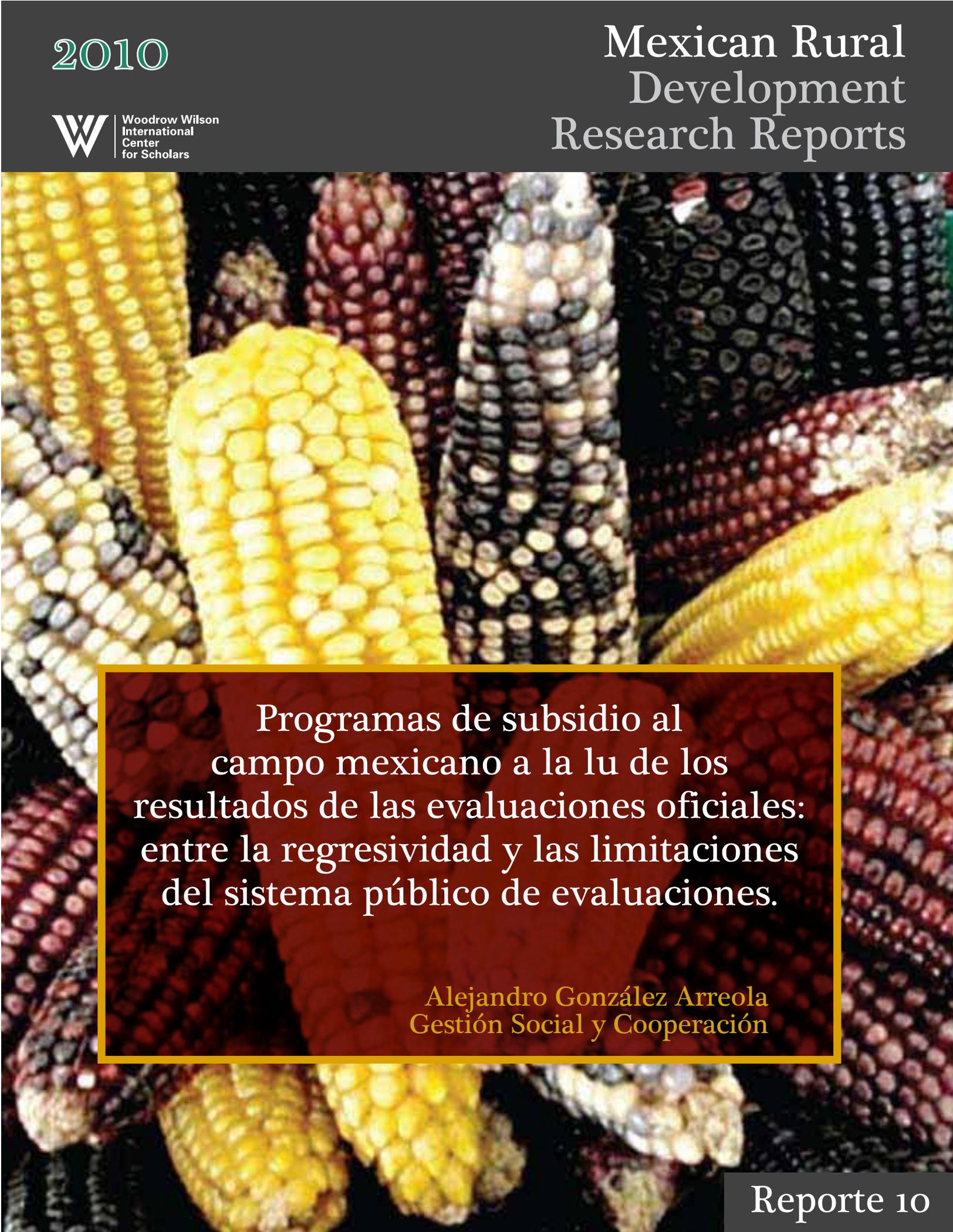


2010



Mexican Rural Development Research Reports

The background of the cover is a close-up photograph of several ears of corn. The cobs are arranged in a slightly overlapping manner, showing a variety of colors including bright yellow, deep red, and dark purple/black. The texture of the kernels is clearly visible.

Programas de subsidio al
campo mexicano a la luz de los
resultados de las evaluaciones oficiales:
entre la regresividad y las limitaciones
del sistema público de evaluaciones.

Alejandro González Arreola
Gestión Social y Cooperación

Reporte 10

Programas de subsidio al campo mexicano a la luz de los resultados de las evaluaciones oficiales: entre la regresividad y las limitaciones del sistema público de evaluaciones.

Alejandro González Arreola¹

Evaluar no es tarea sencilla, particularmente cuando ésta es dirigida y aplicada a las tareas gubernamentales. Un factor determinante para ello es que la evaluación rara vez es un fin en sí misma, por lo que su realización obedece siempre a un fin ulterior de mayor alcance. Desde el año 2007, el gobierno federal mexicano ha emprendido una amplia estrategia de evaluación con un fuerte énfasis en los programas que entregan subsidios a la ciudadanía. En términos discursivos, este conjunto de evaluaciones busca, por un lado, orientar la mejora continua de la calidad del diseño, desempeño y toma de decisiones presupuestales de este tipo de programas; y por el otro, mejorar la transparencia y la rendición de cuentas sobre dichos temas.²

Hasta ahora, esta política de evaluación (PE) ha logrado arrojar información muy valiosa a nivel sistémico sobre los programas de subsidio que hasta hace muy poco tiempo no existía. A pesar de estos avances, aún persisten importantes brechas en la PE que limitan la adecuada utilización de la evidencia que la evaluación produce para avanzar de forma decidida en sus propósitos ulteriores arriba descritos. Un ejemplo paradigmático de esto es el conjunto de programas de subsidio al campo.

Como lo analizaremos más adelante, la contundencia de la evidencia derivada de las evaluaciones oficiales (serias limitaciones de diseño y bajo desempeño), contrastan con la administración inercial y adversa al cambio que ha caracterizado a los tomadores de decisiones responsables del diseño, desempeño y asignación presupuestal de los programas de subsidio al campo.

Esta paradoja será abordada en este artículo. Para ello, en un primer momento analizaremos los alcances y límites de la PE. Lo haremos desde un enfoque de diseño institucional, el cual será complementado con la evidencia disponible de sus primeros tres años de implementación. Posteriormente, analizaremos la evidencia que arroja la PE sobre la calidad de diseño y desempeño de los programas de subsidio al campo a la luz de sus crecientes asignaciones presupuestales y su impermeabilidad a los cambios.

Un acercamiento al sistema público de evaluaciones: mucha información y limitada integralidad y previsiones para su adecuada utilización³.

De acuerdo con diferentes autores, la utilización por parte de los tomadores de decisiones de la evidencia derivada de las evaluaciones es el tema más complejo de resolver en los sistemas nacionales de evaluación. Pollitt (2006) afirma que la información generada por los sistemas de evaluación del desempeño rara vez es utilizada por políticos, legisladores y

¹ Director General de GESOC, Gestión Social y Cooperación A.C.

² Ver: SHCP (2007a) “Sistema de Evaluación del Desempeño. Propuesta a la Cámara de Diputados”, México; y SHCP (2007b) “Sistema de Evaluación del Desempeño”, México.

³ Este apartado se basa en González, Alejandro (2010) “¿Para qué evaluamos? Los dilemas del uso de la información de desempeño en México”, en *Midiendo los resultados del gobierno: origen y evolución de la rendición de cuentas en México y el mundo*, en Rosenzweig, F. (coord.). México, Universidad Panamericana y Editorial Porrúa (en prensa).

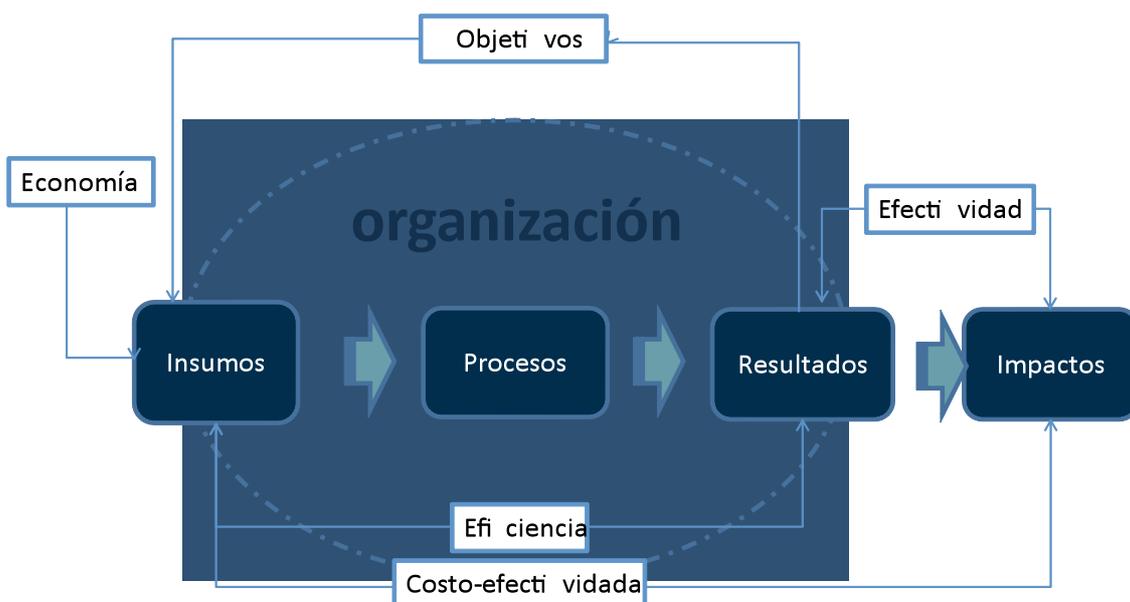
ciudadanos aún en los países iniciadores. Por su parte, Cunill y Ospina (2003) señalan que el problema no sólo es técnico, sino también humano y político.

En otro lado (González, 2010), hemos sostenido que en el caso mexicano la falta de utilización de la evidencia de las evaluaciones por parte de los actores interesados, particularmente los tomadores de decisiones, se explica no sólo por razones de economía política (es decir, por los intereses que trastocarían los eventuales cambios en el diseño y asignaciones presupuestales de los programas), sino también por limitaciones en el propio diseño institucional de la PE que, a su vez, acentúan los problemas de economía política.

Un marco para entender y analizar el diseño de la PE

Autores como Bouckear y Halligan (2008) y Cunill y Ospina (2003) coinciden en el sentido de que, para efectos de evaluación, la actividad gubernamental puede ser analizada en dos grandes dimensiones, a saber, alcance y profundidad. El “alcance” se refiere a la desagregación de los elementos que determinan el desempeño de las políticas y programas gubernamentales, así como sus interrelaciones desde una perspectiva “causal-lineal”. La siguiente figura ilustra la noción de “alcance”.

Figura 1: Elementos del “alcance” del desempeño



Fuente: Elaboración propia con base en Talbot (1999) y Bouckear y Halligan (2008)

Como se puede apreciar en la Figura 1, el gobierno establece el logro de un objetivo y, en consecuencia, decide asignar un conjunto de insumos (financieros, humanos, información) a una agencia (organización) determinada, los cuales son procesados a través de un conjunto de actividades que producen resultados (bienes o servicios). Estos resultados dejan la “caja negra” gubernamental y entran a la sociedad, en donde se desea que produzcan ciertos impactos. La óptima interrelación y alineación entre éstos o algunos de estos elementos suele convertirse en los objetivos que persigue la gestión del desempeño, a saber:

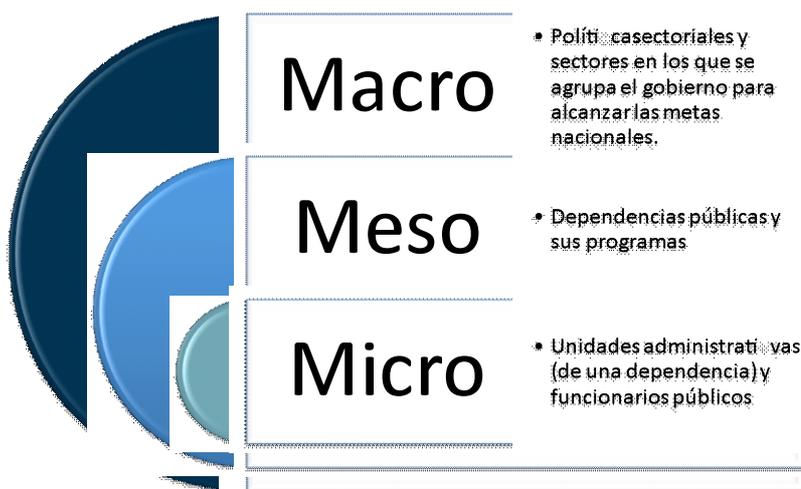
- 1) Economía en la adquisición de los insumos;
- 2) Eficiencia en el uso de los insumos para producir los resultados deseados;
- 3) Efectividad, entendida como el logro de los resultados e impactos deseados en función del objetivo prescrito; y

- 4) Costo-efectividad, entendida como la relación existente entre los insumos consumidos y los impactos alcanzados.

En conexión, la evaluación del desempeño consiste en agregar y registrar de forma sistemática datos que permitan valorar, principal aunque no únicamente, los niveles de economía, eficiencia, efectividad, costo-efectividad mostrados por un agente en la consecución de un objetivo prescrito.

Por otro lado, varios autores coinciden en identificar tres niveles de “profundidad” en la actividad gubernamental: micro, meso y macro (Cunill y Ospina, 2003; Bouckear y Halligan, 2008). En el nivel macro se ubican los elementos de desempeño relacionados con las políticas públicas sectoriales a nivel nacional que, para el caso mexicano, se desprenden de forma directa del Plan Nacional de Desarrollo. Por tanto, su evaluación se refiere a la valoración de los proyectos de nación que fueron elegidos democráticamente. En el nivel meso, se ubican las dependencias tomadas de forma individual, así como sus correspondientes programas. Por su parte, el nivel micro se refiere a las unidades administrativas (dentro de una dependencia pública), así como a los funcionarios públicos que laboran en ésta. La siguiente figura resume estos elementos:

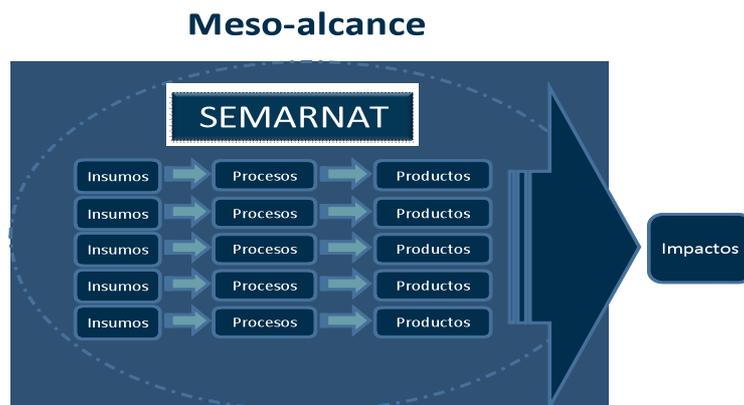
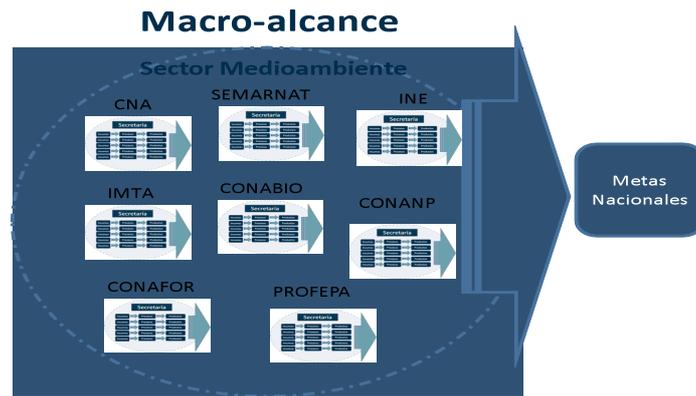
Figura 2: Elementos de “profundidad” del desempeño



Fuente: Elaboración propia con base en Cunill y Ospina (2003); Bouckear y Halligan (2008).

Los referentes analíticos de “alcance” y “profundidad” se enfocan en aspectos distintos pero complementarios de la actividad gubernamental. Una integración de los mismos permite identificar las características sustantivas del diseño institucional de un sistema de evaluación, cuyos parámetros son definatorios en la capacidad que éste mostrará para fortalecer la rendición de cuentas, la modernización de la gestión pública y la racionalidad presupuestaria. Las siguientes figuras ilustran la forma en la que se pueden integrar el “alcance” y la “profundidad” del desempeño utilizando el ejemplo del sector Medio Ambiente del gobierno federal mexicano.

Figura 3: Integración de los niveles de “profundidad” del desempeño con la dimensión de “alcance”.



Fuente: Elaboración propia.

Cunill y Ospina (2003) sostienen que para alcanzar sus objetivos ulteriores, resulta necesario que el diseño institucional de los sistemas nacionales de evaluación logre dos tipos de integración, a saber: integración vertical e integración horizontal. Aquí entenderemos a la primera como la necesidad de que el diseño institucional de un sistema de evaluación considere previsiones de evaluación en los tres niveles de profundidad de la actividad gubernamental (macro, meso y micro), así como dispositivos para que los usuarios potenciales de los sistemas de evaluación utilicen los resultados de los tres niveles de análisis y los vinculen para lograr una visión y comprensión más profunda del desempeño gubernamental. A esto le denominaremos *integración vertical*.

Por su parte, a la *integración horizontal* la referiremos como las previsiones de diseño institucional del sistema de evaluación que permiten la integralidad y comparabilidad de los resultados de la evaluación entre diferentes agencias públicas y áreas de política en las distintas

dimensiones del “alcance” del desempeño, a saber: economía, eficiencia, efectividad, costo efectividad, así como otros aspectos sustantivos como la calidad de diseño de los programas públicos. Esto permite una visión y comprensión más integral del desempeño gubernamental en tanto hace posible la generación de *benchmarks* de desempeño entre políticas, programas y agencias públicas. Es importante mencionar que, al igual que la integración vertical, la horizontal demanda también dispositivos para que los usuarios potenciales utilicen los resultados de estas evaluaciones.

La experiencia comparada demuestra que la integración horizontal y vertical en el diseño de una política nacional de evaluación requiere complementarse con tres previsiones adicionales, a saber, la existencia de una figura “metaevaludora” de la PE; la existencia de instrumentos de transparencia y fácil acceso a la información derivada de las evaluaciones; y por último, previsiones normativas que obliguen a los responsables de las políticas y programas a rendir cuentas sobre, al menos, los planes de mejora y los logros alcanzados en la incorporación de las recomendaciones derivadas de las distintas evaluaciones realizadas.

Desde la experiencia comparada una instancia “metaevaludora” es clave en tanto permite: a) valorar el apego a mejores prácticas de las actividades y sistemas de evaluación utilizados por la instancias evaluadoras; b) valorar e informar públicamente la pertinencia y apego a mejores prácticas internacionales en el establecimiento de metas y el diseño de indicadores por parte de las dependencias al SED⁴; y c) sistematizar los resultados del conjunto de evaluaciones realizadas para promover y facilitar su utilización por distintos actores que, por su naturaleza, contribuyen al debate público y la rendición de cuentas. Esto implicaría la agregación y difusión de los resultados de las evaluaciones en formatos ágiles, sencillos y de fácil acceso orientados a distintos públicos como los propios funcionarios responsables de las políticas y programas, miembros del Congreso, OSCs, medios de comunicación, y ciudadanía en general. En la experiencia internacional, dichos instrumentos han tomado distintas formas, entre las que destacan los índices, *rankings*, semáforos, *becnhmarks* o *league tables* de desempeño entre programas, dependencias o sectores de política pública.⁵

Un tercer elemento es la necesidad de acompañar los dispositivos “blandos” arriba descritos (transparencia, *benchmarks*, etc.) con una cuidada normatividad que obligue a las agencias públicas a referir sus procesos de programación, presupuestación y rendición de cuentas horizontal de sus políticas y programas a los resultados y recomendaciones de las evaluaciones existentes. Dicha normatividad debe considerar, sin embargo, que las recomendaciones de las evaluaciones son realizadas por evaluadores externos a la implementación de los programas y que no necesariamente todas sus recomendaciones son pertinentes. No obstante, esto obligaría a los funcionarios al menos a “argumentar” sus razones para no tomar tal o cual recomendación. Sin duda esto fortalecería la dimensión pública de las

⁴ En este sentido, en la experiencia internacional podemos destacar los casos estadounidense y chileno. En el primero, la GAO (*General Audit Office*) juega un papel relevante como contrapeso de la OMB (*Office of Management and Budget*) en las funciones arriba descritas; y lo mismo sucede en el caso chileno en la relación entre la Dirección de Presupuesto y la Contraloría General de la República.

⁵ Tanto el caso estadounidense como el chileno muestran cómo la transparencia no solamente significa apertura de los expedientes públicos, sino también instrumentos que permitan una *acesibilidad efectiva* a la información por parte de la ciudadanía. Las figuras “metaevaludoras” de ambos países han construido plataformas informáticas gráficas (ver por ejemplo, www.expectmore.gov) para que cualquier ciudadano tenga la posibilidad de conocer de forma amigable cuáles programas existen y cuál es su desempeño.

políticas públicas en el sentido que autores como Mauricio Merino (2008) y Giandomenico Majone (1997) lo han señalado.⁶

Un breve análisis de la versión mexicana de sistema nacional de evaluación a la luz del marco arriba ofrecido nos arroja el siguiente balance:

- 1) La integración vertical de la PE es muy limitada. La evidencia que se deriva de sus primeros tres años de operación (2007-2009) sugiere una alta concentración de la actividad evaluativa a nivel *meso* (centrada en programas presupuestales), escasa evaluación a nivel *macro* (políticas sectoriales), y una nula evaluación (o al menos vinculación) con la evaluación existente a nivel *micro* (es decir, con la evaluación del desempeño realizada a funcionarios públicos que pertenecen al Servicio Profesional de Carrera). Como se muestra en la Tabla 1, durante el periodo 2007-2009 se han programado un total de 514 evaluaciones en el marco de la PE, de las cuales el 92% (475) se han aplicado a programas presupuestales (nivel *meso*) y sólo 6 (1.2%) corresponden al nivel *macro* por ser de carácter estratégico o sectoriales (se refieren al desarrollo rural, nutrición y abasto, etc.).
- 2) La PE posee un alto potencial de integración horizontal (al menos a nivel *meso*) que no está siendo aprovechado. La decisión metodológica (tomada por CONEVAL) en el sentido de que las evaluaciones de “Consistencia y resultados”, “Específicas de desempeño” e “Inclusión de la perspectiva de género” (que conjuntamente representan el 76% de todas las evaluaciones realizadas) se realicen a través de una metodología común, independientemente del sector de política pública al que pertenecen, hace posible la comparación entre programas, dependencias y sectores de política pública en estas materias. Esto representa un gran potencial para generar *benchmarks* públicos que podrían incentivar una mayor utilización de la evidencia derivada de las evaluaciones para fortalecer la rendición de cuentas, la mejora de la gestión y la calidad del gasto público. Sin embargo, este potencial no está siendo aprovechado debido a la ausencia de una instancia metaevaluatora responsable de estas funciones.
- 3) La PE no posee una instancia metaevaluatora. Esto limita la confiabilidad de las evaluaciones (¿quién evalúa al evaluador?), la pertinencia de las metas e indicadores utilizados por las agencias gubernamentales, la generación de esquemas ágiles y sencillos que difundan los resultados de las evaluaciones y presionen a los agentes implementadores a favor de la mejora continua y el uso racional del presupuesto, entre otros aspectos.
- 4) La PE no considera esquemas normativos que obliguen al uso de la evidencia de la evaluación por parte de las agencias gubernamentales para diseñar políticas, programar, presupuestar, ni rendir cuentas al legislativo.
- 5) La PE tiene limitadas previsiones de transparencia. Los actuales lineamientos prevén que todos los informes de evaluación y los compromisos de mejora de cada agencia gubernamental evaluada deban ser publicados en sus páginas de internet. Sin embargo, al no existir dispositivo alguno que las sistematice, ordene y agregue, esta información es altamente dispersa, compleja y difícil de monitorear para cualquier actor. Por otro lado, la información contenida en el Sistema de Evaluación

⁶ Para una discusión más profunda sobre los cambios de diseño institucional requeridos por la PE mexicana ver González, A. (2008).

del Desempeño (SED),⁷ particularmente sus metas e indicadores a partir de los cuales se toman las decisiones presupuestales en el marco del Presupuesto basado en Resultados, no son públicos (ni siquiera para los diputados integrantes de la Comisión de Presupuesto del Congreso).

Tabla 2: Programas Anuales de Evaluación 2007, 2008 y 2009 de la PED

Tipo de Evaluación	Número de Evaluaciones Programadas por Año		
	2007	2008	2009
Consistencia y Resultados			
Consistencia y Resultados	104		
Diseño	13	34	22
Indicadores			
Procesos			5
Específica			
Obra Pública	5		
Calidad en los servicios	1	2	
Percepción de los Beneficiarios		1	
Especificidad de Desempeño		133	131
Inclusión de perspectiva de género		17	19
Perspectiva de juventud y discapacidad			2
Programas Desarrollo Forestal			1
Fondos del Ramo 23			2
Impacto	2	6	4
Estratégica			
Política de Nutrición y Abasto	1		
Política de Desarrollo Rural	1		
Política de Microcrédito			
Fondos de Aportaciones del Ramo 33			1
Inclusión de perspectiva de género en 4 sectores		1	1
Programa PROCAMPO			4
Complementarias			1
TOTAL DE EVALUACIONES	126	192	196

Fuente: SHCP (2009)

Los avances en materia de evaluación a nivel federal son innegables. Por fin se cuenta con una política que ordena las tareas evaluativas desde una perspectiva sistémica, provee de orientaciones metodológicas precisas y establece pautas mínimas de transparencia de los resultados de las evaluaciones. Sin embargo, las limitaciones de diseño institucional de la PE arriba analizadas establecen importantes barreras para que ésta incentive la utilización de la evidencia de las evaluaciones, lo que limita el logro de los fines ulteriores de toda PE: mejora continua, rendición de cuentas, calidad del gasto público. En suma, la PE está haciendo mucho para generar información potencialmente útil, pero muy poco para que ésta sea conocida ampliamente y se traduzca en decisiones de política. No sólo es un problema de economía política, es también un problema de diseño institucional.

Los programas de subsidios al campo a la luz de las evaluaciones: serios problemas de diseño y desempeño.

Dos tipos de evaluación destacan en la PE por su potencial de integración horizontal: las Evaluaciones de Consistencia y Resultados (ECR) y las Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED). Las primeras miden, en términos generales, la coherencia y fortaleza de diseño de los programas y se realizaron entre 2007 y 2008. Las segundas, efectuadas entre 2008 y 2009, valoran los resultados de los programas a través de 10 de indicadores estratégicos y de

⁷ Para información y un análisis detallado sobre el SED ver Zabaleta, 2008.

gestión. Si bien estos procesos de evaluación han generado un acervo amplio e inédito de información sobre el comportamiento y resultados de los programas, el gobierno federal no emprendió una estrategia de agregación y sistematización de sus resultados, de forma tal que éstos fueran accesibles y útiles para un conjunto amplio de actores, incluidas las propias dependencias ejecutoras, congresistas, organizaciones civiles y medios de comunicación, entre otros.

Ante las limitaciones de diseño institucional de la política de evaluación (PE) arriba analizadas y el poco interés que ha existido desde el gobierno federal y del Poder Legislativo para propiciar esquemas comprensivos y transparentes de uso de la información, GESOC (Gestión Social y Cooperación, A.C.), ha asumido un rol de *metaevaluación* de la PE desde la sociedad civil organizada, analizando de forma independiente y sistemática los resultados de las evaluaciones externas a programas, así como las condiciones en que fueron implementadas entre 2007 y 2009.

Para ello ha desarrollado iniciativas que permiten esquemas ágiles y sencillos de acceso y análisis de los resultados de las evaluaciones oficiales que aprovechan el potencial de “integración horizontal” que posee la PE. Entre estos esquemas destacan El ICADI⁸ y el INDEP⁹. Ambas son herramientas que agregan de forma ágil y sencilla los resultados de 235 evaluaciones orientadas a valorar la calidad del diseño y el desempeño de los programas de subsidio (que en conjunto representan el 13% del gasto público programable para el año fiscal 2010), a partir de la construcción de *rankings* que permiten su ordenamiento, comparación y fácil comprensión y comunicación. El ICADI y el INDEP permiten detectar fortalezas, así como *focos rojos* específicos que requerirían atención para mejorar el diseño y el desempeño de los programas. Asimismo, permiten valorar la calidad del diseño y el desempeño de los programas a la luz de sus respectivas asignaciones presupuestales, así como contar con una visión sectorial de la política al agregar los resultados de los programas por sector de política, entre otros aspectos.

Utilizando ambos instrumentos a continuación se ofrece un análisis de los siguientes programas federales emblemáticos de subsidios al campo:

- PROCAMPO
- Alianza para el Campo
- Programa de Atención a Problemas Estructurales
- Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria
- Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural
- Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas

Evolución presupuestaria y cobertura de los programas de subsidio al campo

Las EED, entre otros aspectos relevantes, ofrecen información descriptiva y sintética de elementos sustantivos de los programas evaluados como sus respectivos presupuestos aprobados en los últimos tres años, población potencial y atendida por cada programa, así como su

⁸ Índice de Calidad de Diseño de los Programas Federales de Subsidio. Este índice recupera 80 preguntas de las evaluaciones de consistencia y resultados para medir la calidad de diseño de los programas en tres rubros básicos: diseño y alineación estratégica, operación, y orientación a la ciudadanía y a los resultados.

⁹ El índice de Desempeño de los Programas Federales de Subsidio, por su parte, recupera la información de las evaluaciones específicas de desempeño para construir una aproximación del desempeño de los programas a través de los avances reportados en sus indicadores estratégicos y de gestión, así como en la fortaleza del mismo sistema de indicadores incluido en la evaluación.

cobertura en función de éstas. A continuación se ofrecen las siguientes cifras que permiten poner en contexto los programas emblemáticos de subsidio al campo.

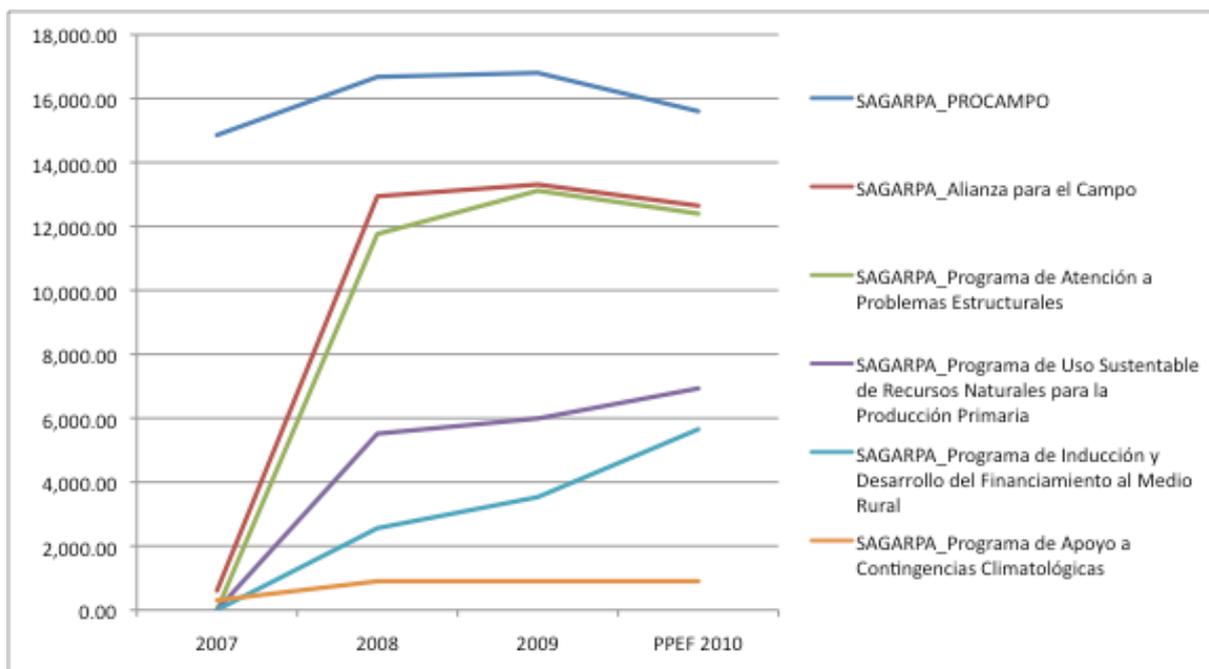
Para el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, el ejecutivo propuso al Congreso la asignación a estos seis programas de un presupuesto conjunto de aproximadamente 42 mil 500 millones de pesos (\$42,566,200,001.00). Tras la discusión presupuestal en la Cámara de Diputados, el presupuesto final aprobado para este conjunto de programas para el año fiscal 2010 fue superior a las 54 mil millones de pesos (\$54,135,040,000.00), es decir, un poco más de 11 mil 500 millones de pesos adicionales a lo considerado por el Ejecutivo. Este monto representa el 17.5% de todo el presupuesto destinado a subsidios en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2010 (el cual asciende a 310 mil millones de pesos, aproximadamente). Comparado con el monto global que recibieron este mismo conjunto de programas para el año 2009, el presupuesto asignado es también mayor ya que para ese año se asignaron 53 mil 645 millones de pesos. Este comportamiento incremental se acentúa si se consideran los presupuestos asignados en años previos (2008, 2007).

Presupuestos aprobados de los programas mencionados (millones de pesos)

Programa	2007	2008	2009	2010
SAGARPA_PROCAMPO	14,857.10	16,678.00	16,803.10	15,601.84
SAGARPA_Alianza para el Campo	608.60	12,942.87	13,310.90	12,647.00
SAGARPA_Programa de Atención a Problemas Estructurales		11,763.40	13,117.90	12,400.10
SAGARPA_Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria		5,516.00	5,990.70	6,932.10
SAGARPA_Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural		2,559.65	3,532.10	5,654.00
SAGARPA_Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas	307.40	900.00	900.00	900.00

Fuente: Presupuestos de Egresos de la Federación 2007, 2008, 2009 y 2010, SHCP.

Evolución presupuestal de seis programas emblemáticos de desarrollo rural



Fuente: Presupuestos de Egresos de la Federación 2007, 2008, 2009 y 2010, SHCP.

Por otro lado, las EED 2008-2009 reportan de forma sintética que los objetivos (Fin, en su respectiva matriz de marco lógico) de cada uno de estos programas, son los siguientes:

Programa	Objetivo
SAGARPA PROCAMPO	Contribuir a mejorar los ingresos de los productores agrícolas.
SAGARPA_Alianza para el Campo	Contribuir a mejorar los ingresos de la población rural y pesquera promoviendo los procesos de agregación de valor.
SAGARPA_Programa de Atención a Problemas Estructurales	Contribuir al ordenamiento y certidumbre de mercados y al acceso a insumos competitivos para mejorar el ingreso de los productores agropecuarios y pesqueros.
SAGARPA_Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	Contribuir a revertir el deterioro de los ecosistemas en la producción primaria, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad
SAGARPA_Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural	Contribuir a mejorar los ingresos de los productores.
SAGARPA_Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas	Contribuir a mantener el patrimonio de la población del medio rural ante la ocurrencia de contingencias climatológicas extremas.

Fuente: Informes Completos de las Evaluaciones Específicas realizadas a los programas mencionados en el ciclo 2008-2009.

En cuanto a su definición de poblaciones potencial, objetivo y atendida; las EED de estos programas reportan que sólo los programas PROCAMPO y Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria tienen claramente definidas sus **poblaciones potencial, objetivo y atendida**. En el resto de los casos, no siempre se cumple esta condición.

Claridad al 2008 en la definición de las poblaciones potencial, objetivo y atendida de seis programas emblemáticos de desarrollo rural

Programa	Población Potencial	Población Objetivo	Población Atendida
SAGARPA_PROCAMPO	Sí	Sí	Sí
SAGARPA_Alianza para el Campo	No	No	Sí
SAGARPA_Programa de Atención a Problemas Estructurales	No	Sí	Sí
SAGARPA_Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	Sí	Sí	Sí
SAGARPA_Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural	No	No	Sí
SAGARPA_Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas	No	Sí	Sí

Fuente: Informes Completos de las Evaluaciones Específicas realizadas a los programas mencionados en el ciclo 2008-2009.

En conexión con la información arriba ofrecida, las EED de estos programas reportan también su población atendida a la luz de sus respectivas poblaciones potencial y objetivo.

Cobertura al 2008 de seis programas emblemáticos de desarrollo rural (número de beneficiarios)

Programa	Población Potencial	Población Objetivo	Población Atendida
SAGARPA_PROCAMPO	3,657,500	2,700,000	2,618,311
SAGARPA_Alianza para el Campo	SD	0	636,166
SAGARPA_Programa de Atención a Problemas Estructurales	ND	ND	540,632
SAGARPA_Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	0	0	784,002
SAGARPA_Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural	SD	SD	2,529,199
SAGARPA_Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas	2,935,837	2,935,837	1,561,187

Fuente: Informes Completos de las Evaluaciones Específicas realizadas a los programas mencionados en el ciclo 2008-2009.

Las cifras arriba ofrecidas revelan que, en un contexto de recursos fiscales crecientes, los programas de subsidio al campo en general tienen serias limitaciones para conocer si los beneficiarios a los cuales les están entregando sus recursos son parte de la población objetivos a la cual deben de dirigir dichos beneficios. Tampoco tienen claridad sobre la población potencial que cumpliría con los requisitos para ser beneficiarias del programa de acuerdo con sus respectivas reglas de operación.

Los programas de subsidios al campo desde el INDEP: desempeño pobre y selección acomodaticia de metas en un marco de crecientes asignaciones presupuestales

El Índice de Desempeño de los Programas Federales de Subsidio (INDEP) tiene por objeto informar de manera ágil y sencilla la capacidad que tienen 129 programas federales para alcanzar los objetivos para los que fueron creados. Para esto, GESOC realizó un trabajo de

sistematización de las *Evaluaciones Específicas de Desempeño* – elaboradas por evaluadores externos y coordinadas por el Coneval – con el fin de valorar dos aspectos clave: 1) el avance reportado en las metas anuales de desempeño establecidas por los propios programas en 2008, y 2) la fortaleza del sistema de indicadores de los programas, que valora si las metas establecidas por las dependencias son pertinentes y realistas.

A partir de este proceso de sistematización se elaboró una metodología que permite analizar y ordenar (en una escala de cero a cien) el desempeño de los 129 programas públicos que fueron evaluados durante el ciclo 2008-2009. El índice es acompañado de un sistema de semáforos que informa visualmente sobre tres aspectos clave que complementan y ayudan a comprender los resultados del INDEP obtenidos por cada programa: 1) la selección adecuada de metas; 2) la selección comprehensiva de indicadores; y 3) la existencia de información sobre el avance en las metas de desempeño.¹⁰

El INDEP en cifras

Programas analizados	129
Presupuesto de los programas ¹¹	309,421,782,251
Porcentaje Gasto Programable	13%
Calificación promedio	56.34
Número de programas reprobados	72
Mejor calificación alcanzada	94.40
Peor calificación alcanzada	6.11

Fuente: GESOC, *Índice de Desempeño de los Programas Públicos (INDEP)*, 2009.
<http://www.gesoc.org.mx/cargas/INDEPv13.pdf>

Los programas de desarrollo rural obtuvieron una calificación promedio 55.01 en el INDEP. Entre los mejor calificados de este sector se encuentra el Programa de Atención a Problemas Estructurales que alcanzó una calificación de 79.32 y ocupó el lugar 10 de 129 programas. En contraste, Alianza para el Campo obtuvo una calificación de 39.37, con lo que alcanzó el lugar 109 del ranking. Tal y como revelan los semáforos complementarios del INDEP, este último programa cuenta con deficiencias importantes en los tres aspectos clave se evalúan (selección de metas, sistema de indicadores e información actualizada sobre avances). PROCAMPO también se encuentra en una situación similar aunque, dado el avance reportado en ciertos indicadores, le permite alcanzar una calificación de 55.46.

En términos agregados, y derivado del análisis de los semáforos, se reconoce que un problema sistemático en los programas del sector es el ámbito de la selección de metas en donde de forma recurrente se ha encontrado evidencia de una selección cómoda y poco oportuna de aquéllas. Esto significa que dichos programas podrían considerar umbrales de logro muy superiores a los hasta ahora previstos considerando sus recursos asignados. Esta situación se torna grave para los programas de *Uso Sustentable de Recursos Naturales*, así como para el de *Inducción y de Desarrollo del Financiamiento*. También se identifican algunas fallas en el sistema de indicadores que se utiliza para medir los avances en las metas. Por último, resulta necesario que destacar que la calificación obtenida por el Programa de Atención a Problemas Estructurales habrá que ser tomada con cautela por dos razones. La primera es que a pesar de

¹⁰ Para mayor información sobre la metodología y resultados del INDEP, se pueden consultar los documentos completos en el sitio en Internet de GESOC: <http://www.gesoc.org.mx>

¹¹ El presupuesto usado en este momento corresponde al aprobado para el año fiscal 2009.

reportar y cumplir con avances razonables en el cumplimiento de sus metas, este programa no reporta información sobre su población potencial ni sobre su población objetivo. La segunda es que este programa es producto de la integración de varios programas (entre los que destaca Ingreso Objetivo) en el año 2008, por lo que la calidad de su diseño no fue evaluada en el marco de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados de CONEVAL.

Programas emblemáticos desarrollo rural

Programa	INDEP	1	2	3 ¹²	Presupuesto aprob. 2010 (MDP)
Programa de Atención a Problemas Estructurales	79.32				12,400.10
Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas	60.14				900.00
PROCAMPO	55.46				15,601.84
Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	52.50				6,932.10
Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural	43.27				5,654.00
Alianza para el Campo	39.37				12,647.00
Promedio sector Desarrollo Rural	55.01				54,135.04

Fuente: GESOC, *Racionalidad del gasto en programas de desarrollo rural: Documento de política pública*, 2009. Disponible en <http://www.gesoc.org.mx>

Umbral de calificación de los semáforos

Semáforo	Rojo	Amarillo	Verde
Semáforo de selección adecuada de metas	Más de 2 indicadores con porcentaje de avance mayor a 125%.	1 ó 2 indicadores con porcentaje de avance mayor a 125%.	Ningún indicador con porcentaje de avance mayor a 125%.
Semáforo de fortaleza de indicadores	Concentración clara de indicadores en algún tipo	Distribución relativamente homogénea, con concentración baja en algún tipo de indicador.	Distribución homogénea de indicadores por tipo
Semáforo de información de indicadores	Menos de 60% de indicadores con información	De 60% a 79% de indicadores con información	Más de 80% de indicadores con información

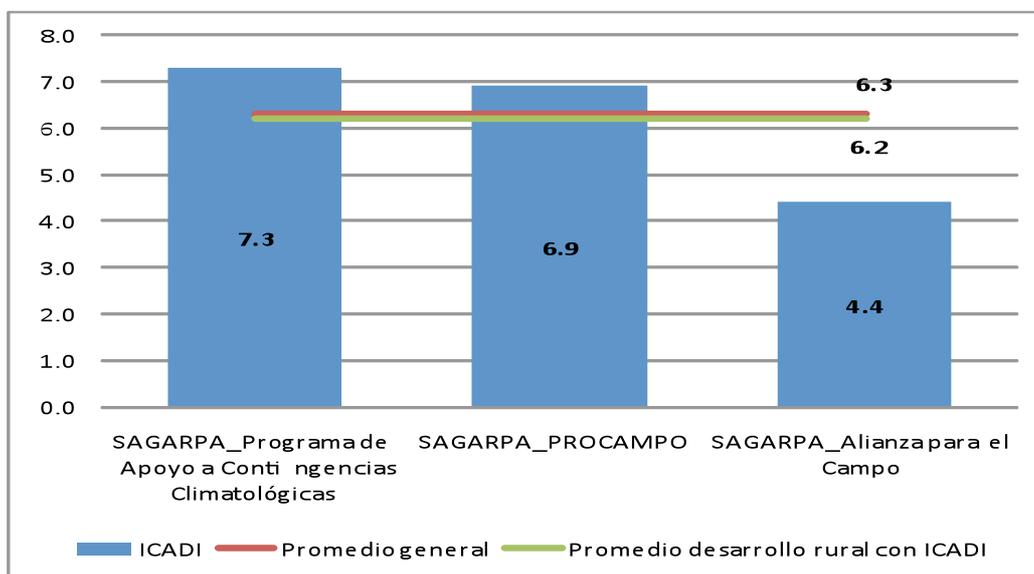
Los programas de subsidios al campo desde el ICADI: un pobre diseño que limita su capacidad para entregar resultados de valor.

El ICADI permite comparar de manera ágil y sencilla la calidad del diseño de 104 programas federales al reflejar los resultados de las ECR a las que fueron sometidos en el ciclo 2007-2008. En una escala de cero (mínimo) a diez (excelencia), los 104 programas evaluados obtuvieron una calificación promedio de 6.3. Sólo tres de los seis programas emblemáticos de desarrollo rural mencionados en este documento fueron sometidos a ECR y cuentan con ICADI.

¹² El semáforo uno se refiere a la selección adecuada de metas; el dos a la fortaleza del sistema de indicadores; y el tres a la existencia de información sobre el avance de metas.

En conjunto, obtuvieron una calificación ligeramente por debajo del promedio general (6.2). Debajo se muestran sus calificaciones obtenidas.

ICADI de los programas emblemáticos de desarrollo rural



Fuente: Elaboración propia con cifras del ICADI construido en base a las Evaluaciones de consistencia y resultados de los programas mencionados y elaboradas en el ciclo 2007-2008.

A partir de tres Semáforos, el ICADI también ubica la calidad de diseño de cada programa en tres áreas: *Diseño y alineación estratégica*, *Operación* y *Orientación a resultados y a la ciudadanía*.

- El Semáforo de Diseño y Alineación Estratégica del ICADI evidencia que los tres programas de desarrollo rural mencionados presentan deficiencias en la identificación del problema público al que buscan enfrentar y la definición de sus objetivos. El Programa Alianza para el Campo es el que adolece de mayores deficiencias en estos rubros.
- El Semáforo de Orientación a Resultados y a la Ciudadanía muestra que salvo el Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas, estos tres programas requieren atención en las previsiones diseñadas para implementarlos.
- El Semáforo de Operación indica que en los tres casos se requieren ajustes para medir y evaluar el desempeño de los programas, así como para orientarse a la ciudadanía.

Un análisis más fino de estos programas a partir de los semáforos que considera el ICADI echa luz sobre algunos aspectos relevantes. De acuerdo a los resultados arrojados por el ICADI sobre su calidad de diseño, PROCAMPO alcanza una calificación de 6.9 sobre 10 (lugar 45 de 104 en el ranking) con una calificación de 7.6 y 7.8 en los subíndices de *alineación estratégica* y *operación*, y de 4.5 en el de *orientación a resultados y a la ciudadanía*. Esto significa que PROCAMPO sí responde a un problema público de alta relevancia (baja capacidad productiva y pobreza entre productores rurales), que considera un mecanismo de operación que funciona de forma razonable para entregar sus beneficios, pero su racional para identificar a sus beneficiarios es incorrecto. PROCAMPO parte de una asignación de recursos a los productores basada en el área de terreno con la que cuentan, y no en las necesidades particulares de la población objetivo, lo que genera una lógica *regresiva* de sus beneficios que

terminan favoreciendo en mayor proporción a quienes tienen más hectáreas de producción que a quienes tienen menores ingresos.

Calidad de diseño de los programas emblemáticos de desarrollo rural

Programa	ICADI	DyAE	Op.	OaRyC
SAGARPA_Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas	7.3			
SAGARPA_PROCAMPO	6.9			
SAGARPA_Alianza para el Campo	4.4			

Fuente: Elaboración propia con cifras del ICADI construido en base a las Evaluaciones de consistencia y resultados de los programas mencionados y elaboradas en el ciclo 2007-2008.

Rango del subíndice	Valoración	Color
De 8 a 10	Destacado	
De 6 a 7.9	Suficiente	
Inferior a 6	Rezagado	

Si se analiza el programa desde su potencial de desempeño, la situación no es muy distinta. De acuerdo con los resultados del INDEP, PROCAMPO alcanzó una calificación de 5.54 sobre 10 (lugar 74 de 129 en el ranking) que lo ubica dentro de la categoría de programas federales con desempeño pobre. Las principales causas que explican este resultado son dos. Por un lado, este programa reporta valores en indicadores de proceso o de producto (gestión), pero no de resultados-impactos ya que estos últimos no pueden ser valorados de forma correcta debido a los serios problemas de regresividad que presenta el programa como consecuencia de su inadecuado diseño ya analizado en el ICADI. La segunda es que reporta avances de logro anuales en algunos de sus indicadores muy por encima del 100% (172% en algunos casos), lo que refleja una selección de metas muy por debajo de la capacidad y recursos asignados al mismo, práctica conocida como *targeting* en la literatura anglosajona.

Conclusiones

El somero análisis arriba ofrecido sobre los programas emblemáticos de subsidio al campo con base en los índices desarrollados por GESOC, utilizando los resultados de las evaluaciones externas coordinadas por CONEVAL, arroja luz sobre el potencial que posee la sistematización de la información de diseño y desempeño en este tipo de herramientas para facilitar la identificación de tendencias sectoriales o por dependencia que favorezcan la detección de áreas concretas de reforma no sólo a nivel programático sino también de políticas. Actualmente, este potencial no está siendo aprovechado por la política de evaluación federal debido a las limitaciones de diseño que analizamos previamente y entre las cuales destaca la ausencia de una instancia metaevaluadora responsable de la realización de este tipo de ejercicios. En buena medida esto explica la impermeabilidad al cambio mostrada por los programas de subsidio al campo a pesar del cúmulo de evidencia existente que identifica los graves problemas de diseño (particularmente su regresividad), y su limitado desempeño en un contexto de crecientes asignaciones presupuestales.

Bibliografía

- Bouckaert, G. (1996) "Measurement of Public Sector Performance: Some European Perspectives", en A. Halachmi y G. Bouckaert (eds.), *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector*, Westport, Greenwood Publishing Group.
- Bouckaert, G. y J. Halligan (2008) *Managing Performance*, Londres, Routledge.
- Bovaird T. (1996) "The Political Economy of Performance Measurement", en A. Halachmi y G. Bouckaert (eds.) (1996).
- Coneval (2008) *Informe de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de programas federales*, México.
- Cunill, N. y S. Ospina (2003) *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, Caracas, CLAD.
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, México.
- Ejecutivo Federal (2007) *Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de las Leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Orgánica de la Administración Pública Federal; de Coordinación Fiscal; General de Desarrollo Social; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*, México.
- General Accounting Office (2003) *Results Oriented Cultures: Creating a Clear Link Between Individual Performance and Organizational Success*, Washington, D.C.
- GESOC A. C. (2008) *Monitoreo de la confiabilidad de las evaluaciones a programas federales (2007-2008)*, México.
- GESOC A. C. (2009) "Documento completo sobre el desempeño de los programas federales sujetos a reglas de operación y reglas de subsidio, en base a las Evaluaciones Específicas de Desempeño 2008-2009", México. [En elaboración].
- GESOC, A. C. (2009) *Índice de Calidad de Diseño de los programas federales evaluados en el ciclo 2007-2008*, México.
- GESOC, A.C. (2009) *Racionalidad del gasto en programas de desarrollo rural: Documento de política pública*, México.
- González, A. (Coord.) (2008) *¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano*, México, GESOC A.C.
- Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales* (2007) México.
- Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones externas a programas federales 2008*, México.
- Majone, G. (1997) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Merino, M. (2008) "La transparencia como política pública", en John M. Ackerman (Coordinador), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, México, Siglo XXI Editores.
- Merino, M. y S. López Ayllón (2009) "La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos", en *La estructura de rendición de cuentas en México*, México, CIDE. [Disponible en www.rendiciondecuentas.cide.edu]
- Office of Management and Budget (2003) *Circular A-11, Part. 6: Preparation and Submission of Strategic Plans, Annual Performance Plans, and Annual Program Performance Reports*, July, Washington, D.C., citado en Bouckaert y Halligan (2008).
- Ospina, S. et al. (2004) "Performance Evaluation, Public Management Improvement and Democratic Accountability", *Public Management Review*, v. 6, núm. 2.

- SHCP (2007a) “Sistema de Evaluación del Desempeño. Propuesta a la Cámara de Diputados”, México.
- SHCP (2007b) “Sistema de Evaluación del Desempeño”, México.
- SHCP (marzo 2009) Presentación sobre las Evaluaciones Específicas de Desempeño 2008-2009, México.
- Talbot, C. (1999) “Public Performance –towards a New Model?”, *Public Policy and Administration*.
- Zabaleta, D. (2008a) “Una mirada institucional a la política federal de evaluación del desempeño en México: algunas implicaciones a la luz del paradigma gerencialista”, en A. González. (2008).
- Zabaleta, D. (2008b) “Orientación a Resultados y Modernización del Sector Público: Algunas líneas prospectivas sobre el programa de mejoramiento de la gestión en México”, en A. González. (2008).
- Zabaleta, D. (2008c) “Orientación a resultados y proceso presupuestario: algunas anotaciones sobre su implementación en México”, en A. González (2008).