



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL.**

**APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE MARCO LÓGICO EN PROGRAMAS DEL
SECTOR AGROPECUARIO EN EL ESTADO DE PUEBLA.**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER
EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS.**

PILAR AGUILAR NÁJERA.

**PROFESOR GUIA:
JORGE DE LA FUENTE OLGUÍN.**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
MARÍA ANGÉLICA PAVEZ GARCÍA.
MARCELA AEDO AEDO.**

**SANTIAGO DE CHILE
DICIEMBRE 2008.**



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL.**

**APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE MARCO LÓGICO EN PROGRAMAS DEL
SECTOR AGROPECUARIO EN EL ESTADO DE PUEBLA.**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER
EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS.**

PILAR AGUILAR NÁJERA.

**PROFESOR GUIA:
JORGE DE LA FUENTE OLGUÍN.**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
MARÍA ANGELICA PAVEZ GARCÍA.
MARCELA AEDO AEDO.**

**SANTIAGO DE CHILE
DICIEMBRE 2008.**

RESUMEN.

El Estado mexicano vive hoy uno de los procesos de modernización más importantes de su historia. Por primera vez, la democracia junto con otros factores como la escasez de los recursos públicos frente a múltiples y crecientes necesidades, el contrapeso de una ciudadanía cada vez más crítica y exigente, la apertura comercial y la globalización, son elementos que han ido promoviendo el cambio de una administración pública tradicional, rígida y burocrática a una nueva forma de gestión del Estado basada en la eficacia y la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas.

Esto ha implicado que la administración pública esté adoptando instrumentos que le permitan evaluar la capacidad del Estado para generar valor público. En este sentido, el presente trabajo aborda el estudio y aplicación de la *Metodología del Marco Lógico* como herramienta para fortalecer el diseño, ejecución y evaluación de los programas públicos orientados a resultados, siendo la unidad de análisis el Programa de Soporte al Sector Agropecuario del Estado de Puebla, en su componente de Capacitación y Asistencia Técnica. A través de él, se pretende indagar si la Metodología de Marco Lógico contribuye efectivamente a la correcta toma de decisiones de política pública a favor del sector y si es un instrumento pertinente para analizar el diseño y consistencia de objetivos entre dicho programa y sus componentes.

La metodología que guió el desarrollo de la investigación, se sustentó en una revisión de la literatura relevante y en entrevistas a informantes calificados de SAGARPA - México e INDAP - Chile. A partir de esta información, se llevó a cabo la construcción y análisis de las matrices de marco lógico propuestas para este estudio, siguiendo la metodología planteada por Aldunate (2004). Se realizó también, un análisis de diseño y consistencia de objetivos el que implicó analizar el programa desde un enfoque estratégico y gerencial, realizar una propuesta de mejora a la matriz actual del programa y la aplicación del concepto de *matrices en cascada*. De lo anterior, los aprendizajes y resultados obtenidos se dieron principalmente en dos líneas:

1) *La aportación de la Metodología de Marco Lógico como herramienta de gestión pública*, permite: i) reforzar la visión estratégica de la generación de valor público de los programas, así como la retroalimentación en base a resultados, lo que la hace una herramienta pertinente para la toma de decisiones de política pública; ii) es una metodología útil para introducir mejoras en el diseño y ejecución de los programas públicos, así como para establecer coordinación en los diferentes niveles de gobierno, otorgando a la vez, consistencia y sustentabilidad a los objetivos institucionales; iii) Al ser un instrumento que recién se incorpora a la gestión pública en el país, las matrices construidas en este estudio, son una aportación transitoria a la dinámica de aprendizaje y perfeccionamiento en el uso y aplicación de la Metodología de Marco Lógico en los programas para el sector agropecuario.

2) *Las recomendaciones de política derivadas del análisis de objetivos del programa agropecuario en estudio*, destacándose: i) dado que los servicios de Capacitación y Asistencia Técnica son esenciales en las políticas de desarrollo del sector, su contribución debe ir más allá de sólo incrementar la producción; deben adquirir un rol más activo como sensibilizadores de los beneficios del conocimiento, a través del desarrollando de capacidades cognitivas, habilidades, gestión organizacional; ii) es necesario articular las actividades y servicios entre el componente de Capacitación y Asistencia Técnica e Innovación y Transferencia Tecnológica, para potenciar la capacidad de generación y adopción de conocimiento e innovaciones tecnológicas que mejoren la productividad de los agricultores.

GRACIAS.....

A DIOS por ser mi guía y mi sostén, mi refugio y mi alegría; por todo lo que me das día con día, por el despertar, por el respirar, porque me has amado desde siempre en la eternidad, porque todo lo puedo en ti, porque tú me fortaleces.

*A la Fundación Rafael Preciado Hernández y al Partido Acción Nacional, por esta gran oportunidad de crecimiento volitivo e intelectual; por creer convencidamente que en la formación y el conocimiento de la juventud esta el fundamento de una sociedad mexicana más justa, más libre, más responsable, más solidaria y fraterna.
Gracias por dar a la Patria esperanza presente.*

A mis Padres por su amor y por su fe en mí, por su ejemplo, enseñanzas y valores, que hoy me permiten emprender el vuelo con mis propias alas, pero siempre consciente de saber que lo que soy, lo soy gracias a ustedes, los amo.

A Toño por ser parte de esta historia en donde todo pasa y todo queda. Porque hoy hay un reto más: buscarme en tus ojos y encontrarte en mi corazón.

A mis ángeles guardianes, por su paciencia para escucharme en los momentos más difíciles, por sus palabras de aliento y ternura: Roci, Lety, Yu, Gaby, Chivis, Vanne y de manera muy especial a ti hermanita Liz, porque no hay duda que fuiste de Dios mi bendición, por las sonrisas, por las lágrimas, por las horas largas de estudio, por los consejos, por ser mi confidente, siempre tendrás un lugar especial en mi corazón.

A mis hermanas Peque y Susi, a toda mi familia, a mis amigos: Tony Ávila, Paco Mota, Chelino, Marcos Castro, Lolita Parra, Beto Meléndez, a la familia Espejel Claudio, Caro y Eduardo, Deni y Lau, a todo el PUMI por las alegrías compartidas, a las Hermanas, a mis compañeros de Magíster por compartir esta gran experiencia.

A mis mentores del Magíster, a Salvador Schiavon por sus contribuciones e inspiración para explorar este tema y a Jorge De la Fuente, por ser asesor y amigo.

TABLA DE CONTENIDO.

RESUMEN.

INTRODUCCIÓN.....	1
I. ANTECEDENTES.....	6
1.1 <i>DEL ESTADO BUROCRÁTICO AL ESTADO POSTBUROCRÁTICO.....</i>	<i>6</i>
1.2 <i>MÉXICO HACIA UNA GESTIÓN PÚBLICA POR RESULTADOS.....</i>	<i>10</i>
1.3 <i>EL MARCO LÓGICO COMO HERRAMIENTA PARA MEDIR OBJETIVOS CONDUCENTES A GENERAR VALOR PÚBLICO. SU INSTRUMENTACIÓN EN MÉXICO.....</i>	<i>15</i>
1.4 <i>CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA DEL SECTOR AGROPECUARIO EN PUEBLA.....</i>	<i>18</i>
1.5 <i>INSTRUMENTOS DEL ESTADO PARA POTENCIAR EL DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO.....</i>	<i>22</i>
1.5.1 <i>Características Principales de las Políticas Agropecuarias 1990-2006.....</i>	<i>22</i>
1.5.2 <i>Los Programas Públicos Agropecuarios como detonantes del desarrollo del sector.....</i>	<i>26</i>
1.5.3 <i>El Programa de Soporte como medio para aplicar la MML.....</i>	<i>27</i>
II. METODOLOGÍA.....	32
2.1 OBJETIVOS DEL ESTUDIO DE CASO.....	32
2.1.1 <i>Fin del Estudio de Caso.....</i>	<i>32</i>
2.1.2 <i>Propósito del Estudio de Caso.....</i>	<i>33</i>
2.1.3 <i>Componentes del Estudio de Caso.....</i>	<i>33</i>
2.2 SECUENCIA METODOLÓGICA.....	33
2.2.1 <i>Construcción de la Matriz de Marco Lógico.....</i>	<i>33</i>
2.2.2 <i>Análisis de Diseño y Consistencia de Objetivos entre la Matriz de Soporte del Estado de Puebla y la Matriz de Capacitación y Asistencia Técnica.....</i>	<i>35</i>
2.3 INSTRUMENTAL METODOLÓGICO.....	35
III. APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE MARCO LÓGICO.....	37
3.1 ANÁLISIS DE INVOLUCRADOS DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA.....	38
3.1.1 <i>El Mapa de Involucrados.....</i>	<i>40</i>
3.1.2 <i>La Tabla de Expectativas – Fuerza.....</i>	<i>45</i>
3.2 ANÁLISIS DEL PROBLEMA.....	48
3.2.1 <i>Identificación del Problema.....</i>	<i>48</i>
3.2.2 <i>El Árbol de Efectos.....</i>	<i>51</i>
3.2.3 <i>El Árbol de Causas.....</i>	<i>53</i>

3.2.4	<i>El Árbol del Problema</i>	54
3.3	ANÁLISIS DE OBJETIVOS	56
3.4	DEFINICIÓN DE LAS ACCIONES	58
3.5	ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS	60
3.6	DEL ÁRBOL DE OBJETIVOS A LA MATRIZ DE MARCO LÓGICO	61
3.7	ANÁLISIS DE DISEÑO Y CONSISTENCIA DE OBJETIVOS ENTRE LA MATRIZ CONSTRUIDA DE CAT Y LA MATRIZ DEL PROGRAMA SOPORTE	65
3.7.1	ANÁLISIS CRÍTICO DE CAT, DESDE UN ENFOQUE ESTRATÉGICO Y GERENCIAL EN EL ÁMBITO PÚBLICO	65
3.7.1.1	<i>La Perspectiva Financiera</i>	66
3.7.1.2	<i>La Perspectiva del Cliente</i>	71
3.7.1.3	<i>La Perspectiva del Proceso Interno</i>	75
3.7.1.4	<i>La Perspectiva de Formación y Crecimiento</i>	77
3.7.2	PROPUESTA DE MEJORA A LA MATRIZ DE SOPORTE DEL ESTADO DE PUEBLA	77
3.7.3	ANÁLISIS DE DISEÑO Y CONSISTENCIA DE OBJETIVOS ENTRE LA MATRIZ DE CAT Y LA MATRIZ MEJORADA DEL PROGRAMA SOPORTE	87
IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA	90
4.1	RESPECTO AL CONOCIMIENTO Y APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE MARCO LÓGICO	90
4.2	RESPECTO AL ANÁLISIS DE OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA	93
4.3	PRINCIPALES LIMITACIONES DEL ESTUDIO DE CASO	96
V.	BIBLIOGRAFÍA	98
ANEXO I.	CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SECTOR AGROPECUARIO MEXICANO	103

INDICE DE TABLAS.

Tabla 1. Hacia un Sistema de Gestión por Resultados.....	12
Tabla 2. Comparación de Indicadores Relevantes. Estado de Puebla vs. Promedio Nacional.....	19
Tabla 3. Características Principales de las Políticas Agropecuarias 1990 – 2006.....	25
Tabla 4. Nueva Estructura Programática de la SAGARPA.....	28
Tabla 5. Programa Soporte al Sector Agropecuario.....	30
Tabla 6. Servicios que se pueden apoyar a través del Componente de Capacitación y Asistencia Técnica.....	31
Tabla 7. Servicios Estratégicos de CAT.....	38
Tabla 8. Tabla de Expectativas – Fuerza.....	46
Tabla 9. Lluvia de ideas sobre el Problema de CAT.....	49
Tabla 10. Matriz de Marco Lógico del Programa de Capacitación y Asistencia Técnica.....	63
Tabla 11. Programa Soporte 2008, Componente de Capacitación y Asistencia Técnica. Metas y Montos Programático - Presupuestales.....	67
Tabla 12. Monto de Apoyo Máximo Federal por Tipo de Apoyo de CAT.....	70
Tabla 13. Productores Beneficiados según Tipo de Apoyo.....	72
Tabla 14. Clasificación del Total de Productores Beneficiarios CAT 2008.....	74

INDICE DE DIAGRAMAS.

Diagrama 1. Proceso de Intervención para Ejecutar un Programa Público.....	37
Diagrama 2. Mapa de Involucrados CAT.....	41
Diagrama 3. Pasos a seguir para realizar el Análisis del Problema.....	48
Diagrama 4. Árbol de Efectos de CAT.....	51
Diagrama 5. Árbol de Causas.....	53
Diagrama 6. Árbol de Problema o Árbol de Efecto – Causa.....	55
Diagrama 7. Árbol de Objetivos.....	57
Diagrama 8. Definición de Acciones.....	58
Diagrama 9. Matriz de Marco Lógico.....	61
Diagrama 10. Lógica Vertical Actual del Programa Soporte al Sector Agropecuario en el Estado de Puebla.....	81
Diagrama 11. Lógica Vertical Propuesta del Programa Soporte de Puebla.....	86
Diagrama 12. Matrices en Cascada entre el Programa Soporte y el Componente de CAT.....	89

SIGLAS.

APF	Administración Pública Federal
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CAT	Programa de Capacitación y Asistencia Técnica.
CDRS	Comités de Desarrollo Rural Sustentable
CMI	Cuadro de Mando Integral
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAPRACC	Fondo para Atender a la Población Afectada por Contingencias Climatológicas
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FOMAGRO	Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento de Agronegocios
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario – Chile
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
LEC	Ley de Energía para el Campo
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría
LGDS	Ley General del Desarrollo Social
MML	Metodología de Marco Lógico
NEP	Nueva Estructura Programática
OCDE o OECDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
PEA	Población Económicamente Activa
PEC	Programa Especial Concurrente
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PESA	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria.
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PbR	Presupuesto Basado en Resultados
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROGAN	Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera
PRODESCA	Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
RO	Reglas de Operación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SED	Sistema de Evaluación al Desempeño
SFP	Secretaría de la Función Pública
SINACATRI	Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral
SNIDRUS	Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable

TLC o NAFTA
UP
UPP

Tratado de Libre Comercio de América del Norte
Unidad de Producción
Unidad de Producción Pecuaria

Lo que puede medirse, se hace,

*Si no se miden los resultados, éstos no pueden diferenciarse de los fracasos,
Si los éxitos no pueden premiarse, probablemente se esté premiando los fracasos,*

Si los éxitos no son visibles, no se puede aprender de ellos,

Si no se reconocen los fracasos, no se pueden corregir,

*Si se pueden mostrar resultados, es posible obtener apoyo público. Sus objetivos
principales son: mejorar los procesos de toma de decisiones, asignación de
recursos y la accountability.*

De un Bestseller en Lahera (2002)

INTRODUCCIÓN.

Si bien el Estado se ha ido perpetuando a través del tiempo, hasta llegar a constituirse la institución central de la sociedad; en la actualidad, su estructura angular *la Administración Pública*, está siendo fuertemente cuestionada por la incapacidad que muestra para responder y adaptarse a los nuevos retos y necesidades que le plantea la sociedad; además de la dinámica propia de sus actividades que parece haber rebasado los modelos tradicionales de conducta y funcionalidad en los que se basaba.

Este acontecimiento no es ajeno para el Estado mexicano, el hecho de que los procesos de gestión pública operen bajo estructuras rígidas y jerárquicas, ya no garantiza la satisfacción de bienes y servicios, que los ciudadanos – en su rol de clientes - demandan al Estado, lo cual requiere de atención, flexibilidad y capacidad de solución. Es por esto, que a partir de mediados de los 90's se sentaron las bases para modernizar la gestión pública con una visión orientada a resultados, la que se ha ido incorporando a Secretarías y Entidades del Estado y de cuya eficiencia y eficacia en su desempeño depende literalmente el progreso y bienestar del país.

En este sentido, una de las Secretarías públicas que ha tenido que ir transitando por esta senda de reforma, es la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), pues uno de los sectores económicos y sociales más importantes en los que ha influido con larga data el Estado mexicano, debido a sus profundas implicaciones en el desarrollo nacional, es el *Sector Agropecuario*. Y foco de interés en este estudio de caso.

El sector agropecuario ha sido con creces el soporte para el desarrollo de la industria nacional y del sector servicios; proporciona alimentos y materias primas, divisas, empleo. Sin embargo, vive un problema histórico de fondo caracterizado por una distribución desigual de la tierra, una mano de obra poco calificada, bajo desarrollo humano, baja productividad, bajos rendimientos, baja competitividad, etcétera.¹

En este contexto, el sector agropecuario mexicano demanda hoy más que nunca la atención de los científicos sociales, en especial la de los hacedores de políticas públicas, pues no obstante, que

¹ Para una descripción más detallada de las características generales del Sector Agropecuario Mexicano, ver anexo 1 de este estudio de caso.

dicho sector, según Carrillo (2001), representa sólo el 5.1% del PIB y que ya no se considera una fuente potencial de crecimiento económico, su campo de acción es fundamental, pues aún alberga el esfuerzo de más del 22% de la PEA.

Muchos y de muy diversa índole e importancia han sido los programas emprendidos para impulsar el desarrollo de dicho sector, por ejemplo hasta el 2007 SAGARPA manejaba 55 programas que incidían directamente en el campo y la pesca. Pero, si ha sido así, ¿Por qué pareciera que los esfuerzos del Estado han sido inútiles en lograr su propósito? ¿Por qué la situación del sector agropecuario mexicano no mejora?

Estas preguntas pueden tener múltiples respuestas, pero para los objetivos que se propondrá este estudio de caso, se considerará que son dos aspectos principales los que pueden incidir en el éxito o fracaso de los programas públicos dirigidos al sector agropecuario: el primero perteneciente al ámbito de la gestión gerencial de los programas y el segundo perteneciente a la orientación estratégica y potencial de los programas para desarrollar capacidades y competencias en los miembros del sector.

1. La Gestión Pública de los Programas Públicos del Sector.

Hasta hace poco tiempo el esquema de seguimiento de dichos programas, sólo contemplaba aspectos inherentes al ejercicio presupuestal, la actuación de la Secretaría se evaluaba sólo en función de cuanto se gastaba y a cuántos se apoyaba, no se medía el grado de beneficio que generaban los recursos, ni a quién se beneficiaba con ellos. De esta manera no había transparencia, ni eficiencia, ni eficacia en el manejo de los recursos públicos y no se percibía con claridad si se estaban alcanzando los fines para los cuales habían sido destinados por el Estado.

Sin embargo, con la modernización pública emprendida, la importancia de los instrumentos que permitan evaluar la eficiencia y eficacia del Estado para generar valor público, es creciente. Así, un método de evaluación y planeación estratégica recientemente incorporado en SAGARPA (año 2008) y en todas las Secretarías del Estado, para sustentar el sistema de gestión por resultados, es la *Metodología de Marco Lógico*, que se presenta como un instrumento de gestión para fortalecer el diseño, ejecución y evaluación de los programas públicos federales.²

² Nota técnica con los principales conceptos de la Matriz de Indicadores. Anexo 02 del documento TR1. SAGARPA, México.

En este sentido, este estudio se plantea la siguiente pregunta de investigación: **¿El uso y aplicación de la metodología de Marco Lógico en los programas de desarrollo agropecuario es útil y pertinente para la toma de decisiones de política pública en este sector?**

2. Los Programas orientados al desarrollo de capacidades en el Sector Agropecuario.

Sin duda, uno de los factores de fracaso de los programas públicos dirigidos al sector, lo representan las características que identifican a sus miembros: analfabetismo, nulo o bajo desarrollo de capacidades, falta de conocimientos tecnológicos e innovación, nula información de la actividad productiva para tomar mejores decisiones productivas y un largo etcétera, que se puede resumir en la ausencia de capacidades y habilidades de los integrantes del sector.

La construcción de las capacidades (conocimientos, tecnologías y competencias) se ha convertido en el principal factor de desarrollo, tanto en la perspectiva de mejorar la competitividad, como de incorporar a los estratos de productores menos favorecidos en un modelo incluyente y sustentable. En este marco se reconoce el papel estratégico de la construcción de capital humano, social e innovación tecnológica³ en el desarrollo agroalimentario, pesquero y rural, así como la mejorara de las habilidades y otros atributos de los individuos que repercutan en mayor productividad, sustentabilidad y capacidad organizativa en sus procesos de vida y trabajo⁴.

Así, el imperativo de que los programas del sector estén acorde a los requerimientos y necesidades de sus beneficiarios, llevó a SAGARPA en el año 2007 a reordenar y redefinir su oferta de programas públicos, siendo el Programa de Soporte al Sector Agropecuario el encargado de apoyar la generación de bienes y servicios encaminados al desarrollo de: a) Investigación, validación y transferencia tecnológica, b) Sanidad e Inocuidad, c) Planeación Prospectiva y Desarrollo de los mercados, d) Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Sustentable y e) Capacitación y Asistencia Técnica

Haciendo una pequeña mirada en profundidad de este último, lo que se podría decir, es que es uno de los componentes más completos con los que cuenta el Programa Soporte para alcanzar su

³ Innovación tecnológica en un sentido amplio, que abarca desde la investigación básica para generar conocimientos, hasta la adopción de tecnología ya desarrollada en otras latitudes, para que sea aplicable en las condiciones locales.

⁴ Evaluación Alianza para el Campo 2005. SAGARPA – FAO. México, 2006.

objetivo e incidir de manera significativa en el desarrollo de capacidades y competencias de los miembros del sector⁵. De ahí también, el interés de su estudio en el presente trabajo.

- El Componente de Capacitación y Asistencia Técnica: Integra acciones bajo una sola lógica, para atender a los sectores agrícola, pecuario, pesquero y desarrollo rural, fortaleciendo los servicios para desarrollar innovación y transferencia tecnológica. Este componente plantea asesoría profesional para la elaboración de planes de negocio proyectos y estudios, asistencia técnica para la innovación, cursos de capacitación, promoción a proyectos de desarrollo, supervisión y evaluación de los servicios profesionales, organización de eventos de intercambio de conocimientos.

Bajo este contexto, la segunda pregunta de investigación es: **¿El uso de la Metodología de Marco Lógico permite analizar el diseño y consistencia de objetivos, entre el Programa Soporte y su componente de Capacitación y Asistencia Técnica?**

La unidad de análisis propuesta para desarrollar los planteamientos hechos en 1) y 2) es el Sector Agropecuario en el Estado de Puebla, las razones de la elección responden a:

- 1) Contribuir a que el Estado sea capaz de tomar decisiones de política en favor del crecimiento y desarrollo de su sector agropecuario. Con ello también se alude al **Fin superior** de este estudio de caso.
- 2) La disponibilidad y acceso a la información requerida para desarrollar este estudio, lo que significa aplicar y analizar la MML en el Programa de Soporte del Estado de Puebla y por ende de su componente de Capacitación y Asistencia Técnica al mismo nivel.

⁵ De hecho según la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el propósito fundamental de la política de Capacitación y Asistencia Técnica engloba: Desarrollar la capacidad de los productores para el mejor desempeño de sus actividades agropecuarias, y de desarrollo rural sustentable; Impulsar sus habilidades empresariales; Posibilitar la acreditación de la capacitación de acuerdo con las normas de competencia laboral; Atender la capacitación en materia agraria; Fortalecer la autonomía del productor y de los diversos agentes del sector, fomentando la creación de capacidades que le permitan apropiarse del proceso productivo y definir su papel en el proceso económico y social; Habilitar a los productores para el aprovechamiento de las oportunidades y el conocimiento y cumplimiento de la normatividad en materia ambiental y de bioseguridad; Promover y divulgar el conocimiento para el mejor aprovechamiento de los programas y apoyos institucionales que se ofrecen en esta materia; Proporcionar a los productores y agentes de la sociedad rural conocimientos para acceder y participar activamente en los mecanismos relativos al crédito y al financiamiento; Habilitar a los productores para acceder a la información de mercados y mecanismos de acceso a los mismos; y Contribuir a elevar el nivel educativo y tecnológico en el medio rural.

- 3) Las características del Sector Agropecuario Poblano son en demasía similares a las características del sector a nivel nacional (al promedio); por lo que, el tratamiento a nivel nacional de los temas planteados, identifica y alude plenamente al sector agropecuario del Estado de Puebla con las particularidades que se indiquen.

Finalmente, el proceso de estudio y análisis de este Estudio de Caso se desarrolla en cuatro capítulos. El primer capítulo integra una breve revisión bibliográfica sobre la evolución de la concepción del Estado, la política de Gestión por Resultados en México, el aporte de la Metodología de Marco Lógico; de ahí, las características generales del Sector Agropecuario en Puebla y los instrumentos del Estado para potenciar el desarrollo del Sector. A continuación, el capítulo dos muestra la metodología a seguir en el proceso de investigación y análisis de este estudio de caso. Posteriormente, el capítulo tres presenta los resultados de la aplicación de la metodología, es decir la Matriz de Indicadores de CAT, así como los análisis correspondientes. Finalmente, el capítulo cuatro presenta las principales conclusiones obtenidas de esta investigación, desde el punto de vista de las políticas públicas para el sector agropecuario en Puebla. El documento incluye un Anexo, donde se detalla información sobre las características generales del sector agropecuario en México.

I. ANTECEDENTES.

1.1 Del Estado burocrático al Estado postburocrático.

La evolución de las instituciones, las disciplinas y los enfoques sobre el Estado, han hecho variar la importancia de sus funciones a través del tiempo. Históricamente se distinguen diferentes tipos de Estado: el absolutista, el liberal y el de bienestar. Para el caso del primero, nos remontamos a los siglos XII y XIX donde las instituciones básicas del Estado son producto del surgimiento y posterior consolidación de la democracia como régimen político, marcando el inicio del Estado moderno; y al que Weber hace referencia cuando explica que en los orígenes de éste, se comienza a observar una centralización de la administración, la existencia de mecanismos permanentes y eficientes de recaudación impositiva, empieza el periodo de “racionalización” de la administración, es decir, el proceso de burocratización con su consiguiente efecto de división de tareas o “competencias”.

A continuación, a finales del siglo XIX observamos el surgimiento de un Estado político y administrador, proveedor activo de bienes públicos e infraestructura, cuyo énfasis estaba en las instituciones, el llamado Estado Liberal, centrado en restringir el poder del aparato estatal, en defender el derecho de propiedad privada y la libre economía de mercado; además, según lo explica Medina et. al (1999), característica central de este periodo fue el hecho de que todo el accionar de la maquinaria estatal se encontraba controlada por la ley y el fin de la política era lograr la paz, la armonía y la seguridad, al mismo tiempo que nacía un ámbito específico para la sociedad civil y se profundizaba el interés por una nueva relación con el Estado.

Finalmente dentro del ámbito histórico, en la primera mitad del siglo XX surge el Estado de Bienestar y la revolución keynesiana, cuyo énfasis principal está en la estructura del Estado como una máquina de producción masiva de servicios, es decir, un Estado activo en la lucha contra la desigualdad y la defensa de los sectores más desprotegidos. El Estado se convierte en el motor de la economía, en el promotor de las actividades sociales, sustentado en un amplio gasto público. Marcel y Toha (1998), añaden que dentro de esta concepción, las personas en su rol de ciudadanos pasan a demandar derechos económicos y sociales, haciendo que la organización

burocrática se adecue a la estandarización de normas, procedimientos y estructuras destinadas a la prestación de servicios a gran escala y uniformes.

Fue a mediados de la década de los 70's cuando se hace presente la crisis del Estado de Bienestar, en cuanto se somete a escrutinio el enfoque de la política fiscal, que apunta a un Estado incapaz de satisfacer las múltiples demandas sociales, situándolo necesariamente en la línea de ajustes estructurales, recortes presupuestarios, en una oración, a una urgente e inevitable reducción del aparato estatal. Es a partir de este momento que el énfasis se centra en la eficiencia de la gestión pública, es decir, en la racionalización la planificación, el control del gasto en un contexto de una ciudadanía más compleja y diversa.

Así, del devenir y evolución de la institucionalidad pública se forja la concepción weberiana del Estado caracterizada por la importancia de la jerarquía de cargos y diferentes niveles de autoridad, la estructuración de un servicio civil tecnificado, despolitizado y basado en el mérito, el dominio de la legalidad y la división de los poderes del Estado. Un sistema burocrático distinguido por servidores públicos obedientes, cuyas cualidades de rigor, competencia y responsabilidad, eran particularmente admiradas; era según lo creyó Weber el pilar eterno de la efectividad del sistema democrático y del ejercicio neutral del poder.

Sin embargo, atrás quedó la maquinaria maravillosa y eficiente, la evolución política, económica y social de los países, hizo que a fines de los 80's se pusiera en fuerte cuestionamiento la capacidad del Estado para ir acorde de estas transformaciones, Longo (1999) apunta que las razones del declive se debieron principalmente a:

- Entornos excesivamente dinámicos para estructuras grandes, rígidas y lentas para reaccionar y demasiado complejos para ser digeridos por la cúspide de la jerarquía.
- Cambios acelerados de los mercados y en el desarrollo de tecnologías difícilmente conciliables con sistemas de coordinación basados en la estandarización de procesos.
- Necesidad de orientar a un "cliente" que exige mayor autonomía de decisión.
- Valor estratégico del capital humano, cuyo compromiso y motivación exigen pautas de gestión en el diseño de puestos, carrera y formación, muy lejos de la hiper-especialización o del tratamiento uniformizado al que responden las estructuras burocráticas.

En resumen, dice Longo que el declive efectivo de las grandes burocracias es consecuencia de su incapacidad para proporcionar las respuestas adecuadas al doble desafío de la innovación y la competitividad.

Por estas razones hoy en día, la mayoría de los países en el mundo se encuentra en la dinámica de reformar la estructura del aparato estatal, a través de muy diversas formas, que según Shepherd (1999) han convergido en su mayoría, en torno a un nuevo modelo: *la Nueva Gestión Pública*, que se caracteriza por aplicar métodos de gestión del sector privado al ámbito público y cuyas líneas principales según el mismo autor, son:

- La delegación en la toma de decisiones, la reducción en la carga de las reglas jerárquicas y la promoción de una mayor discreción en los niveles inferiores de jerarquía que permita una toma de decisiones adecuada.
- La orientación hacia el desempeño, el cambio en la relación de responsabilidad, desde un énfasis en los insumos, hacía un énfasis en los productos, provee incentivos que conducen a una mayor efectividad.
- Orientación hacía el ciudadano como cliente/ beneficiario/ usuario del sector público, que le permita a los gobiernos comprender lo que quieren los ciudadanos y responder apropiadamente a sus necesidades y expectativas.
- Orientación de mercado, manifestada a través de la competencia entre organismos públicos, contratos de gestión y personal, que mejoren los incentivos orientados al desempeño.

Así, la Nueva Gestión Pública retomando los principios de la gestión privada, busca mejorar el rendimiento del Estado, lo que se expresa en satisfacer los valores de:

- Eficiencia: En el ámbito público se ha utilizado generalmente para justificar los recortes en el gasto, sin embargo, es una medida que se obtiene de la relación entre los recursos aplicados y el valor efectivamente producido. A decir de Metcalfe y Richard (1987)⁶ este valor puede presentar diversas ramificaciones, distinguiendo: eficiencia técnica (que mide recursos y resultados en términos físicos) y eficiencia económica que se divide a su vez en: a) eficiencia distributiva (que busca la óptima distribución de los recursos entre

⁶ Citados por Echevarria y Mendoza (1999)

actividades alternativas) y b) eficiencia X (dirigida a optimizar la productividad de los recursos empleados).

- Eficacia: Se relaciona directamente al nivel de cumplimiento de los objetivos previstos. Sin embargo, a diferencia del sector privado, en la administración pública los objetivos pueden no estar bien definidos o ser múltiples, de ahí que estos mismos autores hacen la distinción entre eficiencia operativa (coherente con objetivos precisos y duraderos) y eficiencia adaptativa (en circunstancias inversas).

Además, que contribuye a la generación de valor público desde las instancias del Estado, conceptualizado por Kelly y Muers (2003) como: *“el valor creado por el Estado a través de servicios de calidad, leyes, regulaciones y otras acciones; y que en una democracia el valor es definido por los ciudadanos y determinado por sus preferencias expresadas a través de una variedad de medios y reflejados en las decisiones de los políticos electos”*. Es decir, un Estado es capaz de generar valor público cuando da respuesta a los problemas, intereses, aspiraciones y valoraciones de los ciudadanos vistos como “usuarios”, a través de procesos que fomentan la democracia y por ende, la construcción de una sociedad más participativa.

De esta manera, los valores que caracterizan el nuevo paradigma en oposición al anterior son: *“la calidad de servicio frente a la eficiencia, la producción frente a la administración, el énfasis en la creación de valor frente a la justificación de los costos y la verificación de adhesión a las normas frente al mero control de su aplicación”*. Echevarria y Mendoza (1999).

En la aplicación de este modelo, destacan Suecia, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido, países como Islandia, Singapur, Dinamarca, Noruega, Irlanda, Suiza y Chile han emprendido reformas en una senda similar. Shick (1998), menciona que de todos los países que han seguido este modelo de reforma, Nueva Zelanda es el único que lo ha instrumentado de manera completa y rigurosa, aplicando un nuevo marco de responsabilidad y relaciones laborales, estableciendo una definición clara del desempeño y delegación de la autoridad, operando bajo un sistema de rendición de cuentas y supervisión (*accountability*).

De esta manera, los procesos de reforma que se están llevando a cabo, han promovido significativamente la gestión por resultados para alcanzar la modernización y democratización del Estado; en este sentido, Sonia Ospina (2006) señala que la creación de sistemas de planeación,

presupuestación y evaluación por resultados, son medios para fortalecer la capacidad institucional que permiten crear valor público, a la vez que se desarrolla una gestión social transparente, efectiva y sujeta a rendición de cuentas.

1.2 México Hacia una Gestión Pública por Resultados.

La importancia de reivindicar la efectividad del Estado como un determinante fundamental de desarrollo económico, político y social, ha llevado también a muchos otros países a emprender reformas graduales, incorporando en la agenda de las dependencias, una gestión en base a resultados bajo una nueva ética de confianza y responsabilidad pública.

Pero el imperativo de reforma según lo explica Marcel (2002), difiere según el nivel de desarrollo de los países, algunos han adoptado como eje básico la transformación del proceso presupuestario, de uno dirigido al control del gasto, a uno orientado a la búsqueda de resultados medibles; otros han buscado aumentar la capacidad institucional del Estado a través de herramientas de gestión aplicadas a las organizaciones públicas.

Para el caso específico de México, Cunill y Ospina (2003) exponen que fue en 1995 cuando comenzó la reforma administrativa, en busca de transformar el proceso presupuestario, para lo cual se contempló cambiar el sistema integral de planeación- programación y presupuesto, lo que implicaba modificar el sistema de administración financiera y la política de recursos humanos e implantar en todas las dependencias públicas una Nueva Estructura Programática y un Sistema de Evaluación del Desempeño.

Hasta fechas recientes, este esquema de seguimiento apuntaba a medir aspectos exclusivos del ejercicio presupuestario relacionado a los programas públicos y no a valorar los beneficios y contribuciones medibles de dichos programas para la sociedad. Además, de que las acciones de evaluación existentes han sido ambiguas en cuanto la definición de los sujetos de evaluación no es del todo clara.

Santoyo et.al (2000), menciona que fue hasta 1996 cuando algunos programas sociales comenzaron a ser evaluados de manera externa, por ejemplo, el Progreso en 1997 y todos los

programas de Alianza para el Campo en 1998. Así, se ingresaba a una cultura de evaluación, pero regida por un sector público tradicional y burocrático cuya medida de su desempeño está en función de objetivos programáticos e indicadores operativos.

En este sentido, Mokate (2003), habla sobre esta clase de *administraciones tradicionales de lo social*, y dice que en efecto son administraciones que se han caracterizado por seguir un enfoque dirigido a objetivos programáticos u operativos y esto genera que dichas administraciones carezcan de incentivos para evaluar los logros y resultados.

Fue la administración del Presidente Ernesto Zedillo, la que sentó las bases para modernizar la gestión pública y establecer nuevos criterios para evaluar el desempeño. Posteriormente, en los periodos presidenciales siguientes y hasta la fecha, las acciones emprendidas en pos de una gestión pública en base a resultados ha ido perfeccionándose.

De acuerdo con el documento “*Objetivos Estratégicos 2007 del CONEVAL*”⁷ se presenta a continuación una tabla que muestra las principales acciones que se han emprendido para reformar la Administración Pública Federal y caminar hacia un sistema de gestión por resultados.

Los instrumentos base de la que podría considerarse una primera etapa, comprendida entre 1999 y 2006, fueron: los Planes Nacionales de Desarrollo 1995-2000 y 2001-2006, así como el Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales anuales de 1999 a 2006. Los instrumentos base de la segunda etapa hoy vigente son: La Ley General de Desarrollo Social, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría y el Presupuesto de Egresos de la Federación ejercicio fiscal 2007.

⁷ Objetivos Estratégicos 2007, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Ver en http://www.coneval.gob.mx/coneval/pdf/Objetivo_estrategico_CONEVAL_vf.pdf

Tabla 1. Hacia un Sistema de Gestión por Resultados.

NORMAS LEGALES Y REGLAMENTOS	ACCIONES
Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000	Se sientan las bases de la Reforma de Gobierno y modernización de la APF a través de:
	Profesionalización de los Servidores Públicos.
	Sistemas de Control y Rendición de Cuentas.
	Modernización de la Gestión Pública en base a nuevos criterios para evaluar el desempeño.
Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	Creación del Sistema Nacional de Planeación Participativa.
	Creación del Sistema Nacional de Indicadores.
Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal 1999	Obligatoriedad en el monitoreo y evaluación en la gestión del gobierno federal.
	La SHCP autoriza las reglas de operación e indicadores de evaluación de los subsidios y transferencias.
	La SFP se encarga de los indicadores de gestión.
Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal 2000	Se agrega al PEF de 1999, un factor de independencia técnica, así como de seguimiento a los resultados del monitoreo.
	Se establecen los Consejos Técnicos de Evaluación y Seguimiento para aquellos programas que no contaran con un mecanismo de evaluación externa
	Se establecen informes semestrales sobre cumplimiento de metas y objetivos en las RO.
Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal 2001	Se acentúa la autonomía de la evaluación y se establece que los sujetos a ella serán programas con RO, seleccionados por la SHCP.
	Solicita que las evaluaciones sean presentadas a la SHCP, Contraloría y al Congreso de la Unión.
	Evaluación de los programas sujetos a RO por instituciones académicas y de investigación.
	Evaluaciones enviadas a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, para ser consideradas en el análisis y aprobación del siguiente PEF.
Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal 2002	Se establecen requisitos mínimos de Homogeneidad de las evaluaciones.
Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal 2003	Se incorporan elementos específicos en la evaluación de resultados.
Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal 2004	Se confiere la evaluación de los Programas a la Cámara y se realiza conforme lo dispuesto por las Comisiones Unidas para el Desarrollo Rural Sustentable.
	Se establece la difusión de las evaluaciones de los programas por Internet.
Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal 2005	Se establece que sean publicados los padrones de beneficiarios de los programas en el Diario Oficial de la Federación.

Elaboración Propia a partir del Documento “Objetivos Estratégicos de CONEVAL, 2007”

Del Cuadro anterior es importante destacar que:

- En el PND 1995-2000, lo que se perseguía al establecer nuevos criterios de medición al desempeño, era orientar las evaluaciones más hacia cuestiones de calidad en los servicios prestados por las dependencias y la capacidad de éstas para satisfacer las demandas de los ciudadanos.
- En el PND 2001-2006, el Sistema Nacional de Planeación Participativa tenía por objeto: *“Impulsar, el proceso de definición, concertación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del gobierno federal”*. Por otro lado, el Sistema Nacional de Indicadores buscaba dar seguimiento y control al cumplimiento del PND y generar información para el proceso presupuestario, así como elevar la transparencia.
- Para el PEF 2003, se establece que se debían incluir dentro de las evaluaciones los impactos sobre el bienestar, la equidad, la igualdad y la no-discriminación hacia las mujeres.

Once años después el sistema de gestión por resultados que se venía desarrollando observaba ciertas deficiencias, en el caso específico de los programas enfocados al desarrollo del campo⁸ se encontró que:

- Las áreas responsables de los programas no están preparadas frente al reto de una cultura de evaluación por resultados.
- Falta de consistencia interna de cada programa y de alineación con sus objetivos estratégicos.
- Se destinan muchos recursos a las evaluaciones externas; en el caso específico de la SAGARPA aproximadamente 140 millones de pesos.
- El enfoque basado en resultados es débil aún.

Ante este desafío, la administración actual se ha dado a la tarea de perfeccionar y complementar el sistema de gestión por resultados, con una estructura normativa más sólida en materia de monitoreo y eficiencia de la evaluación. Las bases de esta nueva estructura son⁹:

⁸ Presentación de Power Point: “Marco Normativo en Materia de Evaluación”. Dirección General de Planeación y Evaluación. Coordinación General de Enlace y Operación. Diciembre 3 de 2007. SAGARPA, México.

1. *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría, artículos 78, 110 y 111, que se refieren básicamente a:*
 - Todos los programas del gobierno federal, sujetos a reglas de operación deberán tener una evaluación externa anual, por conducto de expertos, instituciones, etc., las evaluaciones se realizarán conforme al programa anual establecido.
 - La creación del Sistema de Evaluación al Desempeño y su relación directa con el proceso presupuestario, que arranca en el 2008.
 - Creación del Programa de Mejoramiento de la Gestión.
 - La evaluación al desempeño verificará el grado de cumplimiento de objetivos y metas, basándose en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.

Con ello se intenta impulsar un sistema de presupuesto basado en resultados que tenga la capacidad de vincular la asignación de recursos con la programación gubernamental, poniendo como eje la identificación de metas e indicadores de desempeño.

2. *El PEF 2007, artículos 25 y 26 que enmarcan:*
 - Todas las dependencias deben establecer objetivos estratégicos.
 - Todos los programas deben tener una Matriz de Marco Lógico, ligada a los objetivos estratégicos de dicha Dependencia.
 - La coordinación del sistema de evaluación y monitoreo estará a cargo del CONEVAL, la SHCP, y la SFP.
 - Y sobre el compromiso de mejoramiento de la gestión por resultados.
3. *Ley General de Desarrollo Social: Objetivos del CONEVAL.*
 - La LGDS se crea con el objetivo de garantizar los derechos de las personas al desarrollo social.
 - La acción de evaluar la política y los programas sociales es impulsado por la LGDS a través del CONEVAL, el cual tiene por objeto: *“Normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas y*

⁹ De la Presentación de Power Point: “Marco Normativo en Materia de Evaluación”. Dirección General de Planeación y Evaluación. Coordinación General de Enlace y Operación. SAGARPA, México. Diciembre 3 de 2007.

establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.”

- Entre las principales funciones del CONEVAL están¹⁰: establecer los criterios y lineamientos para las metodologías de evaluación, sobre la política y los programas de desarrollo social; aprobar los indicadores de resultados, gestión y servicios, para medir cobertura, calidad e impacto de los programas; establecer criterios para definir zonas de atención urgente; emitir el programa anual de evaluación entre otros.

Lo expuesto anteriormente, es una manifestación nítida del proceso de modernización que vive el Estado mexicano. Y aunque los desafíos en la implementación de un sistema orientado a resultados, aún son muy grandes; la necesidad de vincular los resultados de las evaluaciones a las decisiones presupuestarias, a través de indicadores relacionados con la eficiencia, la eficacia y la calidad del sector público deben fortalecerse, pues sólo de la alineación de los programas y el gasto público a objetivos y metas, se logrará el impacto social que México necesita para seguir creciendo.

1.3 El Marco Lógico como Herramienta para medir objetivos conducentes a generar Valor Público. Su instrumentación en México.

Hasta fechas recientes, la realidad de los sistemas de evaluación en México y en particular los enfocados a los programas del sector rural, no eran muy buenos; Santoyo et. al (2000) comenta que al inicio y durante el proceso de implementación de las evaluaciones se visualizaron debilidades, la primera sin duda, era la carencia de una “cultura de la evaluación”; si bien había buenos investigadores agrícolas en instituciones de prestigio, no había experiencia en la metodología de evaluación de programas y por otro lado, los evaluadores no estaban acostumbrados a escuchar puntos de vista diferentes y cuestionamientos críticos a los resultados obtenidos.

Un verdadero proceso de evaluación según Mokate (2003), implica: “explorar de manera rigurosa y sistemática el cumplimiento de actividades, el uso de recursos, la entrega de productos o servicios y el logro de un cambio sostenible, de tal forma que el diseño y la gestión de las

¹⁰ “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”. Diario Oficial de la Federación. Primera Sección. Pág. 1-11. México, 30 de marzo de 2007

iniciativas evaluadas se puedan ajustar, con el fin de asegurar que generen valor para la sociedad”. Es decir, la evaluación es fundamental, en tanto contribuye a lograr los objetivos de programas sociales y permite a los gestores públicos responder de manera eficiente a las demandas de los ciudadanos, lo que se traduce en una generación de valor social.

En este sentido, un método de evaluación y planeación estratégica recientemente usado en México, para sustentar el sistema de gestión por resultados, es la *Metodología del Marco Lógico*. Su origen se remonta a las técnicas de administración por objetivos de la década de los 60’s, elaborada por la Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos y aceptada ampliamente a partir de los 70’s entre agencias y organizaciones internacionales importantes como: la Agencia Alemana de Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo entre otras. De la misma forma ha sido incorporada con éxito en países como Chile, Colombia y Perú, para la preparación de programas y evaluación de resultados e impactos de éstos¹¹.

La MML según Aldunate (2004), fue desarrollada por sus creadores con el objetivo de evitar 3 problemas frecuentes que se presentaban en proyectos de diversos tipos:

- Planificación imprecisa, dado que los proyectos tenían múltiples objetivos que no estaban directamente relacionados o que eran contrapuestos, además, incluía actividades que no conducían al logro de estos.
- La responsabilidad gerencial del proyecto era ambigua, lo que repercutía negativamente en la ejecución, además de que no se contaba con métodos adecuados para hacer el seguimiento y control.
- Ante la ausencia de metas y objetivos claros, no había una base o criterio compartido para comparar lo planeado con lo obtenido efectivamente, por tanto, no había idea clara si el proyecto había sido exitoso o no y esto no se convertía en una contribución de mejora al proyecto.

A pesar de que se han desarrollado una gran variedad de enfoques, para abordar la gestión por resultados como: el Sistema de Costos Basado en Actividades, el Sistema de Información de

¹¹ Nota técnica con los principales conceptos de la Matriz de Indicadores. Anexo 02 del documento TR1. SAGARPA, México.

Gestión con Tablero de Mando o de Control Integral, la Metodología de Planeación Estratégica Situacional, que determina visión y estrategias a partir del análisis de problemas identificados en la organización entre otros; el éxito de la Matriz de Marco Lógico como instrumento de gestión de programas y proyectos públicos radica en sus múltiples ventajas:¹²

- Presenta en forma sintética y estructurada, los aspectos esenciales del programa, usando una terminología uniforme que reduce ambigüedades y facilita su comprensión, con ello los gerentes públicos pueden tener un mejor control sobre el ciclo completo del programa y mejorar la calidad en la toma de decisiones.
- Permite detectar y corregir aspectos críticos, fallas e ineficiencias que surgen durante la instrumentación del programa, contribuyendo así a su éxito.
- Asegura que se contemplen las actividades necesarias para alcanzar determinados objetivos y desechar las actividades que no conducen a éstos. Además de que define puntos de referencia para comparar lo logrado con lo inicialmente planeado, es decir, sienta las bases para evaluar la ejecución del proyecto y sus resultados e impactos.
- Al elaborarse como una respuesta a un problema o situación insatisfactoria, su carácter es participativo, lo que significa una comprensión común y consensuada en la identificación de problemas, planteamiento de objetivos y establecimiento de criterios para la medición del desempeño.
- Refleja la importancia del programa en la dependencia o en la jerarquía de problemas, particularmente si se comparten marcos lógicos en diversos niveles de la administración.
- Permite elaborar cualquier tipo de proyecto, ya sea de fomento productivo o del área social.
- Es la pauta que permite saber si los bienes y servicios que se han generado con el proyecto son los necesarios y suficientes para solucionar el problema que le dio origen. Además de que se consideran los riesgos que podrían afectar el desarrollo del proyecto.

Con lo anterior, es claro visualizar que la contribución de la MML, a través de la Matriz de Indicadores, abarca todas las fases del ciclo de vida de un proyecto y es ahí, donde reside su poder como instrumento de gestión de programas públicos orientados a resultados. Una

¹² De la Presentación de Power Point “*Metodología del Marco Lógico. Herramienta para la gestión de programas públicos con base en resultados*”. SAGARPA - Puebla, Pue. 7-8 de febrero de 2008.

definición ofrecida en una presentación de Eduardo Aldunate y Jorge de la Fuente, indica que la Matriz de Indicadores es:¹³

- Instrumento de **gestión** de programas y proyectos.
- Fortalece la **preparación** y la **ejecución**.
- Resume **resultados** previstos del programa o proyecto.
- Permite **seguimiento** gerencial de ejecución.
- Facilita la **evaluación** de resultados e impactos.

Así en el Proceso de Programación Presupuestaria, ejercicio fiscal 2008, se establece que: *“la Matriz de Indicadores es una herramienta de planeación estratégica del presupuesto basado en resultados, para entender y mejorar la lógica interna y el diseño de los programas presupuestarios. Comprendiendo la identificación de objetivos de un programa, sus relaciones causales, los indicadores, medios de verificación y supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o fracaso del mismo.”*

Con esto, la idea fundamental es que a través de la Matriz de Indicadores, las entidades y dependencias capturen indicadores estratégicos y de gestión, que formarán parte del SED y sean la base para evaluar el desempeño de las políticas públicas y retroalimentar el proceso presupuestario en el logro de los resultados.

1.4 Caracterización Económica del Sector Agropecuario en Puebla.

El Estado de Puebla se ubica en el centro - sur del país, se le considera la puerta de entrada del sureste de México y Centroamérica, su cercanía con la capital del país le ha valido muchas ventajas económicas.

Su población está calculada en más de cinco millones de habitantes y a pesar de que 2/3 partes de ella vive en localidades urbanas y 1/3 parte en zonas rurales, Puebla alberga al 8.1% de la

¹³ De la Presentación de Power Point *“Metodología del Marco Lógico y Gestión de Programas”*. Eduardo Aldunate, Experto Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública ILPES, CEPAL y Jorge de la Fuente Consultor CONEVAL.

población rural en el país, ocupando el cuarto lugar después de Veracruz, Chiapas y Oaxaca. De hecho, de los 217 municipios que la conforman 89 son completamente rurales y hay más de 6200 comunidades dispersas con menos de 2500 habitantes, lo que manifiesta el predominio de las poblaciones rurales. (INEGI, 2005).

En la actualidad, el Estado de Puebla es la octava economía del país, participa con más de tres puntos porcentuales en la producción nacional. Sin embargo, es un Estado que al interior muestra fuertes signos de rezago y pobreza, de los 217 municipios que tiene, 152 están considerados como de alta y muy alta marginación, a nivel nacional ocupa el séptimo lugar en nivel de marginación¹⁴. En cuanto a indicadores relevantes como alfabetismo, escolaridad, salud, cobertura de servicios básicos, cabe decir que Puebla se encuentra por debajo de la media nacional, el siguiente cuadro presenta dicha información, con énfasis a lo concerniente de las zonas rurales.

Tabla 2. Comparación de Indicadores Relevantes. Estado de Puebla vs. Promedio Nacional.

INDICADORES.	ESTADO DE PUEBLA.	PROMEDIO NACIONAL.
PIB del Sector Primario 2001	6.7%	5.8%
Población Rural en el año 2000	31.7%	25.4%
Analfabetismo	13.3%	8.8%
Derechoabiencia en la Salud, de las localidades rurales: % de No Asegurados	89%	81%
Derechoabiencia en la Salud, de las localidades rurales: % de Asegurados	7%	17%
Carencia de Servicios Básicos en Localidades Rurales: Sin Luz Eléctrica	12%	15%
Sin drenaje	71%	61%
Sin Agua Entubada	30%	30%

Elaboración Propia en base a la información de la Presentación de Power Point del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) del Estado de Puebla, 2004.

¹⁴ <http://www.conapo.gob.mx>

Este cuadro deja claro que las condiciones de desarrollo de la población en el medio rural del Estado, son similares y poco peores a las del promedio nacional, pobreza de capacidades y rezago son características transversales; por lo que al igual que en el ámbito nacional, se requiere de atención urgente en el rubro de servicios básicos como la educación y la salud, para la población que representa el sector.

En cuanto al Sector agropecuario:

El campo poblano es amplio, cuenta con más de dos millones de hectáreas de unidades de producción rurales incorporadas a la producción agrícola, de estas el 50.1% son tierras de labor, el 46.5% a pastos naturales, el 2.6% a bosque o selva y el 0.8% sin vegetación. Del total de la superficie de labor el 88.9% esta sujeta a las condiciones climatológicas existentes (temporal) y solamente un 11.1% cuenta con estructura tecnificada para irrigación. Las prácticas agrícolas han llevado a que el 16% de la superficie se halla deforestado en 6 años y sólo alrededor del 9% se maneja de forma sustentable; adicional, se observa un problema serio en cuanto a contaminación y disponibilidad del agua.¹⁵

Al igual que la mayoría de los Estados del sur, la tenencia de la tierra en Puebla aún se caracteriza por el minifundismo, que como ya se mencionó, limita las capacidades de crecimiento del sector pues no hay capitalización debido a la falta de acceso a crédito y financiamiento, además, su población muestra bajos niveles de educación. De esta manera, dentro del Estado todavía hay un 23.2% de tierras que son ejidales, un 2.6% de tierras comunales, un 2.1% de tierras públicas y el resto tenencia privada.

Por su parte, la actividad ganadera estatal ocupa también un lugar preponderante en términos de volumen y de valor, la actividad pecuaria aporta el 50% del PIB agropecuario poblano; a nivel nacional su importancia no es menor pues según el inventario pecuario estatal para el año 2003, Puebla representó el 20.1% de ave-huevo, 6.7% de ave-carne, el 8.3% de bovino-leche, el 7.6% de porcino, el 16.6% de caprinos, el 6.4% de ovinos y el 6.4% de colmenas, de la producción nacional total.¹⁶

¹⁵ De la Presentación de Power Point Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Puebla, 2004. SAGARPA – Puebla.

¹⁶ Schiavon N. Salvador (2006) “Sobre el Desempeño de Alianza para el Campo 2001- 2005, en el Estado de Puebla”. SAGARPA - Puebla.

De esta forma, el campo poblano es un sector de trascendencia económica y social para el Estado, ya que comprende a una población de más de un millón y medio de habitantes, cuya principal actividad económica es la agropecuaria. Según cifras de la página de SAGARPA, Puebla, el sector primario que incluye ganadería, agricultura, caza y pesca, ocupa aproximadamente el 36.9% de la PEA del Estado, siendo aproximadamente el 86.1% hombres y 13.9% mujeres, de ellos una elevada proporción tiene ingresos muy bajos; por su parte y de manera comparativa el sector secundario ocupa al 24.9% del total de la población activa del Estado y el sector terciario abarca el 35.1%.

En cuanto a la producción:

El sector agropecuario poblano se coloca en los primeros sitios a nivel nacional en la producción de algunas especies como ganado porcino, aves de corral y café. Su contribución a la economía estatal es del 6.1% del PIB total, mientras que la del sector secundario es de 31.3% y la del sector terciario es de 62.6%.¹⁷

Los productos predominantes del subsector agrícola, son: maíz, frijol, café y caña de azúcar, aunque la gama de cultivos manejados en el total del territorio estatal oscila alrededor de 100 especies distintas entre las que destacan por su potencial los subsectores de floricultura, horticultura y fruticultura. Así, los rendimientos y calidad del subsector agrícola, posicionan a Puebla en los primeros lugares de producción a nivel nacional, por ejemplo, es el primer productor a nivel nacional de flor a cielo abierto; el segundo en producción de haba; el tercero en café cereza y tomate verde, el cuarto de papa; el quinto en cebada en grano y naranja; el séptimo en maíz de grano y el noveno en frijol.¹⁸

En el subsector pecuario, se tienen como principales actividades la avicultura y la porcicultura, aunque recientemente repuntan como promisorias las oportunidades para otros tipos de ganado, como el vacuno, el ovino, el caprino, la cría de abejas y, especialmente, la piscicultura. Y los productos en que se tiene mejor lugar a nivel nacional son: huevo para plato con el segundo lugar, cuarto lugar en carnes de caprino y ovino; quinto en carne de porcino y aves; séptimo en miel; décimo en leche de bovino y onceavo en leche de caprino.¹⁹

¹⁷ Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011

¹⁸ SIAP, 2003.

¹⁹ Ídem.

En cuanto a la pesca el Estado de Puebla cuenta con una superficie de aguas interiores de 6500 hectáreas, en las cuales se crían especies tales como carpa 68.9%, trucha 8.4%, mojarra tilapia 5.8%, de gusano de fango 0.7%, un 14.7% sin registro oficial y un 15% diferentes especies; si bien la pesca y la acuicultura son subsectores con gran potencial, no se ha explotado y su contribución al PIB primario es mínima.²⁰

En cuanto a las exportaciones de los productos agropecuarios poblanos, en el 2007 se incrementaron en un 39% al pasar de 72 mil toneladas en el 2006 a 100 mil en el cierre del 2007. Entre los productos agrícolas exportables al mercado internacional destacan: brócoli, rábano, cebollín, tuna y nopal, entre otros. Mientras que en los productos pecuarios exportados destaca la miel, ya que el 80% de la producción de miel que se produce en el Estado, es decir, 2400 toneladas, se exporta a países europeos tales como Holanda, Bélgica, España, Inglaterra y Alemania. Seguida de huevo para plato²¹.

El sector agropecuario poblano tiene un gran potencial de crecimiento, como ya se pudo observar, por tanto, el foco de atención debe estar puesto en la superación de los rezagos sociales que son una constante en la vida de las miles de personas que viven en las localidades rurales del Estado. Esto sin duda, representa a la vez que un reto una oportunidad para las políticas públicas agropecuarias para detonar el desarrollo del capital humano, el capital social y con ello, la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades y enfrentar los desafíos que representa la apertura comercial y los propios rezagos estructurales del sector agropecuario de Puebla.

1.5 Instrumentos del Estado para potenciar el desarrollo del Sector Agropecuario.

1.5.1 Características Principales de las Políticas Agropecuarias 1990-2006.

El proceso de liberalización es un fenómeno global, en el cual México se insertó a partir de los años 80's, liberando los mercados de productos y eliminando los controles de precios, incluidos los del sector agropecuario. A la fecha, México ha firmado 12 tratados de libre comercio con

²⁰ <http://www.sagarpa.gob.mx/dlg/puebla/>

²¹ Ídem.

países o bloques de países en América del Norte, Centroamérica, Sudamérica y Europa y en fechas recientes con Uruguay (2004) y China (2005).²²

Pero sin duda, la medida más importante de inserción a la globalización fue el NAFTA, el cuál en opinión de algunos, impulsó la eficiencia de diversas empresas mexicanas pero dejó desprotegido al sector agropecuario, al grado que las importaciones agropecuarias han superado a las exportaciones y los productores nacionales se muestran incapaces de competir debido a los mayores costos de producción que enfrentan.

Esta situación es descrita bien por el diputado José María de la Vega Larraga, en la revista *Rumbo Rural*²³, quien señala: *“México ha convenido firmar muchos tratados comerciales con un gran número de países, eso nos ha abierto la oportunidad para no nada más satisfacer nuestro mercado nacional, sino también para vender en un buen número de países de América, Europa y en países orientales. Debemos de reconocer que ha sido muy dinámico nuestro país en lograr estas aperturas pero lo criticable es que no se ha podido adecuar las fuerzas productivas de México para que estén presentes ofertando todos los productos que el país puede y debe exportar.”*

Así, la dinámica del sector agropecuario ha sido cada vez más lenta y su contribución en la economía nacional cada vez más rezagada que el resto de los sectores; como ya se mostró en párrafos anteriores, esta dinámica obedece a múltiples factores pero también a los enfoques y tendencias de las distintas políticas agropecuarias emprendidas a lo largo de los años. A fin de ilustrar la evolución de las políticas en el sector, el siguiente cuadro condensa las principales características de los planes sectoriales sexenales de 1992 a 2006.

Del cuadro siguiente es importante destacar que la estrategia para potenciar el desarrollo agropecuario, las políticas del Estado²⁴ se han caracterizado por:

²² Informe OCDE, 2007.

²³ De la Revista *Rumbo Rural*, Artículo: *“Éramos muchos y parió la abuela. Hay tantos problemas en el sector cañero, que bien vale la pena no resolverlos a machetazos”* Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. Pág. 18. Año 1/02/septiembre / diciembre 2005. México D.F

²⁴ Estas y todas las políticas enfocadas al sector agropecuario, según los esquemas de planeación del país, se derivan del Plan Nacional de Desarrollo que elabora cada administración federal al principio de su sexenio.

- El paulatino proceso de liberalización del mercado de productos agropecuarios.
- La introducción de un nuevo pago sujeto a un derecho histórico para apoyar al ingreso.
- La desregulación de los mercados de insumos, con más apoyo para la introducción y uso de mejoras técnicas.
- Las reformas al sistema de tenencia de la tierra.

En la descripción de las principales medidas y programas desarrollados para el sector agropecuario en los últimos 16 años en México, se observa que antes y después del inicio del periodo de reforma, las políticas se han orientado principalmente a activar el desarrollo económico en las zonas rurales, a limitar la migración y a incrementar la productividad del sector.

Ya en el caso de la última generación de políticas agropecuarias la tendencia ha estado dirigida a la inserción de la mayor parte de la población del sector a la economía global, a través, de la cimentación de una estructura administrativa, que permita la puesta en práctica de la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*²⁵, algunas características de este poderoso marco normativo, son:

- El establecimiento de organismos consultivos²⁶ en cada uno de los niveles de gobierno que aseguren la participación de toda la sociedad rural.
- El establecimiento de prioridades para la implementación de las políticas públicas dirigidas al sector.
- Establecimiento de mecanismos para la planificación, comunicación y coordinación entre los diferentes agentes económicos involucrados en las cadenas productivas²⁷ a los niveles nacional, estatal y local.

²⁵ Ver: Ley de Desarrollo Rural Sustentable en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

²⁶ Denominados Consejos Mexicanos para el Desarrollo Rural Sustentable

²⁷ Denominadas Comités Sistema Producto.

Tabla 3. Características Principales de las Políticas Agropecuarias 1990 – 2006.

AÑO	NOMBRE DEL PROGRAMA	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS.
1990-1994	<p align="center">Programa Nacional de Modernización para el Campo</p> <p align="center">Objetivo:</p> <p align="center"><i>“Incrementar el bienestar de la población rural y la eficiencia del uso de recursos, así como mejorar el balance del comercio agropecuario, en específico, a través de una mayor orientación al mercado con menores reglamentaciones y una mejor dirección de la política”</i></p>	<p>1991 CONASUPO cesa actividades de intervención directa en la comercialización de productos agropecuarios. Se eliminan las restricciones cuantitativas a la importación de 12 cultivos tradicionales, excepto maíz y frijol. Se crea ASERCA, para ayudar a los productores de trigo, sorgo, arroz, soya y otras oleaginosas por medio de un “pago de comercialización” que cubría la diferencia entre una política de precio anunciada y un precio equivalente al precio de importación del producto.</p> <p>1993 Creación del PROCAMPO con el objeto de ayudar a los agricultores a lidiar con la menor protección del comercio por medio un pago por hectárea de maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada que se aplicaba incluso a aquellos que poseen menos tierra.</p> <p>1994 Con la entrada en vigor del TLC, las barreras a la importación que protegían al sector agropecuario del comercio con Canadá y Estados Unidos, se convirtieron en aranceles o cuotas arancelarias, y se programó eliminarlos de manera gradual de todos los productos.</p>
1995-2000	<p align="center">Programa Nacional de Agricultura y Desarrollo Rural</p> <p align="center">Objetivo:</p> <p align="center"><i>“Aumentar los ingresos de los productores, incrementar la producción agropecuaria más rápido que el crecimiento de la población, balancear el comercio agropecuario, lograr autosuficiencia en alimentos básicos, reducir las diferencias regionales en productividad, empleo e ingreso y contribuir a la reducción de la pobreza rural, la conservación de los recursos naturales y el mejor uso del suelo”</i></p>	<p>1996 Se instituye la Alianza para el Campo que incluía diferentes subprogramas enfocados a aumentar la productividad agropecuaria y ayudar a los agricultores a añadir más capital a sus operaciones</p> <p>1999 Se desmantela por completo CONASUPO</p> <p>2000 El maíz se incorpora a los cultivos apoyados por ASERCA</p>

<p>2001-2006</p>	<p align="center">Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.</p> <p align="center">Objetivo:</p> <p align="center"><i>“Creación de un marco legal e institucional unificadora y armoniosa, en la que se conjunten las políticas orientadas hacia el desarrollo productivo, la mejoría del bienestar social y la preservación del medio ambiente”</i></p>	<p>2001 Se publica la primera Ley de Desarrollo Rural Sustentable del país.</p> <p>2002 Se Promulga la LEC, que establece un programa especial para apoyar la electricidad y el combustible utilizados en las actividades agropecuarias.</p> <p>2003 FIRA y FINANCIERA RURAL sustituyen a las numerosas instituciones bancarias que proporcionaban crédito agropecuario. Se modifica la Alianza para el Campo = Alianza Contigo conformándose únicamente 4 subprogramas específicos que apoyan la adquisición de maquinaria, infraestructura y proporcionan capacitación a productores pecuarios enfocándolos a la creación e inserción de los agronegocios en zonas rurales y al fortalecimiento de la competitividad en las cadenas agroalimentarias.</p> <p>Se crea el PROGAN, con el objetivo de mejorar la productividad al aumentar la producción de forraje de tierras de pastoreo y la adopción de prácticas tecnológicas que mejoran la producción.</p> <p>Instauración de FOMAGRO con el propósito de mejorar la integración de los productores en los mercados nacionales e internacionales para fortalecer y consolidar la oferta, estimulando la creación de nuevos negocios al compartir riesgos y ayudar en el desarrollo de planes de negocios, proporcionar asesoría técnica y capacitación, infraestructura y equipo y mediante la constitución de garantías líquidas.</p> <p>Creación del FAPRACC, apoya a los productores de bajos ingresos en zonas afectadas otorgando un pago compensatorio por hectárea o por animal y ayudándolos a encontrar empleo temporal y a adquirir seguros.</p>
-------------------------	---	---

Fuente: Construcción propia a partir de Política Agropecuaria y Pesquera en México, logros recientes continuación de las reformas, OCDE 2007 y El sector Agropecuario Mexicano: evolución retos y perspectivas, ASERCA 2006.

1.5.2 Los Programas Públicos Agropecuarios como detonantes del desarrollo del sector.

En el PND 2007-2012 se considera al Sector Agropecuario un elemento estratégico y prioritario para el desarrollo del país, de ahí que la eficacia con que se manejen los recursos gubernamentales destinados al desarrollo rural, sea clave. En México, la Secretaría del Estado encargada de impulsar las actividades del campo y la pesca es la SAGARPA, que significa *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación*. Hasta el 2007, la SAGARPA manejaba 55 programas que incidían directamente en el campo y la pesca; sin embargo, se planteó la necesidad de ordenar racional y eficientemente dichos programas, así como establecer claramente las reglas de operación a las que se sujetan. Por ello, la SAGARPA durante el año 2007, realizó un esfuerzo de reordenamiento de los subsidios que administra para atender a la población rural a través de la redefinición y simplificación de sus programas,

procurando la especialización de los mismos al considerar componentes únicos e irrepetibles en cada uno de ellos. Esta nueva estructura programática que entró en vigencia a partir del Ejercicio Programático Presupuestal 2008, se compone de ocho programas. La tabla 4 de la siguiente hoja presenta dichos programas y su respectivo objetivo.

1.5.3 El Programa de Soporte como medio para aplicar la MML

El *Programa Soporte* aborda uno de los aspectos medulares para lograr el progreso del sector: la generación de bienes públicos, orientados a la creación de información, conocimiento, desarrollo de capacidades y competencias que permitan a su vez, hacer uso sustentable de los recursos naturales. A modo de referencia, se mencionan a continuación los principales lineamientos que sigue y cuales son sus componentes.

El Programa de Soporte al igual que los otros siete programas establecidos en la MML de la NEP de SAGARPA; sigue ciertas Reglas de Operación emanadas de la LFPRH y el decreto del PEF, con el objetivo de:²⁸

- Otorgar transparencia y asegurar la aplicación, eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a programas y fondos federales.
- Asegurar que la aplicación de los recursos públicos, se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia.
- Facilitar la eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos y en la operación de los programas.
- La aplicación de dichas RO se extiende a: la mecánica general de operación del programa, los objetivos y lineamientos específicos de operación de éste y a las obligaciones con respecto al ejercicio de los recursos.

²⁸Del documento Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA, publicado en el Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2007. México D.F

Tabla 4. Nueva Estructura Programática de la SAGARPA.

Programa.	Objetivo Específico.
1. Programa para la Adquisición de Activos Productivos. (Alianza para el Campo)	Contribuir al incremento de los bienes de capital estratégicos de la población rural y pesquera, a través del apoyo subsidiario a la inversión en regiones y unidades económicas rurales, para la realización de actividades de producción primaria, sanidad e inocuidad, procesos de agregación de valor y acceso a los mercados, así como actividades productivas del sector rural en su conjunto.
2. Programa de Apoyos Directos al Campo. (PROCAMPO)	Continúan vigentes las reglas de operación actuales. PROCAMPO tradicional y Ley de Capitalización Procampo.
3. Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al medio Rural.	Propiciar un mayor acceso a los servicios financieros en el medio rural.
4. Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	Contribuir a la conservación, uso y manejo de los recursos naturales utilizados en la producción primaria; rescatar, preservar y potenciar los recursos biogenéticos; inducir una nueva estructura productiva; y apoyar la generación de bioenergía mediante el pago de apoyos y servicios que permitan desarrollar sistemas integrales, obras, acciones y prácticas sustentables que ayuden a conservar y mejorar los recursos primarios utilizados en la producción agropecuaria y pesquera.
5. PROGRAMA DE SOPORTE	Apoyar la generación de BIENES PÚBLICOS en el sector agropecuario, pesquero y rural tales como: información, investigación, transferencia de tecnología, sanidad, desarrollo de mercados y capacidades, inspección, vigilancia y cumplimiento de los marcos normativos; bienes necesarios para la utilización ordenada y sustentable de los recursos y potenciar su competitividad.
6. Programa de Apoyos Compensatorios	Compensar las deficiencias estructurales de los procesos productivos y de comercialización en el sector agropecuario y pesquero a través de: facilitar el acceso de los productores agropecuarios y pesqueros a los energéticos a precios competitivos; dar certidumbre a los productores de granos y oleaginosas elegibles comercializados a precios de mercado, garantizando un ingreso objetivo mínimo y ordenar el mercado de granos y oleaginosas elegibles con transacciones comerciales oportunas que den certidumbre a los productores y compradores en los mejores términos de mercado.
7. Programa de Atención a Contingencias Climatológicas	Apoyar a productores agropecuarios, pesqueros y acuícolas de bajos ingresos para reincorporarlos a sus actividades productivas en el menor tiempo posible ante la ocurrencia de contingencias climatológicas atípicas, relevantes, no recurrentes e impredecibles.
8. Programa de Fomento a la Organización Rural	Apoyar la consolidación de formas de organización social, territorial y por sistema producto representativas, para su efectiva participación consultiva en la instrumentación de políticas, planes y programas de desarrollo rural.

Elaboración Propia en base al documento de Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA. Del Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2007.

Por esto, todos los Programas se pueden operar a través de dos modalidades:

- Aportación de recursos tanto de la Federación como de los Estados.
- Programas de Ejecución Directa: la Secretaría podrá asignar recursos federales de ejecución directa al Programa, cuyo interés e impacto social y económico comprenda una Entidad Federativa, región o el país.
- * En Puebla, la operación del programa Soporte adopta ambas modalidades.

El Programa de Soporte consta de cinco componentes: el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS), Investigación, Validación y Transferencia Tecnológica (ITT), Capacitación y Asistencia Técnica (CAT), Sanidad e Inocuidad y Desarrollo de Mercados y Planeación Prospectiva, la tabla siguiente muestra esta información. De manera inmediata y recordando que el objetivo de esta tesis es profundizar el estudio en el componente de Capacitación y Asistencia Técnica, se presenta una tabla que desglosa algunos ejemplos de los servicios profesionales que se podrían apoyar de éste.

Tabla 5. Programa Soporte al Sector Agropecuario.

Componente.	Tipo de Apoyo.
SNIDRUS	Para la Integración de la Información agropecuaria, pesquera y rural, así como la capacidad operativa del SNIDRUS.
INVESTIGACIÓN, VALIDACIÓN Y TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA	Programa Operativo para el fortalecimiento de la operación de las fundaciones PRODUCE.
	Proyectos específicos que atienden la agenda de innovación de impacto local y regional, o que impulsen el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y a la adaptación al cambio climático de las actividades del sector.
CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA	Asesoría profesional para la elaboración de planes de negocio, proyectos y estudios; para el seguimiento de procesos de inversión o programas de desarrollo empresarial.
	Asistencia Técnica para la Innovación.
	Cursos de Capacitación.
	Programas especiales de Capacitación y Asistencia Técnica.
	Promoción y seguimiento de proyectos de desarrollo en comunidades o municipios de alta y muy alta marginación.
	Supervisión y Evaluación de los Servicios Profesionales.
SANIDAD E INOCUIDAD	Organización o asistencia a eventos de intercambio de conocimientos, tecnologías, experiencias y proyectos relevantes.
	Proyectos de Infraestructura, inspección, supervisión, certificación, regionalización, vigilancia de plagas y enfermedades, campañas sanitarias, inocuidad agroalimentaria, acuícola, pesquera, diagnóstico, constatación, seguro sanitario, dispositivos nacionales de emergencia y otras que sean competencias de la Secretaría.
DESARROLLO DE MERCADOS Y PLANEACIÓN PROSPECTIVA	Estudios orientados al desarrollo de política, mercados, infraestructura y Planes o Programas Rectores que identifiquen y detonen inversión o que promuevan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales para la producción primaria, incluyendo el directorio de agro exportadores mexicanos.
	Certificación y uso de esquemas de calidad de productos agroalimentarios.
	Campañas de productos genéricos agroalimentarios.
	Misiones comerciales, ferias promocionales e integración de productores en marcas colectivas.
	Foros de Integración de mercados o Integración de Agentes Técnicos en grupos de trabajo nacionales e internacionales.

Elaboración Propia a partir de los cuadros II.3.1 y II.3.2, del documento de Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA. Del Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2007. México D.F.

Tabla 6. Servicios que se pueden apoyar a través del Componente de Capacitación y Asistencia Técnica.

Tipo de Apoyo.	Monto de Apoyo Máximo Federal.
Asesoría profesional para la elaboración de planes de negocio, proyectos y estudios; para el seguimiento de procesos de inversión o programas de desarrollo empresarial.	Hasta el 70% del costo total del proyecto, sin rebasar \$100,000 (Cien mil pesos) por organización o grupo de trabajo, o \$5,000 (Cinco mil pesos) por beneficiario individual. En caso de que el proyecto esté obligado a incluir un estudio de impacto ambiental, los montos anteriores se podrán incrementar en 50%.
Asistencia técnica para la innovación.	Hasta el 70% del costo total del proyecto, sin rebasar \$250,000 (doscientos cincuenta mil pesos) por organización o grupo de trabajo y sin rebasar 400 pesos por mes por productor individual atendido durante un ciclo productivo.
Cursos de capacitación.	Hasta el 70% del costo total del curso, sin rebasar \$25,000 (Veinticinco mil pesos) por organización o grupo de trabajo.
Programas especiales de capacitación y asistencia técnica.	Hasta el 70% del costo total del programa, sin rebasar \$500,000 (Quinientos mil pesos) por organización, grupo de trabajo, Consejo de Desarrollo Rural Sustentable o Comité de sistema producto, o \$15,000 (Quince mil pesos) por beneficiario individual.
Promoción y seguimiento de proyectos de desarrollo en comunidades o municipios de alta y muy alta marginación.	Hasta el 70% del costo total, sin rebasar \$50,000 (Cincuenta mil pesos) por comunidad atendida por una agencia de desarrollo rural.

Fuente: Presentación de Power Point “Programa Soporte. Componente de Capacitación y Asistencia Técnica”. Subsecretaría de Desarrollo Rural, SAGARPA.

II. METODOLOGÍA.

El presente capítulo describe la metodología que siguió el proceso de investigación de este estudio de caso. Es importante decir, que forma en que se ha planteado la metodología, sigue la definición de objetivos de la Metodología de Marco Lógico. De esta forma se considerarán: Fin, Propósito, Componentes y Actividades, definidos como categorías de objetivos que se vinculan de manera lógica entre sí, en términos de lo que se pretende alcanzar. Así, de manera análoga el propósito en este estudio de caso corresponde al objetivo general y los componentes a los objetivos específicos.

2.1 Objetivos del Estudio de Caso.

En concordancia con el ámbito temático abordado en el marco de antecedentes, este estudio de caso considera relevante plantearse las dos siguientes preguntas de investigación:

- ¿El uso y aplicación de la metodología de Marco Lógico en Programas de desarrollo agropecuario es útil y pertinente para la toma de decisiones de política pública en este sector?. En específico el Programa de Soporte Agropecuario en el Estado de Puebla.
- ¿El uso de la Metodología de Marco Lógico permite analizar el diseño y consistencia de objetivos, entre el Programa Soporte y su componente de Capacitación y Asistencia Técnica?

Sobre la base de éstas dos interrogantes se desprenden las categorías de objetivos propuestos para este estudio de caso.

2.1.1 Fin del Estudio de Caso.

El presente estudio de caso tiene como objetivo superior: “Contribuir a la consecución de un Estado capaz de tomar decisiones de política pública a favor del crecimiento y desarrollo del sector agropecuario en el estado de Puebla”.

2.1.2 *Propósito del Estudio de Caso*²⁹.

Para alcanzar dicho Fin, el presente estudio de caso se plantea el siguiente propósito:

“Componente de Capacitación y Asistencia Técnica analizado en su diseño y consistencia respecto al Programa Soporte, programa del cual depende”.

Para clarificar este objetivo, se entenderá por **componentes** a los bienes y servicios entregados a la población objetivo, en este caso capacitación y asistencia técnica. Se analizará el **diseño** de este componente para ver si efectivamente está contribuyendo al propósito del Programa Soporte y se analizará su **consistencia**, entendida ésta como la articulación lógica entre objetivos.

2.1.3 *Componentes del Estudio de Caso.*

Para lograr el propósito establecido en este estudio los componentes que se plantean son tres:

- Componente 1: Construcción de la Matriz de Indicadores de Capacitación y Asistencia Técnica.
- Componente 2: Análisis crítico y planteamiento de una iniciativa de mejora (en su caso) a la Matriz de Indicadores existente del Programa Soporte al Sector Agropecuario del Estado de Puebla.
- Componente 3: Análisis de diseño y consistencia de objetivos entre la matriz construida de CAT y la matriz del Programa de Soporte (o la matriz mejorada de dicho Programa, si es el caso)

2.2 *Secuencia Metodológica.*

2.2.1 *Construcción de la Matriz de Marco Lógico.*

Para desarrollar el presente estudio de caso se seguirá la Metodología de Marco Lógico propuesta por Aldunate Eduardo (2004) de CEPAL- ILPES, así como las recomendaciones y sugerencias emitidas por el Consultor internacional Jorge de la Fuente Olgún de CEPAL-ILPES.

Una descripción³⁰ a *grosso modo* de la secuencia metodológica utilizada comprendió las siguientes fases para la realización de la Matriz de Indicadores, para el componente en estudio:

²⁹ Se entiende como Propósito del estudio de caso, al resultado esperado como consecuencia de su realización.

1. *Análisis de Involucrados*: Pretende dar un panorama de las personas, grupos, organizaciones, instituciones, autoridades, etc., que de alguna forma sea directa o indirectamente verían afectados sus intereses y expectativas por las acciones del programa, (autoridades del gobierno federal y/o estatal, organizaciones de productores, beneficiarios, etc.). Dicho análisis se efectuará con fuentes de información secundaria y entrevistas con informantes clave. Al emplear el mapa de relaciones como herramienta para desarrollar el análisis, se espera identificar las principales relaciones, problemas y demás características de los involucrados.
2. *Análisis de Problemas*: Se reordena la información resultante del análisis de involucrados en función del problema principal, estableciendo sus posibles causas y efectos, sus orígenes y consecuencias. Para esto, se recurrió a la construcción y análisis del árbol de efectos y posteriormente, a la construcción y análisis del árbol de causas; juntos formaron el árbol de causa-efectos o árbol de problema.
3. *Análisis de Objetivos*: Se describe la situación futura esperada cuando se solucionen los problemas detectados en el análisis; esto permite hacer el planteamiento de fines y propósitos acordes a la problemática identificada. Se requiere de la conversión a positivo de cada uno de los elementos del árbol de problema planteado y del que se desprende el árbol de objetivos.
4. *Definición de las acciones*: Con el análisis y revisión del árbol de problemas y el árbol de objetivos, se consideran las acciones viables de realizar, para posteriormente proceder al análisis de alternativas.
5. *Análisis de Alternativas*: En esta etapa, se da paso al diseño del programa, indicando las soluciones, alternativas que podrían llegar a convertirse en estrategias de una acción de desarrollo. Este análisis posibilita la elección de las soluciones apropiadas en función de los objetivos planteados.
6. *Del Árbol de Objetivos a la Matriz de Marco Lógico*: Presentación de la Matriz de Marco Lógico de Capacitación y Asistencia Técnica, resultante.

³⁰ Basada en Aldunate E. (2004) y en la presentación de Power Point “Metodología del Marco Lógico. Una herramienta para la gestión de programas públicos con base en resultados”. SAGARPA, Puebla. Febrero de 2008.

2.2.2 Análisis de Diseño y Consistencia de Objetivos entre la Matriz de Soporte al Sector Agropecuario del Estado de Puebla y la Matriz de Capacitación y Asistencia Técnica.

Para realizar el análisis de diseño y consistencia de objetivos entre la Matriz de Soporte del Estado y la Matriz construida de CAT, se siguió el concepto de “*Matrices en Cascada*”, sugerido por el consultor Jorge de la Fuente, que a grandes rasgos expresa la existencia de programas de distinto tamaño y complejidad, con objetivos de distinto tamaño y complejidad también. Y como lo refiere De la Fuente: “*esta situación puede manejarse desagregando los objetivos más complejos en objetivos más simples y éstos, en otros aún más simples, estableciendo juegos de matrices capaces de dar cuenta de cada objetivo desagregado, sin perder de vista el todo más complejo*”³¹. Lo anterior implica que se pueden ir creando un grupo de matrices en cascada y en donde cada componente es en sí mismo un programa, del que se puede construir su propia matriz; que es lo que este estudio de caso se ha propuesto realizar con el Programa Soporte y del componente en estudio. En el siguiente capítulo se extiende este análisis.

2.3 Instrumental Metodológico.

En cuanto a las herramientas metodológicas utilizadas en el proceso de investigación de este estudio de caso están:

- *Revisión Bibliográfica:* Se llevó a cabo una recopilación y revisión de información concerniente a tres temas principales: a) bibliografía sobre el rol del Estado en sus diferentes acepciones, b) documentación sobre el desarrollo del sector agropecuario, políticas públicas del sector, en específico información correspondiente al Estado de Puebla y c) papers y diferentes documentos que abordan el análisis de la Metodología de Marco Lógico. Cabe hacer mención que entre la información recopilada están: Planes de Desarrollo, documentos oficiales de la Federación y de diferentes Secretarías del Estado mexicano, información estadística del INEGI, así como evaluaciones previas, reglas de operación, normas y convocatorias de los programas en estudio, empleados por SAGARPA. Además de literatura varia, *ad hoc* a la investigación y que enriqueciera este estudio de caso en algún sentido particular.

³¹ Entrevista con Jorge De la Fuente.

- *Entrevistas con Informantes Clave:* Desde un inicio del proceso de investigación de este estudio de caso se mantuvo contacto con directivos y personas calificadas en el área agropecuaria en México, de SAGARPA – Puebla, y en INDAP – Chile, además del apoyo del profesor tutor, en el tema de Marco Lógico. La guía de estas personas contribuyó por un lado, al acceso y facilidad de la información y por el otro, al desarrollo de conocimientos y análisis, necesarios para elaborar este estudio de caso.
- *Selección de Caso:* El proceso de investigación se enfocó al Programa de Soporte al Sector Agropecuario del Estado de Puebla; dicho Programa consta de seis componentes, de los cuáles por la restricción de tiempo y amplitud del análisis sólo se abarcó el componente de Capacitación y Asistencia Técnica. Este componente es uno de los más relevantes en términos de inversión pública y en atención directa al usuario.
- *Construcción y Análisis de la Matriz de Marco Lógico del Programa en cuestión:* Descripción ya realizada en la parte de secuencia metodológica.
- *Conclusiones:* Habiendo analizado los factores relevantes en el paso anterior, se mencionaron las principales propuestas y aportaciones de la Metodología de Marco Lógico en este proceso de estudio.

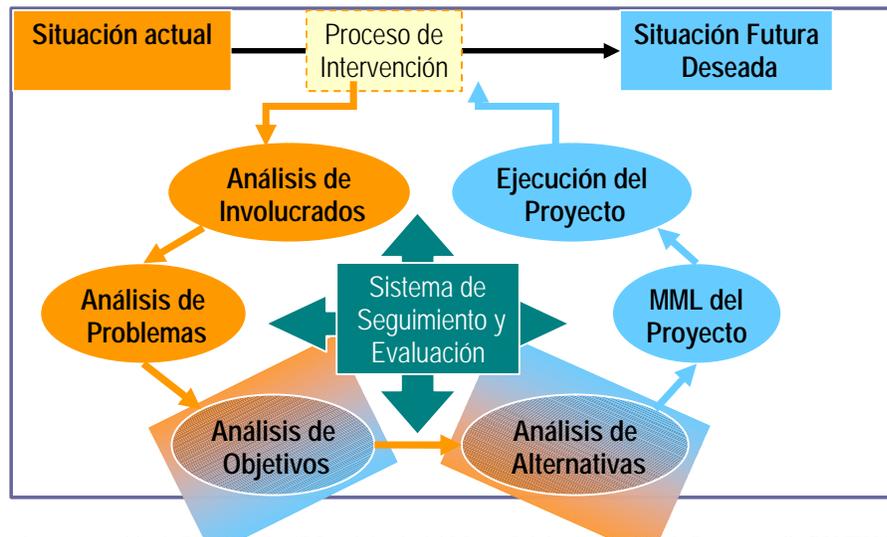
III. APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE MARCO LÓGICO.

De acuerdo a la secuencia metodológica planteada en el capítulo anterior, los pasos para construir la Matriz de Marco Lógico de los componentes en estudio son:

- Análisis de Involucrados.
- Análisis de Problemas.
- Análisis de Objetivos.
- Análisis de Alternativas.
- Derivación de la Matriz de Marco Lógico.

El diagrama siguiente ilustra de hecho, el proceso de intervención a seguir para ejecutar un programa público y en el que se encuentran insertos los pasos para la preparación del programa. Es necesario mencionar que el proceso de intervención de donde parte todo, se origina por la necesidad o el deseo de romper con una lógica actual, a través de una visión técnica – ideológica. Es así como la construcción de la Matriz de Marco Lógico de un programa público cualquiera, se elabora como una respuesta a un problema de desarrollo o una situación insatisfactoria (situación actual) que busca ser cambiada. La Matriz de Marco Lógico como ya se mencionó en la revisión de literatura es una herramienta que se usa en la preparación, ejecución y evaluación de programas para lograr una situación futura deseada.

Diagrama 1. Proceso de Intervención para Ejecutar un Programa Público.



Fuente: De la presentación de Power Point “Metodología del Marco Lógico y Gestión de Programas”. CONEVAL, ILPES - CEPAL. Eduardo Aldunate y Jorge de la Fuente.

Se presentan a continuación los resultados obtenidos en cada paso para construir la Matriz de ML para el componente de CAT.

3.1 Análisis de Involucrados del Programa de Capacitación y Asistencia Técnica.

Según las Reglas de Operación 2007 para la Nueva Estructura Programática de SAGARPA, el programa de CAT tiene el objetivo de brindar a la actividad agrícola, pecuaria, pesquera, agroindustrial y del sector rural en su conjunto los siguientes tipos de apoyo:

- Asesoría Profesional para la elaboración de planes de negocio, proyectos y estudios; para el seguimiento de procesos de inversión o programas de desarrollo empresarial.
- Asistencia Técnica para la Innovación.
- Cursos de Capacitación.
- Programas especiales de capacitación y asistencia técnica.
- Promoción y Seguimiento de Proyectos de Desarrollo en comunidades de alta y muy alta marginación.
- Supervisión y evaluación de los servicios profesionales.
- Organización o asistencia de eventos de intercambio de conocimientos, tecnologías, experiencias y proyectos relevantes.

Así, los servicios estratégicos que provee CAT y las Unidades Técnicas Especializadas encargadas de su soporte y seguimiento a nivel general, se ilustran en la siguiente tabla:

Tabla 7. Servicios Estratégicos de CAT.

Servicios Estratégicos.	Unidad Técnica Especializada.
Asesoría Técnica a CDRS (Comités de Desarrollo Rural Sustentable)	INCA RURAL (Instituto para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural)
Consolidación Organizativa.	INCA RURAL
Gestión de la Innovación.	UACH (Universidad Autónoma de Chapingo)
Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA)	FAO (Organización para la Alimentación y la Agricultura)
Microcuencas.	FIRCO (Fideicomiso de Riesgo Compartido)
Asistencia Técnica Integral Pecuaria.	Por definir.

Elaboración Propia en base a la información del Power Point: Programa Soporte. Componente: Capacitación y Asistencia Técnica. Subsecretaría de Desarrollo Rural SAGARPA.

Para el caso específico de Puebla los actores y entidades involucradas en la operación del Programa de CAT son:

-Productores Agropecuarios, Productores Acuícolas y Productores Agroindustriales: quienes se agrupan y organizan preferentemente a través de Comités Sistema Producto o Comités de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS).

-Instituciones de Investigación: generadores de innovaciones.

-Despachos y Agencias de Desarrollo: se encargan de diseñar, planificar e implementar planes de capacitación.

-Prestadores de Servicios Profesionales (agentes técnicos): transmisores de las innovaciones y conocimiento tecnológico.

-Comités de Desarrollo Rural Sustentable: son evaluadores y detectores de las necesidades de capacitación en sus municipios.

-Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADERS): encargados de difundir el Programa.

-Comisión del Programa de Soporte: diseña la forma particular de operar el Programa a nivel Estatal y designa la responsabilidad de cada eslabón de éste.

-Comité Técnico de Regulación del FOACAP: es el Fideicomiso Revocable de Inversión y Administración, Fondo Alianza para el Campo Poblano.

-Unidad Operativa Auxiliar de las Comisiones: refuerza las acciones de los técnicos y agencias de desarrollo.

-SAGARPA-PUEBLA: Entidad Federal de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación en el Estado.

-Secretaría de Desarrollo Rural (SDR): Entidad Estatal.

Como una acotación en este análisis de involucrados, es imprescindible mencionar la dinámica que se genera *ex ante* a la elaboración y puesta en marcha del programa, es decir, *los actores políticos de las políticas públicas*, quienes son los que definen y toman las decisiones finales de acuerdo a los intereses que representan, accionando y defendiendo (o atacando) la inclusión del programa en la agenda pública, lo que posteriormente se traduce en una asignación presupuestal, para la cual tendrán que existir indicadores que den cuenta no sólo de si los recursos públicos están siendo utilizados, sino de si el programa está efectivamente entregando un beneficio a la población y con ello alcanzando sus objetivos.

Esta dinámica de decisiones políticas no puede pasar de largo cuando se quiera hacer un análisis integral *ex ante* y *ex post* de los actores involucrados en torno a los programas aplicados. Para el caso específico del sector agropecuario mexicano la manera en que los intereses particulares y colectivos sean conceptualizados y tomados por los actores políticos y el gobierno para su solución y la forma en como éstas sean implementadas y evaluadas por los gestores públicos, es fundamental para garantizar el cumplimiento de una gestión pública basada en resultados. Más adelante en la sección 3.7 de este estudio se aborda la visión del programa de CAT desde 4 perspectivas: la financiera, los clientes, los procesos internos y la formación y el crecimiento en el sector público, las que dan cuenta de la importancia que adquiere la postura y decisiones de cada uno de los diferentes actores en el desempeño del programa.

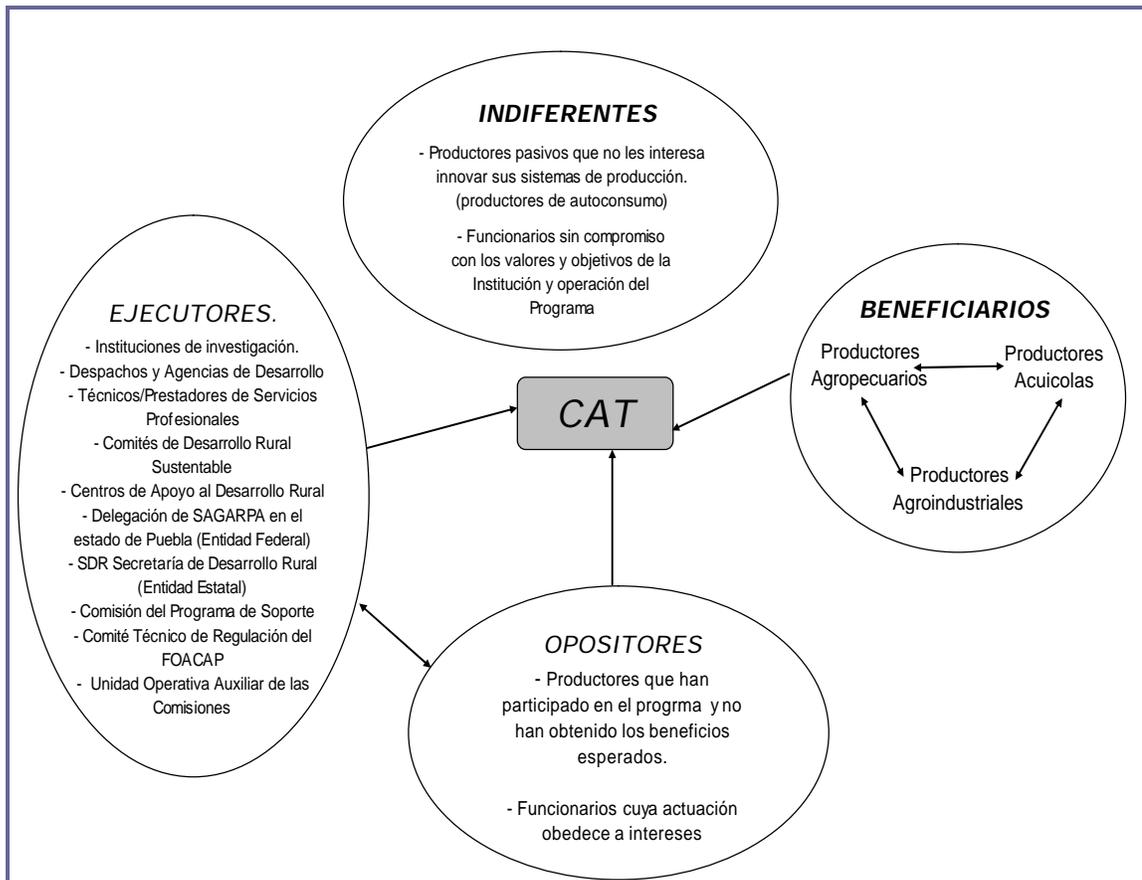
3.1.1 El Mapa de Involucrados.

Uno de los aspectos medulares al comenzar a analizar las alternativas de un programa es considerar los intereses y expectativas de los involucrados en éste. En el diagrama de la siguiente hoja, se presenta la clasificación de los involucrados según su postura dentro del esquema operativo del programa de Capacitación y Asistencia Técnica.

Este mapa conocido también como mapa de relaciones muestra la forma en la que se han categorizado a los involucrados según área de interés, es decir, se ha detectado por un lado a los **Beneficiarios del Programa**, productores que aspiran obtener un beneficio de capacitación y/o asistencia técnica para su actividad productiva; por otro lado, se ha considerado como posibles **Opositores** a éste, a aquellos productores que en algún momento ya han participado en el Programa pero no obtuvieron los beneficios esperados, generándose descontento, descrédito y oposición a los programas de gobierno, de manera similar, se han considerado como opositores a aquellos funcionarios que por obedecer a intereses particulares y de otra índole acaban desvirtuando y afectando la ejecución del Programa. Se consideró también a las **Entidades Ejecutoras** quienes se encuentran en diferentes niveles de ejecución, regulación o supervisión del Programa de CAT y por tanto, tienen diferentes tipos de interés sobre éste. Finalmente, también se incluyó en el análisis a aquellos agentes que se podrían considerar como **Indiferentes** al programa, aquí encontramos con certeza a muchos productores cuya producción es de subsistencia y autoconsumo y que no están interesados en adquirir conocimientos e innovar sus sistemas de producción, los cuáles podrían convertirse en un foco futuro de atención para las políticas del sector.

Con el objetivo de hacer un análisis más a fondo de los involucrados a continuación se presenta una descripción breve de sus características, intereses, expectativas, principales problemas que enfrentan, rol que juegan etc., en general, la posición que asumen frente al Programa y el impacto que puede tener su actuación sobre la ejecución y operación del programa.

Diagrama 2. Mapa de Involucrados CAT.



Elaboración Propia a partir de diversas fuentes de información y entrevista con informante clave.

Beneficiarios:

- Grupos de Productores Agropecuarios y Acuícolas.

En este grupo, la evidencia empírica muestra que son pocos los productores en el Estado los que se encuentran verdaderamente organizados. Se caracterizan por ser productores que al conformarse como organización para poder recibir el apoyo de asistencia tecnológica y/o capacitación, se les dificulta lograr consensos en sus puntos de vista respecto a la actividad

productiva a desarrollar. El grueso de productores que forman parte de una organización o no están conscientes o son incrédulos de los beneficios y la importancia del trabajo en equipo.

En otros aspectos, se encuentra que sus unidades de producción no son tan eficientes ni rentables, se dedican a cultivos básicos y/o a cría para el autoconsumo, por lo que su producción tiene un reducido valor agregado y por ende tienen enormes dificultades para ingresar y participar competitivamente en los mercados, presentan bajos niveles de tecnificación y bajo acceso a fuentes de financiamiento. En general muestran signos de alto rezago y pobreza, según Schiavon (2005) estos productores representan alrededor del 80% de los productores agropecuarios del Estado.

De esta forma el Programa de CAT toma gran relevancia para este grupo de productores, pues les permite ir desarrollando capacidades y habilidades no sólo productivas, sino de organización, cohesión social, capital humano; un ejemplo de la utilidad de este servicio son las giras de intercambio de conocimientos, tecnologías, experiencias con grupos “modelo”.

Pero es importante tener en consideración que también el programa puede resultar para estos productores una frustración en tanto, los conocimientos útiles que han adquirido no los pueden ejecutar pues no cuentan con los recursos económicos y/o infraestructura suficientes para hacerlo.

- Grupo de Productores Agroindustriales.

Dentro del grupo de beneficiarios de este Programa, están contemplados los productores agroindustriales, quienes juegan un papel muy importante dentro de la economía del sector y el Estado. Según Schiavon (2005), esta industria se encuentra conformada predominantemente por unidades destinadas a la elaboración de productos de panadería y tortilla (80.1%), le sigue la industria alimentaria y de bebidas con el 9.1%, elaboración de productos lácteos 5.3%, matanza, empacado y procesamiento de carne de ganado y aves 2.8% y molienda de granos y semillas oleaginosas 1.7% entre otras. Estos productores se caracterizan por estar vinculados a procesos de transformación más complejos y por ende con mayor valor agregado en su producción.

En general, son ellos quienes dictan la gran mayoría de normas de calidad de los productos básicos y buscan también ser capacitados en cuestiones de mercado, información comercial de sus productos, aplicación de nuevas tecnologías, etc. Como es de esperar, la gran mayoría de estos productores - que según indica Schiavon (2005), representan alrededor del 5% de los

productores agropecuarios del Estado - son exportadores nacionales e internacionales que cuentan con niveles altos de productividad y competitividad, características que no poseen la mayoría de productores primarios.

Esta situación, genera por tanto, posturas diferentes en cuanto a lo que se espera del Programa. Según la percepción de un informante clave, a pesar de que esta situación podría generar tensión entre los diferentes tipos de productores, en realidad, los productores agroindustriales del Estado muestran interés en que los productores primarios mejoren la calidad su producción y se inserten en los procesos de desarrollo rural sustentable, pues al final de eso depende también su propio éxito y subsistencia.

Ejecutores:

- Comités de Desarrollo Rural Sustentable.

Los CDRS se crearon para detectar las necesidades y potencialidades locales, sin embargo, según la experiencia del informante clave, hasta hoy son muy pocos los CDRS que han jugado papeles NEUTRALES y benéficos para la comunidad. La actuación de los CDRS ha sido más bien una vía de tráfico de influencias para seguir apoyando a los productores más cercanos a sus integrantes y otras autoridades locales. A mi juicio ésta es la desventaja de la municipalización, si bien agiliza algunos tramites permite que las autoridades locales tengan poder de decisión arbitrario.

- Instituciones de Investigación.

Según la percepción de un informante clave, las instituciones de investigación que en teoría deberían de ser generadoras de tecnologías para el campo, que optimicen recursos, eleven rendimientos y minimicen pérdidas, han sido - en su mayoría- más bien nicho de investigadores de alto nivel “*ejecutivos*” que se dedican a desarrollar variedades de semillas, que en condiciones de planicie, sistemas tecnificados de riego y otras condiciones favorables, resultan un éxito, pero al llevarlas al campo a las pequeñas parcelas cuyo sistema de riego es el temporal y en donde el productor enfrenta diversos tipos de condiciones adversas, las invenciones resultan menos resistentes y rentables que las variedades locales, esto por citar sólo un ejemplo de cómo en muchas ocasiones la capacitación y/o asistencia técnica no logra adaptarse a las características particulares de cada productor.

- Despachos y Agencias de Desarrollo.

Son encargados a un nivel un poco más directo de la aplicación del programa, pero su nivel de compromiso al menos hasta antes de la *Nueva Estructura Programática* no había sido fuerte, se espera que con la nueva estructura puedan insertarse y asumir más su papel de agentes del cambio, dado que se les pagará en base a resultados, lo cual será una forma de incentivar un mejor desempeño.

- Prestadores de Servicios Profesionales (Agentes Técnicos).

Desde la experiencia profesional al participar en evaluaciones a los agentes técnicos de la SDR en el Estado, se puede argumentar que un alto porcentaje de los agentes técnicos tiene con la labor de la asistencia técnica y capacitación sólo el mínimo compromiso, debido a la falta de condiciones para que desempeñen favorablemente su trabajo, además carecen de certidumbre laboral y se enfrentan muy a menudo a retrasos en sus pagos, todas estas situaciones, no permiten que el agente técnico se comprometa con la calidad de los servicios que presta y por tanto, carece de un enfoque de generación de valor para los productores. Por otro lado, también se da que técnicos comprometidos se enfrentan a cuestiones de índole política que muchos funcionarios les imponen, como el apoyo sólo a ciertos grupos que sirven para movimientos o favores políticos.

De esta forma, la operación y consecución de los objetivos de CAT pueden desvirtuarse. Finalmente, desde otro punto de análisis, se ha visto que muchas veces los técnicos carecen de una especialidad en los temas requeridos por los grupos de productores y que en muchos casos cuando se tienen los conocimientos se carece del método y habilidad adecuados para propagarlos ocasionando que el Programa de CAT logre un bajo impacto.

- SAGARPA Y SDR.

Estas Secretarías se encargan de la creación de la Comisión del Programa Soporte, además se ciñen a dar cumplimiento a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y Plan Estatal de Desarrollo respectivamente y acatarse al cumplimiento de las Reglas de Operación de los Programas que se manejan. En el caso de la SAGARPA-PUEBLA, esta actúa como una entidad decisoria, en tanto la SDR actúa como una entidad más ejecutora. Según la opinión del informante clave, a ambas Secretarías les ha faltado poner mayor interés en las recomendaciones desprendidas de las evaluaciones realizadas y que podrían ser una buena guía para detectar nuevas necesidades y hacer planes de seguimiento de avances. Al igual que otras instancias, se

espera que al entrar en vigor esta nueva administración en base resultados, pueda cambiar esta situación.

-Comisión del Programa de Soporte.

Se encarga de analizar y aprobar el contenido de los lineamientos operativos y los planes de capacitación. Ésta entra en vigor junto con la nueva estructura programática por lo que aún no se puede formular una opinión al respecto de ella.

-Comité Técnico de Regulación del FOACAP.

Este comité se encarga de optimizar y focalizar los recursos financieros disponibles para el Programa. Según el informante clave, la actuación del Comité es lenta, demoran mucho en llegar a acuerdos y eso hace que la capacitación no sea continua, pues empieza después del segundo trimestre del año.

3.1.2 La Tabla de Expectativas – Fuerza.

Dada la descripción anterior se presenta a continuación otra herramienta útil para reforzar el análisis de involucrados, la *Tabla de Expectativas – Fuerzas*, donde se anota para cada involucrado su interés o expectativa, asignando un valor a cada uno (*valencia*), que representa el nivel de importancia para el Grupo. Se estima además en una escala preestablecida *la fuerza* del involucrado para defender sus intereses.

De la propuesta de Aldunate (2004), para construir la tabla de expectativas, se siguió que una *valencia positiva* tenga el valor de +1 e indique que el interés o expectativa que representa el grupo es *favorable* al Programa de CAT y una *valencia no muy positiva* con valor de -1, indique el caso en que el interés o expectativa de los involucrados *se opone o dificulta* a la ejecución u operación del Programa. De la misma forma, se estableció una escala del 1 al 10 para medir la *fuerza* de cada uno de los involucrados para defender dichos intereses; la asignación de valores se hizo en base a las conclusiones obtenidas del análisis de involucrados.

Tabla 8. Tabla de Expectativas – Fuerza.

GRUPO	INTERES O EXPECTATIVA	VALENCIA	FUERZA	RESULTANTE
Grupos y/o organizaciones de Productores Acuícolas y Agropecuarios.	La capacitación les ayude a desarrollar y detonar sus capacidades tanto productivas como personales para desempeñar mejor sus actividades, elevando así su productividad y competitividad y poder insertarse en los procesos de desarrollo sustentable.	+1	5	5
Productores Agroindustriales.	Capacitarse y obtener provecho en temas de calidad, organización e innovación de procesos para responder mejor a las demandas del mercado.	+1	7	7
Comités de Desarrollo Rural Sustentable.	Capturar las necesidades de los productores de sus municipios para solicitar a las entidades encargadas (SDR-SAGARPA) su atención.	-1	8	-8
Instituciones de investigación/Investigadores.	Generar innovaciones y sistemas de producción que optimicen recursos, eleven rendimientos y minimicen pérdidas en las Unidades de Producción	-1	6	-6
Despachos y Agencias de Desarrollo.	Diseñar planes de capacitación que respondan a las demandas y necesidades de los productores. Cubrir con los lineamientos que la Comisión del Programa les requiera para permitir su participación en éste.	-1	6	-6
Técnicos/ Prestadores de servicios profesionales.	Contar con los conocimientos y habilidades para responder a las necesidades de los productores. Obtención de ingresos económicos derivados de su labor.	-1	5	-5
SAGARPA.	Encargados de la creación de la Comisión del Programa de Soporte. Cumplir con los objetivos de los PND y PED respectivamente.	+1	9	9
Secretaría de Desarrollo Rural.	Cumplir con las Reglas de Operación de los Programas.	+1	10	10
Comisión del Programa Soporte.	Analizar y aprobar el contenido de los lineamientos operativos y los planes de capacitación.	+1	10	10
Comité Técnico de Regulación del FOACAP.	Optimizar y focalizar los recursos financieros disponibles para el Programa	+1	9	9

Elaboración Propia a partir del Análisis de Involucrados.

Al analizar los resultados obtenidos de la Tabla anterior, se observa que al multiplicar *la valencia* por *la fuerza*, la estimación numérica total del nivel de apoyo al Programa de CAT por los diferentes involucrados es de 50 puntos *versus* 25 puntos (negativos) de los involucrados que según el análisis, sus intereses se opondrían o dificultarían la ejecución u operación del Programa. Se ha definido que la valencia de estos últimos sea *no muy positiva*, pues en realidad no es que estos actores sean enemigos acérrimos del Programa, si no que simplemente sus intereses se desvían de los intereses “óptimos” que deberían mostrar para que el Programa de CAT alcance con éxito su propósito. Se considera que sobre todo las Secretarías de SAGARPA, y SDR, el Comité Técnico de Regulación del FOACAP y los Comités de Desarrollo Rural Sustentable son los que tendrían más fuerza para defender su posición, mientras que los grupos de productores agropecuarios y acuícolas del Estado junto con los agentes técnicos son los que tendrían menor fuerza para hacerlo.

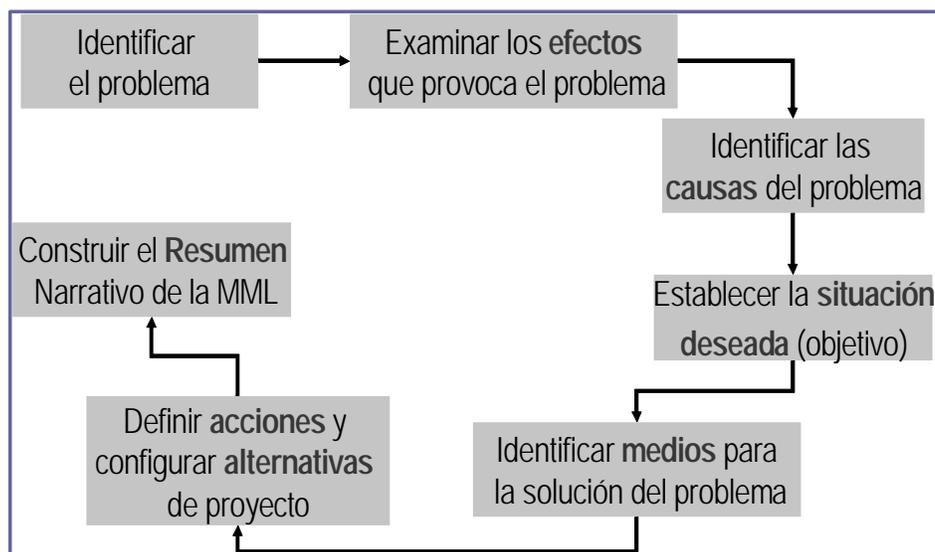
A pesar de esto y en balance general, el Programa de CAT tendría más posturas a favor que en contra y lo que es un hecho, es que la esperanza de corregir estas posiciones contrarias, está puesta en el esquema de *la Gestión Pública en Base a Resultados*, que conlleva un esfuerzo por reordenar los subsidios y apoyos que administra SAGARPA para atender a la población rural y que se cristaliza con la entrada en vigor a partir del 2008 de la *Nueva Estructura Programática*, que como ya se mencionó en el primer capítulo de este estudio, tiene el objetivo de *redefinir y simplificar sus programas, procurando la especialización de los mismos al considerar componentes únicos e irrepetibles en cada uno de ellos*.

En cuanto a los productores agropecuarios y acuícolas de Puebla es evidente que enfrentan un problema con dos caras: la pobreza de ingresos y la pobreza de capacidades y donde una conlleva a la otra y se retroalimentan mutuamente, colocando en la miseria y la marginación a este importante sector de la economía estatal, a pesar del potencial productivo que podrían tener. Frente a ello el Programa de CAT tiene un doble reto, pues debe ofrecer los servicios necesarios para que los productores puedan mejorar sus condiciones económicas, al tiempo que les permita desarrollar sus capacidades, habilidades y conocimientos también.

3.2 Análisis del Problema.

Los pasos a seguir para realizar el análisis del problema, según la Metodología de Marco Lógico, se ilustran a continuación:

Diagrama 3. Pasos a seguir para realizar el Análisis del Problema.



Fuente: De la presentación de Power Point “Metodología del Marco Lógico y Gestión de Programas”. CONEVAL, ILPES - CEPAL. Eduardo Aldunate y Jorge de la Fuente.

3.2.1 Identificación del Problema.

Según el esquema anterior, la primera tarea es identificar el problema que se va a abordar sus causas y sus efectos. Así, habiendo realizado el análisis de involucrados, se procedió a ordenar la información resultante y se generó una lluvia de *ideas* sobre los posibles problemas detectados. La siguiente tabla muestra dicha información.

Tabla 9. Lluvia de ideas sobre el Problema de CAT.

PROBLEMA.	IDEAS FUERZA.
La capacitación y asistencia técnica no se logra adaptar a las características particulares de cada productor (requerimientos tecnológicos y dimensión de predios)	Desarticulación entre las necesidades de los productores del sector y la oferta de servicios de CAT
Falta complementar la CAT con otros programas que proporcionen parte de los insumos (maquinaria, herramienta, infraestructura) requeridos para poner en marcha los conocimientos y habilidades adquiridas.	Asistencia Técnica y Capacitación sin visión integral.
Falta de seguimiento del trabajo de los grupos de productores para detectar el impacto y las nuevas necesidades de capacitación.	Manejo deficiente de instrumentos para impulsar mejoras en CAT
Las evaluaciones de resultado e impacto de los procesos de AT no son usadas para retroalimentar e impulsar mejoras.	
No hay suficientes técnicos para cubrir las necesidades de asistencia técnica de los productores del Estado.	Necesidades de Capacitación y Asistencia Técnica no atendidas.
Técnicos con bajos salarios e impuntualidad en su pago.	
Falta de condiciones para que los técnicos desempeñen sus labores.	
Falta de estabilidad laboral y menor rotación que genere mayor certidumbre laboral.	
Falta de compromiso del técnico con la labor que realiza a través de incentivos laborales por buen desempeño.	
Alto grado de burocracia en las actividades administrativas y de oficina que enfrentan los técnicos	
Existencia de intereses políticos y de otra índole que el técnico tenga al desempeñar su trabajo	Operación de CAT desvirtuada
Recursos de Asistencia Técnica empleados en otras actividades de diferente índole	
Falta de capacitación y actualización constante en los conocimientos del técnico	Capacitación y asistencia técnica de baja calidad, sin enfoque de generación de valor para los productores
Técnicos sin habilidades de gestión por parte del técnico para conducir a los productores a instituciones y fuentes financieras	
Técnicos sin habilidades adecuadas para transmitir los conocimientos.	
No hay suficientes técnicos especializados en los temas requeridos por los grupos de productores agropecuarios, lo que disminuye la calidad de la asistencia técnica.	
Productores con bajos niveles de ingresos debido a la poca rentabilidad de su actividad	Productores con Pobreza monetaria
Productores con bajos niveles de productividad	
Productores con bajos niveles de producción	
Productores con bajo nivel de inversión productiva, debido al alto costo de la tecnología	
Productores con bajos niveles de competitividad para poderse insertar en los mercados nacionales e internacionales	Productores con Pobreza de capacidades Productores sin visión empresarial y triunfadora
Productores con bajo desarrollo de capacidades y conocimientos tecnológicos que impiden el desarrollo sostenible de las Unidades de Producción agropecuaria y pesquera (ignorancia vs. renuencia)	
Productores con baja capacidad de gestión y organización.	
Alta resistencia al cambio por parte de los productores (fuerte arraigo a tradiciones y costumbres en la producción)	
Dificultad para que la CAT se traduzca en mejoramiento tecnológico y productivo para los productores debido a que los conocimientos adquiridos no se ponen en práctica	PROBLEMA DE PROBLEMAS!!!!!!!!!!!!

Elaboración Propia en base al Análisis de Involucrados.

Al tratar de identificar el problema principal, surgieron dos grandes bloques desde donde poder analizarlo: el de los beneficiarios y el de los ejecutores. Con la lluvia de ideas, se buscó que cada uno de los problemas detectados en cada bloque estuviera contenido en una *gran idea fuerza*, la que representara y describiera el problema desde una perspectiva un más general. Así por ejemplo, la *idea fuerza* “*Capacitación y Asistencia Técnica de baja calidad, sin generación de valor para los productores*” abarcó en sí, la problemática de: técnicos sin capacitación y actualización constante de sus conocimientos, técnicos sin habilidades de gestión para conducir a los productores a fuentes e instituciones de financiamiento, técnicos carentes de habilidades adecuadas para transmitir sus conocimientos, técnicos sin conocimientos especializados en temas requeridos por los grupos de productores.

Después de analizar detenidamente cada una de las posibles definiciones del problema, se llegó a un acuerdo³² respecto a cuál era el problema principal que debería ser solucionado mediante el Programa:

“Dificultad para que la Capacitación y Asistencia recibida se traduzca en un mejoramiento tecnológico y productivo para los productores agropecuarios y acuícolas del Estado, debido a que los conocimientos adquiridos no se ponen en práctica”

Para lograr la correcta aplicación del método el problema fue formulado como una situación negativa a ser revertida, de la siguiente forma:

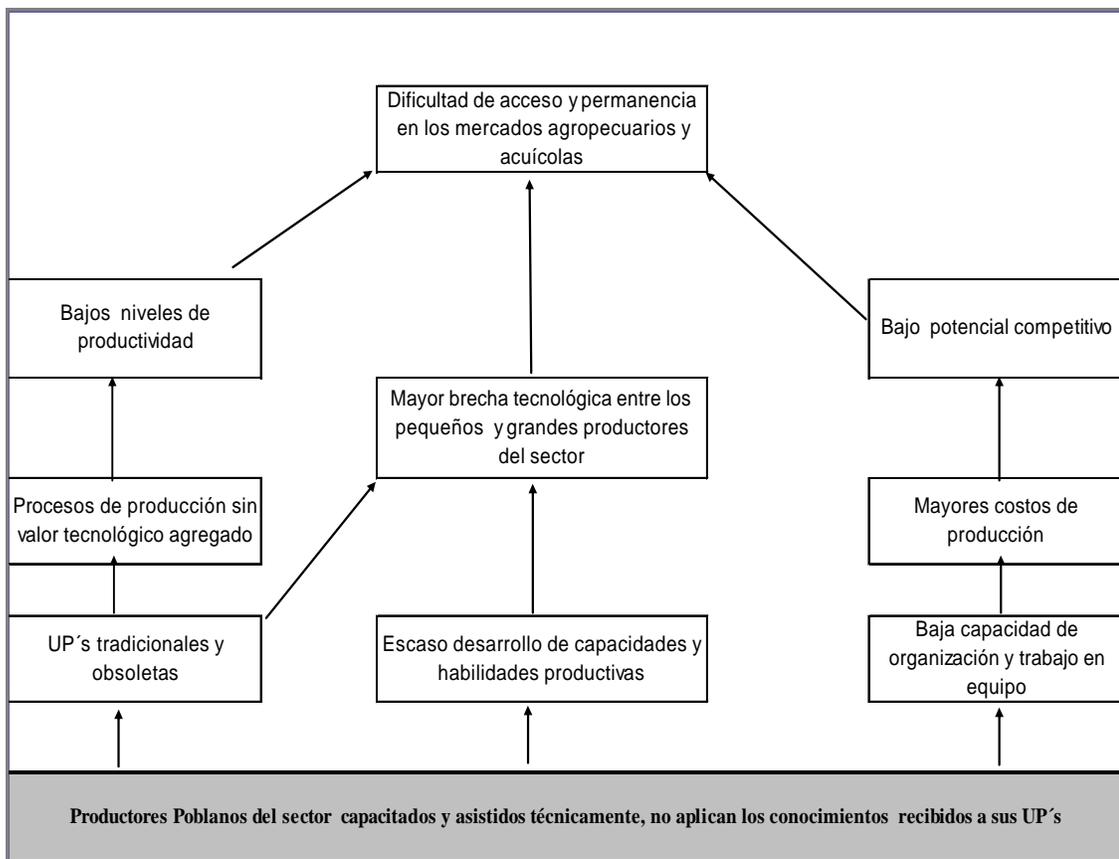
“Productores Poblanos del sector capacitados y asistidos técnicamente, no aplican los conocimientos recibidos a sus Unidades de Producción”.

³² Cabe mencionar que aunque el método fue aplicado directamente por la que realiza este estudio de caso, se contó con la colaboración de distintas personas conocedoras del tema de CAT en el sector agropecuario, las que vertieron sus opiniones y experiencias para poder llegar a una definición lo más precisa y veraz del problema a ser analizado.

3.2.2 El Árbol de Efectos.

Una vez definido el problema central, el siguiente paso consistió en preguntarse ¿Cuáles son los efectos que genera el problema de que los productores que reciben capacitación y asistencia técnica no estén aplicando en sus UP's esos conocimientos adquiridos?. Para estructurar la respuesta se recurrió a la construcción del *Árbol de Efectos* el cuál representa en forma gráfica los distintos efectos del problema principal y como se relacionan con éste y entre sí. Un buen apoyo para su elaboración fue la lluvia de ideas presentada, pues en ésta algunos efectos fueron mencionados como posibles definiciones del problema. De esta forma, se procedió a estructurar las diferentes ideas concebidas como efectos y así los efectos de los efectos, hasta un nivel pertinente y adecuado. A continuación se presenta el *Árbol de Efectos* resultante de este ejercicio.

Diagrama 4. Árbol de Efectos de CAT.



Elaboración Propia en base a la Tabla de Lluvia de Ideas.

Lo que nos explica este diagrama es que los efectos directos resultantes del problema de que los Productores reciban capacitación y asistencia técnica, pero no apliquen tales conocimientos, son:

- Unidades de Producción (UP's) tradicionales y obsoletas.
- Escaso desarrollo de capacidades y habilidades productivas:

Al no aplicar los conocimientos recibidos en la actividad productiva en cuestión, los productores tendrán un escaso desarrollo de capacidades y habilidades, pues el proceso productivo en el sector agropecuario implica en primera instancia la adquisición de conocimientos, después la acumulación de aprendizaje y finalmente la formación de experiencia, que se ve traducida en mayores conocimientos y el perfeccionamiento de las capacidades y habilidades de los productores.

- Los productores tienen baja capacidad de organización y trabajo en equipo:

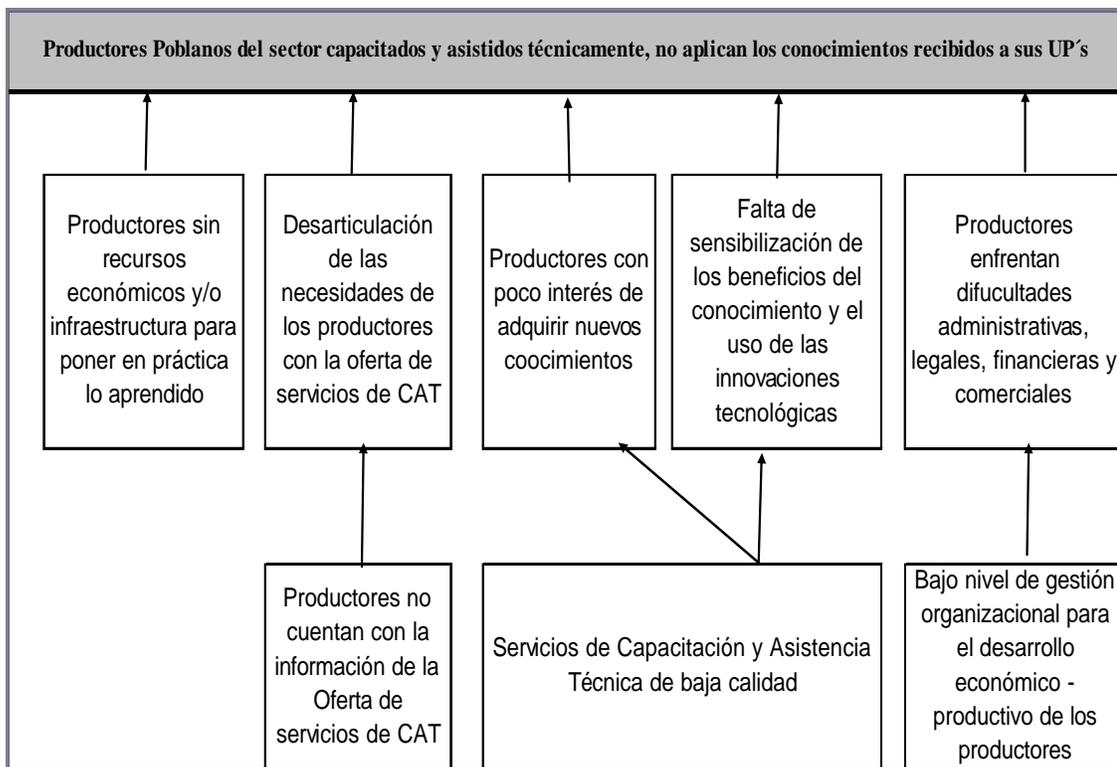
La estructura base para emprender los trabajos de capacitación y asistencia técnica son los grupos, organizaciones, sociedades de productores formalmente constituidos, fundaciones PRODUCE, Comités Sistema Producto, etc., esto indica que si dentro del grupo de trabajo algunos productores no logran aplicar los conocimientos y otros si, o unos trabajan más que otros o se interesan más y otros no, con toda certeza el grupo tendrá dificultades para trabajar en unión y acuerdo y más aún, faltara coordinación para gestionar apoyos, negociar la reducción en el precio de los insumos, actuar en bloque en el mercado de productos, etc.

Estos efectos a su vez provocan otros efectos sobre los productores y su actividad, por ejemplo, el hecho de que las UP's sean tradicionales y obsoletas tiene al menos dos efectos evidentes, uno de ellos, es que los procesos de producción carezcan de valor tecnológico agregado, esto a su vez tiene otro efecto: bajos niveles de productividad y al suceder esto, los productores se enfrentan con dificultades para acceder y permanecer en los mercados agropecuarios y acuícolas y esto muy seguramente traerá como efecto que el nivel de ingresos percibidos por los productores sea bajo y que por tanto, experimenten un detrimento en su nivel de vida; estos dos últimos efectos no fueron contemplados en el árbol, pues lo que se pretende es llegar a un nivel razonable de detalle y tener claros los efectos principales generados por el problema. Así y de manera similar con las otras relaciones de efectos que se pueden y efectivamente se van entrelazando entre si.

3.2.3 El Árbol de Causas.

Los efectos resultantes se identificaron como ciertos y por tanto, se mereció la pena ocuparse de ellos y ver de que manera evitarlos. Por tanto, el siguiente paso consistió en analizar las causas que dieron origen al problema planteado. Para ello, se procedió en forma similar que con el árbol de efectos, al cuestionarnos ¿Qué es lo que ha llevado a la existencia de que los productores que reciben capacitación y asistencia técnica no apliquen en sus UP's los conocimientos adquiridos? De esta manera, se procedió a estructurar las diferentes ideas concebidas como causas y así, las causas de las causas, hasta un nivel razonable y de ahí construir el árbol de causas del problema. El diagrama siguiente muestra los resultados obtenidos del problema identificado.

Diagrama 5. Árbol de Causas.



Elaboración Propia en base a la Tabla de Lluvia de Ideas.

Al igual que el Árbol de Efectos, al realizar el Árbol de Causas, la lluvia de ideas fue de suma utilidad, pues varias de las causas fueron expresadas como ideas que podrían haber definido el problema. Así por ejemplo, se observa que una de las causas más directas (de primer nivel) que puede originar que los productores del sector que cuentan con el servicio de capacitación y asistencia técnica no apliquen los conocimientos recibidos, es que existe una desarticulación entre las necesidades de los productores con la oferta de servicios de CAT y si queremos indagar más y saber ¿Qué es lo que ha llevado a la existencia de dicha desarticulación? Nos encontraremos que la causa puede ser con mucha probabilidad el hecho de que los productores no cuentan con acceso a la información de los prestadores de servicios de capacitación y asistencia o dicha información no es veraz ni oportuna para satisfacer las necesidades de los productores.

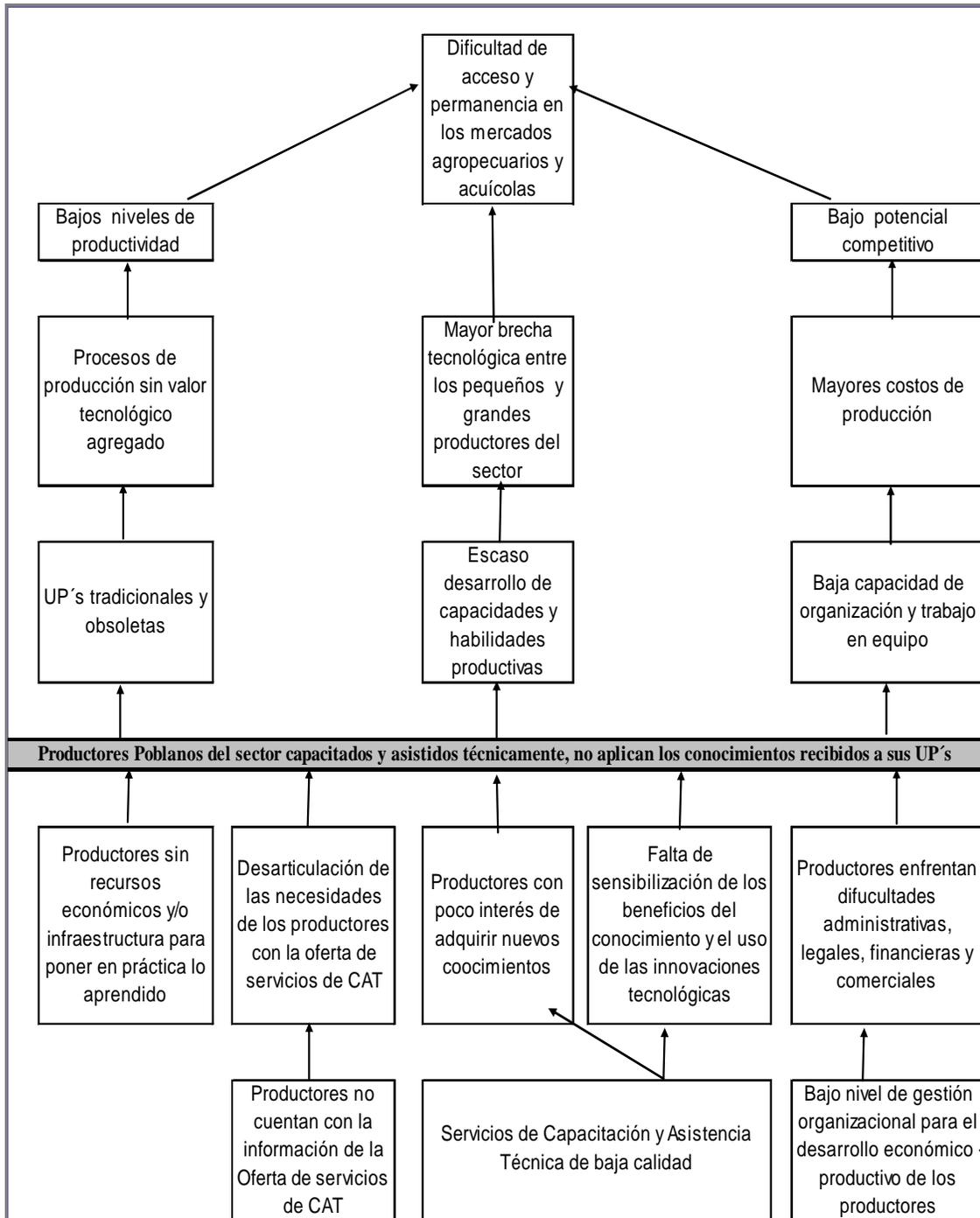
Con la misma lógica se puede efectuar el análisis para otras causas por ejemplo, una de las causas directas que pudo originar el problema principal, es que hay una falta de sensibilización de los beneficios del conocimiento y el uso de las innovaciones tecnológicas en los proceso de producción ¿Cuál es la causa de ello?, la causa probable es que los servicios de capacitación y asistencia entregados no son de buena calidad, pues no hay la capacidad de transmitir y convencer a los productores que la adquisición y fortaleza de las capacidades cognitivas en el aspecto técnico – productivo y el uso y aprovechamiento de las innovaciones tecnológicas son elementos fundamentales para incrementar la productividad y eficiencia de los factores productivos.

3.2.4 El Árbol del Problema.

Una vez que se ha completado el Árbol de Causas, este se unió al Árbol de Efectos y de esa unión resultó el *Árbol de Causa – Efecto o Árbol del Problema*. A continuación se presenta el Árbol del Problema correspondiente a este ejercicio.

En esta etapa cuando ya es visual el Árbol del Problema, es necesario recordar ¿para qué estamos realizando todo esto? y la respuesta más certera es que los programas públicos se diseñan para atender un problema de desarrollo que existe. Así, este arbolito que a primera vista pareciera muy simple, da cuenta del contexto actual del problema que se está abordando y de las condiciones negativas que tienen relación con él. Este diagrama une e identifica las relaciones causa – efecto del problema, lo que en unos pasos más, permitirá establecer el Marco Lógico del Programa de CAT.

Diagrama 6. Árbol de Problema o Árbol de Efecto – Causa.



Elaboración Propia en base al árbol de efectos y árbol de causas.

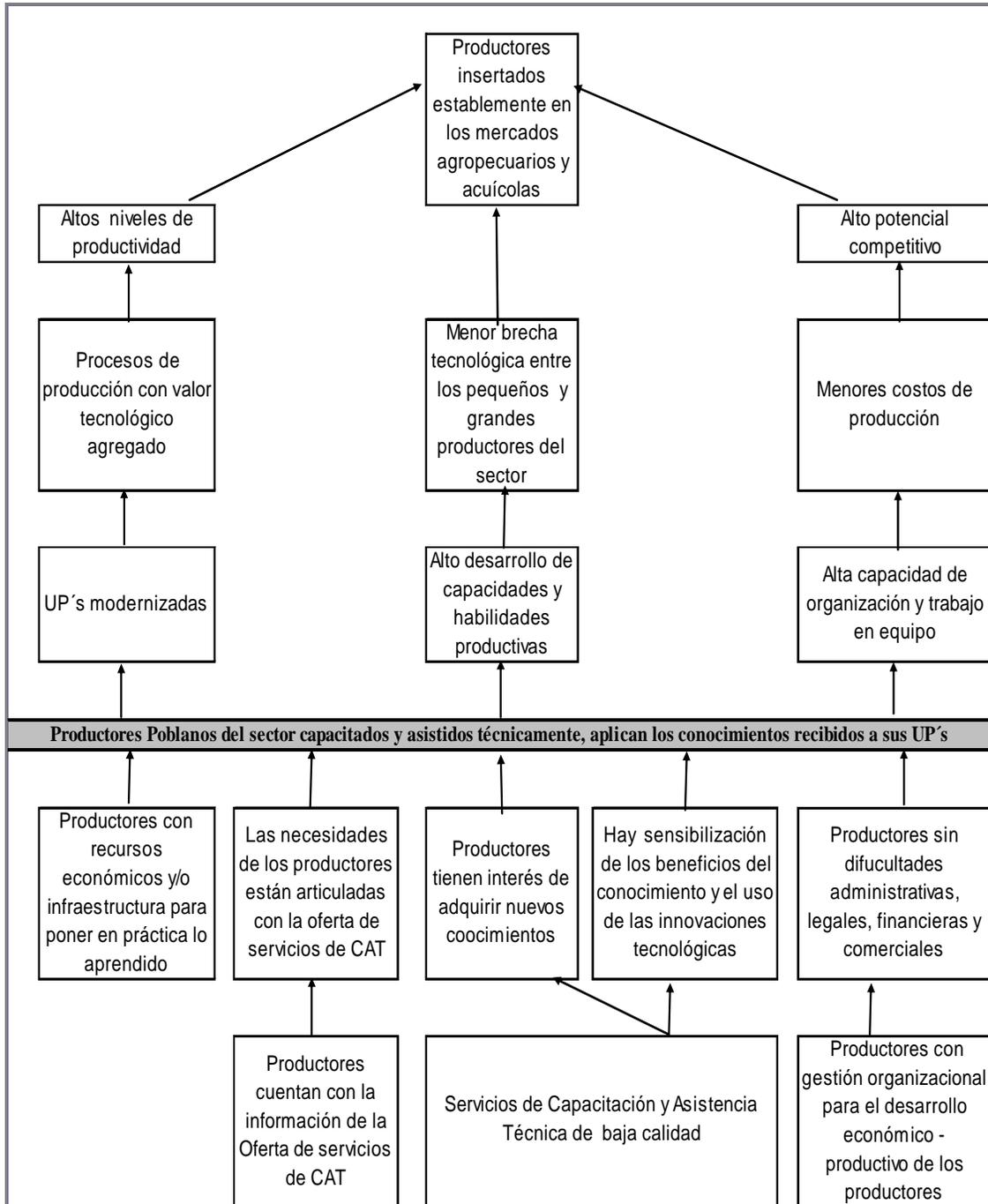
3.3 Análisis de Objetivos.

Realizado el análisis del problema y habiendo construido su árbol correspondiente, revisando la pertinencia y congruencia de las ideas propuestas como causas y como efectos, de ellas y entre ellas; el siguiente paso consistió en hacer el análisis de objetivos. En esta etapa se llevó a cabo la representación de la situación futura esperada al resolver el problema detectado en el análisis. Para hacerlo, se partió del árbol del problema y se buscó para cada uno de los frutos de dicho árbol la conversión a positivo o la manifestación contraria a las indicadas en cada caja del diagrama.

Al transformar los *efectos* negativos que generaban la existencia del problema, éstos pasan a convertirse en los *finés* que se persiguen con la solución de éste. Por su parte, las *causas* pasan a convertirse en los *medios* con que se debe contar para poder solucionar efectivamente el problema. Así por ejemplo, si en el árbol del problema estaba expresado que un efecto negativo de que los productores poblanos del sector que reciben CAT y no la aplican en sus UP's, es que la brecha tecnológica entre los pequeños y grandes productores del sector es mayor; ahora en el árbol de objetivos este efecto pasará a ser un fin perseguido, expresado como: "*existe menor brecha tecnológica entre los pequeños y grandes productores del sector*". De manera similar para las causas, si en el árbol del problema se expresó que una causa de que los productores del sector con CAT, no aplican los conocimientos recibidos, es que los productores no tienen interés en adquirir nuevos conocimientos productivos; ahora en el árbol de objetivos esta causa pasará a ser un medio a través del cual se podrá solucionar el problema, expresado como: "*productores tienen interés de adquirir nuevos conocimientos*"

En esta fase de aplicación de la secuencia metodológica, se procedió también a hacer una verificación de la lógica del árbol, es decir, se revisó si se fueron manteniendo las relaciones causa – efecto que dieron origen a la estructura del árbol del problema. A continuación se presenta el Árbol de Objetivos obtenido.

Diagrama 7. Árbol de Objetivos.

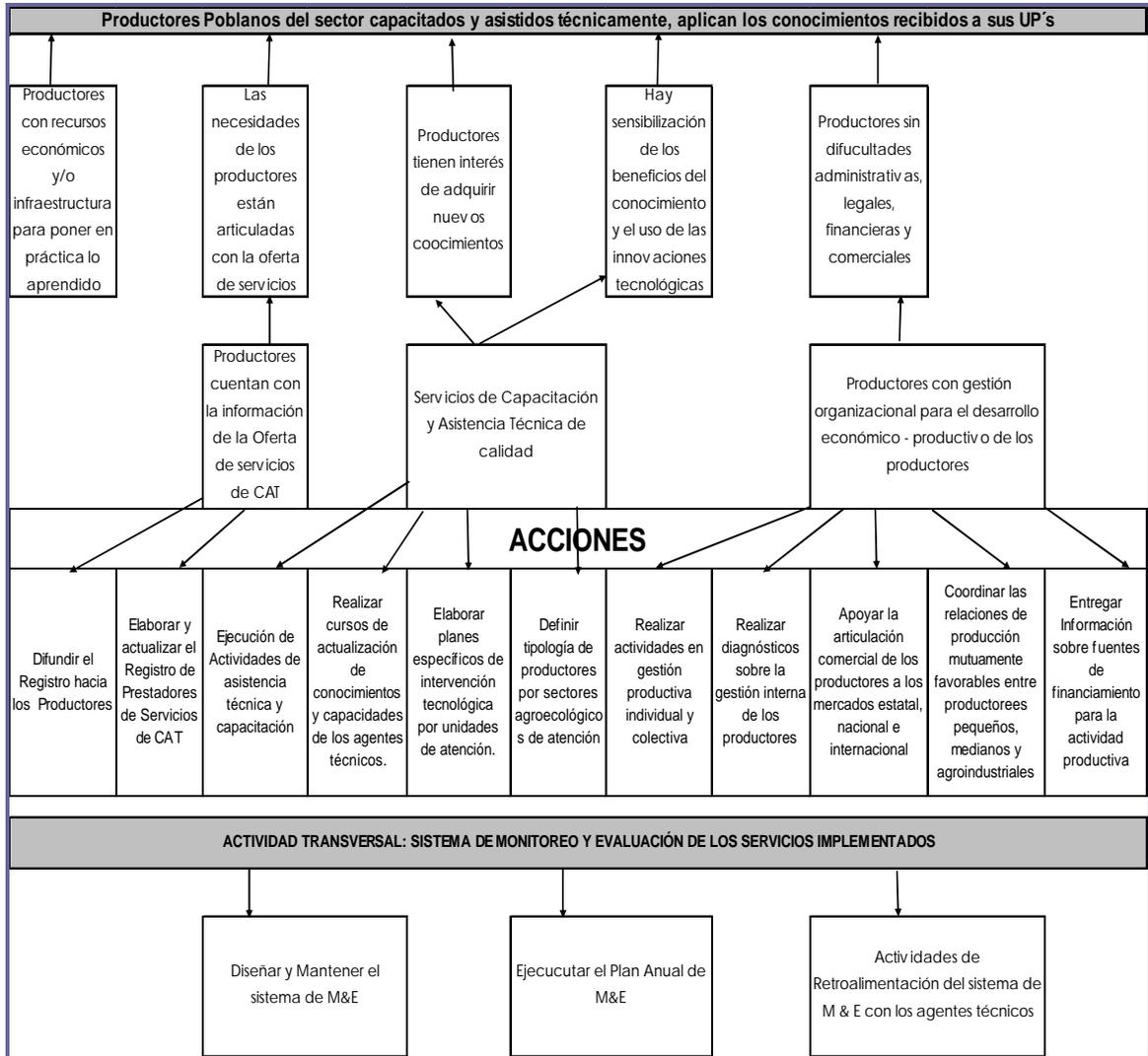


Elaboración Propia en base al árbol del problema.

3.4 Definición de las Acciones.

Cumplido lo anterior, se procedió a estudiar como materializar los medios cuya existencia garantizarían la solución del problema. Siguiendo la metodología propuesta por Aldunate (2004), ésta sugiere que se estudien los distintos medios anotados en el árbol de objetivos, pero que la concentración esté puesta en los medios de nivel inferior. De esta forma al hacer el análisis se obtuvo lo siguiente.

Diagrama 8. Definición de Acciones.



Elaboración Propia en base al árbol de Causas.

Para cada una de los medios del nivel inferior del diagrama se plantearon las acciones consideradas más pertinentes y factibles a realizar y que garantizaran la solución del problema. Por ejemplo, para el medio *“Productores con gestión organizacional para el desarrollo económico – productivo de los productores”* se consideró proponer cinco acciones:

- Realizar diagnóstico sobre la gestión interna de los productores.
- Apoyar la articulación comercial de los productores a los diferentes mercados.
- Coordinar las relaciones de producción mutuamente favorables entre productores pequeños, medianos y agroindustriales.
- Realizar actividades en gestión productiva tanto a manera individual como colectiva.
- Entregar información sobre fuentes de financiamiento para la actividad productiva.

Este servicio y sus acciones propuestas – en conjunto - están encaminadas a dar solución a la carencia de capacidades de gestión y negociación de los pequeños y medianos productores y su articulación con los grandes productores del sector. Además, en el contexto actual de una economía abierta, resulta fundamental también, integrar a los productores agropecuarios con los diferentes actores de la cadena de valor como son los diferentes tipos de compradores, cadenas de distribución, proveedores de insumos etc. Es por ejemplo, una acción imprescindible el ayudar a colocar las partes en acuerdo, buscando mejorar las condiciones económicas – comerciales de los pequeños productores y generando a la vez, los incentivos para que los empresarios agroindustriales tengan el interés de llegar acuerdos con los primeros.

Es relevante mencionar que en el diagrama de Definición de las Acciones también se incluyó el Sistema de Monitoreo y Evaluación de los servicios implementados como una actividad transversal, su relevancia no es menor, pues trasciende la implementación de CAT y abarca la evaluación de todo el programa general de Soporte y a su vez, la evaluación de cada uno de los programas de SAGARPA; dada esta trascendencia no es posible pasar como desapercibidas las actividades que se tendrían que considerar para poner en marcha o mejorar dicho sistema, por tanto, se proponen tres grandes actividades:

- Diseñar y Mantener el Sistema de Monitoreo y Evaluación.
- Ejecutar el Plan Anual de Monitoreo y Evaluación.
- Actividades de retroalimentación del Sistema de Monitoreo y Evaluación con los agentes técnicos.

Además, se considera razonable hacerlo explícito en el diagrama, porque las actividades propuestas pasan por la participación y el involucramiento de los usuarios en la evaluación de los servicios recibidos, para que de esta forma los productores en su papel de demandantes de servicios del Estado ejerzan un control social efectivo y tengan el derecho de exigir y reclamar una buena capacidad de gestión del sector público en la implementación de dichos servicios y a la vez, el Estado pueda exigir también de los ciudadanos el cumplimiento de los compromisos y obligaciones que han adquirido como usuarios de los servicios otorgados y de esta forma, paralelamente lograr el equilibrio entre la institucionalidad del Estado y los usuarios de éste.

También se hacen apreciables dentro del Sistema de Monitoreo & Evaluación, las actividades tendientes a dar un *feed back* a los proveedores de los servicios de capacitación y asistencia, con el objetivo de que las decisiones y recomendaciones técnicas que den a los productores sean las adecuadas a las características y necesidades de éstos. Para ello, las actividades de retroalimentación y evaluación continuas son vitales.

3.5 Análisis de Alternativas.

Según la secuencia metodológica seguida, esta es la etapa final del diseño del Programa, aquí se indican las soluciones y alternativas que podrían llegar a convertirse en estrategias de una acción de desarrollo. Se estudia si las distintas acciones son complementarias, en tanto si al realizar ambas se logra solucionar en mayor medida el problema a que si se realiza sólo una de ellas. Serán sustitutas cuando su contribución sea similar a la solución del problema y su ejecución conjunta no tenga sentido o no contribuya a la solución del problema.

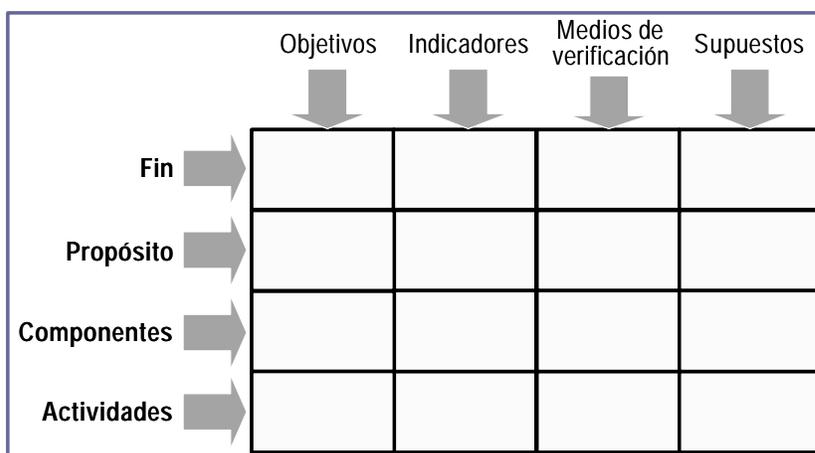
Para el fin didáctico de este ejercicio se consideró que todas las acciones que fueron planteadas son complementarias, es decir, que su puesta en marcha conjunta permitirá alcanzar la solución del problema. Se hace preciso levantar este supuesto, porque al trabajar con fuentes secundarias de información, este estudio de caso no cuenta con la información necesaria para realizar un análisis veraz sobre la viabilidad técnica de construir o implementar las alternativas resultantes, además, un análisis de esta profundidad requiere de la aceptación de las mejores alternativas por la comunidad o población objetivo, evaluar el impacto ambiental que generarían, así como, medir la capacidad institucional para ejecutar y administrar las alternativas elegidas y la viabilidad

financiera requerida *versus* la disponible. Un análisis integral de las mejores alternativas, podría ser bien otro estudio de caso.

3.6 Del Árbol de Objetivos a la Matriz de Marco Lógico.

Finalmente, habiendo hecho una nueva revisión y algunos ajustes en la redacción, sin descuidar la lógica vertical causa – efecto, se paso del Árbol de Objetivos a la Matriz de Marco Lógico del Programa de Capacitación y Asistencia Técnica. Antes de presentar el producto obtenido, es necesario abrir un paréntesis conceptual y mostrar cuales son los elementos que conforman una Matriz.

Diagrama 9. Matriz de Marco Lógico.



Según Aldunate (2004), la Matriz de Marco Lógico es una tabla 4 x 4, en la cuál se registra en forma resumida, información sobre un programa. Las filas de la Matriz, **Fin**, **Propósito**, **Componentes**, y **Actividades**, son los objetivos del programa público y representan cuatro diferentes niveles de objetivos de distintas categorías lógicas: dos de ellos (exógenos) pertenecientes al contexto político, económico y social en que se inserta el programa, Fin y Propósito. Y los otros dos tipos de objetivos (endógenos), pertenecientes al ámbito de la gestión gerencial del programa, Componentes y Actividades. Cada uno de estos objetivos debe ser capaz de responder claramente a las siguientes interrogantes:

- Fin: *¿A qué objetivo estratégico contribuye el Programa?*
- Propósito: *¿Qué se espera lograr con el Programa?*

- Componentes: ¿Qué bienes o servicios debe producir el Programa?
- Actividades: ¿Cómo se producirán los componentes?

De esta manera y partiendo de que el programa público tiene como origen la existencia de un problema:

- El Fin contribuye a la solución de un problema de nivel superior, de importancia nacional, sectorial, regional o local.
- EL Propósito es el resultado esperado como consecuencia de la ejecución del Programa, es decir, describe los efectos directos que producirá.
- Los Componentes son los productos y / o servicios que deben generarse para lograr el propósito.
- Las Actividades son las acciones específicas que se deben realizar para generar cada uno de los componentes.

De esta forma, la columna de **objetivos** o también conocida como **resumen narrativo**, registra los objetivos del programa y las actividades que la institución a cargo, deberá desarrollar para el logro de éstos. La segunda columna detalla los **indicadores** que nos permitirán controlar el avance del programa y evaluar los logros a nivel de cada fila de la matriz. La tercera columna representa los **medios de verificación**³³ que son las fuentes de verificación a las que se puede recurrir para obtener los datos necesarios para que alguna instancia interna o externa pueda verificar los valores de los indicadores definidos en la segunda columna. Finalmente, la columna de **supuestos** sirve para anotar los factores externos a la instancia responsable, cuya ocurrencia es importante para el logro de los objetivos del programa. A continuación se presenta la Matriz de Marco Lógico construida para el Programa de Capacitación y Asistencia Técnica para el Estado de Puebla.

³³ Dado que el estudio de caso está sustentado en fuentes de información secundaria, se ha juzgado conveniente que la Matriz de Marco Lógico obtenida no incluya los medios de verificación, pues al hacerlo sólo así porque sí, se estaría sesgando o limitando la veracidad de los indicadores propuestos, pues no se cuenta con la información necesaria para hacerlo. Una propuesta confiable de los medios de verificación refleja la existencia y veracidad de los datos en los indicadores, por lo que su definición atañe directamente a los gerentes públicos encargados del programa.

Tabla 10. Matriz de Marco Lógico del Programa de Capacitación y Asistencia Técnica.

JERARQUIA DE OBJETIVOS	RESUMEN NARRATIVO	NOMBRE DEL INDICADOR	MÉTODO DE CÁLCULO	MEDICIÓN DEL INDICADOR	SUPUESTOS
1. FIN (IMPACTO)	Contribuir a que los productores y sus UP's se inserten establemente en los mercados agropecuarios y acuícolas	% de productores que comercializan sus productos en mercados formales	(No. Productores que comercializan formalmente en año t / No. total Productores atendidos en año t) * 100	Eficacia	Hay estabilidad macroeconómica, política, social y climática. Productores mantienen articulación con las cadenas productivas
	2. PROPÓSITO (RESULTADOS)	Productores poblados del sector capacitados y asistidos técnicamente, aplican los conocimientos recibidos a sus UP's	% de Productores agropecuarios beneficiados con el Programa año t	No. Productores agropecuarios beneficiados con el Programa año t / No. Estimado de productores en el Estado año t * 100	Eficacia
% de Productores agropecuarios que declaran haber puesto en práctica al menos el 50% de los conocimientos adquiridos			No. Productores que pusieron en práctica al menos el 75% de los conocimientos año t / No. Total de Productores beneficiados año t * 100	Eficacia	
3. COMPONENTES (PRODUCTOS Y SERVICIOS)	C1. Productores cuentan con acceso al Registro de Prestadores de Servicios de Capacitación y Asistencia Técnica.	Grado de Satisfacción de los Productores por la información consultada en el Registro	No. De Productores que se declaran satisfechos por la información del Registro año t / No. Total de productores que consultaron el Registro en año t * 100	Calidad	Productores hacen uso de la información.
	C2. Gestión Organizacional para el desarrollo económico - productivo de los productores, brindada.	% de Productores atendidos en aspectos de gestión organizacional	No. de Productores atendidos en aspectos de gestión organizacional año t / No. Total de Productores participantes año t * 100	Eficacia	Agentes técnicos y productores participan activamente en la ejecución del programa
	C3. Servicios de Capacitación y Asistencia Técnica de calidad entregados.	% de productores satisfechos con los servicios de capacitación y asistencia técnica	No. Productores que califican con nota 9 y 10 los servicios del Programa año t / No. Total de beneficiarios del Programa año t * 100	Calidad	
	C4. Sistema de Monitoreo y Evaluación de los Servicios Implementados	% de utilización del presupuesto destinado al monitoreo y evaluación del programa	Monto de recursos utilizado en el monitoreo y evaluación del programa año t / Total de Presupuesto autorizado para el monitoreo y la evaluación año t * 100	Eficiencia	

JERARQUIA DE OBJETIVOS	RESUMEN NARRATIVO	NOMBRE DEL INDICADOR	MÉTODO DE CÁLCULO	MEDICIÓN DEL INDICADOR	SUPUESTOS
4. ACTIVIDADES (ACCIONES Y PROCESOS)	A 1 C1 Elaborar y Actualizar el Registro de Prestadores de Servicios.	Tasa de variación del número de Prestadores de Servicios, incluidos en el Registro	No. Prestadores de Servicios incluidos en el Registro año t / No. De Prestadores de Servicios incluidos en el Registro en t-1 * 100	Eficacia	La información suministrada por los prestadores es veraz y completa
	A 2 C1 Difundir el Registro hacia los productores.	% de Acciones de Difusión del Registro de Prestadores hacia los productores	(No de acciones de difusión de Registro de prestadores de servicio/ No de acciones planificadas a realizar)*100	Eficacia	Los actores involucrados en la difusión realizan las acciones comprometidas
	A 1 C2 Realizar diagnóstico sobre la gestión interna de los productores.	No. De Diagnósticos realizados sobre la gestión interna de los productores	(No de diagnósticos realizados en año n/ No total de productores con asistencia técnica y capacitación)*100	Eficacia	Agentes técnicos y productores participan activamente en la ejecución del programa
	A 2 C2 Apoyar la articulación comercial de los productores a los diferentes mercados.	No. De eventos de promoción para la integración de los productores a los mercados	(No de eventos de promoción realizados en año n/ No de eventos planificados en año n)*100	Eficacia	Los Productores muestran interés por participar en los diferentes mercados
	A 3 C2 Coordinar relaciones de producción mutuamente favorables entre productores pequeños, medianos y agroindustriales.	% De Acuerdos exitosos entre pequeños y/o medianos productores y productores agroindustriales	No. De Acuerdos exitosos entre pequeños y/o medianos productores y p. agroindustriales año t / Total de acuerdos coordinados año t * 100	Eficacia	Las partes tienen disposición para establecer acuerdos y comprometerse a ellos
	A 4 C2 Realizar actividades en gestión productiva individual y colectiva	% de recursos destinado a las actividades de gestión productiva individual y colectiva	Monto anual de recursos destinado a actividades de gestión productiva individual y colectiva año t / Presupuesto total del Programa año t * 100	Eficiencia	Agentes técnicos y productores participan activamente en la ejecución del programa. Los recursos destinados al programa se entregan oportunamente
	A 5 C2 Entregar información sobre fuentes de financiamiento para la actividad productiva.	% de productores que buscaron financiamiento utilizando la información entregada	No. De Productores que declararon buscar financiamiento utilizando la información entregada en el año t / No.Total De Productores del Programa en el año t * 100	Eficacia	
	A 1 C3 Definir tipología de productores por sectores agroecológicos de atención.	Tiempo utilizado en realización estudio tipologías de productores	Tiempo de realización de estudio/tiempo programado para realización estudio)*100	Eficacia	La información utilizada es confiable
	A 2 C3 Elaborar planes específicos de intervención tecnológica por unidades de atención.	% Anual de Planes específicos de intervención tecnológica ejecutados	No. planes específicos de intervención tecnológica ejecutados / Total de Planes específicos de intervención tecnológica elaborados	Eficacia	
	A 3 C3 Realizar cursos de actualización de conocimientos y capacidades de los agentes técnicos.	% de Agentes técnicos actualizados en sus conocimientos y capacidades	(No. De Agentes técnicos actualizados en sus conocimientos y capacidades al semestre/ No total de técnicos del registro de proveedores de servicios)*100	Eficacia	Los agentes técnicos asisten a los cursos de actualización.
	A4 C3 Ejecución de Actividades de asistencia técnica y capacitación	% de productores atendidos en A.T y capacitación	No de productores atendidos en año n/ No productores programados atender)*100	Eficacia	

JERARQUIA DE OBJETIVOS	RESUMEN NARRATIVO	NOMBRE DEL INDICADOR	MÉTODO DE CÁLCULO	MEDICIÓN DEL INDICADOR	SUPUESTOS
Actividades Transversales del Sistema de Monitoreo y Evaluación	A 1 C4 Diseñar y Mantener el sistema de M&E	% De recursos destinados al diseño y manutención del sistema de M&E	Monto de recursos destinado al diseño y manutención del sistema de M&E año t / Presupuesto designado al monitoreo y evaluación año t * 100	Eficiencia	Los responsables del M&E realizan oportuna y consistentemente su trabajo
	A 2 C4 Ejecutar el Plan Anual de M&E	% de actividades de M&E ejecutadas	(No de actividades de M&E ejecutadas/No de actividades de M&E programadas)*100	Eficiencia	
	A 3 C4 Actividades de Retroalimentación del sistema de M & E con los agentes técnicos	% de actividades de retroalimentación ejecutadas	(No de actividades de M&E ejecutadas/No de actividades de retroalimentación programadas)*100	Eficiencia	Los agentes técnicos tienen interés y participan propositivamente

Elaboración Propia.

3.7 Análisis de diseño y consistencia de objetivos entre la matriz construida de CAT y la matriz del Programa Soporte.

Ya construida la MML de CAT, es factible hacer el análisis de diseño y consistencia de objetivos entre dicha matriz y la matriz del Programa Soporte del Estado, programa al cual pertenece. Pero previo a su realización, se creyó conveniente aportar dos elementos más al análisis:

- 1) Un análisis crítico de CAT, pero desde un enfoque estratégico y gerencial en el ámbito público.
- 2) Una propuesta de mejora a la Matriz de Soporte actual³⁴, pues presenta errores de diseño y consistencia en su elaboración.

3.7.1 Análisis Crítico de CAT, desde un enfoque estratégico y gerencial en el ámbito público.

Se ha considerado realizar este análisis pero desde una mirada estratégica y gerencial en el ámbito público, ya que, aunque en el Estado no se hable de maximizar el patrimonio de accionistas o de alcanzar la máxima rentabilidad de una inversión dada, sí se habla de que el Estado existe para lograr una misión considerada socialmente valiosa y para ello debe tener clara

³⁴ Dado que la Nueva Estructura Programática recién ha entrado en vigencia este año, la Delegación de SAGARPA – Puebla, se encuentra actualmente en el proceso de elaboración de las Matrices correspondientes a la NEP. Por tanto, la Matriz de Soporte que se tomará como referencia para hacer el ejercicio, es la versión más actualizada que hay hasta el momento de estar realizando este estudio de caso. Esto significa, que posteriormente la Delegación puede emitir y hacer oficial una nueva versión de dicha Matriz.

comprensión de sus objetivos y de las formas o medios que ha de emplear para alcanzarlos. *La Estrategia* dentro de este contexto permite justamente identificar las oportunidades para crear mayor valor público.

Sólo para tener una definición de lo que es *la Estrategia* y considerando que la Administración Pública tiende a incorporar nuevas técnicas del sector privado y hacerlas propias, Christian Diez (2006) explica que la Estrategia en una organización:

- Es un medio para establecer el propósito de la organización en términos de sus objetivos, sus programas de acción y sus prioridades en materia de asignación de recursos.
- Aborda los temas de que actividades desarrollar, la diversificación. (gama de productos y servicios a entregar).
- Es una respuesta a las fortalezas y debilidades internas y por tanto, un medio para desarrollar las competencias centrales de la organización.
- Es un modelo de decisiones coherente, unificador e integrador.

Dado esto, se propuso que el análisis de CAT se adecuara a las cuatro perspectivas en que se basa el *Cuadro de Mando Integral*: la financiera, los clientes, los procesos internos y la formación y el crecimiento; y de esta manera medir la actuación de la SAGARPA / SDR en función de su desempeño estratégico y gerencial.

NO se busca elaborar un CMI, sólo analizar las directrices sobre las cuales los gerentes de estas Secretarías podrían medir la forma en que la provisión de los servicios de CAT crean valor para sus usuarios y les muestre las capacidades internas que es decisivo reforzar para que la estrategia tenga éxito y se logre dar una mejor servicio.

3.7.1.1 La Perspectiva Financiera.

El sector agropecuario en Puebla está definido en el PED 2005-2011 como uno de los sectores estratégicos para alcanzar el desarrollo económico y social del Estado, de ahí que las decisiones para la asignación de recursos públicos destinados a los programas del sector, estén sujetas a arduos procesos de negociación política y deliberación, principalmente entre la Federación y el Estado y con presencia creciente también los Municipios. El hecho de que el mayor porcentaje de recursos provenga de la federación, da a sus funcionarios la motivación para conservar espacios

de poder y decisión; mientras que al nivel estatal los programas siguen siendo una moneda para pagar favores muy particularmente de índole política, de esta forma el gobierno del Estado puede intervenir el destino de los recursos o la fluidez de éstos para ejecutarse.

Para el caso particular del componente CAT, perteneciente al programa Soporte, las metas y montos programáticos presupuestales para el año 2008 en el Estado de Puebla son:

Tabla 11. Programa Soporte 2008, Componente de Capacitación y Asistencia Técnica. Metas y Montos Programático - Presupuestales.

Tipo de Apoyo	NÚMERO DE APOYOS									
	DESARROLLO RURAL									
	Unidad de Medida	Agrícola	Ganadero	PESA	Asesoría a Conejos	Microcuencas	SINACATRI	Otros	Pesca y Acuicultura	TOTAL
Asesoría profesional para la elaboración de planes de negocio, proyectos y estudios; para el seguimiento de procesos de inversión o programas de desarrollo empresarial.	Programa de Trabajo	4	12							16
Asistencia técnica para la innovación.	Programa de Trabajo	352	52							404
Cursos de capacitación.	Programa de Trabajo								5	5
Programas especiales de capacitación y asistencia técnica.	Programa de Trabajo	11	44		176		37		20	288
Promoción y seguimiento de proyectos de desarrollo en comunidades o municipios de alta y muy alta marginación.	Programa de Trabajo			120						120
Supervisión y Evaluación de los servicios profesionales (0%)										
Organización o asistencia a eventos de intercambio de conocimientos, tecnologías, experiencias y proyectos relevantes	Participantes							2009	241	2250
TOTAL		367	108	120	176	0	37	2009	266	3083

Fuente: Anexo Técnico del Programa Soporte 2008, para el Estado de Puebla.

Una manera de explicar que el presupuesto es resultado de la combinación por un lado, del proceso de negociación y deliberación política y por el otro, de un componente exógeno que hace referencia a los ingresos fiscales disponibles y que se supedita más al contexto macroeconómico; podría ser observando la distribución que siguen los apoyos de CAT entre los diferentes Programas de Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, PESA, Asesoría a Conejos, Sinacatri, Otros y Pesca y Acuacultura.

Antes, es necesario señalar que para tener una medición correcta del cumplimiento de las metas propuestas, la cifra de TOTAL debería reflejar la suma de mismos conceptos, es decir, se están sumando el *número de programas de trabajo a realizar* con el *número de personas participantes*, lo cual da un resultado de 3083, pero ¿cuál es la interpretación de tal cifra?, ¿se está hablando de participantes? ¿De programas de trabajo? Ese número en realidad no captura algo razonable, sólo ocasiona *bulto* en las cifras; sería más correcto indicar clara y separadamente que para los diferentes servicios del componentes de CAT el **total de programas de trabajo contemplados serán 833** y que por el concepto de *organización o asistencia a eventos de intercambio de conocimientos tecnológicos, experiencias etc.*, se contará con un total de 2250 participantes.

Al partir de los datos más generales, se observa que los servicios que concentran la mayor cantidad de programas de trabajo a realizar son: *asistencia técnica para la innovación* con 404 programas, seguido de los *programas especiales de capacitación y asistencia técnica* con 288 programas de trabajo y en tercer lugar, el *seguimiento a proyectos de desarrollo en comunidades o municipios de alta y muy alta marginación* con 120 programas de trabajo a ejecutar. Esto en general habla de la preeminencia que hay por impulsar programas de trabajo en estos tipos de servicios de asistencia y capacitación.

Pero lo anterior sólo toma sentido cuando se revisa en que programas se focaliza la mayor cantidad de proyectos de trabajo, encontrándose que el Programa de Fomento Agrícola absorbe 367 de los 833 proyectos realizables, es decir alrededor del 45% del total. De esos 367, el 96%, es decir 352 son programas de trabajo para *asistencia técnica para la innovación*.

Un dato que llama la atención, es como el Programa de Fomento Ganadero que comprende actividades importantísimas del sector, más que la incipiente Pesca y Acuacultura en el Estado,

tenga asignados sólo el 13% de los programas de trabajo a realizar *versus* el 32% que tiene Pesca y Acuacultura y además súper concentrados en el *apoyo para la organización o asistencia a eventos de intercambio de conocimientos, tecnologías etc.* Si bien hablamos de actividades productivas con requerimientos de capacitación y asistencia técnica muy diferentes, no es sencillo a la luz de la relevancia económica que tienen cada uno de estos rubros productivos, justificar el bajo nivel de apoyo para fomento ganadero; así mientras la pesca y acuacultura contribuyen de manera mínima casi escasa al PIB primario, la dinámica del sector ganadero aporta el 50% del PIB agropecuario estatal.

Siguiendo en orden de cantidad, la asesoría en conejos cuenta también con importante apoyo al comprender 176 de los 288 planes de trabajo enfocados al desarrollo de *programas especiales de capacitación y asistencia técnica*. Posteriormente, el PESA abarca los 120 programas de trabajo para la *promoción y seguimiento de proyectos de desarrollo en comunidades o municipios de alta y muy alta marginación*.

Finalmente, de los 2250 participantes en la *organización o asistencia a eventos de intercambio de conocimientos, tecnologías, etc.*, 2009 son productores o público en general que no pertenecen a ninguno de los Programas de Fomento Agrícola, Ganadero, PESA, etc., y sin embargo, podrán recibir los servicios de capacitación mediante talleres demostrativos, seminarios, foros, congresos, eventos de desarrollo agropecuario, ferias, exposiciones; los restantes 241 son productores que participaran en eventos de pesca y acuacultura.

Ahora bien, en cuanto a los recursos públicos empleados, las Reglas de Operación a las que se ciñe la ejecución del Programa Soporte y sus componentes, así como el de todos los demás programas de SAGARPA, establecen los montos presupuestarios de apoyo máximo provenientes de la federación. La tabla siguiente concentra esta información para los diferentes servicios de los componentes de capacitación y asistencia técnica.

Tabla 12. Monto de Apoyo Máximo Federal por Tipo de Apoyo de CAT.

Tipo de Apoyo.	Monto de Apoyo Máximo Federal.
Asesoría profesional para la elaboración de planes de negocio, proyectos y estudios; para el seguimiento de procesos de inversión o programas de desarrollo empresarial.	Hasta el 70% del costo total del proyecto, sin rebasar \$100,000 (Cien mil pesos) por organización o grupo de trabajo, o \$5,000 (Cinco mil pesos) por beneficiario individual. En caso de que el proyecto esté obligado a incluir un estudio de impacto ambiental, los montos anteriores se podrán incrementar en 50%.
Asistencia técnica para la innovación.	Hasta el 70% del costo total del proyecto, sin rebasar \$250,000 (doscientos cincuenta mil pesos) por organización o grupo de trabajo y sin rebasar 400 pesos por mes por productor individual atendido durante un ciclo productivo.
Cursos de capacitación.	Hasta el 70% del costo total del curso, sin rebasar \$25,000 (Veinticinco mil pesos) por organización o grupo de trabajo.
Programas especiales de capacitación y asistencia técnica.	Hasta el 70% del costo total del programa, sin rebasar \$500,000 (Quinientos mil pesos) por organización, grupo de trabajo, Consejo de Desarrollo Rural Sustentable o Comité de sistema producto, o \$15,000 (Quince mil pesos) por beneficiario individual.
Promoción y seguimiento de proyectos de desarrollo en comunidades o municipios de alta y muy alta marginación.	Hasta el 70% del costo total, sin rebasar \$50,000 (Cincuenta mil pesos) por comunidad atendida por una agencia de desarrollo rural.

Fuente: Reglas de Operación de los Programas de SAGARPA, Diario Oficial de la Federación, Diciembre 2007.

De esta forma, el gobierno del Estado de Puebla aporta el 30% restante de los recursos para ejecutar dichos apoyos. De igual forma se destaca que el tipo de asistencia técnica en el cual la Federación y el Estado destinan la mayor cantidad de recursos es para los programas especiales de capacitación y asistencia técnica, seguido de los apoyos destinados a la asistencia técnica para la innovación. En cuanto a los montos destinados a los gastos de operación de los apoyos se considera hasta el 4% de los recursos y para los gastos de evaluación hasta el 0.7% de ellos.

Para concluir esta perspectiva, es necesario hacer hincapié en la importancia que deben poner los gerentes públicos de SAGARPA / SDR a los indicadores financieros, pues ellos resumen las consecuencias económicas de las acciones que se van realizando y de esta forma se sabe si el desempeño financiero según lo presupuestado está contribuyendo a:

- a) Responder a los objetivos de política fiscal tanto a nivel federación como Estado de Puebla.
- b) La asignación eficiente de los recursos entre los diferentes tipos de apoyos de CAT, sobre todo hacia aquellos que satisfagan la demanda y necesidades de los productores del sector en el Estado. Sin dejar de considerar que también al exterior de CAT, hay otros componentes de Soporte compitiendo por recursos para atender otras necesidades y así con respecto a la totalidad de programas que conforman la estructura programática de SAGARPA.
- c) Satisfacer no sólo el uso eficiente de los recursos sino los beneficios y el valor que están generando para la población objetivo.
- d) La transparencia en la aplicación y rendición de cuentas de los recursos públicos, tanto al nivel federación como a nivel estado de Puebla.

3.7.1.2 La Perspectiva del Cliente.

Kaplan y Norton (2000) explican que desde esta perspectiva en el ámbito privado, los directivos estarían identificando los segmentos de clientes y de mercado en que competiría la firma y las medidas de actuación emprendidas en esos segmentos seleccionados. Sin embargo, desde el ámbito público, los ciudadanos en su rol de clientes son heterogéneos, tienen múltiples valores y visiones, de ahí que los intereses colisionen, se generen conflictos y los *tradeoffs* sean inevitables. Por esta razón, los gerentes públicos deben considerar en todo momento la complejidad de las interacciones que ponen y mantienen en marcha un programa³⁵.

Más aún, en el caso particular de los “servicios” como lo es CAT, el ciudadano en su rol de usuario es copartícipe de la producción del servicio, así agente técnico y productor deben cooperar para lograr que el programa cumpla con su objetivo; por tanto, la creación de valor en este caso es resultado de la experiencia de interacción entre usuarios y proveedores³⁶.

En lo que incumbe a los usuarios de CAT, la evidencia empírica señala que hay distintos grupos de intereses que compiten entre sí para verse favorecidos, desde los productores de subsistencia, hasta los productores agroindustriales y empresarios del campo, quienes reflejan preferencias,

³⁵ Conceptos empleados en base a sesiones del curso Implementación de Políticas Públicas: Enfoque Gerencial y Herramientas para su Mejoramiento, invierno 2008. Universidad de Chile. Magíster en Gestión y Políticas Públicas.

³⁶ Una Mirada Estratégica y Gerencial de la Implementación de los Programas Sociales. Cortazar (2006).

visiones, realidades y necesidades contrapuestas. En este sentido, cabe hacer un juicio de valor sobre la falta de definición y criterios para focalizar a la población objetivo del programa, pues es muy amplia y eso puede hacer que la brecha de visiones e intereses se agudice y el programa quede corto para satisfacer necesidades de tan diferente índole. Una recomendación temprana a esta situación, al menos al nivel estatal, podría ser una revisión a profundidad del censo agropecuario, para así tener claridad en el tipo de servicio de capacitación y asistencia técnica que se debe otorgar según el tipo de productor. En el siguiente apartado de análisis de involucrados se detallarán las características de los productores participantes en el programa de CAT, sus intereses, expectativas, interacciones etc.

Sólo para tener una referencia cierta sobre la falta de claridad en los criterios para focalizar a los productores objetivo del programa, obsérvese a continuación la siguiente tabla que muestra el número total de productores que según las metas y montos programático – presupuétales deberán ser apoyados en este año 2008, con alguno de los diferentes servicios de capacitación y asistencia técnica existentes

Tabla 13. Productores Beneficiados según Tipo de Apoyo.

Tipo de Apoyo	Número de Productores Beneficiados.	
	De bajos Ingresos (al menos 50%)	Otros
Asesoría profesional para la elaboración de planes de negocio, proyectos y estudios; para el seguimiento de procesos de inversión o programas de desarrollo empresarial.	160	
Asistencia técnica para la innovación.	4040	
Cursos de capacitación.	50	
Programas especiales de capacitación y asistencia técnica.	2250	630
Promoción y seguimiento de proyectos de desarrollo en comunidades o municipios de alta y muy alta marginación.	2400	
Organización o asistencia a eventos de intercambio de conocimientos, tecnologías, experiencias y proyectos relevantes	2250	
TOTAL	11150	630

Fuente: Anexo Técnico del Programa Soporte 2008, para el Estado de Puebla.

Como se podrá observar, la clasificación usada para distribuir los beneficios entre los productores del Estado es el de “bajos ingresos” y “otros”; si bien, el criterio de ingreso es vital para la focalización, valdría mucho la pena explorar dentro de “otros” a que tipo de productores tenemos y constatar si en verdad el apoyo que estos requieren sólo se concentra en los programas especiales de capacitación y asistencia técnica o sus necesidades podrían orientarse a otro tipo de apoyo.

En cuanto a la distribución de los productores de bajos ingresos, haciendo un juicio de valor, llama la atención que Puebla siendo un Estado donde el 70% de sus municipios es considerado de muy alta marginación, la mayoría de beneficiarios no estén ubicados en el apoyo de “promoción y seguimiento de proyectos de desarrollo en comunidades o municipios de alta y muy alta marginación”, a este tipo de apoyo rebasa la “asistencia técnica para la innovación”, el cuál se orienta a la asistencia técnica para la aplicación de paquetes tecnológicos o programas de manejo ganadero o sistemas de manejo acuícola o pesquero; esto en primera instancia podría ser muy bueno porque a los productores de subsistencia se les está instruyendo sobre tecnologías que podrían aumentar los rendimientos de su unidad de producción, reducir costos, mejorar calidad del producto etc., pero la pregunta inicial sería ¿y si estos productores de subsistencia no tienen los recursos para aplicar estas tecnologías, el apoyo habrá satisfecho las verdaderas necesidades del productor?, estas son preguntas que el gerente público deberá plantearse cuando realice la *gestión programática* del servicio a proveer, en la siguiente perspectiva se habla de ello.

Finalmente, atendiendo a criterios de equidad, igualdad y no discriminación, como lo estableció el PEF del año 2003 para las evaluaciones de impacto, así la información de los montos programático - presupuestales del componente de CAT en el estado de Puebla, clasifica según estos criterios a los productores del sector a ser beneficiados en el 2008.

Tabla 14. Clasificación del Total de Productores Beneficiarios CAT 2008.

Grupo	Mujeres	Hombres	Total
Jóvenes (12 - 29 años)	1174	593	1767
Indígenas	3130	1582	4712
Adulto Mayor (mayor de 50 años)	391	198	589
Discapacitados	0	0	0
Adultos (más de 29 y menos de 60 años)	3130	1582	4712
TOTAL	7826	3954	11780

Fuente: Anexo Técnico del Programa Soporte 2008, para el Estado de Puebla.

La segmentación de los usuarios del programa a partir de estos criterios, también es en sumo importante, pues da a los gerentes públicos una pauta para focalizar los esfuerzos y estrategias del programa de acuerdo a los requerimientos específicos de cada uno de estos segmentos de productores; por ejemplo, se encuentra que aproximadamente el 66% de los productores que serán beneficiados con alguna clase de apoyo de capacitación y asistencia técnica, son mujeres, lo cuál habla de la importancia que este segmento tiene en la dinámica del sector agropecuario en el Estado; de hecho de la PEA estatal del sector primario el 14% son mujeres³⁷.

También se observa que la mayoría de beneficiarios son los indígenas del Estado a la par de los adultos y seguido por los jóvenes a los cuáles de manera estratégica se les está intentando motivar para que no abandonen los campos ni las actividades del sector y puedan emprender, crecer y desarrollarse en él. Llama la atención que los productores discapacitados no estén contemplados para recibir apoyo, cuando idealmente deberían ser considerados también (aunque en el Estado sean un porcentaje mínimo con respecto al total) para recibir servicio de asistencia técnica y ser favorecidos con otro tipo de ayuda, de tal forma, que se les permita seguir desempeñándose dentro del sector.

Finalmente, lo que esta perspectiva tiene que contribuir, es que las acciones y estrategias que emprendan los gerentes públicos sobre el componente de CAT, sean valiosas para los diferentes

³⁷ Del Plan Estatal de Desarrollo 2005 – 2011.

usuarios del programa, es decir, responden a sus problemas y necesidades, generando *valor público*; así desde esta perspectiva se considerarán las medidas de satisfacción de los usuarios.

3.7.1.3 La Perspectiva del Proceso Interno.

Kaplan y Norton (2000) explican que desde esta perspectiva los ejecutivos identifican los procesos críticos internos en los que la organización debe ser excelente de tal forma de entregar propuestas de valor que atraigan a los usuarios. Para el caso de las organizaciones públicas en general su funcionamiento requiere que los gerentes públicos³⁸:

- Elaboren una misión y que logren el soporte para ella
- Diseñen o planifiquen políticas y programas alineados a la misión.
- Diseñen dispositivos organizativos y planifiquen el uso de los recursos.

A lo anterior Moore (1995), lo contextualizó en tres tipos de gestión que es necesario desempeñar:

- *Gestión Política*, orientada a la obtención de recursos y autoridad mediante negociación con entorno autorizante, con ello se estaría respondiendo si el programa tiene el respaldo político y social necesario. (*mirada hacia arriba*)
- *Gestión Programática*, relacionada al establecimiento de políticas, programas y proyectos, con ello se estaría respondiendo si el programa contribuye o resuelve problemas valiosos para alguien. (*mirada hacia abajo*)
- *Gestión Organizativa*, enfocada a la gestión de estructuras, sistemas y procesos operativos, respondiendo al planteamiento de sí se cuenta con las capacidades organizativas para ejecutar el programa. (*mirada hacia dentro*)

Con lo anterior, se puede deducir para el programa de Capacitación y Asistencia Técnica que:

- A pesar del conflicto de poderes y juego de intereses existente, ya sea de los ejecutores del programa (federales, estatales y municipales) o de los productores usuarios o los

³⁸ Conceptos empleados en base a sesiones del curso Implementación de Políticas Públicas: Enfoque Gerencial y Herramientas para su Mejoramiento, invierno 2008. Universidad de Chile. Magíster en Gestión y Políticas Públicas.

generados de la interacción entre ambos; el programa de CAT cuenta con el respaldo político y el apoyo de los ciudadanos. Es un programa que tiene el apoyo de los productores cuya autorización o participación es necesaria; es capaz de atraer recursos y de generar responsabilidades; manifiesta así su legitimidad y viabilidad.

- El programa de Capacitación y Asistencia Técnica es uno de los componentes más importantes y completos del Programa Soporte, su enfoque sobre la transmisión de conocimientos, tecnologías productivas tendientes a detonar las capacidades y habilidades de los miembros del sector agropecuario lo hacen sustantivamente valioso no sólo para los productores participantes del programa, sino para la sociedad completa al hacer visible y enfrentar problemas relevantes que nos afectan a todos, mediante servicios de calidad y con eficiencia. Para ello, es necesario que los gerentes públicos de las Secretarías responsables tengan clara la definición de objetivos y metas y la calidad del servicio que se provee.
- CAT debe ser operativa y administrativamente viable, lo que debe llevar a considerar que las Secretarías o entidades en cuestión tenga procesos de trabajo que promuevan la calidad y la eficiencia, que genere los incentivos adecuados para el desempeño de los involucrados (compromiso, cooperación, flexibilidad, participación) y que se cuente con el despliegue de capacidades legales, financieras, materiales y humanas necesarias para poner en marcha el programa. Así, en la medida en que las entidades públicas logren hacer una buena gestión organizativa, implementando iniciativas del tipo gestión de calidad total, diseños orientados al usuario, reingenierías, etc., el esquema de gestión por resultados tomará sentido.

Finalmente, lo que esta perspectiva intenta mostrar es que los gerentes públicos deben estar siempre atentos a identificar nuevas oportunidades para generar valor, a la vez que satisfacen los objetivos financieros. Por ejemplo, para el caso particular en estudio, una forma de lograrlo sería pasando de la prestación estándar de los servicios de CAT a servicios flexibles, de alta calidad e individualización de acuerdo a las necesidades y características de los productores objetivo del programa, sin que esto desborde o implique ir más allá de los montos presupuestados.

3.7.1.4 *La Perspectiva de Formación y Crecimiento.*

Esta perspectiva identifica la infraestructura que la empresa debe tener para lograr una mejora y crecimiento a largo plazo. La formación y crecimiento de una organización, según Kaplan y Norton (2000) procede de tres fuentes principales: las personas, los sistemas y los procedimientos de la organización. La *Gestión Organizativa* que ya se trató en la perspectiva anterior, abarca en mucho esta perspectiva de formación y crecimiento, por lo que sólo valdría hacer hincapié en la urgencia de incentivar el compromiso de los funcionarios públicos y agentes técnicos, invirtiendo en el perfeccionamiento de sus capacidades y habilidades para garantizar la eficiencia en el servicio público. Sólo en la medida en que esto sea una realidad, tanto los funcionarios como agentes técnicos estarán aportando un plus a su labor. De esta manera, la valoración de los activos intangibles como la calidad, el compromiso de los funcionarios, los procesos internos eficientes y unos usuarios satisfechos, deben ser la gran meta de las organizaciones públicas en general.

3.7.2 *Propuesta de mejora a la Matriz del Programa Soporte al Sector Agropecuario del Estado de Puebla.*

El siguiente paso es proponer una iniciativa de mejora para la matriz actual del Programa Soporte, pues al estudiarla se detectaron errores de diseño y consistencia en su elaboración. En seguida se presenta el análisis de la Lógica Vertical de dicha matriz y las sugerencias de mejora.³⁹

La Lógica Vertical se basa en relaciones de *causa – efecto* entre los distintos niveles de objetivo de la Matriz y lo que indica es, que si el programa esta bien diseñado se pueden examinar dichos vínculos causales de abajo hacia arriba, de tal forma que:

- Las Actividades que se han planteado son las necesarias y suficientes para producir cada Componente.
- Los Componentes son los necesarios y suficientes para lograr el Propósito.
- Si se logra el Propósito, el programa contribuirá al logro del Fin.
- El Fin es una respuesta a un problema importante en el país, el sector o la región.

³⁹ En el momento en que el análisis de la Lógica Vertical es inconsistente, es decir, que la articulación lógica entre los objetivos ha fallado, el análisis de la Lógica Horizontal reflejará también algo erróneo, es por esto que se omitirá su análisis. La Lógica Horizontal lo que busca es determinar si en su acción, el programa sigue alineado con sus objetivos; se basa en el principio de la correspondencia, que vincula cada nivel de objetivo (fin, propósito, componentes y actividades) a la medición del logro (indicadores y medios de verificación) y a los factores externos que pueden afectar su ejecución y posterior desempeño (supuestos principales).

De esta forma el análisis de la Lógica Vertical trata de asegurar que las acciones que se emprendan en un determinado programa tengan clara correspondencia con las razones que se tuvieron en cuenta para crear dicho programa, sin que sobren o falten acciones conducentes a la obtención de una solución a determinado problema. Dada la referencia conceptual, se procede al cuerpo del análisis.

Los objetivos considerados en la matriz de indicadores son poco precisos y dan margen a interpretaciones, lo que no es permitido en la Metodología de Marco Lógico. Lo que se reseña en las categorías de objetivos debe quedar tan claro que si por ejemplo, mañana llegará un nuevo equipo operativo éste requiriera de pocas explicaciones para continuar con la ejecución del programa. En seguida se presenta el análisis para cada uno de los objetivos de la matriz:

FIN: “Contribuir a la competitividad del medio rural mediante la provisión de bienes públicos necesarios”

Contribuir a la competitividad parece un objetivo adecuado al cual se quiere aportar, más aún cuando el país se ha incorporado a los mercados internacionales mediante los acuerdos de libre comercio. Sin embargo, medir la competitividad podría resultar extremadamente complejo para un programa, ya que en la definición de competitividad se involucran diversidad de variables internas y externas al propio Estado, que tendrían que considerarse para lograr un buen indicador. Por lo tanto, se propone alternativamente una medida *proxy* como el ingreso de los productores beneficiarios, proveniente de la actividad productiva, así un incremento o la estabilidad de éstos, daría cuenta de si el programa está contribuyendo significativamente o no, a la solución de un problema de desarrollo de índole superior.

El fin habla de competitividad del “**medio rural**” que aunque no es erróneo⁴⁰ pero si es un concepto muy amplio, ya que en el medio rural se generan productos silvoagropecuarios, se genera fuerza de trabajo, se hace artesanía, se llevan a cabo otras actividades y/o servicios complementarios o no a la producción agropecuaria. Por eso es necesario acotar su significado, lo

40 Aunque las Reglas de Operación de los Programas de SAGARPA establecen que: “serán los beneficiarios de los apoyos del Programa Soporte, las personas físicas o morales, que de manera individual o colectiva se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, acuícola, pesqueras, agroindustriales y **del sector rural en su conjunto**”. Y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, determina que por *Actividades Económicas Rurales* se entenderán las actividades agropecuarias y otras actividades productivas, industriales, comerciales y de servicios que se desarrollen en el medio rural.

que implica, por un lado, focalizar en algunos rubros o actividades económicas y excluir otros rubros o actividades económicas. Con esto no se está diciendo que el Estado deje de atender, esas otras actividades o sectores sociales, pero pueden ser atendidos por otras Secretarías y otros programas. Como este es un programa - que de acuerdo a las pautas señaladas - está enfocado principalmente a las actividades agropecuarias y acuícolas, sería más conveniente en la definición hacer referencia directa a ellas, con lo cual se acota lo que se quiere incentivar y por lo tanto medir sus resultados.

Otro problema tiene relación con la palabra **mediante**, que significa lograr el objetivo utilizando otro objetivo, por tanto se tienen dos objetivos dentro del fin, o sea, “*la competitividad de*” y la “*provisión de bienes*”. Claramente se debe **eliminar** la segunda parte de la definición ya que está relacionada con el propósito y sobretodo con los componentes. Por último, el fin hace referencia a “*bienes públicos*”, término que comprende a los bienes cuyo consumo **no tiene rivalidad** y **no se puede excluir** de su consumo a ninguna persona, o sea no se le puede negar a nadie; se presenta así, la primera contradicción porque el programa efectivamente está cerrando la entrada a algunos productores al momento de focalizar. Por otra parte, varios de los servicios que se entregan, también los provee el sector privado a un determinado precio, precio que normalmente no es posible asumir por la población objetivo que tiene ingresos limitados y está en situación de vulnerabilidad. Por lo tanto, en estos casos no se cruzan oferta y demanda y si el Estado no entrega el servicio no se lo entrega nadie.

Por otra parte, ¿De qué bienes se está hablando en este programa? Los bienes y servicios son: información para los negocios, desarrollo de mercados, sanidad agropecuaria, capital de riesgo para innovar y capacitación y asistencia técnica; a grandes rasgos, se trata de la provisión de bienes y servicios relacionados con la información de mercado y con la información tecnológica.

En general, estos bienes y servicios son entregados por el mercado pero la dificultad de adquirirlos radica en el elevado costo que representa para los productores, respecto a la rentabilidad de sus actividades económicas. Por tanto, como conclusión, no se está hablando de bienes públicos en su definición estricta, si no que se trata de bienes y servicios que también puede proveer el mercado, de ahí, que la justificación de la intervención estatal es la provisión de dichos bienes y servicios a una población acotada con ciertos problemas de vulnerabilidad.

A partir de lo anterior, se debe eliminar el concepto de bienes públicos de la definición y se propone como fin: **“Contribuir a mejorar o estabilizar los ingresos de los productores, provenientes de la actividad agropecuaria y acuícola del Estado de Puebla”**.

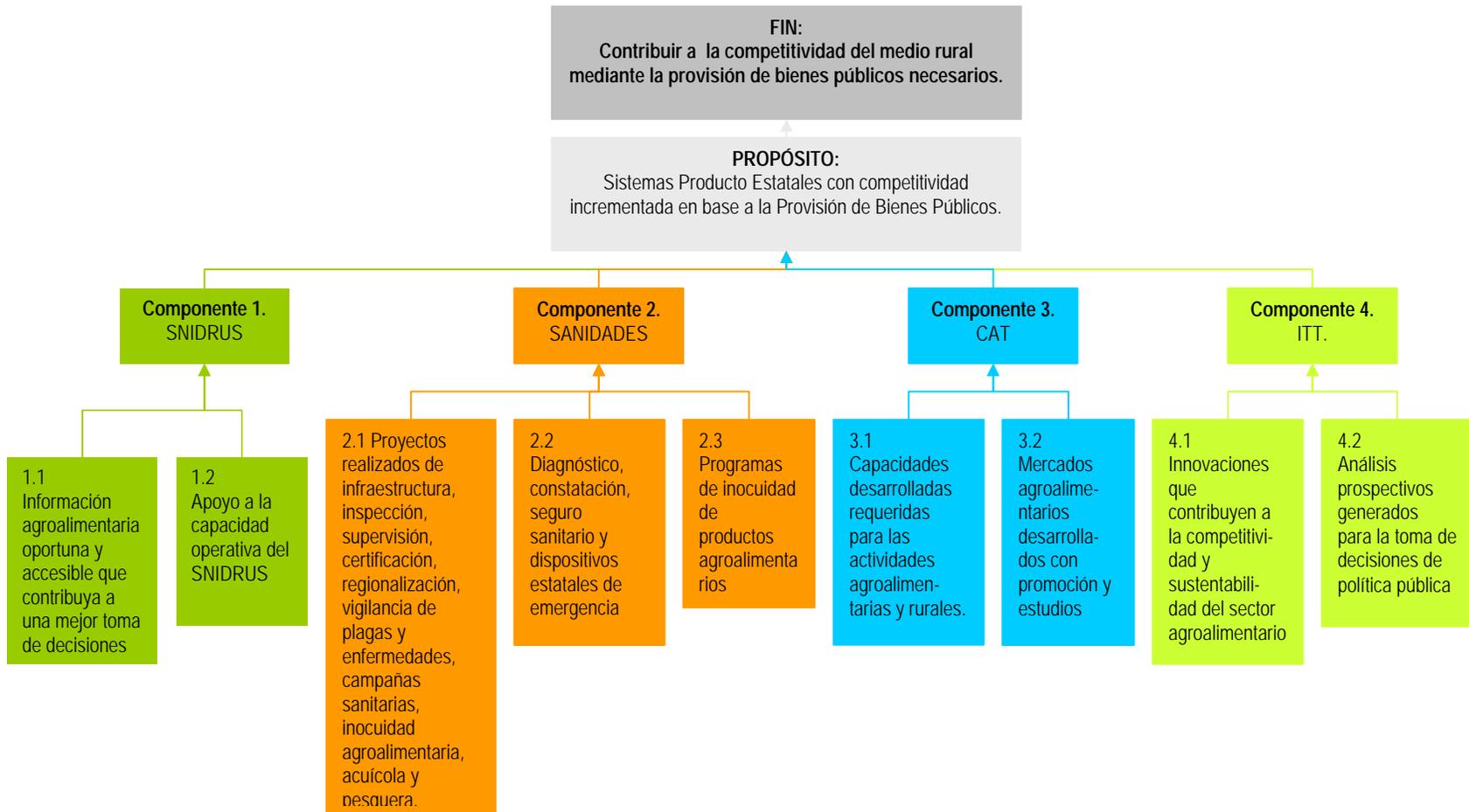
PROPÓSITO: “*Sistemas Producto Estatales con Competitividad incrementada en base a la provisión de bienes públicos*”

La primera consideración que salta a la vista es que el propósito debe tener relación con el título del programa o proyecto y en este caso esa relación no existe. La segunda consideración evidente es que el propósito es muy similar al fin, ya que hace referencia a la competitividad y a la provisión de los bienes públicos explicado como instrumento para lograr el propósito, o sea, un objetivo jerárquicamente inferior. Dadas estas consideraciones, la definición del propósito es poco clara y confusa, no da cuenta del sentido de ser del programa.

Sabiendo que, a lo que se quiere contribuir es a mejorar o estabilizar los ingresos de los productores del sector, se entregaran un conjunto de bienes y servicios que les permitan insertarse y comercializar sus productos en mercados formales y habiendo aclarado la definición de *“bienes públicos”*, se propone cambiar el propósito por: **Productores y sus Unidades de Producción se insertan establemente en los mercados agropecuarios y acuícolas”**

El hecho de que los productores sean capaces de insertarse establemente en los mercados, da cuenta de que los bienes y servicios brindados por los diferentes componentes de Soporte como es la provisión de información para los negocios, el desarrollo de mercados, la sanidad agropecuaria, el capital de riesgo para innovar y la capacitación y asistencia técnica, proporciona a los productores los elementos necesarios para desarrollar adecuadamente las actividades del sector y de esta forma, contribuir a mejorar sus ingresos.

Diagrama 10. Lógica Vertical Actual del Programa Soporte al Sector Agropecuario en el Estado de Puebla.



COMPONENTES.

La primera observación es que la matriz analizada, menciona los componentes e indica subcomponentes, categoría que claramente no existe en la Metodología de Marco Lógico, porque confunde la forma de medir los productos obtenidos con los componentes. Por lo tanto, en la matriz antes expuesta se hizo previamente esa modificación bajando esos subcomponentes a actividades y las actividades iniciales pasarían a subactividades que no corresponde que se indiquen en esta matriz.

Los componentes señalados son los adecuados de acuerdo a la determinación política que se tomó para apoyar a los productores. Sin embargo, en el caso del Componente de Sanidades se considera que debería configurarse como un programa adicional de la estructura programática de SAGARPA, debido a la importancia y transversalidad de los temas que abarca, como los estándares fitozoosanitarios, el control de plagas y epidemias que pueden entrar y/o salir del país etc., y que si bien, conciernen principalmente a las actividades derivadas del sector agropecuario y acuícola pueden trascender a otros como la silvicultura, la salud humana, de ahí la necesidad de que su espacio de atención tenga que ser más amplio.

Uno podría indicar otros componentes que también podrían tener peso en mejorar las condiciones de los productores, pero los indicados efectivamente tendrán resultados a nivel del desarrollo productivo. Su redacción no es la adecuada ya que se indica el bien o servicio con un nombre de fantasía pero no está relacionado con el logro que obtienen los productores. Así, cuando se menciona el SNIDRUS debería redactarse algo del siguiente estilo: *“Productores disponen de sistema de información agropecuaria, pesquera y rural para la toma de decisiones en las actividades productivas y de planeación sectorial”*; cuando se habla de Capacitación y Asistencia Técnica se debería redactar *“Productores poblanos del sector capacitados y asistidos técnicamente”*; en el caso de Sanidad e Inocuidad sería *“Productores disponen de referente sanitario para producir de acuerdo a normas de mercado”*; en el caso de Investigación y Transferencia Tecnológica se redactaría *“Productores cuentan con los incentivos técnico-económicos para innovar en la producción agropecuaria”*. Redactados de esta forma queda suficientemente claro que es lo que se pretende medir respecto a los resultados que espera la política pública.

ACTIVIDADES.

Las actividades para cada uno de los componentes, muestran problemas de redacción y precisión, no siempre representan acciones ya que están redactadas como objetivos o como productos. A continuación se analizan las actividades para los cuatro componentes:

Para componente 1: SNIDRUS. Para entregar sus servicios a los usuarios debe generarse el ciclo de procesos que ocurren entre el momento de la generación de información hasta el momento en que el usuario accede a dicha información y para cada momento importante, debería generarse un indicador gerencial que permita - internamente al proyecto - monitorear como se logran los componentes. Un componente como este debería tener como actividades las siguientes:

- Fuentes y recopilación de información: esto debe dar cuenta de los convenios existentes para el logro de información relevante, la eficiencia y eficacia de la recopilación de información.
- Procesamiento de información: esto implica ordenar y analizar la información de acuerdo a lo requerido por los usuarios; por ejemplo: los precios de carne en vara no pueden ser los de la semana anterior, tienen que ser del día o de un día antes, lo cual implica tener procesos de automatización de información recopilada.
- Mecanismos de distribución de información: lo que requiere tener de bases de datos y red de usuarios a los cuales se les entrega información directa o los mecanismos para acceso libre a la información.
- Satisfacción del usuario con la información: en la medida que se sepa como está recibiendo la información y cuales son las necesidades emergentes, se estará entregando un buen servicio.

Cada uno de estos aspectos dan indicios para formular indicadores que nos permitan medir como se están desarrollando los procesos y cuales los problemas y aciertos gerenciales.

Para componente 2: SANIDADES. Igual que en el caso anterior, la definición de actividades no es precisa y en algunos casos es una actividad y en otros, es parte de una actividad mayor. Para este componente se recomiendan las siguientes actividades:

- Definición de prioridades sanitarias del Estado: De esta forma se focalizan las intervenciones para mejorar los aspectos sanitarios.
- Acceso a proyectos de protección sanitaria: considerando lo anterior se generan incentivos para financiar proyectos de protección.
- Certificación de calidad agroalimentaria: se genera normativa y mecanismos de certificación.
- Apoyo a buenas prácticas de inocuidad de productos agroalimentarios: implica apoyo técnico para difundir buenas prácticas.
- Emergencias sanitarias: incluye la definición de protocolos y planes de emergencia.

Para componente 3: CAT. Este componente cuenta con dos grandes actividades, una de las cuales – promoción y estudios de mercados – debería estar adscrita al componente 1. Lo que se asume es que se instaló en asistencia técnica para que la información generada se entregue directamente a los productores, pero conceptualmente es necesario que estas materias se especialicen en una unidad específica. Luego este componente debería tener actividades exclusivas para desarrollar capacidades en los usuarios. A decir:

- El registro de los prestadores de servicios de capacitación y asistencia técnica: implica los sistemas de acreditación de personas naturales o jurídicas, acreditación de competencias, sistemas automatizados para el registro de información, etc.
- La entrega del servicio de capacitación y asistencia técnica: en donde se considerará la detección de demandas de los usuarios por el servicio de capacitación y asistencia técnica; el sistema de asignación de recursos para el servicio y la ejecución del mismo.
- El sistema de Monitoreo y Evaluación de los servicios de CAT: comprende del monitoreo de las actividades y la evaluación de resultados del servicio.
- La gestión organizacional para el desarrollo económico – productivo: implica actividades para la gestión productiva, financiera, comercial de los productores.

Respecto a las actividades relacionadas con la prospectiva de mercados deberían incluirse en la actividad “procesamiento de información” donde se genera información útil para el negocio agropecuario, mencionado en las actividades para el componente 1 de SNIDRUS.

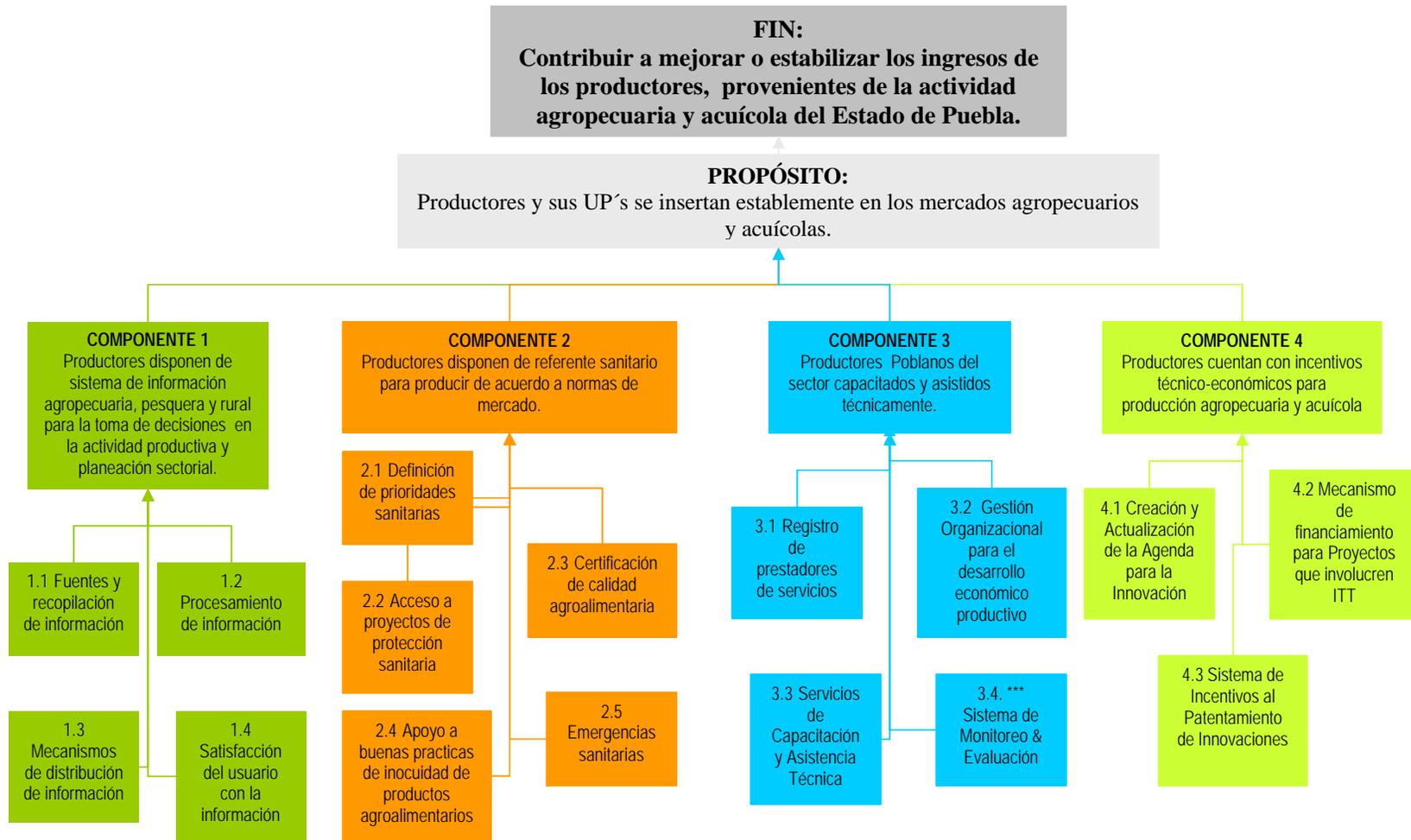
Para Componente 4: Cuando se diseñan objetivos institucionales siempre está la duda de si juntar el componente de innovación con los de asistencia técnica y capacitación, debido a que muchos temas de innovación surgen del trabajo de asistencia técnica detectados desde los procesos productivos, cuando corresponden a innovaciones de procesos o de diferenciación de productos, cuando surgen desde los mercados demandantes. En este caso, por los servicios que se entregan para incentivar la innovación, sería conveniente separarlos en componentes distintos pero con un alto grado de articulación el que debe reflejarse en las actividades de ambos componentes.

Aclarada esta disyuntiva y a partir del análisis, las actividades de innovación deberían ser las siguientes:

- Creación y actualización de agenda para la innovación: se evaluará su existencia y calidad en términos de su vigencia respecto a las tendencias de innovación en los mercados.
- Mecanismo de financiamiento para proyectos que involucren ITT: la idea es evaluar como ventanilla única todas las iniciativas financiadas – como capital de riesgo – a personas o instituciones.
- Sistema de incentivos al patentamiento de innovaciones: serían las acciones tendientes a impulsar la apropiación de conocimientos y nuevas prácticas desarrolladas por los productores del sector, la generación de investigación, el desarrollo tecnológico, etc., bajo criterios de sustentabilidad rural.

Analizados los objetivos de la matriz actual y considerando las modificaciones que se han planteado, la matriz resultante es la siguiente:

Diagrama 11. Lógica Vertical Propuesta del Programa Soporte de Puebla.



*** El Sistema de M&E es una actividad transversal para todos los componentes del Programa, pero se quiso hacer visual su presentación para el componente en estudio.

3.7.3 Análisis de Diseño y Consistencia de Objetivos entre la Matriz de CAT y la Matriz Mejorada del Programa Soporte.

Posterior a los análisis realizados, se está en condiciones para ilustrar el diseño y la consistencia de Objetivos entre la Matriz de CAT con respecto a la Matriz mejorada de Soporte. Para ello, se seguirá el concepto de “*Matrices en Cascada*”, el que se utiliza cuando existen programas de distinto tamaño y complejidad, y en el momento de su análisis lo que se hace es ir desagregando los objetivos más complejos en objetivos más simples y así hasta establecer un juego de matrices que den cuenta de cada objetivo desagregado, sin perder de vista el todo más complejo del cual dependen.

Así, para el particular de este estudio, existe una Matriz del Programa Soporte a nivel nacional y una Matriz de Soporte Estatal que tiene que ser consistente con la primera y a la vez la Matriz del componente de CAT construida en este trabajo, tiene que ser consistente en sus objetivos con la Matriz de Soporte Estatal.

En la página siguiente se presenta un diagrama que muestra la consistencia de objetivos alcanzada entre la Matriz de Soporte del Estado y la Matriz de CAT⁴¹. Lo que se podrá observar de ésta, es que al estar bien diseñadas las matrices y al ser consistentes en sus objetivos el Propósito de la Matriz de Soporte, corresponde al Fin de la Matriz de CAT; el componente de Capacitación y Asistencia Técnica de la Matriz de Soporte corresponde al Propósito de la Matriz de CAT; y finalmente las actividades de la Matriz más grande que es Soporte, corresponden a los componentes de la Matriz de CAT.

De esta manera, con el análisis en cascada es posible contemplar el paraguas más grande y los paraguas más chicos debajo de él, en este caso el del componente de Capacitación y Asistencia Técnica y así, ver el todo y sus partes a la vez, como si se hiciera una mirada en profundidad, mostrando el entorno inmediato del programa de CAT inserto en el programa general, en este caso Soporte Puebla.

⁴¹ No se llevará a cabo el análisis de cascada con respecto a la Matriz de Soporte a nivel nacional, debido a que dicha Matriz está sometida actualmente a modificaciones por imprecisiones e inconsistencias en su elaboración, por lo que no tendría sentido articular la Matriz de Soporte Estatal que se ha corregido a una matriz incierta. Por tanto, el análisis sólo se enfocará en la consistencia de la Matriz del componente de CAT y la Matriz del Programa Soporte, al nivel Estatal.

Quizá el diagrama a primera vista parezca simple, sin embargo, el gran meollo del análisis en cascada, estriba en que las matrices no son independientes ni gozan de grados de libertad, cualquier modificación que se haga en una de las matrices internas, altera las demás; es pues, en este entramado, que surge una herramienta eficaz para la organización del trabajo, la delegación de funciones y la coordinación entre diferentes niveles de gobierno.⁴²

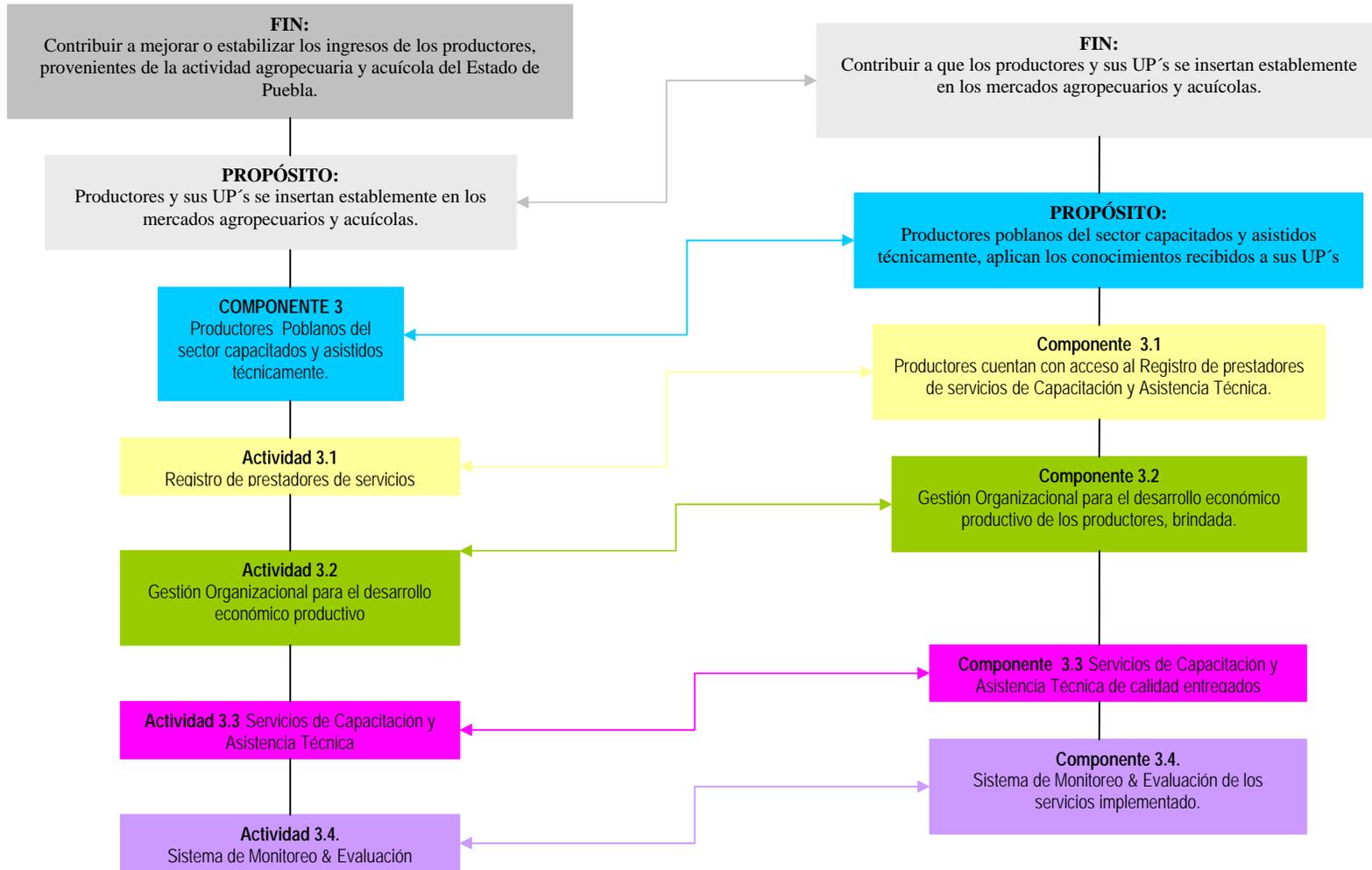
De esta forma se concluye el capítulo de aplicación de la Metodología y se abre paso a continuación, al capítulo de conclusiones de este estudio de caso.

⁴² De entrevista con Jorge de la Fuente, Consultor CEPAL.

Diagrama 12. Matrices en Cascada entre el Programa Soporte y el Componente de CAT.

Programa Soporte al Sector Agropecuario del Estado de Puebla.

Componente de Capacitación y Asistencia Técnica.



IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA.

El producto más importante de este estudio de caso fue sin duda, el aprendizaje derivado de dos temas puntuales de política pública:

- 1) El conocimiento y aplicación de la Metodología de Marco Lógico, como método de evaluación y gestión de las políticas públicas en base a resultados.
- 2) El análisis de objetivos de un programa público agropecuario para el Estado de Puebla.

En este orden de ideas, se presentan a continuación las principales conclusiones sobre la aportación de la MML a este estudio de caso, enseguida se hacen las recomendaciones de política pública derivadas del análisis de objetivos del programa de CAT en el Estado de Puebla, que por sus similitudes pueden ser extensibles a la realidad nacional; finalmente, se habla brevemente de las limitaciones a las que se enfrentó este estudio.

4.1 Respecto al conocimiento y aplicación de la Metodología de Marco Lógico.

El hecho de que México se encuentre en el proceso de modernización de su Administración Pública en base a la *NGP*, ha significado asumir una nueva forma de pensar la gestión gubernamental y el establecimiento de nuevas pautas de desempeño institucional. El cambio de una administración tradicional a un sistema que pone énfasis en los resultados, mayor flexibilidad institucional y *accountability*, precisa:

- a) Reconocer la creciente importancia de los métodos de gestión y evaluación de las políticas públicas en el país. Lo que implica que las Secretarías del Estado cuenten con los recursos económicos, como humanos necesarios, para consolidar una verdadera cultura de la Evaluación. Debe quedar claro que NO podrá haber orientación a resultados sino hay evaluación.
- b) Sumergirse en el estudio y aplicación de dichos métodos, supone invertir en la preparación y actualización constante de los gerentes públicos encargados de dar seguimiento y supervisión a las actividades relacionadas con la evaluación de los programas, con el objetivo de habilitarlos para que puedan emitir juicios adecuados respecto a la calidad de la gestión pública en base a resultados y respecto de cómo mejorarla.

En este sentido, la aportación de la Metodología del Marco Lógico en el presente estudio, fue haber obtenido una forma sintética y estructurada de análisis, a través de la cuál se buscó dar respuesta a un problema de desarrollo actual en el sector agropecuario del Estado de Puebla. Los resultados obtenidos en cada etapa de aplicación de la Metodología, permitieron articular consistentemente los objetivos del Programa de Capacitación y Asistencia Técnica a las prioridades y necesidades de los productores del sector, así la Metodología de Marco Lógico refuerza la visión estratégica de *la generación de valor público* y es justo esto, lo que la hace una herramienta pertinente para la toma de decisiones de política pública en el sector.

Por otro lado, el hecho de que de que no haya un mercado en el sentido convencional, para medir los beneficios sociales que genera este programa, por sus características de bien público: *no rivalidad y no exclusión*; eleva la contribución de la Metodología del Marco Lógico, pues los objetivos planteados en la matriz de CAT, son susceptibles a ser medidos a través de indicadores cuantificables y con ello, los resultados sociales esperados por la aplicación del programa. De esta forma, se considera que el esfuerzo por determinar procesos, productos, resultados e impacto y de ellos estimar la economía (adecuada administración de los recursos económicos), eficiencia (el logro de determinados objetivos preestablecidos a un costo) y la eficacia (el cumplimiento de los objetivos), de la política agropecuaria en estudio, se logró satisfactoriamente al emplear Marco Lógico.

Adicionalmente, se pudo constatar que la Metodología también es una herramienta útil para introducir mejoras en el diseño y la ejecución de los programas públicos; en este caso, los resultados obtenidos tanto del planteamiento de mejora hecho a la Matriz de Soporte actual, como del análisis de *Matrices en Cascada*, demostraron que es posible analizar el diseño y consistencia de objetivos entre un programa y sus componentes, en este caso CAT. Esto llevado a un plano más general, a una lógica país se vuelve esencial, pues hace referencia a la necesidad de establecer altos niveles de coordinación para lograr que los objetivos entre las matrices de los diferentes niveles de gobierno sean consistentes entre sí y de esta manera lograr objetivos como país.

En este sentido, lo que se puede decir, es que la entrada en vigor de una nueva estructura programática en SAGARPA, habla del esfuerzo que el Estado está haciendo por reordenar, redefinir, simplificar y dotar de transparencia el manejo de los apoyos para este importante

sector. Estamos en el camino del aprendizaje, de la prueba y el error; si bien, la apuesta es que el Marco Lógico se consolide como herramienta central para la gestión de los programas públicos, éste no es una ley, ni maneja verdades absolutas; esto es como dice Eugenio Lahera (2002): *“La evaluación no puede sustituir un debate público informado, si bien puede aportar a éste. Tampoco puede sustituir las decisiones políticas o administrativas que deban tomarse, pero sí ubicarlas en un plano de discusión más racional”*. De esta manera, puede con toda certeza que no exista una sola matriz, puede haber muchas matrices, pero lo verdaderamente trascendental estará en el logro de dos aspectos:

- a) En el trabajo en base al consenso, en el diálogo de lo que se quiere obtener tanto a nivel federal como a nivel estatal, sin imponer verticalmente la decisión o intereses de uno o de otro por sobre el bien común como nación. Esto atañe también, a las decisiones de política que hay detrás de las políticas públicas, pues al final, su aceptación o no en la agenda pública dependerá de su viabilidad política y posteriormente también, su adecuada implementación.
- b) En la fortaleza de los incentivos (tanto al nivel federal como estatal) para medir lo concretado en las Matrices, estará el éxito del Marco Lógico como método de análisis y retroalimentación en base a resultados, ya sea para mantener o modificar las políticas públicas que permitan reactivar el endémico crecimiento del sector. Si no hay incentivos para medir resultados, el Marco Lógico simplemente será inútil.

Finalmente, el hecho de que la SAGARPA esté en pos de una nueva visión de gestión y servicio, ha implicado que la institucionalidad y todo el aparato en el que se sustenta estén recién incorporando e internalizando los nuevos instrumentos que acompañan este paradigma. En este sentido, aunque la institucionalidad tiene una visión, misión y objetivos estratégicos distintos a los del Marco Lógico, es decir, la institucionalidad involucra aspectos que van más allá de los problemas de los programas; el Marco Lógico pasa a ser uno de los mecanismos que le permiten focalizar donde se tiene que actuar y resolver problemas de gestión e implementación, aportando no sólo coherencia y consistencia a los objetivos de las políticas, sino también contribuyendo a la consistencia y sustentabilidad de los objetivos institucionales de la Secretaría. Mario Marcel (1993) lo dice bien: *“en un esquema de gestión pública orientado a resultados se requiere una definición clara de la misión y objetivos de los organismos públicos; una caracterización de*

productos y resultados, susceptibles de ser estimados de modo preciso; así como la asignación de responsabilidades específicas”

4.2 Respecto al Análisis de Objetivos del Programa de Capacitación y Asistencia Técnica.

Los servicios de Capacitación y Asistencia Técnica son esenciales en las políticas de desarrollo del sector agropecuario y pesquero. En este sentido, uno de los aprendizajes de este estudio, apunta a que la función de dichos servicios no se debe limitar sólo al logro de una mayor producción - si bien, es uno de los objetivos fundamentales - es indispensable que juegue un rol más activo como sensibilizador de los beneficios del conocimiento, lo que estimule el incremento de capacidades y habilidades en los miembros del sector y así, en forma de círculo virtuoso, al adquirirse y fortalecerse capacidades cognitivas, de organización, compromiso por parte de los beneficiarios, mejoren su productividad y con ello su ingreso y calidad de vida.

De hecho, una reflexión que queda al estudiar el tema del sector agropecuario, es justo sobre la valoración del conocimiento en el desempeño de las actividades del sector y lo que se puede decir, es que el conocimiento es factor central del crecimiento de la productividad, pues son los incrementos en las unidades de conocimiento técnico lo que va modificando el proceso productivo y la organización del trabajo. Así, el conocimiento y la *expertise* derivada de él, se transforman en el eje del aparato productivo, por ejemplo, cuando se prueba una semilla en el campo y se trata de ver como mejorar su rendimiento. Finalmente, se debe tener en cuenta que la actividad agropecuaria depende de las condiciones climatológicas y económicas, por lo que el proceso de producción es un proceso experimental donde debe haber transformación y acumulación de aprendizaje y experiencia para que así, el conocimiento se traduzca efectivamente en aumentos de productividad y eficiencia de los factores productivos.

En este sentido, una de las recomendaciones, es que se plante una estrategia que permita articular las actividades y servicios derivados del componente de Capacitación y Asistencia Técnica con las actividades y servicios del componente de Innovación y Transferencia Tecnológica, es decir, que la valoración y difusión del conocimiento y la capacidad de generación y adopción de innovaciones tecnológicas estén directamente vinculadas, sabiendo que los saltos de productividad y por ende el mejoramiento de los ingresos de los productores sólo son posibles a partir de la innovación tecnológica.

De hecho, al analizar la matriz de Soporte de la cual depende Capacitación y Asistencia Técnica y pensando en precisar los aportes al desarrollo de los productores, parece recomendable que el Programa de Soporte se reordene y transforme en tres programas:

- 1) Un programa que se enfoque directamente al fortalecimiento de los conocimientos, habilidades y capacidades de los productores lo que involucra el acceso a la información económica e inteligencia de mercado, para la adecuada toma de decisiones y la capacitación y asistencia tecnológica en los procesos de innovación; de esta manera habilitar a los productores para hacer uso eficaz de las innovaciones tecnológicas y a alcanzar un mejor posicionamiento en los mercados.
- 2) Un programa que se oriente a la defensa del patrimonio económico nacional derivado de las actividades del sector agropecuario y acuícola, al tratar los temas de las condiciones sanitarias en las zonas productivas y la inocuidad de los productos provenientes del sector, que habiliten la producción y el comercio tanto para los mercados internos como para los productos de importación, bajo menores riesgos de plagas y enfermedades y con altos estándares para obtener certificaciones de productos y procesos.
- 3) Finalmente, un programa que aborde las capacidades necesarias para desarrollar la actividad acuícola y pesquera en el país y en el caso particular del Estado de Puebla para seguir fomentando su explotación y aprovechamiento.

El hecho de que estos actuales componentes puedan constituirse como programas, permitiría planificar, programar y orientar las acciones de la SAGARPA según la definición de objetivos y rubros prioritarios en cada uno. Es decir, con esta reestructuración se podría definir una herramienta específica para intervenir en cada programa, determinándose las acciones sobre la base de una plataforma de servicios de SAGARPA más ordenada y focalizada en la definición de metas, presupuesto e indicadores de gestión y planificación estratégica.

Esta sugerencia también respondería a la falencia de que las Reglas de Operación para estos programas - en general - no establecen un criterio muy claro de focalización de la población objetivo, por lo que, al menos para el caso puntual de los servicios de CAT, sería recomendable que éstos pudieran adecuarse al tipo de productor del que se trate, es decir, que los servicios se diferencien entre productores de subsistencia, productores con clara potencialidad productiva y empresarios agroindustriales, de esta manera se estarían focalizando plenamente dichos servicios tanto en sus medios y objetivos, como en su forma de acceso.

Abordar el tema, no es tan simple como la sugerencia propia; De la Fuente⁴³, explica que esto involucra enfrentar ópticas distintas sobre el desarrollo rural y del sector, criterios para definir los límites entre los tipos de productores; adicional, también implicaría cambios operativos importantes, para atender con el instrumental específico la demanda de los diferentes tipos de usuarios. Sin embargo, este esfuerzo de focalización estaría promoviendo la asignación eficiente de los recursos del Estado y la efectividad en los servicios de capacitación y asistencia técnica a la vez.

En otro orden de ideas, pero continuando con las recomendaciones, un aspecto relevante a considerar, es el de fortalecer además de los servicios de capacitación y asistencia destinados a la transferencia, uso y aprovechamiento de los conocimientos tecnológicos e innovaciones y la gestión de apoyos, la gestión organizacional para el desarrollo económico – productivo de los productores y grupos de productores, lo que les permita entre otras cosas, ampliar sus capacidades de gestión y negociación por ejemplo, para abastecerse de un insumo productivo (sobre todo los pequeños productores), para posicionar mejor su producto en los mercados, para articularse comercialmente con los grandes productores agroindustriales; dicho en una palabra, *empoderar* a los productores frente a los diferentes tipos de actores en los procesos de negociación y comercialización en el contexto de una economía más abierta e integrada al mundo.

Adicional, hay que tener en cuenta que el apoyo de asistencia y capacitación es temporal, por lo que será indispensable que los productores vayan incorporando e internalizando en el desempeño de su actividad productiva, capacidades de organización y autogestión cada vez mayores, que en el mediano plazo les permitan canalizar de manera eficaz y eficiente sus demandas y necesidades a las instancias que correspondan, sin necesidad de ser asistidos por algún prestador de servicios.

Ya para finalizar, la reflexión profunda a la que se puede llegar es que el Estado a través de SAGARPA y las Secretarías de Desarrollo Rural de los estados, tiene un papel crucial en la gestación exitosa del proceso productivo en el sector agropecuario mexicano, en la construcción de nuevas organizaciones y capacidades sociales, en la generación de mayor desarrollo innovativo, capacidades productivas y tecnológicas en la sociedad rural en su conjunto, en la

⁴³ En entrevista con Jorge De la Fuente, Consultor.

construcción y expansión de nuevos mercados para los productos del campo. Katz (2008), al hablar sobre las estrategias de desarrollo económico en un país, lo dice bien “.....*Importa, eso sí, admitir explícitamente la necesidad de un rol pro – activo del sector público construyendo instituciones y capacidades tecnológicas y financieras allí donde, por razones de imperfecta excludibilidad y no rivalidad, los mercados no operan adecuadamente.....En la medida en que los incentivos de rentabilidad que genera el mercado no alcanzan como para que los proveedores privados encuentren rentable proveer bienes a grandes masas de población, que escasamente tienen capacidad de compra de los mismos. Aquí la intervención del sector público se justifica no ya por razones de falla de mercado, sino por motivos de equidad*”

Así, el desarrollo del sector agropecuario mexicano, es de vital importancia para el crecimiento económico del país e indudablemente una medida de justicia social para el alto porcentaje de población ocupada en él; si bien esto implica enormes retos, en la medida en que el Estado los enfrente con eficiencia y eficacia estará acrecentando su autoridad y su propio capital como Estado, maximizando su valor social al lograr que los productores del sector aumenten su rentabilidad económica gracias a los bienes y servicios que de él han recibido.

Si bien, el rescate productivo del sector agropecuario y del medio rural depende fundamentalmente del crecimiento económico, también depende de las políticas agropecuarias que detonen el desarrollo del capital humano, el capital social y con ello, la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades y enfrentar los desafíos que representa la apertura comercial y los propios rezagos estructurales del sector. En ese sentido, el análisis hecho a los objetivos que forman el programa de Capacitación y Asistencia Técnica para el desarrollo del sector, confirma la lucha por lo anterior, tanto al nivel nacional como al nivel Estado de Puebla.

4.3 Principales limitaciones del Estudio de Caso.

Este estudio de caso se trabajó con plena conciencia de que la construcción de Matrices de Marco Lógico, requiere un grado de dominio y práctica mayor, con el fin último de que éstas reflejen datos fiables y veraces en los cuales, los hacedores de política pública puedan basarse para tomar decisiones eficaces y eficientes.

Sin duda, una importante limitación fue haber obtenido análisis, que a pesar de estar respaldados por expertos en el área del sector agropecuario tanto del Estado de Puebla como de Chile, no

fueron resultado del consenso de absolutamente todos los involucrados en el programa de Capacitación y Asistencia Técnica y aunque esta carencia trató de cubrirse con la mayor cantidad de información *ad hoc* posible, esto también representó una fuerte limitante, pues gran parte de la información utilizada en este estudio provino de fuentes secundarias. Tampoco hubo un debate plural en torno a la definición de los objetivos de las matrices resultantes y a los instrumentos para medirlos.

Los resultados aquí obtenidos y representados son netamente transitorios, pues finalmente en el momento en el que me encuentro redactando estas líneas se siguen modificando las matrices actuales, tanto en ámbito nacional como estatal, lo cuál es una característica natural de perfeccionamiento en la aplicación de la Metodología de Marco Lógico. De la misma forma, como característica intrínseca de la Matriz de Marco Lógico, se reconoce que por sí sola no es suficiente para garantizar la acertada toma de decisiones respecto al programa o para controlar su ejecución, por ello deben contemplarse siempre otras herramientas y metodologías complementarias.

Finalmente, lo que se espera es haber podido contribuir a la comprensión y discusión de importantes temas de política pública para el desarrollo del sector agropecuario poblano / mexicano y en la difusión de las bondades que brinda la recién adoptada Metodología del Marco Lógico como herramienta de gestión de programas públicos en base a resultados en el país.

V. BIBLIOGRAFÍA.

- Abal, Medina Juan Manuel; Barroetaveña, Matías. (1999), “El Estado”, en Julio Pinto (Ed). *Introducción a la Ciencia Política*. Buenos Aires: Eudeba, pp. 139 – 176.
- Aldunate, Eduardo. (2004), “Metodología del Marco Lógico”. ILPES – CEPAL. Santiago de Chile.
- ASERCA (2006), “El Sector Agropecuario Mexicano: Evolución, Retos y Perspectivas” México, D.F.
- Bellon, R. Mauricio; Hodson, David; Bergvinson, David; Beck, David; Martinez, R. Eduardo; Montoya Yinha. “Targeting Agricultural Research to benefit poor farmers: relating poverty mapping to maíz environments in Mexico. Sin Referencia.
- Carrillo, H. Mario. (2001), “El Sector Agropecuario Mexicano. Antecedentes y Recientes Perspectivas”. Instituto Politécnico Nacional. México. D.F.
- CEDRSSA (2005), “Informe Balance Segundo Semestre 2005, Observatorio de los Actores Sociales Rurales”. Mes de diciembre, México D. F.
- CEDRSSA (2006), “Glosa del VI Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada. Elementos para el Análisis Socioeconómico General en Materia Rural”. Mes de septiembre, México, D. F.
- CEPAL (1995), “Las Relaciones Agroindustriales y la Transformación de la Agricultura.. CEPAL, pp. 684, Santiago de Chile.
- CLAD (2006), “Informe de Conclusiones del XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Por: Sonia Ospina. Guatemala, 7 – 10 de Noviembre.
- CONEVAL (2007) “Objetivo Estratégico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social”. México, D.F.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, “Ley de Desarrollo Rural Sustentable. México, D.F., diciembre de 2001.
- Cortazar, Velarde Juan Carlos. (2006), “Una Mirada Estratégica y Gerencial de la Implementación de los Programas Sociales”. Banco Interamericano de Desarrollo. Documento de Trabajo del INDES. Washington D.C.
- Christian Diez. (2006), “Evaluación de Proyectos” en Eduardo Contreras, Dossier para el curso del MGPP, semestre primavera (julio – diciembre, 2007). Santiago de Chile.

- Cunill, N y Ospina S. (2003), “La Evaluación de los Resultados de la Gestión Pública: Herramienta Técnica y Política” en Cunill, N y Ospina S, *Evaluación de Resultados para una Gestión Pública Moderna y Democrática*, CLAD.
- DIPRES (2004) “Metodología para la Elaboración de Matriz de Marco Lógico”. División de Control de Gestión Pública, Santiago de Chile.
- Echevarria, Koldo; Mendoza Xavier. (1999), “La Especificidad de la Gestión Pública: El Concepto de Management Público”, en Losada, Carlos i Marrodan (Ed). *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Gobierno del Estado de Puebla, “Plan Estatal de Desarrollo 2005 – 2011”
- Kaplan R, Norton D. (2000), “El Cuadro de Mando Integral. The Balanced ScoreCard”. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- Katz, Jorge. (2008), “Una nueva visita a la Teoría del Desarrollo Económico”. Documento de Proyecto, CEPAL – Naciones Unidas. Santiago Chile.
- Kelly, G; Muers S. (2003). “Creating Public Value: an analytical framework for public service reform” Strategy Unit, Cabinet Office. U.K
- Lahera, P. Eugenio. (2002), “Introducción a las Políticas Públicas”. Breviarios, Fondo de Cultura Económica. Santiago de Chile.
- “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”. Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 2007. Primera Sección pp. 1 – 11. México D.F.
- Longo F. (1999), “Burocracia y Postburocracia en el Diseño Organizativo” en Losada, C., op.cit.
- Marcel, M. (2002), “Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile”, en Valdés, S., *Reforma del Estado*. Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas, Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile.
- Marcel, Mario; Toha, Carolina. (1998), “Reforma del Estado y de la Gestión Pública”, en Cortazar Rene, Vial Joaquín (ed). *Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*. CIEPLAN - DOLMEN Ediciones. Santiago de Chile.
- Mokate, Karen Marie. (2001), “Eficacia, Eficiencia, Equidad y Sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?” Banco Interamericano de Desarrollo. Documentos de Trabajo del INDES. Washington D.C

- Mokate, Karen Marie. (2003), “Convirtiendo el Monstruo en Aliado: La evaluación como Herramienta de Gerencia Social” Banco Interamericano de Desarrollo. Documentos de Trabajo del INDES. Washington D.C
- Moore, M. (1995), “Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público”. Buenos Aires: Paidós.
- OCDE (2007), “Política Agropecuaria y Pesquera en México. Logros Recientes, Continuación de las Reformas”. OCDE.
- Presidencia de la República, “Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012”.
- Revista Rumbo Rural. Año 1, Núm. 2. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA). Septiembre / Diciembre 2005. Artículo: “Éramos muchos y parió la abuela. Hay tantos problemas en el sector cañero, que bien vale la pena no resolverlos a machetazos” Pág. 18. México D.F
- SAGARPA, “Directrices Generales para Avanzar Hacia el Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño”. Anexo 1 del Oficio Circular 307 – A. – 1593. México, D.F. Fecha no disponible.
- SAGARPA (2001), “Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2001 – 2006”. México, D.F.
- SAGARPA (2007), “Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007 – 2012”. México, D.F.
- SAGARPA (2007), “Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación”. Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre. México, D.F
- SAGARPA, “Nota Técnica con los Principales Conceptos de la Matriz de Indicadores”. Anexo 02 del documento TR1: Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados. Fecha no disponible.
- SAGARPA – FAO, (2006) “Evaluación Alianza para el Campo 2005”. México, D.F
- SAGARPA – FAO, (2006) “Proyecto Evaluación Alianza para el Campo. Análisis Prospectivo de Política Agropecuaria”. México, D.F
- SAGARPA - Nuevo León, “Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Acuícola, del Estado de Nuevo León 2004-2009”.
- SAGARPA – Puebla. (2008), “Anexo Técnico del Programa Soporte 2008, para el Estado de Puebla”.

- Santoyo Cortés Horacio, Ramírez Pablo, Suvedi Murari. (2000), “Manual para la Evaluación de Programas de Desarrollo Rural”. CIESTAAM, Inca Rural, Michigan State University.
- Schiavon Nuñez Salvador L. (2006), “Sobre el Desempeño de Alianza para el Campo 2001 – 2005 en el Estado de Puebla”. Puebla, México.
- SHCP (2007) “Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2007 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. Oficio Circular No. 307. A. -0973, 30 de abril. México D.F
- Sheperd, G. (1999), “Administración Pública en América Latina y el Caribe: en Busca de un Paradigma de Reforma”, en Losada, C., *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*, BID. Washington D.C
- Schick, A. (1998), “Why Most Developing Countries Should not try New Zeland’s Reforms”. The World Bank Research Observer, vol.13, no.1 (February 1998), pp. 123 – 131.
- SIAP (2006), “Evaluación del Informe el Ingreso Rural y la Producción Agropecuaria en México 1989 – 2002”. SAGARPA. México D.F

Presentaciones de Power Point:

- “La Generación de Valor Público en los Proyectos de Desarrollo Social”. Banco Interamericano de Desarrollo. Programa INDES, Guatemala, 2005.
- “Marco Normativo en Materia de Evaluación”. Dirección General de Planeación y Evaluación, SAGARPA. México, 2007.
- “Matriz de Indicadores y Gestión de Programas”. ILPES – CEPAL, CONEVAL. Fecha no disponible.
- “Metodología del Marco Lógico. Una Herramienta para la Gestión de Programas Públicos con Base en Resultados”. SAGARPA - Puebla, febrero de 2008.
- “Metodología del Marco Lógico y Gestión de Programas”. Eduardo Aldunate y Jorge De la Fuente Olguín. ILPES – CEPAL, CONEVAL. Fecha no disponible.
- “Taller Sobre Matriz de Indicadores”. Jorge de la Fuente Olguín y Rosario Bello Barros. Convenio de Cooperación Técnica ILPES – CEPAL, NAFIN, CONEVAL. Fecha no disponible.
- “Programa Nacional Pecuario 2007 – 2012. SAGARPA, México.
- “Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) 2002 - 2006”. Comisión Intersectorial para el Desarrollo Rural Sustentable, SAGARPA, México.
- “PEC para del Estado de Puebla, 2004”. SAGARPA – Puebla.
- “Programa Soporte”. SAGARPA, México. Fecha no disponible.

- “Programa Soporte. Componente: Capacitación y Asistencia Técnica, 2008”. Subsecretaría de Desarrollo Rural. SAGARPA, México. Fecha no disponible.
- “Sistema de Servicios Profesionales para el Desarrollo Rural. Enfoque, Situación y Perspectivas”. Subsecretaría de Desarrollo Rural. Dirección General de Servicios Profesionales para el Desarrollo Rural. SAGARPA, México. Fecha no disponible
- “Reglas de Operación de Programas de la SAGARPA 2008. SAGARPA, México. Octubre 2007.

Páginas de Internet Consultadas:

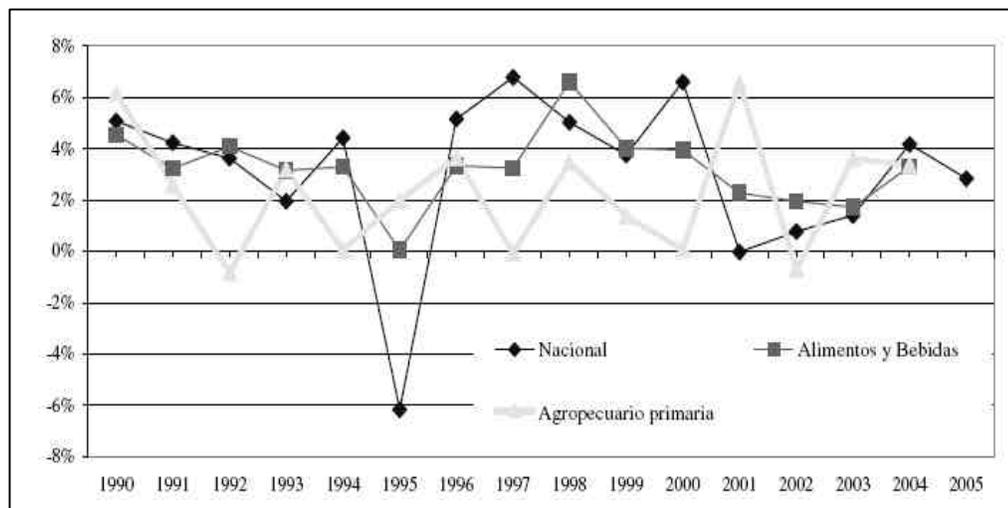
- <http://www.cddhcu.gob.mx/sagarpa>
- <http://www.conapo.gob.mx>
- <http://www.coneval.gob.mx>
- <http://www.dipres.cl>
- <http://www.diputados.gob.mx/>
- <http://www.fao.org>
- <http://www.funcionpublica.gob.mx>
- <http://www.indap.cl>
- <http://www.inegi.gob.mx>
- <http://www.puebla.gob.mx>
- <http://www.sag.cl>
- <http://www.sagarpa.gob.mx>
- <http://www.sagarpa.gob.mx/dlg/puebla/>
- <http://www.sdr.pue.gob.mx>
- <http://www.shcp.gob.mx>
- <http://www.siap.sagarpa.gob.mx/>
- <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

ANEXO I. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SECTOR AGROPECUARIO MEXICANO.

El sector agropecuario nacional ocupa un lugar importante en el contexto socioeconómico del país, su importancia se hace fuertemente tangible en su efecto multiplicador, pues de cada peso que genera el sector, 2.5 pesos más son agregados al resto de la economía nacional, especialmente en manufacturas y comercio⁴⁴.

Sin embargo, su contribución al PIB ha ido decreciendo de manera acelerada, así mientras en 1951 su participación fue de 18.8%, para 1961 fue de 15.3%, para 1971 de 11.4%, en 1981 de 8.0%, en 1991 de 6.1% y en el año 2000 representó sólo el 5.1%.⁴⁵ Aunque según las cifras del INEGI, el crecimiento del sector agropecuario y el de alimentos y bebidas (íntimamente relacionados), ha sido paralelo al del PIB nacional general. El siguiente gráfico lo ilustra.

Crecimiento del PIB Nacional, PIB Agropecuario primario y PIB Alimentos y Bebidas.



Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

En cuanto a la dinámica interna de cada subsector en las actividades agropecuarias, un análisis del periodo 2000-2005, indica que:

⁴⁴ SAGARPA, Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2007-2012. México D. F., 2007

⁴⁵ Cifras del Sistema de Cuentas Nacionales de INEGI, que incluyen agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

- En el sector agrícola, la mayor participación en el valor de la producción, según grupo de cultivo correspondió a: frutas 20%, cereales 19.1%, hortalizas 18.6% y forrajes 16.1%.
- En el subsector pecuario, los productos más destacados fueron la carne en canal, leche y huevo.
- La mayor contribución al PIB de alimentos y bebidas correspondió a carnes y lácteos con el 22.0%, molienda de maíz 10.6% y de trigo 9.1%; cerveza y malta 8.9% y refrescos y agua 12.0%. La agroindustria en México está diversificada y muestra un importante dinamismo.⁴⁶

Así por ejemplo, para el año 2006 cifras muestran que el PIB agropecuario, silvícola y pesquero aportó el 5.4% del PIB nacional; al interior, la agricultura participó con el 70%, las actividades pecuarias con el 23% y la silvicultura y pesca con un 7%.

En cuanto a las Exportaciones e Importaciones. A partir de la apertura económica en los 90's, el intercambio comercial ha sido significativo, cifras del año 2006 revelan que México era el décimo segundo exportador de alimentos en el mundo, generando el 1.6% del total y era el octavo importador de alimentos. Los principales productos agropecuarios exportados durante el periodo 1994-2007 fueron: cerveza de malta, tomate, bovinos, café sin tostar, tequila y mezcal, camarón congelado, chile y pimienta, pepino y pepinillo, melón, sandía y papaya⁴⁷, lo cual incentiva la producción de productos con potencial de exportación como es el caso de las hortalizas seleccionadas. En contraparte, los principales productos importados por el país son soya, granos (maíz y sorgo), trigo, algodón y leche en polvo.⁴⁸

Según cifras del SIAP 2007, el valor de las exportaciones agroalimentarias de México representó cerca de 14 mil millones de dólares, cifra tres veces superior a la registrada en 1994. Las ventajas competitivas en cuanto a calidad e inocuidad de los productos agropecuarios han posibilitado su acceso a los mercados internacionales; en lo que se refiere a productos procesados, México ocupa el primer lugar como exportador mundial de cerveza y el segundo de jugo de limón, el tercero de aceite de cártamo y de ajonjolí y el cuarto de jugo de naranja y de toronja.

⁴⁶ ASERCA 2006

⁴⁷ Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, SAGARPA. Con datos del SIC-M de la Secretaría de Economía

⁴⁸ SIAP, 2007

En cuanto a la posesión y uso de los Recursos Naturales. México tiene 198 millones de hectáreas, de las cuáles el 15% son tierras agrícolas, 58% terrenos de agostadero y apacentamiento, 23% bosques y selvas y el restante 4% cuerpos de agua y asentamientos humanos. La actividad agropecuaria ocupa aproximadamente 145 millones de hectáreas y se realiza en alrededor de 3 millones de unidades productivas. Sin embargo, la distribución de la tierra es diferenciada, mientras los productores agropecuarios del norte cuentan con 8 veces mayor extensión de tierra; en los estados del sur el 45%, casi la mitad de la superficie agropecuaria, es de régimen ejidal cuya producción en gran medida se destina a satisfacer parcialmente las necesidades alimentarias.⁴⁹

En cuanto al agua, el 77% es para uso agropecuario de éste el 80% es para riego, su disponibilidad es desigual, la dicotomía entre norte y sur muestra que si bien, las regiones del norte y centro occidente del país cuentan con sólo 28% del agua, concentran el 92% de las zonas irrigadas. Esto tiene dos consecuencias: a) aún cuando los cultivos de riego son menores, representan más del 45% del valor de la producción agrícola nacional y b) la agricultura nacional depende en mayor medida de las condiciones climatológicas⁵⁰.

En general, la posesión, uso y aprovechamiento de los recursos naturales entre otros factores, ha determinado diferencias entre estados y regiones, que si bien esto representa una ventaja potencial por la diversidad, también es una limitante para el desarrollo productivo y social del país.

Así, en el caso de la agricultura sólo el 6% de las unidades productivas (UP's) del país son altamente eficientes y cuya producción es de exportación, principalmente de frutas, hortalizas y productos orgánicos; en contraste hay un 77% de UP's que se dedican a la producción de autoconsumo en específico maíz y frijol. La producción agrícola en el país se encuentra concentrada en 8 estados, los cuáles para el año 2005 generaron más de la mitad del valor de la producción (54%).

⁴⁹ SAGARPA, Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006. México D. F., 2001

⁵⁰ SAGARPA, Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2007-2012. México D. F., 2007

En cuanto a la ganadería, aproximadamente el 13% son unidades altamente competitivas, con capacidad de satisfacer un alto porcentaje del consumo nacional y con acceso a mercados internacionales⁵¹. Sin embargo, existen en promedio 2.9 millones de UPP's, de traspatio con bajos niveles de tecnificación y precario acceso a los mercados. La producción pecuaria en el país para el año 2005 se concentró en 7 estados, generando en conjunto el 52% del valor de la producción nacional.

Características de los miembros del Sector Agropecuario. Además de la importancia económica del sector agropecuario, su otra importancia radica en el número de habitantes que dependen directa e indirectamente de él. Como introducción a este punto, es relevante considerar que el sector agropecuario concentra el 16.4% de la población económicamente activa y que están situados principalmente en las zonas rurales del país⁵².

Lo anterior, ha ocurrido aún cuando el comportamiento general del empleo en el sector ha tenido fluctuaciones a la baja (en 1995 la PEA agropecuaria era de 24.7%) y su naturaleza ha ido cambiado desde 1990, el número de personas activas asalariadas ha crecido en 1% anual y los no asalariados, aunque menos, continúan representando más de un cuarto de todos los miembros activos de la agricultura.

La PEA agropecuaria se distingue por ser una mano de obra poco calificada y limitada para desempeñar actividades de alta capacidad; esto entre otros factores, ha establecido una brecha diferencial entre los salarios rurales y los salarios del resto de las actividades productivas (seis veces inferior), lo que impide fortalecer al sector, capitalizarlo, generar riqueza, hacerlo más productivo y competitivo. Así aunque la migración no sea una cuestión única del medio rural y su participación ha disminuido en los últimos años, en términos relativos, el campo es el mayor expulsor neto de trabajadores⁵³

La economía campesina en general, se distingue por estar conformada de unidades familiares multiactivas con diversas fuentes de ingreso y combinaciones: producción agrícola principalmente maíz, ganadería en pequeña escala para autoconsumo, venta de fuerza de trabajo,

⁵¹ Esto es dependiendo según el producto pecuario del que se trate.

⁵² INEGI, 2005

⁵³ Informe Balance Segundo Semestre 2005. Observatorio de los Actores Sociales Rurales. CEDRSSA, Diciembre 2005.

pequeño comercio, artesanías, actividades informales, remesas y programas de gobierno⁵⁴. Un análisis sobre la descomposición del crecimiento de los ingresos rurales de José María Caballero (2006), señala que, entre 1992-2004, la principal fuente de crecimiento de los ingresos rurales fueron precisamente las transferencias tanto públicas como privadas, representado el 43.4%; seguida de la actividad productiva con 36% y el restante 21% por rentas de propiedad⁵⁵; se indica también que la modificación de la composición de los ingresos rurales observa una fuerte caída de los ingresos procedentes de la agricultura y un aumento de las actividades no agropecuarias y transferencias.

Otra de las fragilidades en el medio rural, es la tenencia de la tierra como determinante de la actividad agropecuaria. México, tiene una estructura agraria excesivamente atomizada, caracterizada por un sistema de tierras ejidales y minifundios, donde se practica una agricultura de subsistencia basada en el maíz y otros granos básicos y en donde sus trabajadores son personas de edad avanzada con bajos niveles de escolaridad, lo que deriva en una fuerte descapitalización de sus predios y el rezago tecnológico de sus procesos productivos.⁵⁶ Así, las tierras ejidales y las normas tradicionales en que todavía se basa, representan una limitante al crecimiento de la producción agropecuaria, en tanto, los ejidos son suficientes para lograr una agricultura de subsistencia, pero impiden la distribución eficiente de este activo, inhiben la inversión y limita el valor de la tierra, haciendo imposible detonar la rentabilidad económica del sector.

Finalmente, pero no menos importante, otro de los factores que inciden en el deterioro de las condiciones de vida de la población rural es el escaso desarrollo humano, evidenciado en los altos índices de analfabetismo y escolaridad. Por ejemplo, para el año 2004, el porcentaje de personas analfabetas en el sector rural era de 19.2%, mientras que el de personas sin educación básica era de 24%⁵⁷. Las razones evidentes de estas cifras son, por un lado, la menor proporción de niños que asisten a la escuela para incorporarse desde temprana edad a las actividades del sector y por otro, el escaso nivel de infraestructura que se tiene en las zonas más pobres, lo que dificulta y encarece la prestación de servicios indispensables como es la educación.

⁵⁴ Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Acuícola, 2004-2009. Gobierno del Estado de Nuevo León.

⁵⁵ Definida como ganancias, alquileres y sobre todo, vivienda propia o alquilada.

⁵⁶ Proyecto Evaluación Alianza para el Campo. Análisis Prospectivo de Política Agropecuaria. SAGARPA – FAO. México 31 de octubre de 2006, Pág. 27

⁵⁷ Glosa del 6to Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada. Elementos para el Análisis Socioeconómico General en Materia Rural. CEDRSSA, Septiembre 2006.