimiento de los estudios organizacionales con temas como el cambio organizacional y el de intervención organizacional, evidentemente, bajo una perspectiva humana, libertaria, por lo tanto.

Entonces, no es que se quiera plantear en esta tesis una propuesta voluntarista para la solución de los problemas ambientalistas y de desarrollo rural, sobre todo reconociendo que esta involucra una autentica transformación social. La pretensión es más simple: aclarar, delimitar, que parte del problema, hasta donde proviene de la incapacidad técnica, o más precisamente, de debilidades en la gestión de una política o programa público. Se trata de estudiar la capacidad institucional, organizacional, para coordinar estos programas en una doble lógica: capacidad del diseño y capacidad de gestión, bajo una consideración, también doble: lo importante es la composición social, por lo tanto humana, de la segunda capacidad, la de gestión, pero esto no implica dejar de lado la capacidad de diseño (de planeación); por último, la evaluación bajo estas consideraciones es el mecanismo privilegiado a estudiar, en tanto que de su fortaleza e integración con los procesos de planeación y decisión, depende que pueda llegar a convertirse en la palanca fundamental de las transformaciones requeridas en la administración pública mexicana, en una trayectoria de cambio gradual y guiada por una "inteligencia colectiva".

Hipótesis de Trabajo.

Hipótesis Central: Los procesos de diseño, implantación y evaluación de los programas públicos en la Administración pública mexicana no se encuentran

debidamente integrados: no hay conexión entre quienes diseñan la política y quienes la operan, asimismo, tampoco hay vínculo de estos dos componentes (diseño e implementación) con la evaluación. Esta desconexión de la evaluación no permite el conocimiento acumulado de la acción lo que impide el mejoramiento del desempeño de los programas, y consecuentemente, evita que la evaluación se consolide como fuente de políticas innovadoras.

La falta de conexión en estos procesos se origina en el hecho de que la operación de las políticas o programas públicos no se conducen por una gestión por resultados (desconexión entre planeación e instrumentación), esto es, no hay bases mínimas de racionalidad y previsión que respalden el funcionamiento de la administración pública. Si esta ésta hipótesis es correcta, entonces la idea generalizada de que en el sector público no hay eficiencia porque su contenido y propósitos son políticos, no se sostiene totalmente, puesto que para corroborar esta segunda idea, sería necesario primero verificar que no obstante tener los medios administrativos para ser eficiente, sistemas de información personal capacitado, etc. no se logra la eficiencia. En este sentido, se propone una segunda hipótesis de orden complementaria:

Hipótesis Complementaria: Entre los medios o factores de orden técnico que propician la eficiencia y los factores políticos que lo impiden, mas que una relación de determinación de los segundos sobre los primeros, lo que prevalece es una interdependencia o condicionamiento mutuo, de suerte que si bien, se reconocen factores políticos que obstaculizan una gestión pública eficiente también se puede afirmar que estos se pueden contrarestar, y hasta eliminar, en la medida que se incorporen medios y reformas administrativas autenticas que fortalezcan la eficiencia. En este sentido, las deficiencias en el funcionamiento de la administración pública obedecen más a debilidades administrativas que de orden político.

Las razones por las que hay esta desconexión entre quienes planean o diseñan las políticas con quienes las instrumentan y de estos con quienes las evalúan son resultado de la naturaleza fragmentada como funciona la administración pública, donde indudablemente hay factores de orden político que lo propician y

lo recrean, esto no se desconoce en la investigación: la existencia de móviles políticos que explican algunos comportamientos de la burocracia y aún más, se considera que no debiera ser tomado como un aspecto negativo (del objeto estudiado), de orden valorativo, sino como un factor objetivo, real, de comportamiento organizacional. También se puede estar de acuerdo que este puede (no necesariamente, debe) ser el punto de partida del análisis y explicar desde una "perspectiva política" la dinámica de la organización, todo bajo la égida del conflicto y poder en las organizaciones.

No obstante, la riqueza y seducción de esta perspectiva política, por lo demás poco explorada, en esta tesis, aún cuando no se descalifica, se considera que llevada a un extremo, puede caer en los mismos vicios del "normativismo tecnocratico"[9] al que se supone critica, esto es, caer en una especie de "normativismo o determinismo político": todo esta determinado por el poder. De este modo, aunque critico, hay un planteamiento voluntarista, que en un sentido "crítico", también supone un estado monolítico actuando siempre como instrumento de constelaciones de poder, que puede distanciarnos de la realidad que estudiamos y que, por supuesto, es más compleja.

La propuesta de esta tesis es tratar de superar esta aparente disyuntiva entre un planteamiento donde lo político deba subordinarse a lo técnico (normativismo tecnocratico) o un planteamiento en el que lo técnico este subordinado a lo político (normativismo político) bajo una hipótesis de interdependencia entre la variable política y la variable de gestión, donde la eficiencia, como dimensión fundamental de esta última, sea también una variable a considerar, y no se excluya, como a veces sucede, por calificar (o mas bien descalificar), a los planteamientos que incorporan esta variable, de "eficientistas".

Es evidente el desacuerdo en esta tesis con estos planteamientos, sobre todo, cuando es claro el reduccionismo de todo acontecimiento a lo político, en estos

---

[9] Para una referencia sobre el normativismo en la política económica ver Estrategia y Plan" y "Planificación de situaciones" de Matus (1980 y 1981 respectivamente); Enfoques y Categorías de de la Política Económica" de Lichtesztejn (1982). También en el análisis político ver "Clases Sociales y Poder Político en el Estado Capitalista" Poulantzas, Nicos (1969).

tiempos, en que, en relación a nuestro objeto de estudio, se han registrado avances innegables en materia política, como la alternancia en la presidencia de la república[10], la composición plural del congreso, la mayor independencia de las entidades federativas, mientras que los avances en materia de gestión pública, son prácticamente nulos. Los cambios se han quedado en la "superficie política" y no han trascendido en la práctica de la burocracia, lo que pareciera ser un testimonio de que el problema no es lo político, o solamente lo político, porque este plano, de alguna manera ya cambió, pero no las practicas de gestión.

Entonces, hay aquí aparentemente una inconsistencia: si el obstáculo principal es político para avanzar en lo administrativo, por que cuando hay avances relativos en lo político, no se han proyectado automáticamente en cambios en las prácticas de gestión. Teniendo en cuenta esta situación, lo que para algunos analistas consideran que cuando hay cambios que trascienden la esfera de lo político para llegar hasta las prácticas de gestión de la administración pública, es que se han operado "trasformaciones duras"[11], en este estudio, este aspecto se incorpora añadiendo a la hipótesis de interdependencia, otro elemento que precisa su significado, se refiere a una relativa autonomía entre lo político y la dimensión de la gestión. Se insiste, no es mas que otra forma de ver la interdependencia, no es sinónimo de dependencia o "dependencia atenuada" sino de cierta autonomía relativa entre lo político y la gestión.

Metodología e Instrumentos de Investigación.

Análisis de Documentos

Se enfatiza el análisis de documentos y publicaciones oficiales del ámbito federal y estatal, así como de la Cámara de Diputados, particularmente, Reportes de las Evaluaciones externas de los programas públicos, que en el

---

[10] Aunque actualmente esta se reduzca al pasaje del PRI al PAN, es un testimonio de que la alternancia es una realidad en nuestro sistema político.

[11] Guerrero (199_) utiliza esta expresión para referirse a los cambios de la reforma de estado neoliberal y señalar que no hay cambios en la administración pública, haciendo referencia específica al servicio civil de carrera, que no obstante ser una prioridad del PROMAP, 1994-2000 de Zedillo, no tuvo algún avance en ese sexenio. En el siguiente, sexenio hay avances, a nuestro juicio, solo en el plano formal.

caso de Alianza, teniendo en cuenta que los reportes son estatales que se reviso una muestra de 9 estados, se llega un total de dimensiones regulares (30 reportes para un solo ejercicio considerando los programas principales). Asimismo se acudió a memorias de la Comisión de Vigilancia y de la Unidad de Evaluación y Control, ambas de la Cámara de Diputados. Existe otra fuente importante, que son los documentos internos o publicados por el Centro de Estudios para Desarrollo Rural Sustentable y Soberanía Alimentaria y los estudios sobre la problemática en el medio Rural realizados por la red de Investigadores del centro. De igual manera también se consultaron centros de documentación y publicaciones de la SEMARNAT y la SAGARPA.

Entrevistas

La entrevista se entiende como el arte de formular preguntas y de saber escuchar las respuestas. Este instrumento es un proceso de comunicación en el transcurso del cual entrevistador y entrevistado pueden influirse mutuamente de manera consciente o inconsciente. De los diversos tipos de entrevistas se aplicó la semiestructurada o de final abierto en la que hay un guión flexible de tópicos que el entrevistador puede modificar en función de las respuestas y pedirle al informante que reflexione de manera abierta acerca de determinados temas.

Se diseñó una muestra siguiendo un criterio estratégico, seleccionando a quienes más conocimiento o involucrados estaban en el tema. Así, se ha entrevistaron al Director General Adjunto de Planeación de la SAGARPA a Directores Generales o de Área de la SEMARNAT, Directivos de la Unidad Técnica de Apoyo de la FAO, Delegados de Ambas Secretarías en los Estados y Funcionarios de gobiernos estatales, usuarios de servicios ambientales y productores rurales.

Para el desarrollo de la presente investigación se utilizó esencialmente un protocolo de entrevista, aunque este fue ajustado conforme se avanzó en la investigación: un protocolo inicial se ajustó conforme a resultados de pruebas piloto en algunos estados, del cual surgió un segundo protocolo, en el que solo

se operaron ajustes menores conforme se obtenían resultados con los entrevistados.

Las entrevistas se desarrollaron bajo un esquema flexible tanto en el numero de entrevistados de la muestra que podía ser alterado a lo largo del estudio como en su ampliación temática para enriquecer la información o eventualmente ajustándola cuando las entrevistas dejaban de aportar información de interés o novedosa. Con la información obtenida en las entrevistas fue posible confirmar o modificar, ampliar y, en general, desarrollar nuestras premisas o hipótesis planteadas al inicio.

Con el desarrollo del marco teórico, las entrevistas focalizadas y semi estructuradas, el análisis de documentos y la observación directa, se obtuvo tanto el conocimiento tácito (práctico) de los entrevistados que se pudo contrastar con el conocimiento explicito (socializado) generando un proceso de retroalimentación entre los modelos teóricos, la información aportada por los entrevistados y la obtenida del análisis de los documentos oficiales. De este modo, se genero un plus en el conocimiento acerca del tema, en el descubrimiento de la naturaleza profunda de los procesos de diseño, instrumentación y evaluación de los programas públicos y reinterpretar la sabiduría convencional respecto del tema.

Contenido del capitulado

La exposición del trabajo se estructura en 4 partes adicionales a la presente Introducción. En la primera de ellas, denominada, del comportamiento organizacional a la estrategia, se desarrollan los fundamentos teóricos a los que nos remitimos en la revisión del enfoque y método de la evaluación desde la perspectiva de los estudios organizacionales. Como punto de partida se hace un recuento de las últimas evoluciones de las concepciones de la llamada escuela de la planeación estratégica, de su enfoque eminentemente racionalista, donde se plantea la posibilidad de redefinir y ampliar el concepto de estrategia con los aportes de los estudios organizacionales.

En la parte II se desarrolla el primer nivel de análisis de la evaluación con el propósito de determinar en que medida los mecanismos y estructura jurídica-institucional resuelven o propician la fragmentación en los procesos de formulación, operación, evaluación de los programas públicos, señalando que buena parte de los problemas de la evaluación, se origina en esta visión fragmentada. Bajo estos planteamientos, se exploran, desde sus orígenes, la estructura jurídico-institucional de la evaluación en la Administración Pública Federal, del Congreso y la estructura específica de las Evaluaciones Externas.

En la tercera parte se revisan los casos de evaluación de SEMARNAT y la SAGARPA en los que se analizan su consistencia en los tres momentos: Contratación y formulación de los términos de referencia de la evaluación, el proceso y metodología, y finalmente, difusión y destino de la evaluación. En el primer caso, se analizan los programas de la SAGARPA, bajo la óptica del legislativo, por lo que la evaluación adquiere un significado de evaluación de evaluaciones: metaevaluación. Se trata de una reflexión sobre los reportes de evaluaciones externas que se practican a los programas públicos de dependencias del gobierno federal, sobre su pertinencia, en el enfoque y métodos aplicados en la evaluación así como del conocimiento mostrado del programa valorado. En el caso del Programa de Desarrollo Institucional Ambiental de la SEMARNAT, en concordancia con las conclusiones del análisis de los programas de la SAGARPA, es una evaluación directa al programa que se presenta como ejemplo de un modelo de autoevaluación que habría que perfeccionar de acuerdo a los resultados de la metaevaluación del legislativo.

En la cuarta parte, se formulan conclusiones en dos ámbitos o lógicas: cambio organizacional, esto es, toda la complejidad y dinámica de los actores, donde, bajo un marco pluralista, se requiere de una nueva institucionalidad para la gestión de los programas públicos y del desarrollo rural, esto es, considerando la evaluación en su entorno. Por otra parte, conclusiones en la lógica de un marco de planeación y gestión por resultados que se perfile hacia la integración de la evaluación con la planeación y toma de decisiones, esto es, considerando la evaluación en sus procesos internos.

Parte I. Del comportamiento Organizacional a la Estrategia.

1.1. Los Estudios Organizacionales y el concepto de Estrategia

En esta parte se desarrollan los fundamentos teóricos a los que nos remitimos en la revisión del enfoque y método de la evaluación, teniendo en cuenta que es parte de un proceso integral de la formulación, ejecución y evaluación de las acciones públicas. Para estos efectos, la administración del ejecutivo federal, antes definido como objeto de estudio en esta tesis, puede contemplarse como un conjunto o red de organizaciones, insertas y limitadas por un marco legal, social, económico y político, que les da existencia general.

Así definido, y bajo la perspectiva de los estudios organizacionales, es posible entender las características que conforman y moldean a las organizaciones gubernamentales: forman parte del gobierno como una serie de estructuras organizacionales diferenciadas, inmersas y en interacción con la sociedad, cada día mas compleja y plural, y no como organizaciones que se adhieren de manera lineal a una lógica monolítica de gobierno.

Estas precisiones son importantes en tanto que en este estudio se trata de trascender su lógica formal-legal, normativa y política, que si bien son elementos que no se pueden dejar de considerar, también se deben reconocer, como organizaciones, que una vez constituidas tienen su lógica propia y sus actores están inmersos en una dinámica organizacional. Es decir, su funcionamiento, como se demuestra en la parte II y III, no puede explicarse solo a través de la norma sino que buena parte de sus relaciones se genera a través de un movimiento flexible y complejo de sus actores.

De acuerdo con Arellano (2004:15) la idea de gobierno como un cuerpo de funcionarios responsables que representaba la "correa de transmisión" entre estado y sociedad se ha vuelto obsoleta ante la complejidad del mundo actual. El estudio de las políticas públicas, en la actualidad se debe efectuar teniendo presentes estas transformaciones en la realidad social, donde las "masas" dejan de ser un concepto válido en una sociedad plural donde cada individuo

demanda su propio proyecto y no esta dispuesto a conformarse con los "proyectos de masas", inevitablemente homogéneos, que se ofrecían a la sociedad, por parte de los gobiernos, en el pasado reciente (Aguilar, 1996).

No obstante, y más bien por el influjo de estas transformaciones, es inminente un actuar colectivo pero de nuevas formas, con una nueva institucionalidad, que no esté fundada en la negación del individuo sino a partir de su reconocimiento como ser activo en la construcción de su propio porvenir. Ya no se acepta el credo neoliberal del mercado pero tampoco el del estado providencia. Estas nuevas configuraciones sociales aún no existen, deben construirse: "el viejo régimen no termina de morir ni el nuevo acaba por nacer". Bajo este marco social se propone estudiar la evaluación del desempeño de la función pública, como uno de los componentes importantes en esta gran tarea de rediseñar el andamiaje institucional de la acción pública, compatible y potencialmente como base de apoyo a esta direccionalidad social.

El pensamiento estratégico, despojado de la tradición clásica de la planeación, o más bien, superando y ampliando su perspectiva con el marco conceptual y enfoques desarrollados en el seno de los estudios organizacionales, se propone como el marco analítico de la evaluación del desempeño de la función pública. En cierta manera, el surgimiento de los estudios organizacionales, su razón ontológica, es consecuente con esta propuesta: la organización es un constructo social para el análisis, en respuesta a los "excesos estructurales" del análisis sociológico y político, pareciera decir, no es el nivel adecuado, para no caer en el determinismo ni el voluntarismo.

Desde nuestro punto de vista, también la propuesta del pensamiento estratégico es consistente con la orientación de los estudios organizacionales, si a través de este marco, es posible discernir en toda su complejidad, la dinámica de los actores y grupos en la organización, en los trazos concretos de la acción pública, como acciones colectivas que tienen una intencionalidad social y en este sentido, como expresiones individuales y de grupo que mediante este actuar colectivo, buscan la trascendencia y el efecto social. La estrategia tiene, desde este punto de vista, un significado sociológico, como

una forma de racionalidad instrumental que no acepta su fuente medios-fines en todo aquello que lo simplifica, y se reencuentra en un espacio de complejidad (Arellano, 2004).

En realidad el concepto de estrategia, desde sus orígenes militares, su significado jamás estuvo asociado a situaciones de alta estabilidad y certidumbre social, como se le quiere atribuir desde la concepción clásica de la planeación, que mayor incertidumbre se puede enfrentar, si no es en una situación de guerra. Entonces, el concepto de estrategia, redefinido en un marco amplio de complejidad social, es idóneo para el estudio de la evaluación de las acciones públicas en este período de transición y configuración de una nueva institucionalidad en los poderes públicos.

Como punto de partida en esta reformulación del concepto de estrategia podemos hacer un recuento de las últimas evoluciones de las concepciones de la llamada escuela de la planeación estratégica, desde sus primeras etapas, en que predominaba un enfoque eminentemente racionalista y una total falta, no solo del componente humano, sino aún de consideraciones mas generales sobre el plano social o político. De ahí derivar a su evolución mas reciente como corriente de la administración o management estratégico, donde se incorporan estos faltantes, inclusive el componente humano, pero, no obstante, sigue manteniendo su esencia racionalista. De este modo, precisar finalmente, esta nueva concepción del pensamiento estratégico y que se denomina, siguiendo a Arellano (2004), gestión estratégica, la cual se propone para el estudio de la evaluación.

Después de una primera fase de desarrollo de la planeación estratégica, por la década de los sesentas, con autores como Chandler y Ansof, en que predominantemente la orientación fue a la búsqueda de variables que disminuyeran o eliminaran la incertidumbre del contexto, lo fundamental en estos desarrollo fueron los estudios de pronostico, que se privilegió con un análisis altamente formalizado y con altos contenidos sobre los aspectos económicos y tecnológicos.

Ante los resultados de esta primer etapa: una amplia cantidad de variables que impedían identificar lo estratégico por una parte, y por la otra, pronósticos que jamás se cumplían, dieron lugar a los actuales enfoques en los que se incorporaron la dimensión política y social, inclusive, reconocer que el componente humano dentro de la organización es fundamental en el desempeño de la estrategia y vislumbrar que la implantación de la decisión es igual o más importante que su diseño. En lo que se refiere al problema humano, primero definido como un problema de comunicación por Lorange, se precisa posteriormente que no es solo una cuestión comunicación entre áreas, sino que los individuos tienen objetivos particulares y de coalición dentro de una organización, con lo que la estrategia implica también una lucha interna por alcanzar el poder (Arellano, 2004:45-46).

Todos estos aspectos se estructuraron en una planeación estratégica que constaba de dos etapas: la formulación que va desde el diseño, la misión y el diagnóstico hasta la determinación de la estrategia; y la segunda, la implantación que inicia desde la activación de la estrategia hasta la motivación para la acción y el control. Lo económico y tecnológico se contemplaría en la formulación, en tanto que lo político y social en la implantación. El diagnóstico deja de ser un pronóstico y se orienta ahora al análisis de las variables o problemas más importantes sobre los que hay que actuar. Hay una visión totalizante que se confunde con la integralidad del enfoque. En este sentido, este enfoque no considera en toda su amplitud la compleja dinámica organizacional (Arellano, 2004:47). El problema no es si falta tal o cual dimensión, sino *como* se interpretan estos planos de la realidad social y organizacional. Se "prescribe", no se "construye" la estrategia, hay una suma de partes, pero no su integración: la estrategia y la acción no están integradas.

La administración estratégica ve la organización como un todo racional, inclinándose a realizar modelos de la organización como un todo y se habla de la estrategia con referencia a cualquier tema, sin poder definirla claramente y casi siempre como recurso retórico. Los sistemas y los actores que se movilizan en juegos complejos dentro de la sociedad y de las estructuras

organizacionales son mundos con una dinámica tan rica que no es necesario intentar normativizarlos para entenderlos.

Se requiere, trasladando el problema a las organizaciones públicas construir una vía teórica alternativa que conciba a la estrategia como un elemento de incidencia en el contexto, especialmente en lo referente a la compleja construcción de espacios para la realización de los proyectos de los grupos sociales, que así buscan hacer realidad su perspectiva del mundo. El estudio de las organizaciones públicas, como organizaciones complejas, requiere la consideración de su contenido específico y de su contexto general, ambos ambientes caracterizados por su proclividad a la turbulencia.

Es por esto que se le considera como gestión, dado que es una visión especial de la administración que busca la cooperación en cuanto al imperativo de formar parte de la realidad con un proyecto definido y creado en términos relativamente racionales. Por ello la estrategia no es exactamente una adaptación al contexto que se construye, y sobre el que se incide, según una determinada visión de la realidad (proyecto) y de acuerdo con la aceptación de la construcción múltiple de las realidades posibles (Arellano, 2004).

La estrategia, bajo esta perspectiva, es un instrumento básico para que la sociedad pueda discutirse a sí misma y en sí misma, con base en el código explícito que sintetiza la visión del mundo de los grupos y haciéndolos dialogar entre ellos no por principios de realidad o ideologías -sin que se entienda este concepto en forma peyorativa-, sino por principios de actuación y de metas. En otras palabras, la estrategia es un principio consustancial a la sociedad, que permite a los grupos tomar decisiones considerando siempre lo que otros grupos desean e intentan construir. Por ello, la estrategia no es sino el intento por confrontar, hacia la búsqueda de una armonización, las distintas y variadas visiones y concepciones del mundo que poseen los diferentes grupos que conforman una sociedad. A continuación se hace una investigación somera sobre los elementos que proporcionarían las distintas vertientes de los estudios organizacionales para la reformulación del pensamiento estratégico (Arellano, 2004:47).

1.2 Las Aportaciones del Institucionalismo Económico

La concepción original de la economía institucional estadounidense tal como la difundieran John R. Commons y sus seguidores, consistía en examinar las maneras en las cuales la acción colectiva puede ser encarnada institucionalmente y, de esa manera, puede moldear y limitar la elección individual subsiguiente. De este modo, socava la ortodoxia neoclásica con la demostración de las diversas maneras en las cuales sus concepciones idealizadas del "libre mercado" representan erróneamente la realidad institucional de cualquier economía real, la cual se encuentra, en realidad, dominada por actores (empresas, clases, bancos centrales o cualquier otro) que cuentan precisamente con el tipo de poder necesario para moldear los efectos de los mercados (en especial, aunque no exclusivamente, al alterar los precios relativos de los bienes y recursos) que en los mercados ficticiamente idealizados) se supone no existe.

El interés en la economía institucional, es una reacción contra el individualismo extremo de esta revolución microeconómica. Quizás Williamson sea más representativo en este sentido, ya que su teoría económica basada en los costos de transacción generaliza las observaciones de Coase acerca de la naturaleza de la empresa, transformándolas en una teoría más amplia acerca de las instituciones económicas del capitalismo. La idea básica de este nuevo institucionalismo dentro de la economía consiste en mostrar las diversas maneras en que el funcionamiento real del libre mercado dentro de la economía neoclásica exige y presupone una estructura institucional previa que no es menor. Más precisamente, las instituciones reducen los costos de transacción y facilitan así, los intercambios. Promueven las transacciones comerciales y, por lo tanto, el comercio. La aportación en este sentido es que rompe con el paradigma de la elección que en la economía neoclasica se sitúa en el "individuo" y aceptar los fundamentos de una teoría o de la subdisciplina de la elección pública (Goodin, 1996).

Gran parte del nuevo institucionalismo en la ciencia política se deriva directamente de un cruce entre este nuevo institucionalismo de las ciencias económicas y la subdisciplina de la "elección pública". Dentro de la elección pública del nuevo institucionalismo económico toma la forma de una teoría de la elección pública para la burocracia estatal, modelada a partir de la teoría económica de la empresa. El problema central en ambos casos se concibe, dentro de esta tradición, en función de asegurar que los deseos de los "causantes" sean efectivamente realizados por aquellos que se supone deben actuar como sus "agentes". La mejor manera de hacerlo depende de un complejo cálculo sobre los costos comparativos de la supervisión en ambas direcciones, tanto interna (la vigilancia de la conducta de los subordinados) como externa (el control de la calidad de los bienes y servicios que entregan los proveedores externos). Pero en el caso de la agencia pública, al igual que en el de la empresa privada, a menudo tiene más sentido minimizar los costos de transacción a través de la "institucionalización" de determinadas actividades, haciéndose cargo de algunas de ellas internamente, dentro de una única organización, en lugar de tercerizarlas a través de la contratación privada de proveedores externos.

Concentrarnos demasiado en la adopción por parte de los nuevos institucionalistas de estas importantes ideas propias de la economía, sin embargo, nos llevaría a ignorar las perspectivas particulares acerca de las instituciones que pueden observarse en la ciencia política. Los modelos individualistas, tanto los provenientes de modelos psicológicos de las propensiones de la conducta individual, o modelos de calculo estratégico basados en la elección racional, no alcanzan a explicar cabalmente las elecciones individuales, y mucho menos los resultados sociales, si recurrir a ciertas referencia al contexto socioinstitucional más amplio en el que se insertan las acciones de tales individuos. Los conductistas aceptan que necesitan devolver este papel al Estado; los teóricos de la teoría de los juegos, lo consideran un emergente en sus propios modelos (Goodin, 1996: 30). De cualquier manera las instituciones políticas o de otro tipo, han recuperado un lugar destacado dentro de la ciencia política. Este reconocimiento no es menor.

1.3 Evolución del pensamiento organizacional: del Análisis Burocrático a las Anarquías Organizadas.

Burocracia

El tema de la burocracia es pertinente para iniciar este recorrido del pensamiento organizacional análisis porque nos remite al punto de partida de las discusiones teórica-metodológicas de la organización, en cuanto al problema de los limites o fronteras difusas entre lo social y lo organizacional así como entre lo teórico y lo empírico, y desde este punto de vista, las primeras disyuntivas nuestra investigación sobre las prácticas de evaluación de la función pública, en las que pareciera que el camino no es la disyuntiva sino la conjugación, lo que desde nuestro punto de vista nos remite a la investigación inter o multidisciplinaria

La Burocracia en tanto se refiere al problema de las formas organizacionales fundamentales que asume la sociedad en su devenir histórico, ha sido un referente básico en el desarrollo de la teoría moderna del estado. Así, también es un referente insustituible en el estudio de los actuales cambios mundiales que plantean la necesidad de ajustes profundos en la organización económica, social y política en nuestros países. De esta forma, es un lugar común los estudios de descentralización, de la modernización administrativa, la reforma de estado, desregulación económica, etc., en todos ellos, pareciera que el punto central es la disyuntiva de continuar las tendencias de mantenimiento de la Burocracia como un costo necesario del desarrollo capitalista o buscar su eliminación mediante formulas alternativas de organización o situarse en un punto intermedio, en el que se aprovechen las ventajas de la burocracia, atenuando sus excesos, combinando con formulas que propicien la participación y la iniciativa individual.

Definitivamente como se señala en una de las lecturas, Weber en su tipo ideal de burocracia da cuenta de los aspectos racionales del comportamiento

administrativo y conocimiento de las desviaciones que este presenta con la realidad y por consiguiente la necesidad del análisis comparativo que efectúa de distintas realidades específicas del desarrollo económico y del estado moderno. Así Weber perfila la historia hacia una tendencia ineludible al tipo más puro de dominación legitima, es decir al de Burocracia, al que no obstante, con apoyo de los otros dos tipos de dominación legal, el tradicional y el carismático, va puntualizando las desviaciones que la realidad presenta con respecto a ese tipo ideal.

Como ejemplo de una visión esquemática de este recorrido, algunos autores de la modernización, han planteado que para Weber la Modernización no es mas que el paso de una sociedad tradicional a una sociedad moderna, esto es de una sociedad cuyo funcionamiento se sustenta en la tradición a otra en la que se supone un fundamento racional. Asimismo, el requerimiento para este pasaje es:

- Una economía predominantemente industrial y conducida por el mercado;
- Una autentica democracia, no solamente formal;
- Una verdadera independencia del poder judicial;
- Una burocracia auténticamente profesionalizada.

Independientemente que esta caracterización es consecuente con una visión radicalmente neoliberal, puede afirmarse que configura el ideal puro del tipo de dominación legal de Weber: el desarrollo de una conomía (monetaria) tal que permita la total separación de la propiedad de los medios con el funcionario y la separación de la sociedad y del estado expresada en una delimitación funcional en el que la actividad productiva es esencialmente a la sociedad como lo político es al estado. Una autentica democracia entendida como requisito para el funcionario y la burocracia tengan una actuación objetiva como representante de todos (y por lo mismo en "particular de ninguno) de los miembros de la sociedad (o componentes de una organización). La objetividad en la administración de justicia bajo la aplicación de criterios objetivos asentados en experiencias pasadas es otro de los caracteres ideales. Todo

ello, finalmente, con la alta profesionalidad de la burocracia constituiría la anhelada objetividad como fundamento de la organización.

Lo anterior a mi entender constituye un tipo de respuesta general a los distintos problemas que weber plantea como desviaciones al tipo ideal de burocracia: como modelo de racionalidad y eficiencia técnica superior; como instrumento o como fin en si mismo; como un costo o como medio para la democratización. Como puede apreciarse, las aportaciones de Weber parecieran estar vigentes, o al menos contemplarse como núcleo fundamental del nuevo institucionalismo, en cualquiera de sus vertientes. Sea en los planteamientos originales de Weber o en los actuales del nuevo institucionalismo, lo que pareciera conveniente discernir es en el terreno de los determinismos entre el medio y la organización así como de esta última con el actor. A este respecto, Crozier y Friedberg (1990) plantean el estudio del comportamiento en las organizaciones bajo la premisa de que la conducta humana es indefectiblemente la expresión y la práctica de una libertad, por mínima que esta sea.

De esta manera, los autores rechazan toda clase de determinismos en el comportamiento, el cual no es previsible sino contingente. Por lo tanto, afirman que los comportamientos imprevistos no deben ser tratados como excepciones sino como puntos de partida para comprender los límites y la significación real de las represiones de los condicionamientos en el seno de la organización. La perspectiva de la acción que se perfila en estas ideas, pone distancia definitivamente con las visiones racional-deterministas y por consiguiente de la naturaleza fundamental de las organizaciones y de las tareas de la administración, así como de las metodologías y procedimientos de investigación que son consecuentes con esta visión. El énfasis de estos autores más en los comportamientos imprevistos que en los regulares como punto de partida en los estudios organizacionales, los orienta a una visión teórica inclinada a un relativismo y complejidad, lo que en primer instancia los conduce a negar, mas que las posibilidades para mantener las organizaciones proactivamente, a la capacidad predictiva del comportamiento organizacional, por lo que si la pretensión fuera la intervención organizacional, esto es,

acciones conducidas a incidir en la realidad social, se debe asumir esta realidad organizacional.

De acuerdo a Crozier y Friedberg, no es posible encontrar una explicación de los comportamiento individuales empíricamente observables, en la racionalidad de la organización, en sus objetivos, sus funciones y sus estructuras como si se tratara de un conjunto de circunstancias a las cuales los individuos no pudieran adaptarse y que acabarían por interiorizar y por conformar su conducta. Tampoco consideran que esto sea factible invirtiendo el planteamiento y a partir del actor, no de la organización, tratar de comprender la relación entre el individuo y la organización a partir de una reflexión y de un análisis del actor, de sus objetivos y de la lógica de la acción. En ambos casos, concluyen los autores se trata de una racionalidad construida a priori que resulta ser extremadamente limitada para aprehender el comportamiento humano en toda su complejidad.

Hay en Crozier y Friedberg una concepción de libertad y racionalidad en el actor siempre limitada y contingente y de esta manera redefinen el objeto de estudio del comportamiento en las organizaciones dirigido a descubrir las condiciones materiales y humanas del contexto que limitan y definen esta libertad y esta racionalidad, y de ahí, el sentido de los comportamientos empíricamente observables. Alrededor de este planteamiento de libertad y racionalidad limitada y contingente los autores proponen el concepto de estrategia para sintetizar el conjunto de circunstancias empíricas que implica su planteamiento y que se expresan en las siguientes observaciones:

1. Los objetivos y proyectos del actor son múltiples, mas o menos ambiguos, mas o menos explícitos y más o menos contradictorios;
2. Su comportamiento es activo, no determinado;
3. Su comportamiento tiene un sentido, es racional;
4. En resumen, su comportamiento es ofensivo y defensivo para ampliar, mejorar o mantener su margen de libertad;
5. No hay un comportamiento irracional, el concepto de estrategia es aplicable indistintamente al en apariencia más racional o al más errático.

Análisis Estratégico o Anarquías Organizadas: ¿la disyuntiva?

Luis Montaño (2001) presenta una síntesis desde los enfoques racionalistas de una sociología comprensiva de Weber hasta los aspectos que caracterizan el individuo en espacios sociales acotados por dinámicas organizacionales específicas en sus tres componentes básicos: la razón, el afecto y la palabra. Así, señala que con Herber Simon se cuestiona el concepto de racionalidad por las dificultades del sujeto para obtener una información completa, la dificultad para asignar a cada opción un resultado esperado y la interferencia de un sistema de valores en la elección de alternativas, razones por las que concluye que la racionalidad es limitada. Este planteamiento, de acuerdo a Montaño, dio lugar a dos corrientes distintas: la de las anarquías organizadas y la del análisis estratégico.

En ambas corrientes se cuestiona el rigor de la vinculación entre medios y fines, fundamentalmente por el reconocimiento de la existencia de diversos grupos que coexisten en el seno de la organización, pero con un matiz diferente. En la corriente de anarquías organizadas, se sustituye la noción de racionalidad por el de ambigüedad por considerar que las decisiones son resultantes de procesos de negociación, en los que las necesidades de integración del grupo, la conservación de identidades y defensa de intereses diversos hacen insostenibles los elementos de racionalidad y favorecen la ambiguedad en los objetivos y resultados esperados. En el análisis estratégico de Crozier y Friedberg, corriente mas cercana a Simon, intercambian el concepto de racionalidad por el de estrategia, por lo tanto, mantienen la premisa de excluir todo vestigio de irracionalidad en los actores, trasladando el carácter limitado de la racionalidad mas que a su naturaleza, a las posibilidades y alcance de su actuación: su comportamiento siempre contiene un sentido, no con arreglo a fines, sino a oportunidades y a comportamientos de terceros.

Entre las principales conclusiones de Montaño respecto al análisis de la razón, el afecto y la palabra, desde mi entender, muestra el estado en que se encuentra los estudios organizacionales en su tarea de integrar, unir las

distintas dimensiones del análisis de la organización bajo un enfoque multidisciplinario. Parece haber una disyuntiva o conflicto irreconciliable entre el camino racionalista que rechaza y elimina de distintas maneras el sujeto de las organizaciones; o bien la perspectiva humanista, que tiende, no siempre de manera definida, a eliminar todo rasgo de racionalidad en el sujeto y presentarlo como un ente todo pasional y caótico. Aparentemente, esta es una reacción comprensible desde que la visión racionalista ha sido abrumadora en el campo del análisis social por sus distorsiones y determinismos reduccionistas. Sin embargo, pareciera que estamos en el problema que Lenin ilustraba con la metáfora del clavo doblado en donde para resolverlo se procedía a desdoblar el clavo y doblarlo hacia el otro extremo, con lo cual el problema del clavo doblado únicamente cambiaba de posición pero no se resolvía.

Nuevo Institucionalismo: ¿Una respuesta a la disyuntiva?

Desde la propuesta de Simon del concepto de racionalidad limitada hasta su desarrollo en la concepción de estrategia de Crozier y Friedberg para el enfrentamiento de realidades complejas de las organizaciones, en tanto que se observan insertas en un campo de relaciones de poder, por lo tanto de difícil predecibilidad en su comportamiento y dinámica de transformación, son diversos los tratamientos formulados para ubicar las organizaciones en marcos que puedan disminuir el caos y ambigüedad que caracterizan su entorno. Así, a partir del rompimiento de la integridad de la cadena de medios y fines en la administración y sustituirla por una concepción en la que lo característico es su ambigüedad y multiplicidad, surge la corriente de Anarquías Organizadas que se desarrolla a partir del reconocimiento de la incapacidad del sujeto para el entendimiento de estructuras complejas. Los procesos de regulación del Bote de Basura para ilustrar situaciones electivas en función de dos estructuras: una de acceso para permitir o no que un problema o solución particular se vincule a una opción particular; y por otra parte, la estructura de decisión para permitir o no que determinado responsable de las decisiones participe en la formación de una elección particular. Finalmente, en el plano de la interactividad entre actor y sistema, las estructuras flojamente acopladas toman en cuenta la naturaleza no

monolítica de la organización y consecuentemente, la relativa autonomía de los miembros que da lugar a una diversidad en los roles de los participantes que difícilmente quedarían cubiertos en una estructura formal.

En este contexto surge el nuevo institucionalismo que examina los modos en que la institucionalización de la acción por medio de reglas, rutinas y procedimientos operativos estándar reducen la ambigüedad y afecta la política. March y Olsen (1997) plantean, de acuerdo con Weber, que el comportamiento en las organizaciones, en gran medida esta especificado por los procedimientos estándar vigentes. La conducta, de acuerdo a estos autores esta impulsada por reglas, bajo una lógica de *apropiación* (apropiado) mas que de racionalidad. Estas reglas se difunden bajo distintos mecanismos como las provenientes a la división del trabajo, regulación por pericia, regulación de los procesos de bote de basura, credibilidad en el dirigente o por rutinas. El apego a las reglas, como se ha señalado, no responde a procedimientos de calculo sino a una lógica de *apropiación* y, por consiguiente, su aprendizaje depende mas de la historia que de las expectativas en el futuro.

De esta manera, la teoría de la acción política presupone que la acción depende de una interpretación de la vida, y el significado de esta, en un contexto de compromiso con la acción. Es una visión que destaca el impacto de los vínculos interpersonales en un sistema político y la vinculación afectiva entre el sistema y el participante respecto a las creencias así como interacción entre ver y gustar. Así, las instituciones crean sus propios entornos: las acciones tomadas como resultado de las creencias respecto a un entorno, pueden de hecho construir ese entorno. Más que los resultados, lo importante es lo que la institución política crea, confirma o modifica en las interpretaciones de la vida.

En suma, en la vida política lo importante no son solo las opciones sino también las interpretaciones. Los resultados pueden ser menos significativos que el proceso, tanto conductual como éticamente. No es legitimidad solamente, ya que es más limitado, no solo es justificación de las acciones, los rituales tratan de establecer no solo la virtud moral sino también su necesidad.

Así los objetivos en la institución política son mas que los resultados, lograr una apariencia de que la opción se realizó de manera inteligente, planeda y bajo un análisis sistemático de la información; que la opción es sensible a las preocupaciones de personas importantes; que el sistema político está controlado por su dirección de manera apropiada.

Conforme a estos planteamientos Di Maggio y Powell (1999) plantean que el cambio organizacional se trata mas bien de un cambio institucional isomorfo que hacen a la organizaciones más similares, no diversas, y no necesariamente mas eficientes. En conjunto este proceso conduce a la homogeneidad de estructura, cultura y producción. Lo importante, señalan estos autores, es plantearse la génesis de los modelos legitimados, a que intereses sirven inicialmente y para ello, la utilidad de elaborar los campos organizacionales que proponen para el análisis organizacional. El examen de la difusión de estrategias y estructuras organizacionales similares debe ser un medio productivo para evaluar la influencia del interés de las elites.

1.4 Análisis Organizacional y la Política Pública

Como conclusión o quizá, sea mas preciso decir, como complemento a la concepción organizacional revisada, que nos muestra la dificultad yn complejidad de toda intervención para incidir en el medio, se revisan los diversos modelos de toma de decisiones en los estudios organizacionales y en la política pública, como parte de la construcción de un marco teórico para evaluar el desempeño de la función pública, el cual, como se ha insistido, se configura alrededor del pensamiento estratégico. De este modo Se inicia con la critica de Simon y su propuesta de racionalidad limitada y as decisiones programadas y se desarrolla el modelo de "salir del paso" de Lindblom, su reformulación por el propio autor, sus críticas y ampliaciones.

Cabe adelantar, conforme a la propuesta inicial de reformular el pensamiento estratégico, que en particular estos contenidos, son mas consecuentes con nuestra búsqueda ya que por definición la política se concibe para incidir en el medio. De este modo, los contenidos examinados se perfilan alrededor de una

base conceptual de la estrategia emergente (Mintzberg, 1998:__), a la que, desde nuestro punto de vista, nos orientan los estudios organizacionales, desde vertientes como el aprendizaje y cambio organizacional.

La racionalidad limitada.

Simon (1957) cuestiona el modelo de elección racional desde diversos frentes, en primer lugar, critica los supuestos que dotan al homo economicus de un sistema bien organizado y estable de preferencias y una capacidad que le permite calcular los efectos de su elección para todos los cursos de acción posibles. Esto, señala Simon, es a todas luces imposible, lo que representa "una desviación muy importante del comportamiento real" (Simon, 1957).

Para Simon existen varios límites en el comportamiento racional:

- En primera instancia, la imperfección del conocimiento: ya que el ser humano "sólo tiene un conocimiento fraccionado de las condiciones que rodean a la acción
- La imposibilidad de anticipar las consecuencias de los cursos de acción deseados.

Simon enfatiza que "los límites de (la) racionalidad son variables. Posteriormente, estos desarrollos fueron formalizados e integrados con el concepto información imperfecta y asimétrica, que ha sido la base de posteriores desarrollos en la toma de decisiones y en la teoría económica en general.

En estas circunstancias, Simon propone reemplazar la racionalidad global del horno economicus con un comportamiento intencionalmente racional compatible con las posibilidades reales de acceso a la información existente y las capacidades de procesamiento en las personas, las organizaciones y en sus respectivos entornos: el concepto de racionalidad limitada. Éste es, en términos simples, un concepto según el cual:

...ningún individuo puede tener todo el conocimiento de los elementos de conjunto de una situación, ni de todas las consecuencias de los actos que pueda emprender, ni de todas las opciones posibles, y así sucesivamente. Pues la elección o la decisión se

hacen en un contexto y en el marco de un proceso que a menudo depende mucho más de las formas habituales de funcionar que de análisis exhaustivos y racionales: esta elección no puede ser la mejor decisión, sino sólo la más satisfactoria en dichas circunstancias, entre varias opciones posibles (Aktouf, 1998: 255).

De este modo, Simon rechaza el modelo de elección racional y el homo economicus y propone como alternativa la adopción del modelo de racionalidad limitada, caracterizado por la existencia de un hombre administrativo con necesidad de buscar alternativas de decisión, la sustitución de resultados máximos u óptimos por soluciones satisfactorias y el uso de mecanismos de aprendizaje y adaptación, utilizando la información disponible. De esta manera, Simon sostiene la decisión como centro del proceso de comportamiento. Este postulado relanzará el pensamiento administrativo hacia nuevas concepciones donde la organización deviene más específicamente un lugar en el que coexisten, se cruzan y entrecruzan constantes procesos de reconocimiento del problema, búsqueda de soluciones, de opción y decisión.

Como complemento al modelo de racionalidad limitada, años después, March y Simon (1961) dividen las decisiones que se toman en una organización en decisiones programadas y decisiones no programadas. Las primeras son

... situaciones en las cuales un estímulo relativamente sencillo pone en marcha un programa elaborado sin ningún intervalo aparente de búsqueda, solución de problemas o elección [oo.] Esas situaciones suponen una gran parte del comportamiento de todas las personas y casi todo el comportamiento de personas en posiciones relativamente rutinarias (March y Simon, 1961: 156).

Se considera comportamiento rutinizado al "conjunto de actividades según el grado en que la elección haya sido simplificada por el desarrollo de una respuesta fija a estímulos definidos" (March y Simon, 1961: 157). De manera correlativa, cuanto mayor es la repetibilidad, predecibilidad y estandarización de la situación, mayor posibilidad de construir programas de actividades para la toma de decisiones. Las decisiones no programadas se utilizan para enfrentar situaciones inéditas o para instrumentar procesos mediante los cuales "se descubren, elaboran e instituyen nuevos programas" (March y Simon, 1961 :

211), se realizan actividades de búsqueda y se evalúan nuevas propuestas. De acuerdo con estos autores, la mayor parte del comportamiento en las organizaciones está gobernada por la toma de decisiones programadas.

El modelo de decisiones programadas y no programadas de March y Simon (1961) corresponde, en términos generales, al denominado proceso organizacional planteado por Allison (1969). En los términos de este modelo, el gobierno no es monolítico, como lo plantea la racionalidad absoluta, sino que consiste en un "conglomerado de organizaciones semifeudales, débilmente enlazadas, cada una con su propia vida" (Allison, 1969: 137). Dichas organizaciones operan mediante rutinas o reglas de acción, plasmadas en programas operativos estándar, que son iniciadas por los dirigentes de las organizaciones gubernamentales. Para atender las múltiples facetas de los asuntos, éstos se dividen Q fraccionan y se distribuyen entre diversas organizaciones, la principal de las cuales conserva la mayor parte del poder para evitar la parálisis gubernamental.

La toma de decisiones en política pública

De manera paralela a los desarrollos de la teoría de la organización señalados, se desarrollaron algunos estudios que se agrupan en lo que se conoce como policy sciences, propuesto por Lasswell, con base en el conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política, buscando articular en forma sistemática ciencia (interdisciplina) y decisión (democrática) de gobierno y teniendo como enfoque al policy decision making como su objeto de conocimiento e intervención. Como parte de estos desarrollos surgen las propuestas de Charles Lindblom .acerca de la toma de decisiones en política pública.

Lindblom y la ciencia de "salir del paso"

Partiendo de la política pública Lindblom (al igual que Simon y sus seguidores, critica el modelo de elección racional desde diversos ángulos (Soria, 2004):
a) Capacidades intelectuales y fuentes de información que los hombres simplemente no tienen

b) la administración pública tiene funciones y limitaciones políticas y legales, por lo cual concentra su atención en relativamente pocos valores y alternativas, en comparación con las que se tendrían que plantear con el modelo de elección racional;
c) no hay preferencias en los asuntos públicos, a menos que la discusión pública logre despertar la atención de la ciudadanía.
d) los objetivos sociales no siempre tienen el mismo valor relativo, pues uno de ellos puede ser altamente valorado en una circunstancia y tener un valor nulo ante otra;
e) no es posible lajerarquización de los objetivos, pues normalmente el administrador debe elegir entre políticas que combinan los valores asociados de distinta manera;
f) los intentos de jerarquizar u ordenar los valores en términos generales y abstractos, de manera que permanezcan constantes, terminan siempre por ignorar preferencias marginales importantes (Soria, 2004).

Ante estas limitaciones del modelo de elección racional, Lindblom propone el llamado método de las comparaciones limitadas sucesivas y que después se generalizó con el nombre de incrementalismo o análisis I incremental, denominación que se utiliza en este trabajo. En este modelo ¡ se destacan las siguientes características:

Interrelación de metas y acciones. A diferencia de la secuencialidad del modelo de elección racional, en el incrementalismo las metas valorativasy el análisis empírico de la acción necesaria para lograrlas se seleccionan de manera simultánea; esto el, se eligen los valores y políticas al mismo tiempo. Esto implica que el administrador público centra su atención en valores marginales o incrementales; de ahí su denominación (Soria, 2004).

Relaciones entre medios y fines. Los medios y los fines se escogen de forma simultánea, a diferencia del modelo de elección racional, en el cual esta elección es secuencial (Lindblom, 1959: 211).

El acuerdo como prueba de una política "correcta ". A diferencia del modelo de elección racional, que afirma que una decisión es correctas puede mostrar que mediante ella se optima un objetivo específico, para el incrementalismo la prueba es el acuerdo respecto de la política misma. Este acuerdo es posible, aun cuando no coincidan los valores o ideología de quienes sostienen la política (Lindblom, 1959: 213).

Análisis limitado. En líneas similares a las de Simon, Lindblom argumenta que las limitaciones de las capacidades humanas y de información disponible restringen la comparación de las políticas vigentes con aquellas que difieren en poco. Esto reduce el número de alternativas a investigar y simplifica de manera drástica la naturaleza de la investigación de cada una de ellas (Lindblom, 1959: 214). Las exclusiones de factores son algo accidental y no sistemático, a diferencia del modelo de elección racional donde las exclusiones son deliberadas, sistemáticas y defendibles.

Sucesión de comparaciones. En el incrementalismo las elecciones de política, así como las comparaciones, ocurren de manera cronológica o secuencial (Lindblom, 1959: 219). La política se hace y 'rehace sin cesar mediante un proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados, que también van cambiando a la luz de nuevas consideraciones. Se avanza mediante pasos cortos que, si son exitosos, pueden ser seguidos rápidamente por otros. Una implicación adicional es el hecho de que no requiere una teoría muy elaborada.

Para Lindblom, el incrementalismo también tiene limitaciones. Una de ellas es que el método no tiene un mecanismo interno que garantice la preservación de todos los valores considerados importantes, además de que puede llevar al decisor a no tomar en cuenta excelentes políticas, por el hecho de no estar en las cadenas de pasos sucesivos (Lindblom, 1959: 223). A pesar de lo anterior, este autor clama que el análisis incremental es superior a cualquier método disponible en su época.

Veinte años después, en 1979, Lindblom regresa al tema para aclarar críticas e imprecisiones. Reafirma que el incrementalismo "es y debe ser el método usual en la toma de decisiones en la política" (Lindblom, 1979: 227). Por otra parte, clarifica el con,cepto análisis incremental distinguiendo tres variedades (Lindblom, 1979: 229): a) el análisis incremental simple, que se refiere a la consideración de políticas alternativas que difieren sólo en forma marginal de lo establecido; a) el incrementalismo desarticulado, que es el modelo expuesto con anterioridad y, c) el análisis estratégico, concebido como un "conjunto de estrategias calculadas o elegidas deliberadamente para poder simplificar los problemas complejos de políticas" (Lindblom, 1979: 230). El análisis estratégico es una etapa intermedia entre el análisis incremental simple y la racionalidad absoluta. Existe una relación entre estas tres variedades, pues el análisis incremental simple es un caso del incrementalismo desarticulado y éste es una especie del análisis estratégico. Lindblom considera que el mejor modelo es el análisis incrementaldesarticulado, aunque el estratégico debe tenerse como una aspiración, un ideal al que puede y debe aproximarse el tomador de decisiones.

Por otra parte, en sus trabajos de 1979 y 1980, Lindblom revela su enfoque político subyacente. Este es el pluralismo democrático, modelo que supone que el poder está distribuido más o menos homogéneamente entre todos los actores y agentes en una sociedad. De esta manera, una primera característica es que las políticas resultan del ajuste mutuo; se pueden describir mejor como algo que ocurre más que como algo que se decide. Otra es que las políticas son influidas por un gran número de participantes y de intereses. [...] Otra, que las conexiones entre las buenas razones para una política y la política misma es oscura, pues muchos de los participantes actúan por diversas razones (Lindblom, 1979: 246).

El ajuste mutuo es el mecanismo de coordinación primordial en la decisión en política pública, de la cual la negociación es sólo una forma, y bajo este mecanismo las decisiones políticas son fragmentadas o descentralizadas y los distintos participantes se afectan mutuamente (ceden y negocian) y llegan a

compromisos. Tanto la posición original de Lindblom como su afinamiento tuvieron críticas y propuestas alternativas.

Un ejemplo de incrementalismo y del ajuste partidario mutuo es el modelo 1II, de Allison (1969: 154-167), denominado política burocrática. Éste parte del supuesto de que los dirigentes de las organizaciones no son un grupo monolítico, sino que cada uno de ellos es un actor, con un cierto grado de autonomía, en un juego competitivo donde el poder tiene un papel importante y es una mezcla de por lo menos tres elementos:

Ventajas en la negociación (derivadas de la posición de autoridad y de sus obligaciones formales, del respaldo institucional, de los electores, de la experiencia y del estatus), la habilidad y voluntad de usar las ventajas en la negociación, y las percepciones que los otros jugadores tienen de los primeros dos componentes. El poder invertido sabiamente otorga la reputación de ser eficaz. La inversión desafortunada agota tanto ¡as reservas de capital como la reputación (Allison, 1969: 161).

En este esquema, el actor no es una nación unitaria como en el modelol o un conglomerado de organizaciones, como en el modelo n, sino un cierto número de jugadores individuales. Las prioridades, percepciones y cuestiones particulares cambian según la posición desde las que se consideren. Los juegos se negocian en canales establecidos para "actuar según los tipos de cuestiones" (Allison, 1969: 162). Dichos canales estructuran el juego, predeterminan los jugadores y distribuyen las ventajas y desventajas. Los resultados promueven y bloquean la concepción que cada jugador tiene del interés nacional, del proyecto en que está comprometido y de sus intereses personales y de grupo.

Como producto de este proceso, las "decisiones" son necesariamente descentralizadas, son descenlaces o resultados políticos "porque lo que ocurre no ha sido escogido en tanto solución a un problema, sino porque es consecuencia de compromisos, coaliciones, competiciones y malentendidos entre diversos miembros del gobierno, cada uno de los cuales observa dife-

rentes aspectos de la cuestión" (Allison, 1969: 156-157). De esta manera, las decisiones o acciones gubernamentales surgen "como collages formados por acciones individuales, por resultados de juegos mayores y menores, y por ciertas trampas y chapucerías" (Allison, 1969: 163).

1.5 El diseño, la instrumentación y evaluación de las políticas públicas

Como se indica en el titulo 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, institucionalizado, 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). Se trata de que la evaluación se oriente a generar políticas públicas innovadoras. En efecto, cuánto más innovadora es una política, esta 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 se puede apreciar, las políticas ambientales (que en este ensayo tomaremos como caso concreto de aplicación), están inmersas en este conjunto de prácticas de naturaleza innovadora que imponen tanto la

restricción presupuestal como los efectos de la descentralización, antes mencionados. 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. Ampliar la participación en las organizaciones, implica ceder cuotas de poder que se concede a los nuevos actores incorporados. Así, la evaluación adquiere el rango de un banco de pruebas privilegiado para observar las interacciones en el seno del aparato estatal, por un lado, y entre esta 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 solo para la evaluación sino aún en las fases de formulación e instrumentación de las políticas públicas. 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[12] 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 caracteriza a cualquier sociedad (E. Morin, 1980). No se trata por supuesto de descalificar métodos, que en algún sentido se utilizarán en la evaluación de las políticas ambientales, tanto porque existe una normatividad 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 a los límites materiales y éticos para aplicar la "experimentación" (control de variables, pureza, invariabilidad en los resultados, etc.) al campo de los fenómenos sociales.

[12] 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 mas de carácter repetitivo y estable.

Los planteamientos anteriores nos permiten una primera aproximación de la naturaleza de la evaluación que se puede complementar precisando que el modelo de la evaluación se corresponde o proyecta necesariamente un modelo o imagen de administración pública determinada. Así, la evaluación como sinónimo de control o auditoría de gestión proyecta el modelo ortodoxo de la Burocracia de Weber, en el que las organizaciones tienen su fuente de legitimidad en el marco jurídico instituido. La esencia de la administración pública en este marco radica en ejecutar fiel y escrupulosamente las leyes votadas en el parlamento. Así, en materia de evaluación se limita a comprobar a posteriori si la acción se ha ajustado a los medios y procedimientos definidos por las reglas establecidas.

Con la ampliación las funciones del estado, en el período posterior a la II Guerra Mundial, las reglas del derecho son insuficientes como fuentes de legitimidad ante la ampliación y complejidad del radio de acción pública, por lo que se hace necesario fortalecerla, o hasta sustituirla, por una legitimidad basadas en la racionalidad técnica económica: la acción pública antes soportada por una base legal ahora se justificaría por una referencia científico-técnica. Este modelo es tan normativo como el anterior, las reglas ahora dictadas por la ciencia, frente a la cual no existe posibilidad de regateo, negociación o discusión, tiene un efecto uniformador quizá mayor que en el modelo burocrático. En efecto, por definición en este modelo se incorpora la evaluación ex-ante, como sustrato racional de las acciones públicas, inclusive, antes de que estas sean sancionadas por el legislativo, sin embargo, por esta misma razón de privilegiar el análisis ex-ante (a la acción) la evaluación, al igual que en modelo burocrático, queda aislada de la acción por lo que no es posible retroalimentar y acumular el conocimiento para su reorientación y mejora (Monnier, 1995).

Por último, un modelo de evaluación pluralista se definiría a partir del reconocimiento de tres premisas ampliamente corroboradas en diversos estudios de la administración pública:

- 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:

- La experiencia demuestra que los programas innovadores concitan conflictos, entre los individuos, las organizaciones o los grupos de interés;
- La posición formal en la jerarquía de una organización, o la estructura de un programa, constituye solo uno de los múltiples factores que determinan el reparto del poder.

Como podemos apreciar a través de estas premisas, en el modelo se asigna un lugar privilegiado a la naturaleza de las interacciones en el seno de la organización y entre organizaciones. Como señala Elmore (1997) una organización es un espacio permanente para negociar; de que se preserven las negociaciones depende que la organización subsista. 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. 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, se puede decir 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[13].Asimismo, los tres modos de gestión pública aquí expuestos se siguen utilizando ampliamente, de manera que, un funcionario puede apoyarse en los tres a un tiempo, aunque surjan

[13] No debe olvidarse que un gobierno se puede definir como una organización de organizaciones.

contradicciones. Por lo tanto, la evaluación tendrá que oscilar alrededor de estos tres modelos si se quiere una visión integral del desempeño público.

Parte II. Marco Institucional de la Evaluación.

En este apartado se desarrolla el primer nivel de análisis de la metaevaluación: los orígenes, mecanismos y estructura jurídica-institucional en que la formulación, operación, evaluación de los programas públicos tienen lugar. Como se ha planteado en la propuesta metodológica para la evaluación[14], la evaluación, no puede 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 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 jurídica institucionales a discernir es quien 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 este interrogante es fundamental por varias razones: el destinatario final de este estudio se supone que 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 autoevaluación (del Ejecutivo) sino de la evaluación (fiscalización) de 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

[14] "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 2006.

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 que parte de estos desarrollos se tomarán en cuenta y se ampliarán en el capitulo 3 del destino y difusión de las evaluaciones.

El análisis parte de lo general a lo particular, por lo que, a continuación se desarrollan los antecedentes generales de la evaluación hasta antes del 2000, considerando que a partir del 2001, es el año en que la H. Cámara de Diputados establece la obligación en el 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 capitulo, 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 mercado profesional de evaluadores no han sido favorables en la consolidación de las prácticas de la evaluación externa, en parte, resultado de la carencia de una cultura de evaluación (o planeación) que no se ha podido arraigar 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.

2.1 Orígenes y Estructura Jurídico-Institucional de la Evaluación

Un primer elemento a considerar en esta exploración de los antecedentes de la evaluación de la gestión pública en México son 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 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (arts. 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 una gran trascendencia en las acciones públicas. De igual manera, los avances de la evaluación interna (o autoevaluación) 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 la 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, aún 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 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 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 mas que formalmente su función de evaluación externa y, en ese mismo lapso no hay avances importantes en la evaluación interna del Ejecutivo.

2.2 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 de 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, sus funciones se duplicaron 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 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 secretaria, 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 autoevaluación 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 en 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 expost" 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 paternalismo 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 instrumento 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, con los cambios efectuados, ahora serían designados, removidos y dependerían 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. Sobre 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 Auditoria 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 auditoria 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[15] y la ausencia de una garantía plena de su autonomía de gestión frente al Ejecutivo. El 29 de diciembre del 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 justamente en que 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.

2.3 Estructura Jurídica-Institucional del Control y la Evaluación Interna

Como pudo apreciarse en su evolución, los procesos de control y evaluación interno se han desarrollado principalmente bajo una concepción de control jurídico y financiero del gasto, propio de una función administrativa de contraloría que bajo concepciones de una evaluación de gestión por resultados, en los que el énfasis sean la eficiencia, eficacia y el impacto programático.

[15] 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 (articulo 79 de la CPEUM y artículo 30 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación).

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, por condicionamientos de orden económico, políticos y culturales que subyacen en la conducción de la acción pública. La mayor interdependencia mundial de las economías exige de Estados modernos con una nueva institucionalidad en su administración pública más abierta y flexible con objeto de fortalecer su capacidad adaptativa a la trasformación 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 a nuevos enfoques, una pieza fundamental es el diseño de las instituciones, de la claridad de las normas y de la capacidad de su proyección entre poderes públicos, en su interior a cada uno de ellos así como de estos hacia la sociedad civil. Se puede afirmar que en el país esta nueva institucionalidad está en transición, en proceso de formación, por esta razón el conflicto y 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 en el recorrido que hemos efectuado de los mecanismos de evaluación interna (y lo mismo para la evaluación externa del Legislativo) es que no se han logrado trascender los niveles de control del gasto, legalidad de los procesos y acciones de combate a la corrupción sin llegar, o con avances incipientes, en materia del cumplimiento programático y sobre todo en términos de resultados y de impactos, lo que evidentemente impide cumplir con los propósitos de la evaluación: 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 secretarias, 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 practica, teniendo en cuenta que la evidencia indica que las iniciativas del sexenio pasado, del SED y la profundización las funciones de contraloría que respectivamente impulsaron estas dos secretarias, se 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 a su articulo 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 supervisa el control del gasto público. En entrevista a la entonces Directora General Adjunta de Desarrollo Social, Economía y Trabajo[16] 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.

Gráfico 1: Estructura vinculada a la evaluación de la SHCP

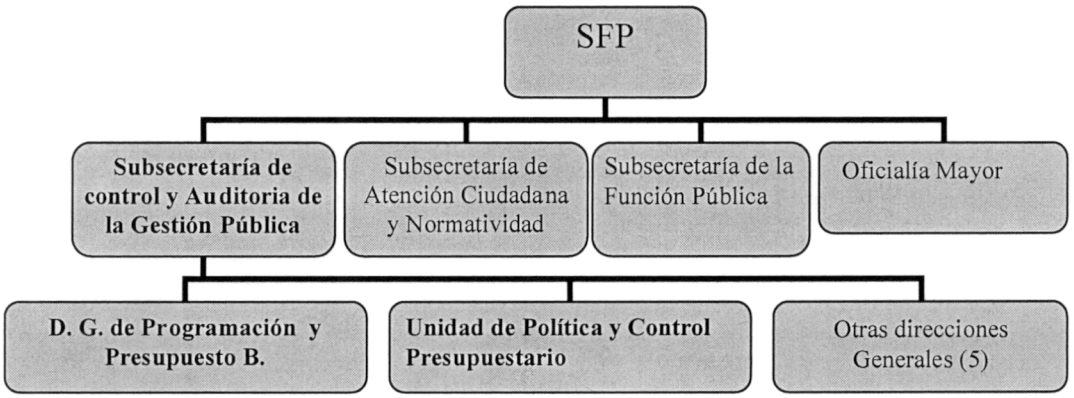


En el artículo 37, la citada LOAPF establece que a la Secretaría de la Función Pública (SFP) le corresponde organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental así como inspeccionar el ejercicio del gasto público federal en congruencia con los presupuestos de egresos. El cumplimiento 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

[16] En otro estudio realizado de metaevaluación de programas sociales (Cardozo, 2004)

Evaluación de la Gestión Pública y de Auditoría Gubernamental, como se indica en el siguiente organigrama:

Gráfico 2: Estructura vinculada a 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 DO 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;
- Se ofrezcan elementos para la preparación del proyecto del presupuesto del Ejecutivo;
- Se brinde apoyo técnico a la Cámara de Diputados sobre el avance y valoración de los programas federales; y,
- Permitan 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 recomendaciones de política pública en función al análisis de los resultados.

Como se muestra en el conjunto de estas cualidades que se especifican en el acuerdo de las dos secretarías que deben cubrir las evaluaciones externas, se pueden resaltar 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 colaboran al cumplimiento de las atribuciones de la Cámara de Diputados teniendo en cuenta que, en dichas evaluaciones, la contratación del evaluador y los términos de referencia en que debe efectuarse, son definidos unilateralmente por el Ejecutivo y dentro de éste, salvo líneas generales establecidas en el acuerdo de marras, por la dependencia directamente responsable del programa que se evalúa, lo que más allá de la falta de objetividad que este hecho podría ocasionar en la evaluación, sí 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 la SFP como, y sobre todo, para la función fiscalizadora del Congreso de la Unión.

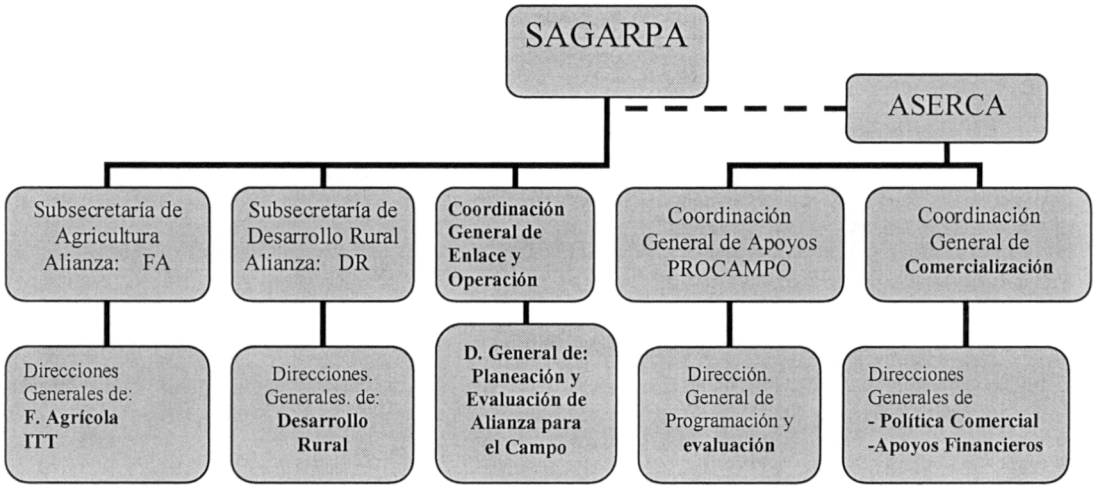
En lo que se refiere al Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión Pública, a cargo de la SFP, está constituido por el conjunto de instrumentos jurídicos, instancias, esquemas y mecanismos para el control y la evaluación de la gestión pública y colaboración en materia de desarrollo administrativo. 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 niveles de gobierno federal y estatal y afirmar 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 desarrollo de esta función, como se puede aprecia en el organigrama, hay una primer delimitación entre el programa y subprogramas Alianza que opera y evalúa directamente la secretaría y aquellos que han sido desconcentrados como es el caso de los el 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"[17].

Gráfico 3: Estructura vinculada a la evaluación de la SAGARPA

[17] Reglamento Interior (RI) de la SAGARPA, Articulo 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 secretarias con las que mantiene vínculos funcionales[18] 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 sus objetivos, metas y resultados de sus programas. Por otra parte, las evaluaciones externas se realizan a través de las respectivas Coordinaciones Generales en 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 debe efectuarse a estos programas pero conviene adelantar que, no obstante que el programa Alianza que directamente coordina la SAGARPA y los desconcentrados para su operación por ASERCA se inscriben en un mismo sector, son notables las

[18] SHCP, SEDESOL, SEMARNAT, Economía, SCT y SFP (Artículo 45 del RI de la SAGARPA.

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. Aún 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.

2.4 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 esta última esencialmente como el control del gasto y verificar el cumplimiento del conjunto de disposiciones legislativas en su ejercicio. En parte, esta idea es correcta, para la democracia es muy importante verificar que el Ejecutivo cumplió puntualmente con las disposiciones que el Legislativo le fijo 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 primer 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 y que más adelante se desarrollan. 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, razones 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 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 4 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 a su objeto o campo y están dominadas más por objetivos de corto plazo que determina la naturaleza de gestoría social de sus actividades, y conforme a la opinión a uno de los miembros de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, son limitadas sus acciones debido sobre todo por la falta de personal. En esta comisión se reciben los reportes de evaluación externa de la cual entregan copias a otras comisiones, 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 a 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 para 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 se ha procurado presentar con mayor oportunidad los resultados de la revisión de la Cuenta Pública, conforme se especifica en la propia Ley, por el 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[19].

Como ilustración de esta nueva orientación, cabe destacar la revisión de la Cuenta Pública de 2003, en el capítulo del sector agroalimentario[20], en la que se realizaron tanto revisiones de orden financiero como evaluaciones de desempeño, dentro de 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, 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 al 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

[19] A partir de 2001 se pueden consultar sus informes en su pagina Web, de esta manera, sus políticas están plenamente identificadas con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.
[20] Sector coordinado por la SAGARPA: agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación.

"Numero 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; por último, 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 3 planos de resultados de la revisión en el sector agroalimentario, se pueden destacar, 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, se 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 auditorias 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, 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.

2.5 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 a nivel de Dirección General, razón por lo que su naturaleza, metodología y alcances es muy diversa, pero 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, se comienza a evaluar 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 artículos 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, 71 del PEF. En el primero de los artículos mencionados del PEF es donde se relaciona al conjunto de dependencias obligadas[21].

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

[21] 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.

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.

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 DO 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 a 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 7 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 más a 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. A continuación, de manera sucinta, se presentan los principales conceptos aclarados:

Cuadro 1: Términos seleccionados que se aclaran en la guía de la SFP

Cobertura	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.
Focalización	"La concentración de los recursos de éste (el programa) de acuerdo a las características de la población objetivo del programa"
Muestra	Se precisa que el informe deberá presentar un análisis detallado del proceso de muestreo.
Impacto	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.
Representatividad y factibilidad	No se aclara el término de representatividad[1], y la factibilidad la define con base en los recursos disponibles.
Verificación de Metas y resultados	No se alude a los casos de servicios intangibles como el de la cultura y sólo se hace referencia a ejemplos más sencillos. 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).
Notas: [1] En el texto original dice: "La información deberá ser representativa por programa, entendiéndose por programa..." y no se aclara el término representatividad (p.4.de la Guía).

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: si la política o programa implementado es consecuente con el problema que se supone va a

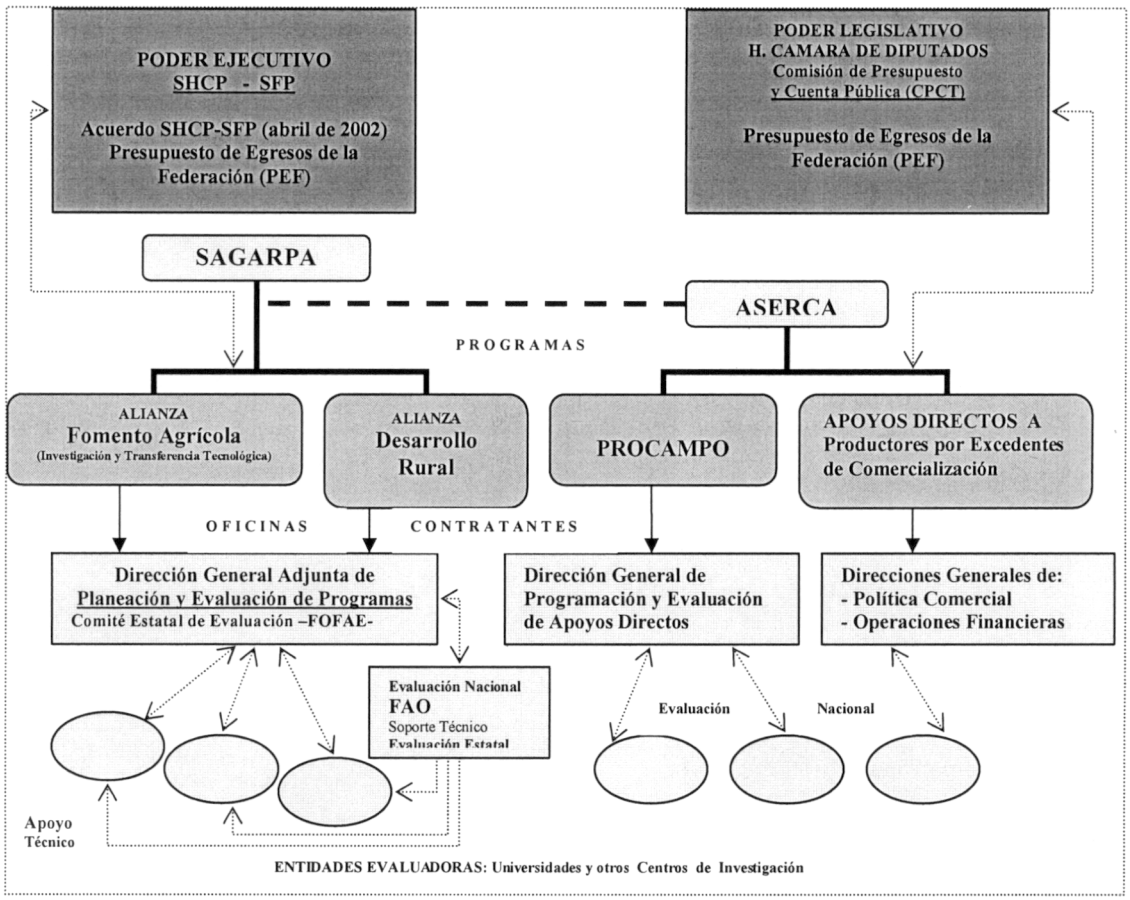
resolver; la congruencia de los objetivos con los instrumentos (medios) que se definen para su logro, entre otros. Se plantea la necesidad de espaciar las mediciones de impacto, lo cual es consistente puesto que este ámbito no puede valorarse anualmente, como se prescribe en el primer acuerdo. También

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, que pudiera ser consultado por internet, inclusive, por cualquier ciudadano o investigador interesado.

Como se puede apreciar, 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 cúales serían sus contenidos esenciales en correspondencia a una determinada concepción de la evaluación y de sus objetivos, que según se desprende de entrevistas, no hay una clara precisión de éstos[22]. En estas circunstancias, la organización y gestión de las evaluaciones externas también adolece de algunas imprecisiones o ambigüedades, para su ilustración, a continuación se presenta el siguiente gráfico:

[22] 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 del 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 utilizara 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).

Grafica 4: Estructura jurídico institucional de las evaluaciones externas



Formalmente se presenta como una obligación que impone el Congreso, a propuesta del Ejecutivo, al aprobar el PEF; pero, los términos de referencia del comó 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 (D. O. 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, Desarrollo Social.

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 gráfico 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 gráfico 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[23], es otra de las particularidades de la evaluación de los programas de Alianza; lo que más adelante se analizarán sus 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

[23] Se tiene referencia de evaluaciones a nivel 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.

organismo, como sucede en los programas directamente conducidos por la SAGARPA. En ASERCA, la gestión de PROCAMPO está asignada a una de 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 gráfico, 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 contartada 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 a nivel 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, en parte, tampoco 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 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 nivel 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 provienen 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 sus estructura y mecanismos decisorios, ya preexistentes a esta medida, y con ello mejorar la gestión de los programas. Por otra parte, se ha afirmado que las evaluaciones de alianza tienen cierta repercusión a nivel estatal, pero también con base en entrevistas con funcionarios, se infiere una repercusión mínima a nivel central, como es usual, dependiente de ciertos personajes influyentes en las decisiones[24], pero no hay un vínculo institucional explicito que asegure este efecto o repercusión, en una dependencia como la de SAGARPA donde hay una estricta demarcación funcional con base en los programas[25]; por último, aún 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.

Por parte de 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

---

[24] Por ejemplo, recién se había efectuado el cambio en el titular de la Secretaría y se mencionaba que había interés de 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.

[25] 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

de la debilidad de los vínculos institucionales que en general se aprecian en esta disposición, supuestamente 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 exfuncionarios de ASERCA, de que en los programas de PROCAMPO y Apoyos a la Comercialización, los efectos de las evaluaciones externas son todavía menores.

Aunque la entrega de apoyos en los programas de ASERCA se realiza con la infraestructura territorial de la SAGARPA (DDR y CADERs), 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, desde sus primeras manifestaciones, es claro que no ha sido un proceso exento de contradicciones, avances y retrocesos, debido a la complejidad de la acción pública, en particular, que 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 se 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 cuenta que para que un sistema de evaluación funcione, es decir, que 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 primer experiencia (NEP-SED), donde únicamente se cambiaron las reglas presupuestales pero se dejó intacta 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 estos ajustes que deben realizarse, es que la nueva cultura de una gestión por resultados requiere de la construcción de sistemas de información para la evaluación, confiables y transparentes, y sin embargo, en el Acuerdo SHCP-SFP no existe ninguna prescripción al respecto, en el hasta ahora casi único referente técnico-normativo de las evaluaciones externas, 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 facilitaría en gran medida el trabajo de los evaluadores y propiciaría evaluaciones de mayor calidad al mismo 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.

2.4.1 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, en parte vinculado 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 se ha podido arraigar en la gestión pública mexicana, y también, debe decirse, 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 se pueden llevar 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 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 3 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 a 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 vista, provee de una mayor formalidad a estos procesos pero no aseguran calidad o un valor agregado adicional a los informes de evaluación, si bien, tampoco tenemos evidencia que vayan en perjuicio del desenvolvimiento de estos procesos[26].

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 de 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

[26] La mención a 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 a estas formalidades que 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 la que por ignorancia de administrativos de la entidad contratante, lo que son convenios de colaboración se les ha dado tratamientos 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 3 invitados que se específica en la Ley de Adquisiciones[27], 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 acertada en lo general esta decisión, no se tomaron en cuenta otras medidas que de alguna forma aseguraran que estos supuestos atributos de las instituciones académicas, se cumplieran 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 asegurara 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 prácticos, 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, requiere 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.

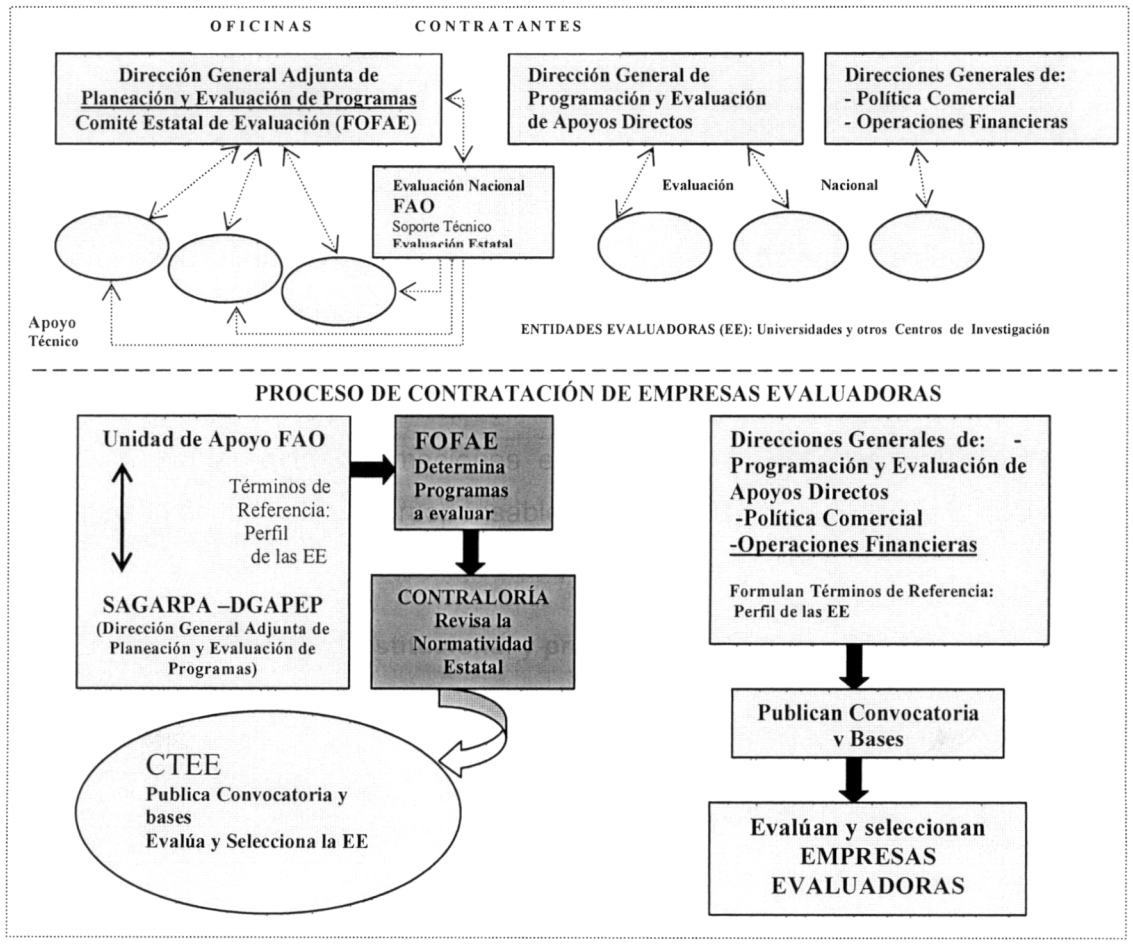
A falta de este marco institucional, las respuestas de las dependencias no han sido homogéneas, en particular, los estándares de calidad de los trabajos de evaluación, dependen más de las circunstancias, de las relaciones personales y de la percepción particular sobre la importancia de la evaluación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

[27] Entendiendo que la propuesta técnica es equivalente a la propuesta de trabajo que se específica en el punto III del esquema, sólo faltaría la propuesta económica, que en ocasiones es requerida en las invitaciones que se extienden a centros académicos.

primeros, en que la presencia de la FAO les ha 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 argumentar estas afirmaciones es necesario revisar los procesos de contratación de las unidades responsables de SAGARPA y ASERCA, lo cual se ilustra a continuación:

Grafica 5: Estructura institucional y procesos de contratación de las EE



Lo primero es recordar, como se muestra en el primer cuadrante del gráfico, que en las evaluaciones de Alianza, las de dimensión nacional, son realizadas

por la Unidad de poyo 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 se puede ofrecer 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 gráfico, 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 gráfico, formulando y acordando con la Dirección General Adjunta de Planeación y Evaluación de Programas (DGAPE) los términos de referencia para la contratación de las Empresas Estatales Evaluadoras (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 al esquema organizativo para la evaluación de Alianza en el año correspondiente.

Una vez concluido esta primera parte del proceso, el papel más activo lo tiene el Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE), actualmente representado por el Lic. Ramón Vergara Navarro 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 a 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 a 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 gráfico, 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 bases, por lo general, bajo la modalidad de invitación a un mínimo de tres empresas; luego, estas direcciones generales, reciben las propuestas técnicas y económicas, las evalúan y seleccionan la empresa a contratar[28]. No existe, como en el caso de los programas Alianza, una estructura específica que se encargue desde la contratación de las EE, su habilitación mediante talleres y cursos de inducción hasta la entrega de los trabajos de evaluación y su posterior seguimiento de las recomendaciones. Al parecer, las evaluaciones en éste organismo tienen como propósito cumplir con las disposiciones del PEF más no se consideran como un instrumento para mejorar su gestión, ni a nivel central ni en sus representaciones regionales y estatales.

---

[28] Estos procedimientos se han construido a partir de la participación de la UAMI en un concurso de invitación a por lo menos 3 empresas, 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.

Por lo que se refiere a los requisitos que se solicitan a las empresas interesadas en realizar las evaluaciones del programa Alianza, éstos son los siguientes:

Cuadro 2: **Requisitos para la contratación de las EEE (Alianza)**

a) Experiencia	En actividades relacionadas con el medio rural.
b) Capacidad	Solvencia moral, técnica y económica. Solo 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 3 empresas, 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 2 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 cumplirse: el perfil del responsable de la evaluación que en ocasiones difiere un poco de lo señalado como idóneo. Por otra parte, las

empresas contratadas para las evaluaciones de Alianza 2002, Corporación Chapíngo 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.; 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 sí, 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[29].

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 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 se puede hacer o prever. 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[30] pero requiere

---

[29] 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 termino tan general como "organismos especializados" donde cualquiera puede tener cabida, razón por la que hemos constatado la presencia de las empresas consultoras más disímbolas, en otros estados.

[30] 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, etc.). De igual manera sucede con la NAO, Oficina Nacional de Auditoria de la Gran Bretaña. Ambos Organismos son considerados modelos de fiscalización en el mundo (UEC, 2005)

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.

2.4.2 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 son indispensables 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 a continuación se presentan:

Cuadro 3: Requerimientos Mínimos de los Reportes de Evaluación (Acuerdo SHCP_SECODAM)

I. Objetivos	Porcentaje de cumplimiento de los objetivos, destacando: a. Grado de satisfacción; 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	Y 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, 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 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 4: Términos de referencia: Alianza, PROCAMPO y Comercialización

Alianza	PROCAMPO	Comercialización
1. Incidencia del entorno 2. Tendencias y resultados 3. Evolución de la Gestión i. Diseño programático ii. Prioridades de inversión y focalización de beneficiarios iii. Integración de cadenas y sistema producto iv. Proyectos relevantes de ejercicios previos v. Selección de solicitudes vi. Consolidación de Servicios Técnicos vii. Alcances y Temas pendientes 4.-Evaluación de impactos 5.- Conclusiones y Recomendaciones	1.- Grado de satisfacción 2.- Cobertura 3.- Cumplimiento de las RO 4.- Impacto y resultados (bienestar, equidad e igualdad) 5.- Beneficios económicos y sociales 6.- Costo Beneficio de los recursos asignados 7.- Verificación de metas físicas y financieras 8. Prospectiva 9.- Conclusiones y Recomendaciones	1.-Evaluación de impactos Eficiencia Equidad No discriminación 2.- Propuesta (recomendaciones) a) Propuesta para una integración más eficiente b) Propuestas para generar menos distorsiones en el mercado.

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 constatarse. Así, los TR de Alianza se pueden dividir en dos capítulos básicos: por un lado, la Evolución[31] de la gestión del programa (capítulo 3) y por el otro, Impacto del Programa (capitulo 4), los demás son complementos, como los dos primeros capítulos que se refieren al entorno y evolución de los resultados del programa, o bien, el capitulo 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 siguientes 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 capitulo de ubicación contextual ni de los antecedentes de resultados de evaluación en ejercicios anteriores. En el

[31] Se considera que el término debiera ser evaluación, pero se decidió dejar el termino evolución porque así esta escrito en todos los programas y guías metodológicas de la FAO. No esta 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.

programa de comercialización, la situación es más grave, la evaluación parece concentrarse 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 genere 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 primer 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 revisará 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 que 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. Se puede señalar 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 se puede afirmar que se omite este aspecto[32], como puede verificarse a detalle en el siguiente capítulo, sus análisis de esta naturaleza, además de ser escasos, no rebasan el ámbito de este conjunto programático, por ejemplo, de los tres subprogramas[33] 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 de "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 Apoyos a la Comercialización como se puede apreciar en el cuadro de la página 42 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, es 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, se puede reconocer 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

[32] 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.
[33] Inversión y Capitalización, Sistema Producto e ITT.

(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 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 que tenemos registro en avances de 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 que los TR que a través de la Unidad de Operación y Enlace se formulan con el apoyo técnico de la FAO, no tienen, no deben tener, un carácter definitivo y deben ajustarse a las particularidades y necesidades específicas del Estado (ver gráfica 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 adecúen 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.

Parte III. Estudios de Caso de Evaluaciones externas

3.1 Evaluación de los programas agrícolas: bajo la perspectiva del Legislativo.

3.1.1 Contexto de la Evaluación

En este capítulo se presenta la metaevaluación realizada a los programas: Alianza Contigo[34]; Procampo[35] y el Programa Apoyo Directo a Excedentes de Comercialización[36] 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 es una reflexión sobre las evaluaciones realizadas para valorar su pertinencia y utilidad. Entonces, se trata de valorar todos los ámbitos relativos a cualquier evaluación de un programa público (diseño, eficacia, impacto, etc.), pero bajo una perspectiva de valorar 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.

De acuerdo al 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 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

---

[34] Subprogramas de Alianza: Fomento Agrícola, Desarrollo Rural e Investigación y Transferencia de Tecnología.

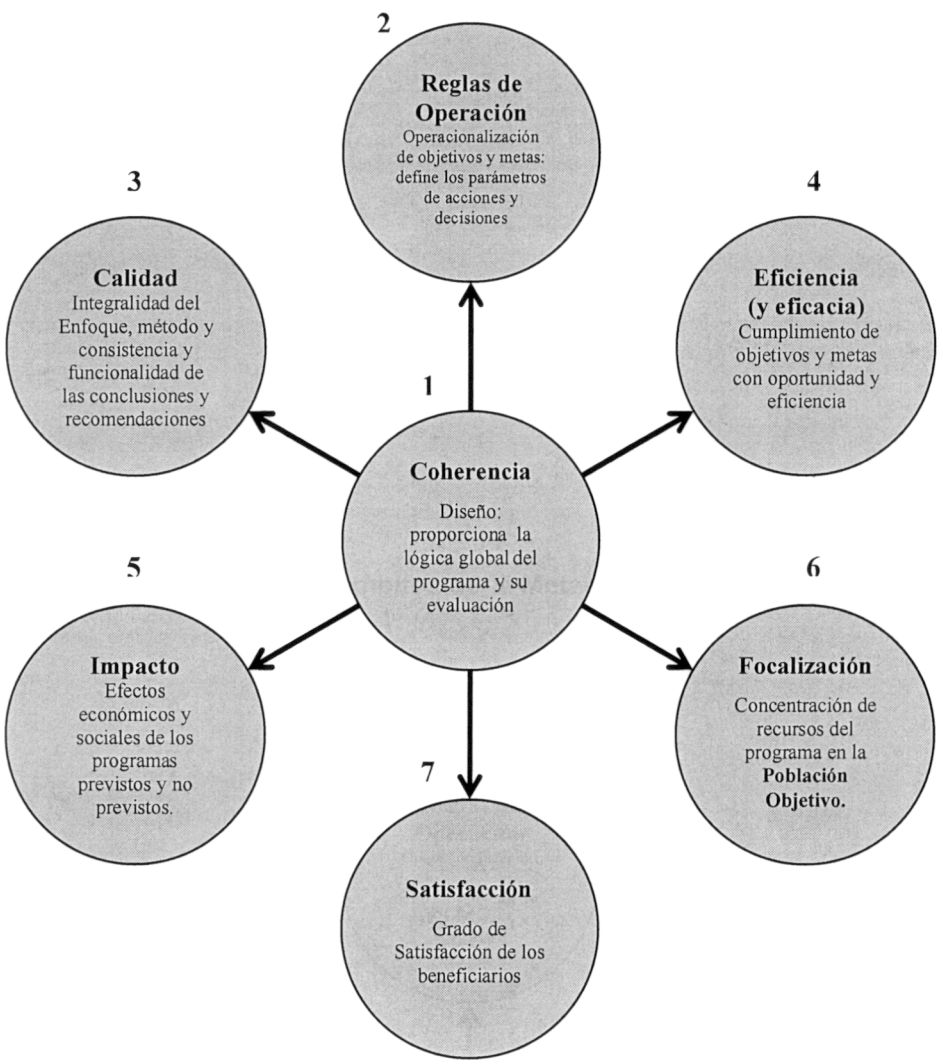
[35] Subprogramas de PROCAMPO: PROCAMPO Tradicional y PROCAMPO Capitaliza.

[36] 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 refieran a los productos agrícolas, excluyendo café y perecederos.

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, 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 los programas públicos. Por lo tanto, el requisito de una evaluación integral, es que se realicen bajo la hipótesis de que ésta actuará como el feed back, mecanismo de retroalimentación, para que paulatinamente las instancias ejecutoras incorporen en sus marcos de planeación y decisión estos enfoques integrales para la mejora del desempeño; 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 gráfico a continuación:

Gráfica 6: Ámbitos de la Metaevaluación



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, no sólo se debe

analizar la pertinencia del programa en cuanto al problema que se supone está encaminado a resolver o enfrentar así como de 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.

Bajo la perspectiva del análisis de la coherencia programática se revisarán las **Reglas de Operación (RO)**, es decir, no sólo si la dependencia ejecutiva se apega o no a las RO sino 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 del programa, tal que ,su labor no se restrinja sólo a un cumplimiento formal de los términos de referencia.

En suma, de la misma manera que el examen de las **RO** no puede reducirse sólo a la verificación de su cumplimiento sino que se debe profundizar en la pertinencia de su diseño, la **Calidad** tampoco se puede limitar al cumplimiento de las especificaciones de los TR o a la aplicación de tales o cuales métodos cuantitativos de evaluación. 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 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 llegaron a esos resultados; más que verificar el cumplimiento de ciertas disposiciones normativas, se requiere examinarlas para determinar si son las más conducentes 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 a 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[37].

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 adecuación de medios y fines[38]; y también, una coherencia externa o eficiencia con relación al contexto que se expresa en los parámetros de impacto, focalización y satisfacción del beneficiario. Cabe mencionar, que esta dimensión externa es por definición, la valoración propia de una política o programa público (Nioche, 199__). 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, 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.

---

[37] Para un desarrollo mas amplio de las regiones de la evaluación ver_____.
[38] Eficiencia instrumental, en términos de Max Weber.

Con base en estos ámbitos articulados de la metaevaluación, a continuación, se revisan, por programa, la consistencia de sus análisis, 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 que con frecuencia presentan sus objetivos: en los Programas de Alianza, tanto el de Fomento Agrícola como 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.

3.1.2 Evaluación de los programas Alianza para el campo

El Programa Alianza para el Campo busca impulsar el desarrollo rural con una visión más amplia a 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 a continuación se presentan:

Cuadro 5: 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. (R. O. Capítulo III Art. 6)	- Fomentar la organización económica campesina - Establecer esquemas de desarrollo de las capacidades de la población - Fortalecer la organización de las UPR - Fortalecer y avanzar en los niveles de sanidad e inocuidad del sector agroalimentario y pesquero. (R. O. Capítulo III Art. 7)	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. (R. O. Capítulo IV Art. 8)

Fuente: RO del 25 Julio de 2002.

Como se indica en el cuadro, 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 comecializables o para el autoconsumo. En tanto que forma parte del PEC, está orientado a privilegiar 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[39]
III. Productores de bajos ingresos en transición[40]
IV. Resto de productores

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

[39] El tamaño máximo del predio en los primeros dos estratos de productores no debe ser superior a 10 Has. de riego o 20 si son de temporal.
[40] El tamaño máximo del predio en productores en transición no debe ser superior a 20 Has. de riego o 40 si son de temporal.

- 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.

No obstante, hay hechos incontrovertibles que señalan limitaciones en el desempeño y alcances del programa: a poco mas de 10 años de operación de Alianza, la situación en el campo no mejora, la producción agropecuaria registra un ritmo menor al del PIB[41]; 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

[41] 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. 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 la tasa fue de 2.2%, no obstante esta mejoría en 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.

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 autentica coordinación horizontal, y que actualmente no ofrecen las instancias integradoras de los programas de desarrollo rural, tienen nulos, o son excepcionales, avances, los que, con frecuencia, no se pueden atribuir 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 nivel 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.

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, 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 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.

3.1.2.1 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 estatales[42] 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 90s, 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,2005:18).

Internamente, de los factores que condicionan el desempeño de la agricultura, destaca la falta de financiamiento; 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, 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,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 fríjol en el país pero su productividad promedio es .547 t/ha, menor que la obtenida a nivel nacional que es de .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

[42] A nivel 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. A nivel estatal, se menciona en sus IE, como el de Zacatecas, donde el PIB agropecuario representa el 25% del PIB estatal mientras que a nivel nacional representa sólo el 5%.

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 siguiente cuadro:

Cuadro 6: Superficie y valor de la producción por cultivos (promedio 1993-2003)

Producto	Superficie Cultivada (% del Total)	Valor (% del PIB Agric.)	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 con información de la FAO, 2005:21-25

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, 2005:22-25). Cada estado tiene sus propias áreas de oportunidad, por ejemplo Zacatecas, las define alrededor del sistema producto del fríjol y programas de reordenamiento para la siembra de fríjol 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.

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, 2005:18).

Cabe señalar que la población objetivo no está planteada mas que en términos generales con referencia a la tipología definida en las RO, conforme al tamaño del predio y de acuerdo a 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 esta 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, 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 niveles 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, se puede citar 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 orienta adecuadamente a los destinatarios que debe llegar, a las zonas y los productores que se debe apoyar, se necesita 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 8 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 esta 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 se puede decir que están mal

diseñados o son deficientes, sino, simplemente, 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 se puede constatar tanto en el nivel 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, 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[43]. 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 a la mayor o menor calificación que se les asigne en función al 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 se ha comenzado a construir y a experimentar en algunos estados de la república[44].

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

[43] Cabe señalar, que estas limitaciones casi no se mencionan en los informes estatales pero si están reconocidas en el IE de la FAO.

[44] Este marco de prioridades se está tratando 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.

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 las obras de conservación de infraestructura hidráulica promovidas por los programas de CNA[45]; la adquisición de tractores con los apoyos otorgados con la adquisición de diesel, etc. (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 relativos a la inexistencia de estudios que especifiquen la tipología de productores, 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, 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 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, 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 capitulo correspondiente al PEF de cada año.

Bajo estas circunstancias, las conclusiones y recomendaciones que se presentan en el capitulo 5 del IE parecieran encaminarse más a la justificación del programa que a su cuestionamiento o evaluación. No obstante ofrecer elementos fehacientes y aplicar una metodología relativamente consolidada, el

[45] 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).

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 como una relación de causalidad donde la variable independiente es el PP y el efecto esperado (EE) es la variable independiente[46], entonces la evaluación se puede plantear 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 como se va a ejecutar el programa, no se han construido los términos de referencia de cómo se va a decidir y actuar, y en consecuencia, no hay certeza de, o más bien, no hay este elemento de *coherencia (programática)* que nos permita afirmar que tales o cuales efectos se van a obtener del programa.

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 desarrollo agropecuario[47]. En el IE nacional de la FAO aun cuando posee un contenido crítico, afirma que:

---

[46] Para mayor referencia de este planteamiento de causalidad lineal y la Política Pública como variable de pendiente ver "_____" de Thoening (199_) y "La política Pública como variable dependiente" de José Luis Méndez (2000).

[47] 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).

"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, 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, 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, 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 otras parecen corroborarse, en lo general, con la información estadística de los resultados e impactos del IE. Como ilustración podemos contrastar las siguientes afirmaciones que en algunas ocasiones muestran discrepancias entre los IE nacional con 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 estos 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, se puede leer con la información estadística, "que las inversiones en riego han propiciado un uso mas 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"[48]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 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.

[48] 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

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 pueden 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 llegaron 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 al análisis de coherencia del apartado anterior se trata de saber no solo si la dependencia ejecutiva se apega o no a las RO sino analizar, 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 delimitar tanto los alcances en la focalización (beneficiarios a atender) como también 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). 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 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, construidos 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 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, es decir, bajo 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 podrán reformularse o modificarse[49], 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, conforme a la compatibilidad y viabilidad de su cumplimiento, de los distintos objetivos (capitalización, integración de cadenas y sistemas producto, organización, etc.) lo que es sintomático de que los operadores del programa no ven en ellos su utilidad para la toma de decisiones y 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[50], en tanto que, implica erogaciones cuyos beneficios son menos tangibles o no tan directos para justificar las solicitudes de presupuesto de las dependencias.

Como antes se dijo, 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, para su evaluación. De esta manera, es factible sustituir los

---

[49] 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.

[50] 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, 200_).

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, 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 entonces 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 posibles, y con frecuencia, estas indeterminaciones pueden ser aprovechadas para influir en la orientación de las acciones del programa conforme a su interés político individual o de grupo. Entonces, la hipótesis que se sostiene en este documento, es que en la medida que se logre consolidar marcos racionales de decisión, en lo esencial 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 adscriptos 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 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 siguientes componentes apoyados:

Cuadro 7: Componentes de apoyos del Subprograma Inversión y Capitalización (%)*

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
U. de Producción de Frutales	6.9	11.4
Subtotal Producción primaria	**97.2**	**90.0**
Equ. e Infraestructura Poscosecha	2.8	10.0
TOTAL	**100**	**100**

*Elaboraciones de la FAO con base en encuestas; ***Sistemas de riego, componentes para sistemas de Riego y conservación y rehabilitación de suelos; **Tractores e implementos agrícolas;
.Fuente: Elaboración con información de UNICEDER, 2005:1,20 y cuadros anexo 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). A nivel del 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[51].

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 ser 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 claro, 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, sus objetivos se le atribuyen un carácter eminentemente productivo mientras que al segundo, el de desarrollo rural, se le ubica en un plano mas bien social, pero en las RO, en ninguna parte, se definen estas orientaciones.

---

[51] 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 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. 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 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 se debe orientar 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 se deben contemplar 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 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, 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 del programa, tal 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 (; y FAO, 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 encuestas a productores beneficiarios. Así, para la evaluación de los impactos, la FAO se integró una base de datos

con las encuestas aplicadas por todas las entidades evaluadoras estatales, con muestras representativas. A nivel 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 son diferentes las entidades evaluadoras estatales que levantan la encuesta, es la homogeneidad y consistencia metodológica en su diseño y construcción. De este modo, se afirma 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, 2005:14).

Como podrá apreciarse en esta apretada síntesis del enfoque y 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 a nivel nacional, el planteamiento es consistente y, se puede afirmar, 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, tienen 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.

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, 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 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*[52] a nivel 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, 2005: 12).

[52] La cursiva es nuestra.

Estos, que son una especie de objetivos generales de la evaluación nacional del programa de Fomento Agrícola, se puede apreciar, 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, 2005: 12), que es el aspecto fundamental o denominador común en las evaluaciones de la FAO.

El problema de esta concepción es que deja prácticamente 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, 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.

Se ha dicho que el enfoque no es, en si mismo, erróneo, dependiendo las circunstancias en el cual, 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, la experiencias de los evaluadores tienen un gran peso sobre los resultados y 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 demérito 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 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.

Lo anterior es importante anotarlo, porque si bien, se puede afirmar 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. Este es un paradigma de las viejas concepciones administrativas tayloristas y fordistas que actualmente no se sostienen en las corrientes modernas, con mayor razón las prácticas de evaluación, que en muchos sentidos se acerca a una práctica de investigación científica (Nioche, 199_), no se puede someter 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 también de una evaluación nacional del mismo programa, pertinencia que se ve altamente fortalecida en cuanto su necesidad de formación de cuadros profesionales locales que con su conocimiento profundo de sus requerimientos regionales, impulsen la descentralización; pero, 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 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 SAGARPA y Comisión Nacional del Agua, aunque medie entre ellás una relación institucional. No se hace ninguna referencia, por ejemplo, en los programas en los que se atribuye alguna sinergia, a cómo se obtuvo, sí se acordaron determinadas regiones, localidades, o inclusive, una población objetivo común, en suma, sí 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 alcanza a superar los marcos tradicionales de la gestión pública. Asimismo, no se debe dejar de considerar 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, se puede concluir que las evaluaciones de UA-FAO no dejan de ser tradicionales, por lo que se puede calificar 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 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 a 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, 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 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 postcosecha, invernaderos y material vegetativo, registrando incrementos marginales, y en algunos estados como Zacatecas, francos retrocesos a 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, 2005: 31-43). Cabe señalar, que no hay, en este capitulo y en ningún otro, un intento de análisis de costo beneficio. A este respecto, cuando se les preguntó a los consultores de la UA-FAO, la respuesta 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 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 cuestionadá[53], 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, 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, 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 justamente el capitulo 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 se deben entender más que como una dimensión innecesaria, más bien 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

[53] 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, 199_).

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 de 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 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 se puede apreciar 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 existe 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 3 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 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[54], al

[54] Erróneamente se pensaba que la empresa privada era la única obligada a tales análisis, inclusive, como condición de sobrevivencia en el mercado. Hoy, la rendición de cuentas, nos da cuenta de que no hay

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 mas 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 esta 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 se puede tener 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 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

---

razón para exonerar de este condicionamiento a la "empresa pública", a menos que, los recursos públicos sean ilimitados.

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 (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 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 (_____ 200_), 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[55]. Pero, independientemente de este debate, el interés para los fines de este documento, es mostrar que el concepto de impacto es controvertido tanto teóricamente[56] 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 de eficiencia, requiere de un análisis simultáneo de la pareja costo y valor, sólo que estos conceptos ya no se refieren al costo 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 (valor agregado) al producto, 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. 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).

---

[55] 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.

[56] 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, 200_).

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, 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 nuevamente a nuestro concepto de políticas o programas públicos (PP) como variable independiente y el efecto esperado (EE), que ahora le llamamos impacto, es la variable dependiente, entonces la evaluación se puede plantear como una función tal que:

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

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 se van a obtener 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 a 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 producción y productividad, 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, 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 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, 2005: 98).

Nuevamente, las conclusiones a que se llegaron en el análisis de coherencia se pueden retomar 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 alrededor del 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; 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 parecieran 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, 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. 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 ó agrupados en asociaciones de productores, sociedades civiles ó 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 4 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[57]. 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 5 clases de productores rurales alrededor de los cuales se focalización los recursos y se propician impactos, como se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 8: Distribución beneficiarios e impacto de Alianza para el Campo y de Fomento Agrícola por tipo de productor en 2004

Tipo de productores	Beneficiarios Alianza (%)**	Beneficiarios Fomento Agrícola (%) **	Impacto S/Ingreso F. Agrícola (%) ***
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.

Notas: *Elaboraciones de la FAO con datos de la Coordinación General de Delegaciones de 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.

Conforme al cuadro anterior, 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 mencionan 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 Inocuidad Agroalimentaria hay una mayor concentración de beneficiarios en este segmento de productores. Si

[57] 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[58] 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[59]) de decisiones ya que justamente donde mayormente están concentrados los recursos es donde menores son los impactos, en este caso en el ingreso.

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 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 9: Población objetivo por programas

Programa	Población Objetivo
Programa de Desarrollo Rural	Tipos I y II predominantemente
Programa de Fomento Agrícola	**Tipos 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

[58] No podrían ser más actuales, puesto que el impacto requiere de un cierto período de maduración.
[59] A este respecto, Maurice Godelier pregunta: ¿racionalidad para quien? (Godelier, 197_). Es evidente que no hay una racionalidad económica pero existe alguna racionalidad política o ideológica: intereses, compromisos, valores o creencias de los actores.

"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 se puede apreciar, 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 9 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 mas 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 descanse 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[60]. A nivel 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 al 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.

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 a 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 metaevalución es la pertinencia de precisar primero la problemática

[60] 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, pretendidadamente 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.

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 9 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 beneficiaros 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[61]. En todos los casos revisados, la evaluación es de poca trascendencia y no aporta elementos de importancia 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 (Tourine, 200_), porque todo parece estar determinado por "ese soberano" llamado

[61] Por ejemplo en el caso de Zacatecas, hay una opinión favorable de parte de los productores de _____, no así en el caso de los productores de maíz (UNICEDER, 2005:_)

cliente o consumidor, lo cual, las empresas deben tener en cuenta, so pena de no sobrevivir en el mercado. Se puede hacer todo un cuestionamiento aún desde el ámbito propio de la empresa privada en donde tienen origen estas técnicas de percepción de los clientes sobre la calidad de los productos y servicios recibidos, en cuanto a la autenticidad de su misión: si efectivamente su función es ordenar a la empresa, conforme a las preferencias del consumidor, o por el contrario, es un mecanismo más para manipular (ordenar) dichas preferencias del consumo, de acuerdo al interés empresarial.

Independientemente de este debate, y aún 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 se caracterizan por la existencia de consumidores exigentes[62] (Porter, 199_), 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 recibidos de manera objetiva y critica. 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, aún en casos de demora en que no fueron oportunos 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, lo referente a la difusión,

[62] El concepto de "consumidor exigente" es uno de los factores importantes que determinan la competitividad de un país, de acuerdo a la teoría que Porter que formula, a partir del estudio empírico de los 10 países con mayor éxito económico en el mundo (Porter, 199_)

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, por cuanto 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, 2005:61) sino sólo en el Programa de Desarrollo 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[63]. 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: 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, sólo 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 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

[63] 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 evaluación del programa con la más amplia apertura a todos los actores del programa. Slo entonces el SISER tendrá viabilidad y constituirá una pieza fundamental de este sistema de información. Estos sistemas no deben ser un fin en s´´i mismo, 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, necesario para el aprovechamiento de todas las sinergias posibles. Deben ser sistemas únicos, integrales y, sobre todo, totalmente abiertos a todos los actores y 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.

2.1.1.2 Recomendaciones

Siguiendo el mismo ordenamiento de las conclusiones por ámbitos de análisis de la metaevalución (coherencia, RO, eficacia, impacto, calidad, focalización, 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 le rodean. Cabe adelantar que esto último, la consideración de las estructuras institucionales y contexto del programa, es justamente lo que no se contempla en las recomendaciones, las que no obstante, el rigor y orden en su presentación[64], no son viables, por lo tanto no

[64] Rigor y orden que se aprecia en el informe nacional, no así en la mayoría de los informes estatales.

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 de una conclusión a una recomendación. A continuación se pueden enunciar 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 a nivel 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 de las acciones de otras acciones federales;

b) Capacitación de los cuadros directivos y operativos en los gobiernos estatales y delegaciones de 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, 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, 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 se pudo constatar para 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 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. Por ello, entre más generales sean sus disposiciones y menores cambios se registren en sus contenidos, se consideraran más favorables 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, es necesario antes, 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 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 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 postcosecha, 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 se debe canalizar al Programa;

c. En cuanto 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; 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 se puede concluir 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 considerar que la evaluación no se puede reducir 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 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 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 llegaron en las secciones anteriores se pueden retomar 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, etc), 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 en del 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 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 de política de una reforma administrativa de amplia envergadura, de transformar sus tradicionales estructuras por otras, cuyo funcionamiento descanse en los principios de una gestión por resultados.

Focalización: Población Objetivo

Las recomendaciones con relación a población objetivo se prescriben, en un nivel general, como parte de una 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, 2005:104-105).

Como se puede observar, 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 se deberá canalizar preferentemente los apoyos del programa, mas 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 la que se consiguen los mayores resultado, por lo tanto, se entiende, porque no hay una sugerencia directa, que ahí se deberán canalizar 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, 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.

Entonces, si bien señalar el camino es un avance importante en la solución del problema, lo cual, los IE de alianza lo cubren sólo en términos generales[65], 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 se deben canalizar recursos a estas acciones, puesto que no tendrán los efectos esperados de mejorar el desempeño, a menos que los propósitos sean otros distintos al desempeño, como legitimar los programas y acciones públicas.

Satisfacción

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

---

[65] 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.

- 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 al marco estratégico del estado y por regiones:
- Límite: Definir períodos acotados de apertura y cierre de ventanillas, previendo tiempos sufientes 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 a nivel 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
- Logísta: Dotar de infraestructura y equipo así como de soporte técnico para su puesta en marcha y funcionamiento.

Difícilmente se puede estar 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 se puede imaginar 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 pilotage de la gestión (Ernult, 200__). 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 5 a 10, la idea no es aprobar o reprobar, sino señalar las fortalezas o debilidades de las evaluaciones.

Cuadro 10: Calificaciones por ámbitos de la Metaevaluación del Informe de Evaluación del Programa de Fomento Agrícola, 2004

	Calificaciones		
ÁMBITOS DE LA METAEVALUACIÓN	LOGICA DE PLANEACIÓN	LOGICA 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 una explicación general de las calificaciones. La primera apreciación es que las evaluaciones a nivel nacional, no las estatales donde hay un alto grado de variabilidad, son altamente satisfactorias desde la lógica de la planeación. Éste no es un reconocimiento menor; se puede afirmar 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 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 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 a 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, solo útil para justificar presupuestos y no para mejorar el desempeño y utilizar eficientemente los recursos públicos.

3.2 Evaluación de un programa ambiental: bajo la perspectiva del ejecutivo.

3.2.1 Contexto de la Evaluación

El PDIA, que se ha instrumentado desde el año 2000, desde su origen, representa en su conjunto el programa concreto, las acciones específicas que la Federación realiza, a través de SEMARNAT esperando, o bajo la hipótesis, que estas desencadenarán la descentralización de las funciones ambientales. La importancia de este programa no debería contemplarse solo a partir de su tamaño presupuestal o de la cantidad de recursos que distribuyen en los Estados.

Tampoco el programa debe verse solamente como el antídoto a la debilidad en la capacidad institucional de gestión de las entidades federativas, ya que, si bien esta es una realidad incontrovertible en los estados, no es del todo exacto,
que sea el único factor que dio origen al programa. Antes debe aclarase que efectivamente, si la debilidad institucional es lo que da origen al PDIA, no es la debilidad institucional de los gobiernos locales, sino que, en algún sentido, tal debilidad más bien proviene del gobierno central, de su falta de credibilidad y en ocasiones legitimidad para enfrentar problemas públicos como el del medio ambiente. Paradójicamente la búsqueda, del fortalecimiento institucional, parece efectuarse, involucrando a los gobiernos locales en la problemática de la gestión ambiental, bajo la hipótesis, a nuestro juicio correcta, de que en los gobiernos locales, más que debilidad, lo que se busca es una fuente de fortalecimiento institucional. Así, entonces el PDIA debe revalorarse como mecanismo de fortalecimiento institucional (el tronco del alambrado) que permita la acción conjunta, su coordinación, no solo entre ambos órdenes de gobierno, sino entre ellos con la ciudadanía. En este sentido, puede definirse al PDIA como el mecanismo institucional de la descentralización de las funciones ambientales.

3.2.2Evaluación de los programas

Desarrollo institucional: Visión Marco de la Evaluación.

Lo primero que se desea destacar es que, el desarrollo institucional, reducido en ocasiones al análisis de capacidades administrativas, resulta que él término es de una amplitud y complejidad mayor, para ubicarse en el centro mismo de los procesos sociales implicados en el desarrollo sustentable. Es justamente en esta amplitud del concepto de desarrollo institucional, que se requiere como referente general de los componentes de la capacidad institucional necesarios para la gestión ambiental, es evidente que el término implica capacidades administrativas, financieras y tecnológicas, pero lo importante, es que éstas capacidades, en su conjunto, tengan una significación social.

Una Institución implica, en cierta manera, una regla de comportamiento social que, sin embargo requiere de una mayor precisión: el contrato es un elemento quizá imprescindible desde la perspectiva de los institucionalistas económicos, pero, desde otras ópticas, esto no es suficiente, quizá, ni siquiera lo mas importante, en aquellas corrientes cuyo énfasis se dirige a los valores y los símbolos como móviles de comportamiento, elementos intangibles que no se ven pero que definitivamente se hacen sentir en las actuaciones individuales o colectivas, y en este sentido, operan como una suerte de reglas del comportamiento social o colectivo. Con estos elementos, el desarrollo institucional puede entenderse como una situación social que propicia el desarrollo: "es una situación en la que prevalece un clima social, político y cultural que libera las fuerzas creativas del desarrollo" (Pipitone, 1995)

Las instituciones pueden caracterizarse por dos factores: por su extensión y por su intensidad. La extensión tiene que ver con su grado o alcance de su influencia, cuando las instituciones son de alcances extensos, son de una amplitud colectiva o social. La intensidad estaría asociada al grado de profundidad en que las instituciones se interiorizan en el individuo como móviles determinantes de su comportamiento, así, las instituciones profundas

se desenvuelven más bien en el terreno de los valores, de los símbolos, los ritos y la cultura.

Estos aspectos de la extensión y la intensidad son fundamentales en el discernimiento de las instituciones. En la construcción de las instituciones hay un primer momento en el que se configuran o nacen, se objetivizan. Posteriormente las instituciones, como reglas sociales, se repiten cada vez más hasta ser habituales, los comportamientos se contemplan como algo cada vez más frecuente y común. Hay una última etapa, cuando la institución se sedimenta, esto es se permea o interioriza en el individuo, aquí se está en presencia de una institución intensa, profundamente arraigada en el individuo, en tal grado que forma parte de su cultura, de su esquema de valores, es decir, de aquellas normas que aunque no son enteramente visibles tienen un peso determinante en el comportamiento individual y colectivo.

En este esquema se puede contemplar con particular claridad el largo camino que queda por recorrer en el desarrollo institucional requerido para proteger el medio ambiente, el momento de objetivización de las normas ambientales como instituciones no ha culminado. Cabe recordar, que el reconocimiento institucional de la atención del medio ambiente en el país por parte del gobierno federal, tiene lugar hasta los años de los setentas, y recientemente en los noventas, solo en algunos estados hay un reconocimiento pleno, de primer nivel institucional, de la prioridad ambiental.

Para concluir este apartado, se puede entonces afirmar que el concepto de desarrollo institucional como aquí se ha descrito, es un referente adecuado para evaluar los progresos de la descentralización de las funciones ambientales a las autoridades locales. El impacto en la capacidad institucional para la gestión ambiental tiene que medirse, primero y fundamental, por el cambio en el marco jurídico y la gestión o formas de implementación de las leyes y reglamentos que de ella emanen; así como, por la capacidad técnica y calidad de la información e infraestructura tecnológica de la gestión ambiental, ingredientes importantes en el proceso de crear confianza y credibilidad en la ciudadanía, y de esa manera, avanzar en la aceptación de la normatividad

ambiental no como algo obligatorio, sino como referente natural, cotidiano, del comportamiento individual y colectivo, esto es, llegar a la etapa de sedimentación, cúspide del desarrollo institucional.

3.2.2 Evaluación de los programas

Los capítulos y parámetros de la evaluación.

Conforme a los planteamientos vertidos, la evaluación se encamina a determinar en qué medida se han establecido las condiciones para la descentralización de la gestión ambiental, esto es: en que medida en los estados se cuenta con la capacidad institucional para asumir las funciones de gestión ambiental que actualmente cumple la SEMARNAT a través de sus oficinas centrales y delegaciones en los estados. Para dar respuesta a esta pregunta, se definieron los capítulos o fuentes de desarrollo institucional siguientes:

- Marco normativo
- Cantidad Recursos Humanos
- Calidad de los recursos humanos
- Estructura administrativa
- Procedimientos documentados
- Infraestructura operativa desconcentrada
- Infraestructura tecnológica especializada
- Información especializada

La definición de estos capítulos o fuentes de capacidad institucional y de sus indicadores para determinar el nivel de capacidad institucional en cada capitulo o fuente específica[66], se efectúa a partir de las siguientes premisas o hipótesis:

[66] En el anexo se presenta un cuadro donde se define cada uno de los capítulos así como de los indicadores correspondientes para medir su nivel y del peso relativo que se les asigna conforme a un cuadro de ponderadores que se define de acuerdo a su mayor o menor impacto en la capacidad institucional que se estime para de cada uno de ellos.

a) **Marco Normativo**. La capacidad institucional, en primer lugar, depende de la disponibilidad de todas aquellas condiciones políticas y legales que habilita a los estados como autoridades ambientales, a saber: facultades que le atribuye la constitución local, leyes específicas, decretos y reglamentos .sobre el derecho al desarrollo sustentable y medio ambiente adecuado y la atribución del gobierno local como responsable de que este derecho se cumpla.

b) **Recursos Humanos**. Después de las atribuciones legales como fuente primaria de capacidad institucional, la disponibilidad de recursos humanos, e cantidad suficiente y con una debida formación profesional de calidad, son los siguientes factores fundamentales de capacidad institucional.

c) **Estructura administrativa**. Se refiere tanto a la estructura global como de las estructuras específicas de las áreas de responsabilidad directa de un servicio o función de gestión ambiental determinado. La hipótesis aquí es que la naturaleza, nivel jerárquico o autonomía orgánica es determinante de la capacidad institucional.

d) Las tres fuentes restantes: los **procedimientos documentados**, la **infraestructura operativa desconcentrada** y la **información especializada**, identificados como instrumentos y factores específicos de funcionalidad, también repercuten en la capacidad institucional de los estados.

e) El enunciado de estos capítulos o fuentes es en orden decreciente, en función al tamaño de sus efectos e impactos, y que estos sean de naturaleza directa o indirecta. Para propósitos de ilustrar esta mayor o menor cuantía, se propone la siguiente ponderación:

CUADRO DE PÓNDERADORES DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Capitulo o fuente	Puntaje	Ponderador
Marco normativo	Adecuado: 8.1 a 10 Parcialmente adecuado: 6.1 a 8 Inadecuado: 0 a 6.0	0.20
Cantidad de recursos humanos calificados	""	0.15
Nivel de calificación de los recursos humanos	""	0.15
Procedimientos documentados	""	0.15
Información especializada	""	0.10
Infraestructura tecnológica especializada	""	0.10
Estructura administrativa	""	0.10
Infraestructura operativa desconcentrada	""	0.05
Sumatoria		**1.00**

Nota.- para la asignación de la calificación de cada indicador se estableció un procedimiento específico.

Los parámetros de medida específicas obtenidas para cada capitulo o fuente podrán integrase en un indice de nivel de capacidad institucional, como sigue

$$INCI \text{ (por entidad federativa)} = \sum_{i=1}^{n} ((I_i)(p_i))$$

Donde:

INCI = Índice del Nivel de Capacidad Institucional por entidad federativa

I = Calificación del Indicador i

P = Ponderador del Indicador i

Las entidades federativas cuyo INCI fluctué entre 0 y 6.0 se considerarán con una capacidad institucional baja; aquellas cuyo INCI fluctué entre 6.1 y 8.0 se considerarán con una capacidad institucional media; y aquellas cuyo INCI fluctué entre 8.1 y 10 se considerarán con una capacidad institucional elevada.

DISEÑO Y APLICACIÓN DE LOS PARÁMETROS DE LA EVALUACIÓN: CASO SEMARNAT.

La evaluación se ha contemplado en dos capítulos básicos: el desarrollo del análisis general del marco jurídico-político, referido a la naturaleza y alcance de la descentralización de los servicios ambientales como marco estructural de la evaluación y la evaluación más específica que comprende cada uno de los capítulos o fuentes de la capacidad institucional. De esta manera, se ha separado en un primer apartado la evaluación general de los alcances de la descentralización de la gestión ambiental como marco de la evaluación específica que comprende el conjunto de los 7 capítulos o fuentes de capacidad institucional. Respecto a este último nivel de análisis, para los fines de este articulo, la evaluación se ejemplifica solo con el capitulo jurídico y se pasa directamente al análisis del INCI (Índice de capacidad institucional). Con ello, se reducen contenidos que no sería posible presentar en este espacio, al mismo tiempo que se gana en una mayor facilidad para entender la metodología propuesta.

III.1 Los Alcances de la Descentralización de los Servicios Ambientales.

La realidad de México es el principal testimonio de que el desarrollo institucional se inhibe en contextos escasamente descentralizados, esta es la tesis central sobre la que se desarrolla este capítulo: en la medida en que en que este proceso sea limitado o parcial, en esa proporción el desarrollo institucional de las entidades federativas y municipios se vera drásticamente frenado y poco estimulado.

La descentralización como proceso que ordena y distribuye la competencia de los poderes públicos, indica siempre una transferencia del centro a la periferia. Cuando esto sucede, se habla de una **Descentralización política** y afecta precisamente a la forma de Estado, sea por acciones explícitas que transitan de una organización política unitaria a una federal o porque se decide dar una mayor extensión material a las jurisdicciones locales integrantes de una

federación legítimamente instalada. Ambos ejercicios producen efectos en las tres funciones del poder público: legislativa, ejecutiva y jurisdiccional.

El movimiento del centro a la periferia trae aparejado un cambio en las competencias legislativas, administrativas y jurisdiccionales. Dadas las características de la descentralización política, tiene restricciones naturales. En principio, no podría descentralizarse la materia común, aquella que da vida a la unión y cuya gestión a cargo de un nivel de gobierno local pone en riesgo los intereses comunes o desequilibra la participación con decisiones y ejecuciones locales en función de intereses regionales.

Por otra parte, cuando el escenario no es la estructura política del Estado y las acciones que se transfieren impactan sólo la ejecución, se habla entonces de la **descentralización *administrativa***, como un fenómeno hacia el interior de un poder, cualquiera sea el nivel de gobierno. Es una técnica de organización que permite distintos grados de transferencia y sirve para incrementar la eficiencia y eficacia. En la legislación de la Administración Pública federal mexicana la descentralización hace referencia a órganos con autonomía de gestión (artículo 11 de la LFEP[67]), mientras que la desconcentración se identifica con la autonomía técnica conservando la jerarquía subordinada (artículo 17 de la LOAPF[68]). En último término, la delegación de un superior hacia un nivel jerárquicamente inferior, que sin importar ninguna forma de autonomía, también sirve para una *mejor organización del trabajo*, según prevé el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) con la restricción de lo indelegable y de que dicho acto debe ser publicado en el D.O.

Como se desprende de esta revisión de textos, por su misma naturaleza, la descentralización administrativa u operativa consiste en descargar un ámbito de la ejecución, conservando quien transfiere la atribución legal y con ello facultades de decisión y control. Por lo tanto, no constituye un proceso que

[67] Ley Federal de Empresas Públicas
[68] Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

pueda justificarse entre administraciones de distintos niveles de un Estado federal. En relación al objeto de análisis, para 1971 se institucionalizó en México la competencia ambiental que nace centralizada y como una cuestión de salubridad. A pesar de su origen, su evolución y consolidación de la protección ambiental corre con lo que se da en llamar *nuevo federalismo*, con

la expedición de la LGEEPA de 1988, que la define como *competencia concurrente*. Esto es, en estricto sentido, no hay una transferencia de las atribuciones, en tanto que se remite a la fracción VII del artículo 116, que establece los convenios entre la Federación y los Estados y entre estos con los municipios como alternativa de *coordinación* para desarrollar las capacidades regionales en el ejercicio de las funciones resultante de la distribución de competencias, donde, por cierto, no se establece la transferencia de ellas, entre un nivel de gobierno y otro.

De acuerdo a estos planteamientos, cabe preguntarse ¿será procedente confiar a los Estados, Distrito Federal y municipios, facultades que constitucionalmente y en las propias leyes reglamentarias son de la autoridad ambiental federal?. En este sentido, recurrir a una transferencia restringida o descentralización administrativa, podría dar como resultado, acentuar aún más la dependencia al poder central. Esto puede generarse cuando se coloca a los Estados como agentes o gestores del centro para la mera ejecución de atribuciones que no pueden transferirse y que el poder central sigue detentando. Cabe señalar, que uno de los resultados del análisis del ejercicio fiscal de 2003, fue por un lado, la ausencia de compromisos con el PDIA, por parte de algunos estados, y por el otro, la cautela en oficinas centrales y en las delegaciones, en las políticas "graduales" y "diferenciadas" para transferir las funciones, o en la simple expresión de sus opiniones sobre el fortalecimiento local en contraposición a la "aparente" marginación de oficinas centrales y delegaciones, parecen constituir un testimonio de los efectos contradictorios de un proceso de descentralización limitado.

Independientemente de las diferencias de interpretación que puedan presentarse en general, y particular con actores representativos del PDIA, el anterior análisis proporciona las pautas fundamentales de la gestión del

ambiente y de los recursos naturales que conforman un marco de referencia constitucional de orden material y formal. Permite contextualizar jurídicamente los niveles de gobierno y emprender un análisis de indicadores para determinar la capacidad institucional a nivel regional, en lo que al marco normativo se refiere. Con este propósito se diseñaron indicadores de las condiciones jurídicas para la gestión ambiental, tales como principios generales, reglas estructurales – organizativas, sustentabilidad, derecho a un medio ambiente, importancia de criterios ecológicos, entre otros, que a continuación se dan cuenta en el siguiente apartado.

3.2.2.1 Evaluación cualitativa de la eficacia programática: Índice de Nivel de Competencia Institucional (INCI).

Este elemento de evaluación tiene el propósito de conocer en que medida se han alcanzado los objetivos del Programa en una dimensión o plano cualitativo, teniendo en cuenta las variables de capacidad institucional. Como antes se ha mencionado, el análisis se ilustrará con base al capitulo normativo o jurídico y de ahí se concluirá con el análisis del INCI, índice en el que se integra el conjunto de mediciones de los distintos capítulos

Evaluación del Marco Normativo.

Para la construcción de los criterios de evaluación del marco normativo se tomaron en cuenta los contenidos y requisitos que definen las actuaciones legítimas y óptimas de la Administración Pública en General: y por otra parte, la preservación de la defensa de los derechos e intereses de los gobernados. De esta manera se definieron los siguientes ámbitos de regulación:

a) Constituciones.
b) Leyes de la organización administrativa (ambiental)
c) Leyes propiamente (específicamente) ambientales (de incidencia deliberada)

d) Leyes vinculadas con el medio ambiente y los recursos naturales (de incidencia casual).

e) Normas de procedimiento; y,

f) Organización del contencioso (medios e instancias para dirimir las controversias)

Del apartado a) al d) se da cuenta de los contenidos específicos de la actuación de la administración pública federal, y en los dos restantes, e) y f) de la preservación de los derechos individuales. La ausencia o existencia de los requisitos que se especifican en cada uno de estos ámbitos, califica la plenitud y solidez de los textos normativos y en este sentido se definen como los criterios o requisitos a observar en la Ley. De esta manera, para su mayor ilustración, estos campos normativos y los criterios y requisitos pueden ordenarse en una matriz como la siguiente:

Ámbitos de Regulación y criterios para su ponderación

1.A. CONSTITUCIÓN ESTATAL	1.B LEY DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	1.C. LEY AMBIENTAL Y REGLAMENTOS	2.A. LEYES VINCULADAS CON EL MEDIO AMBIENTE Y A R. NATURALES	3.A. LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	3.B. LEY QUE ORGANIZA EL TRIBUNAL DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
1 Desarrollo sustentable (DS)	1 Secretaría	1 Desarrollo Sustent. y Derecho a un M.. Ambiente adecuado"	1 Dispositivos para sujetar las decisiones al OET	1. Elementos para la validez de los actos administrativos	1 Organización de los tribunales del contencioso.
2 Derecho a un medio ambiente adecuado	2 Coordinación entre dependencias	2 Política e instruyentos de aplicación de la política	2 Existencia del Programa de OET	2 Obligaciones de la Autoridad Administrativa	
3 Competencia de la legislatura local en el medio ambiente	3 Previsión de convenios con la Federación. (facultad del ejecutivo)	3 Habilitación para ejercer funciones procedentes de convenios	3 Dispositivos para someter decisiones a criterio de autoridad ambiental	3 Forma y plazo para las resoluciones	
4 Facultad del Ejecutivo para celebrar convenios con la Federación	4 Previsión para el ejercicio de facultades que derivan de convenios (delegación del Ejecutivo)	4 Regulación del Aprovechamiento Sustentable	4 Vinculación con el uso o consumo sustentable	4. Requisitos para las visitas de verificación	
		6 Régimen de las áreas naturales protegidas 7 y 8	6 Obligación del sector público y privado del reuso, ahorro, eficiencia.	5. Reglas de economía y eficiencia de procedimientos	
		7 Definición y seguimiento del control de medidas			
		8 Recursos y sanciones			

Fuente: Elaboraciones Propias a partir de la revisión de leyes, reglamentos y textos normativos

En este arreglo matricial, son notorios los puntos de contacto de los requisitos antes señalados en los distintos ámbitos de regulación, los cuales se presentan

ordenados conforme al nivel o jerarquía normativa, representadas por las letras A, B, C. Así, en la columna de las Constituciones estatales, 1er nivel en la jerarquía normativa, se representa como 1A, se asigna como criterios de ponderación la previsión del desarrollo sustentable y el derecho que en esta materia le asiste al ciudadano, al mismo tiempo que se plantea como requisito si en el ordenamiento se establece la facultad del legislativo para legislar y del ejecutivo para celebrar convenios con la federación. De la observación de estos requisitos en el cuerpo normativo depende la calificación que se otorgue, conforme al siguiente cuadro de valores:

Cuadro de Valores

Valores	1.A. CONSTITUCIÓN ESTATAL	1.B. LEY DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	1.C. LEY AMBIENTAL Y REGLAMENTOS	2.A. LEYES VINCULADAS CON LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	3.A. LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	3.B. LEY QUE ORGANIZA EL TRIBUNAL DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
Muy Adecuado (MA)	4 Criterios	4 Criterios	8 Criterios	6 Criterios	5 Criterios	1 Criterio
Adecuado (A)	3 Criterios	3 Criterios	6 Criterios	5 Criterios	4 Criterios	
Parcialmente adecuado (PA)	Algún Criterio	Algún Criterio	5 Criterios	Algún Criterio	Algún Criterio	
Inadecuado (I)	Ningún Criterio	Ningún Criterio	1 o Ningún Criterio	Ningún Criterio	Ningún Criterio	Ningún Criterio

Siguiendo con la columna 1A, en el cuadro se asigna una valoración de Muy Adecuada cuando se cumple totalmente con los 4 factores, si se cumplen 3, es adecuado, y si no se cumple con ningún criterio, serán entonces inadecuadas.

Con estos criterios, a continuación se presentan un cuadro de indicadores sobre los resultados obtenidos para los 25 estados que participaron en el PDIA de 2003. Debido a que se requieren promedios, en las calificaciones puntuales por Estado y campo de regulación se han asignado los valores de 10, 8, 6 y 4 para calificar de muy adecuado hasta inadecuado las distintas situaciones jurídicas del medio ambiente en los estados. Sin embargo, puesto

que los promedios no coinciden con estos valores puntuales, también se definieron intervalos para obtener una mejor .distribución.

Antes del análisis conviene recordar que los criterios de evaluación se definieron considerando contenidos en los ordenamientos jurídicos locales, y que estos contenidos deberían estar presentes a partir de la sanción de la LGEEPA y de las reformas que le siguieron. Esto hace que los resultados no sólo muestren las condiciones necesarias para que los Estados asuman funciones de la Federación sino también de la capacidad institucional en materia de protección del ambiente para la que legalmente están habilitados, según la distribución competencial que hace la Ley General. Así, el panorama institucional-ambiental del país, es como sigue:

Capacidades Institucionales del Marco Normativo por Estado

ESTADOS	1.A Constitución estatal	1.B Ley de la organización administrativa	1.C Ley ambiental y reglamentos	2.A Leyes vinculadas con el M. Ambiente y a recursos naturales.	3.A Ley de procedimientos Administrativos	3.B Ley que orga-niza el tribunal del contencioso administrativo	Promedio Ponderado	Calificación
JALISCO	10	10	8	10	10	10	9.6	**MA**
ESTADO DE MÉX.	6	10	10	10	10	10	9.2	**MA**
COLIMA	10	10	10	10	4	10	9.1	**MA**
VERACRUZ	10	6	8	8	10	10	8.6	**MA**
ZACATECAS	10	6	10	8	4	10	8.1	**MA**
DURANGO	10	10	10	8	4	4	8.0	**MA**
QUINTANA ROO	6	6	8	10	10	10	8.0	**MA**
TLAXCALA	10	4	6	10	10	10	8.0	**MA**
BAJA CALIFORNIA	6	8	10	10	4	10	7.9	**A**
HIDALGO	10	6	8	10	10	4	7.9	**A**
MORELOS	10	4	8	8	8	10	7.9	**A**
AGUASCALIENTES	4	6	10	8	10	10	7.8	**A**
YUCATÁN	8	8	8	8	4	10	7.7	**A**
CAMPECHE	4	10	8	8	4	10	7.3	**A**
TABASCO	4	10	8	8	4	10	7.3	**A**
CHIAPAS	10	4	4	6	10	10	7.2	**A**
PUEBLA	10	6	10	8	4	4	7.2	**A**
COAHUILA	10	6	8	10	4	4	7.0	**A**
NAYARIT	6	4	6	8	10	10	7.0	**A**
GUANAJUATO	6	6	6	10	4	10	6.7	**A**
GUERRERO	8	4	4	8	4	10	6.1	**A**
SINALOA	6	4	4	8	6	10	6.0	**A**
CHIHUAHUA	10	4	4	6	6	4	5.7	**PA**
SONORA	6	4	4	8	4	10	5.7	**PA**
MICHOACÁN	6	4	4	8	4	4	4.8	**PA**
PROMEDIO	7.8	6.4	7.4	8.6	6.5	8.6	7.5	**A**

Fuente: www.semarnat.gob/programas
Valores puntuales: Muy Adecuado (MA)=10; Adecuado (A)=8; Parcialmente Adecuado (PA)=6; Inadecuado (I)=4
Valores de Intervalo: Muy Adecuado (MA)=8-10; Adecuado (A)=6-7.9; Parcialmente Adecuado (PA)=4-5.9; Inadecuado (I)=0-3.9

De acuerdo a lo anterior, el análisis de promedios y calificaciones demuestra, que de los 25 estados que en el presente ejercicio de 2003 participaron en el PDIA, la calificación en 7 de ellos resultó con un marco normativo muy adecuado (MA), y la mayoría, 15 estados, con una calificación de adecuado (A) y 3 parcialmente adecuados (PA). Considerando los promedios simples que aparecen en la parte inferior se tiene que el más bajo (columna 1B) corresponde a la legislación encargada del *establecimiento y consolidación* de la estructura. Situación que afecta el ejercicio general de la competencia estrictamente ambiental.

Un promedio relativamente favorable es el de *integración* de los objetivos de conservación del equilibrio ecológico en la legislación del uso y aprovechamiento de los recursos naturales (columna 2A). Las calificaciones puntuales por Estados, relativas al establecimiento y consolidación de la administración ambiental y de la sectorización cuando se cuenta con organismos descentralizados (columna 1B) muestra importantes deficiencias para la gestión de la materia local y de las funciones que se transfieren. Dada la naturaleza eminente de estas funciones, los fines de protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, se requiere definitivamente de un ramo perfectamente estructurado con la jerarquía para acordar y coordinar administrativamente. Se requiere una dependencia, integrando el conjunto de la administración central.

Las calificaciones sobre la ley ambiental local, se afecta también por la insuficiente actualización normativa en materia de convenios con la Federación y de las facultades para el ejercicio de las funciones transferibles. Tan sólo 16 Estados tienen una calificación de MA, por lo que, la problemática más seria al respecto está en que el ejercicio de las funciones transferibles no tendrá fundamento de validez absoluto. La debilidad estructural tiene como antecedente que tampoco hay una generalización de reformas constitucionales

que introduzcan los principios del derecho ambiental (sustentabilidad, derecho a un medio ambiente adecuado, transectorialidad, entre otros). Menos del 50% de los Estados ha llevado a cabo actualizaciones constitucionales en este sentido.

El análisis de las calificaciones sobre las normas del procedimiento administrativo demuestra otro ámbito débil, aunque, hay que tener en cuenta que la aplicación de los indicadores no es consistente debido a la falta de certeza respecto de la disponibilidad o no de los ordenamientos correspondientes. De igual importancia que el anterior, la institución y organización de los Tribunales de lo contencioso administrativo hace a la defensa de los derechos individuales en las relaciones con las administraciones públicas locales. Con la misma salvedad que para la legislación del procedimiento, el promedio simple demuestra que los avances no han generalizando esta garantía, aunque se constata en la mayoría de los Estados

Las anotaciones anteriores corresponden al análisis del ejercicio de2003, sin embargo se puede afirmar que tienen vigencia actualmente. Asimismo, el rediseño metodológico que se ha propuesto para el presente ejercicio de 2004, no tiene efectos para el marco normativo. Entonces la posibilidad de algún cambio en los resultados del análisis del marco jurídico, solo podrá provenir de la información que se esta solicitando a las entidades para corroborar y actualizar este análisis con las enmiendas y cambios jurídicos que en este año hayan tenido lugar, o bien, incorporar textos que existiendo no se hayan tomado en cuenta.

Evaluación del INCI (Índice de Capacidad Institucional)

La primer aclaración que se tiene que consignar es que de acuerdo al marco metodológico que aparece en el anexo1 de este articulo, el INCI se compone

de la valoración ponderada de 7 componentes de capacidad institucional, mientras que como puede apreciarse en tabla, el valor de este índice se determinó a partir de 4 variables como se presenta a continuación:

INDICE DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL
(CON CUATRO VARIABLES)

ESTADO	Marco Normativo	Disp. R.H.	Calif. R.H.	Est. Admva.	Prom. Pond.	CALIFI-CACIÓN
Jalisco	9.60	10.00	9.30	10.00	**9.72**	**MA**
Baja California	7.90	10.00	9.00	8.00	**8.66**	**MA**
Mèxico	9.20	8.80	5.30	9.40	**8.26**	**MA**
Aguascalientes	7.80	10.00	9.20	6.00	**8.21**	**MA**
Chihuahua	5.70	10.00	10.00	7.50	**8.09**	**MA**
Quintana Roo	8.00	10.00	2.20	6.00	**8.05**	**MA**
Coahuila	7.00	7.20	5.70	9.10	**7.23**	**A**
Tabasco	7.30	3.70	2.80	7.50	**7.14**	**A**
Guerrero	6.10	8.50	7.30	6.90	**7.11**	**A**
Michoacán	4.80	8.50	8.20	7.50	**7.05**	**A**
Zacatecas	8.10	10.00	3.00	6.60	**7.02**	**A**
Chiapas	7.20	6.20	9.40	5.00	**6.97**	**A**
Colima	9.10	5.80	7.60	4.50	**6.94**	**A**
Morelos	7.90	10.00	-	5.00	[redacted]*	**A**
Durango	8.00	5.70	4.00	9.40	**6.87**	**A**
Puebla	7.20	10.00	6.70	6.60	**6.56**	**A**
Hidalgo	7.90	4.00	6.00	6.90	**6.34**	**A**
Yucatán	7.70	8.00	-	9.00	[redacted]*	**A**
Campeche	7.30	2.00	6.30	9.00	**6.24**	**A**
Sinaloa	6.00	8.30	8.20	5.60	**6.16**	**A**
Sonora	5.70	10.00	4.80	5.00	**5.86**	**PA**
Guanajuato	6.70	0.00	6.10	6.90	**5.07**	**PA**
Nayarit	7.00	5.50	4.40	0.00	**4.98**	**PA**
Veracruz	8.60	4.30	-	5.00	[redacted]*	**PA**
Tlaxcala	8.00	7.10	10.00	0.00	**4.11**	**PA**
PROMEDIO	7.43	7.34	6.61	6.5	**6.83**	**A**
Ponderadores	**0.31**	**0.23**	**0.23**	**0.23**	**1.00**	
Pond. Originales	**.20**	**.15**	**.15**	**.15**	**-**	

Fuente: **www.semarnat.gob/programas**
Semarnat y Leyes y Reglamentos
Valores: Muy adecuado (MA) = 8.1-10; Adecuado (A) = 6.1-8; Parcialmente adecuado (PA) = 4.1-6; Inadecuado (I) = 0-4
*Índices Subvalorados por la falta de información de la 3ra columna: profesionalización de los RH. Por lo que se debe utilizar con reservas.

No obstante estas acotaciones, se considera que los resultados obtenidos en el ejercicio de 2003 siguen siendo de utilidad. A este respecto, lo primero que llama la atención es la debilidad de las estructuras administrativas para la gestión ambiental, los índices oscilan desde 4.5 hasta 10 como puntuación máxima, 15 estados están por debajo de calificación de 7 y el promedio nacional de este factor, tomando la referencia de los 25 estados del PDIA,

apenas llega a 6.5, y es el menor cuantía en relación a los índices de los tres factores restantes. En cierta medida el desarrollo institucional implica, es necesaria, una administración moderna. Cabe mencionar que justamente la modernización, transformación o cambio de la Administración Pública constituye una reforma de segunda generación por su alto grado de dificultad. La autonomía de la administración, las relaciones de jerarquía, las estructuras horizontales, etc. son indispensables como palancas de apoyo al desarrollo institucional. Con las reservas del caso, el índice conformado con estas 4 variables, es un referente interesante para explicar, ubicar la dimensión de las dificultades que aquejan algunos estados, en los que son débiles sus marcos jurídicos, escasos sus recursos humanos y sus estructuras administrativas poco flexibles, que en su conjunto parecieran señalar puntos estratégicos para la reorientación del PDIA.

Con base en las ponderaciones del INCI se puede formular una evaluación específica por estado, que en su conjunto se ha denominado tablero de gestión, el cual constituye uno de los productos más importantes que se puede construir con la metodología que, a grandes rasgos, aquí se ha expuesto. Este tablero periódicamente actualizado, con información avalada por las autoridades ambientales participantes, permitiría en un primer momento, conocer con relativa precisión en que lugar se encuentra, en materia de capacidad institucional (véase tabla del INCI de la pagina anterior) y posteriormente dar cuenta de los logros y avances en este mismo campo.

3.3 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, ASERCA y SEMARNAT esta encaminada a mostrar si la evaluación efectivamente esta cumpliendo con su papel de retroallimentar 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 solo 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 definidos los cauces institucionales para que los resultados de las evaluaciones externas sean sometidas a un proceso normado y definido de análisis, discusión y, en su caso, instrumentación de las recomendaciones[69].

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 decisorios (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.

---

[69] Además, debe tenerse en cuenta que parte de este análisis esta sustentado en las entrevistas efectuadas a funcionarios en oficinas centrales como de los estados. En las primeras ya hemos señalado que no fue posible su colaboración; en las segundas 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 vinculo con los demás programas que inciden 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 presentaban un marco de operación de los programas prácticamente sin decisiones, ya que estas 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 solo al proceso de pago de los apoyos. En estos escenarios, las evaluaciones externas no tienen alguna consideración, las que por lo demás, los funcionarios regionales y estatales de ASERCA, manifestaron no tener conocimiento de su contenido.

El capitulo finaliza con el régimen especifico 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 considera 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 estos últimos, la calidad de las conclusiones y recomendaciones, se considera que ya fueron suficientemente tratados en la parte II, por lo que solo se hace una referencia superficial a estos aspectos, concentrando el análisis a la organización y procesos institucionales para la aplicación de los resultados de la evaluación.

3.3.1 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, el Presupuesto de Egresos de la Federación. 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, 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 donde deben canalizarse, que estructura se requiere y cuáles son las instancias participantes, 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 se debe hacer con ellos. Lo interesante de este artículo 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[70] 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 encaminadas 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, en cuanto 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).

En el PEF 2004 se señalaba además que:

[70]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.

"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, otorgandole 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 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).

Por lo tanto, puede considerase 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 auditoria. Como se pudo constatar en la parte II de metaevaluación, esta es justamente una de las principales deficiencias de las RO, por el que se le 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, si 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, mas 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.

3.3.2 Marco institucional de operación de los programas de Desarrollo Rural.

Las instancias y mecanismos de coordinación interinstitucional y de concertación con la sociedad rural que establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable son las siguientes:

Instancias e instrumentos de Coordinación
Interinstitucional Establecidos en la LDRS



Fuente: Elaboración con base a la Ley de DRS.

Nuevamente nos encontramos con que los procesos de operación de los programas públicos en el medio rural, conforme a su marco jurídico, se apoya en una base sólida de planeación. Sin embargo, en la practica, 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[71], la formulación del Programa Especial

[71]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."

Concurrente ha venido a ser sólo un ejercicio parcial de acopio, ordenamiento y publicación de información, cuya finalidad es mas 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[72].

Conforme a la LDRS, se definen dos instancias de coordinación horizontal, como puede verse en el gráfico de la anterior página, 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, solo 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 la gráfica, 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 gráfico-) y el ordenamiento sinérgico de acciones institucionales que permitan conciliar las posiciones y propuestas de los diferentes niveles de gobierno.

Sin embargo, en las entrevistas aplicadas a los funcionarios federales, estatales y de instancias mixtas[73] 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

---

[72] 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 presidencia, que como demostró esta experiencia, no fue suficiente para lograr esta coordinación horizontal.

[73] Los representantes federales son los Subdelegados de Planeación y Desarrollo Rural y de Fomento Agropecuario de las delegaciones de la SAGARPA en los estados; 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.

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 de la Comisión Nacional de Población); 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 gráfico)

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 gráfico), 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[74]. 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 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, fríjol, 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

[74]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.

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[75]. Ninguno de ellos refirió a los instrumentos de planeación[76] 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.

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.

---

[75] 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.

[76] 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.

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, etc. 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 fijan para Sistemas Producto y para 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 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.

De este modo, las políticas preescritas 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[77].

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 si proporciona algunos elementos que avalan las afirmaciones anteriores. Todos los funcionarios entrevistados; si bien, su opinión es que son funcionales las instancias de coordinación interinstitucional y de concertación definidas por la Ley, 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 autentica participación que solo puede ser lograda cuando se configuren y consoliden sus instrumentos de operacionalización de los programas que, en gran medida, prescribe la LDRS.

3.3.3 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 se acaba de de describir 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, se debe reconocer que es en el marco normativo particular de los programas de Alianza y de su evaluación externa, donde se encuentran disposiciones más

[77] Como se ha señalado, la SAGARPA posee una espectacular estructura que fragmenta, no integra, las acciones en el medio rural: a nivel equivalente de subsecretarias y coordinaciones, hay un área definida para el fomento agrícola, otra para la ganadería, otra para el desarrollo rural, para los agronegocios, etc. que a lo sumo, no siempre, pueden garantizar una coordinación vertical hacia adentro pero dificultan, en gran medida, la coordinación horizontal de los programas, aún de los programas que están bajo la jurisdicción de la misma secretaría.

específicas acerca de la obligación de analizar los resultados de las evaluaciones, del proceso que 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 solo a la fase de difusión, en 2004 solo 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[78]. 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) que supervisa y da seguimiento al proceso de evaluación y del seguimiento de sus recomendaciones;
- Las Unidades Normativas (UN), esto es: la Subsecretaría de Agricultura, la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Aserca (sólo en 2002) son las

[78] 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.

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 quien 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 para validar los informes trimestrales sobre el seguimiento a las recomendaciones y coordinar con los CTEE la organización de eventos de difusión de los resultados de la evaluación;
- Los Comités Técnicos Estatales de Evaluación (CTEE) responsables de la organización, contratación y seguimiento del proceso de evaluación en cada estado[79];
- 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.

---

[79]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 continuo 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 se puede resumir en las siguientes etapas[80]:

- 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.

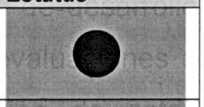
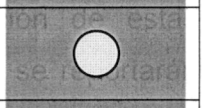
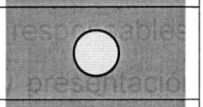
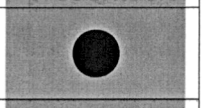
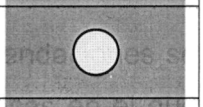
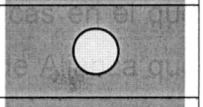
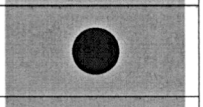
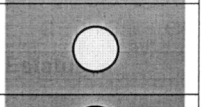
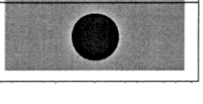
---

[80]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 ésta última etapa de seguimiento de recomendaciones se puede presentar el cuadro correspondiente al estado de Zacatecas en el que se han seleccionado recomendaciones de todos los programas de Alianza que comprenden los productos agrícolas básicos:

TABLA 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.

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 anterior se resumen 9 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 se podrá observar La tabla 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 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. 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 se pudo corroborar en las entrevistas realizadas con Directores regionales o estatales, quienes, algunos de ellos, informaron desconocer su contenido.

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[81]. El problema no es, por lo menos el mas grave, si tiene o no, la capacidad técnica profesional[82], 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.

Por otra parte, se ha señalado como condición necesaria para que la evaluación pueda incidir efectivamente en las decisiones es necesario que sus resultados sean de buena calidad. A este respecto, las entrevistas realizadas[83] se encaminaron a obtener información sobre la percepción que 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.

---

[81] 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 cubiertas(Esquema organizativo para la evaluación de la Alianza Estatal, 2004 p(15).

[82] 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.

[83] 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.

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 CTTE de 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 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 detecto en las entrevistas, y puede verificarse en el ejemplo ilustrativo de la pagina __ así como en le 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, sin embargo, 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[84]. 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.

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

[84] 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.

finalmente para el seguimiento de las recomendaciones. No obstante, cabe 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, éste requisito de oportunidad no se puede cumplir, ya que aún 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 de 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 es la estructura y mecanismos para la evaluación y seguimiento de sus recomendaciones no provienen de la fase de evaluación en si, 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 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 porr orientaciones específicas del sistema[85] 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

[85] Fundamentalmente, por su orientación a "incrementar la eficiencia operativa para multiplicar impactos" así como la formular recomendaciones sencillas, viables y fáciles de cumplir.

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 si misma, esta 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 mas, 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;

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

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 esta, además de que no puede ser ocasional, para que de resultados, tiene que ser recurrente hasta interiorizarse en la gestión: la evaluación para que de 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 se estén llevando a cabo.

Entonces la autoevaluación, como practica cotidiana, se constituye en el nuevo método de gestióny 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

4. CONCLUSIONES

A continuación se presentan, para cada una de las tres partes en que se desarrolló la metaevaluación de los progrmas de la SAGARPA, los principales hallazgos y conclusiones de la Investigación:

Del Contexto y Marco Institucional de la evaluación.

En el primer nivel de análisis de la metaevaluación que corresponde a la revisiónde las estructuras jurídico institucionales que se han conformado alrededor de la evaluación, desde sus primeras manifestaciones, es claro que no ha sido un proceso exento de contradicciones, avances y retrocesos, debido a la complejidad de la acción pública, en particular, que 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 se han impulsado, tanto el sistema NEP-SED del sexenio anterior (1994-2000) como las acciones de evaluación externa del actual sexenio (200-2006) 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 cuenta que para que un sistema de evaluación funcione, es decir, que 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 primer experiencia (NEP-SED), donde únicamente se cambiaron las reglas presupuestales pero se dejó intacta 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.

En ambas iniciativas, los resultados han sido escasos, magros o nulos, en la primera tan solo propicio, quizás, mayor claridad al presupuesto, en la segunda solo algunos avances aislados en materia de desempeño, como los que se han registrado en los programas de Alianza pero, que esta en particular, quizá no deban 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, mas que responder a esta iniciativa, se encuadra en la normatividad específica de los programas de Alianza, que en muchos aspectos, es muy avanzada respecto 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, que se va 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 practicas de evaluación, las experiencias de Alianza en los estados son aleccionadoras y no debieran desaprovecharse[86].

Un aspecto fundamental de estos ajustes que deben realizarse, es que la nueva cultura de una gestión por resultados requiere de la construcción de sistemas de información integrales, de preferencia únicos[87], para la evaluación, confiables y transparentes, tanto a lo que se refiere a la información financiera como de resultados y en general del conjunto de indicadores que

---

[86] Esta afirmación debe ser acotada en dos direcciones, la primera es que se limita solo 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 solo al conjunto de programas de Alianza y no del sector, en particular, de los programas de ASERCA.

[87] Actualmente, producto de la fragmentación institucional, cada dependencia, en el mejor de los casos, tienen 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 a estas, 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, constituyendose en una causa más que dificulta su coordinación horizontal. A este respecto, resultan interesantes los planteamientos de Simon y Crozier (19___) acerca de las asimetrías en la información de los actores como factor una racionalidad limitada (en la acción colectiva u organizacional).

deben construirse para la operacionalización de los programas, cuya existencia facilitaría en gran medida el trabajo de los evaluadores y propiciaría evaluaciones de mayor calidad al mismo tiempo que atenuaría los problemas de dispersión y fragmentación de las acciones de evaluación.

Sin embargo, en el hasta ahora casi único referente técnico-normativo de las evaluaciones externas, el Acuerdo SHCP-SFP, 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.

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 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 evaluaciónes externas como prácticas constitutivas de los programas públicos[88]. 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[89], el problema no es la decisión de incorporar estos organismos, sino la manera como fue instrumenta, ya requería de acciones planeadas y de vínculos institucionales establecidos, lo cual, es todavía una tarea pendiente en el país, como se constata en este estudio de metaevaluación.

---

[88] Preferimos el termino 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, esta fue la visión que prevaleció en la iniciativa de evaluaciones externas: que el mercado se encargue de solucionar el problema de falta de profesionales.

[89] 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, etc.). De igual manera sucede con la NAO, Oficina Nacional de Auditoria de la Gran Bretaña. Ambos Organismos son considerados modelos de fiscalización en el mundo (UEC, 2005)

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 prácticos, 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, requiere 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.

Para terminar con este primer bloque de conclusiones, Se puede señalar 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 se puede afirmar que se omite este aspecto[90], como puede verificarse a detalle en el siguiente capítulo, sus análisis de esta naturaleza, además de ser escasos, no rebasan el ámbito de este conjunto programático, por ejemplo, de los tres subprogramas[91] 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

De la Difusión de los resultados de las evaluaciones

Las disposiciones jurídico-administrativas, comunes a todas las evaluaciones externas de los programas sujetos a reglas de operación, si establecen algunas referencias relativas al proceso de análisis de los resultados de las

[90] 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.
[91] Inversión y Capitalización, Sistema Producto e ITT.

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, mas 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.

De este modo, las políticas preescritas 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[92].

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 autentica participación que solo puede ser lograda cuando se configuren y consoliden sus instrumentos de operacionalización de los programas que, en gran medida, prescribe la LDRS.

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 práctico, con la 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 se pudo corroborar en las entrevistas realizadas con

[92] Como se ha señalado, la SAGARPA posee una espectacular estructura que fragmenta, no integra, las acciones en el medio rural: a nivel equivalente de subsecretarias y coordinaciones, hay un área definida para el fomento agrícola, otra para la ganadería, otra para el desarrollo rural, para los agronegocios, etc. que a lo sumo, no siempre, pueden garantizar una coordinación vertical hacia adentro pero dificultan, en gran medida, la coordinación horizontal de los programas, aún de los programas que están bajo la jurisdicción de la misma secretaría.

Directores regionales o estatales, quienes, algunos de ellos, informaron desconocer su contenido.

Se puede 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, cabe varias limitantes:

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. 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.

Segundo, en cuanto a la naturaleza y alcance de 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;

En tercer lugar, a pesar del énfasis puesto por dicho sistema en la oportunidad y utilidad práctica de las conclusiones y recomendaciones, éste requisito de

oportunidad no se puede cumplir, ya que aún 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 de 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 cuarto lugar, que la principal limitante es la estructura y mecanismos para la evaluación y seguimiento de sus recomendaciones no provienen de la fase de evaluación en si, 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 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 quinto lugar, este sistema pareciera que deliberadamente no toca decisiones fundamentales, tanto porr orientaciones específicas del sistema[93] 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 si misma, esta 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 mas, 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

[93] Fundamentalmente, por su orientación a "incrementar la eficiencia operativa para multiplicar impactos" así como la formular recomendaciones sencillas, viables y fáciles de cumplir.

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 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

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 esta, además de que no puede ser ocasional, para que de resultados, tiene que ser recurrente hasta interiorizarse en la gestión: la evaluación para que de 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 se estén llevando a cabo.

Entonces la autoevaluación, como practica cotidiana, se constituye en el nuevo método de gestióny 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 autentica 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.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El proceso de descentralización de las funciones de gestión ambiental, se ha conducido privilegiando los aspectos administrativos o de gestión, por encima de cuestiones jurídico-políticas fundamentales como la división de poderes y competencia de los ordenes de gobierno estatal y municipal: se trata de un proceso de descentralización concurrente, donde la transferencia de funciones no es completa ni definitiva, puesto que lo que se transfiere de la función es la ejecución, no la atribución, por lo tanto, la posibilidad de control y ampliación de los lazos de subordinación de los Estados a la Federación, esta latente.

Para los efectos de la evaluación, el reconocimiento de esta situación plantea una posible hipótesis: hasta donde esta desconcentración o descentralización administrativa puede funcionar como una fase de transición que permita la habilitación y el aprendizaje necesario en las entidades federativas para que eventualmente, en un futuro próximo, pueda llevarse a cabo una completa descentralización, o bien, debe considerarse mas un obstáculo que un apoyo, para que esta tenga lugar. Esta hipótesis, en parte se ha confrontado, a través entrevistas a funcionarios de Autoridades Ambientales Estatales (AAEs) y de las Delegaciones de la SEMARNAT para conocer su percepción del PDIA con los resultados, antes citados, de falta de compromisos, por parte de las Autoridades Ambientales Estatales, en el cumplimiento de las metas y objetivos del programa, y una de cautela en las Delegaciones respecto a la efectividad del programa. Esto es, la falta de definición por un proceso de descentralización de mayor alcance, parece explicar en buena medida, los escasos resultados en materia de descentralización ambiental: en un lapso de

5 años (2000-2004), solo se ha firmado un convenio con el Estado de México (a mediados de 2003) para la transferencia de algunos servicios en materia de gestión forestal.

En cuanto a los resultados específicos de la evaluación, cabe resaltar los correspondientes a la relativa debilidad estructura administrativa: 15 estados están por debajo de calificación de 7 y el promedio nacional de este factor, tomando la referencia de los 25 estados del PDIA, apenas llega a 6.5, y es el menor cuantía en relación a los índices de los tres factores restantes que se evaluaron. Lo anterior muestra que el cambio de la Administración Pública es todavía una tarea pendiente, es una reforma de "segunda generación" por su alto grado de complejidad y el desarrollo institucional, objetivo del PDIA, implica entre otras cosas, impulsar una administración moderna, modificar estructuras administrativas tradicionales que atascan el desarrollo.

Por último, es indispensable fortalecer la orientación del gasto del PDIA a través de:

- Un mayor vínculo de las reglas de operación con el proceso de planificación.
- La instrumentación de un sistema de información mas cercano a dicho proceso de planeación y un sistema de evaluación mas integrado con el proceso de gestión
- Quizás de mayor importancia, se debe repensar en el diseño general del PDIA como programa de subsidios indiscriminados, y perfilar no su disolución, pero si sustituirlo por un programa de fondos que estimule y premie el desempeño y los compromisos cumplidos por las entidades federativas y al mismo tiempo simplifique la gestión del programa;
- Dicho programa de fondos puede instrumentarse con un sistema de evaluación como el expuesto en este documento, con parámetros definidos y la base de información que se puedan actualizar

periódicamente, se podría instrumentar este tablero de gestión del desempeño o de resultados.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F. (1996); Hacia un nuevo Federalismo; en Arellano Cadena, Rogelio (comp.) "México, Hacia un Nuevo Federalismo"; Gobierno del Estado de Puebla y FCE, México.
- ___; "El estudio de las políticas públicas"; Miguel Ángel Porrua, México.
- ___; "La Hechura de las políticas públicas"; Miguel Ángel Porrua, México.
- ___; "Problemas Públicos y Agenda del Gobierno"; Miguel Ángel Porrua, México.
- ___; "La impleementaciónde las Políticas"; Miguel Ángel Porrua, México.
- Aktouf, Omar (1989), La administración entre tradición y renovación.
- Barry Bozeman (1998); "Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas"; CNCPyAP y FCE, México.
- Cabrero, Enrique y Arellano David (1993); " Análisis de Innovaciones Exitosas en Organizaciones Públicas", Gestión y Política Pública, CIDE Vol. Ll, Núm. 1, México.
- Carrillo Graciela, Escalona Cesar, Roqué Elsa y Vargas Germán.Descentralización en materia ambiental, asentamientos humanos y educación: un análisis comparativo.
- Cabrero, Enrique (1998) "Estudio introductorio" en Bozeman Barry (coord.) "La Gestión Pública: su situación actual"; edits. FCE-CNCPAP-AUT, México.
- Carmona, María del Carmen (2003) "Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente – Comentarios y concordancias- Ed. PROFEPA-UNAM., México.
- Carrillo, Graciela (2002) "La Empresa Mexicana y los mercados ambientales en la globalización" en Revista de Comercio Exterior, Vol. 52 No.3 México.
- Chandler, Alfred (1962), **Strategy and Structure**, MIT Press, Cambridge.
- Crozier, Michel (1963), **El fenómeno burocrático**, FCE.
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1977), **El actor y el sistema.**
- Cyert, Richard M. y James G. March (1963), **A Behavioral Theory of the Firm**, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Nueva Jersey.
- Elmore, Richard F. (1996); "Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas" en Aguilar F. Luis; "La implementación de las políticas" Ant. t. 4; Miguel Ángel Porrúa, México.
- Fernández Ruíz, Jorge (2002); "Servicios Públicos Municipales"; INAP-UNAM-Instituto Nacional de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.
- Guerrero, Omar (2003); "Gerencia Pública en la Globalización"; UAEM y Miguel Ángel Porrúa
- Lichtensztejn, Samuel (1982); "Enfoques y categorías de la política económica"; en varios autores; Lecturas de Política Económica. UNAM, México.
- Magaña, Rosa María y Vargas, Germán (2001) "Eficiencia, Calidad y Valor en el Desempeño de la Función Pública" Revista Reflexiones No. 5 Colcide Ene-Dic.
- March, James y P. Olsen (1989), **Redescubriendo las Instituciones: Las bases organizacionales de la política,** FCE, México..
- March, James y Herbert Simon (1958), **Organizations**, (Nueva York), John Wiley and Son.

- Matus, Carlos (1980); Estrategia y Plan; Siglo XXI, México.
- Matus, Carlos (1981); "Planificación de Situaciones"; FCE, México.
- Méndez, José Luis (1997); "Estudio introductorio" en Wright, Deil S. "Para entender las relaciones intergubernamentales" FCE-CNCPAP-UAC; México.
- Méndez, José Luis (2000); "La política pública como variable dependiente: Hacia un análisis mas 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.
- Monnier, Eric (1995) "Evaluación de la acción de los poderes públicos" Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid España.
- Nioche, Jean Pierre (1982) "De la evaluación al análisis de las políticas públicas"; extracto de la Revue Francaise de Science Politique; Ant. UAM Xochimilco.
- Poulantzas, Nicos (1969); "Clases Sociales y Poder Político en el Estado Capitalista"; Siglo XXI; México
- Pipitone, Ugo (1995); "La salida del atraso. Un Estudio histórico comparativo". Eds. CIDE-FCE; México.
- Porter, Michael (1982), Estrategia competitiva. Técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia, Cecsa, México.
- Rawls, John (1995); Teoría de la justicia"; FCE, México.
- Roemer, Andres "Derecho y economia, políticas públicas del agua" Ed. CIDE-M. A. Porrua-Centro de Estudios de Gobernabilidad y Políticas Públicas A.C. México.
- Roqué Fourcade, Elsa (1996) "Reflexiones sobre la eficacia de las medidas ambientales". Juridica, Anuario del departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana No. 26, México.
- Simon, Herbert A. (1984), **El comportamiento administrativo: estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa**, Aguilar, Buenos Aires, (1945).
- Weber, Max (1999) "Economía y Sociedad" FCE, México.
- Weber, Max (1999) "La Burocracia" en Shafritz, Jay M. Y Hyde, Albert C.; "Clásicos de la Administración Pública".
- Williamson, Oliver E. (1989), **Las instituciones económicas del capitalismo**, FCE, México.
- Williamson, Oliver E. (1989), **Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust**, Fondo de Cultura Económica, México.

INFORMACIÓNOFICIAL

- 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 e institucional interesados en realizar la evaluación de resultados de los Programas Gubernamentales sujetos a Reglas de Operación en el ejercicio 2002, DOF 30 de abril 2002.

- Estudio sobre la Evaluación del Desempeño del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), ciclos agrícolas OI 2004/2005 y PV 2005. Informe Final.

- Evaluación Nacional del Programa de apoyos Directos al Productos por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos. Ejercicio Fiscal 2005.

- FAO- México, Informe de Evaluación General de Alianza para el Campo 2004.

- Gobierno Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, México 2001.

- Informes Estatales de Evaluación de los Programas de Fomento Agrícola 2004 de los Estados de BajaCalifornia. Chiapas, Chihuahua, Jalisco, Nayarit, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas.

- Informes Estatales de Evaluación de los Programas de Desarrollo Rural 2004 de los Estados de BajaCalifornia. Chiapas, Chihuahua, Jalisco, Nayarit, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas.

- SAGARPA, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, DOF, 7 de diciembre de 2001.

- SAGARPA, Reglas de Operación de Alianza para el Campo 2003, DOF, marzo 2003.

- SAGARPA, Modificación a Reglas de Operación 2003 y 2004.

- SAGARPA, Términos de Referencia para contratación de Entidades Estatales para Programas de Fomento Agrícola, Febrero 2005.

- SAGARPA, Términos de Referencia para contratación de Entidades Estatales para Programas de Fomento Ganadero, Febrero 2005.

- SAGARPA, Términos de Referencia para contratación de Entidades Estatales para Programas de Desarrollo Rural, Febrero 2005.

- SAGARPA, FAO Informes de Evaluación Nacional, Programa de Fomento Agrícola (2004).

- SAGARPA, FAO Informes de Evaluación Nacional, Programa de Desarrollo Rural (2004).

- SAGARPA, Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atenci´´on a Factores Críticos, DOF, junio 17 2003.

- SAGARPA- ASERCA Modificación a las Reglas de Operación 2004 y 2005.