



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO y BENCHMARKING: NUEVAS  
HERRAMIENTAS PARA EL PROGRAMA DE APOYOS DIRECTOS  
AL CAMPO DENOMINADO PROCAMPO EN SU PROCESO  
DE REINGENIERÍA.

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA

PRESENTA

**DAVID AARÓN ALFARO RUCILES**



ASESOR:

DR. JUAN MONTES DE OCA MALVÁEZ

---

Octubre 2011



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

A mi alma máter la Universidad Nacional Autónoma de México, que brinda todo lo que un profesional pudiera necesitar para ser el mejor, a ella debo la oportunidad de una vida mejor.

Mi más sincero agradecimiento y gratitud a mi asesor y sínodos quienes han contribuido de manera extraordinaria en la consecución de este proyecto.

A toda mi familia, por su apoyo incondicional, su paciencia y cariño que siempre ha sido el aliciente para seguir adelante, el motivo que me inspira día con día.

A mis amig@s por su lealtad, sinceridad y buenos deseos.

In Memoriam

Leobardo Rusiles Méndez

# ÍNDICE TEMÁTICO

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

## CAPÍTULO I

1. Bases conceptuales generales del Estado, Gobierno, Administración y Gestión Pública.....	1
1.1. El Estado.....	1
1.1.1.Fines del Estado.....	9
1.1.2.La atribución estatal.....	13
1.2. El Gobierno.....	16
1.2.1.Marco conceptual de Gobierno.....	18
1.3. Administración Pública.....	20
1.3.1.Administración Pública Tradicional.....	23
1.3.2.Reforma de la Administración Pública.....	25
1.4. Nuevas Reformas Gerenciales aplicadas al Sector Público.....	29
1.4.1.Nueva Gestión Pública.....	30
1.4.2.Gerencia Pública.....	32

## CAPÍTULO II

2. PROCAMPO; de sus antecedentes al contexto actual, un enfoque introductorio.....	37
2.1. Contexto del Sector Agrícola de 1988 a 1994.....	39
2.1.1.Los Precios de Garantía en el Sector Agrícola Mexicano.....	45
2.1.2.De los Precios de Garantía a los Apoyos Directos: México entrada al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA).....	51
2.1.2.1. Instrumentación del Programa de Apoyos Directos al Campo: Primeros resultados.....	58
2.2. Contexto del Sector Agrícola de 1994 a 2000.....	62
2.2.1.Reformas instrumentadas al Sector Agrícola durante este periodo.....	69
2.2.2.Análisis de los resultados obtenidos por el PROCAMPO .....	70
2.3. Contexto del Sector Agrícola de 2000 a 2006.....	74
2.3.1.Reformas instrumentadas al Sector Agrícola durante este periodo.....	83
2.3.2.Análisis de los resultados obtenidos por el PROCAMPO .....	88
2.4. Contexto del Sector Agrícola de 2006 a 2010.....	89
2.4.1.Análisis de los resultados obtenidos por el PROCAMPO .....	94

## CAPÍTULO III

3. Sistema de Evaluación del Desempeño y el Sector Agrícola Mexicano: una búsqueda de la eficiencia, eficacia y la competitividad.....	102
3.1. Gestión para Resultados, Presupuesto basado en Resultados y Evaluación.....	103
3.1.1.Tipologías de la Evaluación.....	117
3.1.2.La Evaluación dentro del proceso de Políticas Públicas.....	120

3.2. Sistema de Evaluación del Desempeño.....	123
3.2.1. Marco Jurídico del Sistema de Evaluación del Desempeño.....	129
3.2.2. Metodología del Sistema de Evaluación del Desempeño.....	132
3.2.2.1. Metodología del Marco Lógico.....	134
3.2.2.1.1. Matriz de Indicadores para Resultados.....	142
3.3. Sistema de Evaluación del desempeño y PROCAMPO.....	151
3.3.1. Metodología aplicable al PROCAMPO.....	151
 CAPÍTULO IV	
4. <i>Benchmarking</i> nueva herramienta para el Proceso Productivo Agrícola en México: un enfoque con Eficiencia, Eficacia, Competitividad y Calidad.....	161
4.1. Marco teórico conceptual del <i>Benchmarking</i> .....	170
4.1.1. Tipologías de <i>Benchmarking</i> .....	177
4.1.2. Lineamientos metodológicos básicos del <i>Benchmarking</i> .....	179
4.2. <i>Benchmarking</i> y PROCAMPO.....	193
4.2.1. Metodología del <i>Benchmarking</i> y la operatividad del PROCAMPO.....	197
 CAPÍTULO V	
5. PROCAMPO y el Proceso Productivo Agrícola Mexicano: Reingeniería del programa y sus Reglas de Operación.....	208
5.1. Marco introductorio; conceptos de Estrategia, Planeación Estratégica y Reingeniería de Procesos.....	208
5.1.1. Principios de la Reingeniería de Procesos.....	225
5.2. Marco jurídico del PROCAMPO.....	229
5.2.1. Reglas de Operación del Programa.....	231
5.3. Integración metodológica y operativa del SED y <i>Benchmarking</i> con las Reglas de Operación del PROCAMPO.....	249
CONCLUSIONES.....	IV
BIBLIOGRAFÍA.....	X

## ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1	Atribuciones del Estado.....	15
CUADRO 2	Flujo de Operación del PROCAMPO.....	38
CUADRO 2.1	El Consenso de Washington: Diez recomendaciones de política económica.....	42
CUADRO 2.2	Tasas de crecimiento anual del PIB sectorial 1980 – 1992.....	45
CUADRO 2.3	Tendencia del PIB con relación al PIB Agropecuario 1988 – 2000.....	64
CUADRO 2.4	Gráfica del PIB Agropecuario entre el PIB Total 1988 – 2000.....	65
CUADRO 2.5	Clasificación del PIB Agropecuario 1988 – 2000.....	66
CUADRO 2.6	Tendencia de la balanza comercial agropecuaria 1988 – 2000.....	67
CUADRO 2.7	Gráfica de la Balanza comercial agropecuaria 1988 – 2000.....	68
CUADRO 2.8	Gráfica de Balanza comercial de productos agropecuarios manufacturados 1988 - 2000.....	69
CUADRO 2.9	Evolución de la cuota por hectárea 1994 – 2000.....	72
CUADRO 2.10	Participación de PROCAMPO en el gasto de SAGARPA 1994 – 2000.....	73
CUADRO 2.11	Gráfica de la Evolución presupuestaria de PROCAMPO 1994 – 2000.....	74
CUADRO 2.12	Participación de PROCAMPO en el gasto de SAGARPA 2000 – 2006.....	75
CUADRO 2.13	Participación porcentual de PROCAMPO en el gasto de SAGARPA 2000 – 2006.....	76
CUADRO 2.14	Tendencia del PIB con relación al PIB Agropecuario 1990 – 2006.....	77
CUADRO 2.15	Gráfica del PIB Agropecuario entre el PIB Total 1990 – 2006.....	78
CUADRO 2.16	Gráfica de la Superficie sembrada de 1985 – 2006.....	79
CUADRO 2.17	Clasificación de la Superficie Agropecuaria 1985 - 2006.....	80
CUADRO 2.18	Gráfica del Saldo de la balanza comercial agropecuaria 1995 – 2006.....	82
CUADRO 2.19	Gráfica del Saldo de la balanza comercial de productos agropecuarios manufacturados 1995 – 2006.....	82
CUADRO 2.20	Gráfica de la Evolución presupuestaria de PROCAMPO 2000 – 2006.....	89
CUADRO 2.21	Evolución presupuestal de SAGARPA 2005 – 2010.....	90

CUADRO 2.22	Tendencia de la balanza comercial agropecuaria 2005 – 2010.....	91
CUADRO 2.23	Gráfica de la balanza comercial agropecuaria y agroalimentaria 2005 – 2010.....	92
CUADRO 2.24	Gráfica de Superficie Sembrada 2005 – 2010.....	93
CUADRO 2.25	Clasificación de la superficie destinada a la producción agropecuaria 2005 – 2010.....	94
CUADRO 3	Principios centrales de la Gestión para Resultados de Desarrollo.....	106
CUADRO 3.1	Tipologías de la Evaluación más comunes.....	119 y 120
CUADRO 3.2	Elementos metodológicos del componente de evaluación de Políticas Públicas y Programas Presupuestarios del SED.....	122
CUADRO 3.3	Descripción de los elementos metodológicos del componente de evaluación de políticas y programas públicos del SED.....	123
CUADRO 3.4	Mapa jurídico del PbR y SED.....	131
CUADRO 3.5	GpR, PbR y SED: Integración.....	132
CUADRO 3.6	Implantación del SED.....	134
CUADRO 3.7	Secuencia del Sistema del Marco Lógico.....	136
CUADRO 3.8	Árbol de Problemas.....	139
CUADRO 3.9	Árbol de Objetivos.....	141
CUADRO 3.10	Matriz de Indicadores.....	147
CUADRO 3.11	Lógica vertical de la Matriz de Indicadores.....	148
CUADRO 3.12	Lógica horizontal de la Matriz de Indicadores.....	149
CUADRO 3.13	Resumen de contenidos de la Matriz de Indicadores.....	150
CUADRO 3.14	Matriz de indicadores aplicable al <i>Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO</i> .....	156, 157, 158 y 159
CUADRO 4	El menú del Banchmarking.....	174
CUADRO 4.1	Pasos del <i>Proceso de Benchmarking</i> de Robert C. Camp.....	180
CUADRO 4.2	<i>Proceso de Benchmarking</i> en ocho pasos de Robert J. Boxwell.....	183
CUADRO 4.3	<i>Proceso de Benchmarking</i> en ocho pasos de Robert J. Boxwell –Planificación–.....	187

CUADRO 4.4	<i>Proceso de Benchmarking</i> en ocho pasos de Robert J. Boxwell –Recolección y Análisis de Datos-.....	188
CUADRO 4.5	<i>Proceso de Benchmarking</i> en ocho pasos de Robert J. Boxwell –introducción de cambios (Aplicación)-.....	190
CUADRO 4.6	Etapa de <i>planificación</i> en la adaptación al PROCAMPO del <i>proceso de benchmarking</i> en ocho pasos.....	203
CUADRO 4.7	Etapa de <i>Recolección y análisis de datos</i> en la adaptación al PROCAMPO del <i>proceso de benchmarking</i> en ocho pasos.....	205
CUADRO 4.8	Etapa de <i>Aplicación</i> en la adaptación al PROCAMPO del <i>proceso de benchmarking</i> en ocho pasos.....	206
CUADRO 5	Las cuatro perspectivas sobre la estrategia.....	212
CUADRO 5.1	Esquema del modelo de reingeniería.....	224
CUADRO 5.2	Cuadro comparativo de los considerandos de las <i>Reglas de Operación del Programa PROCAMPO</i> .....	236
CUADRO 5.3	Cuadro comparativo de los objetivos en las <i>Reglas de Operación del Programa PROCAMPO</i> .....	238
CUADRO 5.4	Cuadro comparativo de lineamientos generales en las <i>Reglas de Operación del Programa PROCAMPO</i> .....	241
CUADRO 5.5	Cuadro comparativo de lineamientos generales (continuación) en las <i>Reglas de Operación del Programa PROCAMPO</i> .....	245
CUADRO 5.6	Cuadro comparativo de lineamientos generales (continuación) en las <i>Reglas de Operación del Programa PROCAMPO</i> .....	247
CUADRO 5.7	Alineación del desarrollo agropecuario, pequero y forestal.....	250 y 251

## INTRODUCCIÓN

El advenimiento de la globalización ha traído consigo presiones crecientes que buscan que los gobiernos se muestren más receptivos a las demandas de partes interesadas internas y externas como lo son; las Organizaciones de la Sociedad Civil, Partidos Políticos, Organismos Internacionales y ciudadanos en general, que exigen gobernabilidad, rendición de cuentas y transparencia, mayor eficacia del desarrollo y entrega de resultados tangibles. Conforme aumenta las demandas de mayor rendición de cuentas y de resultados reales, se vislumbra la necesidad imperante de un sistema mejorado de seguimiento y evaluación de políticas y proyectos basados en resultados.<sup>1</sup>

Aunado a ello y, como resultado los vertiginosos cambios que se producen en el contexto del sector público, resulta evidente la necesidad de allegarse de herramientas que permitan afrontar de manera eficaz y eficiente los nuevos retos que se presentan. El caso del sector agrícola mexicano no representa una excepción, pues los cambios realizados al modelo de desarrollo a lo largo de los últimos 30 años han modificado de manera sustantiva las formas en las cuales se realizaban las actividades propias del sector, obligando a buscar una adaptación *ad – doc* al nuevo contexto.

El estudio del sector agrícola mexicano es fundamental para entender como se ha ido desarrollando el país en sus diversos ámbitos, tanto en el crecimiento económico, como en el combate a la pobreza, a la marginación de la población rural, al igual que la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria, entre otros aspectos, y para ello el ejecutivo federal instrumenta una serie de acciones y políticas públicas encaminadas a lograr ciertos fines, entre ellos está la elaboración y ejecución de programas sociales, de los cuales uno de ellos es la materia de este estudio, el denominado Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO.

---

<sup>1</sup> Zall Kusek, Judy. ***Manual para Gestores del Desarrollo; Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados***. Banco Mundial. Ed. Mayol. Bogotá, Colombia 2005. p. XV

Si bien actualmente dicho programa continúa en operación bajo un enfoque más reducido en relación al que le dio origen, el campo sigue siendo una materia pendiente de resolver, es necesario resaltar que este programa tiene la mayor cobertura del sector, así como la asignación presupuestal más cuantiosa del rubro, ha sido considerado de vanguardia, replicado e instrumentado de manera similar por la Unión Europea<sup>2</sup>, es muy reconocido y a su vez muy criticado, pero su vigencia está prevista hasta el año 2012, por lo tanto, es materia de ésta investigación, sentar las bases generales teóricas y prácticas del proceso de reingeniería al *PROCAMPO* y a su vez doten de nuevas herramientas al programa, mismas que permitirá darle no sólo continuidad, sino también el de incorporarlo al *Proceso Productivo Agrícola*.

Es por lo anterior que esta investigación tiene como hipótesis central la siguiente: *“El sector agrícola nacional se fortalecerá en su etapa de producción si se reencausan los objetivos, metas y alcances del PROCAMPO, la implementación del sistema de evaluación del desempeño contribuirá a la mejora del diseño del programa, una eficiente reasignación de los recursos públicos así como el de proporcionar una base de criterios útiles para la toma de decisiones, complementado con la inserción del Benchmarking.”*

Para comenzar con el estudio se aborda en su primer capítulo de manera introductoria los conceptos clave que identifican al sector público y a su vez rigen su actividad, este capítulo tiene un enfoque teórico que fundamentará el uso de dichos términos a los largo del presente estudio.

En el segundo capítulo se abordará los antecedentes del medio rural y que motivaron la creación del *Programa de Apoyos Directos al Campo* denominado *PROCAMPO* y las modificaciones que posteriormente tuvo hasta llegar al contexto actual. La visión de esta recapitulación de acontecimientos tendrá el carácter de introductoria, con el fin de sentar las bases sobre las cuales se desarrollará la

---

<sup>2</sup> Véase en: Labarthe Carlock José María, Ponencia **“Subsidios directos al Campo, ¿Perpetuar dependencia o promover emancipación?”**. H. Cámara de Diputados 19 de junio de 2007. Disponible en [http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/presentaci\\_n\\_5\\_labarthe.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/presentaci_n_5_labarthe.pdf)

investigación. Este capítulo tiene como objetivo: *Analizar el contexto en el cual se crea PROCAMPO y su perspectiva a nuestros días.*

El tercer capítulo abordará los grandes conceptos de Evaluación, algunas de sus tipologías y su metodología, haciendo énfasis en el *Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, instrumentado por el gobierno federal en la materia y su posterior vinculación con el sector agrícola mexicano. Este capítulo tiene como objetivo: *Analizar la incorporación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) al programa como un conjunto de metodologías cuya finalidad básica es la de proporcionar criterios objetivos para la toma de decisiones.*

En el cuarto capítulo se plantea realizar un análisis teórico – metodológico del *Proceso de Benchmarking*, así como la de plantear una serie de conceptos fundamentales que tanto el tercer capítulo como este cuarto se consideran pilares sobre los cuales el Estado busca desarrollar sus actividades. Este capítulo tiene por objetivo: *Integrar e impulsar la competitividad a través de la implementación del benchmarking en la etapa de producción del proceso agrícola, como una estrategia de PROCAMPO.*

El quinto y último capítulo será un análisis – propuesta de reingeniería para el *Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO* que integre las herramientas del Sistema de Evaluación del Desempeño, Benchmarking y dote de nuevas facultades vinculadas al *Proceso Productivo Agrícola* a dicho programa, planteará modificaciones a las actuales reglas de operación del programa haciendo hincapié en las modificaciones que permitan una nueva redistribución equitativa de los recursos públicos. Este capítulo tiene por objetivo: *Replantear objetivos, metas y alcances del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), así establecer un nuevo perfil de población objeto, que dé prioridad en la transferencia de recursos a los medianos y pequeños productores, y vincular a PROCAMPO con la etapa de producción en el sector agrícola.*

## CAPÍTULO I

### 1.- BASES CONCEPTUALES GENERALES DEL ESTADO, GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA.

#### 1.1 El Estado

Si bien varios autores consideran inconveniente iniciar con definiciones el tratamiento de las investigaciones ya que representan limitaciones *a priori* sobre dichas investigaciones, además de que dichas concepciones sólo pueden formularse conforme se va avanzando y profundizando en la investigación, dando por lógica que al finalizar se estará en condiciones de plantear dichas concepciones, dicho lo anterior y dado que esta investigación comienza con el tratamiento de conceptos se ha de advertir que se hace con el propósito de utilizarlos como guía durante el estudio.

En términos semánticos, el Estado es definido por la Real Academia Española de la Lengua (RAE) como: del Latín *status*, que significa: *Situación en que se encuentra alguien o algo, y en especial cada uno de sus sucesivos modos*. Pero tratar de imponer una única definición al término *Estado* implicaría no sólo restar científicidad a su interpretación sino limitar su amplia esfera de aplicación, la misma RAE tiene más de catorce acepciones aplicables a la interpretación del vocablo *Estado*.<sup>3</sup>

Los griegos llamaron al Estado idéntico a *ciudad*, razón fundamental por la cual la ciencia del Estado entre los griegos hubo de constituirse sobre el Estado ciudad o sobre la ciudad Estado, y nunca pudo llegar a comprender el Estado como dotado de una gran extensión territorial. Cuando se habla de tales Estados, se les describe como un conjunto de habitantes.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Diccionario de la Lengua Española, Vigésimo segunda edición. Versión electrónica. [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=estado](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=estado). Consultado el 21 de octubre de 2010.

<sup>4</sup> Vease en: Jellinek, Georg. *“Teoría General del Estado”*, Fondo de Cultura Económica. Segunda reimpresión, México 2004, p. 153

La terminología política de los romanos corresponde al mismo tipo. El Estado es la *civitas*, la comunidad de los ciudadanos o la *res pública*, esto es, la cosa común al pueblo todo.<sup>5</sup>

El lenguaje expresa con gran fidelidad el cambio de las relaciones del Estado en el mundo germano. La palabra *Reich* corresponde a la latina *Regnum*, de la cual proceden *règne*, *regno*, *reign*, y significa primariamente dominación, y dominación de un príncipe. Lo mismo sucede con las expresiones que proceden de la latina *imperium*, o sean *imperio* y *empire*. No existen expresiones generales para designar ni las monarquías ni las repúblicas, tanto más cuanto que la ciencia del Estado comienza en el siglo XVI a servirse de las lenguas nacionales. Además, estas expresiones sólo se aplican a los Estados muy extensos.<sup>6</sup>

La necesidad de una palabra general que comprendiese la formación total del Estado fue atendida en Italia. Para la pluralidad de los Estados italianos no era acertado servirse de las palabras *regno*, *imperio*, *terra* ni bastaba *città* para expresar el carácter de los Estados de Florencia, Venecia, Génova, Pisa, etc. Y entonces es cuando comienza a usarse la voz *Stato*, que va unida al nombre de una ciudad: *stato de Firenze*, etc. He aquí creado un término incoloro aplicable a todos los Estados, así monarquías como repúblicas, grandes o pequeños, Estados ciudades o Estados territoriales. Otros opinan que lo que se designa con la expresión *lo stato*, es justamente el gobierno y su corte, y que esta expresión a podido usurpar la significación de la existencia total de un territorio. Probablemente el sentido de esta palabra corresponde al de la antigua *status*, es decir, la constitución, el orden. Ya al comienzo del siglo XV se usaba en este sentido, y a principios del siglo XVI se emplea *stato* como la expresión corriente para designar a todo Estado.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> *Ibíd.*

<sup>6</sup> *Ibíd.* pp. 154 y 155

<sup>7</sup> *Ibíd.*

Si bien la terminología de la palabra Estado ha tenido diversas acepciones que cada territorio, época y contexto se le ha dado, así mismo, otra gran variedad de acuerdo con el enfoque teórico desde el cual se aborda.

Para la concepción del Estado el Dr. Georg Jellinek en su gran obra titulada: *Teoría General del Estado*, nos advierte que el estudio de investigación científica para conocer el Estado se abordará desde una consideración subjetiva, no en contraposición en modo alguna a la objetiva sino más bien en función de su complementariedad y claridad, determinar el Estado no sólo como una realidad física sino como predominantemente psíquica, que descansa en relaciones internas humanas. Advierte pues que existen dos maneras de ver dicha concepción, que han de ser rigurosamente separadas una de otra; la primera tiene como objeto el estudio del Estado como fenómeno social: aquellos hechos reales subjetivos y objetivos en que consiste la vida concreta del Estado, y la segunda concepción tiene como objeto el aspecto jurídico del Estado.<sup>8</sup> La concepción jurídica del Estado tiene como objeto el conocimiento de las normas jurídicas que determinan y sirven de pauta a las instituciones y funciones del mismo, así como de las relaciones de los hechos reales de la vida del Estado con aquellos juicios normativos sobre los que se apoya el pensamiento jurídico.<sup>9</sup>

El concepto social de Estado Jellinek lo define como:

*La unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio y como concepto jurídico del Estado es: la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o para aplicar un término muy en uso, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario.<sup>10</sup>*

Raymond Carré de Malberg escritor de origen francés define al Estado como:

---

<sup>8</sup> *Ibíd.* p. 160

<sup>9</sup> *Ibíd.*

<sup>10</sup> *Ibíd.* p.194

*Una formación que resulta de que, en el seno de un grupo nacional fijado sobre un territorio determinado, existe una potestad superior ejercida por ciertos personajes o asambleas sobre todos los individuos que se encuentran dentro de los límites de ese territorio. [En una segunda definición, pero, ahora como persona jurídica]; el Estado es una formación resultante de que una colectividad nacional y territorial de individuos se halla, bien sea en el presente, bien en el transcurso del tiempo, reducida a una unidad por el hecho de su organización. Esta unidad se basa, no ya sobre una asociación entre los individuos, sino sobre la organización estatal misma, teniendo ésta por efecto englobar y fundir en un cuerpo nacional unificado a todos los elementos individuales de que se compone la nación.<sup>11</sup>*

*Continúa Carré de Malberg: lo que convierte a la colectividad en una persona con el nombre de Estado son sus órganos. Pues ella misma, la colectividad nacional, no tiene unidad, y especialmente no tiene voluntad única real; no adquiere esa voluntad sino cuando se encuentra organizada. La organización de la colectividad es, pues, el hecho generador inmediato de la personalidad estatal. Personalidad ésta que es puramente jurídica y no ya real, en el sentido de que hubiera existido desde antes de toda organización jurídica de la colectividad. Personalidad, por consiguiente, abstracta, más no ficticia, tiene una realidad jurídica.<sup>12</sup>*

El fundamento del concepto de personalidad jurídica es el mismo para todas las colectividades personalizadas que para el Estado. Lo que convierte a un grupo o a un establecimiento en una persona es que se haya constituido en un organismo dotado de una capacidad de derechos propia. Pero entre el Estado y las otras personas jurídicas existe la diferencia capital de que éstas, nacidas bajo el imperio del derecho estatal, toman el origen de su organización en un acto jurídico, y

---

<sup>11</sup> Carré de Malberg, Raymond. **“Teoría General del Estado”**, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición en Español en su segunda reimpresión, México 2001. p. 78

<sup>12</sup> *Ibíd.*

pueden tomarlo particularmente en un contrato estipulado entre los fundadores del grupo; por el contrario, en la base del Estado no puede existir ningún contrato social, porque no existiendo en derecho sino por el Estado, este contrato pre-estatal no tendría valor jurídico alguno. Por lo tanto, la organización inicial del Estado es un mero hecho; el intentar investigar la génesis jurídica de esta organización es pretender resolver un problema insoluble.<sup>13</sup>

Para Hans Kelsen, jurista austriaco nacionalizado estadounidense, quien vivió entre los años 1881 a 1973 y que en su obra titulada *Teoría General del Estado*, comienza advirtiendo sobre la imposibilidad de conceptualizar al Estado desde un punto de vista unitario teóricamente hablando, y sólo es posible abordarlo desde la inclusión de varias teorías, los cuales se encuentran íntimamente ligadas entre sí, pero, dando especial atención a un concepto a través del cual giran todos los demás, éste es el aspecto jurídico.<sup>14</sup>

Siguiendo a Kelsen nos dice que: *el Estado es el orden de la conducta humana que llamamos orden jurídico, el orden hacia el cual se orientan ciertas acciones del hombre, o la idea a la cual los individuos ciñen su comportamiento. El Estado como orden jurídico centralizado, orden coercitivo visto como organización política.*<sup>15</sup>

Hermann Heller nos dice que el Estado no debe ser concebido ni como una conexión racional de leyes ni como una conexión de sucesión lógica o temporal, el uso de las conceptualizaciones al abordar el estudio de la teoría del Estado que son incluso necesarios, pero, en función de servir únicamente como medios para un fin, concibiendo entonces al Estado: *como forma, como una conexión real que actúa en el mundo histórico – social.*<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> *Ibíd.* pp. 78 y 79

<sup>14</sup> Véase en: Kelsen, Hans. "**Teoría General del Estado**", Ed. Coyoacán, Segunda Edición 2005, pp. 3-6.

<sup>15</sup> Kelsen, Hans. "**Teoría General del Derecho y del Estado**", Universidad Nacional Autónoma de México, México 1995. pp. 224 - 226

<sup>16</sup> Heller, Hermann. "**Teoría del Estado**", Fondo de Cultura Económica, segunda edición en español en su segunda reimpresión, México 2002, pp. 96 y 97

Maurice Duverger nos dice que la voz Estado tiene dos sentidos diferentes, la primera; *se designa el conjunto de la organización gubernamental, el conjunto de los gobernantes*. Por el contrario el segundo lo establece como; *comunidades humanas de tipo particular, naciones soberanas*. Indudablemente, un parentesco visible liga ambos significados: el Estado en el primer sentido (Estado – Gobierno) designa el conjunto de gobernantes de una nación, es decir, de un Estado en el segundo sentido (Estado – Nación).<sup>17</sup>

Continúa Duverger: El Estado – nación es una agrupación humana, una comunidad que se distingue de las otras por diversos criterios: los lazos de solidaridad son particularmente intensos, la organización es particularmente potente. La diferencia entre el Estado y las otras agrupaciones humanas es más de grado que de naturaleza.<sup>18</sup>

Los aspectos típicos de las formas políticas en el tiempo y sus matices, obligan a definiciones precisas. Las definiciones de la organización política de los pueblos deberán recoger sus características esenciales para constituir las. Presentando la siguiente definición de Estado: *es la agrupación política específica y territorial de un pueblo con supremo poder jurídico para establecer el bien común*. Asimismo, *es la asociación política soberana que dispone de un territorio propio con una organización específica y un supremo poder facultado para crear el derecho*. Entendiendo por *soberanía* la facultad del Estado para crear y garantizar el derecho positivo.<sup>19</sup>

Otro concepto de Estado es el que nos ofrece Francisco Porrúa Pérez quien plantea lo siguiente: *El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que*

---

<sup>17</sup> Véase en: Duverger, Maurice. "*Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*", Ariel, sexta edición, Barcelona España 1996. pp. 44 y 45

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Arnaiz Amigo, Aurora. "*Estructura del Estado*", Mc Graw Hill, Cuarta Edición, México 2004, p. 4

*crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.*<sup>20</sup>

El análisis de cada una de las partes de que se compone la definición anterior nos proporciona el convencimiento de la existencia en la realidad estatal de los siguientes elementos o notas de su concepto:

- a) La presencia de una sociedad humana como género próximo de la definición y la existencia, en esa sociedad, de las diferencias específicas que se anotan a continuación.
- b) Un territorio que sirve de asiento permanente a esa sociedad.
- c) Un poder que se caracteriza por ser supremo, esto es, soberano, en el seno de la misma sociedad.
- d) Un orden jurídico que es creado, definido y aplicado por el poder estatal y que estructura a la sociedad que está en su base.
- e) Una teleología<sup>21</sup> peculiar que consiste en la combinación del esfuerzo común para obtener el bien público temporal.

La reunión de esas notas en la realidad permite también observarlas no de manera analítica, sino sintética y en esta forma darnos cuenta que además de esas notas o elementos, el Estado presenta las siguientes características esenciales:

- a) *Soberanía* como adjetivo del poder, pero calificando al Estado mismo en su unidad total como soberano.

---

<sup>20</sup> Véase en: Porrúa Pérez, Francisco. "*Teoría del Estado*", Porrúa, Trigésimonovena Edición, México 2005, p. 198

<sup>21</sup> **Teleología:** Doctrina según la cual existen causas finales. La teleología puede ser inmanente o trascendente, así como radical o moderada. La teleología *inmanente* es la concepción conforme a la cual las cosas (algunas o todas) poseen fines naturales intrínsecos –por ejemplo, el que todos los organismos se esfuerzan para lograr la perfección. La teleología *trascendente* sostiene que todos los fines que guían a una cosa son tanto externos como sobrenaturales. La teleología trascendente es una parte de la teleología, en tanto que la teleología inmanente es compatible con una cosmología naturalista aunque precientífica. Las causas finales de Aristóteles eran inmanentes y también las de Tomás de Aquino referidas a la naturaleza, aunque no respecto al hombre. La teleología *radical* sostiene que todo tiene un fin, desde el electrón hasta el hombre, la sociedad y el cosmos. La ciencia moderna y la filosofía rechazan la teleología radical respecto de la naturaleza. Bunge, Mario. "*Diccionario de Filosofía*". Siglo Veintiuno Editores. Tercera edición 2005. p. 207

- b) *Personalidad moral y jurídica*, al ser el Estado un ser social con posibilidad de tener derechos y obligaciones.
- c) *Sumisión al derecho* que significa la necesidad de que la estructura del Estado y su funcionamiento se encuentren regulados por un orden jurídico imprescindible.<sup>22</sup>

El Estado no desaparecerá de la vida social durante muchos años, las generaciones de mañana continuarán viviendo en el marco de la organización jurídica y política que es el Estado, creado no para proteger intereses particulares, sino para proteger el desarrollo normal y racional de las comunidades humanas.

El Estado del porvenir necesariamente será diferente del Estado que ha existido hasta nuestros días y que ha vivido la humanidad como una forma superior de la convivencia social, ha sido sobre todo, un Estado imperfecto de injusticia y opresión, porque a su amparo se han cometido las más grandes inconsecuencias humanas.

Sería injusto negar que bajo la protección o tolerancia del Estado se ha desarrollado y fortalecido la cultura y las audaces formas de vida de las comunidades y se han creado planes de desenvolvimiento de civilizaciones muy desiguales. En medio de todas sus innegables imperfecciones, ha sido el camino más útil para desterrar formas primitivas de vida. Más que domesticar al hombre, la sociedad se ha impuesto la tarea de civilizarlo.<sup>23</sup>

El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo. Se integra u organiza con una población –elemento humano, o grupo social sedentario, permanente y unificado-, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Porrúa Pérez, Francisco. “*Teoría del Estado*”. Op Cit. p. 198

<sup>23</sup> Véase en: Serra Rojas, Andrés. “*Ciencia política: La proyección actual de la teoría general del Estado.*”, Porrúa, Sexta Edición, México 1981, p.15

<sup>24</sup> *Ibíd.* pp. 283 y 284.

Para José Antonio Crespo, politólogo e investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) el Estado es: *Conjunto de instituciones encargadas de tomar las decisiones colectivas que afectan a todos los miembros de una comunidad política. Es la institución que detenta el poder político. Entidad social con la fuerza coercitiva suficiente para hacer valer la ley en la comunidad en que actúa, y de aplicar las sanciones respectivas a quien violente la normatividad.*<sup>25</sup>

*El Estado no es una mera realidad natural; constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política. El Estado crea derecho, aplica una constitución; el Estado contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones, el Estado celebra tratados, es sujeto de derecho internacional; el Estado, en suma, es titular de derechos y obligaciones.*<sup>26</sup>

El Estado es una organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas. Siendo pues una realidad social el Estado tiene necesariamente una realidad jurídica que se expresa en su capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones.<sup>27</sup>

### **1.1.1 Fines del Estado**

Las instituciones necesitan para subsistir poder ser justificadas racionalmente ante la conciencia de cada generación. Probar que el Estado es una institución necesaria y, por consiguiente, con derecho a ser reconocida, es lo que nos mueve a investigar más hondamente su naturaleza, lo que no haríamos si no

---

<sup>25</sup> Crespo, José Antonio. En Serie Para Entender, *“El Estado”*, Nostra, México 2006, p. 46

<sup>26</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, México 2005. p. 1556

<sup>27</sup> Véase en: Acosta Romero, Miguel. *“Teoría general del derecho administrativo.”* Porrúa, decimocuarta edición. México 1999. p. 106

rechazásemos la posibilidad de que sólo fuera un episodio, una enfermedad en la evolución de la historia de la humanidad.<sup>28</sup>

Durante la primera mitad del siglo XIX en que se consideraba que el conocimiento del Estado dependía de la comprensión exacta que se tuviera acerca de sus fines.<sup>29</sup>

El Estado no es más que un medio para la realización de todos los fines sociales, es decir, que el derecho no es más que la forma de todos los posibles contenidos.<sup>30</sup>

Mario Bunge, en su diccionario de Filosofía, nos dice que el concepto fin/medios tiene la siguiente acepción: *La propiedad distintiva de una acción deliberada es que busca alcanzar unos fines (objetivos, propósitos) particulares a través de medios específicos. Algunas filosofías ven únicamente medios, mientras que otras sólo ven fines.*<sup>31</sup>

Fin procede del latín *finis* y significa todo aquello cuyo motivo algo es ó sucede. El fin se dice normalmente de la meta perseguida por la aplicación de medios. Pero también puede llamarse “*adecuado al fin*” algo que de hecho es provechoso para un ser vivo, aunque no se presuponga que eso sea apetecido precisamente por tal utilidad. Es adecuada al fin aquella actitud y disposición de medios que es apta para conseguir algo.<sup>32</sup>

Con la palabra, fin aludimos a terminación, límite, acabamiento de una cosa. En la doctrina general el empleo de la palabra fin se reduce: 1. En sentido temporal, como momento final; 2. En sentido espacial, como el límite; 3. En sentido ideal,

---

<sup>28</sup> Jellinek, Georg. “*Teoría General del Estado.*” Op. Cit. pp. 197 y 198.

<sup>29</sup> *Ibíd.* p. 234

<sup>30</sup> Kelsen, Hans. “*Teoría General del Estado.*” Op. Cit. p. 53

<sup>31</sup> El *formalismo* (v), el *metodismo* (v) y el *contractualismo* (v) ejemplifican las primeras; mientras que el *pragmatismo* (v) y el *utilitarismo* (v) son ejemplo de las últimas. El *antagonismo* exige que tanto los medios como los fines sean evaluados moral y prácticamente. Bunge, Mario. “*Diccionario de Filosofía.*” Op. Cit. p. 86

<sup>32</sup> Véase en: Brugger, Walter. “*Diccionario de filosofía.*”, Herder, decimocuarta edición, España 2000. p. 258

como esencia, expresada en la definición o determinación; y 4. En sentido más general, como propósito, objetivo, un blanco o simplemente finalidad.<sup>33</sup>

El proceso político o acciones humanas organizadas siempre deben ir encaminados a la obtención de ciertos propósitos. Una institución política sin fines es algo inconcebible o inútil. La acción política se dirige a motivos y objetivos determinados que no pueden ser otros que el bien común, referido a la sociedad en general, que contrasta o debe armonizarse con el bien público particular de los individuos y los grupos.

Se ha dicho que es imposible que el individuo se consagre a fines que no son los suyos, y si han de tener sentido, los fines del Estado será preciso que a la vez sean fines del individuo. Únicamente el individuo es capaz de proponerse fines y de realizarlos, porque tan sólo él tiene conciencia; la colectividad verdaderamente carece de conciencia en el sentido real de la palabra; la colectividad no vive ni tiene un alma en sentido auténtico; quienes viven son únicamente los individuos y por consiguiente la colectividad tendrá que ser sólo un instrumento, un aparato, o un medio para la realización de los supremos valores de la personalidad individual.<sup>34</sup>

El Estado no es posible sin la actividad, conscientemente dirigida a un fin, de ciertos hombres dentro de él. Los fines establecidos por estos hombres actúan causalmente sobre otros hombres como elementos motivadores de sus voluntades.<sup>35</sup>

La función del Estado consiste, pues, en la organización y activación autónomas de la cooperación social – territorial, fundada en la necesidad histórica de un *status vivendi* común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de

---

<sup>33</sup> Serra Rojas, Andrés. “*Ciencia política: la proyección actual de la teoría general del Estado*”. Op. Cit. p. 436.

<sup>34</sup> Véase en: Basave Fernández del Valle, Agustín. “*Teoría del Estado: Fundamentos de la filosofía política*.” Trillas, Decima edición en segunda reimpresión, México 2005, pp. 108 y 109

<sup>35</sup> Heller, Hermann. “*Teoría del Estado*”, Op. Cit. p. 258

una zona geográfica, la cual, en tanto exista un Estado mundial, aparece delimitada por otros grupos territoriales de dominación de naturaleza semejante.<sup>36</sup>

El Estado no es un fin en sí, posee fines. El bien común significa, de manera primaria y fundamental, la forma que adopta el bien humano en cuanto el hombre vive en comunidad. La justicia es su forma; el bien humano (personal y social) es su contenido. El bien común podrá ser particular o público según que se relacione de manera inmediata con intereses particulares o con el interés público. Por lo que hace al bien particular, el Estado no entra en contacto con él sino indirectamente, creando, mediante el bien público, condiciones favorables para su desarrollo. Son elementos del bien público:

- a. *El orden y la paz.* Para proscribir la violencia en todas sus formas es menester que existan una institución de fuerza pública y una institución de justicia que realicen el sistema jurídico.
- b. *Coordinación de intereses.* El orden estatal guiado por la justicia, no es el bien propio, no es menos cierto que el bien público no realiza el bien propio, no es menos cierto que lo favorece al procurar a cada quien el medio de conservar, de adquirir o de mejorar su bien particular.<sup>37</sup>

La propia razón de ser del Estado es el propio bien común. Es la idea del bien común la que orienta y define la política misma. Si el Estado se justifica como una condición necesaria para el desenvolvimiento de la persona humana, su fin ha de ser, precisamente, dar cabal realización a este *desiderátum*. De manera directa o indirecta, el Estado deberá tender a procurar todos aquellos bienes materiales, culturales y morales que permitan el desarrollo de la persona humana.<sup>38</sup>

Los fines esenciales e integrales de un Estado determinado forman su acervo doctrinario y programático que se encuentra en los principios políticos y en su organización. Ambos originan las cartas magnas de los Estados modernos. Así, la

---

<sup>36</sup> Heller, Hermann. *“Teoría del Estado”*, Op. Cit. p. 260

<sup>37</sup> Basave Fernández del Valle, Agustín. *“Teoría del Estado: Fundamentos de la filosofía política.”* Op.Cit. pp. 109 y 110.

<sup>38</sup> *Ibíd.* p. 110.

política de los gobernantes y de los gobernados deberá a tender a forjar una estructura social consecuente con los principios elaborados.<sup>39</sup>

Desde un enfoque *interno – externo*<sup>40</sup> del Estado aparece uno de sus fines consustanciales: el de la seguridad política de los pactos en que el Estado interviene como sujeto de la relación. Esta seguridad pertenece a la esfera del derecho público interno o externo y repercute en la sociedad de ese Estado y en los hombres que la integran. Al afianzar la organización política del orden social, el Estado, en esa situación concreta, origina una serie de valores concatenados: la armonía social, la solidaridad y la paz. Los fines políticos del hombre y de la comunidad, inmersos en el Estado, transforman las voluntades políticas individuales en voluntades unificadas, representadas en el derecho y en la autoridad gubernamental. De aquí se deducen dos fines comunitarios que realiza el Estado: la tolerancia y la convivencia entre los individuos y entre los Estados.<sup>41</sup>

Si bien los fines del Estado no son axiológicos, el Estado hace posibles las convivencias sociales del *zoon politikon* a través de sus dos grandes valores axiológicos: libertad y la tolerancia. El Estado y el derecho surgen para imponer el orden, la paz y la seguridad social. Sólo a través de la organización política y del orden jurídico tienen cabida: la supervivencia del Estado como institución, del hombre político y de su comunidad.<sup>42</sup>

### 1.1.2 La atribución estatal

La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le

---

<sup>39</sup> Arnaiz Amigo, Aurora. “**Estructura del Estado**”. Op. Cit. p. 134

<sup>40</sup> El Estado tiene dos ámbitos espaciales de aplicación de su derecho: el *interno*, limitado y configurado por su territorio; y el *externo*, en el que actúa frente a los demás Estados de la organización internacional bajo el lema del *pacta sunt servanda* (atenerse al cumplimiento de lo pactado). Mientras que en el ámbito *interno* el territorio es el elemento esencial de su existencia, en el *externo* se manejan relaciones contractuales de soberanía a soberanía.

<sup>41</sup> Arnaiz Amigo, Aurora. “**Estructura del Estado**”. Op. Cit. pp. 135 y 136

<sup>42</sup> Arnaiz Amigo, Aurora. “**Estructura del Estado**”. Op. Cit. p. 137

otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.

El Estado está llamado a desempeñar una misión cultural, en virtud de la cual ha de trabajar por sí mismo, o sea por cuantos medios especiales de que dispone, en el desarrollo de la prosperidad moral y material de la nación. El Estado está autorizado para avocarse todas aquellas atribuciones que responden a una necesidad o utilidad nacional, al menos en la medida en que la actividad privada de los nacionales se muestra impotente o insuficiente en su realización. En el terreno jurídico, por razón de su poder de dominación, el Estado es dueño de determinarse a sí mismo y ampliar a su grado el círculo de su competencia.<sup>43</sup>

Siendo las atribuciones medios para alcanzar determinados fines, es natural que el número y extensión de aquellas varíen al variar estos. Cuando las atribuciones del Estado con el devenir del tiempo han motivado su modificación y posterior adecuación a la realidad que el régimen político y de gobierno se ejerce como vigente en un Estado determinado, se han conceptualizado según sus atribuciones históricamente definidas como *Estado gendarme*, posteriormente transformado en *Estado providencia* ó *Estado social de derecho*<sup>44</sup>, y así sucesivamente encontrarán denominaciones que permitan identificar las características de un determinado Estado.

Las atribuciones que en esa forma a través del tiempo se han venido asignando al Estado y que en los momentos actuales conserva, se pueden asignar en las siguientes categorías:

---

<sup>43</sup> Carré de Malberg, R. *“Teoría General del Estado”*. Op. Cit. p. 251

<sup>44</sup> Fraga, Gabino. *“Derecho Administrativo”*, Porrúa, 44ª edición, México 2005. pp. 13 y 14

## CUADRO 1

### ATRIBUCIONES DEL ESTADO

- a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.
- b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) Atribuciones para crear servicios públicos.
- d) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

FUENTE: Fraga, Gabino. **“Derecho Administrativo.”** Porrúa, 44ª edición, México 2005. pp. 13 y 14

La doctrina ha distribuido las atribuciones del Estado respecto de los particulares en los tres grupos siguientes: a) atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada; b) atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad, y c) atribuciones para substituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en satisfacción de la necesidad colectiva.<sup>45</sup>

*La actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar (jurídicas, materiales y técnicas<sup>46</sup>), que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la administración pública, tanto federal como local y municipal.*

El determinar lo que el Estado pueda hacer, es materia de disciplinas diversas, que comprenden la totalidad de la vida humana. El orden jurídico de un país define

<sup>45</sup> *Ibíd.* pp. 14 y 15

<sup>46</sup> Las *actividades jurídicas* del Estado están encaminadas a la creación y cumplimiento de la ley, las *actividades materiales* son simples desplazamientos de la voluntad y las *actividades técnicas* son las acciones y aptitudes subordinadas a conocimientos técnicos, prácticos, instrumentales y científicos, necesarios para el ejercicio de una determinada actividad que capacitan al hombre para mejorar su bienestar. Serra Rojas, Andrés. **“Derecho Administrativo.”** Porrúa, México 2004. p. 19

y concreta las aspiraciones sociales en la medida que se han estimado necesario para el desarrollo de la comunidad.<sup>47</sup>

## 1.2 El Gobierno

Gobierno del latín *gubernatio - onis*, de, *gubernare*, gobierno. En el lenguaje usual es sinónimo de *dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar, etc.* Es el agrupamiento de personas que ejercen el poder. Es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo. El gobierno como acción y efecto de la conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico, denominada Estado.<sup>48</sup>

El *Diccionario de Política* de Norberto Bobbio nos dice que: *En una primera aproximación, y de acuerdo con uno de los significados que tiene el término en el lenguaje político corriente, se puede definir el gobierno como el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad.* Y en una segunda definición que se apega más al término aplicable del Estado moderno como: *el conjunto de los órganos que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder.* En este sentido el gobierno constituye un aspecto del Estado.<sup>49</sup>

De acuerdo con las normas del derecho internacional, un gobierno es el individuo o conjunto de individuos que, en virtud de una constitución efectiva de un Estado, representa a éste en relación con otros Estados, es decir, es competente para actuar a nombre del Estado en sus relaciones con la comunidad internacional.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> *Ibíd.* p. 20

<sup>48</sup> **Diccionario Jurídico Mexicano.** Op. Cit. pp. 1820 y 1821

<sup>49</sup> Bobbio, Norberto. Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, **“Diccionario de Política”**. Siglo Veintiuno Editores, 13ª Edición 2002, p. 710.

<sup>50</sup> Kelsen, Hans. **“Teoría General del Derecho y del Estado”**. Op. Cit. pp 270 y 271

El gobierno es: *aquella parte de la administración en sentido amplísimo, que cae en el dominio de la política, es decir, aquel en el que el Estado determina e impone su propia esencia.*<sup>51</sup>

En el caso de México a través del glosario de términos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público define al Gobierno como:

*El poder público a través del cual se ejerce la soberanía nacional y se representa jurídicamente a la nación. Está formado por los tres poderes de la unión: Legislativo, Ejecutivo y Judicial federal, con el fin de ejecutar los ordenamientos que la constitución política confiere a la Federación. Para fines presupuestarios y contables, este concepto incluye a los órganos administrativos de los tres poderes de la unión a los ramos generales y a los organismos autónomos.*<sup>52</sup>

Para José R. Castelazo el gobierno es *la organización que representa al Estado para el cumplimiento de sus objetivos y metas.* Atribuye a la concepción del gobierno el carácter de *organización del “domino”* en una sociedad determinada. La efectividad y profundidad del gobierno dependen en gran medida de cómo se encuentre estructurado.<sup>53</sup>

Un gobierno puede ser definido en función de la forma característica en la cual se encuentre organizado o también en la forma en que ejerce el poder. Históricamente se confundieron Estado y gobierno revistiendo formas diversas como la autocracia, la monarquía, la república, la democracia y la dictadura.

Para intentar dar una definición de gobierno es necesario replantear previamente el concepto de Estado, siendo así enmarcaremos al Estado como una persona jurídica titular de derechos y obligaciones, de acción interna y de acción internacional. Igualmente se muestra como una organización constituida por un

---

<sup>51</sup> Kelsen, Hans. *“Teoría General del Estado”*. Op. Cit. p. 321.

<sup>52</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). *Glosario de términos más usuales en la administración pública federal*. p. 195

<sup>53</sup> Castelazo, José R. *“Administración pública: una visión de Estado”*. INAP, Sociedad y Gobierno Consultores, S.A. de C.V. México 2007. pp. 26 y 27

conjunto de órganos. Aparece como la totalidad del orden jurídico sobre un territorio determinado, en la unidad de todos sus poderes y como titular del derecho de soberanía. La forma en general es la determinación, expresión o configuración externa de los actos políticos, es la disposición, estructura o modo como se manifiestan dichos actos. La forma política es la configuración del ejercicio y organización del poder político según una interpretación ideológica en su estructura social.<sup>54</sup>

El gobierno es la encarnación personal del Estado, que se manifiesta por la acción de los titulares de los órganos. En general el gobierno se refiere al funcionamiento general del Estado o conjunto de titulares de todos los poderes. En particular se concentra en los individuos y órganos que asumen la acción del Estado, ya sea el jefe del Ejecutivo o sus órganos auxiliares.<sup>55</sup>

Debe distinguirse gobierno de forma de gobierno. Un gobierno como conjunto de los órganos estatales, puede cambiar, sin que se altere, la forma de gobierno. Una revolución puede derrocar a un gobierno y asumir la misma forma política.

### **1.2.1 Marco Conceptual de Gobierno**

El gobierno como conjunto de los poderes públicos o de las instituciones públicas, tiene a su cargo concretar los principios jurídicos y convertirlos en actos particulares, la soberanía se traduce en acto.<sup>56</sup>

Como base teórica conceptual de gobierno se encuentran dos acepciones que nos permiten en gran medida interpretar generalmente como puede ser la actividad, naturaleza y fin de los gobiernos, en el entendido que el fin principal del Estado es el bien común. El primero es el de *consenso* y el segundo el de *legitimidad*.

---

<sup>54</sup> Serra Rojas, Andrés. *“Ciencia política: la proyección actual de la teoría general del Estado”*. Op. Cit. pp. 576 y 577

<sup>55</sup> *Ibíd.*

<sup>56</sup> *Ibíd.*

El término consenso denota la existencia de un acuerdo entre los miembros de una unidad social dada acerca de principios, valores, normas, también respecto de la deseabilidad de ciertos objetivos de la comunidad y de los medios aptos para lograrlos. El consenso se evidencia, por lo tanto, en la existencia de creencias que son más o menos ampliamente compartidas por los miembros de una sociedad. Si se considera la potencial extensión del consenso, es decir la variedad de los fenómenos respecto de los cuales puede subsistir o no subsistir acuerdo y, por otro lado, la intensidad de la adhesión a las distintas creencias, se hace evidente que un consenso total es algo improbable aún en unidades sociales mínimas, y es por tanto impensable para sociedades complejas. Por lo tanto el término consenso se entiende en sentido relativo: más que de presencia o de ausencia de consenso se debería hablar de grado de consenso existente en una determinada sociedad o subunidad. Es evidente además de que la atención debería ser puesta principalmente en las cuestiones relativamente más importantes y no en puntos de detalle.<sup>57</sup>

En el lenguaje ordinario el término legitimidad tiene dos significados: uno genérico y uno específico. En el significado genérico, legitimidad es casi sinónimo de justicia o de razonabilidad (se habla de legitimidad de una decisión, de una actitud, etc.). El significado específico aparece a menudo en el lenguaje político. En este contexto, el referente más frecuente del concepto es el Estado.

En una primera aproximación se puede definir la legitimación como el atributo del Estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza. Por lo tanto, todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión. La creencia en la legitimidad es, pues, el elemento integrante de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal. Por lo tanto, la legitimación del Estado es el resultado de una serie de elementos dispuestos en

---

<sup>57</sup> Bobbio, Norberto. Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *“Diccionario de Política”*, Op. Cit. p. 315

niveles crecientes, cada uno de los cuales concurre de modo relativamente independiente a determinarla.

Analizando separadamente las características de estos elementos que constituyen el punto de referencia de la creencia en la legitimidad.

- a) *La comunidad política* es el grupo social con base territorial que reúne a los individuos ligados por la división del trabajo político.
- b) *El régimen* es el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de esas instituciones.
- c) *El gobierno* es el conjunto de funciones en que se concreta el ejercicio del poder político.<sup>58</sup>

### 1.3 Administración Pública

La voz administración pública enuncia la existencia de una relación social desarrollada en una etapa de la historia, que comienza con la irrupción de los regímenes constitucionales y la extinción del Estado absolutista. El fenómeno que le precedió, y del cual conserva una gran herencia, tuvo una denominación diversa: se llamaba *policía*.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Bobbio, Norberto. Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, “*Diccionario de Política*”, Op. Cit. pp. 862 y 863

<sup>59</sup> Los fenómenos políticos han sido de antaño un tema de gran interés para la administración pública, desde que estaban activos Platón y Aristóteles. Sus obras clásicas, tituladas respectivamente *politeia* y *política*, tratan de la *polis*, entonces referida al Estado y la ciudadanía. Ambos términos: *política* y *politeia*, permanecieron en la civilización occidental como herencia de la cultura helénica. Entre los griegos la política denotaba las cosas inherentes a la *polis*, en tanto que la *politeia* significaba la organización gubernamental específica en ella instituida.

La cultura romántica asimiló a la *politeia* y transformándola en la *politia*, la heredó a los idiomas europeos como *policía*, *police*, *policey* y *policy*, respectivamente en español, francés, alemán e inglés.

En Alemania, a mediados del XVIII, Juan Enrique Von Justi refirió que la voz *policey* tenía dos sentidos, uno estricto, otro lato. El primero “comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente a la conservación del orden y de la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda, a procurarles las cosas que necesitan para subsistir”. En el segundo significado, “se comprende bajo el nombre de *policía*, las leyes y reglamentos que conciernen al interior del Estado, que tiran a afirmar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos; en una palabra: el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etc., atendiendo que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas están administradas”.

La actual concepción de la voz *administración pública* hubo de esperar hasta la emergencia de los regímenes constitucionales, cuando en 1808 Carlos Juan Bonnín le dio un contenido distinto al de la *policía*. Al referirse a esta última –a la que Bonnín ya le atribuía el sentido de seguridad pública-, explicó que “es fácil conocer de la *policía* de que se trata no es aquella inquisición política obra del absolutismo, monstruo alimentado y formado con una predilección particular por las monarquías europeas”.<sup>60</sup>

Se había extinguido el uso de *policía* como ciencia y arte del gobierno en las sociedades absolutistas de Europa occidental, usándose desde entonces la noción de administración pública como propia de un Estado basado en los derechos del hombre y el ciudadano.

Atendiendo a sus raíces greco – latinas, tanto en lo tocante a la *polis* como a la *politeia*, resulta evidente que la administración pública está caracterizada por atributos propiamente estatales. Dicha administración, por principio, es una *cualidad* del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado como organización política de la sociedad.<sup>61</sup>

La índole de esa *cualidad* del Estado es el movimiento, de modo que la administración pública consiste en la *actividad del Estado*. La administración pública –caracterizada como la actividad del Estado- tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su continuidad y desarrollo. Por consiguiente,

---

Esta última acepción dio origen a la *ciencia de la policía* (*policey-wissenschaft*) como eje de los estudios administrativos, que entonces se conocían como *ciencias camorales*. La *ciencia de la policía* fue aquella disciplina cuyas enseñanzas estaban destinadas a preparar a los estadistas y funcionarios públicos para comprender el modo en que se podía incrementar el poder del Estado y acrecentar sus fuerzas interiores. La *ciencia de la policía* se siguió cultivando en Alemania hasta bien entrado el siglo XIX.

Sin embargo el tránsito de la *policía* hacia la administración se había iniciado hacia finales del siglo XVIII, tal como es observable en Francia en vísperas del desplome del absolutismo. Empero, la voz administración no se ha independizado aún del contenido de *policía*, que aún se preserva plenamente.

Guerrero Orozco, Omar. “**Administración Pública**”, México, léxico de Política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco y FLACSO – México, Año 2000. pp. 1 – 6.

60. Publicación digitalizada en [www.omarguerrero.org](http://www.omarguerrero.org)

<sup>60</sup> Bonnín Charles Jean Baptiste. “**Principes d’Administration Publique**”. A Paris, chez Renaudiere, Imprimeur – Libraire. 1812. Tres volúmenes (la primera edición apareció en 1808). Citado por Guerrero Orozco, Omar. “**Administración Pública**”, México, léxico de Política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco y FLACSO – México, Año 2000. pp. 1 – 6.

61. Publicación digitalizada en [www.omarguerrero.org](http://www.omarguerrero.org)

<sup>61</sup> Guerrero Orozco, Omar. “**Administración Pública**”. Op. Cit. p. 4

dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la continuidad y desenvolvimiento de la sociedad. Con base en las argumentaciones precedentes, podemos afirmar que la administración pública constituye la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la continuidad de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen.<sup>62</sup>

Otra acepción de la voz administración pública es la cual la concibe esencialmente en una capacidad del Estado. La administración pública es la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo; es decir, lo hace formidable. Constituye una capacidad que produce poder. Por el otro, administración pública es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia; es decir, auspicia la convivencia civilizada. Consiste en una capacidad que produce civilidad.<sup>63</sup>

Las diversas concepciones que se tienen acerca de la administración pública se han incrementado al paso del tiempo, cada una de las cuales al igual que en la interpretación del concepto Estado, se ve limitada, influida, modificada o en su caso ampliada, según el contexto desde el cual se aborde.

Para *Hans kelsen*, la administración en sentido estricto, es *aquella parte en la que el Estado sirve a otros fines, o se limita a crear los instrumentos técnicos necesarios para la realización de sus funciones políticas.*<sup>64</sup>

La administración pública puede ser entendida como el *conjunto de instituciones y personas responsables de llevar a cabo la función pública a nombre del gobierno que representa al Estado.*<sup>65</sup>

La administración pública se ocupa de manejar el cambio en búsqueda de valores sociales públicamente definidos.

---

<sup>62</sup> Véase en: Guerrero Orozco, Omar. **“Principios de Administración Pública”**. Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. Reedición 2007, Bogotá Colombia. pp. 6 y 7. Publicación digitalizada en [www.omarguerrero.org](http://www.omarguerrero.org)

<sup>63</sup> *Ibíd.* pp. 8 y 9

<sup>64</sup> Kelsen, Hans. **“Teoría General del Estado”**. Op. Cit. pp. 321 y 322

<sup>65</sup> Castelazo, José R. **“Administración pública: una visión de Estado”**. Op. Cit. p. 25

### 1.3.1 Administración Pública Tradicional

El análisis de los postulados de la administración pública tradicional comenzó a raíz de una serie de dificultades que cada vez le era más complicado resolver, el crecimiento poblacional, la diversificación de los requerimientos que la sociedad cambiante solicitaba y las cada vez mayores presiones políticas dieron pauta al proceso de cambio, hay que señalar que no únicamente los aspectos políticos incidieron en la necesidad del cambio, a estos hubo que añadirse las reducciones presupuestales debidas a las recurrentes crisis económicas, la exigencia de eficiencia en el ejercicio de los recursos públicos, así como la incorporación de nuevas corrientes teóricas que surgían de la administración privada y fueron planteadas para su aplicación en el sector público.

Cambiando con ello la visión de que la administración pública debía ser fiel a sus componentes de *legalidad, eficiencia y politicidad*.<sup>66</sup>

Algunos de los rasgos particulares de la administración pública tradicional que comúnmente se le señalaban era: 1. Un papel primordial otorgado al derecho; 2. Desarrollo intelectual generalmente deductivo; 3. La debilidad en la observación de la realidad, sustituida con frecuencia por comentarios a textos oficiales; y, 4. Referencia estrictamente normativa.<sup>67</sup>

La administración pública se ha definido tradicionalmente como el conjunto de actividades encargadas de llevar a cabo las políticas y programas de los gobiernos. Desde esta perspectiva, la administración pública se centraría principalmente en la planeación, organización, dirección y control de las operaciones del gobierno.

Incrustada eminentemente en un contexto delimitado por una racionalidad instrumental, la administración pública es identificada por los manuales ortodoxos de la disciplina como un agente instrumental de la política pública, cuyos fines se

---

<sup>66</sup> Pardo, María del Carmen. “*La administración pública en México: su desarrollo como disciplina.*” En: Méndez, José Luis (Compilador). “*Lecturas básicas de administración y políticas públicas.*” Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México. México 2000. p. 19

<sup>67</sup> *Ibíd.* p. 20

encuentran definidos por la voluntad política. En principio, la discusión entre “política” y “administración” otorga un carácter de medio instrumental a la segunda. A fin de que pueda servir a los fines propuestos y definidos por la primera.<sup>68</sup>

Uno de los grandes autores que abordan la problemática de la administración pública y que debido al cambio de paradigmas sus postulados se vieron superados o simplemente sustituidos por lo que ahora resolverían los diversos problemas que enfrentan las administraciones, este autor es Max Weber quien plantea los siguientes postulados:

- a) Estructuras organizacionales con jerarquías claras;
- b) Las funciones de cada oficina están claramente delimitadas;
- c) Los funcionarios son seleccionados con base en un conjunto transparente de requisitos vinculados a grados de educación/formación;
- d) Los funcionarios reciben un salario, vinculado a su posición, y adquieren derechos de pensión;
- e) La ocupación principal de los funcionarios son las labores de sus puestos públicos;
- f) Existe una estructura de carrera y la promoción se realiza con base en la antigüedad o el mérito (o una combinación), de acuerdo con decisiones de oficiales en rangos superiores.
- g) La gestión de la oficina se basa en archivos escritos; las decisiones se registran en el archivo oficial;
- h) Los funcionarios no pueden apropiarse del puesto o los recursos que lo acompañan
- i) Los funcionarios están sujetos a controles unificados y a un sistema disciplinario;
- j) La organización en su conjunto está gobernada por reglas y leyes.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Véase en: Gil Villegas, Francisco. **“los fundamentos políticos de la teoría de la administración pública.”** En: Méndez, José Luis (Compilador). **“Lecturas básicas de administración y políticas públicas.”** Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México. México 2000. p. 49

<sup>69</sup> Véase en: Dussauge Laguna, Mauricio I. **“la literatura comparada sobre las reformas administrativas; Desarrollos, limitaciones y posibilidades”**. En revista Gestión y política Pública, CIDE. Volumen XVIII, número 2, segundo semestre de 2009. p. 445

### 1.3.2 Reforma de la Administración Pública

En la administración pública existen tres términos que evocan cambios, transformaciones y modificaciones en el aparato gubernamental: reforma, modernización e innovación. Cada una representa una propuesta teórica diferente que tiene determinados alcances y limitaciones en su implementación.<sup>70</sup>

La administración pública como actividad organizada del Estado, requiere de cambios, modificaciones y transformaciones para cumplir con los fines establecidos por el interés público; los requerimientos permanentes y constantes de las demandas de los ciudadanos; adecuaciones al entorno externo en el que se desenvuelve el aparato gubernamental y por supuesto, al continuo perfeccionamiento de la prestación de los servicios públicos.<sup>71</sup>

Hablar de reforma implica un proceso de modificaciones de limitado alcance y moderada velocidad en el liderazgo, la política de gobierno y las instituciones políticas. Reforma se identifica generalmente con mejoramiento, con la generación de una “buena administración” y consecuentemente tiene un matiz claramente prescriptivo. Así la reforma es concebida como un proceso de cambio que en cuanto a velocidad, alcances y dirección se implementa de manera gradual y limitada, por lo que afecta sólo determinados campos de las instituciones del Estado.

La idea de reforma administrativa tiene por su propia naturaleza, un contenido único y específico que la distingue de otros tipos de reformas. La reforma administrativa no es una simplificación administrativa, tampoco una desregulación económica en su más pura esencia. La reforma administrativa como proceso no puede ser un periodo histórico aislado y determinado, debe realizarse dentro de un

---

<sup>70</sup> En el caso de México, la década de los 70's, debe ser reconocida como la “era de la reforma administrativa”, mientras que la década de los 80's y 90's pueden ser bautizadas como la “era de los programas de modernización”, por último, la década del 2000 como la “era de la innovación”. Sánchez González, José Juan. **“Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México”**. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, México 2004. p. 27

<sup>71</sup> Véase en: Sánchez González, José Juan. **“Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México”**. Miguel Ángel Porrúa, México 2004. p. 30

contexto mayor como es la reforma del Estado, para ser viable, efectiva y auténtica.<sup>72</sup>

La reforma administrativa es un proceso permanente cuyo objetivo varía en función de los cambios en el medio, como en función de los niveles de logro del mismo proceso. En suma, la reforma administrativa significa *aquellos esfuerzos que buscan o inducen cambios importantes en el sistema burocrático de un país con el propósito de transformar las prácticas, conductas o estructuras existentes y establecidas en él.*<sup>73</sup>

En todos los procesos de reforma administrativa subyace una filosofía relacionada con los fines políticos de la sociedad en que ellos se insertan, las reformas administrativas deben estar orientadas por una escala de valores coincidentes con las de la sociedad a la que pertenecen. Si ello no ocurre, las reformas serán intentos fallidos debido a que no responden a los requerimientos que la sociedad exige resolver. No pasarán de meros intentos tecnocráticos, disfuncionales con la evolución de cada país y, por tanto, seguros fracasos en su realización.<sup>74</sup>

En suma, la reforma administrativa está orientada principalmente a cambios macroadministrativos en el aparato gubernamental, aunque también está referida en menor medida a cambios microadministrativos en cada dependencia o entidad del gobierno. La reforma administrativa supone un conjunto de acciones encaminadas a mejorar el funcionamiento, operación y capacidad de prestación de servicios de la administración pública, para adaptarla a las nuevas condiciones prevaleciendo en su entorno exterior y, por tanto, mejorar su capacidad de respuesta a las crecientes necesidades de la sociedad. No es una reforma técnica

---

<sup>72</sup> *Ibíd.* pp. 30 y 31.

<sup>73</sup> *Ibíd.* pp. 33 y 34.

<sup>74</sup> Véase en: Saravia, Enrique J. ***“La teoría general de la administración y la reforma administrativa”***, *Reforma administrativa: Experiencias latinoamericanas*, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP. México 1975. p. 357. Citado por: Sánchez González, José Juan. en su obra, ***“Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México”***. p. 35

o legal, por el contrario se trata de un proceso con incidencia política y social en el aparato gubernamental.<sup>75</sup>

El abordar separadamente los términos de reforma, modernización e innovación es debido a que los alcances tanto teóricos como metodológicos son distintos, en el caso de la modernización tiene un carácter más vinculado con el aspecto político, que en sí, grandes cambios al ámbito de la administración.

Usualmente la palabra modernización se asigna a los procesos de cambio y comprende una diversidad de transformaciones, que han encarnado preferentemente en medidas gubernativas tales como la privatización, desregulación y liberalización. La modernización es abordada como un mecanismo de superación de la crisis y un remedio general de los males de la época.<sup>76</sup>

Hay concepciones que aluden a la modernización como un proceso global que atañe a todas las sociedades contemporáneas y que encierra ciertos aspectos específicos, tales como la modernización económica, la modernización social, la modernización política y la modernización administrativa. Por otra parte, hay versiones con mayor pertenencia histórica que definen a la modernización como un proceso relativo, como un continuo en el cual uno de sus extremos muestra a sociedades relativamente modernizadas. La modernización es el proceso de dirigir y gobernar conscientemente las consecuencias sociales, las crecientes diferencias de papeles y el complejo de la organización dentro de la sociedad.<sup>77</sup>

La modernización es un caso particular de desarrollo que consiste en la habilidad de desarrollar capacidades y requiere tres condiciones: 1. Un sistema social capaz de realizar innovaciones constantes, sin desfallecer y aceptar la posibilidad del cambio; 2. Estructuras sociales diferenciadas y flexibles; y 3. Una organización

---

<sup>75</sup> Sánchez González, José Juan. *“Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México”*. Op. Cit. p. 56.

<sup>76</sup> Véase en: Guerrero Orozco, Omar. *“El Estado en la era de la modernización”*. Plaza y Valdés, México 1992. p. 7

<sup>77</sup> Sánchez González, José Juan. *“Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México”*. Op. Cit. p. 57.

social que brinde la capacitación y el conocimiento necesarios para vivir en un mundo tecnológicamente avanzado.<sup>78</sup>

Como podrá inferirse, la modernización administrativa se encuentra vinculada a un proceso mayor de modernización integral. Incluso existen autores que afirman que una modernización administrativa sólo puede ser producto de una modernización política. Aunque por otro lado, ya se ha dicho que en otra posición se afirma que un conjunto de reformas puede alcanzar un mayor grado de modernización administrativa. Por lo que como categoría de análisis, la modernización administrativa tiene una mayor connotación temática que la reforma administrativa. La dificultad estriba en que un solo programa de modernización puede no representar una reforma de mayores alcances, sino sólo modernizar un ámbito o campo de acción de la administración pública. La categoría reforma administrativa sigue siendo en la actualidad, la voz más empleada para referirse a las transformaciones que se realizan en la administración pública.<sup>79</sup>

La modernización es una etapa de la historia que representa fenómenos relativos al progreso de las sociedades, a su retroceso o su estancamiento. La modernización a la vista de teoría representa una visión de las capacidades e insuficiencias de los Estados para progresar o evitar el colapso.<sup>80</sup>

A diferencia de los conceptos de reforma y modernización, la voz innovación prácticamente es de reciente utilidad en nuestro país, aunque existen diversas investigaciones anglosajonas que han desarrollado su análisis y estudio. La innovación es el medio para manejar el desarrollo de la administración pública, es decir, el desarrollo es el fin a alcanzar en las innovaciones administrativas.<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> Véase en: Guerrero Orozco, Omar. *“El Estado en la era de la modernización”*. Plaza y Valdés, México 1992. p. 7. Citado por Sánchez González, José Juan. en su obra, *“Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México”*. pp. 57 y 58.

<sup>79</sup> Sánchez González, José Juan. *“Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México”*. Op. Cit. p. 61

<sup>80</sup> Guerrero Orozco, Omar. *“El Estado en la era de la modernización”*. Op. Cit. p. 15

<sup>81</sup> Véase en: Ospina Bozzi, Sonia. *“Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública”*, Gestión y Política Pública, CIDE, Vol II, Núm. 1, enero – junio de 1993. Citado por Sánchez González, José Juan. en su obra, *“Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México”*. p. 61

El concepto innovación es restringido y más aplicable a cambios microadministrativos en el aparato gubernamental, que los referidos a las reformas administrativas o a los programas de modernización. En este sentido, pareciera demasiado pretencioso promover una innovación gubernamental a escala federal, sin haber realizado antes diversas innovaciones específicas en los diversos ámbitos de la administración pública. La razón esencial es que la innovación surge por necesidades particulares de cada organización pública que difícilmente puede repetirse o reproducirse en otras organizaciones con actividades diferentes. Así mismo existen diversos niveles de innovación que algunas organizaciones pueden alcanzar como parte de las acciones para su mejoramiento administrativo, mientras que otras sólo podrán realizar algunas medidas innovativas, en parte por su carencia de capacidad administrativa, recursos u entorno en que se desenvuelven.<sup>82</sup>

#### **1.4 Nuevas reformas gerenciales aplicadas al Sector Público**

Abordar el estudio de la administración pública con su gran diversidad de variantes que durante los últimos años se ha dado por conceptualizar como nuevos enfoques gerenciales, habrá que señalar que ni son tan nuevos y ni son todos enteramente para el sector público. Resulta obvio decir que no existe teoría administrativa única o permanente con la cual se puedan resolver la gran diversidad de retos que enfrentan los Estados y sus administraciones públicas, baste señalar los grandes avances tecnológicos, la estandarización de gran número de procedimientos, etc., pero que en su mismo nivel de avance vemos como los requerimientos se diversifican, como las libertades se ejercen con mayor plenitud y exigencia, así como también vemos que grandes e históricos problemas continúan vigentes en nuestro tiempo, la situación inacabada de la pobreza y la desigualdad, la regionalización económica y social, entre otras situaciones que

---

<sup>82</sup> Sánchez González, José Juan. *“Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México”*. Op. Cit. p. 66.

repercuten directamente en permanencia de alguna tendencia o modelo de administración o en ocasiones el plantearse del modelo mismo de desarrollo.

Una buena gobernación y administración pública consiste justamente en la capacidad de administrar el cambio, de conducirlo y acompañarlo, de saber cuáles materiales (formas organizativas, esquemas directivos, cuerpos normativos, ideas, procesos laborales...) ya dieron de sí y cuáles merecen ser revalorados y reelaborados porque encierran todavía nuevas posibilidades y alcances.<sup>83</sup>

Tampoco hay que suponer que estos retos competen únicamente a la administración pública, es cuestión exclusiva de esta investigación eso es verdad, más no del trato del tema en general, compete pues también a la economía, la política, etc. el modificarse y actualizarse para afrontar los retos anteriormente descritos.

#### **1.4.1 Nueva Gestión Pública**

Hablar de gestión pública es referirse, de forma novedosa, al papel que juegan las instituciones y los organismos de gobierno en la vida social de un país. La novedad radica en la aparición de la gestión pública como relevo generacional de la administración, encuentra su origen en la necesidad de contar con instrumentos adecuados para el análisis de una realidad en constante movimiento, resultado de la gran cantidad de transformaciones que han caracterizado las últimas décadas.<sup>84</sup>

Existen diversas teorías sobre el origen del término *Nueva Gestión Pública (NGP)*, algunos autores se lo atribuyen a Christopher Hood, derivado del estudio llamado "*A Public Management for all Seasons*" escrito en 1991, en el cual se declaró la ruptura de las tendencias internacionales desde las cuales se entendió a la administración pública. Ruptura, identificada a partir de las reformas llevadas a

---

<sup>83</sup> Véase en: Aguilar Villanueva, Luis F. "**Gobernanza y gestión pública.**" FCE. México 2006. p. 13

<sup>84</sup> El planteamiento de relevo generacional de la administración por la gestión pública lo plantea Enrique Cabrero en el estudio introductorio al libro "**La gestión pública: su situación actual**", de Barry Bozeman. Citado por León Corona, Benito. "**la nueva gestión pública y el estilo personal de gobernar**", en Revista Sociológica, año 22, número 65, septiembre – diciembre 2007. pp. 253 – 263.

cabo en el Reino Unido, específicamente en la modernización de la administración y que según Hood, incluyeron cuatro grandes tópicos:

- 1) Esfuerzos por disminuir o reservar el crecimiento del gobierno en lo referente a provisión de personal y gasto público.
- 2) El cambio hacia la privatización o cuasi privatización con renovado énfasis en la subsidiariedad de la provisión de servicios.
- 3) El desarrollo de la automatización, particularmente en tecnologías de la información, producción y distribución de servicios públicos, y
- 4) El desarrollo de una amplia agenda internacional, enfocada e incrementada en los grandes temas de administración pública, diseño de políticas, estilos de decisión y cooperación internacional.

Para otros, la NGP proviene tanto de la especialización académica como de la actividad gubernamental, definiéndola como campo de discusión amplio sobre las intervenciones en relación con las políticas dentro del gobierno ejecutivo.<sup>85</sup>

Algunos de los postulados principales que Christopher Hood identifica en la *nueva gestión pública* son los siguientes:

- 1) Autonomía gerencial en el sector público;
- 2) Estándares explícitos y mediciones de desempeño;
- 3) Mayor énfasis en controles por producto (outputs);
- 4) Cambio a la desagregación de unidades en el sector público;
- 5) Cambio a una mayor competencia en el sector público;
- 6) Énfasis en prácticas gerenciales del sector privado;
- 7) Énfasis en mayor disciplina y parsimonia en el uso de los recursos.<sup>86</sup>

Para Omar Guerrero, la configuración conceptual de la gestión pública contemporánea deriva de la globalización. Es el resultado de la estandarización de

---

<sup>85</sup> Véase en: Araya M., Eduardo y Cerpa, Andrés. ***“la nueva gestión pública y las reformas en la administración pública chilena”***. Revista de Estudios Politécnicos, volumen VII, número 11, año 2008. pp. 1 – 4.

<sup>86</sup> Dussauge Laguna, Mauricio I. ***“la literatura comparada sobre las reformas administrativas; Desarrollos, limitaciones y posibilidades”***. Op. Cit. pp. 444 – 446

la administración pública, singular de cada país, bajo el mismo esquema de organización y funcionamiento. Cada administración pública individual debe quedar uniformada bajo un patrón universal, formado por cinco rasgos prominentes: el mimetismo organizativo de la empresa privada; la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos; el fomento a la competitividad mercantil; el reemplazo del ciudadano por el consumidor, y la reivindicación de la dicotomía política – administración, sublimada como la antinomia *policy – management*. Se trata de una guía de implementación, pues su objeto es establecer reglas prescriptivas de “buena” administración pública, que estén destinadas a reconfigurar un fenómeno –la administración pública-, con base en las cualidades de otra manifestación –la gestión privada-. Por tal motivo, el fenómeno administrativo público debe asumir la forma de empresa. La hechura de *policy* debe dejar el proceso político para adquirir la forma del mercado; los servicios públicos deben abandonar las fórmulas burocráticas para tomar la modalidad de competencia mercantil; el ciudadano debe convertirse en consumidor, y la gestión debe apartarse de todo contacto con la política.<sup>87</sup>

La *nueva gestión pública* consiste en un movimiento de reforma del sector público, basado en el mercado como modelo de relación política y administrativa, cuyo sustento doctrinario está fundamentado en la opción pública, la teoría del agente principal, la gerencia de calidad total y la economía de costos de transacción.<sup>88</sup>

#### **1.4.2 Gerencia Pública**

La idea de gerencia pública se comienza a desarrollar desde la década de los sesenta y setenta en Estados Unidos bajo la denominación de *Public Management*. Igualmente en Europa se hace referencia al mismo concepto, se introduce en programas de formación, e incluso se comienza a incorporar tanto en escuelas de gobierno y administración pública como en las de administración de

---

<sup>87</sup> Véase en: Guerrero Orozco, Omar. “*nuevos modelos de gestión pública*” en revista digital UNAM. Véase en: <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html>

<sup>88</sup> *Ibíd.*

empresas. Ente los elementos del contexto de esos años que más incidieron en abrir espacios a este campo de estudio y de práctica profesional, aparecen:

- a) Los procesos de modernización económica que comenzaron a presionar fuertemente sobre los niveles de eficiencia que la gestión pública observaba; la dinámica del mercado y el valor de la eficiencia comenzaron a imponerse como un prerrequisito no sólo deseable, sino vital para la sobrevivencia de agencias de gobierno.
- b) Se evidenció la dificultad por seguir conceptualizando la acción gubernamental como resultado de un todo coherente, uniforme y monolítico, la realidad impuso esquemas de diferenciación entre agencias gubernamentales, especialización por sectores, fragmentación de programas y políticas, buscando un impacto más certero a través de la focalización de las acciones de gobierno.
- c) La creciente necesidad de incorporar a diversos agentes no gubernamentales en las decisiones públicas para hacerlas aceptables y moldeables a las preferencias de los ciudadanos, se tradujo en la necesidad de incorporar una nueva fisonomía en las agencias gubernamentales que permitiera mayores niveles de credibilidad y confianza del público en lo gubernamental.

Los elementos mencionados constituyen las grandes tendencias que dieron origen a la gerencia pública.<sup>89</sup>

El término *Gerencia Pública* tiene orígenes sistemáticos, sugiere una firmeza y eficiencia de la clase atribuida en el estereotipo a la administración de empresas.

La *Gerencia pública* es una noción que en definitiva viene del sector privado y alude a su eficiente manera de obtener resultados para el mercado, tiene que ver

---

<sup>89</sup> Véase en: Cabrero Mendoza, Enrique y Nava Campos, Gabriela. Coordinadores, "**Gerencia pública municipal: Conceptos básicos y estudios de caso.**" Miguel Ángel Porrúa. México 2000. pp. 19 y 20.

con la introducción a los asuntos públicos, las técnicas y métodos empresariales con el fin de hacer más eficientes las dependencias y entidades públicas.<sup>90</sup>

La idea de la *Gerencia Pública*, va más allá del interés de lograr eficiencia en los servidores públicos para mejorar los procesos administrativos, pues si bien implica ambas lo gerencial esta en lo sustantivo, es decir, en la manera de lograr resultados en el ámbito público. Gerencia implica actividades distintas tales como entrenar personal, diseñar procesos o establecer reglas del juego en las redes organizativas. La gerencia deberá tomarse como un proceso cooperativo.<sup>91</sup>

La visión gerencial debe orientarse a la solución de problemas, encaminada a mejorar la producción de bienes y servicios para la construcción de un futuro deseable de cualquier organización. La gerencia implica un proceso permanente, con la finalidad de mantener y sintetizar la interacción del sistema de información para la toma de decisión.<sup>92</sup>

La gerencia pública, se trata de un método de toma de decisiones más que de una técnica aislada; es decir, un método que en su proceder conjunta diversas técnicas. Algunas de carácter administrativo (sistemas de planeación estratégica, sistemas de control de gestión, procesos de reingeniería, métodos de evaluación costo – beneficio, etcétera), otras de carácter técnico propias al sector de actividad y otras de carácter político. Además se trata de técnicas provenientes de la administración de empresas, si bien hay algunas, éstas son la minoría; la mayor parte de las técnicas utilizadas por la gerencia pública han surgido del estudio de problemas de gestión de políticas públicas y de programas gubernamentales.<sup>93</sup>

Un punto importante a considerar es que la gerencia pública propone un método para la toma de decisiones públicas en condiciones que se caracterizan por la restricción de recursos y por la alta complejidad. Restricción de recursos

---

<sup>90</sup> Véase en: Mijares Sánchez, Mario Raúl. *“Gestión Pública: Última llamada para México.”* Universidad Hernán Cortes, México 2002. pp. 92 y 93

<sup>91</sup> *Ibíd.*

<sup>92</sup> *Ibíd.*

<sup>93</sup> Cabrero Mendoza, Enrique y Nava Campos, Gabriela. Coordinadores, *“Gerencia pública municipal: Conceptos básicos y estudios de caso.”* Op. Cit. p. 9

(materiales, técnico, humanos, financieros y temporales), y complejidad dada la cantidad de variables que intervienen y el poco o nulo control que se tiene sobre ellas (variables muy diversas, que evolucionan rápidamente, poca o insuficiente información sobre las mismas, intereses encontrados, actores dinámicos, entre otros aspectos).<sup>94</sup>

La gerencia pública construye espacios de diagnóstico y decisión alrededor de los tres ejes de referencia y al interior de los cuales se desplazan las opciones de acción gubernamental, la *eficiencia*, como prerrequisito de sobrevivencia, como método de análisis en la relación insumo/producto, orientado a la implementación de programas al cuidado y uso intensivo de los recursos que se poseen; la *eficacia*, como método de visualización clara de los logros e impactos que se quieren generar, como mecanismo de monitoreo y seguimiento de los efectos parciales que un programa o política van generando para introducir los ajustes y correcciones oportunamente; y la *legitimidad*, como marco de referencia de las acciones gubernamentales, como mecanismo permanente de interacción con la ciudadanía, como método de consulta, de opinión, de participación, que introduce permanentemente los procesos de ajuste, de negociación, de acuerdo, y resultado de ello los arreglos institucionales necesarios para gobernar. La dificultad de la gerencia pública radica en integrar los tres ejes o dimensiones en cada acción gubernamental, es decir, en lograr la mezcla estratégica apropiada de estos ingredientes.<sup>95</sup>

Para otros autores la gerencia pública como la acción ejecutiva de alto nivel que se desarrolla en el gobierno, otros, como aquella actividad que se orienta por la estrategia más que por el proceso; que se ocupa de lo *interorganizacional* más que de lo *intraorganizacional*<sup>96</sup>, y que busca combinar la gerencia con la política pública.<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup> *Ibíd.* p. 10

<sup>95</sup> *Ibíd.* p. 22

<sup>96</sup> La acción administrativa tiene lugar en un contexto organizacional. Para el administrador público es un contexto sembrado en todos los aspectos de problemas perversos que tiene soluciones políticas así como instrumentales y técnicas... la manera más fácil de distinguir las numerosas funciones del administrados público es reunir las en tres campos generales: el *interorganizacional*, el *intraorganizacional* y el de la

A decir de otros autores el modelo de Gerencia Pública y al cual se le ha denominado: *Nueva Gerencia Pública (New Public Management)*, se ha establecido por encima de la tradición gerencialista y de la teoría de la administración pública considerándolo: un nuevo enfoque en la administración pública surgido en los últimos años, tiene el propósito de introducir mecanismos y técnicas empresariales en la gestión pública, con la intención de establecer un gobierno empresarial, uniforme a todos los Estados nación e impuesta a todos los países, mediante los organismos financieros internacionales. El modelo de la *Nueva Gerencia Pública* tiene como característica fundamental la búsqueda apolítica de la eficiencia técnica dentro del gobierno y de su administración pública, por medio de las privatizaciones, las subcontrataciones, las transformaciones de estructuras orientadas a los clientes, la creación de mercados internos y la utilización de un conjunto de técnicas gerenciales específicas.<sup>98</sup>

---

*organización frente al individuo*. En el campo *interorganizacional*, el administrador público actúa como representante o agente de una organización que visita, habla, discute y trata con agentes similares de otras organizaciones. Este campo suele nublarse por que el lenguaje empleado para describirlo es el del encuentro entre dos organizaciones, más que el trato entre personas.

El segundo campo es el *intraorganizacional*, donde el lenguaje suele ser el del organigrama, el de quién manda a quién. El administrador público ocupa un lugar en la organización y desde ese lugar trabaja con otros dentro de la misma. El tercer campo es el de la *organización frente al individuo*, en el que el administrador público –de nuevo actuando como agente- enfrenta, dirige, persuade y trata con otros individuos que se hallan dentro (colaboradores, subordinados, superiores) y fuera (clientes, ciudadanos).

Harmon, Michael M. y Mayer, Richard T. ***Teoría de la organización para la administración pública.*** FCE. México 2001. pp. 56 y 57.

<sup>97</sup> Bozeman, Barry. ***Public Management. The state of the art,*** Jossey-Bass, California 1993, p. xiii. Citado en estudio introductorio de Ramírez Zozaya, Juan M. para la obra de Bozeman, Barry. ***Todas las organizaciones son públicas: tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas***, FCE, México 1998. p. 6

<sup>98</sup> Véase en: Rivera Lugo, Fidel R. ***Gerencia Cataláctica: Anatomía de la nueva gerencia pública.*** Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM). México 2007. pp. 17 y 18

## CAPÍTULO II

### 2. PROCAMPO; DE SUS ANTECEDENTES AL CONTEXTO ACTÚAL, UN ENFOQUE INTRODUCTORIO.

El estudio del sector agrícola mexicano es fundamental para entender como se ha ido desarrollando el país en sus diversos ámbitos, tanto en el crecimiento económico, como el combate a la pobreza, a la marginación de la población rural, al igual que la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria, entre otros aspectos, y para ello el ejecutivo federal instrumenta una serie de acciones y políticas públicas encaminadas a lograr ciertos fines, entre ellos está la elaboración y ejecución de programas sociales, de los cuales uno de estos es la materia de estudio, el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO, *cuya operación está a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) por conducto de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), órgano desconcentrado de dicha dependencia, quien a su vez lo instrumenta por medio de las Direcciones Regionales (DR), Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADER).*<sup>99</sup>

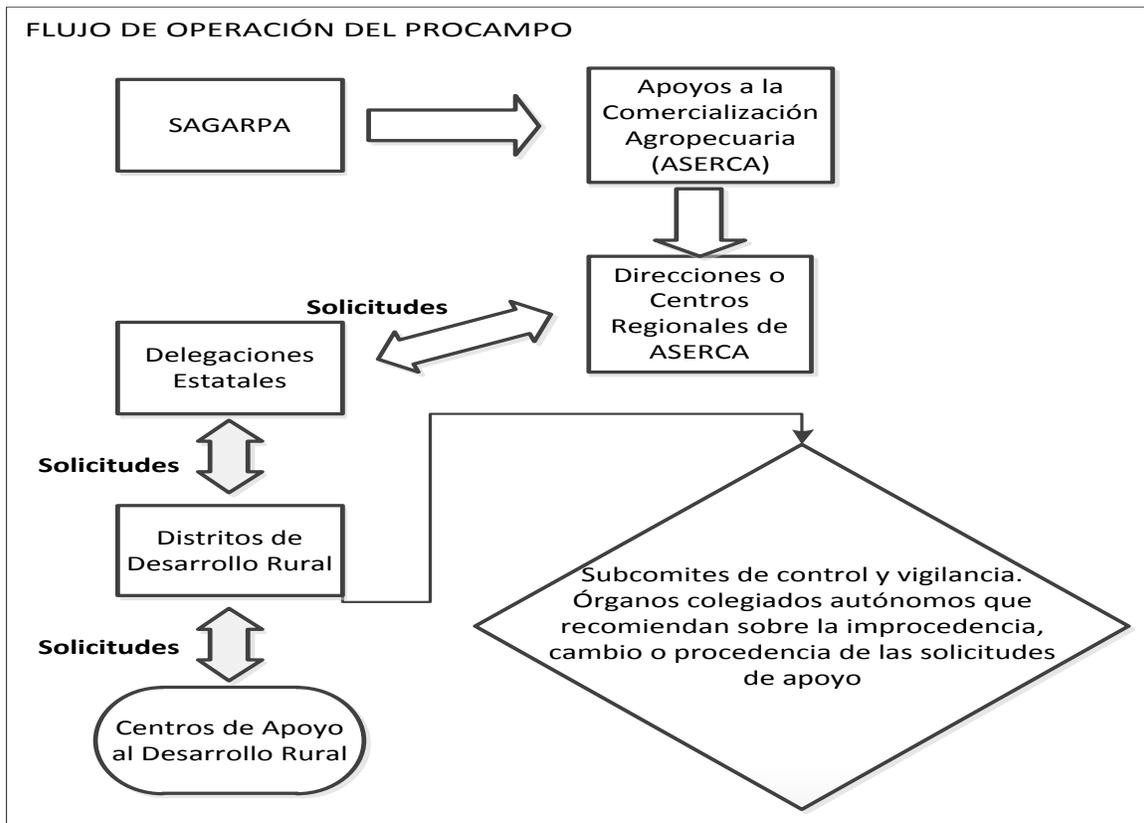
Datos del Programa de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012 estipulan que el territorio nacional comprende 198 millones de hectáreas, conformadas en 15 por ciento tierras agrícolas, 58 por ciento terrenos de agostadero y apacentamiento, 23 por ciento de bosques y selvas y el restante 4 por ciento cuerpos de agua y asentamientos humanos.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> Procedimiento General Operativo (PGO) de las Reglas de Operación del PROCAMPO. Publicado por la SAGARPA el día 16 de marzo de 2007. Véase *cuadro 2* (flujo grama) para apreciación gráfica del proceso del programa PROCAMPO a través de la estructura administrativa.

<sup>100</sup> Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007 – 2012. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, tercera sección el día jueves 17 de enero 2008.

CUADRO 2



**FUENTE:** Adaptación propia con base a: Merino, Mauricio. *“Los programas de subsidios al campo: Las razones y las sin razones de una política mal diseñada.”* Mexican Rural Development Research Report of Woodrow Wilson International Center for Scholars y Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, p. 12

Durante los años 90’s el presupuesto asignado al sector agrícola mexicano fue el más cuantioso en su tipo comparado con la totalidad de las naciones de Latinoamérica, en lo correspondiente a las políticas internas, el programa PROCAMPO es el más importante del rubro, no sólo por la cantidad de recursos que se le asignan, aproximadamente 20 mil millones de dólares (calculados a tipo de cambio de 2009) en pagos a subsidios contados desde 1994 hasta 2009, sino también porque tiene una cobertura de aproximadamente 2.5 millones de beneficiarios. La vigencia de este programa está prevista hasta el año 2012 según lo decretado por el poder ejecutivo nacional.<sup>101</sup>

<sup>101</sup> Véase en: Fox, Jonathan y Haight, Libby (coordinadores). *“Subsidios para la desigualdad: Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio”*. Woodrow Wilson International Center for Scholars. CIDE y University of California, Santa Cruz. México 2010. p. 11

Debido a la amplitud que representa abordar el tema del sector agrícola nacional, siendo ya siglos de historia resultaría falaz plantear un estudio que pretendiera abordar con integralidad y científicidad todo el contexto sucedido a través de la historia en el sector rural y agrícola nacional, así como los diversos factores externos que inciden desde hace décadas, es pues necesario advertir que éste estudio centrará su análisis en lo relativo al programa *PROCAMPO* y sus proceso de reingeniería, no sin dejar de lado la posibilidad de plantear algunas citas que permitan introducir a otros estudios.

## **2.1 Contexto del Sector Agrícola de 1988 a 1994.**

Durante el periodo conocido como *desarrollo compartido* cuyo enfoque fue el fomento económico sectorial, la autosuficiencia alimentaria y la paz social, los cuales cristalizaron un crecimiento agrícola del 5.9 por ciento anual entre 1977 y 1981, se vio truncado por el viraje en el modelo de desarrollo, cambiando ahora a un esquema de libre mercado que implicó un abrupto repliegue del Estado en sus funciones promotoras del desarrollo agropecuario y la apertura comercial unilateral y abrupta. Como resultado, se produjo un severo deterioro de los términos de intercambio rurales, un agudo proceso de descapitalización de los agricultores, y una caída de la producción agropecuaria por habitante cuya contraparte fue el vertiginoso crecimiento de las importaciones agroalimentarias.<sup>102</sup>

La política agrícola en México tuvo cambios sustanciales durante el periodo 1989 – 1994, determinados básicamente por la nueva estrategia económica adoptada por el gobierno. Ésta ha buscado transformar la estructura económica global, mediante la liberalización de las relaciones internacionales, el desarrollo de la empresa privada y del mercado como factores de asignación de recursos y

---

<sup>102</sup> Véase en: Calva, José Luis. **“Política agrícola para el desarrollo agropecuario sostenido con equidad”**. En Torres Torres, Felipe (coordinador). *“El sector agropecuario mexicano: después del colapso económico.”* Plaza y Valdés. México 1998. pp. 9 y 10.

generación de estímulos económicos, y la consiguiente limitación del protagonismo productivo y regulador del Estado.<sup>103</sup>

Durante la década de 1980 a 1990, la estructura agrícola en México estaba compuesta de cuatro grupos principales: 1. Un número pequeños de agricultores comerciales bien provistos, que controlaban la mayor parte de las tierras de cultivo de riego; 2. Un segmento más grande de agricultores comerciales pequeños; 3. Una mayoría de productores de subsistencia y de sub-subsistencia, que tenían que depender de un trabajo asalariado fuera de la granja familiar para complementar sus diminutas tierras de temporal; lo mismo que 4. Un grupo grande de trabajadores asalariados que no poseían tierras.<sup>104</sup>

Durante esta década la política económica cambió y se iniciaron reformas regulatorias y estructurales con la finalidad primordial de transformar una economía cerrada y orientada al mercado interno, a otra abierta e integrada a la economía internacional. En materia agropecuaria las transformaciones se iniciaron en 1986 con la entrada de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT),<sup>105</sup> se continuó con un programa del agro centrado en la promoción de los

---

<sup>103</sup> Véase en: Rello, Fernando y Pérez, Antonio. *“Liberalización económica y política agrícola: El caso de México.”* Seminario Internacional *hacia una política agrícola continental*, North American Agricultural Policy Research Consortium, Universidad de Stanford, EUA 1995. pp. 15 y 16.

<sup>104</sup> Fox, Jonathan y Haight, Libby (coordinadores). *“Subsidios para la desigualdad: Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio”*. Op. Cit. pp. 12 y 13.

<sup>105</sup> En 1946 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas convoca a una conferencia internacional sobre comercio y empleo. Los acuerdos de la conferencia tratan de establecerse en la “carta de la Habana, para una organización internacional de comercio” con 106 artículos y 16 anexos. Por un lado la carta intenta lograr el pleno empleo y por el otro fomentar el comercio internacional. Para lograr lo anterior menciona cuatro medios: 1. *Desarrollo económico y reconstrucción (recordemos que en esta época recién terminaba la segunda guerra mundial)*, 2. *Acceso de todos los países, en condiciones de igualdad, a los mercados, a las fuentes de aprovisionamiento y a los medios de producción*, 3. *Reducción de los obstáculos al comercio*, y 4. *Consultas y cooperación en el seno de la Organización Internacional de Comercio*. Paralelamente a la carta, en 1947 se llevaba a cabo la negociación arancelaria multilateral con objeto de mostrar por anticipado lo que podrían ser las negociaciones arancelarias previstas por la carta. En siete meses, 23 países disminuyeron sus aranceles sobre un volumen de intercambio que representó la mitad del comercio internacional. Por consiguiente, estos países deciden poner en vigor una parte de la carta antes que la conferencia terminara. Esta parte de la carta toma el nombre de Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT); es firmado por 23 países el 30 de octubre de 1947, y entró en vigor el 01 de enero de 1948 de manera provisional hasta el 31 de diciembre de 1994. Al fracasar la carta de la Habana y su consecuente institución la Organización Internacional de Comercio (OIC), el GATT emerge como único instrumento de regulación de los intercambios mundiales, cuya filosofía pragmática se inclina a propiciar intercambios libres de trabas y obstáculos.

Como organización formal de comercio el GATT representa un instrumento internacional encargado de promover los intercambios entre sus miembros, con base en la eliminación de restricciones, la reducción de

mercados. Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994 y de los acuerdos de la ronda de Uruguay del GATT<sup>106</sup> en 1995, las reformas estructurales agrícolas se intensificaron, las empresas públicas de transformación y comercialización de los productos agrícolas fueron privatizadas o liquidadas, los subsidios a la producción fueron eliminados y sustituidos por pagos directos a los productores, y se liberó el comercio exterior de casi todos los bienes agrícolas.<sup>107</sup>

Esta serie de modificaciones a la estructura de la política económica del país se debió en gran medida a la crisis que azotaba a la región, provocada por el drástico incremento del servicio de la deuda externa, combinado con la rígida restricción al acceso a los mercados latinoamericanos entre ellos México, sin embargo, ésta

---

aranceles aduaneros y la aplicación general y obligatoria de la cláusula de la nación más favorecida para todos (Trato de la Nación Más Favorecida, NMF. Se refiere a que cualquier concesión o beneficio que un país otorgue a otro debe otorgárselo igualmente a terceros países con los que tenga relaciones comerciales, es decir, cuando un país reduce un obstáculo al comercio o abre un mercado, tiene que hacer lo mismo respecto a todos los países de la Organización Mundial de Comercio, OMC.

Véase en Witker, Jorge y Hernández, Laura. **“Régimen jurídico del comercio exterior de México”**, Serie Doctrina Jurídica, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Número 27, segunda edición, México 2002. pp. 51 – 55.

En la actualidad el GATT fue reformado y es denominado como la Organización Mundial de Comercio, por sus siglas en inglés se identifica como WTO.

El primero de septiembre de 1986, el entonces presidente de la república mexicana el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, durante el cuarto informe de labores de su sexenio hizo el siguiente pronunciamiento con respecto a la incorporación de México al GATT:

*... “sin prejuicio ni atavismos, se revisó nuestra política multilateral, y se evaluó el grado de compatibilidad de nuestra política de comercio exterior con las normas internacionalmente aceptadas. No se soslayaron las ventajas ni los inconvenientes. Todo se sometió a un riguroso examen.*

*En este contexto se ubican las negociaciones llevadas a cabo para la adhesión de nuestro país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, que es el instrumento jurídico que norma las relaciones del 85% del comercio mundial y de más de 90% del comercio de las contrapartes comerciales de nuestro país... después de contar con la opinión del Senado, se iniciaron en el mes de noviembre último las gestiones para el ingreso de nuestro país al GATT, mismas que contribuyeron en julio con la firma del Ad-referéndum del protocolo de adhesión... este protocolo de adhesión protege de manera específica a nuestro sector agrícola, al que se le reconoce el carácter prioritario que México le otorga.”*

IV Informe de gobierno del presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Miguel de la Madrid Hurtado, 1 de septiembre de 1986.

<sup>106</sup> La Ronda de Uruguay fue particularmente importante porque por primera vez en la historia el sector agropecuario fue sometido a las normas y disciplinas del GATT. En el acuerdo final, los países se comprometieron a abrir sus mercados y a reducir los subsidios que otorgan a la producción y exportación de productos agropecuarios en un proceso gradual. Véase en: Lorenzo Domínguez, José Ramón. **“Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias en el TLC y otros foros multilaterales.”** En, Cardero, María Elena (Compiladora). **“Qué ganamos y qué perdimos con el TLC”**. Siglo Veintiuno Editores. Segunda Edición, México 2003. p. 145.

<sup>107</sup> Véase en: Hernández Ortíz, Juan y Martínez Damián, Miguel A. **“Efectos del cambio de precios de garantía a procampo en precios al productor, sin incluir efecto de importaciones.”** Revista Fitotecnia Mexicana, vol. 32, núm. 2, abril – junio, México 2009. pp. 153 y 154.

serie de modificaciones no fueron el resultado de políticas internas en cada país, sino, un conjunto de lineamientos propuestos desde Washington, durante la reunión de ministros de economía celebrada en noviembre de 1989 a cargo del Instituto de Economía Internacional, en donde el economista John Williamson presentó el documento titulado: “*lo que Washington quiere decir por reforma de la política económica*”, en él, Williamson identificó “un conjunto deseable de reformas de política económica”, cuya aplicación se había vuelto convencional durante los ochenta en los países latinoamericanos y que, además, contaba con el respaldo del gobierno de Estados Unidos, la Reserva Federal, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. A ese conjunto de políticas se le denominó *Consenso de Washington*,<sup>108</sup> en el se plasmaban los siguientes lineamientos:

#### CUADRO 2.1

*El Consenso de Washington: Diez recomendaciones de política económica.*

1. Asegurar la disciplina fiscal, con un déficit operativo de no más del 2% del PIB.
2. Establecer prioridades de gasto público, es decir, eliminar todos los subsidios.
3. Incrementar el ingreso fiscal, al ampliar la base gravable y moderar las tasas marginales.
4. Liberar las tasas de interés.
5. Establecer un régimen flexible de tipo de cambio.
6. Liberalizar el comercio exterior.
7. Liberalizar los flujos de inversión extranjera.
8. Privatizar empresas paraestatales para conseguir más eficiencia.
9. Desregular para promover la competencia.
10. Garantizar los derechos de propiedad (en forma similar a la de Estados Unidos).

**FUENTE:** *Elaboración propia con base en J. Williamson, 1990.*<sup>109</sup>

<sup>108</sup> Véase en: Moreno-Brid, J. Carlos, Caldentey Pérez, Esteban y Nápoles Ruíz, Pablo. “**El consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones.**” Revista Perfiles Latinoamericanos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. núm. 25, Sección debate. Diciembre 2004, México D.F. pp. 150 y 151.

<sup>109</sup> *Ibid.*

Este cambio radical en el paradigma del desarrollo tiene su raíz en el hecho de que las instituciones financieras internacionales y la vasta mayoría de los gobiernos latinoamericanos interpretaron el colapso de sus economías durante estos años 80's, como prueba de que la estrategia que se siguió antes, basada en la sustitución de importaciones y la industrialización promovida por el Estado, había alcanzado su punto de agotamiento. La crisis económica latinoamericana y por supuesto incluyendo la mexicana, se le percibió como consecuencia de las distorsiones en la asignación de recursos, causadas por las políticas proteccionistas y la persistente intervención del Estado en la esfera económica, se consideró que el sector público era ineficiente y provocaba inflación.<sup>110</sup>

Otro de los acontecimientos que marcó el cambio de rumbo durante este periodo fue la reforma al artículo 27 constitucional, en ese momento se argumentó que las reformas al marco normativo agrario eran necesarias para superar la crisis por la que atravesaba ese sector. Se insistió en que había que propiciar un ambiente de certidumbre, fomentar la capitalización, otorgar la mayoría de edad a los ejidatarios y comuneros, dándoles libertad para que fueran ellos quienes tomaran sus propias decisiones. Para otros sectores estas reformas significaban mayor desigualdad, cerraban el acceso a la tierra para los campesinos, era una nueva forma de promover el latifundio y conducirían a la liquidación del ejido y la comunidad.<sup>111</sup>

Los propósitos que se perseguían con la modificación a éste artículo era la de dar certidumbre al campo mexicano mediante el fin del reparto de tierras pues se consideraba que ya no existían más tierras para repartir; revertir el minifundio; capitalizar el campo y fomentar la transferencia de tecnología así como su generación; promover la organización y la asociación productiva, y permitir la circulación de la tierra.<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> Véase en: Robles Berlanga, Héctor M. “**Saldos de las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional.**” Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, de la Cámara de Diputados, México 2008. p. 7.

<sup>112</sup> *Ibid.* pp. 10 – 14.

La bonanza rural, sin embargo, pronto cedió su lugar a la más grave crisis agrícola. Las políticas económicas recesivas adoptadas desde 1982, a raíz de los problemas financieros que estallaron con la crisis de la deuda y el abrupto pasaje a la estrategia neoliberal de ajuste estructural, desplegada resueltamente a partir de diciembre de 1982, se ensañaron de manera particular contra el sector agropecuario. En aras del abatimiento de la inflación, los precios relativos del sector agropecuario sufrieron una enorme contracción. Para el conjunto del sector agropecuario, los términos de intercambio se deterioraron 27% entre 1982 y 1994, afectando a más de tres millones de familias campesinas productoras de granos: los cultivadores de maíz perdieron el 37.6% del poder adquisitivo de su grano (respecto al conjunto de bienes y servicios del mercado: INPC) entre 1981 y 1994: los productores de frijol perdieron el 36.2%; los agricultores trigueros perdieron el 25.8% y los productores de soya, el 48.3%. Pero en términos de rentabilidad, la pérdida fue todavía mayor porque las relaciones de intercambio de los granos respecto a los precios de las materias primas de la actividad agrícola (fertilizantes, combustibles, etc.), se deterioraron 49.7% para el maíz, 48.5% para el frijol, 42.4% para el trigo y 58.3% para la soya.<sup>113</sup>

Al desplome de la rentabilidad del sector agropecuario, se sumó como ya se dijo el abrupto repliegue del Estado de sus demás responsabilidades en el fomento de la actividad agropecuaria, produciéndose una precipitada supresión y reducción de los programas de fomento sectorial, en *aras del fetiche del equilibrio fiscal* y del abatimiento de la inflación. La inversión pública en fomento rural disminuyó 86.9% entre 1981 y 1995, el gasto público global en fomento rural declinó 61.5% en el mismo periodo, afectando partidas estratégicas de investigación, extensionismo, sanidad vegetal, etc.<sup>114</sup>

El CUADRO 2.2 muestra las tasas de crecimiento anual del Producto Interno Bruto Sectorial, abarca el periodo de 1980 a 1992, entre las variables que considera se

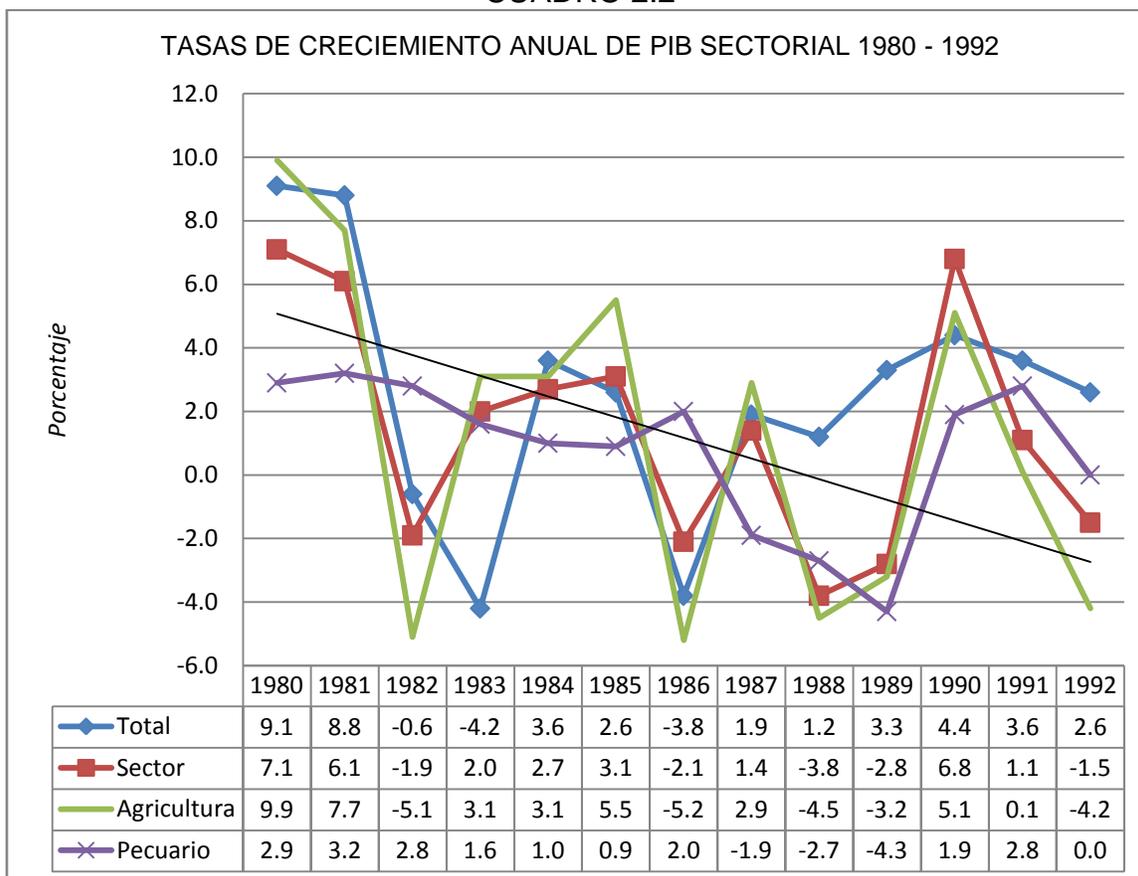
---

<sup>113</sup> Calva, José Luis. *“Política agrícola para el desarrollo agropecuario sostenido con equidad”*. Op. Cit. pp. 12 y 13.

<sup>114</sup> *Ibid.* p. 13

encuentra la rama agropecuaria y la pecuaria, así como también la tasa total del sector, durante esos 12 años el mayor incremento del PIB sectorial se obtuvo durante el año de 1980 con un 9.1 y el menor fue el de 1986 con un monto negativo de -4.2.

CUADRO 2.2



FUENTE: Agropecuario y por ramas: 1980 a 1984 Banco Mundial, 1989: 73. Total 1980 a 1992; sectorial 1985 – 1992: Banco de México, por ramas 1989 – 1992: V informe de gobierno CSG, 1993. Véase en: Jean Francois Prud'homme (coord.), *“El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano”*. Plaza y Valdés. México 1995. pp. 36.

### 2.1.1 Los Precios de Garantía en el Sector Agrícola Mexicano

La intervención del Estado en la vida económica de una nación depende, fundamentalmente, del marco institucional en el que se han establecido los procedimientos que han de permitir a la sociedad el logro de sus objetivos de bienestar. El grado o intensidad de la intervención es resultado de la experiencia

histórica de esa sociedad, de la correlación de fuerzas entre las clases sociales y los intereses de éstas, y de la filosofía política y social de la clase o grupo gobernante.<sup>115</sup>

La intervención del Estado responde a necesidades de la sociedad o del Estado mismo, tiene ciertos propósitos y persigue uno o varios fines. Los propósitos de la intervención, así como los procedimientos, los resultados esperados y también a veces las consecuencias indirectas se expresan en la definición y enunciación de una determinada política.<sup>116</sup>

En el caso de México, los actores tanto activos como pasivos del proceso de intervención estatal vieron alterado su contexto, no sólo por la situación interna del país, sino también por la crisis económica, la inestabilidad política nacional y de su partido hegemónico, así como también por la cada día más pujante e influyente comunidad internacional. Si bien México considerado como una economía de carácter mixto, el Estado facultado para intervenir determinadamente en diversos procesos económicos no sólo en el otorgamiento de créditos, en el desarrollo de infraestructura, planeación productiva, sino hasta el llegar a la intervención en la política de precios instrumentando controles directos sobre los precios, situación que no fue exclusiva de nuestro país, sino, una política generalizada a nivel mundial, más para los alimentos que para otros productos y sectores.<sup>117</sup>

Enfocándonos pues al sector agrícola, el Estado interviene en la comercialización de los productos agrícolas más importantes dado que los precios de éstos son inestables por naturaleza; su inestabilidad nace en función a; una actividad a corto plazo, de una oferta irregular y de una demanda rígida.

---

<sup>115</sup> Véase en: Santoyo, Salvador. **“La política de precios de garantía. Antecedentes, situación actual y perspectivas”**. Revista Demografía y Economía XI; 1. Colegio de México. México 1977. p. 77.

<sup>116</sup> *Ibíd.* p. 77 y 78.

<sup>117</sup> Véase en: **“Políticas sectoriales que influyen en los precios agrícolas”**. Departamento de Cooperación Técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO. Versión digital <http://www.fao.org/docrep/007/y5673s/y5673sOr.htm> consultado el 25 de noviembre de 2010.

Se consideraba que sin la intervención estatal, las fuerzas del mercado serían sumamente desiguales, trayendo consecuencias negativas, mencionando por ejemplo; en los casos de producción abundante, los precios pagados podrían caer a niveles tan bajos que impedirían cubrir los costos de producción, en los casos de producción escasa los precios al consumidor se elevarían a tal grado que para los consumidores de ingresos más bajos menguaría en forma significativa su poder de compra e incluso su consumo de alimentos (situación que en la actualidad se padece sin importar sus impactos en los consumidores finales), así como la generación de especulación en el mercado por parte de los intermediarios. El Estado intervenía en la comercialización de los principales productos agrícolas como comprador y vendedor de los mismos, siendo el fin como sector público no el lucro sino el beneficio social, persiguiendo la protección de los productores y consumidores mediante la estabilización de precios, para lo cual, se convierte en demandante y oferente, no se pretendía que desapareciera el sistema de precios como mecanismo de orientación y ajuste en la toma de decisiones de los agentes económicos privados, sino más bien que no se distorsionaran los mercados.<sup>118</sup>

En la compleja historia del campo mexicano del siglo XX se tienen innumerables actores, los cuales desempeñan un papel insustituible, pero no todas las participaciones son iguales por su peso y duración. Como se ha mencionado uno de los papeles fundamentales lo desempeñó el Estado, estrictamente, fue el gobierno el que con la implementación de políticas influyo de manera contundente en el actuar del resto de los componentes del Estado, así como en el caso particular de México, en sus estructuras sociales.<sup>119</sup>

Fue en el año de 1953 durante el periodo sexenal de Adolfo Ruíz Cortines que los precios de garantía empezaron a formar parte los instrumentos de política agrícola, estableciendo por primera vez éste mecanismo de control de precios

---

<sup>118</sup> Santoyo, Salvador. *“La política de precios de garantía. Antecedentes, situación actual y perspectivas”*. Op. Cit. p. 78

<sup>119</sup> Véase en: Warman, Arturo. *“El campo mexicano en el siglo xx”*. Fondo de Cultura Económica. México 2004. p. 143.

teniendo al frijol como primer producto, posteriormente, en 1956 durante el mismo mandato de Ruíz Cortines se aplicó la misma política de precio de garantía al maíz, subsecuentemente en 1960 se establecieron precios de garantía para el arroz palay, y trigo; en 1961 para el sorgo; en 1965 para cártamo y frijol soya; para 1966 a la semilla de algodón y ajonjolí; en 1971 para la cebada común, cebada maltera y girasol, y así posteriormente a otros productos.<sup>120</sup>

Los precios de garantía son instrumentos no dependientes del intercambio de libre mercado, están sujetos tanto de las circunstancias económicas internas en sus primeras implementaciones y posteriormente en consideración de las fluctuaciones del mercado internacional, así como también, del contexto político que como factor determinante sale del ámbito meramente sectorial, relegando al análisis certero. *Los precios de garantía son costosos para el presupuesto público, porque normalmente fueron diseñados para elevar el precio a los productores por encima del precio de equilibrio de mercado, y también mantener los precios a los consumidores en o debajo el nivel de mercado, atribuyendo al gobierno el pago de las diferencias.*<sup>121</sup>

Al establecerse los precios de garantía el principal objetivo era ofrecer a los agricultores una alternativa para la comercialización de sus productos, que les asegurara la obtención de un ingreso por tonelada no menor al precio de garantía y al consumidor un precio que no fluctuara drásticamente por motivos de especulaciones, variaciones en la producción o los movimientos del mercado.

Si bien desde su origen la política de precios de garantía nunca estuvo fija o inamovible con el transcurrir del tiempo las políticas se fueron ajustando a los designios de la nueva realidad que imperaba en ese tiempo, de 1965 a 1972 la política económica del gobierno significó el relegamiento del sector agrícola en

---

<sup>120</sup> Santoyo, Salvador. *“La política de precios de garantía. Antecedentes, situación actual y perspectivas”*. Op. Cit. p. 80

<sup>121</sup> *“Políticas sectoriales que influyen en los precios agrícolas”*. Departamento de Cooperación Técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO. Versión digital <http://www.fao.org/docrep/007/y5673s/y5673s0r.htm> consultado el 25 de noviembre de 2010.

comparación con otros sectores como el industrial, el ritmo de crecimiento del consumo de productos agrícolas básicos para la alimentación popular, similar al de la población, conjugado con el casi estancamiento de la producción, provocaron al final de este periodo la aparición de déficit en algunos productos, que hubo necesidad de cubrir con importaciones, ocasionando que para finales de 1972 y principios de 1973 se redefiniera la política agrícola considerando desde un principio que los precios de garantía constituían uno de los instrumentos más efectivos para imprimir a la producción un ritmo de crecimiento mayor, por cuanto que la economía nacional se denominaba economía de mercado, además de la implementación de otras políticas que permitieran al sector el cumplimiento de los objetivos, entre los que destacan: la obtención de un nivel de producción que asegure el abastecimiento interno de productos alimenticios básicos, insumos para la ganadería y materias primas para la industria, así como la integración de una oferta exportable creciente; incrementar la capacidad de retención productiva de la mano de obra en el sector; aumentar el nivel de ingreso de los productores, incidiendo en una mejor distribución del mismo; estimular la acumulación de capital en el sector, por medio del aumento de la inversión pública y privada; incrementar la captación de divisas, ampliando y diversificando los mercados de exportación, además de que se proyectaba un crecimiento necesario del producto interno bruto del 8% real, debiendo corresponder un crecimiento del producto bruto agrícola del 4.8%<sup>122</sup>. Las cifras obtenidas fueron, de 1970 a 1975 el producto del sector agropecuario creció sólo al 1.8% anual, frente a un crecimiento del 4.7% de 1960 a 1965 y de 2.7% de 1965 a 1970 esta baja tasa de crecimiento se debió al estancamiento de la producción agrícola que aumento sólo a un ritmo del 0.9% anual de 1970 a 1975.<sup>123</sup>

Los criterios básicos que se tuvieron para la incorporación de productos al régimen de precios de garantía ha sido la importancia relativa que tienen en la producción

---

<sup>122</sup> *Ibid.* pp. 81 y 82.

<sup>123</sup> Véase en: De Appendini, Kirsten A. y Almeida Salles, Vania. "**Precios de Garantía y crisis agrícola**". Revista Nueva Antropología, año IV, número 13 – 14, México 1980. p. 190.

agrícola y el consumo interno de dichos productos, o en el consumo más que en la producción.

Hasta 1972 el instrumento de precios de garantía había sido poco manejado y cuando se utilizó fue casuísticamente por producto y circunstancias especiales. Era básicamente el problema de un producto particular y en la fijación del precio por primera vez, o en su elevación, por lo general prevalecieron condiciones de urgencia (escases del producto, presiones de los productores, necesidad de conformar una determinada oferta de *Conasupo*<sup>124</sup>, etc.). Los estudios para el establecimiento o la fijación de precios los realizaba enteramente *Conasupo*, lo mismo que la determinación de los precios.<sup>125</sup>

El movimiento de los precios agrícolas tuvo repercusiones en el sector campesino, que parecería ser menos sensible al alza en los precios, pues su tendencia fue siempre aumentar la producción cuando los precios bajaran en el intento de mantener un ingreso mínimo de subsistencia. Pero esa tendencia (seguir produciendo aún cuando los precios son bajos) encontró su límite cuando el campesino considerado productor no obtenía por lo menos el equivalente al salario después de haber cubierto el costo de producción, viéndose forzados a buscar otras fuentes de subsistencia.<sup>126</sup>

La fijación de los precios por parte del gobierno fue una alternativa para regular la relación entre agricultura e industria, pero a la vez ésta misma política debió ser un incentivo para aumentar la producción agrícola.<sup>127</sup>

---

<sup>124</sup> Entiéndase por CONASUPO a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

<sup>125</sup> Véase en: Santoyo, Salvador. *“La política de precios de garantía. Antecedentes, situación actual y perspectivas”*. Op. Cit. p. 90.

<sup>126</sup> De Appendini, Kirsten A. y Almeida Salles, Vania. *“Precios de Garantía y crisis agrícola”*. Op. Cit. p. 198

<sup>127</sup> *Ibid.* p.199

### **2.1.2 De los Precios de Garantía a los Apoyos Directos al Campo: México entrada al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA).**

La reestructuración de la intervención del Estado en la agricultura comenzó mucho antes del TLCAN. La crisis de deuda de 1982 fue seguida por una ola de desregulación y privatización, que incluyó que se desmantelara *Conasupo*, la dependencia del gobierno mexicano encargada de la comercialización de granos. Esta empresa estatal durante mucho tiempo había jugado un papel político importante en el manejo de conflictos potenciales entre diversos intereses, interviniendo a lo largo de la cadena de producción - consumo de los granos básicos. Del lado de la producción, la dependencia ofrecía un precio oficial de compra para los granos (los ya definidos precios de garantía) y era el intermediario entre los mercados nacionales e internacionales. Estos precios ofrecían un trato como iguales a productores con recursos desiguales, al ofrecerles el mismo precio por tonelada, sin considerar las grandes variaciones en sus costos de producción y de comercialización. Esto significó utilidades por tonelada más altas para los productores con mejor acceso a transporte, crédito e infraestructura de comercialización.<sup>128</sup>

Sin embargo, la lógica de la intervención del Estado en la agricultura fue cambiando, debido en gran medida a la creciente internacionalización de la economía mexicana en general, y de la economía rural en particular.

El sistema agrícola, guiado por el Estado, trató de crear productos agrícolas como parte de la economía pública ante la inadecuación del mercado; el Estado actuaba como si los alimentos básicos fueran un bien público. El Estado decidía el grado óptimo de la producción y la distribución, pero no el mercado. A causa de la

---

<sup>128</sup> Fox, Jonathan y Haight, Libby (coordinadores). ***Subsidios para la desigualdad: Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio***. Op. Cit. pp. 16 y 17.

inadecuación y las distorsiones de éste, el Estado intentó apropiarse hasta cierto punto del control del sistema agrícola.<sup>129</sup>

En agosto de 1990 el presidente Carlos Salinas de Gortari de México, el presidente George Bush de los Estado Unidos y el primer ministro de Canadá, Brian Mulroney anunciaron la intención de negociar un acuerdo de libre comercio de América del Norte. En junio de 1991 se iniciaron formalmente en Toronto las negociaciones con la primera ronda de los 19 grupos de trabajo que se establecieron para este propósito. Después de más de un año de negociaciones, en agosto de 1992, se anunció la culminación exitosa del proceso. Se había alcanzado un acuerdo que llevaría a la creación gradual de una zona de libre comercio entre los tres países.<sup>130</sup>

En enero de 1994 con la entrada de México al contexto de la economía internacional al formalizar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se terminó una forma de intervención gubernamental en la economía, particularmente en el sector agrícola a través del establecimiento de los precios de garantía,<sup>131</sup> para dar paso a nuevas políticas, entre las cuales están las llamadas *transferencias condicionadas en efectivo ó apoyos directos*, con los cuales el Estado deja de ser interventor directo del proceso de producción y comercialización de los productos del agro, convirtiéndose en garante del proceso de libre mercado.

Siendo hasta 1993 cuando el gobierno mexicano utilizó esquemas de política agrícola basados en la intervención gubernamental en el mercado de los productos básicos a través del esquema de precios de garantía, subsidios a los insumos y apoyos a la comercialización, para garantizar un nivel de ingreso de los

---

<sup>129</sup> Véase en: Martínez Guerrero, Marco Vinicio. **“Intervención estatal en el campo mexicano.”** Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Biblioteca virtual, véase en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2458/25.pdf> consultado el 25 de noviembre de 2010.

<sup>130</sup> Véase en: Borja Tamayo, Arturo (coordinador). **“Para evaluar el TLCAN.”** Miguel Ángel Porrúa. México 2001. p. 7.

<sup>131</sup> Hernández Ortíz, Juan y Martínez Damián, Miguel A. **“Efectos del cambio de precios de garantía a procampo en precios al productor, sin incluir efecto de importaciones.”** Op. Cit. p. 153.

productores, mejores niveles de producción y estabilizar los precios de los productos agrícolas.<sup>132</sup> Este proceso no se dio de tajo, el gobierno dejó de ofrecer los precios de garantía para algunos granos y semillas oleaginosas, (exceptuando al frijol y maíz) abriéndose al comercio internacional. Siendo abrupto, en general, el retiro del gobierno en su intervención en los mercados de granos y semillas oleaginosas se dejó un gran vacío que el sector privado no estaba preparado para ocupar.<sup>133</sup>

Ante la imposibilidad de parte de los agricultores para comercializar sus productos, aunado al desmantelamiento de la cadena de producción, almacenamiento y comercialización instrumentada y operada por el Estado, éste, se vio en la necesidad instrumentar políticas públicas que permitieran solventar las fallas presentadas por el mercado, decretando la creación el 16 de abril de 1991 de un órgano administrativo desconcentrado llamado *Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)*, en cuyas consideraciones determinaba como *indispensable modernizar el proceso de comercialización de los productos del campo, consolidar los avances en materia de soberanía alimentaria, aumentar la producción y productividad del sector agropecuario*, identificaba que los problemas de comercialización, entre otras causas, eran ocasionados por la falta de información oportuna y clara, que guiara las decisiones de compra – venta de productos, de siembra y de selección de cultivos, así como la infraestructura insuficiente de acopio, financiamiento y distribución, como también el intermediarismo en la cadena comercial.<sup>134</sup>

Entre algunas de las funciones que se le encomiendan a la dependencia ASERCA están la de:

---

<sup>132</sup> Véase en: Jiménez García, Eligio, Martínez Damián, Miguel A. y Kido Cruz, Antonio. **“Política de precios de garantía contra apoyos directos: análisis del bienestar del productor.”** Revista Fitotecnia Mexicana. Vol. 31. Año 04. Octubre – Diciembre, México 2008. pp. 383 y 384.

<sup>133</sup> Fox, Jonathan y Haight, Libby (coordinadores). **“Subsidios para la desigualdad: Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio”**. Op. Cit. p. 17.

<sup>134</sup> Decreto por el que se crea Apoyos y Servicio a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), publicado el día 16 de abril de 1991 en el Diario Oficial de la Federación.

- 1) Fomentar la organización de productores para la comercialización y su capacitación;
- 2) Fomentar que se construya infraestructura básica para realizar eficientemente los procesos de comercialización;
- 3) Elaborar, promover y desarrollar sistemas dinámicos de comercialización de productos agropecuarios, previo diagnóstico de los problemas que se presentan en cada una de sus etapas;
- 4) Fomentar el desarrollo de sistemas de información de mercados nacionales e internacionales de carácter público y privado, y promover información en las negociaciones comerciales de los productores con los compradores;
- 5) Promover líneas de crédito en el sistema financiero para apoyar la comercialización;
- 6) Fomentar la exportación de productos agropecuarios mexicanos; entre otros más.<sup>135</sup>

La dependencia *ASERCA* reemplazó a *Conasupo* como el principal instrumento del Estado mexicano en la política para granos. Hay que decir que tanto las reformas estructurales llevadas durante los años 80's así como también la firma de los tratados y acuerdos internacionales, se firmaron con la consigna institucional de superar los obstáculos que impedían el logro de tasas elevadas de crecimiento, que fueran sostenidas, que permitieran combatir el desempleo, la pobreza y la baja productividad.<sup>136</sup>

La apertura a la competencia internacional induciría cambios en la ubicación de los factores productivos, promovería la exportación de aquellos bienes en los cuales México fuera más eficiente que sus socios comerciales, se atraería la inversión de capitales extranjeros y la incorporación de tecnología a los procesos productivos. Con la nueva estructura y mayor dinamismo de la economía se generarían importantes aumentos en la productividad, empleo e ingresos.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> *Ibid.*

<sup>136</sup> Véase en: Puyana, Alicia y Romero, José. ***“Diez años con el TLCAN, las experiencias del sector agropecuario mexicano.”*** Coedición Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO y Colegio de México, COLMEX. México 2005. pp. 9 – 12.

<sup>137</sup> *Ibid.*

Con la crisis financiera de los ochentas y las “reformas estructurales” que, para enfrentarla, se iniciaron a mediados de esos años y que fueron profundizadas en los posteriores, se desecharon muchos de los elementos de la política agrícola anterior; se redujeron el financiamiento, la inversión y el gasto público al campo; se contrajeron los subsidios al consumidor y al productor; como ya se dijo se eliminó el sistema de precios de garantía y se inició el proceso de apertura comercial. También se desmantelaron muchas de las instituciones que de alguna manera protegían a los productores rurales, con los que estos quedaron en condiciones todavía más precarias para enfrentar el reto que implicaba la apertura comercial.<sup>138</sup>

Se ha sugerido que en el caso de la agricultura, para México el TLCAN constituye una pieza clave de la política de modernización del sector iniciada con la reforma del artículo 27 de la constitución mexicana, las medidas adoptadas al acceder al GATT y aquellas instrumentadas en el marco de los programas de ajuste estructural.<sup>139</sup>

El proceso de apertura comercial entre los países de América del norte a través del TLCAN, en el *PREÁMBULO* del suscrito Tratado se establece una serie de postulados y objetivos que en un sentido ideal se cumplirían con su firma.

*Los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos (México), de Canadá y de los Estados Unidos de América (Estados Unidos), decididos a:*

- 1) Reafirmar los lazos especiales de amistad y cooperación entre sus naciones;*
- 2) Contribuir al desarrollo armónico, a la expansión del comercio mundial y a ampliar la cooperación internacional;*
- 3) Reducir las distorsiones en el comercio;*

---

<sup>138</sup> *Ibíd.*

<sup>139</sup> *Ibíd.* p. 35

- 4) *Establecer reglas claras y de beneficio mutuo para su intercambio comercial;*
- 5) *Asegurar un marco comercial previsible para la planeación de las actividades productivas y de la inversión;*
- 6) *Desarrollar sus respectivos derechos y obligaciones derivados del acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio, así como de otros instrumentos bilaterales y multilaterales de cooperación;*
- 7) *Fortalecer la competitividad de sus empresas en los mercados mundiales;*
- 8) *Alentar la innovación y la creatividad y fomentar el comercio de bienes y servicios que estén protegidos por derechos de propiedad intelectual;*
- 9) *Crear nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios;*
- 10) *Emprender todo lo anterior de manera congruente con la protección y la conservación del ambiente;*
- 11) *Preservar su capacidad de salvaguardar el bienestar público;*
- 12) *Promover el desarrollo sostenible;*
- 13) *Reforzar la elaboración y la aplicación de leyes y reglamentos en materia ambiental; y*
- 14) *Proteger, fortalecer y hacer efectivos los derechos fundamentales de sus trabajadores.*<sup>140</sup>

En su artículo 102 del TLCAN se plasman los objetivos que se pretenden alcanzar con la firma de dicho tratado;

---

<sup>140</sup> Tratado de Libre Comercio de América del Norte, denominado en adelante TLCAN ó NAFTA, véase en <http://www.nafta-sec-alena.org/sp/view.aspx?conID=590&mtpilD=ALL#mtpi131> página del Secretariado del TLCAN. Preámbulo. Consultado el día 25 de noviembre de 2010.

*1. Los objetivos del presente Tratado, desarrollados de manera más específica a través de sus principios y reglas, incluidos los de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia, son los siguientes:*

- a. Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las partes;*
- b. Promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;*
- c. Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes;*
- d. Proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las partes;*
- e. Crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de éste Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y*
- f. Establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado.<sup>141</sup>*

Dentro del capítulo VII se aborda al sector agropecuario, medidas sanitarias y fitosanitarias, en él se especifican los acuerdos obtenidos en diversas áreas del mismo sector, van desde el acceso al mercado, las obligaciones internacionales, ámbito de aplicación, apoyos internos y subsidios.

Las reformas emprendidas en México durante el periodo de 1992 a 1994 estuvieron entre las de mayor alcance realizado por cualquier país. Los subsidios a las cosechas fueron reemplazados por pagos directos al ingreso de los productores, la mayoría de los subsidios a los insumos agrícolas fueron eliminados, el papel del gobierno en la comercialización fue ampliamente

---

<sup>141</sup> TLCAN. Op. Cit. Cap. I Art. 102

disminuido, las restricciones a la venta y renta de tierra ejidal fueron en gran medida removidas y los subsidios alimentarios de los consumidores fueron severamente reducidos. La meta principal de esas reformas fue hacer de México una economía global más competitiva para el siglo XXI.<sup>142</sup>

#### **2.1.2.1. Instrumentación del Programa de Apoyos Directos al Campo: Primeros Resultados.**

*PROCAMPO* surgió como una respuesta del gobierno mexicano ante la necesidad estratégica de cambiar la naturaleza de los subsidios al maíz. Prolongar la política de precios de garantía después de 1993 habría llevado al gobierno a la incongruente situación de subsidiar “de facto” a los productores estadounidenses o canadienses de maíz, los cuales habrían comenzado a exportar a México, beneficiándose tanto de la apertura de las fronteras a la exportación permitida por el *TLCAN*, como por las distorsiones provocadas por los precios de garantía, que ubicaban artificialmente el precio del maíz en México en niveles muy superiores al precio internacional.<sup>143</sup>

El Programa de Apoyos Directos al Campo denominado *PROCAMPO* fue creado por decreto presidencial el 21 de julio de 1994 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, el 25 del mismo mes, después de haber operado en la práctica con reglas de operación emitidas por la entonces Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos, SARH, con el objeto de entregar un apoyo único por hectárea sembrada o fracción en el ciclo homólogo para el que hubiese comprobado la elegibilidad de la superficie, al momento de registrarla en el directorio de *PROCAMPO*.

---

<sup>142</sup> Véase en: Puente González, Arturo. *“La agricultura de México, antes y después de las reformas económicas de los noventas. Un análisis nacional y regional en el distrito de riego rio yaquí.”* Institute for International Studies, Stanford University, 1997 – 1999. p. xi.

<sup>143</sup> Véase en: López Presa, José Octavio. *“La rendición de cuentas en la política social.”* Serie Cultura de la rendición de cuentas, número 3, Auditoría Superior de la Federación. México 2002. p. 11.

Entre las consideraciones que se contemplaron para la implementación de este programa y que fueron plasmadas en el decreto y son las siguientes:

- 1) *Que el campo representa una particular prioridad nacional, porque es el ámbito en el que la necesidad de cambio es más apremiante y significativa para el futuro del país;*
- 2) *Que la reforma al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, así como su legislación reglamentaria, han establecido las bases jurídicas para el desarrollo del campo a partir de las premisas de justicia y libertad;*
- 3) *Que se hace necesario un sistema de apoyos que fomente una mayor participación en el campo de los sectores social y privado para mejorar la competitividad interna y externa; elevar el nivel de vida de las familiar rurales; y a la modernización del sistema de comercialización, todo ello con vistas al incremento de la capacidad de capitalización de las unidades de producción rural; que el sistema de apoyos así concebido facilita la conversión de aquellas superficies en las que sea posible establecer actividades que tengan una mayor rentabilidad, dando certidumbre económica a los productores rurales y mayores capacidades para su adaptación al cambio, que demanda la nueva política de desarrollo agropecuario en marcha, y la aplicación de la política agraria contenida en la reforma al artículo 27 constitucional;*
- 4) *Que el propio sistema de apoyos impulse nuevas alianzas entre el mismo sector social y con el sector privado en forma de asociaciones, organizaciones y sociedades capaces de enfrentar los retos de la competitividad, mediante la adopción de tecnologías más avanzadas y la implantación de modos de producción;*
- 5) *Que debido a que más de 2.2 millones de productores rurales que destinan su producción al autoconsumo se encontraban al margen de los sistemas de apoyos, y en consecuencia en desigualdad de*

*condiciones frente a otros productores que comercializan sus cosechas, se instrumenta el sistema, que tiene como uno de sus principales objetivos el de mejorar el nivel de ingresos de aquellos productores;*

- 6) *Que es necesario mediante apoyos directos, contribuir a la recuperación, conservación de los bosques y selvas y la reducción de la erosión de los suelos y la contaminación de las aguas favoreciendo así el desarrollo de una cultura de conservación de los recursos rurales, entre otros.*<sup>144</sup>

El *PROCAMPO* tiene por objeto el transferir recursos en efectivo en apoyo de la economía de los productores rurales, que reúnan los requisitos y cumplan con las condiciones que se establecen en sus reglas de operación. La operación del programa inicialmente correspondió a la entonces *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos* (y que actualmente se llama *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación* denominada *SAGARPA*) la cual emitió su reglamentación operativa basada en el decreto de creación del programa *PROCAMPO*.<sup>145</sup>

En su etapa inicial el *PROCAMPO* tenía como cultivos elegibles únicamente al: Maíz, Frijol, Trigo, Arroz, Sorgo, Soya, Algodón, Cártamo y Cebada. Quedando fuera del otorgamiento de apoyo los cultivos perenes, caña de azúcar o similares.<sup>146</sup>

Los productores rurales podrían ser toda persona física o moral que se encontrara en legal explotación de las superficies elegibles.<sup>147</sup> El apoyo consistió (y consiste),

---

<sup>144</sup> Decreto presidencial que regula el *Programa de Apoyos Directos al Campo* denominado *PROCAMPO*, publicado en el DOF el día lunes 25 de julio de 1994, por el presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el Lic. Carlos Salinas de Gortari.

<sup>145</sup> *Ibíd.*

<sup>146</sup> *Ibíd.*

<sup>147</sup> Se denominó como superficies elegibles a la extensión de tierra que hubiese sido sembrada con algún cultivo elegible, en alguno de los ciclos agrícolas, otoño – invierno o primavera – verano, anteriores a agosto de 1993.

como ya se mencionó, en un pago único por hectárea o fracción de ésta, en el ciclo agrícola homólogo para que se hubiere comprobado la elegibilidad de la superficie, al momento de registrarla dentro del directorio de *PROCAMPO*.

Fue concebido con independencia de la productividad del predio, el nivel tecnológico y régimen de propiedad, creado también para compensar los subsidios que otorgan a algunos productores agrícolas en otros países, especialmente en los desarrollados.

Inicialmente el *PROCAMPO* se le dio un umbral de operación por hasta 15 años, siempre con sujeción a lo autorizado anualmente en el presupuesto de egresos de la federación que la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión apruebe.

El decreto de creación del *PROCAMPO* estipula;

*ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO.- El Programa tendrá una duración de hasta 15 años, con sujeción a lo autorizado anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación que apruebe la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*<sup>148</sup>.

Poner en marcha el programa *PROCAMPO* implicó realizar, en un plazo de menos de 10 meses, entre otras, las actividades siguientes:

- 1) Construir, acondicionar y operar 17 centros de computo en el país;
- 2) Diseñar complejos sistemas de cómputo, supervisar su desarrollo y ponerlos en operación, utilizando la tecnología de punta de ese momento;
- 3) Diseñar y desarrollar mecanismos de pago para entregar los apoyos en más de 80 mil localidades, algo sin precedentes en el país. Lo anterior implicó negociar con la Tesorería de la

---

<sup>148</sup> *Ibíd.*

- Federación, el Banco de México y, de manera simultánea, con los 22 bancos comerciales existentes en el país en ese entonces;
- 4) Organizar la elección democrática de 45 mil agricultores para fungir como vocales de contraloría social, tomarles protesta y capacitarlos en la normatividad del programa.
  - 5) Organizar el pago de más de 11 mil millones de pesos a los beneficiarios de *PROCAMPO* entre diciembre de 1993 y junio de 1994, y;
  - 6) Iniciar el proyecto de cartografía de *PROCAMPO* y de identificación predial a partir de las imágenes satelitales.<sup>149</sup>

Hay que señalar también que a pesar del esfuerzo emprendido para la instrumentación del *PROCAMPO*, los resultados esperados fueron poco satisfactorios ya que los subsidios por hectárea recibidos por los productores de granos, desde la cosecha de otoño – invierno de 1993 – 1994, no alcanzaron a compensar la pérdida registrada en los precios reales de garantía o concertación de los granos, llevando así al programa a una degradación.<sup>150</sup>

## **2.2 Contexto del Sector Agrícola de 1994 a 2000.**

Durante éste periodo se dieron una gran cantidad de cambios en diversos rubros, así como un viraje en la estrategia de crecimiento económico, las nuevas alianzas comerciales e internacionales que el país suscribió dan muestra de ello, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la formación del grupo de los tres, integrado por México, Colombia y Venezuela; los acuerdos de libre comercio con Chile, Costa Rica y Bolivia; el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que agrupa a las más grandes economías del mundo, y a la Conferencia Económica del Pacífico Asiático (APEC).<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> López Presa, José Octavio. “*La rendición de cuentas en la política social.*” Op. Cit. p. 13.

<sup>150</sup> CIESTAMM – UACH, “*¿Procampo o anticampo?* Cuaderno de investigación, Texcoco 1993. Citado por Calva, José Luis. “*Política agrícola para el desarrollo agropecuario sostenido con equidad.*” Op. Cit. p. 13

<sup>151</sup> Véase en: Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000. p. 13

Entre 1950 y 1970, México logró tasas de crecimiento elevadas, que promediaron anualmente 6.6 por ciento, lo que significó un aumento del tres por ciento anual del producto per cápita del país. De principios de los setenta en adelante, México registro crisis económicas recurrentes, con una periodicidad casi sexenal, y una desaceleración pronunciada del crecimiento económico. Entre 1970 y 1994, el crecimiento del producto del país tuvo una tasa media anual de 3.9 por ciento. Peor aún, entre 1981 y 1994 esa tasa fue de 1.4 por ciento.<sup>152</sup>

Una de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 una vez superada la crisis financiera y consolidada la recuperación económica, es *la de alcanzar tasas sostenidas de crecimiento económico superiores al 5% anual.*<sup>153</sup>

*“El plan supone que el desarrollo económico de México exige una activa participación en el ámbito internacional. Dicha participación indica una intensa relación con el resto del mundo a través del comercio, la inversión y la transferencia de tecnología [...] por lo anterior, afianzaremos la apertura comercial de México y buscaremos suscribir nuevos acuerdos comerciales con otros países, de modo que aseguremos el acceso de nuestros productos a mercados más dinámicos. Este proceso dará a nuestros productores acceso a insumos en condiciones similares a las que tiene sus competidores externos y pondrá al alcance de nuestros consumidores una gama amplia de productos con precios accesibles.”<sup>154</sup>*

*“La actividad reguladora del Estado no debe obstruir o entorpecer la actividad productiva de los particulares. Por el contrario debe promoverla. Se hará lo conducente para que la normatividad deje de*

---

<sup>152</sup> CIESTAMM – UACH, *“¿Procampo o anticampo? Cuaderno de investigación, Texcoco 1993. Citado por Calva, José Luis. “Política agrícola para el desarrollo agropecuario sostenido con equidad.” Op. Cit. p. 13.*

<sup>153</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000. p. 10

<sup>154</sup> *Ibid.* p. 112

ser controladora y se convierta en promotora de de la actividad de los particulares.”<sup>155</sup>

Analizando algunos de los resultados que se obtuvieron en el sector durante éste periodo, los referidos en el CUADRO 2.3, los datos reflejan una tendencia negativa del producto interno bruto (PIB) agropecuario en relación con la proporción al porcentaje del PIB total; la estructura del PIB agropecuario está integrado por cuatro grandes actividades: Agricultura, Ganadería, Selvicultura y Pesca.

CUADRO 2.3  
TENDENCIA DEL PIB CON RELACIÓN AL PIB AGROPECUARIO 1988 - 2000

CONCEPTO	1988	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000p	2001-1
<b>Producto Interno Bruto (PIB)</b>										
<b>PIB Agropecuario/PIB Total (%)<sup>-2</sup></b>	7.9	7.8	5.7	5.5	6.1	5.5	5.2	4.8	4.4	4.2
<b>Estructura del PIB Agropecuario (%)<sup>-3</sup></b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura	62.5	68.6	67.8	65.5	66.1	63.6	65.6	66.6	65.6	65.9
Ganadería	28.7	23.7	25.0	27.1	27.5	29.4	27.3	25.5	26.2	26.4
Selvicultura	5.1	4.6	4.3	4.0	3.7	4.0	4.4	4.9	5.1	5.3
Pesca	3.7	3.2	2.9	3.3	2.8	3.0	2.8	3.0	3.1	2.4

-1.- Los datos del PIB corresponden al primer semestre.

-2.- La relación del PIB agropecuario entre el PIB total, corresponde al valor agregado bruto a precios básicos se adiciona el monto neto total de impuestos menos subsidios a los productos, se obtiene el producto interno bruto total a precios de mercado. Porcentajes calculados con base en cifras a precios corrientes. El PIB agropecuario incluye la actividad agropecuaria, selvicultura y pesca.

-3.- La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras. Estructura con base en cifras a precios corrientes.

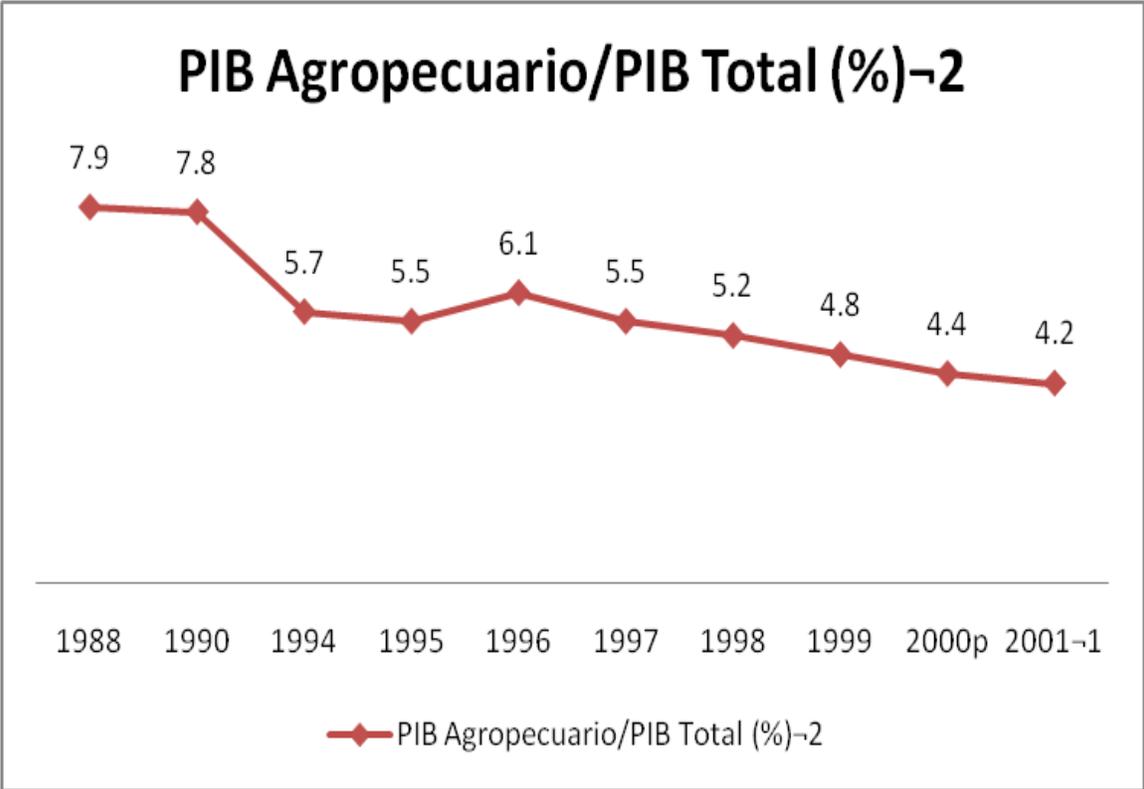
-P.- Cifras preliminares.

**FUENTE:** SHCP, con base en datos de la SAGARPA, Banco de México, INEGI y Consejo Nacional de Población. Véase en Anexo estadístico del Primer informe de Gobierno 2001 - 2006, p. 155

<sup>155</sup> *Ibíd.* p. 128

La tendencia del PIB agropecuario en relación con el PIB total refleja una potencialidad negativa, en el año de 1990 presentaba un valor 7.8% del total al ingreso nacional, en un término de cuatro años este porcentaje se vio disminuido en 2.1% reales, al pasar en el año de 1994 a sólo 5.7%. Siendo la cifra obtenida durante 1990 la mayor registrada durante toda la década, en lo que respecta al periodo de 1994 – 2000 el año de 1996 fue en donde se obtuvo el mejor resultado con un 6.1% aun considerando las cifras del año 2000 como preliminares no se logro superarla. La gráfica del CUADRO 2.4 muestran de manera esquemática los resultados generados durante el sexenio para el sector.

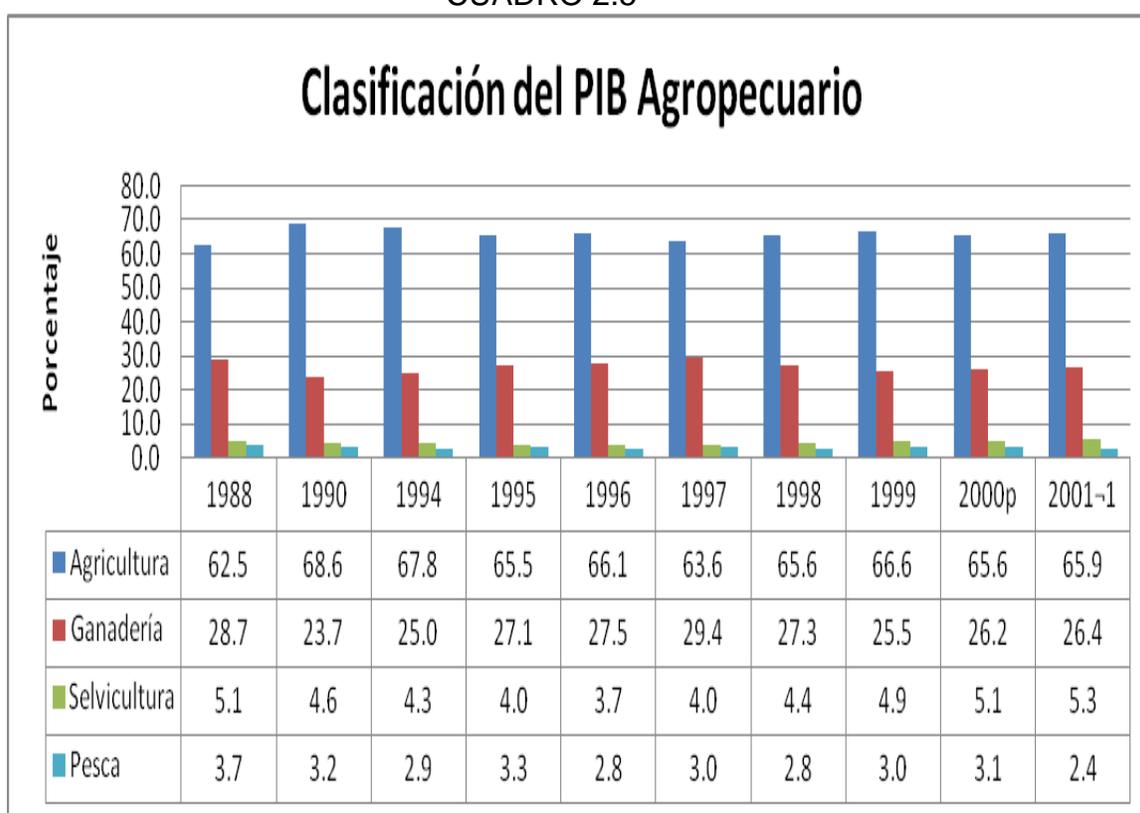
CUADRO 2.4



-1.- Los datos del PIB corresponden al primer semestre.  
 -2.- La relación del PIB agropecuario entre el PIB total, corresponde al valor agregado bruto a precios básicos se adiciona el monto neto total de impuestos menos subsidios a los productos, se obtiene el producto interno bruto total a precios de mercado. Porcentajes calculados con base en cifras a precios corrientes. El PIB agropecuario incluye la actividad agropecuaria, selvicultura y pesca.  
 -P.- Cifras preliminares.  
**FUENTE:** ELABORACIÓN PROPIA, con base en datos de la SHCP, SAGARPA, Banco de México, INEGI y Consejo Nacional de Población. Véase en Anexo estadístico del Primer informe de Gobierno 2001 - 2006, p. 155

La clasificación del Producto Interno Bruto (PIB) agropecuario como se mencionó anteriormente está ordenado en cuatro ramas de actividad como lo muestra el CUADRO 2.5, durante este sexenio al igual que en los anteriores la rama de la agricultura es la que mayormente participa al porcentaje del PIB del sector, presentó una tendencia estable con respecto a las demás ramas de actividad, participa la más de las veces con un porcentaje cercano al 60% del PIB sectorial su tendencia permaneció estable y con pocas variaciones durante éste periodo.

CUADRO 2.5



**FUENTE:** ELABORACIÓN PROPIA, con base en datos de la SHCP, SAGARPA, Banco de México, INEGI y Consejo Nacional de Población. Véase en Anexo estadístico del Primer informe de Gobierno 2001 – 2006, p. 155

El contexto del comercio externo para el sector durante este periodo refleja claramente una disparidad en los niveles de intercambio comercial que durante varios años ha padecido México, analizando el CUADRO 2.6, se puede observar que durante este periodo el porcentaje de las exportaciones del sector tuvieron

una tendencia negativa al pasar de 5.3% en 1990 a 2.5% en el año 2000, teniendo un decremento de aproximadamente 50%, cabe mencionar que dicho decremento se da en relación a la participación del sector agropecuario en la integración al porcentaje de las exportaciones totales. En lo que respecta a las exportaciones de productos agropecuarios manufacturados la tendencia es parecida, con la salvedad que ésta presentó una mayor estabilidad durante el periodo, siendo un 3.2% el mejor resultado obtenido durante el sexenio, específicamente en el año de 1995, paradójicamente, en ese mismo año se tuvo un balanza comercial deficitaria con un 0.4%, sumado al contexto de crisis económica y devaluatoria en la cual se encontraba sumido el país.

CUADRO 2.6  
TENDENCIA DE LA BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA 1988 - 2000

CONCEPTO	1988	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>-p</sup>	2001 <sup>-1</sup>
Exportaciones Agropecuarias / Exportaciones totales (%)	5.4	5.3	4.4	5.0	3.7	3.5	3.2	2.9	2.5	3.0
Exportaciones de productos agropecuarios manufacturados / Exportaciones totales (%)	4.4	2.7	3.1	3.2	3.1	3.0	3.0	2.8	2.5	2.5
Importaciones Agropecuarias / Importaciones totales (%)	6.3	5.0	4.2	3.6	5.2	3.8	3.8	3.2	2.8	2.9
Importaciones de productos agropecuarios manufacturados / Importaciones totales (%)	4.4	6.4	5.0	3.6	3.5	3.3	3.1	2.9	2.9	3.2

-1.- Los datos del PIB corresponden al primer semestre

-P.- Cifras preliminares.

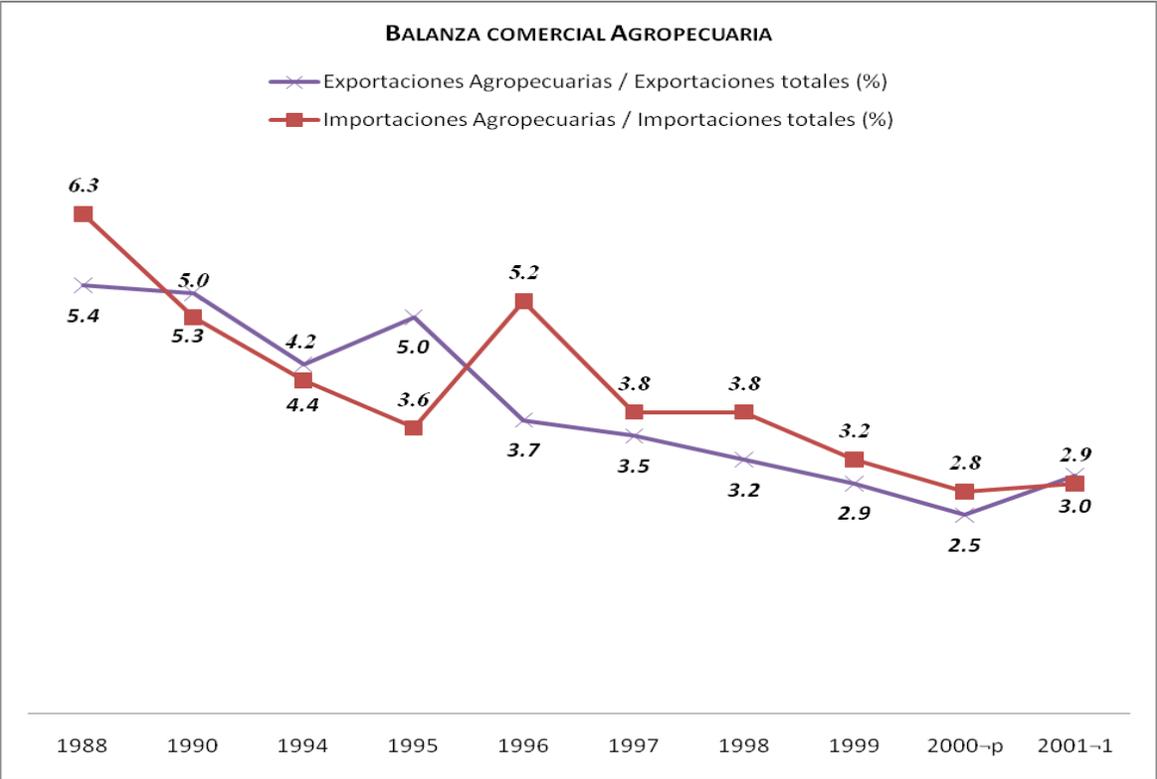
**FUENTE:** ELABORACIÓN PROPIA, con base en datos de la SHCP, SAGARPA, Banco de México, INEGI y Consejo Nacional de Población. Véase en Anexo estadístico del Primer informe de Gobierno 2001 - 2006, p. 155

Para tener una referencia más gráfica del comportamiento de la balanza comercial sectorial refirámonos a los CUADROS 2.7 Y 2.8, el primero muestra la

balanza comercial agropecuaria; *exportaciones agropecuarias porcentaje en relación a su contribución a las exportaciones totales / importaciones agropecuarias porcentaje en relación a su contribución a las importaciones totales*, durante el periodo de 1990 a 1995, la balanza presenta un superávit comercial de 0.9%, pero, entre 1995 y 1996 se dio el cruce al pasar de superávit a déficit comercial, situación que durante los siguientes cinco años no fue superada, precisamente durante 1996 se tuvo un déficit de 1.5%. En lo que respecta a dicho periodo de cinco años el déficit promedio es de 3.0%, ésta cifra corresponde únicamente al monto de participación del sector para el PIB total.<sup>156</sup>

El segundo cuadro nos muestra la balanza comercial de productos agropecuarios manufacturados, en donde fue todavía más honda la diferencia comercial, durante todo el sexenio se tuvieron números deficitarios en la materia.

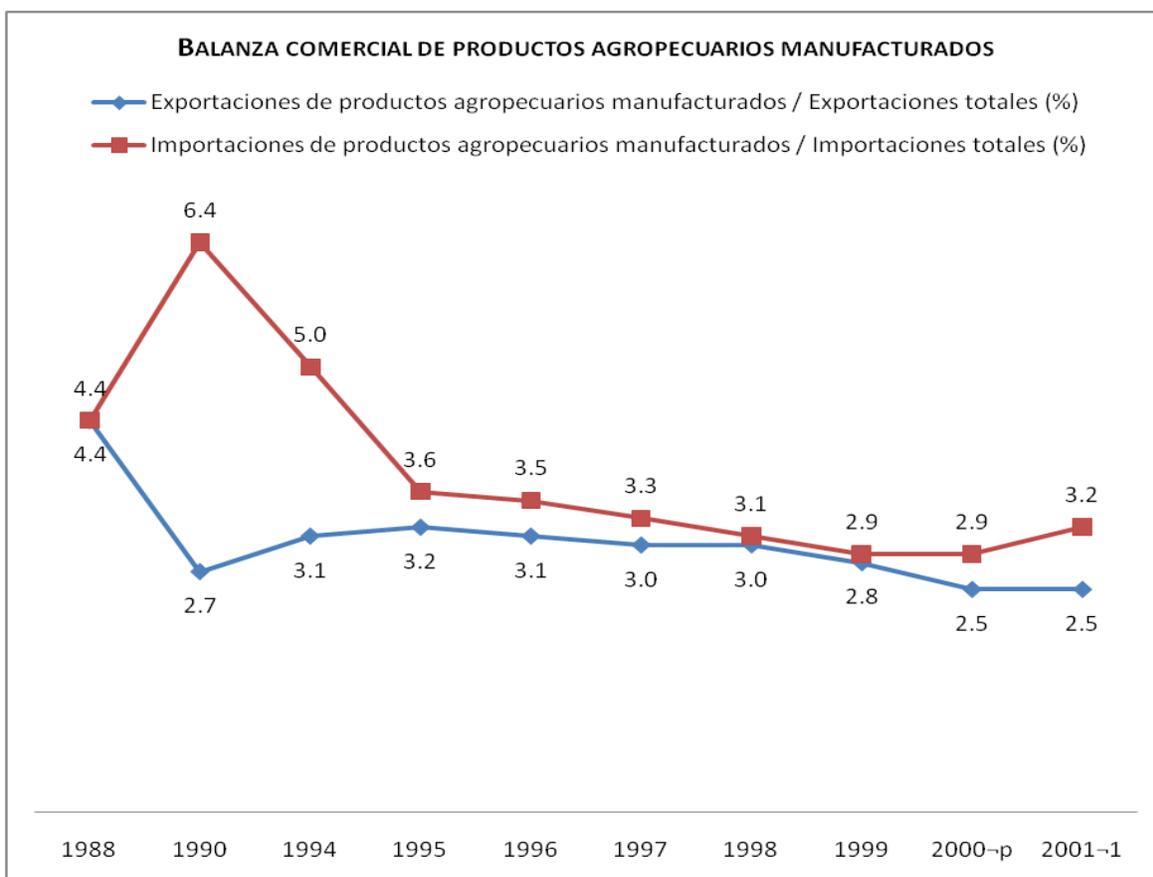
CUADRO 2.7



**FUENTE:** ELABORACIÓN PROPIA, con base en datos de la SHCP, SAGARPA, Banco de México, INEGI y Consejo Nacional de Población. Véase en Anexo estadístico del Primer informe de Gobierno 2001 - 2006, p. 155

<sup>156</sup> Véase en Anexo estadístico del primer informe de gobierno 2001 – 2006. p. 155

CUADRO 2.8



**FUENTE:** ELABORACIÓN PROPIA, con base en datos de la SHCP, SAGARPA, Banco de México, INEGI y Consejo Nacional de Población. Véase en Anexo estadístico del Primer informe de Gobierno 2001 - 2006, p. 155

### 2.2.1. Reformas instrumentadas al Sector Agrícola durante este periodo.

Durante éste periodo la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, SARH, la cual desde el sexenio de José López Portillo año de 1976 adquirió dicha denominación al fusionar la entonces Secretaría de Recursos Hidráulicos con la de Agricultura y Ganadería. Posteriormente se reforma y adquiere una nueva denominación ahora durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León año de 1995, al denominarse Secretaria de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, ya que los asuntos relacionados con los Recursos Hidráulicos pasó a ser competencia de la recién creada Secretaria del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

### 2.2.2. Análisis de los resultados obtenidos por el PROCAMPO.

Sin duda alguna la forma en que los gobiernos tanto federal como estatal así como el municipal, instrumentan los apoyos o subsidios a los productores del campo tiene un fuerte impacto en la distribución del ingreso de los agricultores, por lo que las políticas agrícolas pueden, en un momento dado, acentuar o acortar la brecha en la diferencia de ingresos entre agricultores.

Así, sin dejar de reconocer el esfuerzo desplegado por el gobierno para otorgar los subsidios, la realidad muestra que el poder adquisitivo del apoyo ha disminuido en términos reales, lo que ha reducido el efecto que se habría conseguido con la aplicación adecuada del programa.<sup>157</sup>

Asimismo, continúa López Presa: *“resulta notorio que el mecanismo de otorgamiento del apoyo tiende a beneficiar mucho más a los grandes productores que a los pequeños, lo que genera inequidad en las condiciones de vida de los productores.”* Si bien el apoyo se entrega a los productores bajo los mismos requisitos; durante este periodo es por hectárea sembrada, *la realidad muestra que los grandes productores reciben un subsidio que en promedio supera en más de 100 veces el subsidio que en promedio reciben los pequeños productores,* afectando de manera directa diversos aspectos, no sólo de su actividad, sino de su vida misma.<sup>158</sup>

Cabe mencionar que, si bien, en su primera etapa el programa cumplió con su cometido de transferir los apoyos a los productores en sustitución de los precios de garantía, tal y como está pactado en los acuerdos del TLCAN y que refieren a los acuerdos previos del GATT signados en la Ronda de Uruguay, así como también, *la incorporación de más de 2.2 millones de productores que no estaban incorporados al régimen de subsidio a los precios de los productos debido a que*

---

<sup>157</sup> López Presa, José Octavio. *“La rendición de cuentas en la política social.”* Op. Cit. pp. 19 y 20

<sup>158</sup> *Ibíd.* p. 20

su producción era destinada básicamente para el autoconsumo,<sup>159</sup> pero, prácticamente desde su segundo año de operación el PROCAMPO comenzó a hondar las diferencias entre los productores debido a que el otorgamiento de los apoyos sólo se transfería a ciertos productos agrícolas<sup>160</sup>, su metodología de entrega considera de igualdad para el otorgamiento de los apoyos, esto es, apoyos iguales para productores desiguales.

El CUADRO 2.9 que a continuación se presenta, refleja claramente como el valor real del subsidio fue disminuyendo a pesar de que en términos nominales el subsidio presento incrementos en sus montos de asignación presupuestal, de hecho el subsidio otorgado por hectárea sembrada perdió más del 65% de su poder adquisitivo, como consecuencia de la inflación registrada de 1994 a 2000.<sup>161</sup>

Esta depreciación del valor real del subsidio contribuyó al estancamiento del sector y al ahondamiento de la brecha entre los productores de menores ingresos en relación con sus colegas dominantes del sector.

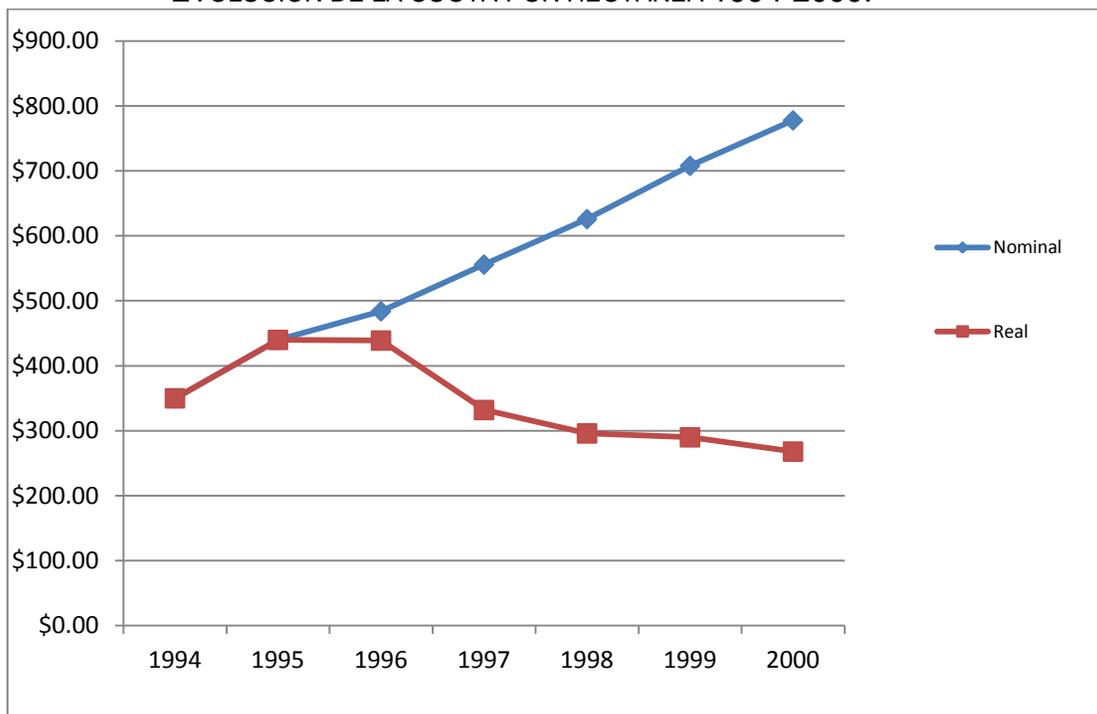
---

<sup>159</sup> *Ibíd.* p. 9

<sup>160</sup> Véase en: "Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 1995.

<sup>161</sup> López Pesa, José Octavio. "**La rendición de cuentas en la política social.**" Op. Cit. p. 25

**CUADRO 2.9**  
**EVOLUCIÓN DE LA CUOTA POR HECTÁREA 1994-2000.**



AÑO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>NOMINAL</b>	\$ 350.00	\$ 440.00	\$ 484.00	\$ 556.00	\$ 626.00	\$ 708.00	\$ 778.00
<b>REAL</b>	\$ 350.00	\$ 440.00	\$ 439.00	\$ 332.00	\$ 296.00	\$ 290.00	\$ 268.00

**FUENTE:** López Presa, José Octavio. *“La rendición de cuentas en la política social.”* p. 25. Estimación del autor basado en datos de PROCAMPO.

*La falta de continuidad para mantener en términos reales el nivel del subsidio impide dar certidumbre al apoyo y ocasiona que sólo un reducido grupo de productores haya emprendido la reconversión productiva, así como una mayor capitalización de sus actividades.<sup>162</sup>*

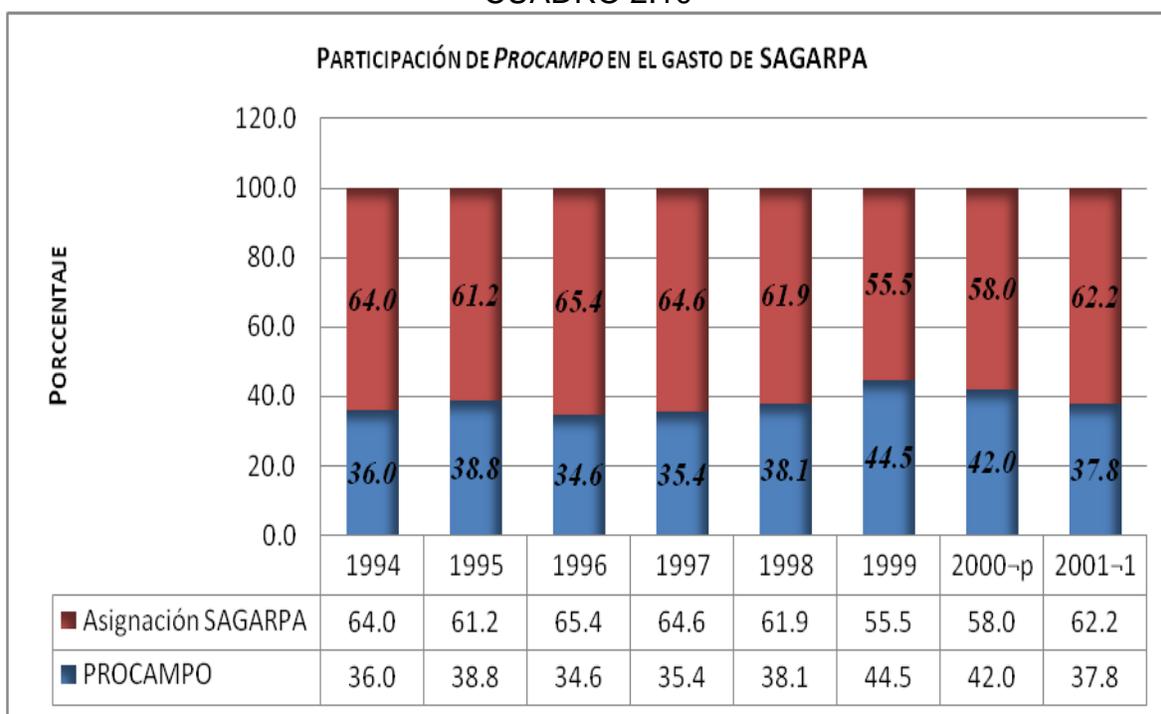
PROCAMPO representa el programa de mayor asignación presupuestal de todo el sector agropecuario, cabe mencionar que no es el único que se le otorgue a los productores, existen gran variedad de subsidios y programas que contribuyen al mejoramiento de las condiciones de producción, comercialización, intercambio,

<sup>162</sup> *Ibíd.*

etc., debido a ello es imposible considerar al programa como responsable de desempeño sectorial.

Prueba de lo anterior, en el CUADRO 2.10, muestra el porcentaje de participación de PROCAMPO en la asignación total de SAGARPA, durante este sexenio el mayor porcentaje d asignación se dio en el año de 1999 con 44.5% del total presupuestado para el sector, la tendencia que presentó en este lapso se considera de estabilidad, el menor fue durante el año de 1996 con 34.6%.

CUADRO 2.10

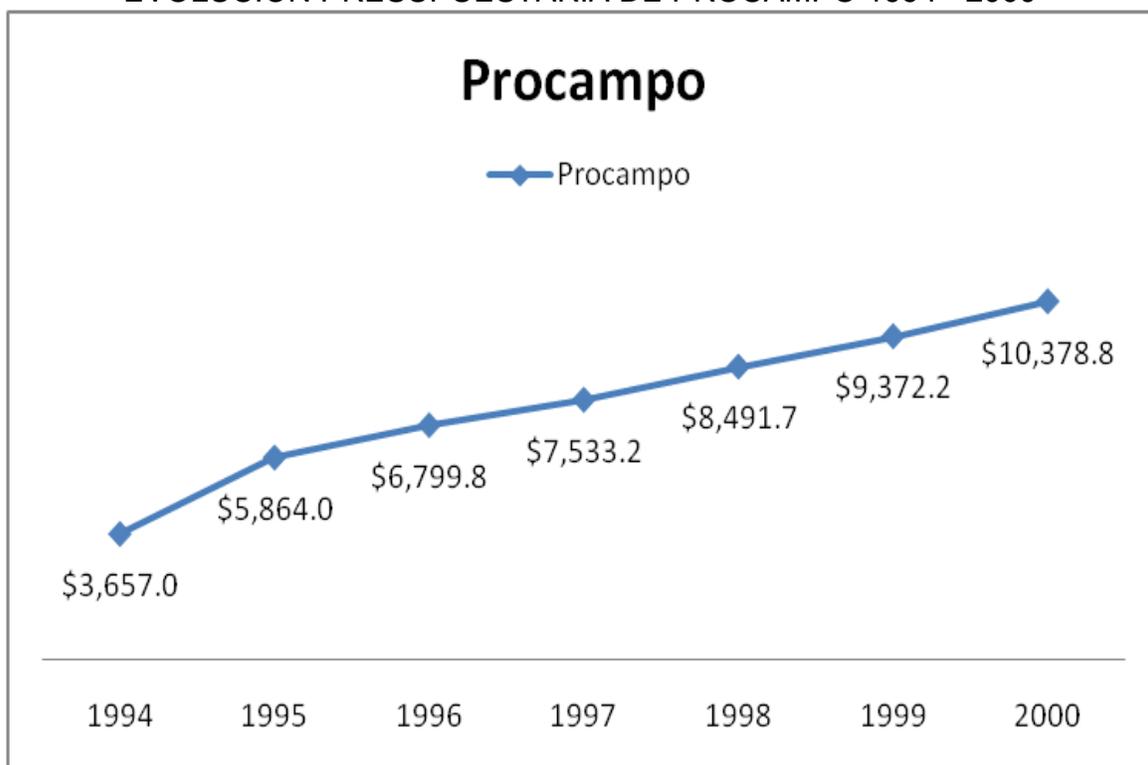


**FUENTE:** ELABORACIÓN PROPIA, con base en datos de la SHCP, SAGARPA, Banco de México, INEGI y Consejo Nacional de Población. Véase en Anexo estadístico del Primer informe de Gobierno 2001 - 2006, p. 155

El valor nominal de las asignaciones presupuestales para el PROCAMPO siempre fueron tendientes al incremento, del año 1994 a 1997 el importe asignado se incrementó más del 100%, al ser de \$3,657.0 millones de pesos en 1994 y en 1997 de \$7,533.2 millones de pesos, el CUADRO 2.11, muestra la tendencia de la asignación presupuestaria para el PROCAMPO, la tendencia es positiva, de 1994

con \$3,657.0 millones de pesos y al término del año 2000 con \$10,378.8 millones de pesos lo que representa un incremento nominal cercano al 280%.

CUADRO 2.11  
EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DE PROCAMPO 1994 - 2000



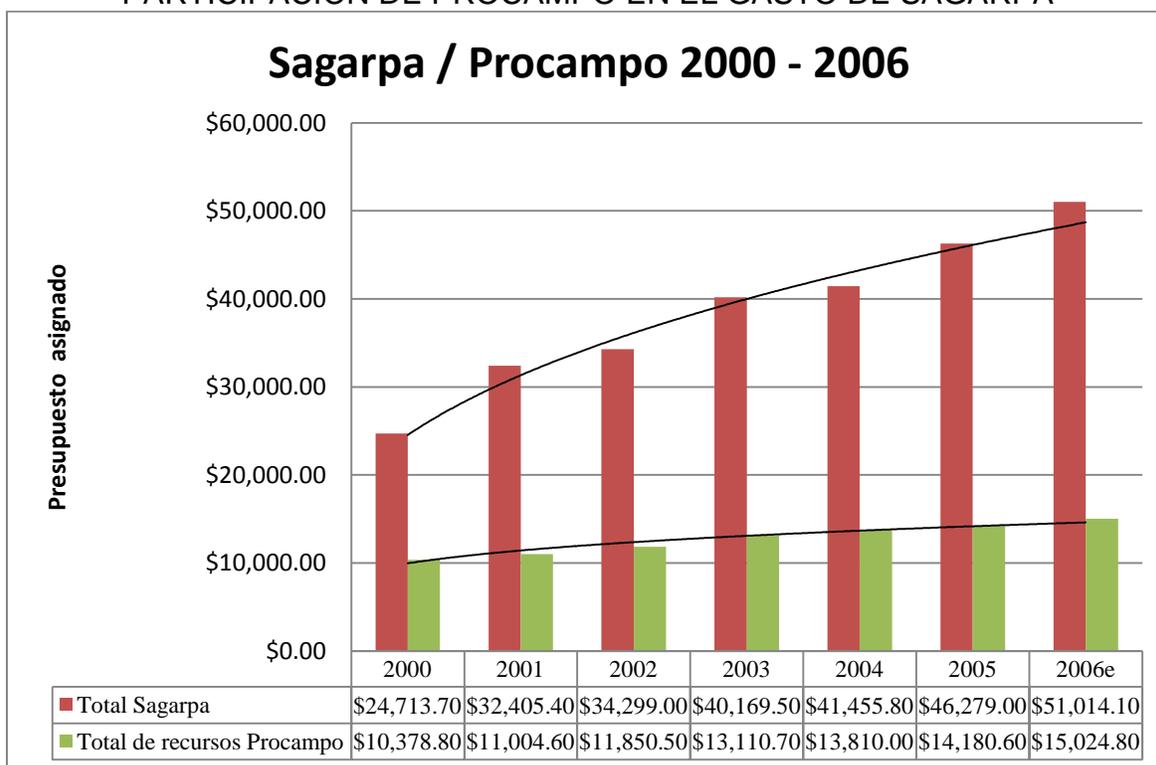
FUENTE: Elaboración propia con datos de SAGARPA, véase en: *Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno 2001*. p. 130.

### 2.3. Contexto del Sector Agrícola de 2000 a 2006.

En el periodo anterior (1994 – 2000), se analizó el porcentaje del presupuesto sectorial destinado al *PROCAMPO*, repitiendo el ejercicio pero ahora para el periodo 2000 – 2006, se confirma el planteamiento que en términos nominales las asignaciones presupuestales son incrementalistas también durante este periodo, al situarse en el año 2000 con \$10,378.80 millones de pesos, y pasar al 2006 (estimativo) con cerca de \$15,024.80 millones de pesos, cantidad superior al 45% en relación con el año de inicio del periodo. *El CUADRO 2.12*, refleja claramente la tendencia positiva de las asignaciones presupuestales para el programa, de

manera semejante ésta gráfica (CUADRO 2.12), muestra las líneas de tendencia positiva en el presupuesto para la SAGARPA y el sector en su conjunto.

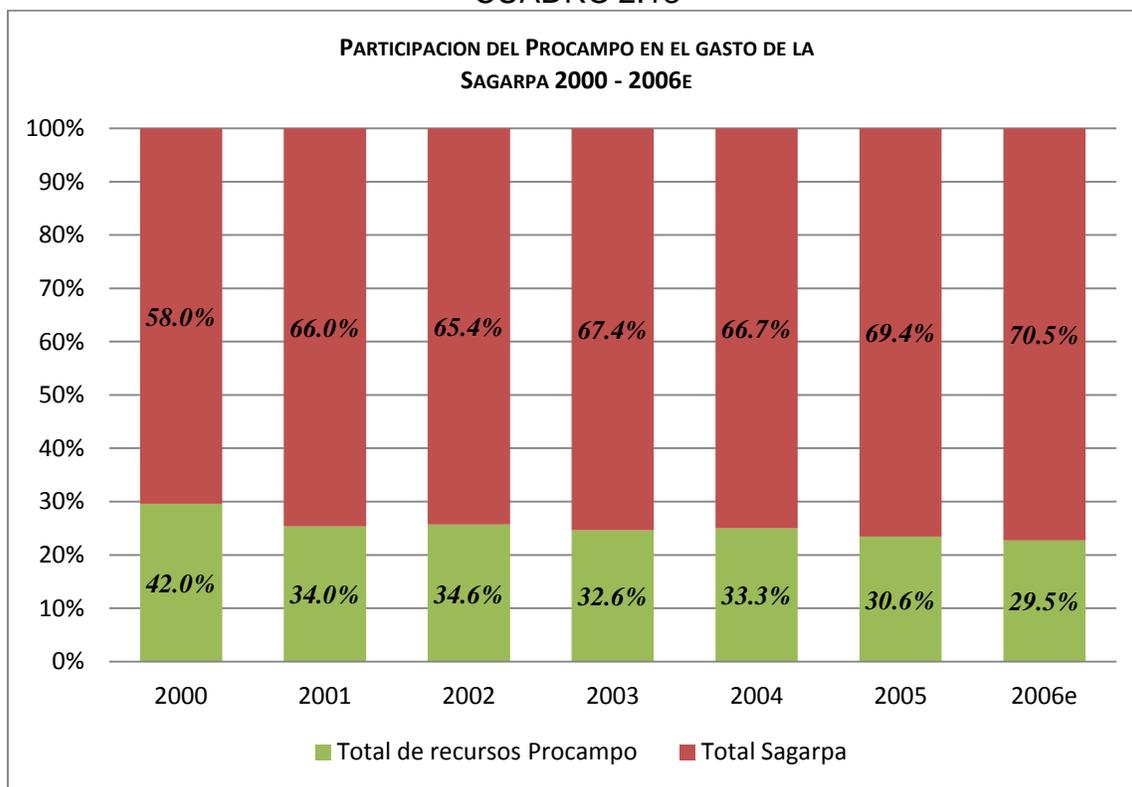
CUADRO 2.12  
PARTICIPACIÓN DE PROCAMPO EN EL GASTO DE SAGARPA



*FUENTE: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, basado con información del VI Informe de Gobierno, 1o de septiembre 2006, Presidencia de la República; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2005, SHCP. Véase en Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, Nota Informativa notacefp/007/2006, 28 de noviembre de 2006.*

En términos porcentuales durante éste periodo la participación del PROCAMPO en la asignación del gasto de la SAGARPA presenta un tendencia decreciente (CUADRO 2.13) comparada al sexenio anterior, de 42% que tenía durante el cierre del periodo anterior pasa a reducirse a un 29.5% durante el 2006, esto es, un decremento del 12.5% en el periodo. Si bien las cifras presentadas para este cierre de sexenio son estimativas, la tendencia se mantiene de manera negativa. Precisamente, la mayor participación en el gasto la obtuvo durante su primer año, aún teniendo en cuenta que los presupuestos del sector se vieron incrementados en más de un 100% a lo largo de éste ciclo.

CUADRO 2.13



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, basado con información del VI Informe de Gobierno, 1o de septiembre 2006, Presidencia de la República; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2005, SHCP. Véase en Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, Nota Informativa notacefp/007/2006, 28 de noviembre de 2006.

El CUADRO 2.14 muestra la evolución que ha tenido el Producto Interno Bruto del sector agropecuario durante el sexenio, su desempeño muestra una tendencia decreciente en relación al promedio del sexenio anterior, el de 1995 a 2000 fue de 5.5 por ciento, comparado con el 3.75 por ciento registrado durante 2001 a 2006, aun considerando que las cifras calculadas para el año 2006 fueron tomadas como preliminares, no revirtieron el decremento del PIB agropecuario.<sup>163</sup>

La estructura del Producto Interno Bruto Agropecuario está compuesto por cuatro ramas de actividad; la agricultura, ganadería, la selvicultura y la pesca, como se puede observar en el cuadro inferior, la rama que domina el sector la agricultura con más del 63% de contribución a la generación del PIB agropecuario, seguido

<sup>163</sup> Véase en: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, Nota Informativa notacefp/007/2006, 28 de noviembre de 2006.

por la ganadería, posteriormente la selvicultura y en último sitio la pesca. En cuanto a las contribuciones de estas ramas de actividad a la generación del PIB agropecuario se mantuvieron estables durante todo el sexenio, no existió crecimiento extraordinario en alguna de ellas.

CUADRO 2.14  
TENDENCIA DEL PIB CON RELACIÓN AL PIB AGROPECUARIO 1990 - 2006

CONCEPTO	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006p	2007-1
<b>Producto Interno Bruto (PIB)</b>										
PIB Agropecuario/PIB Total (%) <sup>-2</sup>	7.8	5.5	4.1	4.1	3.9	3.8	3.8	3.4	3.5	3.8
<b>Estructura del PIB</b>										
Agropecuario (%) <sup>-3</sup>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura	68.6	65.5	62.2	62.6	63.4	63.2	63.2	62.9	64.2	65.6
Ganadería	23.7	27.1	29.0	28.8	28.4	28.5	28.8	29.0	26.9	26.6
Selvicultura	4.6	4.0	5.6	5.5	5.1	4.9	4.8	4.9	5.3	5.3
Pesca	3.2	3.3	3.2	3.1	3.1	3.4	3.1	3.1	3.6	2.5

→1.- Los datos del PIB corresponden al primer trimestre; los de superficie destinada a la producción agropecuaria y estructura de producción pesquera son datos estimados para todo el año.

→2.- La relación del PIB agropecuario entre el PIB total, corresponde al valor agregado bruto a precios básicos del sector agropecuario. Si al valor agregado bruto a precios básicos se adiciona el monto neto total de impuestos menos subsidios a los productos se obtiene el Producto Interno Bruto Total a precios de mercado. Cálculos con base en cifras a precios corrientes.

→3.- La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras. Estructura con base en cifras a precios corrientes.

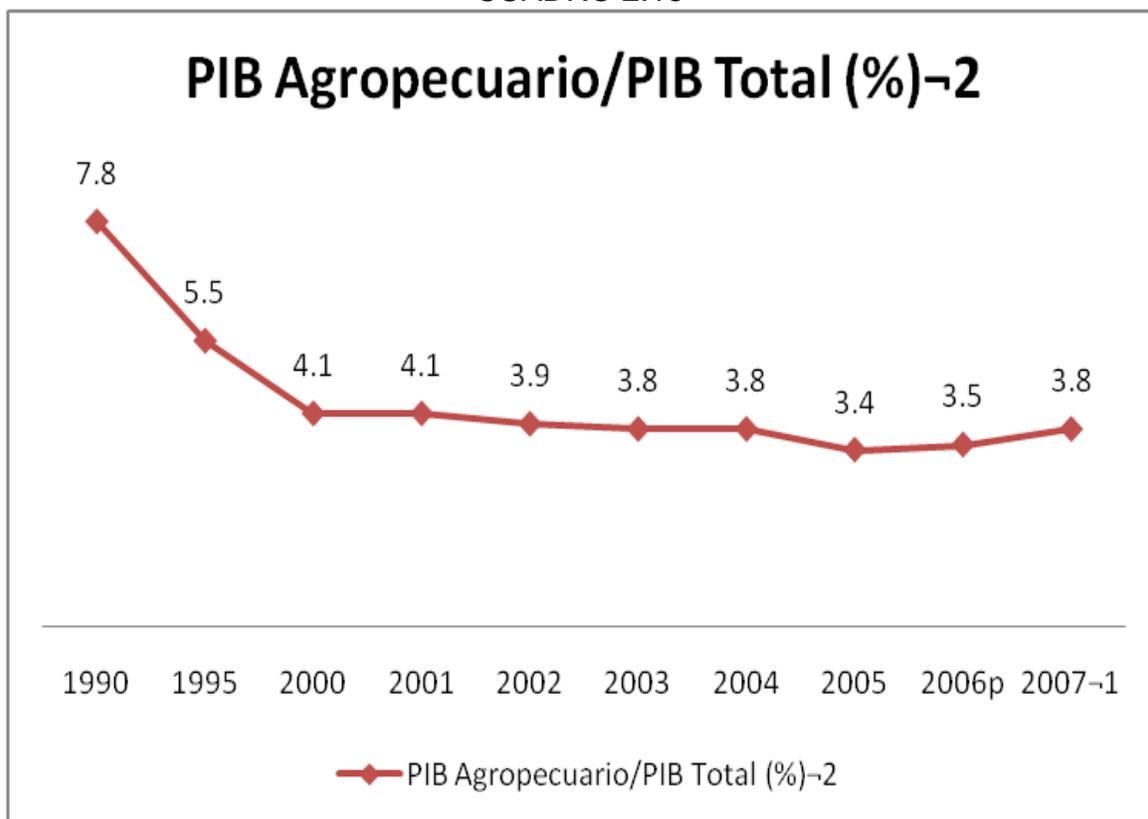
→4.- Se refiere a la superficie de granos y oleaginosas.

→p.- Cifras preliminares.

**FUENTE:** SAGARPA e INEGI, véase en Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno del Lic. Felipe Calderón Hinojosa. México 2007. p. 11

Para mostrar el planteamiento sobre el decremento del PIB agropecuario veamos el CUADRO 2.15, el porcentaje de aportación del sector agropecuario total del Producto Interno Bruto Total tiene una tendencia negativa.

CUADRO 2.15



**FUENTE:** Elaboración propia con datos de SAGARPA e INEGI, véase en Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno del Lic. Felipe Calderón Hinojosa. México 2007. p. 11

-1.- Los datos del PIB corresponden al primer trimestre; los de superficie destinada a la producción agropecuaria y estructura de producción pesquera son datos estimados para todo el año.

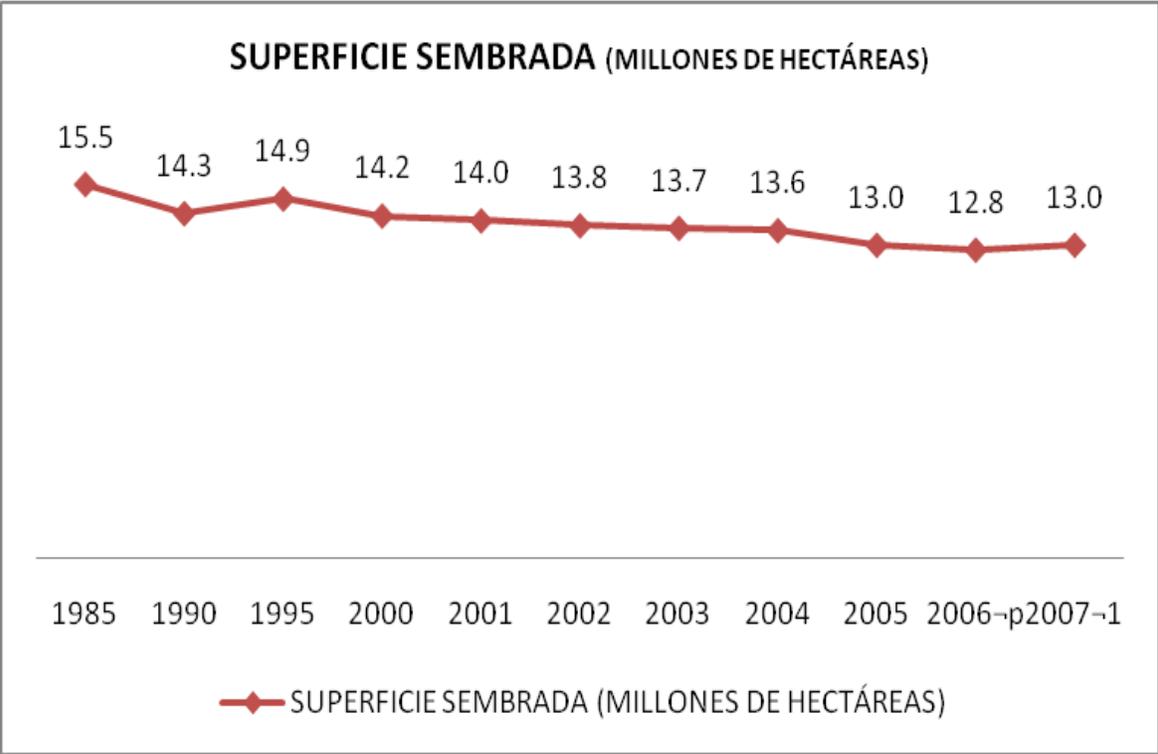
-2.- La relación del PIB agropecuario entre el PIB total, corresponde al valor agregado bruto a precios básicos del sector agropecuario. Si al valor agregado bruto a precios básicos se adiciona el monto neto total de impuestos menos subsidios a los productos se obtiene el Producto Interno Bruto Total a precios de mercado. Cálculos con base en cifras a precios corrientes.

Otro de los aspectos que se manifestaron durante el periodo 2000 – 2006 fue el relacionado con el impulso e intento de reactivación del sector rural, como anteriormente pudimos observar, este periodo está marcado por los grandes incrementos en la asignación de recursos tanto al sector agropecuario en general como también en lo específico a *PROCAMPO*, sin embargo, el *CUADRO 2.16* muestra que no necesariamente las asignaciones millonarias fomentan el incremento de la producción en términos reales, y por ende, los beneficios de los subsidios lleguen a la mayoría de los productores.

En la gráfica se puede ver que el número de hectáreas sembradas no corresponde al incremento del presupuesto sectorial, la tendencia que presenta el número de

superficie sembrada es negativo, durante éste sexenio se puede observar que el mejor año fue el inicial, el 2000, con un total de 14.2 millones de hectáreas sembradas, cerrando el periodo con un total de 12.8 millones, es decir, que hubo una perdida aproximada de 1.4 millones de hectáreas que se dejaron de sembrar durante todo el periodo 2000 – 2006, y que si tomamos en cuenta los datos anteriores, vemos que para 1985 se sembraron 15.5 millones de hectáreas, para 1990 de 14.3 millones de hectáreas y para 1995 de 14.9 millones de hectáreas, todas ellas cantidades superiores a las registradas durante este sexenio. Habrá que decir que el número de hectáreas sembradas no necesariamente refleja niveles de producción menores, pero, lo que si refleja, es que cientos sino es que miles, de productores abandonaron el campo dejando de producir.

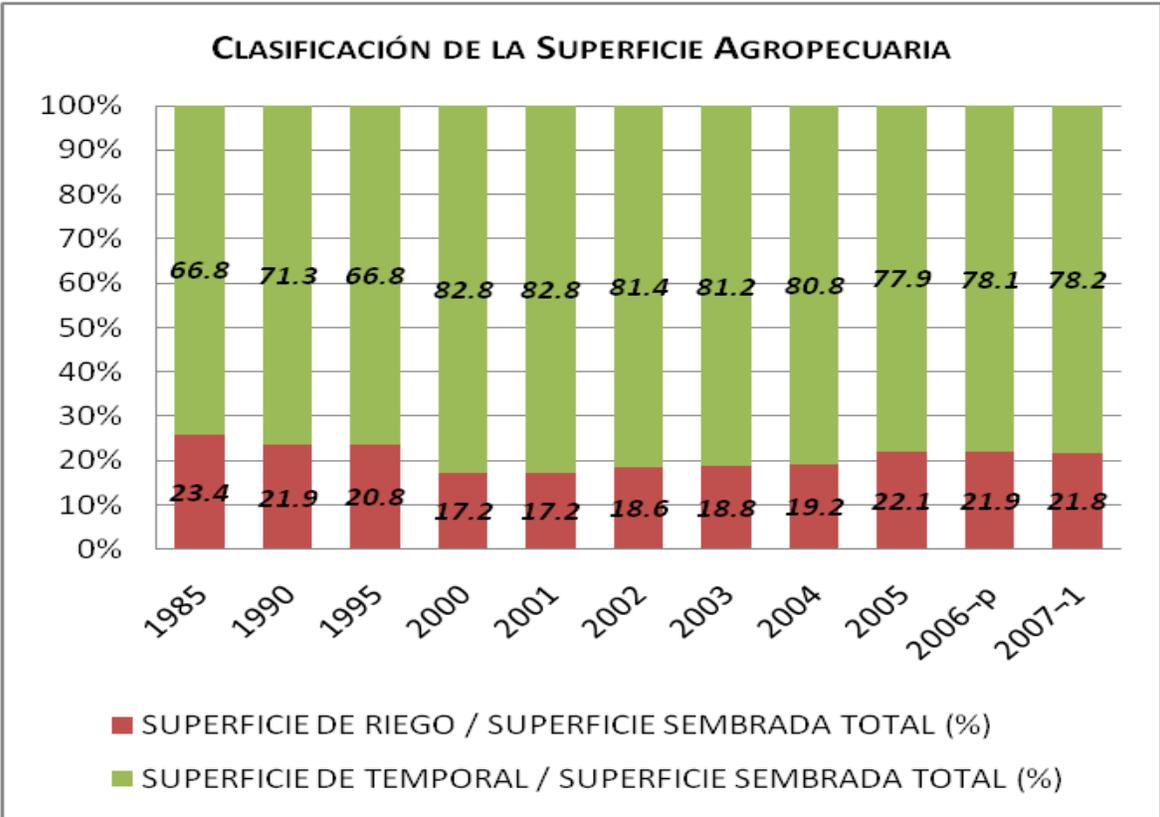
CUADRO 2.16



**FUENTE:** Elaboración propia con datos de SAGARPA e INEGI, véase en Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno del Lic. Felipe Calderón Hinojosa. México 2007. p. 11  
 -1.- Los datos del PIB corresponden al primer trimestre; los de superficie destinada a la producción agropecuaria y estructura de producción pesquera son datos estimados para todo el año.  
 -p.- Cifras preliminares.  
 Nota: La superficie destinada a la producción agropecuaria se refiere a los cultivos de granos y oleaginosas.

De la serie de datos vistos en el CUADRO 2.16 se genera una división que es fundamental para interpretar el grado de avance tecnológico que presenta el sector rural, para tal efecto analicemos el CUADRO 2.17, la distribución en porcentaje del tipo de riego que se tiene durante este sexenio, la primera clasificación se refiere al porcentaje de superficie con método de riego de temporal, básicamente el 80% del total de la superficie sembrada corresponde al método de riego de temporal, lo que conlleva, a diversas interrogantes sobre el grado de avance sectorial y la implementación de nuevas tecnologías para el medio rural. El resto de la superficie corresponde a productores que tiene un sistema de riego.

CUADRO 2.17



FUENTE: Elaboración propia con datos de SAGARPA e INEGI, véase en Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno del Lic. Felipe Calderón Hinojosa. México 2007. p. 11

-1.- Los datos del PIB corresponden al primer trimestre; los de superficie destinada a la producción agropecuaria y estructura de producción pesquera son datos estimados para todo el año.

-p.- Cifras preliminares.

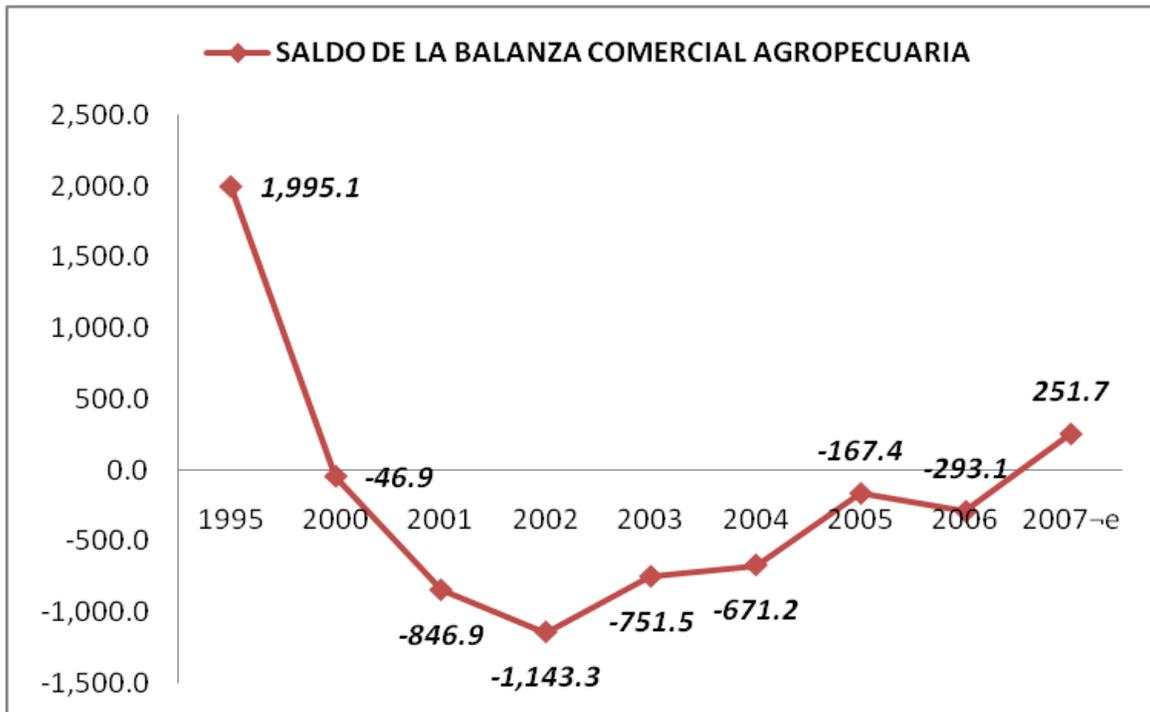
Nota: La superficie destinada a la producción agropecuaria se refiere a los cultivos de granos y oleaginosas.

La clasificación de las superficies según el tipo de método de riego que se tenga evidencia la vulnerabilidad que puede tener un productor, y que por consiguiente, se encuentre en franca desventaja productiva, ya sea por las condiciones climatológicas y medio ambientales, hasta, la desventaja en los niveles de productividad.

Otro factor que resulta indispensable abordar es el relacionado con la balanza comercial del sector, el *CUADRO 2.18* y *2.19* nos muestran gráficamente cual ha sido el desempeño del sector en este rubro, comenzando con el *CUADRO 2.18* se analiza el saldo de la balanza comercial agropecuaria expresada en millones de dólares, lo primero que habrá que decir es que durante todo el sexenio esta balanza presentó número deficitarios, y que el mejor resultado se obtuvo durante su primer año, en el 2000 con un déficit de \$46.9 millones de dólares, durante el 2001 y que en estricto sentido representa “su primer año” esta cantidad se incrementó a \$846.9 millones de dólares, en tan sólo ese año la balanza se incrementó en más de 1800%, para el 2002 se presentó el déficit más grande de todo el periodo con \$1,143.3 millones de dólares, en los años subsecuentes la balanza tendió a disminuir sus disparidades, pero, en lo relativo al periodo 2000 – 2006 se mantuvo siempre deficitaria.

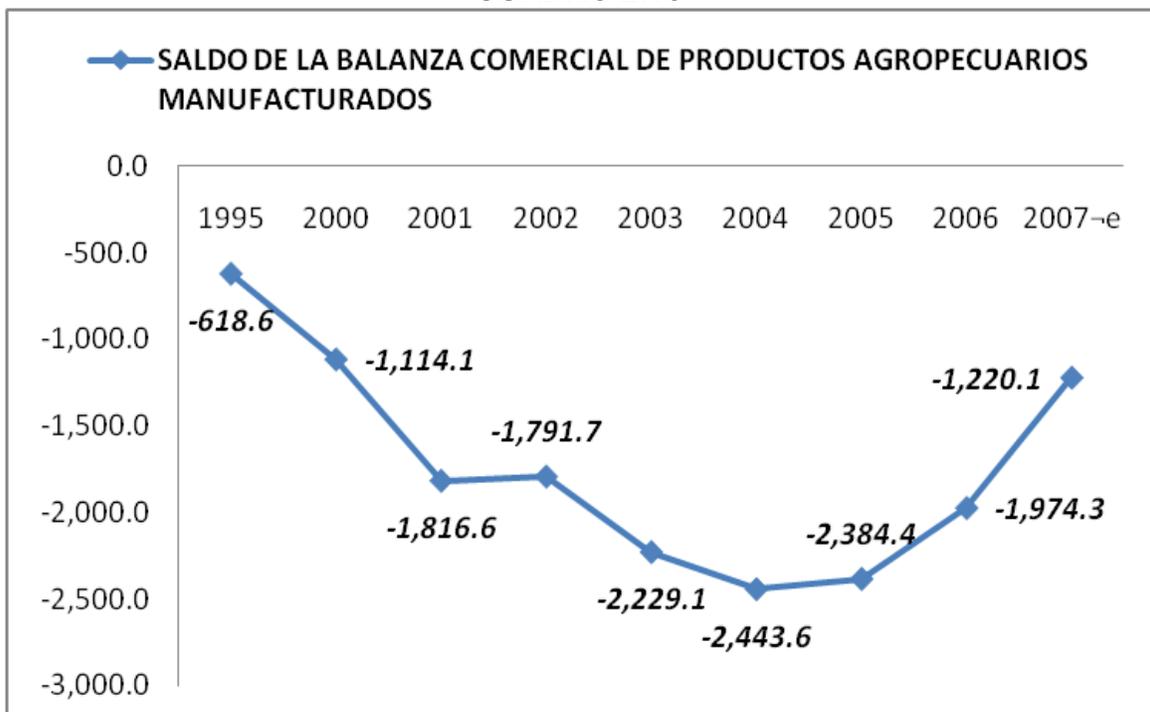
El *CUADRO 2.19* muestra el saldo de la balanza comercial de productos agropecuarios manufacturados, los resultados reflejados no son alentadores, no nada más durante éste sexenio presentó déficit, los datos disponibles datan desde 1995 donde ya existía un monto de \$618.6 millones de dólares en saldo negativo, al igual que el cuadro anteriormente analizado, todo el periodo fue deficitario, teniendo al año 2004 como el de mayor disparidad con un monto de \$2,443.6 millones de dólares y el de menor importe con \$1,114.1 millones de dólares durante el año 2000. La tendencia sigue siendo negativa, aun considerando que los montos han disminuido en forma considerable, no se ha dejado de tener balanza comercial negativa.

CUADRO 2.18



**FUENTE:** Elaboración propia con datos de SAGARPA e INEGI, véase en Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno del Lic. Felipe Calderón Hinojosa. México 2007. p. 12  
-e.- Estimación

CUADRO 2.19



**FUENTE:** Elaboración propia con datos de SAGARPA e INEGI, véase en Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno del Lic. Felipe Calderón Hinojosa. México 2007. p. 12

Se ha considerado al comercio como uno de los puntos donde mayormente existen los desacuerdos, es fundamental abordar su estudio de manera integral, a decir de algunos autores los cuales sostienen, por ejemplo, que es incorrecto medir la importancia de algún tratado con base en criterios de balanza comercial, empleos o una combinación de ambos, porque los resultados pueden ser de poca utilidad. Mayores exportaciones no significan mayores empleos, ni mayores importaciones producen necesariamente mayor desempleo. Pero, este punto de vista no es compartido, obviamente, por las altas burocracias de los tres países, por decirlo en el contexto del TLCAN, quienes se muestran confiadas en que grandes volúmenes de exportaciones propician cifras generosas en el empleo o, por los defensores de las políticas desreguladoras, que ven en la ampliación del comercio todas las bondades pregonadas por los viejos mercantilistas ingleses.<sup>164</sup>

La producción de alimentos durante el periodo 2000 – 2006 creció a una tasa anual de 2.4%, ligeramente superior al crecimiento de la economía (2.3%) y dos veces superior al crecimiento poblacional (1.2%). La producción promedio en los últimos seis años supera en 16.6% a la alcanzada en los seis años anteriores.<sup>165</sup>

### **2.3.1. Reformas instrumentadas al Sector Agrícola durante este periodo.**

Así como en el sexenio anterior se modificó la estructura de la Secretaría del sector agrícola, durante éste sucedió lo mismo, la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), pasó a convertirse en Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), retornándole algunas facultades que le habían sido retiradas en la anterior administración, esto fue durante el sexenio de Vicente Fox Quesada año 2001.

---

<sup>164</sup> Véase en: Ramírez, José Carlos y Zúñiga, Omar. *“los efectos del TLCAN sobre el comercio y la industria en México”*. En: Borja Tamayo, Arturo (coordinador). *“Para evaluar el TLCAN”*. Miguel Ángel Porrúa. México 2001. pp. 181 y 182.

<sup>165</sup> Véase en: *Nuevo Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007 – 2012*. p. 28

Durante el inicio del sexenio se introdujeron una gran variedad de modificaciones en el sector agrario, y de igual manera al programa *PROCAMPO*, un ejemplo de ello es que por primera vez se genera una propuesta consensuada para establecer algunos mecanismos como los indicadores de evaluación conjuntamente llevados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, éstos anteriormente no existían, generando limitaciones en la medición de los resultados del programa.<sup>166</sup>

Anteriormente el programa sólo entregaba apoyos a los productores registrados en el directorio *PROCAMPO* y que tuvieran el predio sembrado, durante éste periodo se modificó la norma y los apoyos comenzaron a entregarse antes de la siembra, claro manteniendo la obligatoriedad para el productor de sembrar posteriormente, con la limitante que sólo aplicaba a los predios de 5 o menos hectáreas, la anticipación promedio fue de 94 días.<sup>167</sup>

Fue el 31 de diciembre de 2001 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Capitalización del *PROCAMPO*, que crea el sistema de Garantías y Acceso anticipado a Pagos Futuros del programa, y el 2 de julio de 2002 se publicaron las reglas de operación de dicho sistema.<sup>168</sup>

De las modificaciones instrumentadas al programa *PROCAMPO*, es quizá ésta la de mayor envergadura, la creación y posterior publicación de la *Ley de Capitalización del PROCAMPO*, conocido comúnmente como “*PROCAMPO Capitaliza*”, la cual persigue los siguientes propósitos:

- 1) *Posibilitar a los beneficiarios el acceso por anticipado a los recursos previstos en los años restantes de vigencia del*

---

<sup>166</sup> Véase en: Informe: Resultados principales del 4to trimestre del año fiscal 2001 (1º de enero a 31 de diciembre). SAGARPA, enero 2002.

<sup>167</sup> *Ibíd.*

<sup>168</sup> Las reglas de operación son el instrumento que permite que los beneficiarios, con base en los apoyos recibidos del programa, tengan la posibilidad de obtener créditos para proyectos rentables de producción primaria, agro-industrialización, abastecimiento de insumos y equipos, o actividades económicas vinculadas a cadenas productivas, sin menoscabo de aquellos productores que se encuentran en la cartera vencida.

*PROCAMPO, para capitalizar sus unidades de producción y desarrollar sus proyectos y acción de modernización.*

- 2) *Proporcionar a los productores certidumbre de que recibirán los apoyos para instrumentar los proyectos productivos que permitan una mayor capacidad de negociación al enfrentar los compromisos mercantiles, así como aprovechar las oportunidades derivadas de los acuerdos y tratados internacionales sobre la materia; y*
- 3) *Propiciar condiciones para la disponibilidad y acceso a recursos crediticios.*<sup>169</sup>

Otra de las reformas instrumentadas en el sector agrícola, fue la creación de la nueva *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, publicada en el DOF el 7 de diciembre de 2001, teniendo como uno de sus postulados el que *para lograr el desarrollo rural sustentable el Estado, con el concurso de los diversos agentes organizados, impulsará un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento a las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen en el ámbito de las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural.*

Entre los objetivos planteados por esta normatividad considerados como prioritarios para el desarrollo del país, planteados a través de políticas, acciones y programas son los siguientes:

- 1) *Promover el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural, mediante la diversificación y*

---

<sup>169</sup> Véase en; Artículo 3, de la Ley de Capitalización del *PROCAMPO*.

*generación de empleo, incluyendo en no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso.*

- 2) *Corregir disparidades de desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago, mediante una acción integral del Estado que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable.*
- 3) *Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país.*
- 4) *Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable, y*
- 5) *Valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional.*<sup>170</sup>

El periodo 2000 – 2006 se distinguió de manera notoria con la consolidación del *Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS)*, comisión que tiene por objeto establecer, atender, coordinar y dar seguimiento a los programas que tengan como propósito impulsar el desarrollo rural sustentable, así como realizar las funciones sustantivas que le marque la ley, la comisión coordina a las dependencias y entidades que la integran, y que son:

- 1) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, quien la preside;
- 2) Secretaría de Economía;
- 3) Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- 4) Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- 5) Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- 6) Secretaría de Salud;

---

<sup>170</sup> Véase en; Artículos 4 y 5 de la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*.

- 7) Secretaría de Desarrollo Social;
- 8) Secretaría de la Reforma Agraria; y
- 9) Secretaría de Educación Pública.<sup>171</sup>

Durante este periodo también se instrumenta según lo establecido en la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, el *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2002 – 2006 (PEC 2002 – 2006)*, el cual fue considerado como un esfuerzo inédito en la Administración Pública Federal, con el fin de armonizar las tareas que tienen a su cargo las diversas dependencias del Ejecutivo Federal y que están directamente relacionadas con el sector rural.

Posteriormente el *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable* se modifica en el marco del *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012*, considerando los programas sectoriales de las dependencias y entidades que forma parte la *CIDRS*, en el nuevo *PEC 2007 – 2012* participan 17 ramos administrativos del gobierno federal con programas y acciones con incidencia en el medio rural, adhiriéndose:

- 1) Secretaría de Energía;
- 2) Secretaría de Gobernación;
- 3) Secretaría de Relaciones Exteriores;
- 4) Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- 5) Secretaría de Turismo;
- 6) Instituto Mexicano del Seguro Social;
- 7) Tribunales Agrarios;
- 8) La Comisión Nacional para la Atención de los Pueblos Indígenas.<sup>172</sup>

---

<sup>171</sup> Véase en: Artículos 2, 3 y 5 del *Reglamento Interno de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable*.

<sup>172</sup> Véase en: *Nuevo Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007 – 2012*.

Se impulsa con mayor amplitud la bancarización (entrega de cheques) como medio de la entrega de los apoyos, así como también, la entrega de tarjetas electrónicas (tarjetas de débito).<sup>173</sup>

### **2.3.2. Análisis de los resultados obtenidos por el PROCAMPO.**

Durante el primer año de este periodo el universo de atención fue en promedio de 2.8 millones de productores, con 13.9 millones de hectáreas y 4.2 millones de predios.<sup>174</sup>

Con motivo de la revisión de la cuenta pública 2003 la *Auditoría Superior de la Federación (ASF)*, realizó una serie de auditorías al sector, 9 en general, de las cuales 6 se realizaron a *SAGARPA*, 2 a *Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)* y otra a un fondo del sector, de las aplicadas a *ASERCA* una de ellas correspondió al *Programa de Apoyos Directos al Campo* denominado *PROCAMPO*, entre las diversas observaciones que se hicieron; se determinó que se entregaron subsidios de manera extemporánea, se registraron algunas diferencias en sobre los datos de superficie apoyada que ha sido sujeta de conversión productiva, *ASERCA* no diseñó un sistema de contabilidad que permitiera determinar los costos en la entrega de los subsidios mediante órdenes de pago, tarjeta electrónica de débito y cheque nominativo, lo cual limitó la evaluación de la eficiencia del *PROCAMPO*. La *ASF* observó que al entregar los subsidios, el ente auditado no difundió todas las actividades del programa para que los productores incrementaran la capacidad de capitalización de sus unidades de producción, entre otras más. Se emitieron 15 observaciones, 5 para mejorar el desempeño; 3 para fortalecer los sistemas de control interno; 1 para evaluar la gestión gubernamental; 1 para incrementar la calidad del servicio y 4 para corregir deficiencias administrativas.

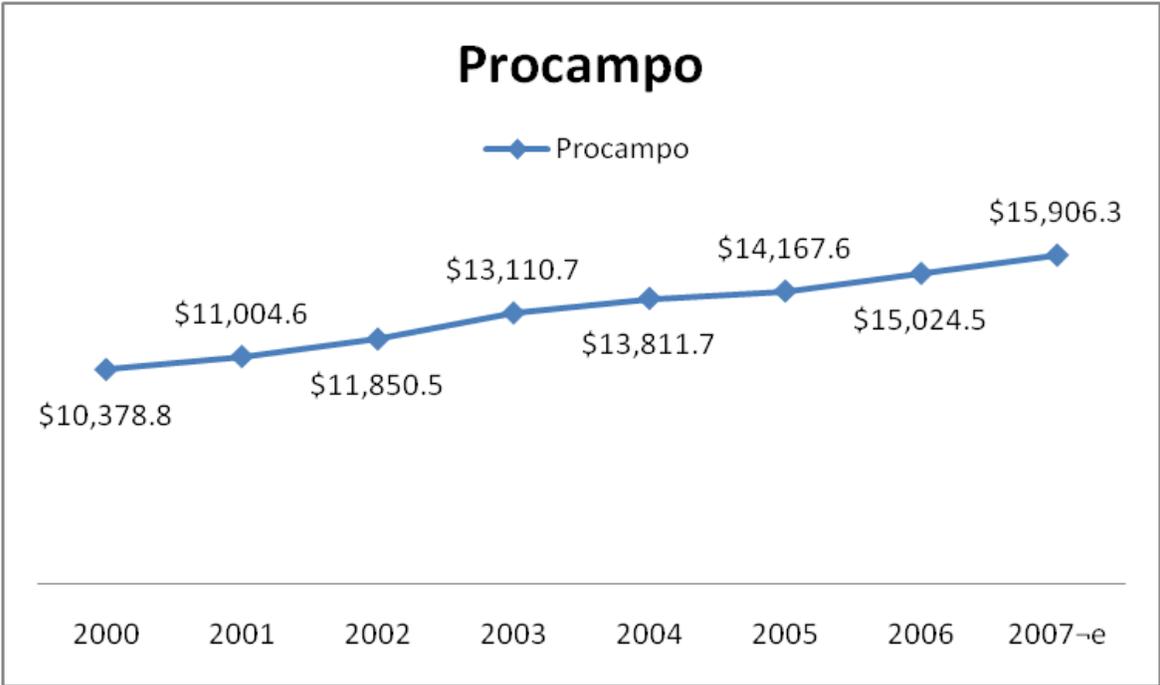
---

<sup>173</sup> Véase en: *Tercer Informe de Labores de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*. Diciembre 2009. p. 129

<sup>174</sup> Véase en: *Primer Informe de Labores de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*. Diciembre 2001. p. 64

El CUADRO 2.20 muestra la evolución presupuestal que tuvo PROCAMPO durante este periodo sexenal, al igual que las anteriores gráficas que se analizaron, con relación a la tendencia de las asignaciones presupuestales, se presenta siempre de manera positiva, durante el año 2000 se le canalizaron recursos al PROCAMPO en el orden de \$10,378.8 millones de pesos y para el cierre del sexenio en 2006, esta cifra se incrementó en aproximadamente \$15,024.5 millones de pesos, lo que representó un incremento nominal de 30.92% en un periodo de seis años.

CUADRO 2.20



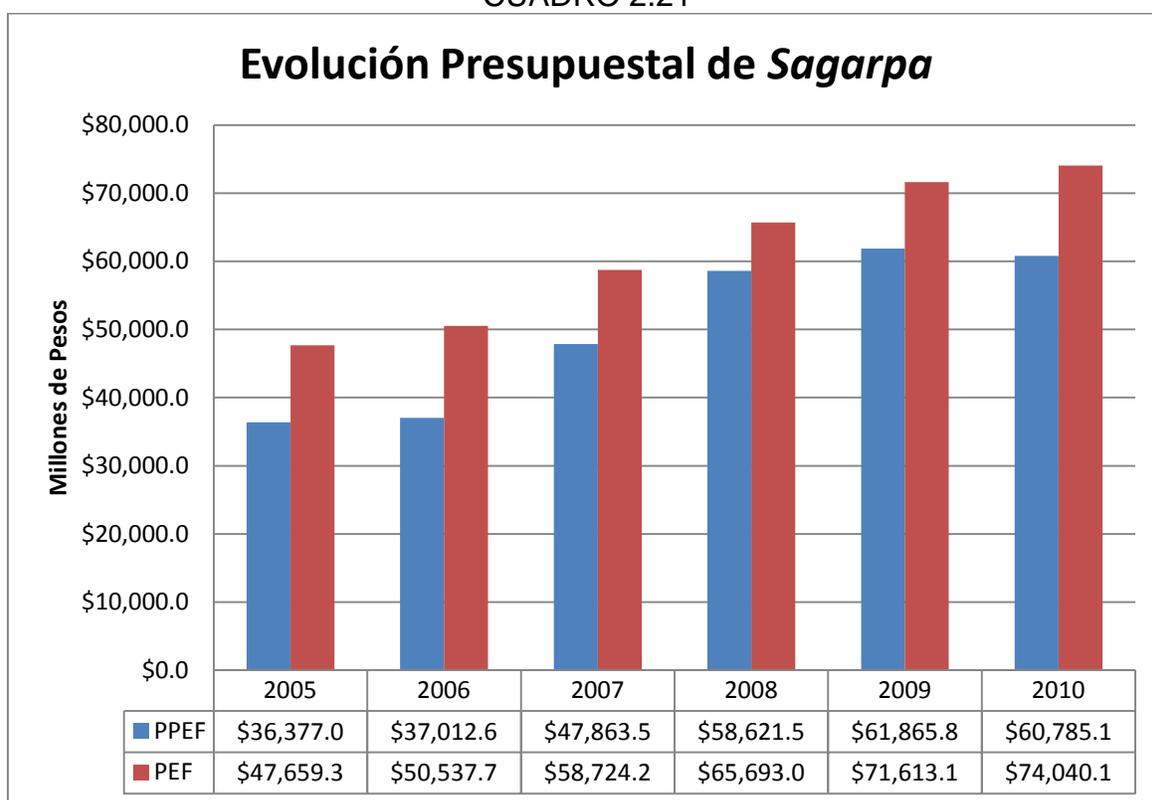
FUENTE: Elaboración propia con datos de SAGARPA, véase en: Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno 2001. p. 130.  
 -e.- Estimación.

**2.4. Contexto del Sector Agrícola de 2006 a 2010.**

Para el periodo 2006 – 2010, la evolución presupuestal de la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación denominada SAGARPA, ha tenido incrementos presupuestales año con año mayores a los requeridos por el poder ejecutivo, el CUADRO 2.21 muestra como se ha dado esta evolución presupuestal positiva, durante el año 2005 el Proyecto de Presupuesto

de Egresos de la Federación (PPEF) enviado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a la Cámara de Diputados fue de \$36,377.00 millones de pesos, y el aprobado en el *Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)* fue por \$47,659.3 millones de pesos, siendo un incremento de 23.67% al solicitado por el ejecutivo, para el siguiente año 2006, fue un incremento de 26.76%, en 2007 de 18.49%, en 2008 fue de 10.76%, para 2009 de 13.61%. La tendencia a lo largo de este periodo se ha mantenido positiva, no sólo en lo que se refiere al presupuesto de SAGARPA, sino también, al *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación*.<sup>175</sup>

CUADRO 2.21



**FUENTE:** Centro de Estudios del Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de la H. Cámara de Diputados. *Evolución presupuestal de la SAGARPA en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 – 2010*, p. 2

<sup>175</sup> Véase en: “*Evolución presupuestal de la SAGARPA en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 - 2010.*” Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y Soberanía alimentaria, CEDRSSA, de la H. Cámara de Diputados LXI legislatura. México 2010. p. 2

El contexto del periodo actual está caracterizado por los incrementos nominales casi exponenciales del presupuesto, ahora se ha llegado a índices históricos en cuanto a la asignación de los recursos, sin embargo, en lo relativo a la balanza comercial agropecuaria la tendencia registra signos negativos, tal y como en se vio en los periodos sexenales anteriores sigue siendo deficitaria, en lo que respecta al ciclo 2006 – 2009, la balanza comercial agropecuaria tubo déficit en el orden de \$3,942.9 millones de dólares durante el 2008 representando el peor año para el ciclo. Durante lo que va del 2010 la tendencia parece ser no tan negativa como en años anteriores ya que las estimaciones son calculadas al primer semestre por BANXICO, sólo tiene un índice de \$36.0 millones de dólares, si bien las cifras tienden a modificarse al cierre de los años fiscales, su potencialidad no es en la misma proporción que otros años (ver CUADRO 2.22).

CUADRO 2.22  
TENDENCIA DE LA BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA

Balanza Comercial Agropecuaria y Agroalimentaria	2005	2006	2007	2008	2009-p	2010-e
Saldo de la Balanza Comercial Agropecuaria	-259.9	-387.2	-1,578.8	-3,942.9	-884.1	-36.0
Saldo de la Balanza Comercial de Productos						
Agropecuarios Manufacturados	-2,482.3	-2,088.7	-3,159.2	-3,057.6	-1,538.2	-944.8

-P.- Cifras preliminares.

-e.- Cifras estimadas.

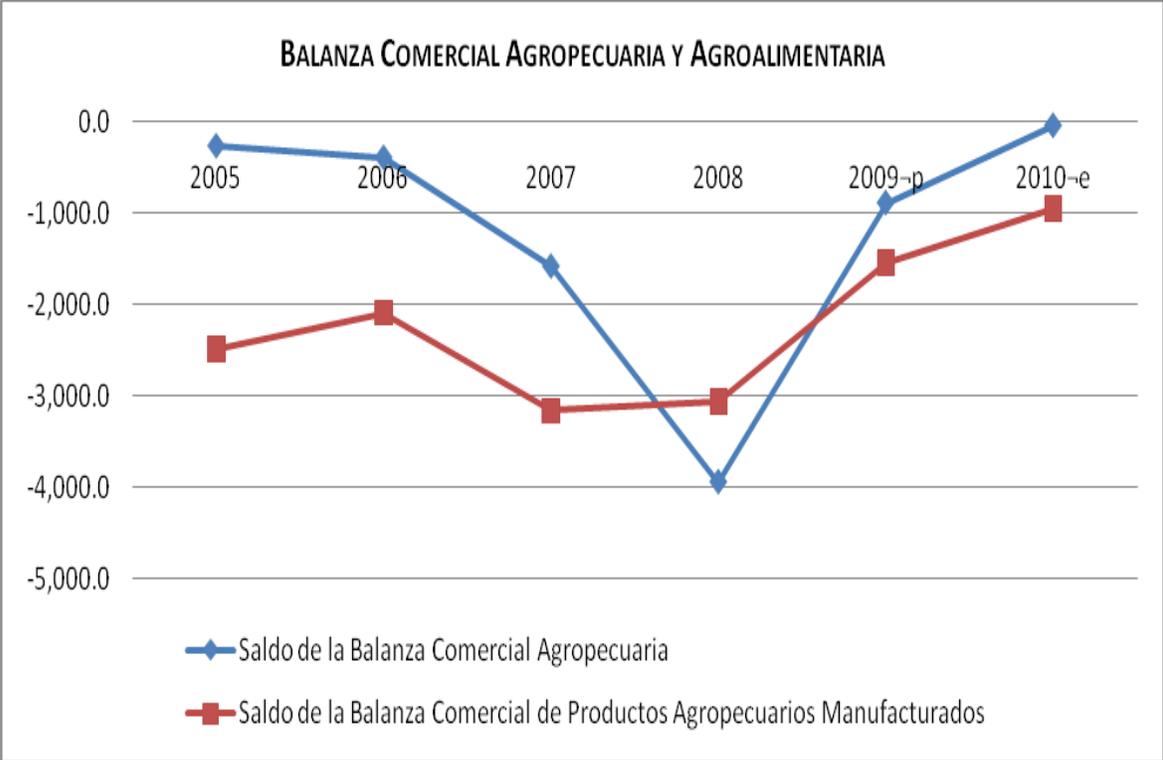
**NOTA:** Cifras actualizadas y validadas por las entidades responsables en Balanza Comercial Agropecuaria y Agroalimentaria. Para 2010 cifras preliminares en Balanza Comercial Agropecuaria y Agroalimentaria validadas por BANXICO al mes de julio. Las cifras están expresadas en millones de dólares.

**FUENTE:** SAGARPA y Banco de México. Véase en Anexo Estadístico del 4to Informe de Gobierno 2010, Sección: Principales Indicadores de la Planeación Nacional del Desarrollo. p. 31.

Para hacer más esquemática la evolución de la balanza comercial agropecuaria habrá que ver el CUADRO 2.23, la gráfica del saldo de la *balanza comercial agropecuaria* y así como también la *balanza comercial de productos agropecuarios manufacturados*, ambas líneas se encuentran en el cuadril negativo, anteriormente se analizaron estas misma variables durante el sexenio

anterior (ver CUADRO 2.18 y 2.19), teniendo como resultado la misma tendencia negativa, de hecho, el año más reciente en el cual se logró romper esta negatividad de la balanza comercial fue en el año de 1995 en donde se presentó un superávit de \$1,995.1 millones de dólares, a pesar de que las asignaciones presupuestales han sido históricas en su cuantía.

CUADRO 2.23



-P.- Cifras preliminares.

-e.- Cifras estimadas.

**NOTA:** Cifras actualizadas y validadas por las entidades responsables en Balanza Comercial Agropecuaria y Agroalimentaria. Para 2010 cifras preliminares en Balanza Comercial Agropecuaria y Agroalimentaria validadas por BANXICO al mes de julio. Las cifras están expresadas en millones de dólares.

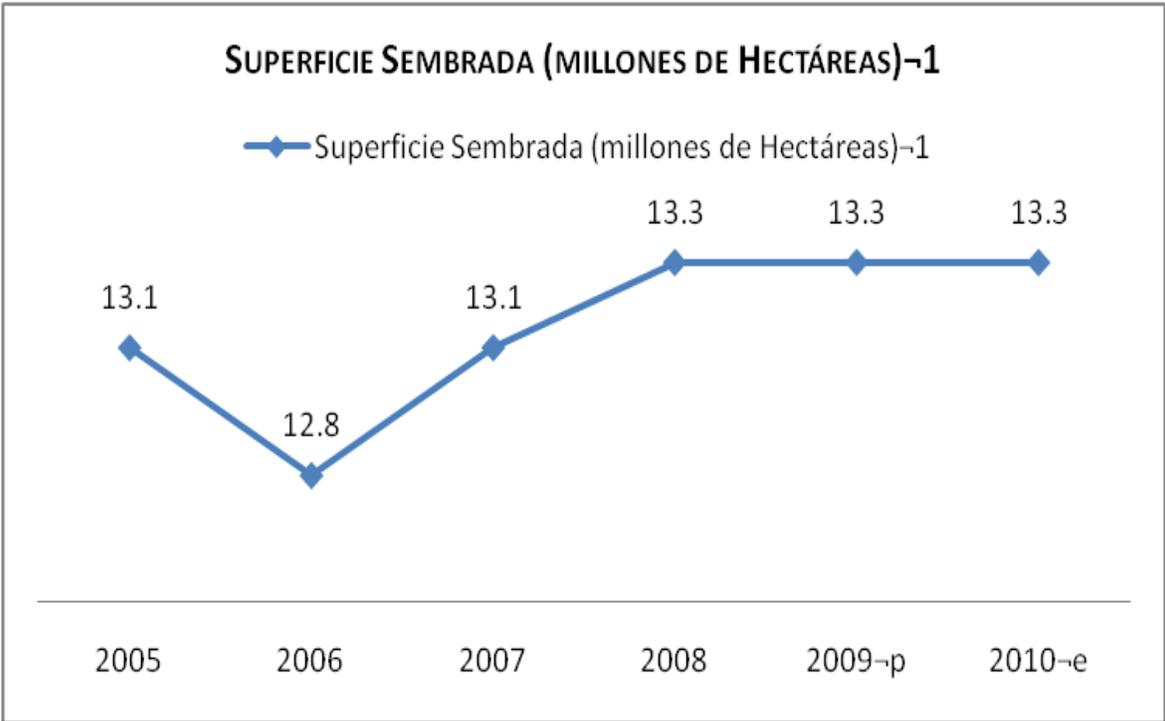
**FUENTE:** SAGARPA y Banco de México. Véase en Anexo Estadístico del 4to Informe de Gobierno 2010, Sección: Principales Indicadores de la Planeación Nacional del Desarrollo. p. 31.

Otro de los factores analizados anteriormente es el relacionado con la cantidad de superficie sembrada, (CUADRO 2.24) que durante este periodo ha tenido el sector, a pesar de que las cifras de 2009 son preliminares y de 2010 estimativas al primer semestre del año, reflejan una tendencia de estabilidad, habrá que decir

que durante éstos dos años el país se vio sometido severamente a las variaciones y contingencias climatológicas, desde fríos extremos, sequías, hasta los recurrentes tormentas que inundaron grandes extensiones de cultivos.

En lo que va de este sexenio, el año 2006 representó el de menor cantidad de superficie sembrada con un monto de 12.8 millones de hectáreas, lo que represento una disminución de 0.3 millones de hectáreas, cantidad que al año siguiente fue recuperada y, volviendo al número del año anterior, por tal motivo, se pude considerar que se ha mantenido constante.

CUADRO 2.24



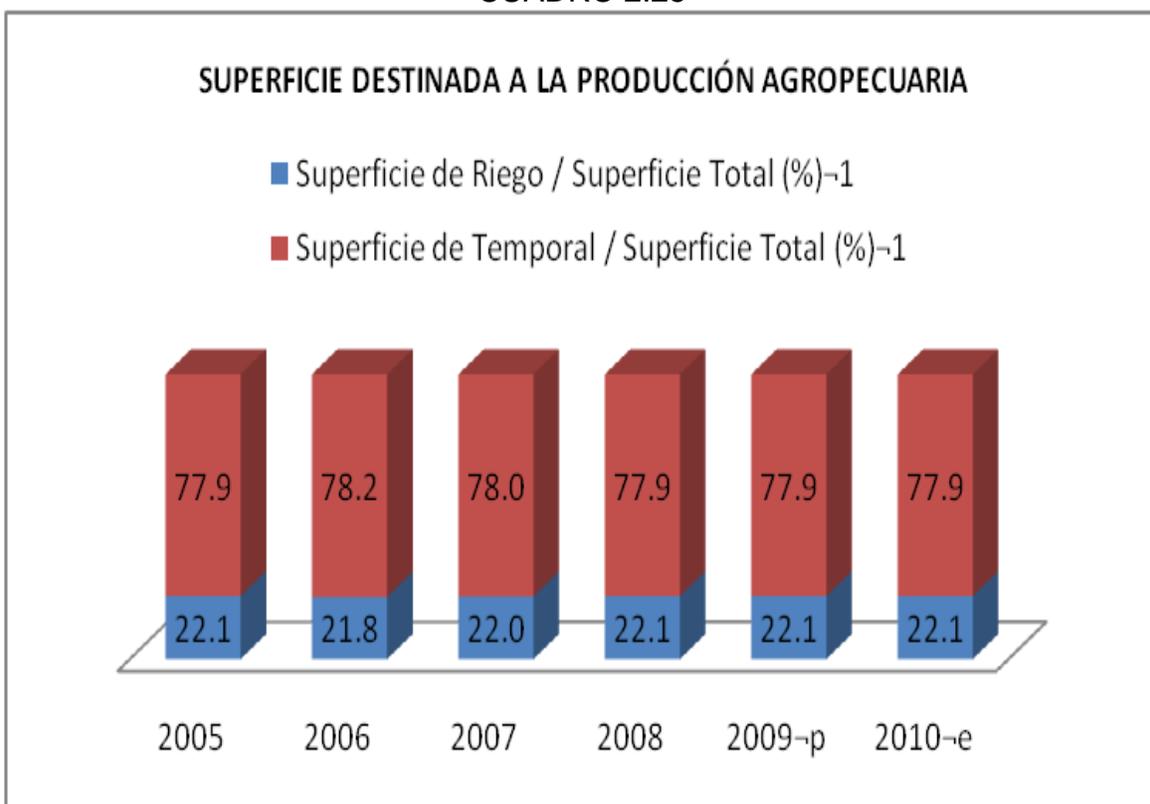
FUENTE: SAGARPA y Banco de México. Véase en Anexo Estadístico del 4to Informe de Gobierno 2010, Sección: Principales Indicadores de la Planeación Nacional del Desarrollo. p. 31.

De la clasificación de la superficie sembrada y como anteriormente se analizó, esta se presenta en dos grupos, por un lado está la superficie sembrada con método de riego y por el otro tenemos la superficie sembrada con sistema de riego de temporal, el CUADRO 2.25 representa la proporción que cada grupo tiene

respecto del total de la superficie sembrada, habrá que decir que estos datos sólo consideran a las superficies sembradas de granos y oleaginosas.<sup>176</sup>

La tendencia se mantiene prácticamente lineal, a pesar como ya anteriormente se mencionó de la gran cantidad de recursos que se le han asignado al sector, los resultados en la introducción de tecnologías de riego no es significativa.

CUADRO 2.25



*FUENTE: SAGARPA y Banco de México. Véase en Anexo Estadístico del 4to Informe de Gobierno 2010, Sección: Principales Indicadores de la Planeación Nacional del Desarrollo, p. 31*

#### 2.4.1. Análisis de los resultados obtenidos por el PROCAMPO.

PROCAMPO tiene como población objeto a todos aquellos productores, personas físicas o morales, con predios registrados voluntariamente en el directorio de PROCAMPO, a los cuales se les haya integrado en el Centro de Apoyo al

<sup>176</sup> El CUADRO 2.25 refleja la carencia de tecnología que permita el incremento de los predios agrícolas con sistema de riego y que por ende dejen el modo tradicional de riego de temporal.

Desarrollo Rural (CADER) que le corresponda su Expediente Único Completo<sup>177</sup>, que mantengan el predio en explotación y cumplan con la normatividad de este programa. Anteriormente el programa sólo cubría a los productores de ciertos productos<sup>178</sup> pero a partir del ciclo primavera-verano de 1995 se estipuló que los productores pueden recibir los apoyos del PROCAMPO con la siembra de cualquier cultivo lícito.<sup>179</sup>

Las cuotas del apoyo vigentes son:

- 1) **Cuota Alianza:** \$1,300.00 por hectárea para predios del ciclo agrícola primavera-verano de temporal, con superficie elegible de hasta 5 hectáreas.
- 2) **Cuota Normal:** \$963.00 por hectárea, para el resto de los predios del ciclo agrícola primavera verano y para todos los predios del ciclo agrícola otoño-invierno.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en su informe de evaluación específica de desempeño 2008 da cuenta de los resultados obtenidos de dicha evaluación a la que fue sometido el PROCAMPO teniendo como resultado que en sus indicadores estratégicos lo siguiente:

---

<sup>177</sup> El Expediente Único Completo está conformado por :

- 1) Documento que acredite la identidad del productor y/o del propietario, en calidad de personas físicas y morales.
- 2) Documento que acredita la propiedad o posesión de los predios.
- 3) Documento que acredita la posesión derivada de los predios cuando el productor y propietario son diferentes (contrato de arrendamiento, usufructo, aparcería).
- 4) Documento que acredite la elegibilidad del predio.
- 5) Copia simple de la Clave Única de Registro de Población (CURP) del productor o de algún documento oficial donde se incluya dicha clave o copia simple de su acta de nacimiento para tramitar la CURP.
- 6) Para predios localizados en distritos de riego, la boleta de agua o la constancia de pago de derechos de agua de cada ciclo agrícola o del permiso único de siembra. En pozos el documento que acredite la regularización de uso del agua.

<sup>178</sup> Los cultivos elegibles eran sólo: Maíz, Frijol, Trigo, Arroz, Sorgo, Soya, Algodón, Cártamo y Cebada

<sup>179</sup> Véase en: Portal de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA). [http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article\\_183.asp](http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_183.asp). publicado el 15 de Octubre de 2009

1. No existen datos respecto al porcentaje en el incremento del ingreso real de los beneficiarios de PROCAMPO.
2. No existen datos respecto al porcentaje en el incremento del ingreso real de los productores de PROCAMPO debido a las transferencias de recursos por unidad de superficie.
3. Sin datos sobre el porcentaje en el incremento en el ingreso de los productores registrados en PROCAMPO debido a proyectos productivos.

Dentro de la evaluación realizada por CONEVAL se identificó que el diseño del programa PROCAMPO tiende a ser regresivo, ya que los productores más grandes tienen un mayor apoyo. No se tienen identificados los costos de operación y unitarios. No es claro que el programa haya mostrado resultados en el aumento de la producción agrícola<sup>180</sup>.

Si bien los indicadores de gestión evaluados por CONEVAL si se obtienen resultados positivos en relación al porcentaje de superficie apoyada respecto al total de superficie a apoyar donde se obtuvo un avance de 106% respecto de la meta programada, al igual que el porcentaje de los productores apoyados en el ciclo Primavera-Verano con un avance de 106.8% respecto a la meta programada, y en cuanto al ciclo de producción Otoño-Invierno lo alcanzado fue de 77% respecto a la meta programada, cabe señalar que estos resultados son evaluados únicamente con el objetivo principal del programa que el de contribuir a los ingresos de los productores por medio de la transferencia de recursos por unidad de superficie y por proyectos productivos por unidad de producción para la mejora en el ingreso.

Al 2008 la población objeto del programa cuantificada en productores ascendió a 2,700,000 de los cuales fueron beneficiados con la transferencia del recurso el

---

<sup>180</sup> Véase en: Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social denominado CONEVAL. p.1

96.97% del padrón, es decir que se entregaron a 2,618,311 productores, pero cuando se toma en consideración el total de la población potencialmente susceptible de recibir el recurso tenemos que sólo tiene una cobertura del 73.82% ya que según datos del Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) la población potencial asciende a 3,657,500.<sup>181</sup>

En el resumen ejecutivo de la glosa del cuarto informe de gobierno de la actual administración (2006 – 2012) y que presentó CEDRSSA a los diputados de la LXI legislatura informa que entre 2006 y julio de 2010 la proporción de pagos vía depósitos bancarios aumentó de 19 a 77%. Adicionalmente se concluyó con la primera etapa de la actualización del padrón del programa y que se llevó a cabo en los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur y Colima.<sup>182</sup>

*Cifras de la Auditoría Superior de la Federación estiman que cerca del 48% por ciento de los receptores del programa tienen que pagar una comisión para cambiar su cheque, y que aproximadamente el 53.7% de las personas beneficiarias del Programa de Apoyos Directo al Campo PROCAMPO los destinan al consumo de alimentos y bebidas con bajos valores nutricionales, y no, a la compra de insumos para sus tierras.*<sup>183</sup>

PROCAMPO fue bien recibido debido a que fue y es considerado como un fondo verde, se planteo que el sistema debería ser lo menos distorsionante posible, con objeto de maximizar la eficiencia económica y que el esquema único de pago por hectárea sería congruente con un esquema de mercado y apertura comercial y no de “distorsión” de los factores de producción. Si bien no conlleva la idea de ser un programa de combate a la pobreza, al dar un apoyo monetario a los productores de autoconsumo que *por definición nunca habían recibido apoyo por su*

---

<sup>181</sup> *Ibíd.* p. 4

<sup>182</sup> Véase en: “**Elementos para la glosa al cuarto informe de gobierno 2010.**” Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable CEDRSSA. Palacio Legislativo de San Lázaro, 5 de Octubre de 2010.

<sup>183</sup> “53% gasta dinero de PROCAMPO en comida”, Andrea Merlos y José Manuel Arteaga, Diario El Universal, México DF, Sección Política, viernes 19 de Febrero de 2010.

*producción*, automáticamente elevaría el nivel de bienestar de los productores de menores ingresos en las zonas rurales.<sup>184</sup>

Es quizá lo anterior mencionado una de las debilidades del programa, tomando en cuenta que en las consideraciones generales del Acuerdo por el que se modifican y adicionan diversas disposiciones de las Reglas de Operación del Programa (ROP) de Apoyos Directos al Campo vigentes y publicadas en el DOF el día miércoles 8 de abril de 2009 dice:

*“se prevé un nuevo esquema de apoyos directos al campo PROCAMPO, en el cual se establecen cuotas con el propósito de otorgar una **distribución equitativa de los recursos presupuestarios**”*

*“que siendo el campo una prioridad para el Gobierno Federal, se requiere contribuir a mejorar sus ingresos y al desarrollo sustentable de las actividades productivas y rurales, pero que simultáneamente promueva una **distribución equitativa de los recursos presupuestarios, y**”*

*“Que en el Acuerdo Nacional a Favor de la Economía Familiar y el Empleo, el gobierno federal tiene entre sus prioridades mejorar las condiciones de vida de todos los mexicanos mediante la aplicación de políticas públicas tendientes a propiciar una **equitativa distribución del ingreso.**”<sup>185</sup>*

En este sentido la distribución equitativa de los recursos resulta poco contundente ya que le dan recursos similares a productores desiguales, se deja de lado el trato

---

<sup>184</sup> “Véase en: Estudio sobre la Evaluación del Desempeño del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)”. Grupo de Economistas y Asociados, GEA, México 2006. pp. 44 y 45.

<sup>185</sup> Acuerdo por el que se modifican y adicionan diversas disposiciones de las Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo, denominado PROCAMPO, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, segunda sección, el día miércoles 8 de abril de 2009

diferenciado que debe proteger al más desvalido y que en el caso mexicano representa la gran mayoría.

Ahora en aras de buscar una distribución equitativa de los recursos presupuestarios el programa enfrenta una serie de retos que ponen de manifiesto su falta de concordancia entre los objetivos y la realidad, baste como ejemplo el publicado en algunos diarios de circulación nacional donde a la letra se dice:

*“El secretario de Agricultura y su familia más cercana; tres hermanos del narcotraficante Joaquín “El Chapo” Guzmán Loera; Carlos Beltrán Leyva, hermano de Arturo Beltrán “El Barbas”, así como varios políticos mexicanos encumbrados, son subsidiados por los programas mexicanos para el campo, cuyo diseño original era apoyar a los productores más desprotegidos”.*<sup>186</sup>

*“Los apoyos comenzaron a entregarse en 2005, año en que Mayorga fue designado por primera vez titular de SAGARPA, con Vicente Fox. Sus hermanos Francisco Javier, Cristóbal, Luz Teresa y Miguel Arturo, y su padre Salvador Arturo, están inscritos en el padrón de PROCAMPO desde 1995. Hasta el ciclo primavera-verano de 2009, obtuvieron un millón 740 mil 654 pesos”.*<sup>187</sup>

En relación a lo anterior la nota continua:

*“Mauricio Merino, investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), dice respecto a si el secretario Mayorga y su familia están o no impedidos por la ley para recibir apoyo oficial: “Aunque haya vericuetos legales para que al cobrar los subsidios no*

---

<sup>186</sup> “Los Guzmán Loera y titular de SAGARPA cobran subsidio”. Evangelina Hernández E Ignacio Alvarado, Diario El Universal, Sección Política, México DF, Lunes 15 de Febrero de 2010.

<sup>187</sup> *Ibid.*

*sean sancionados, desde el punto de vista ético, es evidentemente una posición reprobable”.*<sup>188</sup>

Es evidente pues la necesidad que se tiene por focalizar la entrega de los recursos presupuestarios ya que según cifras del Centro de Estudios y Docencia Económica y retomadas por el diario se menciona:

*“La repartición desigual del dinero es una de las causas por las que se falló: mientras que 20% de los productores con mayor extensión de tierras recibieron 80% de los recursos, la inmensa mayoría de campesinos debió conformarse con un subsidio menor a 700 pesos anuales”.*<sup>189</sup>

*“Esto nos sirve para demostrar la ineficiencia brutal de los gobiernos y sus programas”, dice Nora Ruvalcaba, la diputada perredista que llevó a tribuna la presencia de presuntos criminales en los listados de PROCAMPO. En 2007, la legisladora realizó una de las primeras revisiones del padrón de PROCAMPO y descubrió que muchos de los beneficiarios eran narcotraficantes o sus familiares”.*<sup>190</sup>

*“Hicimos la denuncia cuando en Aguascalientes se descubrió un narcoinvernadero. (...) Nos metimos a verificar y, ¡oh sorpresa!: el empresario era beneficiario de PROCAMPO”, narra Ruvalcaba Gámez”.*<sup>191</sup>

Los retos que se han presentado durante estos años son múltiples, diversos y cada día mayores, varios de los objetivos que se propuso cubrir y metas que alcanzar, al día de hoy no ha sido posible considerarlos como trabajos concluidos,

---

<sup>188</sup> *Ibíd.*

<sup>189</sup> “Saquean PROCAMPO durante 15 años”. Ignacio Alvarado Álvarez y Evangelina Hernández, Diario El Universal, Sección Política, México DF, Lunes 27 de Julio de 2009.

<sup>190</sup> *Ibíd.*

<sup>191</sup> *Ibíd.*

sin restar mérito a lo realizado durante estos años y que sí se ha avanzado en la materia, habrá que reconocer que falta mucho por adecuar, corregir y porque no hasta eliminar. Con el fin de superar los presupuestos inerciales es necesario replantear los objetivos, fijar nuevas metas y revisar mejor los resultados.

Con el fin de lograr esto último, el siguiente capítulo plantea la instrumentación del *Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, herramienta que como se podrá ver permite la identificación de logros y resultados con mayor puntualidad y exactitud, cabe mencionar que el *SED* tiene carácter de obligatorio para los programas presupuestarios contemplados dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, con una metodología establecida tanto por la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, *Secretaría de la Función Pública* y el *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)*, que estable nuevos ordenamientos procesuales y metodológicos a la hora de rendir los informes anuales, semestrales y trimestrales, su estructura obedece a la necesidad de generar nuevas fuentes de información que permitan la oportuna, eficaz y eficiente respuesta de la administración pública.

El *SED* se ha instrumentado desde el 2008 con el fin de coadyuvar a la mejora en el proceso de programación y presupuestación, así mismo para mejorar y fortalecer la alineación y vinculación de los diversos programas (entre ellos PROCAMPO) con los objetivos del Plan Nacional del Desarrollo 2007 – 2012, con los objetivos de los programas derivados de éste y con los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal.<sup>192</sup>

El siguiente capítulo desarrollará tanto teórica como metodológicamente la herramienta del *Sistema de Evaluación del Desempeño* y el conjunto de términos que componen su estructura, analizando la adaptación del *SED* a la operatividad del PROCAMPO.

---

<sup>192</sup> Véase en: “*Consolidación del Sistema de Evaluación del Desempeño en 2009*”, Cuenta Pública 2009, H. Cámara de Diputados LXI legislatura, p. 7

## CAPÍTULO III

### 3. SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y EL SECTOR AGRÍCOLA MEXICANO: UNA BÚSQUEDA DE LA EFICIENCIA, EFICACIA Y LA COMPETITIVIDAD.

Como resultado de la búsqueda de la *Eficiencia, Eficacia y la Competitividad*, el Gobierno mexicano en colaboración con organismos internacionales como la *Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico, OECD* por sus siglas en inglés, el *Banco Interamericano de Desarrollo, BID*, *Banco Mundial (BM)* y otros más han desarrollado una serie de mecanismos tanto teóricos como metodológicos, que sean adaptables al contexto particular mexicano, establecidos como pilares del modelo de gestión de la *Nueva Gerencia Pública* y que se desarrollan en *función de cuatro grandes apartados; la medición de resultados, las dimensiones cualitativas de la gestión, la participación ciudadana y la transparencia, así, la posibilidad de empoderar a los ciudadanos permitiéndoles evaluar la calidad, cantidad y oportunidad de los bienes y servicios que reciben.*<sup>193</sup>

Dentro de la búsqueda de la eficiencia técnica perseguida por la *Nueva Gerencia Pública* para las acciones de gobierno, la *Eficacia*, como método de visualización clara de los logros e impactos que se generan, como mecanismo de monitoreo y seguimiento de los efectos que un programa o política van generando al introducir las correcciones y ajustes, así como la *Legitimidad* que dote a las acciones de gobierno del respaldo ciudadano, en éste capítulo se desarrolla un conjunto de metodologías y marcos conceptuales que integran la estructura del *Sistema de Evaluación del Desempeño*, proceso que como se verá tiene sus orígenes en los estudios realizados por los mencionados organismos internacionales, situación que obliga a realizar trabajos de adaptación al contexto mexicano, los cuales están a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y el CONEVAL.

---

<sup>193</sup> Bonnefoy, Juan Cristóbal. *“Principios de la Gestión Pública para Resultados”*. Ponencia en el Curso – Seminario: “Políticas Presupuestarias y Gestión Pública por Resultados”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Santiago de Chile 2006, pp. 7 y 8

### 3.1. Gestión para Resultados, Presupuesto basado en Resultados y Evaluación.

El desarrollo de estos términos se dio a través de una serie de trabajos convocados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en colaboración con otros organismos internacionales, quienes, con el fin de centrar los esfuerzos en la obtención de resultados de desarrollo, plantearon una serie de metodologías y marcos teóricos que facilitarían la consecución de dichos esfuerzos, que fueran viables en su adaptación en la diversidad de contextos de los diferentes países participantes, entre ellos México.<sup>194</sup>

En el año 2004 y como resultado de los debates de la Mesa Redonda de Resultados en Marrakech, Marruecos, se acuñó la siguiente definición de Gestión para Resultados de Desarrollo (GpR), la cual es vista como:

*Una estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados del país. Ésta Proporciona un marco coherente para la efectividad en el desarrollo en el cual la información del desempeño se usa para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas para la planificación estratégica, gestión de riesgos, el monitoreo del progreso y la evaluación de los resultados.*<sup>195</sup>

Posteriormente otro de los eventos celebrados fue el Foro de Alto Nivel sobre Armonización, Alineación y Resultados en París, Francia, en 2005.<sup>196</sup> En ésta misma declaración de París se plantearon compromisos de apropiación de los objetivos, en el entendido de que cada país presenta un contexto único y especial que le confiere la responsabilidad de adecuar a su realidad los postulados propuestos, pero que, en términos generales, dichas estrategias de desarrollo

---

<sup>194</sup> Véase en: Libro de Consulta: **“Buenas prácticas recientemente identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo.”** Primera Edición. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y Banco Mundial, p. 10

<sup>195</sup> *Ibid.* p. 1

<sup>196</sup> *Ibid.* pp. v – xii.

nacional incluyen la reducción de la pobreza o mecanismos globales similares, así como estrategias sectoriales y temáticas.

Otro de los compromisos signados fue el de *“Traducir estas estrategias de desarrollo nacional en programas operativos, priorizados y orientados a los resultados...”* México como país socio quedó comprometido a: *“ejecutar análisis de diagnóstico que aporten evaluaciones fiables de los sistemas y procedimientos del país, emprender reformas como la reforma de la gestión pública, que podrían ser necesarias para lanzar y alimentar procesos de desarrollo de la capacidad sostenibles... Implementar análisis de diagnósticos y marcos de evaluación del desempeño en la gestión de finanzas públicas que sean armonizados”*.<sup>197</sup> En materia de *Gestión Orientada a Resultados* México se comprometió a: *“procurar establecer marcos de información y de supervisión orientados a resultados que supervisen el avance de acuerdo con dimensiones clave de las estrategias de desarrollo nacionales y sectoriales y que estos marcos sigan un número de indicadores de fácil gestión, cuyos datos son disponibles sin costes excesivos.”*<sup>198</sup>

En el Consenso de Monterrey y posteriormente las declaraciones de Roma y de París afirmaron la necesidad de que las agencias de desarrollo y los países socios armonicen sus procedimientos operativos, y que las agencias bilaterales y multilaterales alineen su apoyo con las prioridades y las estrategias del país socio.<sup>199</sup>

*Para mejorar la alineación, las agencias de desarrollo y los países socios ahora recalcan la necesidad de poner las estrategias diseñadas a nivel nacional en el centro del proceso de desarrollo, así como a depender de los propios sistemas de gestión del país socio. Una idea*

---

<sup>197</sup> *Ibid.* pp. viii – x.

<sup>198</sup> *Ibid.* p. xiii

<sup>199</sup> *Ibid.* p. 6

*clave que surgió tanto de la Conferencia de Monterrey como de la de Roma, y reafirmada en Marrakech, es que los países deben “apropiarse” de las metas y los objetivos de cualquier proceso o programa de desarrollo, las declaraciones de Monterrey, Roma y Marrakech recalcaron la importancia de intensificar las inversiones en el fortalecimiento de la capacidad del país socio para apoyar una mayor efectividad en el desarrollo.*<sup>200</sup>

En lo que respecta a la administración pública en México, a través de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)* la apropiación del término *Gestión para Resultados (GpR)*, se vio descrita como un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. Aunque también interesa cómo se hacen las cosas, es decir, la creación de valor público.<sup>201</sup> Así, el objeto de trabajo de la *GpR* son el conjunto de componentes, interacción, factores y agentes que forman parte del proceso de creación del valor público: son relevantes el *Plan Nacional de Desarrollo (PND)*, en el que se definen los objetivos de gobierno; el *Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)*, que es la asignación de recursos al proceso de creación de valor; los costos de producción; y, los bienes y servicios que se producen.<sup>202</sup>

La *GpR* tiene 5 principios los cuales se acordaron durante la segunda Mesa Redonda sobre Resultados en Marrakech en 2004, los cuales forman la base para una administración del desempeño sólida:

- 1. Centrar el diálogo en los resultados (que el enfoque siempre se mantenga en la gestión para resultados);*
- 2. Alinear las actividades de planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación con los resultados previstos;*

---

<sup>200</sup> *Ibíd.*

<sup>201</sup> El *Valor Público* se crea cuando se generan las condiciones orientadas a que todos los miembros de la sociedad disfruten de oportunidades para una vida digna, de empleo y bienestar, y garantizar el acceso a dichas oportunidades; es decir, cuando se aportan respuestas efectivas y útiles a las necesidades o demandas presentes o futuras de la población.

<sup>202</sup> Véase en: **“Sistema de Evaluación del Desempeño”**. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. Documento de estudio, pp. 13 – 15. Disponible en [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx).

3. *Mantener el sistema de generación de informes de resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible;*
4. *Gestionar para, no por, resultados; y,*
5. *Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para la información y rendición de cuentas.*<sup>203</sup>

De manera gráfica, (CUADRO 3) los principios de la GpR representan una generalización básica aceptada como real y que en cada uno de sus principios tiene una correlación directa con el resto de los principios.

CUADRO 3

Principios Centrales de la Gestión para Resultados de Desarrollo.



**FUENTE:** “*Buenas prácticas recientemente identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo*”. Primera Edición. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Banco Mundial, p. 10.

<sup>203</sup> *Ibíd.*

La SHCP propone diversas definiciones para el término *Gestión para Resultados (GpR)*, ya que éste se considera muy amplio y de diversas acepciones, sin embargo, sobre el tema hay elementos comunes que la caracterizan:

- 1) *Una estrategia en la que se definen los resultados esperados de un organismo público en cuanto a la protección de bienes y servicios, y consecuentemente, su aporte al cambio social y económico;*
- 2) *Una cultura y un instrumento de gestión orientados a mejorar la eficacia, eficiencia, calidad y efectividad en el uso de los recursos públicos, para mejorar los resultados del desempeño de las organizaciones y los servidores públicos;*
- 3) *Sistema de información que permite monitorear, de forma oportuna y transparente, la acción pública, informar a la ciudadanía, identificar y evaluar el aporte realizado, y que apoyen la toma de decisiones de los actores que participan en el proceso de creación de valor público;*
- 4) *Mecanismos para impulsar la mayor calidad de los servicios públicos, con base en un proceso de mejora continua; y,*
- 5) *Sistemas de contratación de los servidores públicos, con miras a profundizar su responsabilidad, compromiso y capacidad de acción.*

Considerando estos elementos, *la GpR puede definirse como un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y el aprendizaje y la mejora continua de sus instituciones.*<sup>204</sup>

---

<sup>204</sup> *Taxonomía en Gestión para Resultados y Monitoreo y Evaluación*. Proyecto: **“Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe, a través del aprendizaje Sur – Sur y del intercambio de conocimientos”**. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y Banco Mundial. Véase en versión electrónica: [http://www.clad.org/siare\\_isis/innotend/evaluacion/taxonomia/1-GestionparaResultados.html](http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/taxonomia/1-GestionparaResultados.html). consultado el día 15 de febrero de 2011

La *GpR* constituye en sí misma un cambio cultural y una reforma institucional que coloca el foco en el fin último de la administración pública: generar resultados que se traduzcan en cambios sociales. Es la concentración expresa de la atención en la sociedad, la que puede marcar la diferencia respecto del pasado.<sup>205</sup>

Si bien el modelo de *GpR* no presenta un modelo único, se requiere tener en consideración el entorno institucional y la cultura organizacional de cada país que dotan de características propias a los requerimientos para su instrumentación, por otra parte se ha considerado necesario el involucramiento de los congresos y la sociedad civil, así como contar con un servicio civil capacitado y comprometido que dote de sostenibilidad a través del tiempo al sistema. La *GpR* se inscribe en una serie de estrategias de país que orienta la instrumentación de políticas públicas determinadas.<sup>206</sup>

Otra definición es la que considera a la *GpR* como: *el modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un periodo de tiempo determinado*. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad.<sup>207</sup>

El concepto de *GpR* se basa en las teorías del cambio en el desarrollo y en la gestión del cambio. Está centrada en los conceptos de:

- a) **Concentración en las metas:** el establecimiento de metas claras y resultados proporciona metas para el cambio y oportunidades para evaluar si los cambios se han dado.

---

<sup>205</sup> Véase en: Cunill Grau, Nuria (Coord.) *“La gestión para resultados de desarrollo: ¿Cómo avanzar en Iberoamérica?”* Informe de conclusiones del Área de Gestión para Resultados de Desarrollo. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, Noviembre 2008, p. 1

<sup>206</sup> *Ibíd.*

<sup>207</sup> *Sistema Regional de información sobre buenas prácticas de Gestión Pública en América Latina y el Caribe (SIPAL)*. Véase en **“Glosario de Términos”**. Versión electrónica: <http://www.sipalonline.org/glosario.html>. consultado el día 15 de febrero de 2011

- b) **Causalidad (o cadena de resultados):** Diversos insumos y actividades conducen lógicamente a productos, resultados e impactos.
- c) **El mejoramiento continuo:** La medición periódica de los resultados proporciona la base para ajustes (cambio táctico y estratégico) para mantener los programas al día y maximizar sus resultados.<sup>208</sup>

Para el caso mexicano la incorporación de ésta serie de mecanismos motivo la adecuación de algunos marcos legales y la creación de otros, como es el caso del artículo 61 de la *Ley de Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, que por conducto de *SHCP* y la *Secretaria de la Función Pública (SFP)*, los encomienda a establecer un programa que en el mediano plazo promueva la eficiencia y eficacia de gestión en la *Administración Pública Federal (APF)*, a través de acciones que modernicen y mejoren la prestación de los servicios públicos, promuevan la productividad en el desempeño de las funciones de las dependencias y entidades y reduzcan gastos de operación. Como resultado de lo anterior se creó el *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008 - 2012*, el cual para su funcionamiento se basa en cinco ejes:

1. **Orientación a resultados:** Se enfoca en los resultados intermedios y finales alcanzados por encima de las actividades realizadas, a fin de evitar que el programa se convierta en un sistema de requerimientos rígidos que no agregan valor.
2. **Flexibilidad:** Reconoce la existencia de diferentes grados de desarrollo de las dependencias y entidades, por lo cual los compromisos y grados de avance de las instituciones en las acciones serán definidos en función de cada realidad institucional.

---

<sup>208</sup> Véase en: *“Buenas prácticas emergentes de la Gestión para Resultados de Desarrollo”*. Segunda Edición. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Banco Mundial, p. 10

3. **Innovación y experiencia:** Reconoce la experiencia institucional y la creatividad de los servidores públicos de la APF para diseñar e implementar las acciones necesarias en sus instituciones.
4. **Sinergia:** Coordina esfuerzos, personas, recursos, normas, procesos y tecnologías como parte de un mismo círculo de mejora de la gestión, y como piezas de un sistema plenamente interconectado de actores y estrategias con objetivos comunes; y,
5. **Participación ciudadana:** Considera la captación e integración de las necesidades y opiniones ciudadanas, para orientar la mejora de las instituciones y los procesos que las sustentan satisfaciendo con ello sus expectativas.

El Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal (PMG) está regido por tres objetivos generales:

1. *Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la Administración Pública Federal;*
2. *Incrementar la efectividad de las instituciones, y*
3. *Minimizar los costos de operación de las dependencias y entidades.*

Cabe mencionar que resulta indispensable lograr una articulación entre lo planeado, lo presupuestado y los resultados obtenidos de las evaluaciones, al plantear un esquema de gestión para resultados es necesario contar con un presupuesto que esté orientado a la obtención también de resultados, este vínculo es identificable cuando se articula el *Plan Nacional de Desarrollo (PND)* y sus respectivos programas con el *Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)*, de este vínculo depende en gran medida el éxito o fracaso de la *GpR*, por tal motivo, para avanzar sólidamente en la institucionalización de la *GpR* es necesario contar con un *Presupuesto basado en Resultados (PbR)*, resulta pues imposible consolidar una *Gestión para Resultados*, sin la instrumentación de un presupuesto orientado en el mismo sentido. Lo anterior da pie para abordar el segundo concepto que es el de *Presupuesto para Resultados (PbR)*, siendo éste complementario y fundamental para la instrumentación de presupuesto que no

únicamente estén enfocados a los proceso o actividades de gestión, sino que ponga especial énfasis en los resultados.

El *PbR* usualmente tiene como características principales el que:

- 1) *Conduce el proceso presupuestario hacia resultados. Define y alinea los programas presupuestarios y sus asignaciones a través del ciclo planeación – presupuestación – ejercicio – control – seguimiento – evaluación – rendición de cuentas;*
- 2) *Considera indicadores de desempeño y establece una meta o grupo de metas de actividades y programas presupuestarios, a las cuales se les asigna un nivel de recursos compatibles con dicha meta;*
- 3) *Provee información y datos sobre el desempeño (permite comparaciones entre lo observado y lo esperado);*
- 4) *Propicia un nuevo modelo para la asignación de recursos, mediante la evaluación de los resultados de los programas presupuestarios; y*
- 5) *Prevé llevar acabo evaluaciones regulares y especiales, acorde con las necesidades específicas de los programas.*<sup>209</sup>

El *Presupuesto basado en Resultados (PbR)*, es un componente de la *GpR* que consiste en un conjunto de actividades y herramientas que permite apoyar las decisiones presupuestarias en información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos, y que motiva a las instituciones públicas a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público federal y promover una más adecuada rendición de cuantas.<sup>210</sup>

El *PbR* significa un proceso basado en consideraciones objetivas para la asignación de fondos, con la finalidad de fortalecer las políticas, programas públicos y desempeño institucional cuyo aporte sea decisivo para generar las condiciones sociales, económicas y ambientales para el desarrollo nacional

---

<sup>209</sup> **“Sistema de Evaluación del Desempeño”**. Secretaria de Hacienda y Crédito Público, SHCP. Documento de estudio. Op. Cit. p. 16

<sup>210</sup> *Ibid.*

sustentable; en otras palabras, el *PbR* busca modificar el volumen y la calidad de los bienes y servicios públicos mediante la asignación de recursos a aquellos programas que sean pertinentes y estratégicos para obtener los resultados esperados.<sup>211</sup>

El presupuesto es el principal instrumento de orientación del ejercicio del gasto y por medio del cual se concreta la acción pública, debe ser visto cada vez más como una herramienta que promueva la efectividad del gobierno y no simplemente como un instrumento para la asignación de recursos. El imprimir al proceso presupuestal un enfoque orientado al logro y al resultado de la acción pública permitirá un mejor cumplimiento a los objetivos de gobierno; de ahí la necesidad de contar con una orientación del gasto basada en resultados.<sup>212</sup>

El presupuesto con base en resultados se puede definir como un sistema de planeación, programación y presupuestación integrado que hace énfasis en la relación entre estos elementos, es decir, un sistema de presupuestación que presenta los fines y objetivos para los cuales se requieren fondos públicos, los costos de los programas y sus actividades asociadas que se proponen para alcanzar estos objetivos y los resultados que se esperan alcanzar o los beneficios que se esperan producir, lo que no es más que un cambio de enfoque entre la importancia que se daba a los insumos y cómo se gastaban, hacia los productos y resultados de este gasto en la población beneficiaria.<sup>213</sup>

La implementación del *PbR* implica una ruptura con los métodos anteriores en cuanto a la asignación presupuestal pues este enfoque supone la orientación hacia programas y metas focalizando sus objetivos y por ende su asignación presupuestal, rompe con el esquema de los presupuestos inerciales o incrementalistas sin visión de resultados obtenidos, permite incrementar la eficiencia de los programas en función de sus asignaciones orientadas a la consecución de resultados y genera un fortalecimiento del proceso presupuestario.

---

<sup>211</sup> *Ibíd.*

<sup>212</sup> Véase en: Elizalde Hernández, Rebeca. "Programas Públicos para el *PbR*". *Presupuesto, Gasto y Contabilidad: Enfoque para Resultados*. Julio – Septiembre 2010, INDETEC, México. p. 77

<sup>213</sup> *Ibíd.*

La adopción generalizada del *PbR* fue una respuesta de los gobiernos a la necesidad de maximizar los escasos recursos públicos, a través del diseño de políticas y programas públicos, cuyos resultados sean claramente apreciados por los contribuyentes; la forma más apropiada de dar a conocer su impacto es a través de indicadores de desempeño.<sup>214</sup>

La presupuestación basada en resultados, nos habla de un proceso, en donde los fondos públicos se destinan a resultados susceptibles de medirse, en forma de productos o resultados, de esta manera puede saberse el costo de cada producto o servicio público. El desempeño puede medirse a través de evaluaciones, que incorporarían revisión de programas, análisis costo-beneficio, revisiones sectoriales específicas, auditorías de gasto, entre otras.<sup>215</sup>

Ante la necesidad de valorar con objetividad los resultados previstos, resultantes y definitivos arrojados por la instrumentación de determinadas políticas, proyectos o programas, el sector público se ve en la necesidad de allegarse de instrumentos que le permitan contar con ésta información de manera objetiva, para ello se establecen los mecanismos metodológicos de la evaluación, cabe mencionar que no es la única herramienta disponible para realizar dicha valoración, pero para efectos de esta investigación será el mecanismo a investigar, y que en función de sus medios y fines recibe una determinada conceptualización.

Si bien, lo anterior nos refiere a que los recursos públicos y el desempeño público deben ser dirigidos bajo un enfoque de racionalidad que permita tanto la consecución de objetivos y metas, así como la multiplicación del rendimiento de los recursos públicos, es decir, la interacción y complementariedad entre *GpR* y *PbR*, poniendo sobre la íes la necesidad de institucionalización del cambio organizacional y cultural en que se conseguían resultados. Esto sólo será posible si se logra contar con mecanismos que permitan la identificación de los requerimientos del sistema, es decir, la medición de la eficiencia, eficacia,

---

<sup>214</sup> Véase en: **“Sistema de Evaluación del Desempeño y el Programa Anual de Evaluación.”** Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del H. Cámara de Diputados. Cuaderno de estudio No. 115. México 2008. p. 4

<sup>215</sup> *Ibid.* pp. 4 y 5

economía y desempeño, medición que deberá ser objetiva, que permita con base en información contundente un cambio de paradigma sobre la realidad del sector público. Dicho lo anterior se aborda el tercer gran concepto, el de *Evaluación*, que como se dijo con anterioridad permitirá dar una contextualización teórica, así, como el introducirnos al estudio del *Sistema de Evaluación del Desempeño*.

Se entenderá a la *evaluación* como un proceso continuo y sistemático para estimar el valor o el valor potencial con el objeto de orientar la toma de decisiones con relación al futuro del programa.<sup>216</sup>

***Evaluación:*** *Es la revisión detallada y sistemática de un plan, programa, proyecto o de un organismo en su totalidad o parcialmente, con el fin de medir de forma objetiva los resultados obtenidos con respecto a los previstos; siguiendo para esta revisión criterios preestablecidos sobre niveles de eficacia, eficiencia, productividad, calidad y congruencia, entre otros. Permite determinar las desviaciones y la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas programadas.*<sup>217</sup>

***Evaluación de la acción pública:*** *Es un proceso permanente de confrontación de los resultados obtenidos a través de las actividades desarrolladas por el aparato gubernamental, que permite medir selectivamente la eficacia, eficiencia, congruencia, calidad, productividad, entre otros criterios, de los programas de la Administración Pública en los niveles global, sectorial, regional e institucional, con un enfoque no sólo comparativo para su corrección, sino fundamentalmente preventivo. A través de la evaluación se busca*

---

<sup>216</sup> Véase en: Santoyo, Horacio. Ramírez, Pablo y Suvedi, Murari. ***Manual para la evaluación de programas de desarrollo rural.*** Universidad Autónoma Chapingo, UACH y Ed. Mundi Prensa, segunda edición. México 2002. p. 15

<sup>217</sup> ***Glosario de términos para el proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación de la Administración Pública.*** Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, INDETEC. Serie Federalismo Hacendario, Marzo 2005. p. 50.

*aumentar la capacidad de respuesta del aparato público a las demandas planteadas por la sociedad.*<sup>218</sup>

También se ha definido a la *evaluación* como:

*“El proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia e impacto de todas las actividades a la luz de sus objetivos. Se trata de un proceso organizativo para mejorar las actividades todavía en marcha y ayudar a la administración en la planificación, programación y toma de decisiones futuras.”*<sup>219</sup>

Otra concepción que se tiene sobre la *evaluación* es la que la considera como:

*“Una actividad que tiene por objeto maximizar la eficacia de los programas en la obtención de sus fines y la eficiencia en la asignación de recursos para la consecución de los mismos.”*<sup>220</sup>

La *evaluación* puede servir no sólo como un medio para medir o apreciar el desempeño de los instrumentos de las políticas, sino también para fomentar el consenso entre los diferentes actores interesados, en este sentido, la *evaluación* es también un instrumento de política, en particular en el caso de políticas que requieren un cambio en el comportamiento humano o cuando no todos los actores están de acuerdo sobre las variables que deben emplearse para medir la efectividad de la política adoptada.<sup>221</sup>

Para obtener un buen proceso de *evaluación* y que éste contribuya al desempeño e impacto de desarrollo de los proyectos debe asegurársele a los involucrados o grupos interesados que dicho proceso sea:

- 1) **Imparcial**; ello supone neutralidad, transparencia y equidad en el proceso de análisis y generación de conclusiones de *evaluación*. La unidad

---

<sup>218</sup> *Ibíd.*

<sup>219</sup> Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. **“Evaluación de proyectos sociales.”** Siglo XXI, sexta edición, México 2003. p. 77.

<sup>220</sup> *Ibíd.*

<sup>221</sup> Véase en: Subirats, Joan. **“Los Instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación.”** Revista *Gestión y Política Pública*, vol. IV. Núm. I, primer semestre de 1995. p. 5

evaluadora y el evaluador no puede tener ningún interés personal o conflicto de interés, la imparcialidad debe prevalecer en todos los aspectos del proceso de evaluación.

- 2) **Creíble;** lo más esencial de la credibilidad es la confianza que los involucrados y/o interesados tienen en la experiencia e imparcialidad del evaluador, y el reconocimiento de la calidad del trabajo de la unidad evaluadora. Una buena *evaluación* debe aplicar normas claras y estrictas a la calidad del diseño de la *evaluación*, la confiabilidad y validez de los datos, asegurar el rigor del análisis de tales datos, y hacer explícita la conexión lógica entre las conclusiones y las recomendaciones. Además, de tener en cuenta las necesidades y perspectivas de los diversos involucrados/interesados en la *evaluación*.
- 3) **Útil;** la medida cabal del éxito de un proceso de *evaluación* es su efecto sobre las personas y organizaciones que aprenden de dicho proceso. No puede esperarse que los efectos de los resultados de una *evaluación* sean contribuciones oportunas al proceso de adopción de decisiones, y sean presentadas en un lenguaje claro y conciso que los involucrados/interesados puedan atender fácilmente.
- 4) **Participativo;** la práctica contemporánea de la *evaluación* hace mucho hincapié en la participación de todos los involucrados e interesados, incluyendo compartir la experiencia entre ellos. Así pues la *evaluación* debe reflejar los diferentes intereses, necesidades y percepciones de los involucrados.
- 5) **Retroalimentador;** la *evaluación* debe generar información que contribuya a retroalimentar al proceso de toma de decisiones y el aprendizaje organizacional. Por consiguiente, el encargado de una *evaluación* también debe asegurar la diseminación sistemática de los resultados obtenidos entre los involucrados, incluyendo los diseñadores de proyectos y la alta administración encargada de formular políticas.
- 6) **Costo/Eficaz;** como inversión institucional, las evaluaciones deben ponderar la relación entre las exigencias del rigor y la validez de la

información y de su análisis con la obtención de un resultado o producto efectivo. Las evaluaciones deben agregar valor a la experiencia del interesado en el respectivo proyecto, y buscar que este resultado sea proporcional a la inversión que hacen los involucrados con sus propios recursos.<sup>222</sup>

Para efectos de esta investigación se retomará la definición propuesta en *Los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (Lineamientos)*, la cual es considerada como:

*“un análisis sistemático y objetivo de los programas federales y que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados y sostenibilidad.”*

### **3.1.1. Tipologías de la Evaluación.**

Existe una gran diversidad de métodos para realizar evaluaciones, todas con características que las diferencian unas de otras, pero, todas con una funcionalidad en común que es la de la valoración de un proyecto, programa o política, previa, en curso, concluida, así como también sus enfoques que dan una peculiaridad que permite su definición distinta de forma más no de fondo.

Para llevar a cabo cualquier *evaluación* es imprescindible la definición y presentación de los objetivos que se desean alcanzar, así como también diseñar una metodología *ad doc* a los requerimientos y necesidades existentes para los involucrados.

Se citan cinco cuestiones básicas que determinan el tipo de *evaluación* a realizar: *¿Quién evalúa?, ¿Qué se evalúa?, ¿Para quién se evalúa?, ¿Cómo se evalúa? y ¿Cuándo se evalúa?*

---

<sup>222</sup> “**Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos**”. Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Oficina de Evaluación, EVO. Marzo 1997. Véase en: <http://www.iadb.org/cont/evo/spbook/evobook.htm>. Consultado el 24 de febrero de 2011

- ✚ *¿Quién evalúa?.*- según la pertenencia o independencia del evaluador a la organización responsable de la puesta en marcha y ejecución del programa se hablará de *autoevaluación* o *evaluación externa*.
- ✚ *¿Cuándo se realiza?.*- Estas pueden ser *a priori (ex ante)*, tienen por objeto analizar la coherencia y pertinencia del programa/proyecto en el momento de la planificación. Cuando la *evaluación* se realiza en un punto intermedio de la ejecución del programa es considerada como *evaluación intermedia*, se analizan fundamentalmente los resultados de las primeras intervenciones de acuerdo con los plazos y medios previstos, y los objetivos propuestos inicialmente. La valoración de la eficiencia y la eficacia de las intervenciones y su impacto se consigue con la *evaluación final (ex post)*, así como la conclusión general sobre la forma de cómo se ha contribuido a objetivos más amplios de cohesión económica y social. La *evaluación es continua*, cuando se realiza a lo largo del ciclo del programa/proyecto, tiene carácter multidimensional y cuenta con la participación de las personas evaluadas. Se considera un elemento más de la programación.
- ✚ *¿Cómo se realiza?.*- Cuando la *evaluación* está dirigida a la integración de diferentes sectores y niveles de información es denominada *evaluación global*. La *evaluación es sectorial*, es cuando se centra en alguno de los aspectos sectoriales del programa, siendo por lo tanto parcial.
- ✚ *¿Para qué se realiza?.*- la orientación técnica, institucional, financiera u organizativa de los indicadores y métodos de *evaluación*, vienen determinados por la utilidad de la misma.<sup>223</sup>

Hay diferentes modelos de *evaluación*, que derivan tanto del objeto a evaluar como de la formación académica de quienes realizan esta tarea.<sup>224</sup> A continuación se presenta un conjunto de tipologías de *evaluación*:

---

<sup>223</sup> Guzmán Guerrero, Melchor, Cobacho Vargas, Ma. Antonia y Martínez Navarro, Encarnación. **Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía (España)**. Véase en [http://www.infoagro.com/desarrollo/programas\\_desarrollo\\_rural.htm](http://www.infoagro.com/desarrollo/programas_desarrollo_rural.htm). Consultado el 25 de febrero de 2011.

### CUADRO 3.1

#### TIPOLOGÍAS DE LA EVALUACIÓN MÁS COMUNES

CONCEPTO	DEFINICIÓN
<b>Evaluación ex ante</b>	Determinación general de la pertinencia, la factibilidad y la sostenibilidad potencial de una intervención para el desarrollo antes de tomar la decisión de otorgar financiamiento. Evaluación que se efectúa antes de poner en práctica una intervención para el desarrollo.
<b>Evaluación de conjunto</b>	Evaluación de un conjunto de actividades, proyectos y/o programas relacionados entre sí.
<b>Evaluación ex post</b>	Evaluación de una intervención para el desarrollo que se efectúa una vez que se ha concluido. Puede emprenderse inmediatamente o mucho después de su conclusión. La intención es identificar los factores de éxito o fracaso, evaluar la sostenibilidad de los resultados y las repercusiones, u extraer conclusiones que puedan ser útiles para otras intervenciones.
<b>Evaluación externa</b>	Evaluación de una intervención para el desarrollo realizada por entidades y/o individuos ajenos a los organismos donantes y de ejecución
<b>Evaluación Formativa</b>	Evaluación cuyo objeto es mejorar el desempeño y que generalmente se realiza durante la fase de implementación de un proyecto o programa.
<b>Evaluación independiente</b>	Evaluación realizada por entidades y personas que no están bajo el control de los responsables del diseño y la implementación de la intervención para el desarrollo. Nota: La credibilidad de una evaluación depende en gran parte del grado de independencia con la que se llevó a cabo. La independencia significa que la evaluación no está sujeta a ninguna influencia política ni a presiones de ninguna organización. Se cuenta con pleno acceso a la información y total autonomía para llevar a cabo las investigaciones y notificar lo que se haya determinado.
<b>Evaluación interna</b>	Evaluación realizada por una unidad y/o personas que dependen de la gerencia o dirección de un organismo donante, asociado o de ejecución.
<b>Meta – evaluación</b>	Este término se utiliza para evaluaciones cuyo objeto es sintetizar constataciones de un conjunto de evaluaciones. También puede utilizarse para indicar la evaluación de otra

<sup>224</sup> Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. *“Evaluación de proyectos sociales.”* Op Cit. p. 73.

	evaluación a fin de juzgar su calidad y/o medir el desempeño de los evaluadores.
<b>Evaluación participativa</b>	Método de evaluación en la que los participantes de entidades y partes interesadas (incluidos los beneficiarios) trabajan conjuntamente en el diseño, implementación e interpretación de una evaluación.
<b>Evaluación sumativa</b>	Estudio que se realiza al final de una intervención (o de una fase de esa intervención) para determinar en qué medida se produjeron los resultados previstos. El objetivo de la evaluación sumativa es proporcionar información sobre el valor del programa.
<b>Evaluación temática</b>	Evaluación de un conjunto determinado de intervenciones para el desarrollo, todas las cuales se refieren a una prioridad específica de desarrollo que abarca distintos países, regiones y sectores.

**FUENTE:** Elaboración propia con datos del; **“Glosario de los principales términos sobre evaluación y Gestión basada en Resultados.”** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. Reimpresión 2010.

### 3.1.2. La Evaluación dentro del Proceso de Políticas Públicas.

La *evaluación* no de ser concebida como una actividad aislada y autosuficiente, forma parte del proceso interdependiente y dinámico, es un producto de la política aunque no exclusivo, sí está relacionada con ella, por lo que llega a formar parte del proceso político de toma de la decisiones, sin embargo, la *evaluación* es sobre todo un tanto “política”, en el sentido de que sirve para hacer cierto juicio de valor que, aunque se busque sea objetivo, implica adoptar una posición particular.<sup>225</sup>

Con una visión desde el ejercicio de la política, las evaluaciones tienen como objeto de estudio –las políticas y los programas públicos - que son propuestos, elaborados, debatidos, financiados y aprobados en el seno de un proceso político. Su dinámica, sus estructuras y sus actores, inciden notablemente en su realización.<sup>226</sup>

<sup>225</sup> Subirats, Joan. **“Los Instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación.”** Op Cit. p. 9

<sup>226</sup> Véase en: Weiss, C. H. (1987), **“Where Politics and Evaluation Research Meet”**, en *The Politics of Program Evaluation*, D. J. Palumbo (ed.), Beverly Hills, Sage. Citado por: García Sánchez, Ester en **“Metaevaluación de las políticas públicas: una visión desde la ciencia política.”** publicado en la revista del CLAD, Reforma y Democracia. No 43, Caracas Venezuela, Febrero 2009. p. 1

El reto de la *evaluación* abordado desde un enfoque de política es el de desprenderse de ese carácter “subjetivo” que se le atañe frente a la intervención de diversas personas en su realización, esto frente al otro carácter técnico – científico, que busca hacer de la *evaluación* un proceso libre de “subjetividades” apegado a estrictos procedimientos y estándares metodológicos que dan una visión de objetividad y de explicaciones contrastadas.

Desde el punto de vista de la ciencia política, la *evaluación* es concebida como una actividad intrínsecamente política desde el momento en que en ella se ven involucrados actores con intereses contrapuestos, políticamente relevantes, que luchan por obtener una mayor cuota de poder e influencia en el proceso evaluativo, con el propósito de modularlo de acuerdo a sus preferencias. Y es que las evaluaciones, lejos de constituir escenarios eminentemente racionales, asépticos e integrados en torno a unos objetivos comunes, están presididas por una diversidad de intereses. El escenario de la *evaluación* se define, así, a partir de la interacción política de los actores implicados y/o con intereses en la *evaluación*.<sup>227</sup>

La *evaluación* como todo proceso no está libre de verse sometido a cuestionamientos que pongan en tela de juicio su objetividad, viabilidad y utilidad, a continuación se mencionan algunos de estos factores críticos para el buen desempeño del proceso evaluativo:

- 1) *La debilidad de la metodología empleada en la evaluación:* a menudo el procedimiento utilizado para evaluar un programa en particular hace que la validez y la credibilidad de la *evaluación* misma sean puesta en tela de juicio.
- 2) *La improcedencia:* el resultado de una *evaluación* puede ser inadecuado en un momento en particular o, simplemente, no proporcionar ninguna información nueva a los responsables de tomar las decisiones; y

---

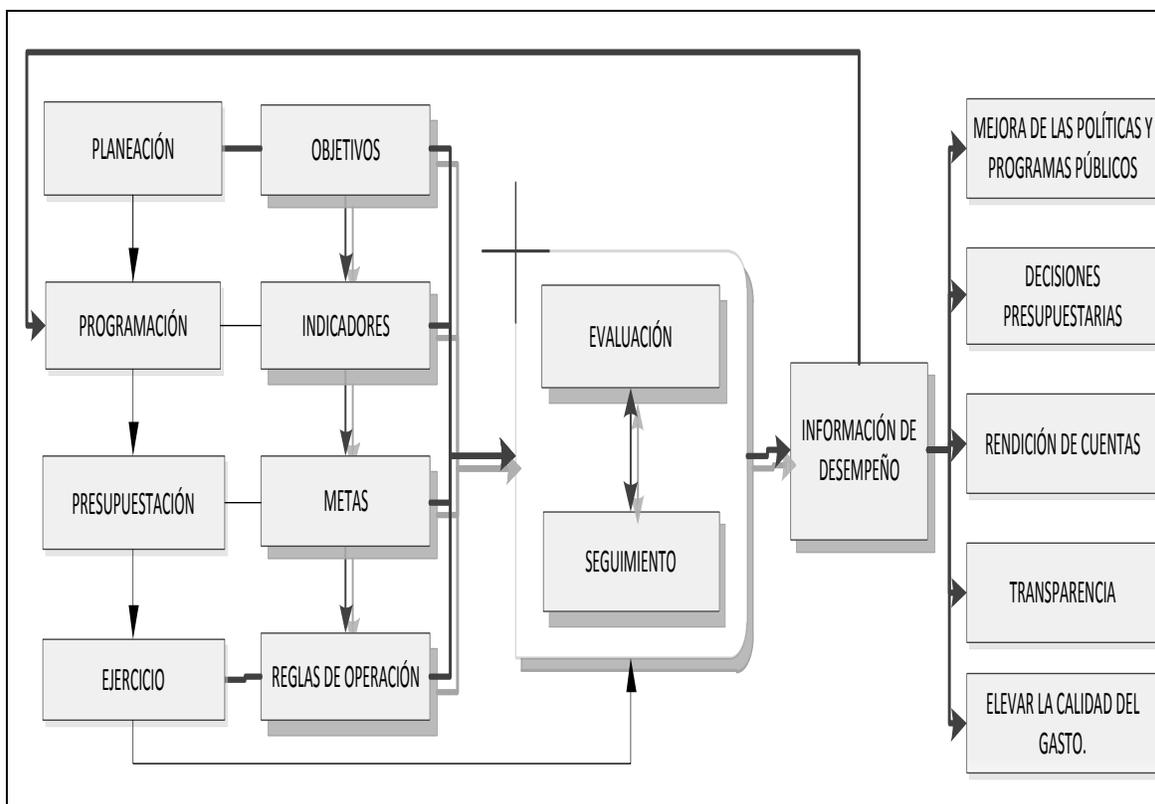
<sup>227</sup> Véase en: García Sánchez, Ester en “*Metaevaluación de las políticas públicas: una visión desde la ciencia política.*”. publicado en la revista del CLAD, Reforma y Democracia. No 43, Caracas Venezuela, Febrero 2009. pp. 1y 2.

3) *La subutilización*: la información obtenida no se hace pública o no se actúa en consecuencia con ella.<sup>228</sup>

La idea de *evaluación* sigue estando estrechamente relacionada con su capacidad para revelar si una política en particular ha tenido o no los resultados deseados.

CUADRO 3.2

ELEMENTOS METODOLÓGICOS DEL COMPONENTE DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DEL SED.



**FUENTE:** Adaptación propia con datos de: “*Sistema de Evaluación del Desempeño*”. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. Documento de estudio. Op. Cit. p. 21

<sup>228</sup> Subirats, Joan. “*Los Instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación.*” Op Cit. pp. 15 y 16

### CUADRO 3.3

#### DESCRIPCIÓN DE LOS ELEMENTOS METODOLÓGICOS DEL COMPONENTE DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS PÚBLICOS DEL SED.

ELEMENTO	DESCRIPCIÓN
<b>Objetivos:</b>	Objetivos estratégicos del PND y programas derivados de éste; Objetivos estratégicos de las dependencias y entidades; y, Objetivos de programas presupuestarios.
<b>Indicadores:</b>	Indicadores estratégicos de programas sectoriales; e Indicadores estratégicos y de gestión de los programas presupuestarios.
<b>Metas:</b>	Metas de largo plazo establecidas por el ejecutivo federal; y, Metas de los objetivos de los programas presupuestarios.
<b>Reglas de Operación:</b>	Reglas de operación orientadas a resultados, de los programas presupuestarios sujetos a ellas.
<b>Seguimiento:</b>	Monitoreo del avance del ejercicio presupuestario, cumplimiento de objetivos y metas; y, Atención a los compromisos de mejora.
<b>Evaluación:</b>	Evaluación de programas y políticas públicas; y, Evaluación permanente del desempeño de las instituciones.
<b>Información del Desempeño:</b>	Información resultante del proceso, integrada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH)

*FUENTE:* Adaptación con base a: “**Sistema de Evaluación del Desempeño**”. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. Documento de estudio. Op. Cit. p. 21

### 3.2. Sistema de Evaluación del Desempeño.

La creciente demanda de bienes y servicios por parte de la sociedad, así como la necesidad de llegar al cumplimiento de los objetivos, metas y fines en el ejercicio de las atribuciones del gobierno y ahora con un régimen de gestión para resultados, estrategia que centra la gestión en el desempeño y los resultados, centra los esfuerzos para su consecución en la instrumentación de nuevas herramientas, una de ellas es materia de esta investigación y es el relativo al *Sistema de Evaluación del Desempeño*.

Los antecedentes de la implementación del *Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)* en México tienen su origen en estudios y análisis que otros

países, en su mayoría integrantes de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)*, han hecho en la materia.

Los elementos teóricos del *SED* se remontan a los años ochenta, cuando se despertó un interés creciente en el seno de los organismos internacionales, respecto de la necesidad de enfocar la administración hacia resultados y responsabilizar de éstos, a quienes ejecutan las políticas públicas. Debido a su importancia el enfoque a resultados en la gestión pública, incorporó en forma natural los aspectos referidos a la medición y evaluación de la gestión, la transparencia en el uso y destino de los recursos públicos, además de la rendición de cuentas, en el proceso de legitimación de los poderes públicos.<sup>229</sup>

Para el caso aplicable a la Administración Pública Federal (APF) en México, y en respuesta a lo anterior, considerando la enorme importancia que tiene la obtención de resultados a través de la focalización de la gestión de las políticas y sus respectivas asignaciones presupuestales, el gobierno determinó lanzar una serie de propuestas para la modificación y adecuación del marco normativo que sustente la incorporación de la *Evaluación del Desempeño*, a través de la promulgación de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)* en el año 2006, dicha ley incorpora la obligatoriedad para las dependencias y entidades de la *Administración Pública Federal (APF)* a instrumentar los mecanismos necesarios para la implementación de Evaluaciones de Desempeño. También se crearon organismos públicos como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social *CONEVAL*, además se elaboraron los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, entre otros.

En apego las diversas disposiciones aplicables a la *APF* y retomando lo descrito por los *Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas de la APF*, se

---

<sup>229</sup> Véase en: C.P.C Lozano Dubernard, Gerardo, C.P.C. Álvarez Cederborg, Juan Alfredo. ***“Metodología de Evaluación del Desempeño para el Sector Público.”*** Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño A.C. Boletín No 12. México, Marzo 2009. p. 9.

dispone como ya se describió con anterioridad que la evaluación se entenderá como:

*“el análisis sistemático y objetivo de los programas federales y que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.”<sup>230</sup>*

Tradicionalmente el desempeño era concebido como el estricto apego a la normatividad aplicable, dejando de lado o en su caso en segundo plano la obtención de resultados, la consecución de los objetivos o metas. Con el devenir histórico éste concepto fue enriqueciéndose hasta adquirir una nueva acepción, la incorporación de nuevas estrategias de gestión, así como la necesidad de eficientar el uso de los recursos públicos, los nuevos esquemas de rendición de cuentas y transparencia, la inclusión de ciudadanía en los asuntos de gobierno, entre otros, generaron la necesidad de su adecuación.

Se entenderá pues por desempeño el logro o resultado de actividades o acciones realizadas. En particular en el contexto de políticas públicas se refiere tanto al logro o resultado de las actividades o acciones relacionadas con bienes o servicios dirigidos a la población, como respecto de acciones vinculadas a la función de administración interna de gobierno.<sup>231</sup>

El desempeño está asociado con los logros individuales o colectivos al interior de una organización, y al alineamiento de la gestión con las metas y objetivos de la organización. Por lo tanto el desempeño es una magnitud de los logros de una organización.<sup>232</sup>

---

<sup>230</sup> *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.* Título Primero, Disposiciones Generales, Capítulo Único, Párrafo Tercero, Fracción IV. Publicado en el DOF viernes 30 Marzo de 2007.

<sup>231</sup> Véase en: Guzmán, Marcela. *“Evaluación de programas; notas técnicas.”* Serie Gestión Pública No. 64, Instituto Latinoamericano y del Caribe de planificación Económica y Social (ILPES) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, 2007. p. 9

<sup>232</sup> Véase en: Arriagada, Ricardo. *“Diseño de un sistema de medición del desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica.”* ILPES y CEPAL, Santiago de Chile, 2002. p. 25.

La *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* en su artículo 2, fracción LI, define al *Sistema de Evaluación de Desempeño (SED)* como:

*“El conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.”*<sup>233</sup>

El *sistema de evaluación del desempeño* permite hacer un seguimiento del desempeño de los programas y el ejercicio del gasto durante la fase de su ejecución, así como evaluar sus resultados al final.

El movimiento hacia la *evaluación del desempeño* del sector público, han dado lugar a la creación de estructuras organizacionales, nuevos reportes, datos y arreglos para proveer servicios adicionales y nuevas técnicas administrativas, la información sobre el desempeño no es un fin en sí misma, su objetivo general es mejorar el proceso de toma de decisiones de los políticos y los servidores públicos, de forma tal que genere un efecto positivo para la sociedad, conforme ha avanzado éste proceso, se ha incrementado la cantidad de información disponible. Aunque algunos países todavía lidian con aspectos cualitativos, es importante garantizar que la información se empleará para la toma de decisiones.<sup>234</sup>

Como todo proceso de cambio requiere de tiempo e inversión de recursos, para su adaptación y adecuación a una realidad institucional determinada, es necesario advertir que la implementación del *Sistema de Evaluación del Desempeño* no es la excepción, el cambio de cultura burocrática y política, la adecuación de las relaciones interinstitucionales, así como también la incorporación de nuevas fuentes de información generada a través del proceso, debe garantizar que no se

---

<sup>233</sup> Véase en: *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Artículo 2, fracción LI.*

<sup>234</sup> **“Sistema de Evaluación del Desempeño y el Programa Anual de Evaluación.”** Op. Cit. p. 7

gesten desviaciones que perviertan el fin del *SED*. Se establece necesariamente un proceso de aprendizaje para los operadores y responsables de los programas presupuestarios, como de los usuarios potenciales de la información.

Con la implantación del *Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, en la *Administración Pública Federal* se busca:

- a) *Propiciar un nuevo modelo gubernamental para la gestión de las asignaciones presupuestarias, orientado al logro de resultados;*
- b) *Elevar la eficiencia gubernamental y del gasto público y un ajuste en el gasto de operación;*
- c) *Contribuir a mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos; y,*
- d) *Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.*<sup>235</sup>

El *SED* tiene dos componentes principales;

1. *De la evaluación de las políticas públicas y programas presupuestarios, mediante el cual se verificará el grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión; y,*
2. *De la gestión para la calidad del gasto, mediante el cual se impulsará la puesta en marcha de acciones que incidan en el funcionamiento y resultados de las instituciones públicas, a fin de que éstas eleven sustancialmente su eficiencia y eficacia; modernicen y mejoren la prestación de servicios a su cargo; y, promuevan la productividad en el desempeño de sus funciones y la reducción de su gasto de operación.*<sup>236</sup>

El *SED* se articula con el *PbR*, *PMP*<sup>237</sup> y el *PMG*, a efecto de lograr un esquema integral de indicadores y resultados.

---

<sup>235</sup> *Ibíd.* p. 19

<sup>236</sup> *Ibíd.*

<sup>237</sup> *Programa de Mediano Plazo*; Se integra por el conjunto de acciones orientadas a mejorar la calidad del gasto público mediante la modernización en la prestación de los servicios públicos, la promoción de la eficiencia y eficacia de las dependencias y entidades, así como la reducción de gastos destinados a

La *evaluación* de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades se lleva a cabo con base en el *SED*, teniendo el carácter de obligatorio según lo estipulado en *Los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, en dicho ordenamiento, se estipula que para garantizar la evaluación orientada a resultados y la correcta retroalimentación del *SED*, los tipos de evaluación a realizar serán las siguientes:

- I. Evaluación de Programas Federales: las que se aplican a cada programa, las cuales se dividen en:
  - a) *Evaluación de Consistencia y Resultados*: Analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores;
  - b) *Evaluación de Indicadores*; Analiza mediante el trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados;
  - c) *Evaluación de Procesos*; Analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión;
  - d) *Evaluación de Impacto*: Identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal;
  - e) *Evaluación Específica*: Aquellas evaluaciones no comprendidas en el presente lineamiento y que se realizarán mediante trabajo de gabinete y/o de campo, y

---

actividades administrativas y de apoyo. Dicho programa se instrumenta y opera mediante una plataforma tecnológica.

Asimismo, el *PMP* se articula con el *PbR*, *SED* y el *PMG*, a efecto de lograr un esquema integral de indicadores y resultados.

Las dependencias y entidades incorporarán en el *PMP* lo siguiente:

- I. Las políticas, estrategias y medidas para mejorar la calidad del gasto y la gestión públicos;
- II. Los indicadores del desempeño;
- III. Los compromisos de resultados;
- IV. Las medidas de racionalidad que comprenden las del ahorro y austeridad, y
- V. Los mecanismos y medidas de ajuste con base en el seguimiento periódico.

- II. Evaluaciones Estratégicas: evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.

### **3.2.1. Marco Jurídico del Sistema de Evaluación del Desempeño.**

El sustento jurídico en el cual se basa el *SED* es resultado de una serie de modificaciones, adecuaciones y hasta creaciones de una variedad de ordenamientos que permitieran su operación con estricta legalidad, si bien, como anteriormente fue señalado, el *SED*, se articula con una serie de programas y mecanismos que le dotan de integralidad, y que rebasan por mucho a la simple aplicación de una metodología para evaluar el desempeño. Como anteriormente fue señalado, el cambio en la cultura organizacional llevado en años recientes incide en la forma en la cual los programas, proyectos y políticas que ejecuta la *APF*, ahora se vean enfocados a la obtención de resultados, esto a través de la mejora en la gestión y la orientación del proceso de presupuestación públicos.

El 30 de marzo de 2006, se promulgo la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)* y en junio del mismo año su reglamento. Lo más destacado de la nueva Ley consiste en el enfoque de resultados (artículos 45, 78 y 111), al establecer dentro de la programación y presupuestación del gasto, la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del *Plan Nacional de Desarrollo (PND)* con base en el *SED*, las metas y los avances físicos y financieros del ejercicio anterior y los pretendidos para el ejercicio siguiente, además de obligar a incluir en el anteproyecto de presupuesto, indicadores que permitan establecer parámetros de medición de los logros a alcanzar, en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad.<sup>238</sup>

Para el 30 de Marzo de 2007, de manera conjunta la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)*, la *Secretaría de la Función Pública (SFP)* y el *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)*, publicaron

---

<sup>238</sup> “*Metodología de Evaluación del Desempeño para el Sector Público.*” Op. Cit. p. 13

en el *DOF*, los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, los cuales tiene por objeto:

- 1) Regular la evaluación de los programas federales;
- 2) La elaboración de la *Matriz de Indicadores (MI)* y los *Sistemas de Monitoreo*;
- 3) La elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la *APF*.<sup>239</sup>

El 1º. de octubre de 2007, fueron modificados entre otros, los artículos 85 y 110 de la *LFPRH*, para establecer la evaluación de los recursos federales a los tres niveles de gobierno o cualquier ente público de carácter local (Artículo 85), y señalar que la *Evaluación del Desempeño* se realizará a través de verificar el grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales (Artículo 110), dicha evaluación será llevada por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos (Artículo 85).

Posteriormente se publicó en el *DOF* el *Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño*, esto el lunes 31 de Marzo de 2008, el cual plantea que la implementación y operación del *PbR* y el *SED* deberá de ser gradual, que permita consolidar progresivamente los elementos fundamentales previstos en la Ley. Postula la necesidad de identificar la eficiencia, economía, eficacia y la calidad en la *APF*. Generar una vinculación en los términos de este acuerdo entre la planeación, programación, presupuestación, seguimiento, ejercicio de los recursos y la evaluación de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y del desempeño institucional. Se busca impulsar el *PbR*, así como también el de diseñar los

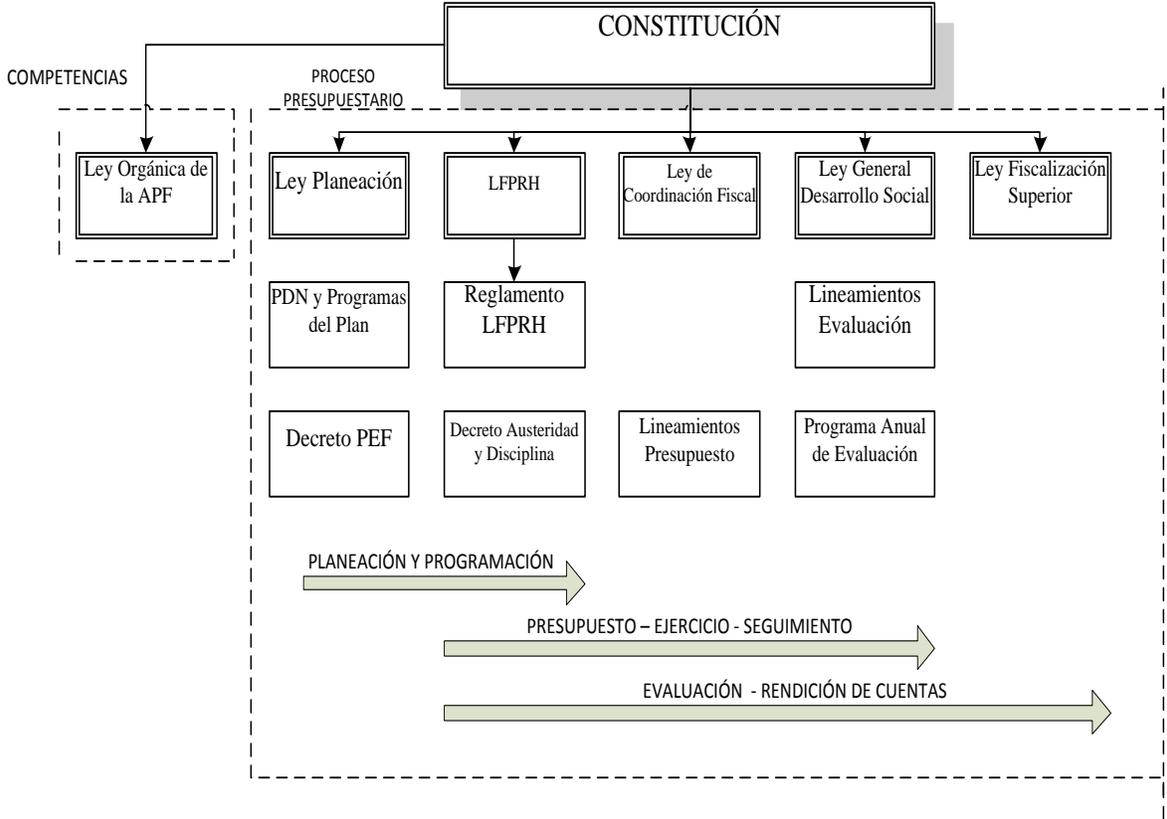
---

<sup>239</sup> Véase en: *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. Capítulo Único, Párrafo Primero.

instrumentos jurídicos que coadyuven al logro de los objetivos y metas de las políticas públicas y de los programas presupuestarios.

Para mayo de 2008 se promulgó el Decreto reformativo de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)*, en materia de gasto y fiscalización, artículo 134. Esta reforma se centra en la forma en que deben ser administrados los recursos económicos de que dispongan, la federación, los Estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político – administrativos de sus demarcaciones territoriales, los cuales deben ser con: eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Los resultados serán evaluados por instancias técnicas.

CUADRO 3.4  
MAPA JURÍDICO DEL PBR Y SED.

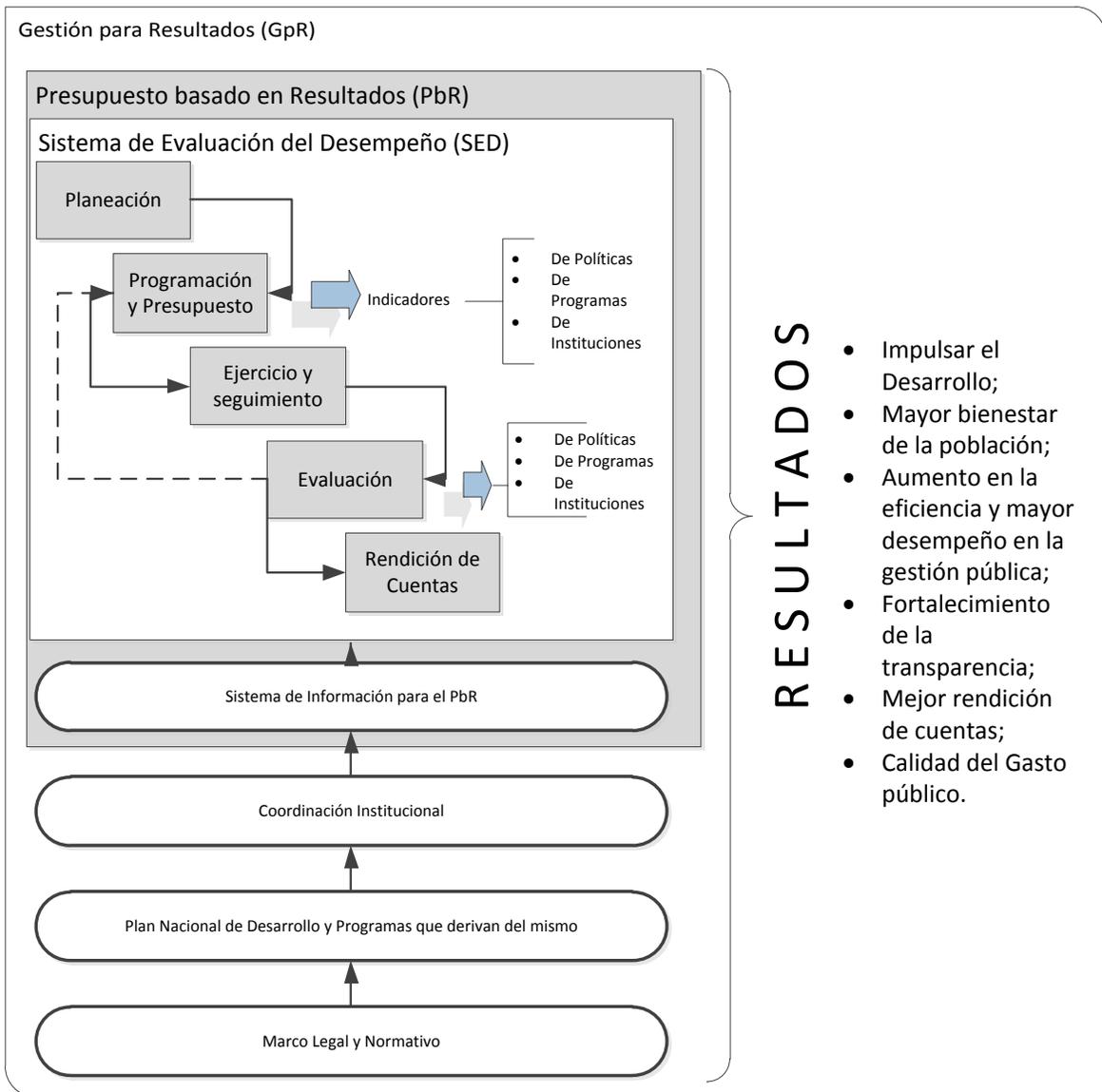


**FUENTE:** Elaboración propia, con base en figura A7 de: “**Sistema de Evaluación del Desempeño**”. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. Documento de estudio. Op. Cit. p. 95

### 3.2.2. Metodología del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Como lo señala la definición del *Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, anteriormente mencionada, éste consiste en un “conjunto de elementos metodológicos...”.

CUADRO 3.5  
GpR, PbR y SED INTEGRACIÓN



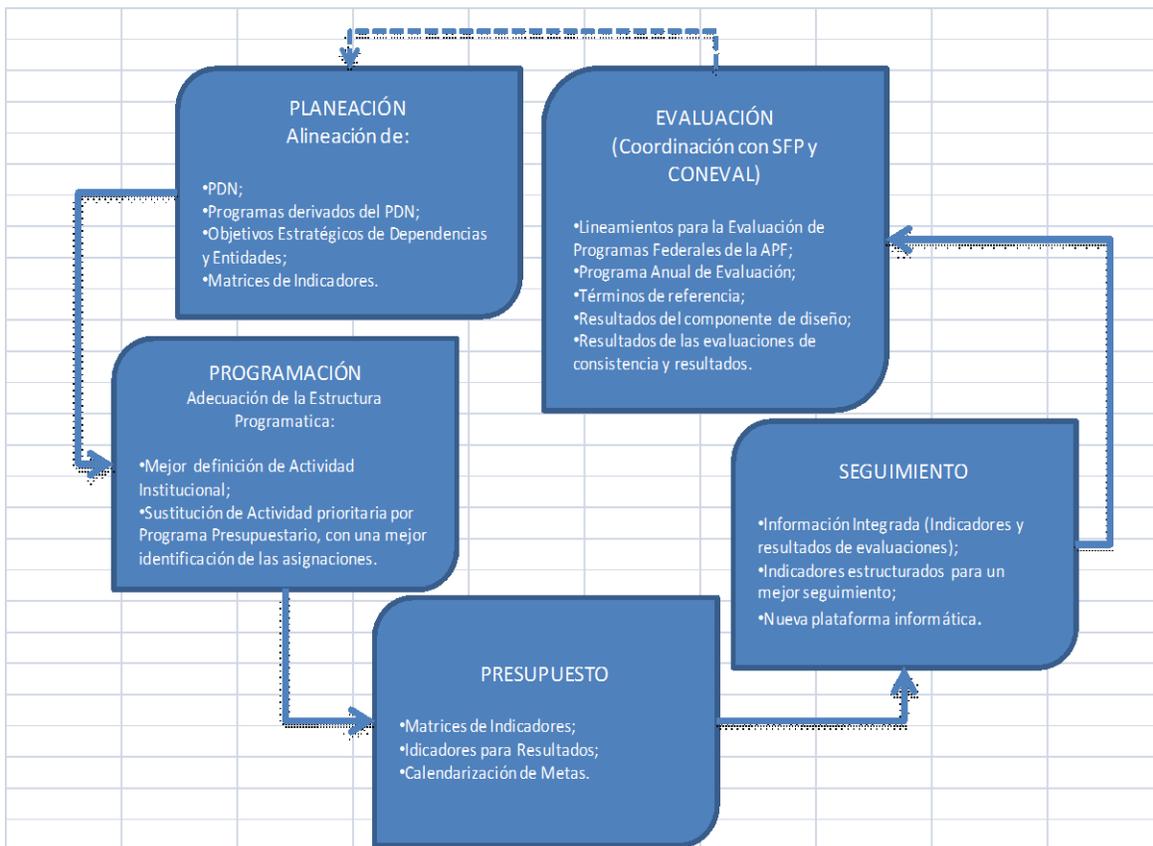
**FUENTE:** Elaboración propia, con base en Figura 1 de: “*Sistema de Evaluación del Desempeño*”. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. Op Cit. p. 9

Abordar la metodología del *Sistema de Evaluación del Desempeño* implica no sólo hacer referencia a los mecanismos con los cuales interactúa sino también describir su propia operatividad, a lo largo de este capítulo se ha descrito y en lo subsecuente se seguirá describiendo a los diversos mecanismos que dan forma al sistema, tanto la *GpR*, como el *PbR* y el *SED* son complementarios uno de otro, como lo muestra el CUADRO 3.5. La alineación de los programas públicos en relación con las grandes metas estratégicas previstas tanto en el *PND* y los Planes sectoriales dictan la metodología que habrá de utilizarse según los objetivos planteados, ello sopesando los resultados obtenidos.

De acuerdo a lo descrito en el CUADRO 3.5, el *SED* es considerado como una estrategia que permite configurar un esquema eficaz para la toma de decisiones presupuestaria que considera información objetiva respecto del diseño, pertinencia, estrategia, operación y resultados de las políticas y programas públicos. Los principales componentes del *SED* serán un conjunto de evaluaciones a los programas, a las instituciones y a las políticas públicas, así como un agregado de acciones estratégicas para mejorar el quehacer de la *APF*, en donde ambos elementos tomen como referente fundamental el beneficio y satisfacción de la sociedad.

En el entendido que el proceso de implantación del *SED* requiere de un esfuerzo a largo plazo, así como también de la adecuación de diversos elementos de la *APF*, el CUADRO 3.6 muestra de manera esquemática y secuencial la metodología para su implantación, así como también dar paso al estudio más detallado de los elementos que componen el *SED*, elementos como *la Metodología del Marco Lógico*, *Los Diagramas de Árbol* y *las Matrices de Indicadores* todos ellos descritos a continuación.

**CUADRO 3.6**  
**IMPLANTACIÓN GRADUAL DEL SED**



**FUENTE:** Elaboración propia con datos de: **“Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño.”** Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Documento de estudio, México mayo de 2008, p. 14

### 3.2.2.1. Metodología del Marco Lógico.

La *Metodología del Marco Lógico* es una herramienta de la administración por objetivos, empleada en el diseño, monitoreo y evaluación de proyectos de desarrollo. Este método lo desarrolló León J. Rosemberg, bajo contrato para la *Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)* en 1969. Entre los problemas comunes a los programas y proyectos que el método pretende evitar se encuentran:

- 1) *Existencia de objetivos múltiples en un proyecto y la inclusión de actividades no conducentes al logro de éstos;*
- 2) *Indefinición de responsabilidades y ausencia de métodos para el adecuado seguimiento y control del proyecto;*
- 3) *Inexistencia de una base objetiva y consensuada para comparar los resultados obtenidos como los planteados al inicio del proyecto.*<sup>240</sup>

La *Matriz del Marco Lógico (MML)* presenta en una tabla, un resumen estructurado del proyecto o programa, dado que ésta debe consensuarse con los involucrados, se genera un lenguaje común, evitando ambigüedades y malos entendidos; también permite que se adopten acuerdos sobre objetivos, metas y riesgos del proyecto entre los involucrados y que se establezcan los elementos para llevar a cabo la evaluación de la ejecución del proyecto o programa, sus resultados e impactos.<sup>241</sup>

Si bien la *MML* facilita la evaluación de los resultados del proyecto o programa en cualquier etapa de su ejecución, ya que contiene la información para establecer si se han producido los bienes o servicios previstos de manera eficiente y con la calidad esperada; no evalúa ex ante la conveniencia socioeconómica ni la viabilidad financiera de un proyecto, no asegura una buena programación de la ejecución del proyecto o un control eficiente y efectivo de la gestión del mismo.<sup>242</sup>

Con la *Metodología del Marco Lógico* es posible presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad, así mismo, permite también identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de objetivos, permite evaluar el avance en la consecución de los objetivos y examinar el desempeño del programa en todas sus etapas.<sup>243</sup>

---

<sup>240</sup> **“Sistema de Evaluación del Desempeño y el Programa Anual de Evaluación.”** Op. Cit. p. 11.

<sup>241</sup> *Ibíd.*

<sup>242</sup> *Ibíd.*

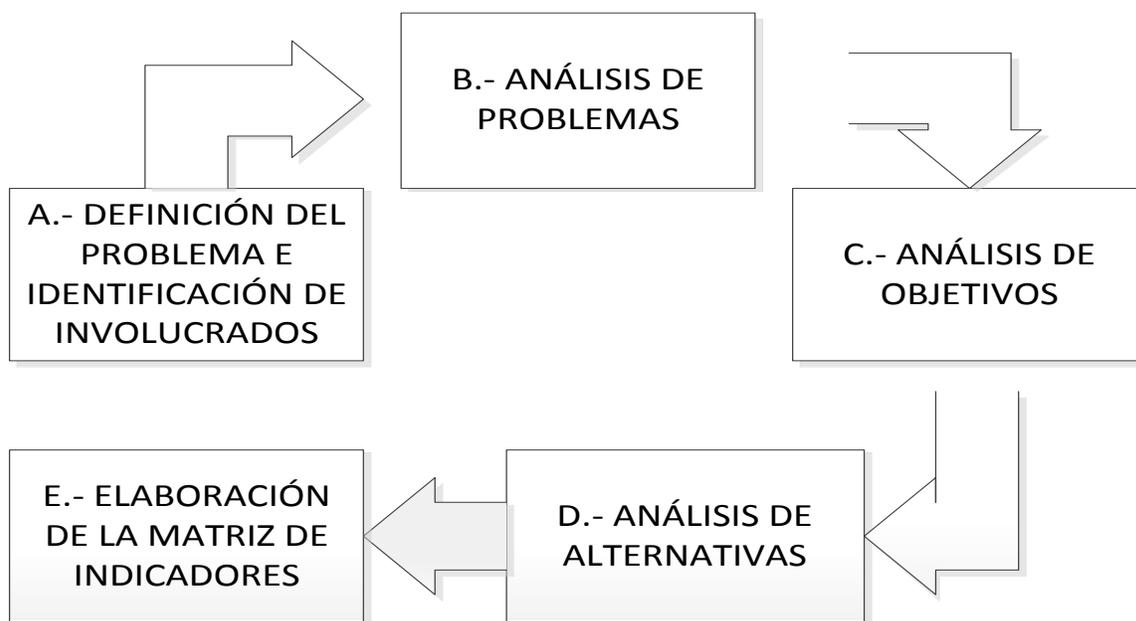
<sup>243</sup> **“Sistema de Evaluación del Desempeño”.** Secretaria de Hacienda y Crédito Público, SHCP. Documento de estudio. Op. Cit. p. 45.

La *Metodología del Marco Lógico* consta de cinco etapas o pasos que culminan en la *Matriz de Indicadores*.

- A. Definición del problema e identificación de los involucrados;
- B. Análisis de problemas;
- C. Análisis de objetivos;
- D. Análisis de alternativas; y,
- E. Elaboración de la *Matriz de Indicadores (MI)*.

### CUADRO 3.7

#### SECUENCIA DEL SISTEMA DEL MARCO LÓGICO.



**FUENTE:** Elaboración propia con datos de: "Sistema de Evaluación del Desempeño". Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. Documento de estudio. Op. Cit. p. 46

*El análisis de la MML de un proyecto permite responder a las siguientes preguntas:*

1. ¿Cuál es la finalidad que se persigue con su ejecución?
2. ¿Qué impacto concreto se espera alcanzar?
3. ¿Qué bienes o servicios deberán ser producidos?
4. ¿Cómo se va a hacer para producir dichos bienes o servicios?
5. ¿Cuánto nos va costar producirlos?
6. ¿Cómo sabemos si se han cumplido los objetivos?
7. ¿Qué factores externos pueden comprometer el éxito?

No sólo es una forma de presentar información, sino que contribuye también a asegurar una buena conceptualización y diseño de las iniciativas. Si la *MML* es correctamente ejecutada se tendrá la seguridad de que no se están ejecutando actividades innecesarias, como también de que no falte ninguna actividad para completar el proyecto. Asimismo, se sabrá que los bienes y/o servicios que generará el proyecto son los necesarios o suficientes para solucionar el problema que le dio origen. También estará consiente de los riesgos que podrían afectar el desarrollo del proyecto o bien comprometer su contribución a objetivos de desarrollo superiores.<sup>244</sup>

Para el caso mexicano la *SHCP* definió que la *MML*, la cual consta de cinco etapas como se dijo anteriormente, puede ser abordada desde dos líneas de trabajo; la primera de ellas es definida como la *identificación del problema y alternativas de solución*, donde se analiza la situación existente que permita generar una visión de la situación deseada y que a su vez permita la selección de la estrategia que será utilizada para su consecución, dentro de esta primera línea se engloban las cuatro primeras etapas del proceso metodológico, es decir, *el análisis de involucrados, el análisis de problemas (imagen de la realidad), el análisis de objetivos (análisis del futuro y de la situación mejor) y el análisis de estrategias (comparación de diferentes alternativas en respuesta a una situación precisa)*; y, la segunda línea, *la planificación*, aquí es donde la idea del programa se convierte en un plan operativo práctico para su ejecución, a través de la quinta etapa del proceso metodológico de la *MML*, la *matriz de indicadores* permitiendo la focalización de los esfuerzos y la fijación de los objetivos para su consecución.

En una descripción breve se abordará las características propias de la *Metodología del Marco Lógico* en sus dos líneas de trabajo;

#### **A. Definición del problema e identificación de los involucrados.**

Ésta etapa implica el estudiar y analizar el contexto en el cual se desarrollará el programa, proyecto o política, identificando a todos los

---

<sup>244</sup> Véase en: "*Metodología del Marco Lógico*". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES. Boletín del Instituto núm. 15. Octubre, Santiago de Chile 2004. p. 9

actores que puedan tener un vínculo con su aplicación o ejercicio. El análisis de los involucrados implica;

- Identificar todos aquellos que pudieran tener interés o que se pudieran beneficiar directa e indirectamente;
- Investigar sus roles, intereses, poder relativo y capacidad de participación;
- Identificar su posición, de cooperación o conflicto, frente al proyecto y entre ellos y diseñar estrategias con relación a dichos conflictos; e,
- Interpretar los resultados del análisis y definir como pueden ser incorporados en el diseño del proyecto.<sup>245</sup>

### ***B. Análisis de problemas.***

Al preparar un programa presupuestario, es necesario identificar el problema que se desea resolver, así como sus causas y efectos. El procedimiento contempla los siguientes pasos:

- Analizar e identificar los que se consideren como problemas principales;
- A partir de una primera “lluvia de ideas” establecer el problema central, aplicando criterios de prioridad y selectividad;
- Definir los efectos más importantes del problema mencionado, de esta forma se analiza y verifica su importancia;
- Anotar las causas del problema central detectado. Identificar los elementos que están o podrían estar provocando el problema;
- Una vez que tanto el problema central, como las causas y los efectos estén identificados, se construye el *árbol de problemas*. El *árbol de problemas* proporciona una imagen completa de la situación negativa existente; y,
- Revisar la validez e integridad del árbol construido, todas las veces que sea necesario. Esto es, asegurarse que las causas representen causas, y los efectos representen efectos, el problema central esté correctamente definido y que las relaciones (causales) se encuentren correctamente expresadas.<sup>246</sup>

El análisis resulta más valioso cuando se efectúa en forma de taller en el que participan los involucrados (que conocen la problemática) y moderado por una persona que domina el método y la dinámica del grupo. Este procedimiento puede

---

<sup>245</sup> “*Sistema de Evaluación del Desempeño*”. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. Documento de estudio. Op. Cit. p. 76

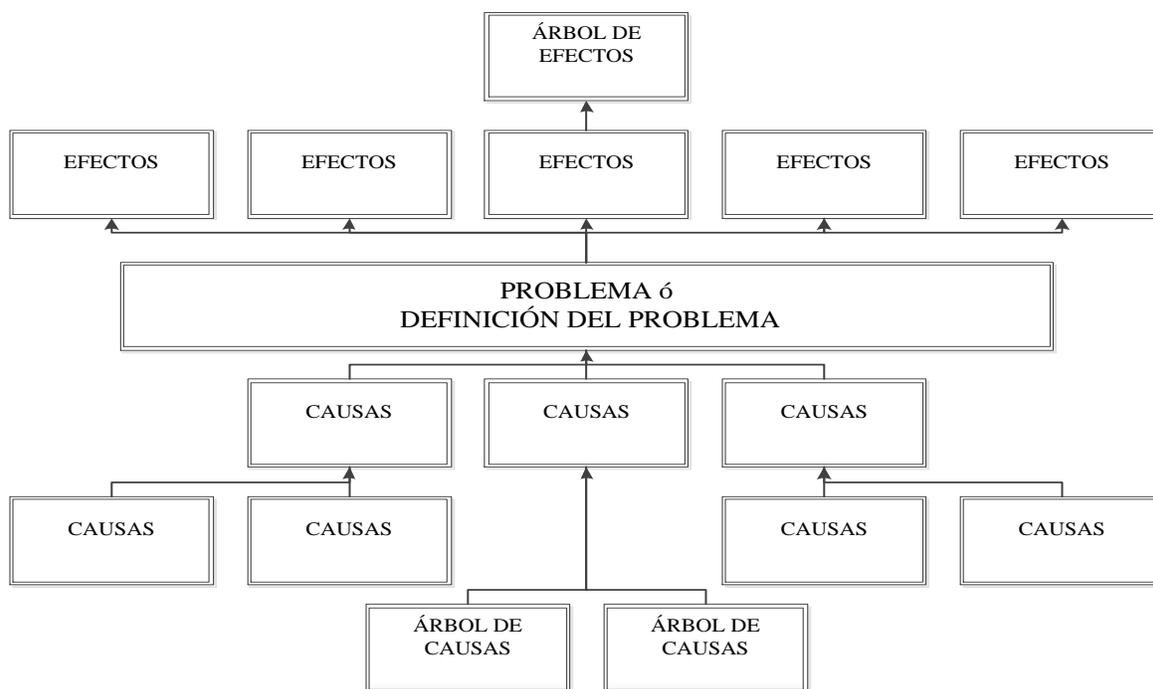
<sup>246</sup> *Ibid.* p. 77

combinarse con otros, con estudios técnicos, económicos y sociales cuyos resultados pueden añadirse al análisis efectuado por el grupo.

El *árbol de problemas* es una ayuda importante para entender la problemática a resolver. En él se expresan, en encadenamiento tipo causa/efecto, las condiciones negativas percibidas por lo involucrados en relación con el problema en cuestión. Confirmando el mencionado encadenamiento causa/efecto, se ordenan los problemas principales permitiendo al equipo de diseño identificar el conjunto de problemas sobre el cual se concentrarán los objetivos del proyecto. Esta clarificación de la cadena de problemas permite mejorar el diseño, efectuar un monitoreo de los “supuestos” del proyecto durante su ejecución y, una vez terminado el proyecto facilita la tarea del evaluador, quien debe determinar si los problemas han sido resueltos (o no) como resultado del proyecto.<sup>247</sup>

CUADRO 3.8

ÁRBOL DE PROBLEMAS



**FUENTE:** Elaboración propia, con datos de: “*Metodología del Marco Lógico*”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES. Op. Cit. p. 39

<sup>247</sup> “*Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*”. Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Op Cit.

### **C. Análisis de objetivos.**

El análisis de objetivos permite describir la situación futura a la que se desea llegar una vez que se han resuelto los problemas. Consiste en convertir los estados negativos del *árbol de problemas* en soluciones, expresadas en formas de estados positivos. Todos esos estados positivos son objetivos y se presentan en un diagrama de objetivos conocido como *árbol de objetivos* en el que se observa la jerarquía de los medios y de los fines. Este diagrama permite tener una visión global y clara de la situación positiva que se desea.

Una vez que se ha construido el *árbol de objetivos* es necesario examinar las relaciones de medios y fines que se han establecido para garantizar la validez e integridad del esquema de análisis. Si al revelar el árbol de causas y efectos se determinan inconsistencias es necesario volver a revisarlo para detectar las fallas que se puedan haber producido.<sup>248</sup>

Los problemas de desarrollo identificados en el *árbol de problemas* se convierten, como soluciones, en objetivos del proyecto como parte de la etapa inicial de diseñar una respuesta. Los objetivos identificados como componentes o productos de un proyecto se convierten en los medios para encarar el problema de desarrollo identificado y proporcionar un instrumento para determinar su impacto de desarrollo.<sup>249</sup>

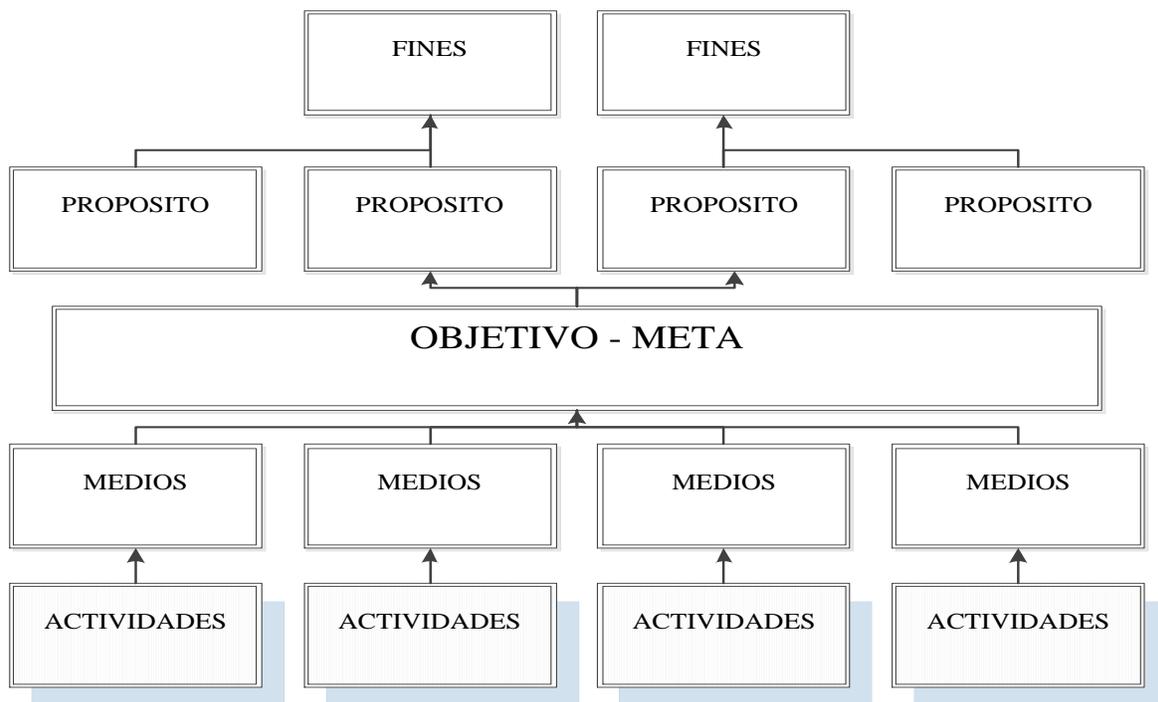
---

<sup>248</sup> **“Sistema de Evaluación del Desempeño”**. Secretaria de Hacienda y Crédito Público, SHCP. Documento de estudio. Op. Cit. p. 78

<sup>249</sup> **“Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos”**. Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Op Cit.

CUADRO 3.9

ÁRBOL DE OBJETIVOS



**FUENTE:** Elaboración propia, con datos de: *“Metodología del Marco Lógico”*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES. Op. Cit. p.40

**D. Análisis de alternativas de solución al problema.**

A partir de los medios que están en la parte baja del árbol de problemas, es decir en las raíces, se proponen acciones probables que puedan en términos operativos conseguir el objetivo. El supuesto es que si se consiguen los medios más bajos se soluciona el problema, que es lo mismo que decir que si eliminamos las causas más profundas estaremos eliminando el problema.

Para la selección de la alternativa óptima, durante el análisis de alternativas o estrategias conviene determinar los objetivos a cumplir por el programa y los objetivos que quedarán fuera del mismo. Este análisis requiere:

- La identificación de las distintas estrategias posibles para alcanzar los objetivos;
- Criterios precisos que permitan elegir las estrategias; y,

- La selección de la estrategia aplicable al programa.

En la jerarquía de los objetivos, se llaman estrategias a los distintos grupos de objetivos de la misma naturaleza. Conviene elegir la(s) estrategia(s) del futuro programa. Todas las alternativas deben cumplir con el propósito y los fines. Se selecciona la estrategia, no sólo más factible en términos económicos, técnicos, legales y ambientales, sino también pertinente, eficiente y eficaz. Según la extensión y la cantidad de trabajo implicado, la(s) estrategia(s) escogida(s) podría(n) traducirse en una intervención del tamaño de un proyecto, o un programa compuesto de varios proyectos.

Para seleccionar una alternativa se evalúan y comparan entre sí las identificadas como posibles soluciones del problema, para ello se realizan diferentes análisis como:

- Diagnostico de la situación (área de estudio, área de influencia, población objeto, demanda oferta y déficit);
- Estudio técnico de cada alternativa (tamaño, localización, tecnología);
- Análisis de costo de las actividades que cada alternativa demanda;
- Análisis de los beneficios; y,
- Se hace una comparación a través de algunos criterios e indicadores y de esta comparación se toma la que muestra los mejores resultados.<sup>250</sup>

#### **3.2.2.1.1. Matriz de indicadores (MI).**

Los indicadores se conciben como una herramienta del *Sistema de Evaluación del Desempeño* que permite obtener una medida que ayude a describir la manera en que se están desarrollando los objetivos de un plan, programa o proyecto, por ello la calidad y utilidad de los indicadores, como instrumentos de medición de las variables asociadas al cumplimiento de objetivos, se centra en la claridad y relevancia de las metas que están asociadas a ellos.<sup>251</sup>

---

<sup>250</sup> “*Sistema de Evaluación del Desempeño*”. Secretaria de Hacienda y Crédito Público, SHCP. Documento de estudio. Op. Cit. pp. 79 y 80

<sup>251</sup> Véase en: Guízar Jiménez, Jesús. “*Ventajas de evaluar la educación a través de indicadores*”. Revista del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, INDETEC. *Presupuesto, Gasto y*

Los indicadores, con sus respectivas metas, corresponden a un índice, medida, cociente o fórmula que permite establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr, expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. En otras palabras, los indicadores deben permitir medir resultados: la calidad, no solo la cantidad de los bienes y servicios provistos; la eficiencia de las actividades desempeñadas por las instituciones gubernamentales; la consistencia de los procesos; el impacto social y económico de la acción gubernamental; y los efectos de la implantación de mejores prácticas.<sup>252</sup>

Los indicadores tienen dos funciones principales: la primera es la descriptiva que es la de aportar información sobre la situación real de un programa, y la segunda función es la valorativa, que se refiere a juicios de valor que se basan en antecedentes objetivos. Dichos indicadores tienen como objetivos: mejorar y estandarizar la información de resultados, posibilitar la evaluación y facilitar el establecimiento de compromisos de desempeño.<sup>253</sup>

Se constituyen como un instrumento importante para promover el cambio estructural y la modernización de la Administración Pública, toda vez que como se dijo anteriormente permiten medir el cumplimiento de los objetivos institucionales y vincular sus resultados con la satisfacción de las demandas sociales que, en el ámbito de su competencia, corresponde atender al Estado mexicano.<sup>254</sup>

Un buen indicador debe poseer las siguientes características:

- 1) *Ser objetivo*, lo cual quiere decir que debe ser independiente de nuestro modo de pensar y sentir. Nuestro punto de vista y nuestras emociones no deben influir en el indicador en forma alguna;

---

*Contabilidad: Enfoque para resultados*. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. México, Julio – Septiembre 2010. pp. 17 y 18

<sup>252</sup> *Ibíd.*

<sup>253</sup> *Ibíd.*

<sup>254</sup> Véase en: Mejía Lira, José. “**La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano.**” Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). 2005. p. 16

- 2) *Ser medible objetivamente*, es decir, tampoco debe de influir en la medición del indicador nuestro modo de pensar y nuestros sentimientos;
- 3) *Ser relevante*, lo que exige que el indicador mida un aspecto importante del logro del objetivo. De nada sirve un buen indicador (que cumpla con las demás condiciones aquí discutidas), si lo que mide no es importante respecto al objetivo.
- 4) *Ser específico*, característica que requiere que el indicador mida efectivamente lo que se quiere medir.
- 5) *Ser práctico y económico*, lo cual requiere que la obtención y el procesamiento de la información para el cálculo del indicador implique poco trabajo y sea de bajo costo.
- 6) Debe estar *asociado a un plazo*, es decir, debe especificarse el periodo para el cual se calculará el indicador (mensual, anual, bianual, a los cuatro años de iniciado el proyecto, etc.).<sup>255</sup>

Es conveniente establecer metas para cada indicador, para lo cual hay que especificar una cantidad, magnitud o variación que se espera lograr como resultado de la intervención y señalar en qué plazo se espera alcanzar la meta.

Ahora bien, utilizando las concepciones anteriores y basándose en la normatividad aplicable en México así como en la metodología del marco lógico, se entenderá por *Matriz de Indicadores* como:

*La herramienta de planeación estratégica que expresa en forma sencilla, ordenada y homogénea la lógica interna de los programas presupuestarios, a la vez que alinea su contribución a los ejes de política pública y objetivos del PND y sus programas derivados, y a los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades; y que*

---

<sup>255</sup> “*Metodología del Marco Lógico*”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES. Op. Cit. pp. 19 y 20.

*coadyuva a establecer los indicadores estratégicos y de gestión, que constituirán la base para el funcionamiento del SED.*<sup>256</sup>

La elaboración de la *MI* para cada programa de la *APF* es de carácter obligatorio para las dependencias y entidades, con base en la *MML* y los *lineamientos* específicos que se emitan conjuntamente (*SFP*, *SHCP* y *CONEVAL*) en el marco del proceso presupuestario, el programa de mejoramiento de la gestión y el *SED*.

La *Matriz de Indicadores* deberá contener, al menos, la siguiente información:

- I. *Resumen Narrativo*: descripción de los principales ámbitos de acción del programa federal:
  - a) Resultados: describe la consecuencia directa del programa federal sobre la situación, necesidad o problema específico, denominado “Propósito”, así como la contribución que el programa espera tener sobre algún aspecto concreto del objetivo estratégico de la dependencia o entidad, denominado “Fin” del programa, el cual deberá estar ligado estrechamente con algún objetivo estratégico de la dependencia o entidad. En este apartado se deberá precisar la población objeto que se busca atender con el programa.
  - b) Productos: describe los bienes y/o servicios que deberán ser producidos y/o entregados, a través del programa, y
  - c) Gestión: describe los recursos financieros, humanos y materiales aplicados en un programa federal para producir y/o entregar los bienes y/o servicios, así como las acciones para el ejercicio de dichos recursos, especificando las actividades de focalización del programa que se llevan a cabo;

---

<sup>256</sup> **Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño.** Publicado en el Diario Oficial de la Federación, DOF por la SHCP, lunes 31 de marzo de 2008, Primera sección.

- II. *Indicadores*: expresión cuantitativa o, en su caso, cualitativa que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa federal, monitorear y evaluar sus resultados;
- III. *Medios de recolección o verificación de información*: definición de las fuentes de información utilizadas para obtener los datos que permiten realizar el cálculo y medición de los indicadores. Los medios de verificación pueden estar constituidos por estadísticas, encuestas, revisiones, auditorías, registros o material publicado, entre otros, y
- IV. *Supuestos*: descripción de los factores externos que están fuera del control de las instancias competentes responsables de un programa federal, pero que inciden en el cumplimiento de los objetivos del mismo.<sup>257</sup>

La *Matriz de Indicadores* forma parte del *SED*, coadyuva en la eficiencia, economía, eficacia y calidad de la *APF*, y el impacto social del ejercicio del gasto público. Para una mejor representación a continuación se muestra la representación esquemática de cómo están integrados los elementos que constituyen la *MI*, consultar *CUADRO 3.10*.

---

<sup>257</sup> ***Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*** Op Cit. Capítulo II

CUADRO 3.10  
MATRIZ DE INDICADORES

	Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fin				
Propósito				
Componentes				
Actividades				

FUENTE: Elaboración propia, con datos de: **Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal** Op Cit. Capítulo II.

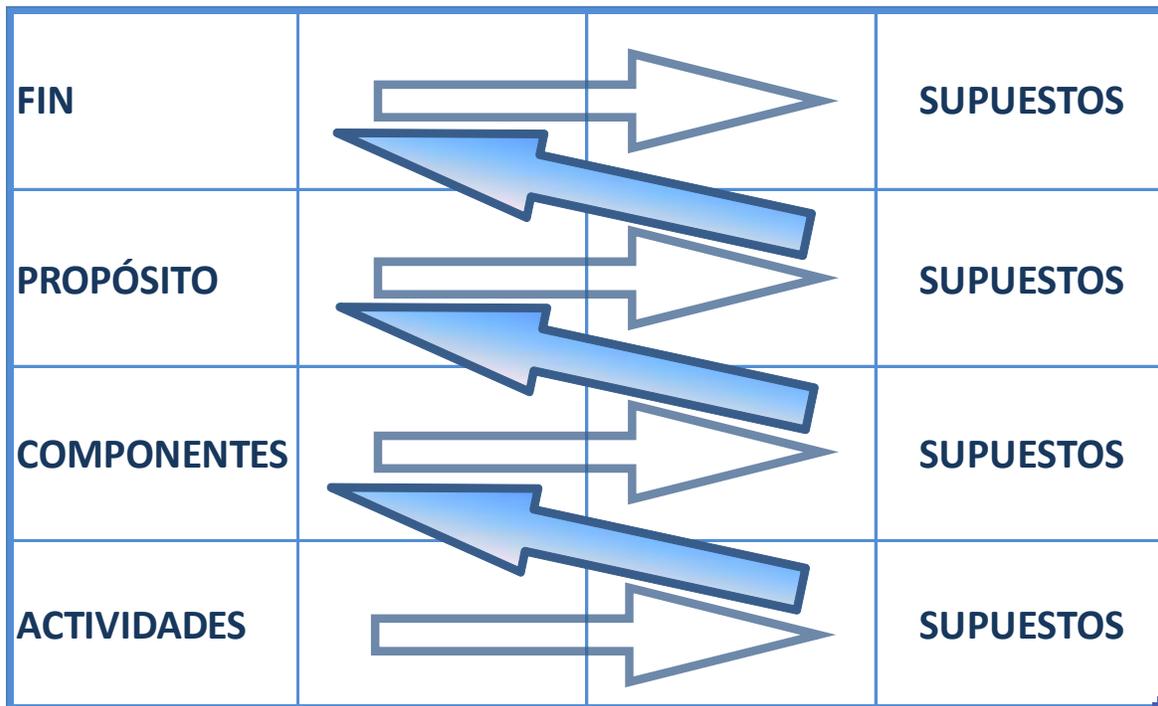
La construcción de la *Matriz de Indicadores* permite focalizar la atención y los esfuerzos de una dependencia o entidad, así como retroalimentar el proceso presupuestario, asegurando la consistencia de la lógica vertical y horizontal del programa presupuestario, éstas son entendidas como:

1. La “lógica vertical” de un programa exige que exista una relación de causalidad desde las actividades hasta el fin, entre los distintos niveles de objetivos, considerando el cumplimiento de los supuestos asociados a cada nivel: las actividades detalladas son las necesarias y suficientes para producir y/o entregar cada componente; los componentes son los necesarios y suficientes para lograr el propósito del programa; si se logra el propósito, ello debería resultar en una contribución significativa al logro del fin.<sup>258</sup> Ver CUADRO 3.11

<sup>258</sup> *Ibíd.*

CUADRO 3.11

LÓGICA VERTICAL DE LA MATRIZ DE INDICADORES



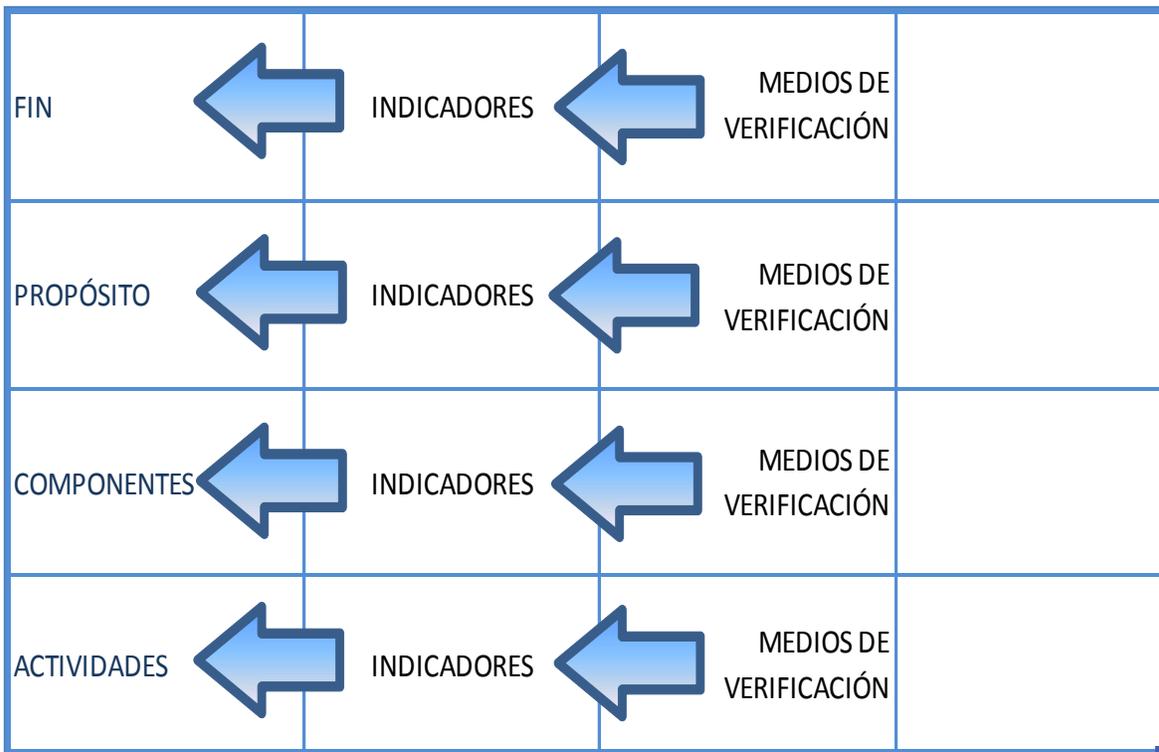
**FUENTE:** Elaboración propia, con base en figura A3 de: “**Sistema de Evaluación del Desempeño**”. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. Documento de estudio. Op. Cit. p. 81

2. Por su parte, el conjunto de objetivos – indicadores – medios de verificación, se define como la “lógica horizontal” y se resume en lo siguiente: los medios de verificación identificados son los necesarios y suficientes para obtener los datos requeridos para el cálculo de los indicadores; los indicadores definidos permiten monitorear el programa y evaluar adecuadamente el logro de los objetivos.<sup>259</sup>

<sup>259</sup> *Ibíd.*

CUADRO 3.12

LÓGICA HORIZONTAL DE LA MATRIZ DE INDICADORES.



**FUENTE:** Elaboración propia, con base en figura A4 de: “**Sistema de Evaluación del Desempeño**”. SHCP. Op. Cit. p. 82

La información de la *MI* es una buena base para la planificación de la ejecución y el seguimiento y control de los programas durante su operación. Aún cuando la información se presenta a un nivel demasiado agregado para un seguimiento detallado del avance del programa, puede ser utilizada como punto de partida para la desagregación en actividades más específicas y la preparación del programa de ejecución.

CUADRO 3.13

RESUMEN DE CONTENIDOS DE LA MATRIZ DE INDICADORES.

Resumen Narrativo	(Indicadores) Nombre del indicador	(Indicadores) Método de Cálculo	(Indicadores) Frecuencia de Medición	Medios de Verificación	Supuestos
<b>Impacto Final</b>					
<b>Fin:</b> Objetivo al cual el programa contribuirá de manera significativa: a nivel sectorial o nacional.	Miden el impacto final que tendrá el programa	Descripción de la fórmula y de las variables que intervienen en el cálculo del indicador	Se refiere a la periodicidad de la medición del indicador (bimestral, semestral, anual, etc.	Fuentes de información para cada indicador. Se puede incluir fuentes primarias, así como fuentes secundarias.	Acontecimientos, condiciones, desiciones importantes (fuera del control del ejecutor) que son necesarias para que el programa continúe contribuyendo a la consecución del Fin.
<b>Impacto Intermedio</b>					
Propósito: Representa el efecto directo a ser logrado en los beneficiarios del programa, como resultado de la entrega de los componentes. En la MI se debe poner un solo propósito.	Miden el impacto intermedio logrado por la entrega de los componentes del programa	Descripción de la fórmula y de las variables que intervienen en el cálculo del indicador	Se refiere a la periodicidad de la medición del indicador (bimestral, semestral, anual, etc.	Fuentes de información para cada indicador. Se puede incluir fuentes primarias, así como fuentes secundarias.	Acontecimientos, condiciones, desiciones importantes (fuera del control del ejecutor) necesarias, junto con el logro del Propósito para que el programa contribuya al Fin.
<b>Productos</b>					
Componentes: Son los bienes y servicios a entregar a los beneficiarios del programa y que son necesarios para alcanzar el propósito.	Miden la cantidad, calidad, oportunidad, u otra cualidad de los bienes y servicios producidos y/o entregados durante la ejecución del programa.	Descripción de la fórmula y de las variables que intervienen en el cálculo del indicador	Se refiere a la periodicidad de la medición del indicador (bimestral, semestral, anual, etc.	Fuentes de información para cada indicador. Se puede incluir fuentes primarias, así como fuentes secundarias.	Acontecimientos, condiciones o decisiones importantes (fuera del control del ejecutor) que tienen que ocurrir, junto con la producción y entrega de componentes, para lograr el propósito del programa.
<b>Procesos / Gestión</b>					
Actividades: son aquellas que el ejecutor debe cumplir para producir cada uno de los componentes del programa presupuestario. Se hace una lista de actividades importantes en orden cronológico para producir cada componente. Asimismo, incluye los insumos necesarios para la ejecución de dichas actividades.	Miden el esfuerzo administrativo aplicado a las actividades principales y los insumos para obtener los bienes y servicios.	Descripción de la fórmula y de las variables que intervienen en el cálculo del indicador	Se refiere a la periodicidad de la medición del indicador (bimestral, semestral, anual, etc.	Se identifican los registros e informes administrativos, contables y financieros donde un evaluador puede obtener información para verificar el cálculo del valor del indicador.	Acontecimientos, condiciones o decisiones importantes (fuera del control del ejecutor) que tienen que ocurrir, junto con la realización de las Actividades, para producir los componentes del proyecto.

**FUENTE:** Elaboración propia con base en el cuadro A1 de: “Sistema de Evaluación del Desempeño”. SHCP. Op. Cit. p. 86

### **3.3. Sistema de Evaluación del Desempeño y PROCAMPO.**

A partir de 2007, la SHCP, la SFP y el CONEVAL, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitieron de manera coordinada las disposiciones que permitieron concluir la implantación del SED en 2008. La dinámica de su implementación ha sido progresiva motivo por el cual es una implantación a largo plazo. Uno de los programas que se encuentra vinculado al *Sistema de Evaluación del Desempeño* al ser clasificado dentro del presupuesto de egresos de la federación como programa presupuestario es PROCAMPO,<sup>260</sup> materia de estudio de esta investigación, si bien, el SED, opera formalmente como tal a partir del 2008, las evaluaciones a las que se ha sometido al programa se han hecho con anterioridad, desde diciembre de 2002 y de manera subsecuente hasta 2006 año en donde fue sometido a tres evaluaciones con distinto enfoque, para el año 2007 fueron dos evaluaciones, de consistencia y resultados, así como también de diseño, para marzo de 2008 nuevamente fue sometido a otra evaluación de consistencia y resultados, cabe resaltar que el programa también se le han realizado evaluaciones específicas de desempeño, así como evaluaciones integrales.<sup>261</sup>

El fin pues de este apartado es sentar el precedente sobre lo que del programa en materia de evaluación se ha hecho, en el capítulo V, de esta investigación se desarrollará la propuesta planteada como objetivo general, incorporando la herramienta del benchmarking.

#### **3.3.1 Metodología aplicable al programa PROCAMPO.**

Para éste último apartado se retomará nuevamente alguna de las tipologías de evaluación previstas en los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, el de *la Evaluación de*

---

<sup>260</sup> “*Consolidación del Sistema de Evaluación del Desempeño en 2009*”, Cuenta Pública 2009, H. Cámara de Diputados LXI legislatura, Op. Cit.

<sup>261</sup> Véase en: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a través de ASERCA en [http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article\\_1828.asp](http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_1828.asp). consultado el 31 de mayo de 2011

*Consistencia y Resultados*, la cual está integrada por una serie de elementos y criterios específicos que la dotan de validez, objetividad e imparcialidad, dicha evaluación deberá ser realizada mediante trabajo de gabinete, así como también el informe correspondiente deberá incluir un análisis conforme a dichos criterios, siendo éstos los siguientes;

I. En materia de diseño:

- a) Si el programa federal identificó correctamente el problema o la necesidad prioritaria al que va dirigido, y está diseñado para solventarlo;
- b) La contribución del programa federal a los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad responsable del mismo;
- c) Si existe evidencia científica, nacional o internacional, que muestre que el tipo de bienes y/o servicios que brinda el programa federal, contribuye positivamente en la consecución de su Fin y Propósito;
- d) La lógica vertical y horizontal de la matriz de indicadores del programa federal;
- e) La definición de la población potencial y objetivo con base en la distribución de la necesidad que busca solventar el programa federal y si cuenta con mecanismos de selección de dicha población;
- f) La justificación por la cual los beneficios se dirigen específicamente a dicha población potencial y objetivo;
- g) Los criterios y mecanismos aplicados para seleccionar las unidades de atención del programa (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos, en su caso);
- h) En su caso, las estructura del padrón de beneficiarios del programa federal conforme a las disposiciones aplicables;
- i) Las reglas de operación o normativas que explique el funcionamiento y operación del programa federal;
- j) Las posibles coincidencias, complementariedad o duplicidad de acciones con otros programas federales;

II. En materia de planeación estratégica:

- a) Los mecanismos y herramientas de planeación del programa federal;
- b) Los mecanismos para establecer y definir metas e indicadores;
- c) El avance en el desarrollo de mecanismos de seguimiento y monitoreo del programa federal;
- d) Las herramientas enfocadas a implementar y desarrollar una gestión para resultados;
- e) El impacto presupuestario y las fuentes de financiamiento del programa federal;
- f) El seguimiento e implementación de los resultados y recomendaciones de las evaluaciones externas realizadas;

III. En materia de cobertura y focalización:

- a) La cuantificación de la población potencial y objeto, en términos geográficos, demográficos, o por características particulares, así como por el tipo de beneficiario;
- b) La existencia de métodos para cuantificar y determinar su población potencial y objetivo;
- c) La población atendida respecto a la población potencial y objetivo, desglosando el análisis por las características socioeconómicas y/o niveles geográficos pertinentes. Ésta información deberá analizarse para el periodo del 1 de enero del ejercicio inmediato anterior al 30 de abril del ejercicio en que se realice la evaluación, con excepción de los periodos que se establezcan para determinados programas federales en el Programa Anual de Evaluación correspondiente;
- d) La estrategia de cobertura y focalización del programa federal, en caso de existir, señalando su efectividad;

- e) El funcionamiento de los mecanismos de selección y focalización aplicados por el programa federal;

IV. En materia de Operación:

- a) La observancia de las reglas de operación y otras disposiciones normativas aplicables al programa federal;
- b) Las acciones de mejora y simplificación regulatoria realizadas en el programa federal;
- c) Los mecanismos de organización y gestión del programa federal;
- d) La administración financiera de los recursos;
- e) La eficacia, eficiencia y economía operativa del programa federal;
- f) La sistematización de la información;
- g) Los mecanismos de actualización y depuración del padrón de beneficiarios o listados de beneficiarios, tratándose de programas federales que deban operar con dichos padrones o listados;
- h) El cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y de productos;
- i) La rendición de cuentas y difusión de información estratégica;

V. En materia de percepción de la población objeto:

- a) Los instrumentos disponibles que le permiten al programa federal medir el nivel de satisfacción de la población objeto y de otros actores clave respecto de los bienes y/o servicios que entrega el programa federal;
- b) Con base en dichos instrumentos, el nivel de percepción en la población atendida en el logro de los beneficios otorgados por el programa federal, y

VI. En materia de resultados:

- a) Los instrumentos disponibles que le permiten al programa federal medir los resultados alcanzados en el ámbito de sus propósitos y fines;
- b) La calidad de las evaluaciones de impacto que se hayan realizado tanto en el ámbito del Fin como de Propósito, considerando la metodología aplicada, el impacto logrado en el bienestar de la población, los resultados identificados, así como el uso y aplicación de los mismos;
- c) Si el diseño y operación del programa federal permite realizar una evaluación de impacto y rigurosa;
- d) La difusión de los resultados y evaluaciones del programa federal;
- e) La utilización de la información generada para mejorar su desempeño.<sup>262</sup>

Dichos criterios integrarán los términos de referencia para la contratación de la evaluación de consistencia y resultados.

Este conjunto de lineamientos con especificidad de consistencia y resultados plantea de forma general el grado de requerimientos mínimos que deben ser solventados para considerar viable la instrumentación de dicha evaluación. Para tener un panorama más esquemático en el sentido de la integración de todos estos elementos en una *Matriz de Indicadores*, es necesario revisar el CUADRO 3.14, en donde, de acuerdo a lo dicho hasta aquí se constituye de la siguiente manera:

---

<sup>262</sup> **Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal** Op Cit.

CUADRO 3.14 MATRIZ DE INDICADORES APLICABLE AL PROGRAMA DE APOYOS DIRECTOS AL CAMPO DENOMINADO PROCAMPO

DATOS DEL PROGRAMA									
Programa Presupuestario	PROCAMPO	Ramo	8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Unidad Responsable	F00 - Apoyos y Servicios a la comercialización Agropecuaria	Enfoques Transversales	S/I	
ALINEACIÓN									
PLAN NACIONAL DEL DESARROLLO 2007 - 2012			PROGRAMA DERIVADO DEL PND 2007 - 2012			OBJETIVO ESTRATÉGICO DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD			
Eje de Política Pública	Economía Competitiva y Generadora de Empleos		Programa	Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007 - 2012		Dependencia o Entidad	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria		
Objetivo	Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, promoviendo los procesos de agregación de valor y producción de bioenergéticos.		Objetivo	Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, promoviendo los procesos de agregación de valor y producción de bioenergéticos.		Objetivo	Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, promoviendo los procesos de agregación de valor y producción de bioenergéticos.		

RESULTADOS									
NIVEL	OBJETIVOS	INDICADORES						AVANCE	
		Denominación	Método de Cálculo	Unidad de medida	Tipo - Dimensión - Frecuencia	Meta Anual		Realizaco al periodo	Avance % Anual
						Original	Modificada		
Fin	Contribuir a que los productores del Subsector agropecuario cuenten con ingreso mejorado mediante la transferencia de recursos en apoyo de la economía de los productores rurales, que siembren la superficie elegible registrada en el directorio del PROCAMPO	Porcentaje de productores apoyados con el ingreso mejorado respecto al total de los productores agropecuarios	(Productores apoyados/ total de productores agropecuarios)	Porcentaje	Estratégico - Eficacia - BIANUAL	N/A	N/A	N/A	N/A
Propósito	Productores agrícolas registrados en el PROCAMPO que cuentan con ingreso mejorado	Porcentaje en el incremento del ingreso de los beneficiarios del PROCAMPO	$\frac{((\text{Ingreso de los beneficiarios del programa PROCAMPO}) - (\text{Ingreso de los no beneficiarios del PROCAMPO}))}{(\text{Ingreso de los no beneficiarios del PROCAMPO})} * 100$	Porcentaje	Estratégico - Eficacia - BIANUAL	N/A	N/A	N/A	N/A

CUADRO 3.14 (Continuación)

		RESULTADOS						AVANCE	
NIVEL	OBJETIVOS	INDICADORES				Meta Anual		Realizaco al periodo	Avance % Anual
		Denominación	Método de Cálculo	Unidad de medida	Tipo - Dimensión Frecuencia	Original	Modificada		
Componente	A. Apoyos directos entregados a los productores antes de la siembra por ciclo agrícola.	Porcentaje de apoyos directos entregados a los productores en el ciclo OI 08/09 Indicador seleccionado	(Apoyos directos entregados a los productores en el ciclo OI 08-09 / Total de apoyos directos presupuestados para el ciclo agrícola OI 08-09)*100	Porcentaje	Gestión - Eficacia Trimestral	100	100	100	100
		Porcentaje de apoyos directos entregados a los productores en el ciclo agrícola PV 2009 Indicador Seleccionado	(Apoyos directos entregados a los productores en el ciclo agrícola PV 2009 / Total de apoyos directos presupuestados para el ciclo agrícola PV 2009)*100	Porcentaje	Gestión - Eficacia Trimestral	100	100	100	100
		Porcentaje de apoyos directos entregados a los productores en el ciclo agrícola OI 09-10 Indicador seleccionado	(Apoyos directos entregados a los productores en el ciclo agrícola OI 09-10 / Total de apoyos directos presupuestados para el ciclo agrícola OI 09-10)*100	Porcentaje	Gestión - Eficacia Anual	100	100	100	100
Actividad	A. 1 Reinscripción de productores	Porcentaje de solicitudes registradas	(Número de solicitudes registradas / Total de solicitudes programadas)*100	Porcentaje	Gestión - Eficacia Trimestral	100	100	112.9	112.9
	A. 2 Estratificación de productores apoyados	Porcentaje de productores beneficiarios que recibieron el apoyo en el ciclo agrícola primavera verano 2009 con Cuata Alianza	(Número de productores beneficiarios que recibieron apoyo en el ciclo PV 2009 con Cuota Alianza / Total de productores inscritos en el programa)*100	Porcentaje	Gestión - Eficacia Trimestral				

CUADRO 3.14 (Continuación)

NIVEL	OBJETIVOS	RESULTADOS						AVANCE	
		INDICADORES				Meta Anual		Realizaco al periodo	Avance % Anual
		Denominación	Método de Cálculo	Unidad de medida	Tipo - Dimensión - Frecuencia	Original	Modificada		
		Porcentaje de mujeres beneficiadas por PROCAMPO	((Número de productores mujeres apoyadas) / (Total de productores apoyados en el PROCAMPO))*100	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Trimestral	18.6	18.6	20.3	109.1
		Porcentaje de productores beneficiarios respectivos del ciclo agrícola PV 2009 y del OI 09-10 que reciben el apoyo con Cuota Normal	(Número de productores beneficiarios respectivos del ciclo agrícola PV 2009 y del OI 09-10 que recibieron el apoyo con Cuota Normal / Total de productores inscritos en el programa)*100	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Trimestral	33.5	33.5	17.9	53.4
		Porcentaje de productores beneficiarios que reciben apoyo en el ciclo agrícola PV 2009 con Cuota Preferente	(Número de productores beneficiarios que recibieron el apoyo en el ciclo agrícola PV 2009 con Cuota Preferente / Total de productores inscritos en el programa)*100	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Trimestral	2.9	2.9	3.4	117.2
		Porcentaje de productores beneficiarios que reciben el apoyo por un máximo de hasta \$100,000.00 pesos	(Número de productores beneficiarios que recibieron el apoyo por un monto máximo de apoyo de hasta \$100,000.00 pesos / Total de productores inscritos en el programa)*100	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Anual	0.2	0.2	0.1	30
	A. 3 Actualización y Georeferenciación del padrón del programa por entidad federativa	Porcentaje de predios actualizados y georeferenciados	(Número de predios actualizados y georeferenciados / Total de predios del PROCAMPO)*100	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Anual	24.4	24.4	0.6	2.5

CUADRO 3.14 (Continuación)

		RESULTADOS						AVANCE	
NIVEL	OBJETIVOS	INDICADORES				Meta Anual		Realizaco al periodo	Avance % Anual
		Denominación	Método de Cálculo	Unidad de medida	Tipo - Dimensión - Frecuencia	Original	Modificada		
	A. 4 Bancarización de los productores beneficiarios con cuenta bancaria asignada	Porcentaje de productores bancarizados	(Número de productores bancarizados en el 2009 / Total de productores programados a bancarizar en el 2009)*100	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Trimestral	100	100	211	211
	A.5 Realización del pago de compromisos de Capitaliza	Porcentaje del presupuesto ejercido respecto al presupuesto autorizado modificado del PROCAMPO Capitaliza	(Presupuesto ejercido en el pago de las amortizaciones de capitaliza realizados a las instituciones financieras / Presupuesto autorizado modificado del Capitaliza)*100	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Semestral	100	100	100	100
PRESUPUESTO									
							Meta Anual	Ejercido	Avance %
							Millones de Pesos	Millones de Pesos	Anual
Presupuesto Original							\$16,803.10	\$16,907.89	100.62
Justificación de diferencia de avances con respecto a las metas programadas									
Justificación 1									
Justificación 2									
Justificación n									

**FUENTE:** Adaptación propia con base en: “**Consolidación del Sistema de Evaluación del Desempeño en 2009**”, Avance en los indicadores de los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal. Cuenta Pública 2009, H. Cámara de Diputados LXI legislatura, Op. Cit. p p. 142 - 146

La metodología aplicable al PROCAMPO tal cual se ve en el CUADRO 3.14 corresponde a las *Matrices de Indicadores para Resultados de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Federal Ejercicio Fiscal 2009*, y que fueron utilizados en la elaboración de la *Cuenta Pública 2009*, si bien, hasta aquí se cuenta con los mecanismos necesarios que permiten *una expresión clara y sencilla de la lógica interna de los programas, proyectos y de los resultados esperados con su ejercicio*,<sup>263</sup> se plantea la necesidad de ir más allá de un análisis de estos mecanismos, se busca generar nuevas atribuciones que permitan al PROCAMPO superar el enfoque actual de programa de transferencias financieras para convertirlo en un mecanismo que intervenga directamente en el *Proceso Productivo Agrícola*, que estimule los factores productivos con una nueva visión sobre el conjunto de actores que en realidad requieren de apoyos de estas características.

Por lo anteriormente expuesto el siguiente capítulo se enfoca precisamente en desarrollar y analizar un mecanismo que permita la inclusión de PROCAMPO en las actividades productivas del sector agrícola, la propuesta es la utilización del *proceso de Benchmarking*, como una herramienta adicional para el PROCAMPO, situación que obligará a ampliar sus capacidades y encomiendas.

El siguiente capítulo desarrollará de manera teórica y metodológica el *proceso de Benchmarking*, herramienta que como se verá, es ampliamente utilizada tanto en el sector privado como en el sector público (quizá en menor medida en este último situación que no le resta funcionalidad y viabilidad), se plantea que la integración del *Benchmarking* al PROCAMPO incida de manera positiva en el desarrollo de actividades con un énfasis mayor en aspectos de Eficacia, Eficiencia y Competitividad.

---

<sup>263</sup> ***“Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados.”*** Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y CONEVAL. México 2010, p. 15

## CAPÍTULO IV

### **4. BENCHMARKING NUEVA HERRAMIENTA PARA EL PROCESO PRODUCTIVO AGRÍCOLA EN MÉXICO; UN ENFOQUE CON EFICIENCIA, EFICACIA, COMPETITIVIDAD Y CALIDAD**

Éste capítulo IV comienza precisamente con la definición de una serie de conceptos que en la actual realidad política y administrativa son fundamentales, *la eficacia, la eficiencia, la competitividad y la calidad*. Dichos términos reflejan la nueva visión que se tiene sobre lo que deben contener las políticas públicas, esta tendencia es el resultado del avance y reforma de la administración pública.

La orientación general de las políticas públicas para el sector rural mexicano cambió significativamente a partir de los años ochentas, como parte de un proceso de apertura comercial,<sup>264</sup> situación que trajo consigo no solo cambio en el orden económico y político sino que también influyo de manera determinante en el modo en el cual la sociedad interactúa con el resto de los actores.

Todo cambio viene acompañado de una serie de mecanismos que permiten la operación de dichos cambios, y que a lo largo del proceso de implementación van modificando, adicionando o hasta sustituyendo a los mecanismos tradicionales, factor que incide determinantemente la manera en la cual se diseñan e instrumentan las políticas públicas.

El contexto cambiante de sector público, el crecimiento de las demandas ciudadanas, así como su diversidad, obligan a que los servidores públicos, los expertos y los mismos ciudadanos, se alleguen de nuevas herramientas que les permitan resolver de manera satisfactoria sus exigencias. Si bien, a lo largo de la historia el ámbito público se ha visto en la necesidad de adecuar sus estrategias de acción con el fin de cumplir sus encomiendas, los retos continúan siendo los

---

<sup>264</sup> Véase en: Ardilla, Sergio. *“El Sector rural en México: Desafíos y Oportunidades.”* Nota política del Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Septiembre de 2006. p. 3

mismos, es por ello que durante éste *capítulo* se propondrá el diseño e instrumentación del *proceso de benchmarking*, como una herramienta para el *Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO “para vivir mejor”* que le dote de información y capacidades para la instrumentación de cambios, adecuaciones y modificaciones a los *Procesos Productivos Agrícolas (PPA)* existentes.

El objetivo del *benchmarking* es la intensiva búsqueda de conocimientos, de tal modo que éstos puedan ser utilizados por todos los interesados que desean mejorar sus propias organizaciones. Algunas de las razones por las cuales el *benchmarking* ha sido utilizado tan ampliamente son debido a tres aspectos:

- 1) ***Es un medio muy eficiente para introducir mejoras.*** *Facilita que el proceso de aprendizaje deje de ser al tanteo o evolucionista y permite los saltos cualitativos con efectividad que ya ha sido probada en otros. Genera un enfoque ideal para buscar mejorar procesos o adaptarlos a la propia organización, considerando los procesos y cultura existentes.*
- 2) ***Ayuda a la organización a introducir sus mejoras más rápidamente.*** *El factor tiempo se ha convertido en un punto nodal de la competencia, considerando la eficiencia y eficacia de los procesos.*
- 3) ***Tiene en sí el potencial de elevar significativamente las prestaciones colectivas de las empresas.***<sup>265</sup>

Abordar estas terminologías al inicio de éste *capítulo* manifiesta la necesidad poner énfasis en ellas y lo que representan para los diversos programas del sector público, a lo largo de ésta investigación se han abordado y definido las dos primeras, *eficacia* y *eficiencia*, ambas sumamente ligadas a los postulados tanto de la *Gestión para Resultados (GpR)*, *Presupuesto basado en Resultados (PbR)* y por supuesto el *Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, planteados en el

---

<sup>265</sup> Boxwell, Robert J. ***“Benchmarking: para competir con ventaja.”*** Mc Graw Hill. Madrid, España. p. 17

*capítulo III*, en lo relativo a su utilización para éste *capítulo IV* su interpretación no cambia a la definida con anterioridad, muy por el contrario se enriquece al incorporarle componentes diferentes.

El término *eficacia* visto como un método de visualización clara de los logros e impactos que se generan, es: *“la capacidad de lograr los objetivos y metas programados con los recursos asignados en el tiempo preestablecido”*<sup>266</sup> así como: *“la medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa... se utiliza también como medida agregada o juicio sobre el mérito o el valor de una actividad, es decir, el grado al cual una intervención ha logrado o se espera logre sus principales objetivos pertinentes de manera eficaz, en forma sostenible, y con un impacto institucional positivo en el desarrollo”*.<sup>267</sup>

En lo referente a la *eficiencia*, ésta es entendida como: *“cumplimiento de los objetivos y metas programados logrando la optima utilización de los recursos asignados... [Desde el punto de vista de la Administración Pública], se refiere a la promoción de métodos administrativos que produzcan el conjunto más grande de resultados para un objetivo determinado y con el menor costo. La reducción de costos de personal y materiales, en tanto que se logra la máxima precisión, velocidad y simplificación administrativa”*.<sup>268</sup> *Eficiencia* también interpretada como: *“medida en que los recursos/insumos (fondos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados”*.<sup>269</sup>

---

<sup>266</sup> **“Glosario de términos para el proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación de la Administración Pública.”** Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, INDETEC. Serie Federalismo Hacendario, Marzo 2005. p. 44

<sup>267</sup> **“Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados”**. Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. París, Francia. pp. 20 y 21

<sup>268</sup> **“Glosario de términos para el proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación de la Administración Pública.”** INDETEC. Op. Cit.

<sup>269</sup> **“Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados”**. OCDE. Op. Cit.

Ambos conceptos no resultan ajenos, pues si bien, la gran mayoría de los programas gubernamentales, políticas públicas, así como los diversos proyectos públicos y privados basan sus metas, objetivos, misiones y visiones con un fuerte apego a estas terminologías, baste consultar el *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007 – 2012*, en donde sus cinco ejes rectores están basados en ellos y concretamente en el *Eje 5to. Democracia efectiva y política exterior responsable*, apartado 5.4 *Eficacia y Eficiencia Gubernamental*, en donde el gobierno se plantea como “prioritario” el *garantizar las condiciones para el desarrollo humano sustentable*, adicionalmente convoca a *implementar estrategias que orienten a la función pública a mejorar su desempeño para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a bienes y servicios públicos*, sucesivamente estos postulados adquieren gran relevancia al ser considerados como requisitos indispensables para la consecución de los objetivos nacionales.

El concepto de *competitividad*, no es diferente, muy por el contrario resulta complementario a los anteriores (*eficacia y eficiencia*). Abordando el término desde el mismo ángulo que los dos anteriores encontramos de manera similar que el *PND 2007 – 2012* contiene elementos que evocan al término *competitividad*, el *Eje 2do de acción, Economía Competitiva y Generadora de Empleos*, plantea ampliamente diversos enfoques desde los cuales se desarrolla, consolida o se prevé una visión de competitividad con base en una política económica eficaz y eficiente, de hecho existe un capítulo dedicado específicamente al tema *competitividad*, el 2.5 *Promoción de la Productividad y la Competitividad*, cabe destacar que lo planteado en el *PND* representan las políticas rectoras de todo el sector público, que obligadamente deben apearse todos los programas, políticas o proyectos creados con fines generales y específicos en todos los niveles de gobierno (Federal, Estatal y municipal), sin distingo de su origen partidario o convicción política.<sup>270</sup>

---

<sup>270</sup> Véase en: Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012. pp. 106 - 111

Para el tema que nos ocupa, el relacionado al sector agropecuario, también se plantea el uso de estos conceptos como elementos nodales del funcionamiento de los respectivos programas sectoriales, ejemplo de ello es el *Nuevo Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007 – 2012*, constituido por 17 dependencias del Ejecutivo Federal, asociados en la *Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS)*, dicho programa consta de nueve vertientes, siendo la primera de ellas dedicada *ex profeso* a la *competitividad*. Tal relevancia otorgada al término sugiere su necesidad insoslayable de incorporarlo como un objetivo en sí mismo.

El término *competitividad* tiene sus orígenes en el concepto inglés *Competitiveness*, que significa *capacidad de competir, o rivalidad para la consecución de un fin*, y se deriva del concepto *Competencia*.<sup>271</sup>

A la *competitividad* se le asocia con una mayor productividad, de modo que los términos *competitividad* y *productividad* se utilizan de manera indistinta, y que en ocasiones se entiende el concepto de competitividad como la mayor penetración en los mercados, en los crecientes flujos de inversión y en los menores costos unitarios laborales alcanzados.<sup>272</sup>

Atendiendo pues a la necesidad de interpretación de dicho concepto, habrá que advertir que al igual que con la gran mayoría de las definiciones, ésta, está en función de su interpretación semántica y contextual, para efectos de la presente investigación se entenderá por *competitividad* como:

*“Un concepto comparativo fundamentado en la capacidad dinámica que tiene una cadena agroalimentaria localizada espacialmente, para mantener, ampliar y mejorar de manera continua y sostenida su participación en el mercado, tanto doméstico como extranjero, a través*

---

<sup>271</sup> Berumen, Sergio A. y Palacios Sommer, Octavio. *“Competitividad, Clusters e Innovación”*. Trillas. México 2009. p. 11

<sup>272</sup> *Ibid.*

*de la producción, distribución y venta de bienes y servicios en el tiempo, lugar y forma solicitados, buscando como fin último el beneficio de la sociedad.*<sup>273</sup>

*“Tal capacidad depende de una serie de elementos a nivel macro, meso y micro, tanto económico como no económicos. A nivel macro intervienen aspectos referidos al país y a sus relaciones con el resto del mundo. A nivel meso se destacan factores espaciales: distancia, infraestructura de apoyo a la producción, base de recursos naturales e infraestructura social. En el nivel micro, se destacan los factores relevantes para la empresa, referidos a precio y calidad, así como factores espaciales que condicionan directamente a la empresa.”*<sup>274</sup>

La *competitividad* también es vista como una “consecuencia natural” derivada del continuo cambio y aprendizaje de los países, regiones, localidades y organizaciones en el contexto de la globalización que ejerce su influencia sumamente dominante.

*En el caso del sector productivo, las empresas compiten entre sí por una porción del mercado, mientras que las naciones lo hacen por segmentos de los mercados globales. La competitividad de un país, región o localidad es el nivel en que éstos pueden producir bienes y servicios que cumplan con las exigencias del mercado internacional y que mantengan y amplíen los ingresos reales de sus ciudadanos.*<sup>275</sup>

El cuarto y último concepto que se aborda es el de *calidad*, en un sentido similar a los tres anteriores, éste es complementario y a la vez resultando de la instrumentación y desarrollo de los anteriores. Definiciones de *calidad* hay

---

<sup>273</sup> Rojas, Patricia y Sepúlveda, Sergio. “¿Qué es la *Competitividad*?”. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Serie Cuadernos Técnicos, Folleto No. 2. San José, Costa Rica 1999. pp. 17 y 18

<sup>274</sup> *Ibid.*

<sup>275</sup> Berumen, Sergio A. y Palacios Sommer, Octavio. “*Competitividad, Clusters e Innovación*”. Op. Cit. p.13

muchas, todas distintas según el contexto y enfoque que se dé a dicho término, en una breve revisión encontramos que, con un cierto sentido filosófico, ésta se entiende como:

*“una excelencia innata, reconocida de forma absoluta y universal; algo que no es posible definir con precisión y que se aprende a distinguir sólo a través de la experiencia.”*<sup>276</sup>

Desde una visión de gestión de calidad es interpretada como:

*“el proceso de identificar, aceptar, satisfacer, y superar constantemente las expectativas y necesidades de todos los colectivos humanos relacionados con ella con respecto a los productos y servicios que ésta proporciona.”*<sup>277</sup>

Otra definición de *calidad* es la que *Armand V. Feigenbaum* proporciona, al considerarla como:

*“la resultante total de las características del producto [o actividad] y servicio en cuanto a mercadotecnia, ingeniería, fabricación y mantenimiento por medio de las cuales el producto o servicio en uso satisfará las expectativas del cliente.”*<sup>278</sup>

Las definiciones anteriormente citadas tienen la característica de ser extraídas de fuentes con perfil inminentemente empresarial, cabe destacar que dicho término fue y es asociado mayormente con el sector privado, no significando así su exclusividad, para el caso de su uso en el sector público, algunos de sus elementos singulares se vieron modificados facilitando su adaptación e implementación a éste sector. Para el sector público, y en específico para su uso en la *gestión pública*, *calidad* adquiere un sentido menos rígido al habitualmente utilizado en el sector privado, esto debido a la naturaleza cambiante del ámbito público, no justificando su total flexibilidad, un ejemplo lo representa el conjunto de

---

<sup>276</sup> Badia, Albert y Bellido, Sergio. *“Técnicas para la gestión de la calidad.”* Tecno, España 1999. p. 18

<sup>277</sup> *Ibid.*

<sup>278</sup> Feigenbaum, Armand V. *“Control de la Calidad Total.”* CECOSA. Tercera edición, México 2005. p. 7

*Norma(s) Oficial(es) Mexicana(s) (NOM)*, en las cuales se establecen una serie de postulados, estándares, requisitos y procedimientos mínimos obligatorios que tanto productos o servicios deben cumplir.<sup>279</sup>

El concepto de *calidad* en la gestión pública elaborado en la *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (CICGP)*, adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en San Salvador, El Salvador en octubre de 2008 y de la cual México fue participante y signatario a través de la representación del *Secretario de la Función Pública (SFP)*. La integralidad de la *CICGP* responde a los requerimientos mínimos que los diversos países firmantes deben adoptar en la elaboración e implementación de las políticas públicas en sus respectivas administraciones. Se constituye pues a la *calidad* en la gestión pública como:

*“una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.”*

*“La calidad de la función pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la administración*

---

<sup>279</sup> Las NOM tienen como principal objetivo prevenir los riesgos a la salud, la vida y el patrimonio y por lo tanto son de observancia obligatoria. Las NOM son regulaciones técnicas que contienen la información, requisitos, especificaciones, procedimientos y metodología que permiten a las distintas dependencias gubernamentales establecer parámetros evaluables para evitar riesgos a la población, a los animales y al medio ambiente... el gobierno es el encargado de identificar los riesgos, evaluarlos y emitir las NOM. Sin embargo en el proceso se suman las consideraciones de expertos externos provenientes de otras áreas.

Las NOM están clasificadas por:

- Normas de seguridad y métodos de prueba;
- Normas de eficacia energética;
- Normas de Prácticas comerciales;
- Normas de información comercial; y,
- Normas Metodológicas.

**Revista del Consumidor online.** Secretaría de Economía. Véase en <http://revistadelconsumidor.gob.mx/?p=7077>. Consultado el 29 de abril de 2011.

*pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad.”*

*“Una gestión pública se orientará a la calidad cuando se encuentre referenciada a los fines y propósitos últimos de un gobierno democrático, esto es, cuando se constituya en:*

- 1) Una función pública centrada en el servicio al ciudadano; y,*
- 2) Una gestión pública para resultados (GpR)”.*

*“La calidad de la gestión pública implica la práctica del buen gobierno, mediante la formulación de políticas públicas convenientes a toda la sociedad, dentro de los parámetros equilibrados de racionalidad política, técnica y económica.”*

*“La calidad en la gestión pública tiene sentido sí su fin último es alcanzar una sociedad del bienestar, con justicia y equidad, garantizando el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, cohesión social y la garantía del cumplimiento efectivo e integral de los derechos humanos.”<sup>280</sup>*

Adicionalmente la *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública* contempla varios principios que fundamentan la *calidad en la gestión*, entre los que destacan los *principios de eficacia y principios de eficiencia*, definidos como:

- 1) Principio de Eficacia: la calidad de la gestión pública comprende cumplir con el principio de eficacia, entendido como la consecución de los objetivos, metas y estándares orientados a la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano;*
- 2) Principio de Eficiencia: la gestión pública debe seguir el principio de eficiencia, comprendido como la optimización de los resultados*

---

<sup>280</sup> **Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública.** Adoptada por la **XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno del 2008.** Centro Latinoamericana de Administración para el Desarrollo, CLAD. pp. 7 y 8

*alcanzados por la Administración Pública con relación a los recursos disponibles e invertidos en su consecución.*<sup>281</sup>

#### **4.1. Marco Teórico Conceptual de Benchmarking.**

Una vez descritos los cuatro términos (*eficacia, eficiencia, competitividad y calidad*), se abordará la definición y elementos característicos del proceso de *benchmarking*, cabe resaltar que la intención de comenzar de ésta manera el *capítulo VI* es la de hacer notar como se dijo con anterioridad, la importancia que tienen dichos términos para el *sector público*, así como para los procesos de *benchmarking*.

Para iniciar con una definición del término *benchmarking* es necesario remontarse brevemente a sus orígenes, permitiendo con ello una exploración más concisa del término y sus alcances. Como tal el concepto *benchmarking* aparece durante la década de los años ochenta asociado a una empresa de nombre *Xerox Corp.*, sin embargo, la técnica fue utilizada con muchos años de anterioridad, fue posterior a la segunda guerra mundial que progresivamente empresas japonesas desarrollaron metodologías para adoptar las mejores prácticas utilizadas en occidente, ello no significó la implementación de la práctica tal cual, sino fueron incorporadas a mecanismos mejorados permitiendo el rápido crecimiento de sus empresas nacionales.<sup>282</sup>

Retomando la génesis del término, se ha registrado que éste se dio a raíz del descubrimiento de la empresa *Xerox Corp.*, de que los precios de algunos de sus productos se encontraban muy por encima de los ofrecidos por alguno de sus competidores, tal diferencia de precios llegó a acentuarse al extremo de que el precio de venta al público de uno de sus productos (concretamente, una fotocopiadora) era igual al precio de coste del producto equivalente de su

---

<sup>281</sup> *Ibid.* p. 11

<sup>282</sup> Badia, Albert y Bellido, Sergio. "*Técnicas para la gestión de la calidad.*" Op. Cit. pp. 134 y 135.

competidor más directo, *Cannon*. Ante esta situación *Xerox Corp.*, se vio en la necesidad de indagar los motivos por los cuales se presentaba tal abismal diferencia en los precios. “*Con ese objetivo inició un proceso de búsqueda de esas prácticas diferenciales que estaban en manos de su competidor japonés*”. Generado de esta particular práctica, creada de forma eventual, lo que hoy es una técnica estandarizada a nivel mundial, conocida como *benchmarking*.<sup>283</sup>

La conceptualización del *benchmarking* para la compañía *Xerox*, es entendido como:

*“un proceso continuo de medición de nuestros productos, servicios y procesos, frente a los competidores o a los de aquellas compañías reconocidas como líderes con independencia del sector donde compiten.”*<sup>284</sup>

Con el devenir del tiempo y con la aparición más consolidada del *benchmarking*, el uso de esta herramienta fue ampliando su horizonte, al pasar de ver únicamente sobre el campo del producto o servicio terminado, al centrarse extensamente en los aspectos del *proceso*.

*“El énfasis ya no fue solamente en qué producían los demás sino también en cómo el producto o servicio se diseñaba, se fabricaba, se comercializaba o se proporcionaba.”*<sup>285</sup>

El proceso de *benchmarking* establece metas de evaluación basadas en las mejores prácticas. Mundialmente se manifiesta como un proceso *positivo, proactivo y estructurado*, que conduce a cambios en las operaciones y logra con el tiempo un desempeño con *calidad y excelencia*, así como una ventaja competitiva.<sup>286</sup>

---

<sup>283</sup> *Ibíd.*

<sup>284</sup> Martínez Chávez, Víctor Manuel. “*Diagnostico Administrativo.*” Editorial Trillas, México 2002, p. 193.

<sup>285</sup> Spendolini, J. Michael. “*The Benchmarking Book.*” Norma. Colombia 2005. p. 5

<sup>286</sup> Véase en: Camp, Robert C. “*Benchmarking: la búsqueda de las mejores prácticas de la industria que conducen a un desempeño excelente*”. Panorama. México 1995. p. 11

*Benchmarking* es un proceso de mejora para descubrir e incorporar las mejores prácticas en las operaciones. Es el procedimiento para identificar y comprender los elementos superiores de rendimiento de clase mundial en un proceso de trabajo particular.<sup>287</sup>

Para Antonio Valls el *benchmarking* es visto como:

*“el proceso continuo de medir productos, servicios, procesos y prácticas directivas propias con respecto a los competidores más aventajados, o de las empresas más reconocidas por su liderazgo en aquello que se desee imitar”.*<sup>288</sup>

El *benchmarking* visto desde éste punto de vista representa un proceso integral de investigación e indagación de oportunidades de mejorar interna y externamente a través de la identificación de referencias superiores externas, mismas que permiten la comparación y adaptación.

Los procesos del *benchmarking* pretenden no sólo avocarse a copiar las prácticas de sus competidores, sino a crear un proceso de aprendizaje continuo que permita la mejora constante y puntual de los procesos.

La lógica de esta metodología de gestión es que “ninguna organización puede ser buena en todo”, lo que implica estar en plena disposición a reconocer que alguien hace algo mejor que otro, lo que inevitablemente coloca al interesado en una posición receptiva, positiva y con disposición al aprendizaje y cambio. No se trata de comparar productos, estrategia empresarial bien conocida, sino de actividades, habilidades, métodos, organización parámetros, políticas, prácticas, procedimientos, procesos, servicios o sistemas.<sup>289</sup>

---

<sup>287</sup> Véase en: Damelio, Robert. *“The basics of benchmarking.”* Productivity press. United States of America 1995. p. 1

<sup>288</sup> Valls, Antonio. *“Guía práctica del Benchmarking: cómo lograr el liderazgo en su empresa o unidad de negocio.”* Gestión 2000, España 1999, p. 20. Citado por Martínez Chávez, Víctor Manuel. *“Diagnostico Administrativo.”* Op Cit. p. 199.

<sup>289</sup> Martínez Chávez, Víctor Manuel. *“Diagnostico Administrativo.”* Op. Cit. p. 199.

En función de los objetivos que se persigan, podemos encontrar tres niveles de *benchmarking*.

- 1) *Estratégico*. Obedece a razones de posicionamiento en el mercado, para lo cual su empeño consiste en mejorar los factores críticos de éxito;
- 2) *Funcional*. Está estrechamente relacionado con los procesos internos que se encuentran más próximos al cliente y optimizar los factores que elevan su grado de satisfacción;
- 3) *Operacional*. Responde a impulsos para la mejora de la organización operativa y, por lo general, busca mejorar aspectos muy concretos relacionados con reducir el tiempo de ejecución, el número de trabajadores implicados en una misma tarea o evitar duplicidades de tareas dentro de la organización.<sup>290</sup>

El *benchmarking* es una herramienta para el aprendizaje, la búsqueda de información, un apoyo al desempeño administrativo o un medio de fijación de metas y objetivos. A diferencia del sector privado, el *benchmarking* en el sector público no sólo se utiliza para determinar las ventajas competitivas, sino también puede ser necesario para la rendición de cuentas y como método de coordinación.<sup>291</sup>

*Michael J. Spendolini* quien en una investigación sobre las diversas acepciones que se tienen sobre el término *benchmarking*, se dio a la tarea de indagar a través de entrevistas con los responsables de diversas empresas tanto públicas como privadas que hubiera utilizado algún tipo de proceso de *benchmarking*, de las cincuenta y siete empresas planteadas un total de cuarenta y nueve tenían ya una definición de dicha herramienta. Como resultado obtuvo que *la gran mayoría de las definiciones eran de una o dos frases largas, en las cuales aparecían los acompañamientos acostumbrados de acomodaciones, frases de cajón y otras. También había algunos patrones definidos en el lenguaje empleado para*

---

<sup>290</sup> Badia, Albert y Bellido, Sergio. “*Técnicas para la gestión de la calidad*.” Op. Cit. pp. 137 y 138

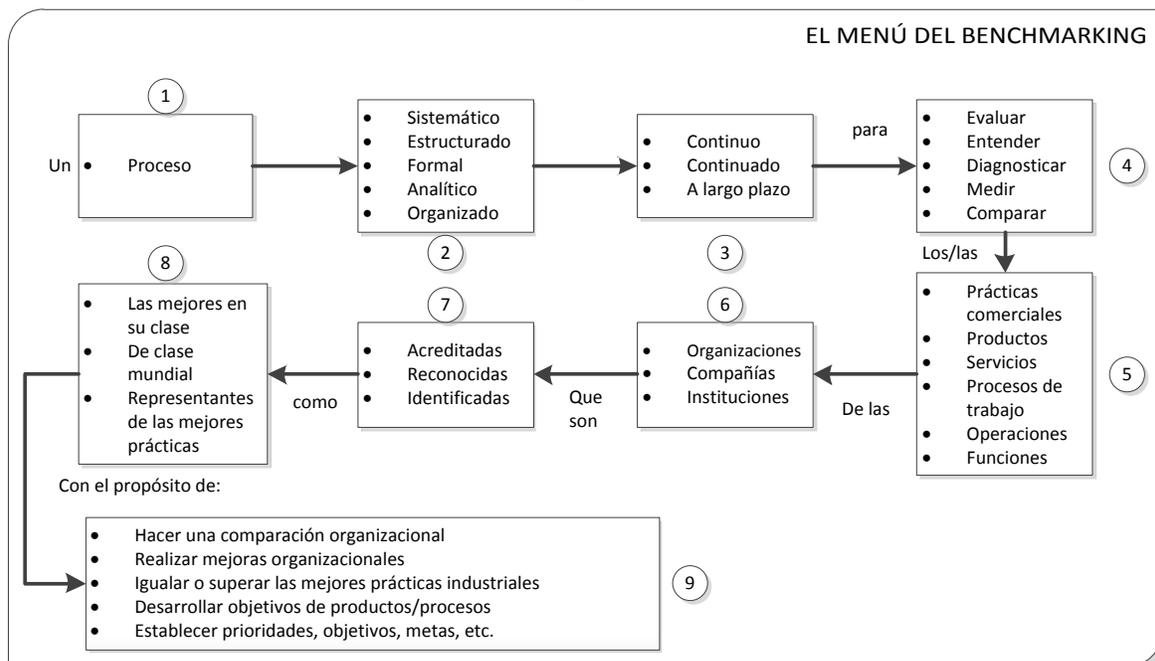
<sup>291</sup> Véase en: Schellong, Alexander. “*EU e-Government Benchmarking 2010: General remarks on the future of benchmarking Digital Government in the EU*.” UNPAN 2009. p. 4

definirlo.<sup>292</sup>” El reto asumido por *M. J. Spendolini* consistió entonces en resumir dichas definiciones e incorporarlas a una sola que diera complementariedad e integridad a todas ellas, sirviendo de base genérica para el término, dicho proceso final fue acompañado de colaboraciones y recomendaciones de diversos expertos en la materia.

El resultado fue un cuadro descriptivo que contiene las frases utilizadas estructuradas por grupos de palabras. Dicho autor define a su cuadro como:

“Un menú de benchmarking, cuyo objetivo es elegir una palabra o frase de cada uno de los nueve grupos y crear una definición de benchmarking. En algunos casos se puede elegir más de una palabra de cada grupo para crear una definición más completa.”<sup>293</sup> Ver CUADRO 4

CUADRO 4



**FUENTE:** Adaptación propia con base a: Spendolini, J. Michael. “*The Benchmarking Book.*” Op. Cit. p. 14

<sup>292</sup> Spendolini, J. Michael. “*The Benchmarking Book.*” Op. Cit. pp. 11 y 12

<sup>293</sup> *Ibid.* pp. 12 y 13

De manera sumamente esquemática el autor sintetiza e incorpora algunos de los diversos adjetivos, sustantivos y verbos con los cuales se integran las definiciones más comunes que se tienen al respecto, a interpretación del autor y haciendo uso de su esquema proporciona lo que a su parecer se entiende por *benchmarking*:

*“Un proceso (1) sistemático (2) y continuo (3) para evaluar (4) los productos (5), servicios (5) y procesos de trabajo (5) de las organizaciones (6) que son reconocidas (7) como representantes de las mejores prácticas (8), con el propósito de realizar mejoras organizacionales (9).”<sup>294</sup>*

Con el CUADRO 4 se nos permite experimentar con combinaciones de palabras para ver cuáles dan mejor resultado y por supuesto saber cuál se adapta mejor a los requerimientos de una determinada organización, compañía o institución. A decir del autor, existe un requisito para el uso de esta metodología y esta es; *que se incluya al menos una palabra de cada uno de los nueve grupos*. Cada grupo del CUADRO 4 se incluyó con un fin, y una definición de *benchmarking* debe reflejar la consideración de cada uno de los nueve elementos clave.<sup>295</sup>

Si bien el autor no propone que los términos utilizados en su cuadro sean los únicos viables para integrar una posible definición, si refleja muy por el contrario la necesidad de incorporar nuevos elementos que según las necesidades del interesado le puedan ser útiles en la definición propia de *benchmarking*.

La gran mayoría de las definiciones de *benchmarking* ponen énfasis en el hecho de que es útil para entender tanto el proceso de trabajo, como los productos o los servicios que se obtienen de dichos procesos.

---

<sup>294</sup> *Ibid.* p. 15

<sup>295</sup> *Ibid.*

Para otros autores el *benchmarking* es:

*“un instrumento que permite captar la realidad de una determinada organización, por compleja que esta sea, constituyéndose en la base para generar mejores decisiones, bien dentro de una empresa, en una entidad gubernamental, o en una institución educativa... [En otras palabras], se trata de un instrumento situado en el ámbito de la eficiencia para hacer más eficaz a la organización de la cual forma parte.”*<sup>296</sup>

*“Ese proceso de investigar consistentemente nuevas ideas para métodos, prácticas y procesos, y adoptar las prácticas o adaptar las características buenas de las mismas y ponerlas en práctica para obtener lo mejor de lo mejor es lo que ahora se conoce como benchmarking.”*<sup>297</sup>

En otra definición, el *benchmarking* es concebido como;

*“un proceso de medición y comparación que se utiliza en las organizaciones para enriquecer las herramientas relacionadas con la planeación estratégica, con el fin de medirla o compararla con la mejor organización, los mejores productos, servicios, ideas, prácticas, procedimientos, estrategias y tácticas, para encontrar las diferencias o brechas de desempeño que se tienen con relación a la líder o con las mejores prácticas.”*<sup>298</sup>

El conjunto de definiciones citadas durante este apartado reflejan la diversidad de interpretaciones que hay respecto al *benchmarking*, pero que en lo general, tienen elementos comunes y que resultan ser la base del proceso mismo de

---

<sup>296</sup> Marúm Espinoza, Elia, Robles Ramos, Ma. Lucila y Villaseñor Gudiño, Ma. Guadalupe. (Coordinadoras) **“Benchmarking en áreas y procesos académicos.”** Colección Biblioteca de la Educación Superior, Serie Apoyo a la Gestión. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, ANUIES. México 2004. p. 10

<sup>297</sup> Camp, Robert C. **“Benchmarking: la búsqueda de las mejores prácticas de la industria que conducen a un desempeño excelente”.** Op. Cit.

<sup>298</sup> *Ibid.* pp. 10 y 11.

*benchmarking*. Para Robert Damelio, resulta indispensable para describir los elementos que provocan una práctica superior de proceso (esencia del *benchmarking*) se deberá:

- 1) *Enfocarse en un proceso específico de trabajo.*
- 2) *Determinar los aspectos del desempeño del proceso más relevantes e identificar las mediciones relativas.*
- 3) *Investigar para encontrar ejemplos de otros procesos cuyas mediciones parezcan favorables o bien cuyas prácticas luzcan aplicables.*
- 4) *Identificar un socio apropiado de benchmarking, ponerse en contacto con él y descubrir las prácticas específicas que provocan que sus mediciones sean tan favorables, o bien los efectos que podrían tener tales prácticas sobre las mediciones propias.*
- 5) *Preguntar qué factores o condiciones hacen las prácticas tan eficaces.*<sup>299</sup>

#### **4.1.1. Tipologías de Benchmarking.**

Incorporar los procesos de *benchmarking* a una organización determinada implica una revisión basada en comparar eficiencia, eficacia y congruencia de dichos procesos, estableciendo una visión de mejora continua, identificando las fortalezas y oportunidades, así como debilidades y amenazas.

Robert C. Camp, señala los criterios filosóficos necesarios en el *benchmarking* básicos para el éxito:

- 1) *Conocer la operación de la organización.* Es necesario evaluar los puntos fuertes y débiles de la operación interna y externa.
- 2) *Conocer a los líderes de la rama de actividad o sector y a los competidores.* Esto es, ver con claridad que sólo la comparación y la comprensión de las

---

<sup>299</sup> Damelio, Robert. *“los fundamentos del benchmarking”*. Panorama. México 2006. pp. 12.

mejores prácticas de la industria o de los dirigentes funcionales asegurarán la superioridad.

- 3) *Incluir lo mejor. Aprenda de los líderes y de la competencia.* Si son fuertes en determinadas áreas es necesario saber por qué y cómo lo lograron.
- 4) *Obtener la superioridad.* Si se han realizado investigaciones cuidadosas de las mejores prácticas, y si los casos más exitosos se han incorporado a la operación en el ámbito de su empresa, entonces se habrá aprovechado los puntos fuertes existentes al incluir lo mejor de lo mejor.<sup>300</sup>

Albert Badia distingue varias clases de *benchmarking* atendiendo a los siguientes criterios:

- 1) Si comparamos los procesos –el propio y el que se vaya emular- dentro de una misma organización (*benchmarking interno*) o los comparamos con los de las organizaciones ajenas;
- 2) Cuando se comparan procesos de empresas competidoras en un mismo sector (*benchmarking competitivo*), o se miden con relación a empresas de otros sectores;
- 3) Según la comparación se haga con empresas competidoras del mismo sector que no son competidoras entre sí (*benchmarking funcional*), o se haga entre competidores de un mismo producto o servicio;
- 4) Si la comparación se refiere a procesos de negocios similares entre empresas pertenecientes a sectores distintos (*benchmarking genérico*), o entre empresas del mismo sector.<sup>301</sup>

Otro autor considera que los tipos más habituales de *benchmarking* pueden ser clasificados en tres diferentes;

- 1) *Benchmarking Competitivo.* Significa medir sus funciones, procesos, actividades, productos o servicios comparándolos con los de sus

---

<sup>300</sup> Camp, Robert C. **“Benchmarking: la búsqueda de las mejores prácticas de la industria que conducen a un desempeño excelente.”** Op. Cit. p. 20

<sup>301</sup> Badia, Albert y Bellido, Sergio. **“Técnicas para la gestión de la calidad.”** Op. Cit. pp. 139 y 140.

competidores y mejorar los propios de modo que sean, en el caso ideal, los mejores en su clase, pero, por lo menos, mejores que los de sus competidores.

- 2) *Benchmarking Cooperativo*. El *benchmarking* cooperativo implica la necesidad de allegarse información de empresas que no necesariamente son del mismo ramo de actividad y que por lo tanto no se representan como competidores directos, pero que si tienen procesos similares de alta calidad, motivo de la necesidad de entablar procesos de *benchmarking*.
- 3) *Benchmarking Colaborador*. A diferencia del *benchmarking cooperativo*, el *colaborador* se diferencia por el hecho de que ambas empresas son beneficiarias del intercambio información, es común que en la instrumentación de éste tipo de *benchmarking* intervenga terceras empresas las cuales son encargadas de administrar el proceso, haciendo que la coordinación, recolección y distribución de datos un proceso integral.<sup>302</sup>

A diferencia de las tipologías propuestas por *Albert Badia*, donde considera al *benchmarking Interno* como un cuarto elemento de la clasificación, para *Robert J. Boxwell* el *benchmarking Interno* es una forma de *benchmarking Colaborador*, debido a su simple diferenciación consistente en si la organización emulada es *interna* o *externa*.<sup>303</sup>

#### **4.1.2. Lineamientos Metodológicos básicos del Benchmarking.**

Con base en estos criterios filosóficos Robert C. Camp propuso una integración metodológica para la instauración del *benchmarking* a través de cinco etapas sencillas, donde en cada una de ellas se deben realizar diversas actividades. A continuación se muestra en la *CUADRO 4.1* dicha estructuración metodológica:

---

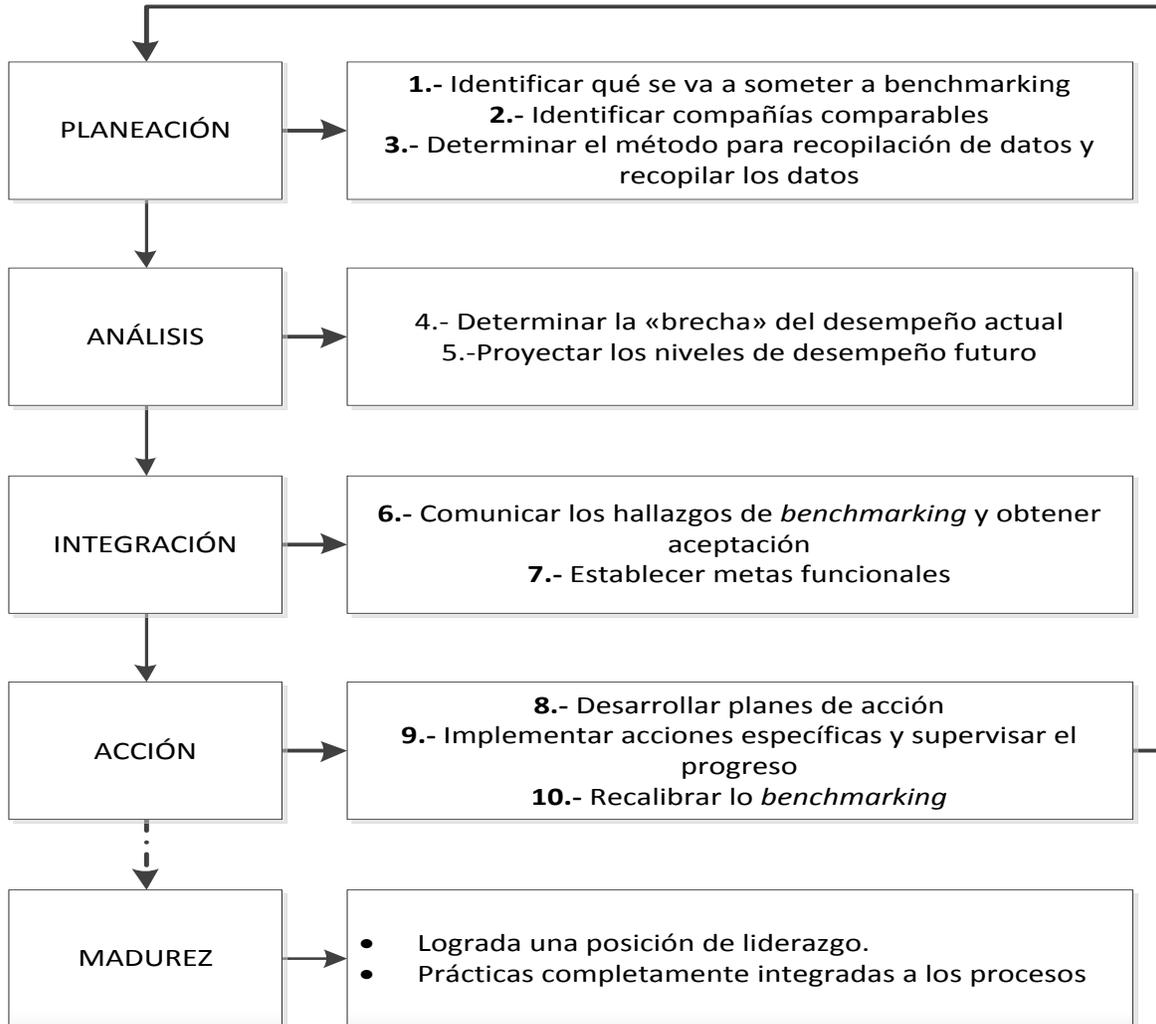
<sup>302</sup> Boxwell, Robert J. "*Benchmarking: para competir con ventaja.*" Mc Graw Hill. Madrid, España. p. 26 -

29

<sup>303</sup> *Ibid.*

## CUADRO 4.1

PASOS DEL PROCESO DE **BENCHMARKING** EN R. C. CAMP



**FUENTE:** Adaptación propia en base a: Camp, Robert C. “*Benchmarking: la búsqueda de las mejores prácticas de la industria que conducen a un desempeño excelente.*” *Op. Cit.*

Analizando el esquema propuesto en la CUADRO 4.1 puede observarse que está planteado en un total de cinco etapas y a su vez subdividida en diez pasos. La estructuración de éste mecanismo se presenta de la siguiente manera:

### I. Etapa de Planeación.

1. *Definir en qué áreas o actividades de la organización se someterán al proceso de benchmarking.* Es decir, este paso permite la identificación de los procesos prioritarios o críticos que requieren atención.

2. *Identificar a las organizaciones que serán objeto de estudio de la comparación.* Esto es, seleccionar y señalar cuáles son las organizaciones, empresas e instituciones líderes en aquello que se desea emular.
3. *Determinar el método de recopilación de la información.* Este paso se refiere a la necesidad de identificar las fuentes de información, internas o externas, (encuestas, entrevistas, muestreos, cuestionarios, estudios de gabinete o de campo, etc.) que puedan ser útiles para conocer el funcionamiento del proceso emulado.

II. Etapa de Análisis.

4. *Determinar la “brecha” del desempeño actual.* Ello implica identificar y señalar las condiciones actuales en el rendimiento del proceso que se desea mejorar.
5. *Proyectar los niveles de desempeño futuro.* Es determinar cuáles son los requerimientos mínimos para ser competitivo en el proceso emulado. Hay que recordar que el proceso de *benchmarking* no sólo se avoca a la comparación de productos terminados o el encuadramiento de cifras, es más bien, un proceso complementario y de aprendizaje.

III. Etapa de Integración.

6. *Comunicar los hallazgos de benchmarking y obtener aceptación.* Para el caso de las organizaciones o empresas sujetas a esquemas de jerarquías para la toma de decisiones, éste paso plantea la opción de la autorización o rechazo de parte de la dirección, el doble sentido de este paso resulta crucial para la continuidad del proceso al establecer la posibilidad de contar con un apoyo generalizado en caso de aprobarse y en caso de rechazo, contar con la posibilidad de replantearlo antes de iniciar cambios.
7. *Establecer metas funcionales.* Esto es definir objetivos con base en los resultados obtenidos, convertirlos en un conjunto de principios

operativos a los cuales la organización deba incorporarse y muestren de que manera van a reducirse las deficiencias existentes.

#### IV. Etapa de Acción.

8. *Desarrollo de planes de acción.* Esto significa construir todas las etapas por seguir, desde resultados esperados, resultados necesarios, sistemas, procedimientos, procesos, reingeniería de medidas, etc. Buscando la mejora de mayor calado para el proceso, o en su caso, buscar el establecimiento de una mejora gradual y sólida.

9. *Implementar acciones específicas y supervisar el progreso.* Éste paso número nueve fortalece al anterior, con la inclusión de índices e indicadores y demás herramientas que permitan la comparación de los progresos reales contra los previstos.

10. *Recalibrar los benchmarking.* Asegurar que el estudio del proceso realizado se documente adecuadamente y determinar si se ha obtenido la posición de liderazgo.

#### V. Etapa de Madurez.

La etapa de madurez refiere al proceso en el cual se ha logrado incorporar las mejores prácticas de cualquier sector o rama de actividad sujeta al *benchmarking*.

*Del estudio de estas etapas se desprende nuevamente que el benchmarking es una herramienta para compararse continuamente con los líderes del ramo,<sup>304</sup> no importando si su actividad productiva es distinta a la del emulador, siempre y cuando haya actividades similares a las propias de la organización.*

Existe gran variabilidad de metodologías entre los planteamientos de los expertos respecto a las tipologías metodológicas de *benchmarking*, si bien la gran mayoría cuenta con sustento teórico y metodológico que fundamenta sus postulados, se habrá de mencionar que una de las características fundamentales del *benchmarking* es precisamente la adaptabilidad metodológica que presenta y su

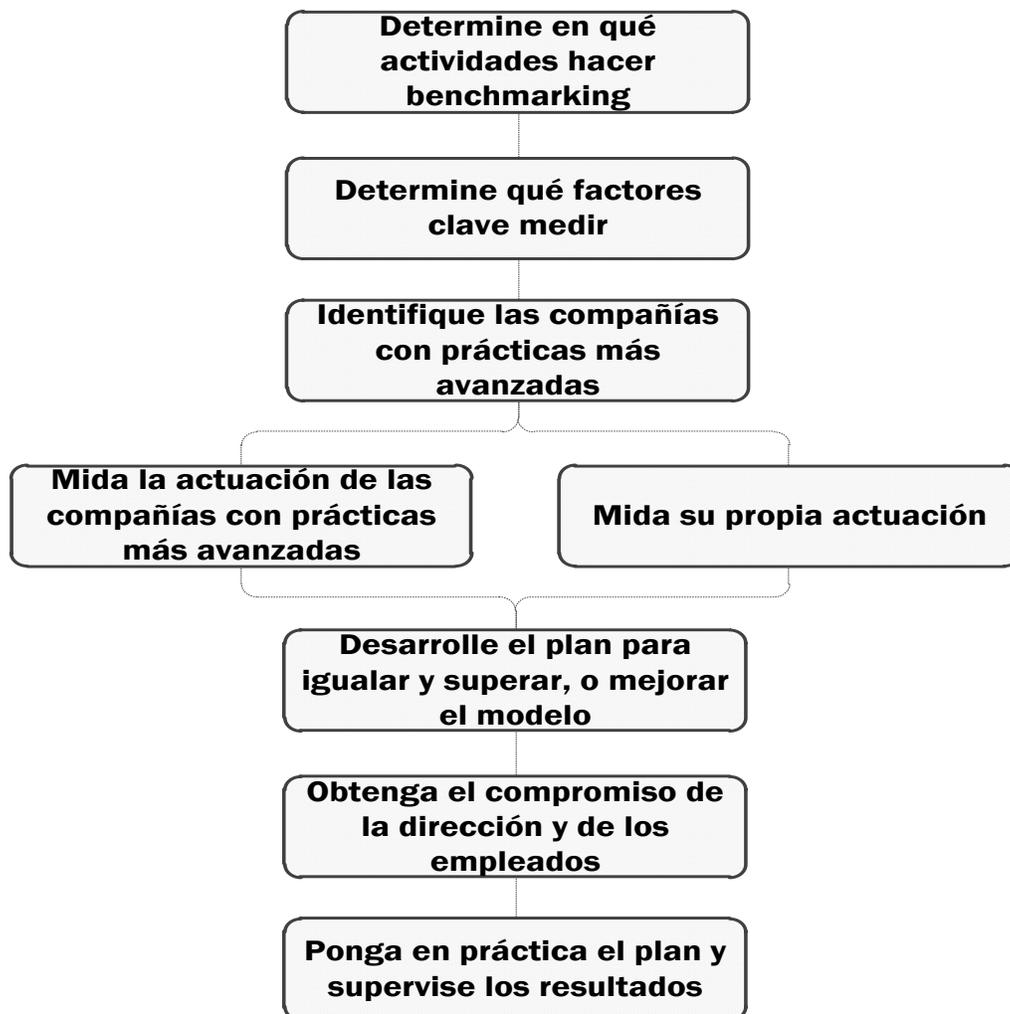
---

<sup>304</sup> Martínez Chávez, Víctor Manuel. "*Diagnostico Administrativo.*" Op. Cit. pp. 195 - 197

incorporación a cualquier organización, empresa o institución de acuerdo a sus requerimientos específicos, de tal modo, se buscará incorporar varias de estas tipologías tratando de obtener sustento y diversidad que permita su fácil comprensión.

*Robert J. Boxwell* menciona que el proceso de *benchmarking* puede ser aplicado a casi todas las empresas, cualquiera que sea su situación, proponiendo una metodología sencilla consistente en ocho pasos, ver CUADRO 4.2.

CUADRO 4.2  
PROCESO DE BENCHMARKING EN  
OCHO PASOS



FUENTE: Adaptación propia con base a: Boxwell, Robert J. *“Benchmarking: para competir con ventaja.”* Mc Graw Hill. Madrid, España. p. 18

La descripción del CUADRO 4.2 permite adentrarse al conocimiento de su integración, la cual está estructurada de la siguiente manera:

1. *Determinar qué actividades importantes de su organización son aquellas cuya mejora permitiría al negocio ganar más mediante el benchmarking.*
2. *Determinar los factores clave o piloto de estas actividades orientadas al valor.*
3. *Identificar a las empresas con prácticas más avanzadas en estas actividades orientadas al valor. Estas prácticas avanzadas pueden encontrarse en los competidores o en empresas de sectores distintos.*
4. *Medir las prácticas más avanzadas en términos que le permitan, no sólo cuantificar las prestaciones, sino también comprender por qué y cómo consiguen tales resultados.*
5. *Mida su propia prestación y compárela con la mejor.*
6. *Desarrollar planes para igualar y superar las prácticas más avanzadas o para consolidar su liderazgo, según el caso.*
7. *Obtener el compromiso de todos los involucrados en el plan, lo que resulta más fácil con las pruebas suministradas con un estudio serio de benchmarking.*
8. *Poner en práctica el plan y supervisar los resultados.*<sup>305</sup>

Las aplicaciones del *benchmarking* son infinitas. Asumiendo, sin embargo, que el importe de los recursos dedicados a los proyectos de *benchmarking* es finito, muchas organizaciones establecen algunas pautas para determinar qué función, actividades o procesos se estudiarán como parte de los programas de *benchmarking*.<sup>306</sup>

---

<sup>305</sup> Boxwell, Robert J. ***Benchmarking: para competir con ventaja.*** Op. Cit. p. 18 y 19

<sup>306</sup> *Ibid.*

En el desglose de la metodología propuesta por *R. J. Boxwell* encontramos que está dividida en tres fases –planificación, ejecución y aplicación- y que a su vez constituyen el proceso de *benchmarking* de ocho pasos.

La primera de las fases corresponden al proceso de planificación, abarca los tres primeros pasos del proceso, ver CUADRO 4, recomienda que durante el desarrollo de esta fase se deben contemplar siete cosas imprescindibles para su adecuada realización;

- 1) *Determinar en qué actividades hacer benchmarking; esto es identificar qué áreas o procesos requieren ser sometidas a benchmarking, dicho en otras palabras, es identificar cuáles son las debilidades que presenta nuestra organización.*
- 2) *Establecer el equipo de benchmarking; significa la inclusión de las personas apropiadas (profesionales, empleados que conocen la empresa y sus debilidades, expertos externos en benchmarking, etc.), dependiendo su tamaño a la complejidad del estudio (número de empresas emuladas, tiempo, recursos económicos, etc.).*
- 3) *Programar el estudio. Implica fijar plazos a las diversas actividades, así como también, asignar responsabilidades a los miembros del equipo encargado del proceso de benchmarking.*
- 4) *Determinar los factores clave a medir. Determinar en qué tipo de actividades de realizará el benchmarking en la organización.*
- 5) *Seleccionar las organizaciones objetivo. La selección de las organizaciones que se emularán dependerán de las actividades que se buscan mejorar, normalmente son cuatro los factores que se pueden tomar en cuenta para la selección de los candidatos; competidores directos, competidores*

*potenciales, incluyendo a los que están en el mismo sector, mejores grupos al interior de la propia organización, empresas mejores de su clase de otros sectores.*

*6) Estructurar el informe. Significa escribir un esquema detallado después de haber identificado los objetivos, pero antes de haber empezado la recogida y análisis de datos externos en profundidad. Estructurar el informe es un ejercicio de planificación, pero teniendo en cuenta que en dicho informe no deberán elaborarse conclusiones.*

*7) Identificar a los prisioneros. Significa que se tiene algo de valor que compartir con aquellos de los que espera cooperación o colaboración en el estudio que está realizando.<sup>307</sup>*

El autor considera estos siete elementos como indispensables para obtener un proceso de *benchmarking* suficientemente fundamentado, esto, dará pie a la elaboración de otros estudios en la materia.

Para el sector privado muchos de los elementos referidos son prácticamente infranqueables, ello debido a la naturaleza competitiva propia del sector, en donde las fortalezas de las empresas, esos procesos que las hacen las mejores en su rama y que significan el motivo de su éxito, ese elemento distintivo y muchas veces único con carácter estratégico, no puede ser compartido fácilmente, por tal situación no siempre es sencillo obtener esa información, pasos como la identificación de los prisioneros, incorporación de la empresa emulada en estudios co-participativos, o la negociación de mercado, pueden significar algunos alicientes para motivar el intercambio de información.

---

<sup>307</sup> *Ibíd.* pp. 50 – 70.

CUADRO 4.3  
 PROCESO DE BENCHMARKING DE  
 OCHO PASOS

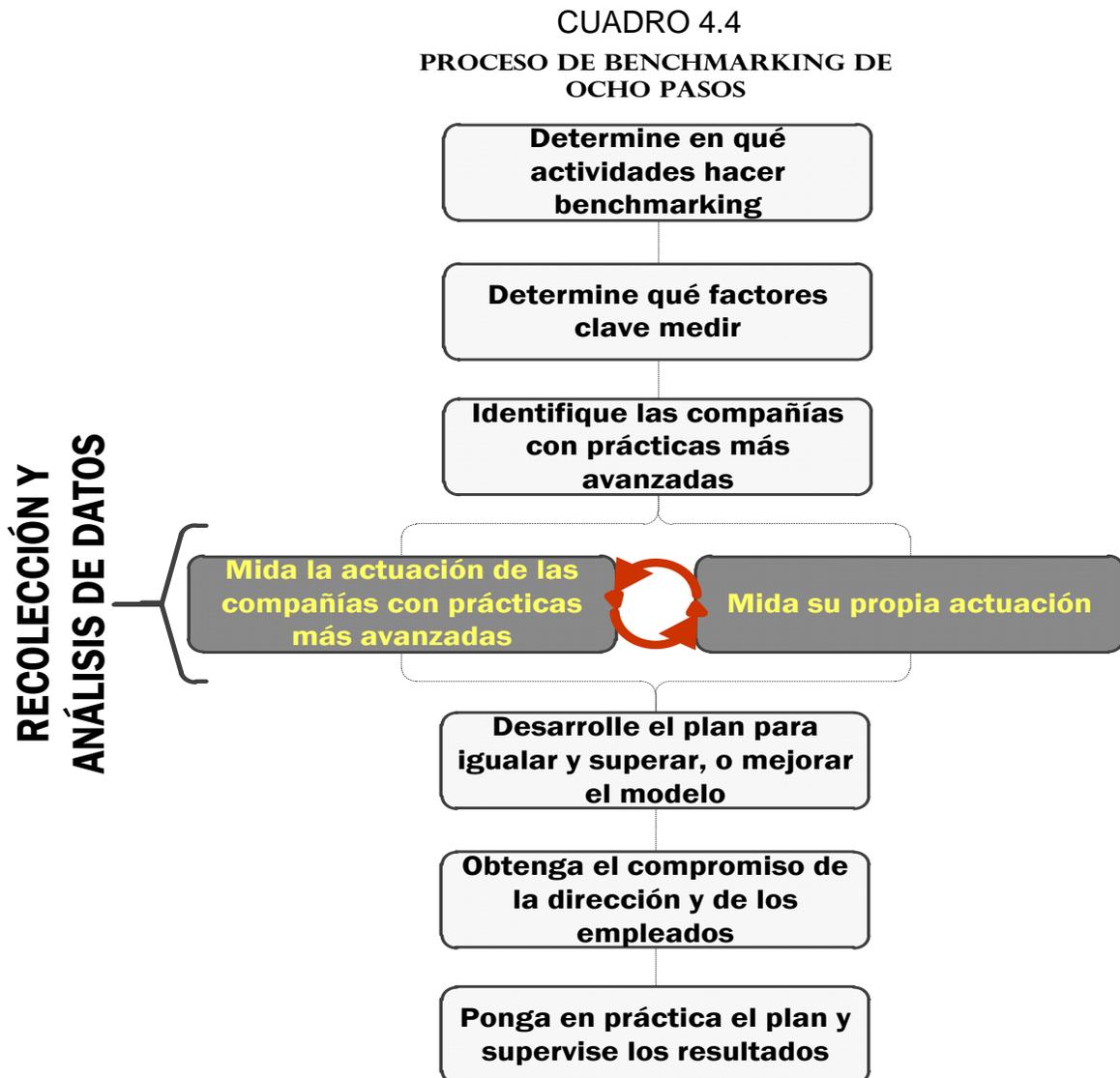


**FUENTE:** Adaptación propia con base a: Boxwell, Robert J. *“Benchmarking: para competir con ventaja.”* Op. Cit. p. 48

La segunda fase implica un arduo trabajo ya que está relacionada con la recolección y análisis de los datos, ver CUADRO 4.4, normalmente este proceso se inicia con la recolección de los datos de la propia organización debido a su accesibilidad como primer punto, y posteriormente permitirá la identificación precisa de requerimientos de información externos.

*“El proceso de recoger sus propios datos internos puede tener que repetirse después de que se hayan recogido los datos externos, esto debido a las variaciones que pueden existir en la forma en la que son*

medidos los datos por parte de las fuentes externas. Los datos se obtienen en fuentes diversas, desde fuentes publicadas hasta entrevistas personales.<sup>308</sup>



**FUENTE:** Adaptación propia con base a: Boxwell, Robert J. *“Benchmarking: para competir con ventaja.”* Op. Cit. p. 79

Para la recogida de datos externos es beneficioso referirse a fuentes “vivas” y activas, siendo estas muy habituales, entre las que se pueden encontrar están; empleados actuales de la empresa, clientes, analistas del sector, proveedores,

<sup>308</sup> *Ibíd.* pp. 80 y 81

acuerdos para compartir datos, empleados antiguos de las empresas objeto, visitas de inspección y entrevistas, entre otras opciones más.

*La recogida y análisis de los datos no son tareas discretas y secuenciales. En el curso de la mayoría de los estudios de benchmarking, la recogida y análisis de datos ocurren a la vez y a menudo tienen una relación simbiótica.*

*Si hay un punto importante sobre el análisis de los datos que debe recordar es que contestar a la pregunta < ¿cómo? > es frecuentemente más valioso para sus esfuerzos de benchmarking que contestar a la pregunta de < ¿cuánto? >. El benchmarking no es un mero ejercicio de números.<sup>309</sup>*

Antes de que pueda empezar realmente a analizar los datos, se recogen para posteriormente convertirlos en información útil – información que le diga <cómo> - se tienen que reducir los datos de las organizaciones objetivo y de la propia a un común denominador o ponerlos sobre la misma base.<sup>310</sup>

En la tercera y última fase de esta propuesta metodológica, se abarcan los tres últimos pasos del proceso de *benchmarking*; el número 6. *El desarrollo del plan*, 7. *La obtención del compromiso por parte de los directivos y los empleados* y, 8. *La puesta en práctica del proceso*, ver CUADRO 4.5.

Una vez concluida la adquisición y análisis de los datos, ha elaborado un informe detallando cómo es la propia organización en comparación con los competidores o de las otras organizaciones líderes de sector respecto a la actividad en la que se ha hecho *benchmarking*, viene ahora la elaboración del plan de mejoras, éste constituye un paso fundamental en donde se requiere de tomar decisiones respecto del rumbo del proceso comparativo.

---

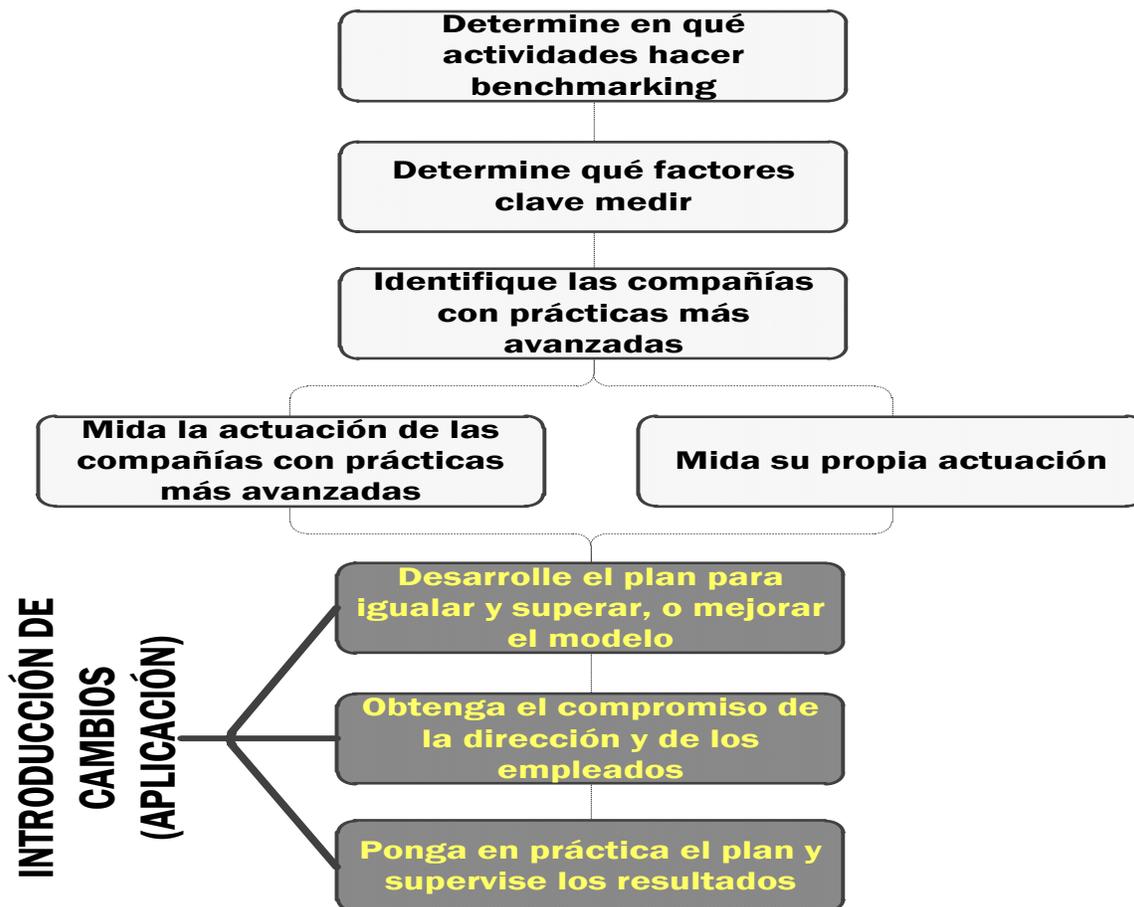
<sup>309</sup> *Ibid.* p. 99

<sup>310</sup> *Ibid.* p. 101

La elaboración de un plan para igualar o superar a la competencia o para fortalecer el liderazgo ya existente, empieza con un análisis de las empresas objetivo en relación con la empresa propia.<sup>311</sup>

Para el desarrollo del plan de mejora no únicamente se debe tener en consideración los procesos o actividades clave de las empresas emuladas, sino también, es necesario apegarse a la realidad de la propia organización, *la limitación de recursos, una manifestación frecuente de la realidad, puede presentarse de muchas formas. Tres de las más habituales son: limitaciones financieras, limitaciones humanas y limitaciones temporales.*<sup>312</sup>

CUADRO 4.5  
PROCESO DE BENCHMARKING DE OCHO PASOS



FUENTE: Adaptación propia con base a: Boxwell, Robert J. "Benchmarking: para competir con ventaja." Op. Cit. p. 106

<sup>311</sup> *Ibid.* pp. 106 y 107

<sup>312</sup> *Ibid.* p. 107

El séptimo paso implica la obtención del compromiso por parte de los involucrados, tanto directivos como empleados, si se ha planificado y realizado adecuadamente el estudio del *benchmarking*, se habrá creado desde un inicio la base consensual para su aplicación, hay que recordar que una de las facetas más importantes para el proceso de *benchmarking* es la implicación de todos los involucrados, ellos disminuye las diferencias por cuestiones ya tratadas en las primeras fases del proceso, así como también, permite una mayor adaptabilidad al cambio necesario.

Es necesario analizar el entorno en el cual se realizaran las mejoras, el contexto tanto interno como externo pueden resultar cruciales para el óptimo desarrollo de las mejoras.

La aplicación del plan y la supervisión de los resultados constituyen el último paso de la estructura metodológica del proceso de *benchmarking* propuesto por *Robert J. Boxwell*, a decir del autor, el *introducir mejoras inducidas por el benchmarking requiere de la inclusión de los siguientes aspectos:*

- 1) *Acciones detalladas que incluyan:*
  - Fechas tope e hitos.*
  - Responsabilidad de directivos concretos para metas específicas.*
  - Objetivos de actuación que sean medibles.*
- 2) *Revisiones de programas de los progresos, a intervalos los bastante amplios como para ver los resultados, pero lo bastante cortos para que el personal no se olvide de la tarea entre manos.*
- 3) *Recompensas por ejecución con éxito, ligadas a los objetivos de actuación.*
- 4) *Planes de recalibración periódica, la frecuencia de calibración está en función de dos factores: el ritmo de evolución del sector y la naturaleza del proceso del que se hace benchmarking. Cuanto más rápido evolucione el sector, más a menudo puede requerir recalibración los modelos.*<sup>313</sup>

---

<sup>313</sup> *Ibid.* p. 114

Robert Damelio propone un proceso de *benchmarking* compuesto por tres fases: *Análisis, Descubrimiento e Implementación*.

- I. Durante la fase de **Análisis** se define el proyecto de *benchmarking*, se crea un equipo, se orienta la energía de éste a comprender las causas de raíz del desempeño para el proceso (interno) que se comparará, etc.
- II. Durante la fase de **Descubrimiento**, el equipo concentra su atención en descubrir lo que hacen los mejores en el campo, cómo y porqué lo hacen. Una vez que se adquiere ese conocimiento, el equipo recomendará los cambios que desea en el proceso a fin de lograr el desempeño ideal.
- III. Durante la fase de **Instrumentación**, el equipo hace los cambios y realiza las acciones que se requieren para mejorar el proceso. Así mismo vigila en forma periódica el avance del asociado para determinar la evolución de los niveles de desempeño del mejor en su campo con el paso del tiempo.<sup>314</sup>

En la fase de *Descubrimiento*, según el planteamiento metodológico de *Robert Damelio*, se deben obtener los siguientes elementos y resultados:

1. *Plan de recolección de datos*
2. *Asociados: Implica la generación de una lista de los posibles ejemplos a seguir.*
3. *Hallazgos: esto es, el resultado de la recolección de datos.*
4. *Análisis de deficiencias: Enfoque sobre el desempeño.*
5. *Informe final*
6. *Recomendaciones*<sup>315</sup>

En la tercera fase, la de *Instrumentación* y como resultado de las fases de *análisis* y *descubrimiento* del proyecto de *benchmarking*, se obtiene información sobre cuáles son los elementos del mejor desempeño de su tipo y cuál sería el impacto

---

<sup>314</sup> Damelio, Robert. *“Los fundamentos del benchmarking”*. Op. Cit. pp. 29 - 32

<sup>315</sup> *Ibid.* p. 40

una vez que se incorporen tales elementos en las propias operaciones. Para alcanzar los beneficios anticipados y asegurarse que se permanece en la vanguardia, existen dos resultados fundamentales que se deberán generar durante la fase de *instrumentación*.

Son los planes de *instrumentación* y de *re-calibración*;

- 1) **Plan de Instrumentación:** es el documento que describe la forma en que se aplicará con éxito a los propios procesos de trabajo el conocimiento que se obtiene del proyecto.
- 2) **Plan de Re-calibración:** Es el documento que describe los pasos que se emplearon para determinar si los niveles de desempeño mejores en su clase del proceso a comparar cambiaron con el paso del tiempo.<sup>316</sup>

Recordando nuevamente que la flexibilidad en la aplicación del proceso de *benchmarking* lo constituye la adaptabilidad a los diversos requerimientos de los interesados, es decir, cada organización, empresa o institución tiene la capacidad de incorporar o suprimir elementos del proceso de *benchmarking* según sus propios requerimientos, lo que conlleva a que se diseñen estructuras metodológicas particulares, que cumplan con sus necesidades básicas, en función de la actividad o proceso emulado.

#### **4.2. Benchmarking y PROCAMPO.**

Plantear la instrumentación del *benchmarking* como una herramienta del *Programa de Apoyos Directos al Campo* denominado PROCAMPO, que permita una integración e impulso a la competitividad del ramo agrícola no es tarea sencilla, pues bien, como se ha podido constatar, el proceso de *benchmarking* tiene una connotación y vinculación muy arraigada a las actividades propias del sector empresarial y privado en general, aunque sí existen ejemplos de su uso en

---

<sup>316</sup> *Ibíd.* pp. 50 y 51

el sector público, como lo demuestran algunos estudios publicados por la *American Society for Public Administration (ASPA)* por su siglas en inglés, quien en colaboración con la *Division for Public Economics and Public Administration* de las *Naciones Unidas*, publicaron el estudio *Benchmarking e-Government: A global perspective*, en donde con la aplicación del *benchmarking*, en dicho estudio se tuvo como primer propósito, tener una apreciación y comprensión del panorama mundial en materia de *e-government (gobierno electrónico)* y en segundo, cuantificar los datos para desarrollar y probar una novedosa e imparcial práctica de *benchmarking*.<sup>317</sup>

Otro ejemplo se encuentra en el *Open Method of Coordination* desarrollado por la Unión Europea, en donde a través del *benchmarking* y la *revisión por pares* se buscó y se busca debido a que aún continúa vigente, el estimular los procesos de aprendizaje mutuo [entre naciones integrantes de la Unión Europea], para llevar a cabo la supervisión multilateral y contribuir a una mayor convergencia de las políticas de los estados miembros, aplicándolo en diversos ámbitos.

Para el caso del sector público en México también se cuenta con algunos ejemplos de su uso, el estudio *Benchmarking en áreas y procesos académicos*, coordinado por la *Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, ANUIES*, y que utilizando la técnica del *benchmarking* buscó diagnosticar tanto su situación interna así como la de sus “competidores”, teniendo como finalidad la de mejorar sus procesos [el de la gestión de los acervos bibliotecarios], implementándolo en la Universidad de Guadalajara, México.<sup>318</sup>

En el ámbito que compete a éste estudio (*sector agrícola*), también se cuenta con algunas propuestas académicas al respecto, durante el 2009 la *Revista Mexicana de Agronegocios*, publicó el estudio denominado: *La técnica del benchmarking*

---

<sup>317</sup> Véase en: **“Benchmarking E- Government: A global perspective, assessing the progress of the UN members states.”** United Nations, Division for Public Economics and Public Administration. Y American Society for Public Administration, ASPA. New York 2002. p. 1

<sup>318</sup> Marúm Espinoza, Elia, Robles Ramos, Ma. Lucila y Villaseñor Gudiño, Ma. Guadalupe. (Coordinadoras) **“Benchmarking en áreas y procesos académicos.”** Op. Cit.

*estratégico y su aplicación a los agronegocios*, básicamente propone la utilización de la técnica del *benchmarking estratégico*, enfocado a la etapa de comercialización del agro, el cual busca estudiar las técnicas, procesos y métodos con los cuales generar condiciones de mejora continua, aprendizaje, así como el procesamiento de información en los agronegocios.<sup>319</sup>

A pesar de estos ejemplos, la técnica del *benchmarking*, no ha tenido la contundencia necesaria como para lograr introducirse de manera más habitual y generalizada en las diversas políticas y actividades desarrolladas por el sector público.

Uno de los grandes retos que se presenta en esta clase de estudios es el de lograr la adaptación metodológica de una técnica considerada como empresarial, al sector público, el análisis del contexto no sólo local – regional, sino también el nacional – internacional, ponen a prueba la viabilidad de la instrumentación de este tipo de mecanismos. Si bien, existen otros ejemplos de mecanismos provenientes de ámbitos distintos a los del propio sector público y que han sido exitosamente adaptados al diseño, instrumentación, implementación, evaluación y control del conjunto de programas, proyectos y políticas encabezados por el sector público, casos como la reforma de la administración pública y su transición hacia un enfoque de gestión pública y esta a su vez a una innovación de carácter gerencial (véase en el capítulo I), dicha transición que presenta una carga evidente de postulados generados dentro del ámbito empresarial privado.

Ante el enorme reto que supone se presentará, habrá que anteponer algunas consideraciones que resultarán de suma utilidad en el desarrollo de la propuesta;

- 1) El concepto de “excelencia” utilizado en el análisis conceptual del proceso de *benchmarking* pierde utilidad al adoptarlo literalmente en el sector

---

<sup>319</sup> Véase en: De León Contreras, Gerardo, Aguilar Valdez, Alfredo, Alvarado Martínez, Felipe y Hermosillo Salazar, Javier. **“La técnica del benchmarking estratégico y su aplicación a los agronegocios.”** Revista Mexicana de Agronegocios, enero – junio, volumen XIII, número 024, Torreón, México 2009. p. 842 - 847

público, éste adquiere más bien un valor interpretativo como “mejores prácticas”<sup>320</sup>, adaptándolo a un contexto multifactorial y cambiante como lo es el sector público.

- 2) Para efectos de esta investigación, la instrumentación del proceso de *benchmarking* se avocará únicamente al proceso productivo del sector agrícola mexicano, y con reserva a los beneficiarios del PROCAMPO “para vivir mejor” siendo el universo de estudio. La propuesta se desarrollará con mayor detalle durante el siguiente capítulo.

La implementación del *benchmarking* en el *proceso productivo agrícola (PPA)* supone la inserción de un mecanismo que le permitirá desarrollarse, con criterios de sustentabilidad, rentabilidad y competencia, factores que en gran número de productores nacionales están ausentes, baste retomar algunos datos descritos en el *capítulo II*, en donde encontramos que durante el 2008, sólo el 20% de los beneficiarios del programa recibió el 80% de los recursos asignados al programa, planteando así la necesidad de focalizar a la población objeto del programa.<sup>321</sup>

Pareciera que la adaptación del *benchmarking* al sector público pierde sus bondades de efectividad, al dejar de tratar sobre contextos tan diferentes y actores que en lo particular son diferentes unos de otros, por tal motivo, hay que recalcar con énfasis, que la adaptación de estos mecanismos no tiene como intención generar productores iguales ó estandarizar procesos, es más bien sentar las bases para que los medianos y pequeños productores agrícolas logren introducirse al mercado con bases sólidas y sustentables, y que por lo tanto, se deje a la producción con fines de autoconsumo al menor número posible, siendo pues el autoconsumo la situación que caracteriza a la inmensa mayoría de los productores nacionales.

---

<sup>320</sup> Las mejores prácticas son aquellos métodos o técnicas cuyo resultado, cuando se incorporan a la operación, es una mejora en la satisfacción de los clientes... [en el caso del sector privado clientes y en cuanto al sector público de ciudadanos]. Véase en Damelio, Robert. **“fundamentos del benchmarking”**. Op. Cit. p. 15

<sup>321</sup> “Saquean PROCAMPO durante 15 años”. Ignacio Alvarado Álvarez y Evangelina Hernández. Op. Cit.

Entre las bondades que el proceso de *benchmarking* adaptado al sector productivo agrícola puede generar encontramos que, permitiría identificar a los productores más eficientes, permitirá generar información que posibilite su estudio y a su vez se aprenda de ellos. Como es de todos sabido, en México el arraigo cultural que se tiene sobre los modos de producción ó el tipo de cultivo muchas veces resultan infranqueables, condición que a través de la interacción de diversos actores se contempla se irá mejorando, no significando con ello el abandono de las prácticas ancestrales. Los conocimientos adquiridos por los diversos productores representan en muchos de los casos, decenas de años en conocimiento acumulado y que a través de la instrumentación del *benchmarking* permitirá sea compartido con el resto de los productores, así como su mejoramiento.<sup>322</sup>

#### **4.2.1. Metodología del Benchmarking y la operatividad del PROCAMPO.**

La incorporación metodológica del proceso de *benchmarking* a la operatividad y estructura organizacional de un programa como PROCAMPO requiere de una adaptación integral de los elementos constitutivos en la metodología, además de su apropiada adaptación al conjunto de elementos y estrategias existentes en el programa, por ejemplo, *el Sistema de Evaluación del Desempeño, la Planeación Estratégica* del programa, entre otros elementos importantes que no pueden quedar aislados de la incorporación del *benchmarking* situación que se puntualizará en el próximo capítulo donde se abordará la reingeniería del programa. A fin de desarrollar la propuesta metodológica de *benchmarking* al PPA a través de PROCAMPO, es necesario plantear algunas preguntas y obtener respuestas, que a decir, de Robert Damelio, resultan de suma importancia para lograr una integración con eficiencia del proceso de *benchmarking* a la organización:<sup>323</sup>

---

<sup>322</sup> Una vez redefinidas las reglas de operación del programa (Capítulo V) la población objeto estará integrada por otra clasificación de productores.

<sup>323</sup> Damelio, Robert. *“los fundamentos del benchmarking”*. Op. Cit. pp. 18 y 19

### 1. *¿Qué se desea del Benchmarking?*

Se desea obtener información objetiva y suficiente para instrumentar un conjunto de políticas agrícolas, que, de acuerdo con los perfiles de los involucrados, sean lo más contundentemente aplicadas, que representen una opción de crecimiento para los micro, pequeños y medianos productores rurales.

Se desea igualmente que el proceso de *benchmarking* se posicione como una herramienta que facilite la interacción entre los productores aislados del mercado agrícola con el propio proceso de comercialización y las cadenas productivas agrícolas.

### 2. *¿Qué nivel de compromiso con el Benchmarking se hará?*

El compromiso que se plantea se hará, será de carácter intermedio ya que no se plantea que el proceso de benchmarking sea generalizado y obligatorio, más bien, se plantea como una opción para un perfil de productores que por diversas razones se encuentran aislados de las cadenas productivas agrícolas, o que de cierta manera tienen deficiencias o problemas en lograr consolidar las actividades que realiza, técnicamente el proceso productivo tiene un sin número de elementos que inciden directamente en los resultados que se obtienen por parte de los productores, situaciones que en este estudio no se abordaran por razón de no ser un estudio enfocado a la técnica de producción y, que por ser materia de estudio de otras áreas del conocimiento, se propone sean abordadas por los comités de especialistas que trabajen en ello.

### 3. *¿Cómo se relacionará el proceso de Benchmarking con el resto de los procesos existentes?*

La relación existente entre los diversos programas en el sector agrícola ha resultado eficiente sólo para algunos estratos muy específicos de productores, ejemplo de ello lo representa la falta de coordinación entre la SAGARPA y la *Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)* en dos programas, en donde programas de certificación de posesión de la tierra se ven acotados por la disyuntiva que los

productores tienen para tramitarlo debido a que PROCAMPO no acepta dichos certificados como comprobantes de propiedad de la tierra.

Lo que aquí se plantea es el posicionamiento del *proceso de benchmarking* como un articulador de información, que permita la aplicación de políticas públicas vigentes o la creación de otras que permitan la consolidación de su objetivo, la fortificación del *Proceso Productivo Agrícola (PPA)*.

Benchmarking y el resto de los programas sectoriales se plantea operarán de manera coordinada y complementaria unos de otros.

Ahora en lo tocante al resto de los procesos que los diversos programas y organizaciones desarrollan, no se plantean modificaciones sustantivas que cambien el curso actual de los objetivos, muy por el contrario, se espera que aporte elementos suficientes para consolidar los planteamientos de la mejora de calidad, la planeación estratégica y la misma competitividad.

#### 4. *¿Cuáles son los límites del proceso de benchmarking?*

La propuesta de diseño e implementación de *proceso de benchmarking* se circunscribe exclusivamente al *PPA*, la propuesta plantea que el benchmarking funja como una opción para el micro, pequeño y mediano productor agrícola de obtener no sólo un financiamiento mayor al normalmente otorgado al integrarse al programa de actividades productivas propuestas por el nuevo PROCAMPO “*para vivir mejor*”, sino también el de ser un medio que proporcione al productor rural herramientas novedosas, técnicas de producción viables y comprobadas mediante estudios de caso de los propios productores, así como la información básica relacionada con el *PPA* y su enfoque hacia el crecimiento del sector.

Este mecanismo puede ser instalado como un proyecto piloto, considerando que su instrumentación se puede dar de manera progresiva.

#### 5. *¿Qué organización y personas serán las responsables del benchmarking?*

La *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)*, cuenta con una serie de programas enfocados a diversos ámbitos del medio rural, en donde cuenta con especialistas en todas las áreas en las que

puede intervenir dentro del *PPA*, situación que facilita enormemente la creación de grupos de expertos provenientes del mismo medio.

Una de las características comunes entre las diversas propuestas metodológicas del *benchmarking*, está la de crear un equipo de especialistas que se encargue del diseño e implementación del *proceso de benchmarking* para las actividades y áreas concretas a instrumentarse, situación que no sólo obliga a considerar a los expertos en materia del sector agropecuario en general, sino también que tengan conocimientos en los propios *procesos de benchmarking*, esta circunstancia plantea la necesidad de generar dicho grupo de expertos y, al igual que en otras políticas, requerirá de un tiempo prudente para su integración.

El proceso de benchmarking se propone esté a cargo de *Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)*, órgano administrativo desconcentrado de la *SAGARPA*, el cual tiene entre sus funciones básicas; *fortalecer la comercialización agropecuaria, el fomento a los mecanismos de mercado y diseño de esquemas de negociación entre productores y compradores, promover estímulos al uso de coberturas de riesgos de precios, la generación y difusión de información de mercados e identificación y promoción de exportaciones.*<sup>324</sup> Y que entre otras atribuciones tiene la de operar el PROCAMPO “para vivir mejor”, recordemos que la propuesta no promueve la creación de alguna organización que se encargue exclusivamente de benchmarking, sino que éste sea una herramienta más del programa.

#### 6. *¿Qué infraestructura se necesita para apoyar el benchmarking?*

La infraestructura para desarrollar el proceso, será determinada según los requerimientos que se presenten en las sesiones de benchmarking, es decir, que la infraestructura básica ya está presente, con el devenir de las asesorías y los procesos de benchmarking, se determinará que otros elementos materiales pueden requerirse. En cuanto a la operatividad tecnológica y soporte que toda política en la realidad actual requiere, puede ser solventada mediante la asignación de recursos etiquetados para dichos fines.

---

<sup>324</sup> Véase en: [http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article\\_26.asp](http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_26.asp). consultado el 13 de mayo de 2011

7. *¿Cuál será la estrategia de implantación del benchmarking?*

La estrategia de implantación del *benchmarking* consistirá en la intervención directa en el proceso de asignación de recursos financieros adicionales, posicionándose como un requisito a cumplir para que se liberen transferencias de recursos adicionales, para un perfil específico de beneficiarios del programa. Se plantea incursionar en los aspectos que tienen que ver con los *PPA*, y que a través de la exposición de estudios de caso sobre procesos en específico, que han sido exitosos, **los productores incorporen métodos, técnicas y estrategias a sus propios procesos productivos con el fin de tratar de implementar los que ya se tienen comprobados con resultado exitoso.**

8. *¿Cuál será la estrategia de capacitación del benchmarking?*

La estrategia de capacitación se propone sea por medio de la exposición de estudios de casos exitosos, los mecanismos para el *procesos de benchmarking* se retroalimentarán a través de lo que se obtenga como resultado de las evaluaciones provenientes del *Sistema de Evaluación del Desempeño, SED*.

9. *¿Cómo se medirá el éxito de los esfuerzos de benchmarking?*

Comúnmente se dice que el éxito de una política, proyecto o programa se da de manera clara cuando las condiciones iniciales de implementación llegan a los procesos de evaluación finales con el menor sesgo posible, esto es, que los esfuerzos en la instrumentación del benchmarking y sus respectivos objetivos se cumplen a la mayor cabalidad posible. Otro de los mecanismos que se presume permitirá la medición del éxito del proceso, lo componen tanto los resultados que arroje el *SED* y las cifras oficiales provenientes del *Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI*.

10. *¿Cuál es el alcance de la estrategia de instrumentación del benchmarking?*

Su alcance como ya se mencionó, estará determinado por los propios procesos productivos agrícolas, en donde los límites están fijados según lo permita el

contexto político y social, los recursos financieros y el consenso entre los participantes.

*11. ¿Qué se hará con la información de los proyectos de benchmarking?*

El principal recurso que se prevé se obtenga de la instrumentación de los *procesos de benchmarking* es sin duda alguna; la información.

La información obtenida será el mejor diagnóstico posible para la instrumentación de cambios o transformaciones en la manera en que tradicionalmente se hacían las cosas. Las modificaciones que se propondrán tendrán el sustento real y objetivo de ser políticas exitosas en casos reales que fueron sujetos a *benchmarking*, para que otros productores amplíen sus perspectivas de crecimiento, de mejora técnica en sus procesos, y que por último rompan la dependencia al autoconsumo, a la baja producción o a los limitantes de los mercados locales o regionales.

*12. ¿Qué es posible aprender de las experiencias de los demás para ayudar a acelerar la velocidad a la que se tienen beneficios?<sup>325</sup>*

En el caso del sector público se presenta una situación de sensibilidad al cambio mucho mayor a la que pudiera enfrentar el sector privado, cuestión que a mi forma de ver resulta en una paradoja, debido a que por un lado la complejidad del cambio redundante en una consolidación de los mecanismos vigentes y por el otro, puede tornarse en un anquilosamiento de los mismos mecanismos, a según la óptica desde la cual se les mire se podrá determinar una u la otra. Para la propuesta se estipula sea un círculo virtuoso, debido a que en la lógica de la producción comercial el objetivo final es obtener el mayor rendimiento posible con el menor costo de producción, y con una perspectiva social es la de mejorar las condiciones de vida de los habitantes del medio rural, con el uso eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, así como un manejo sustentable de los recursos naturales.

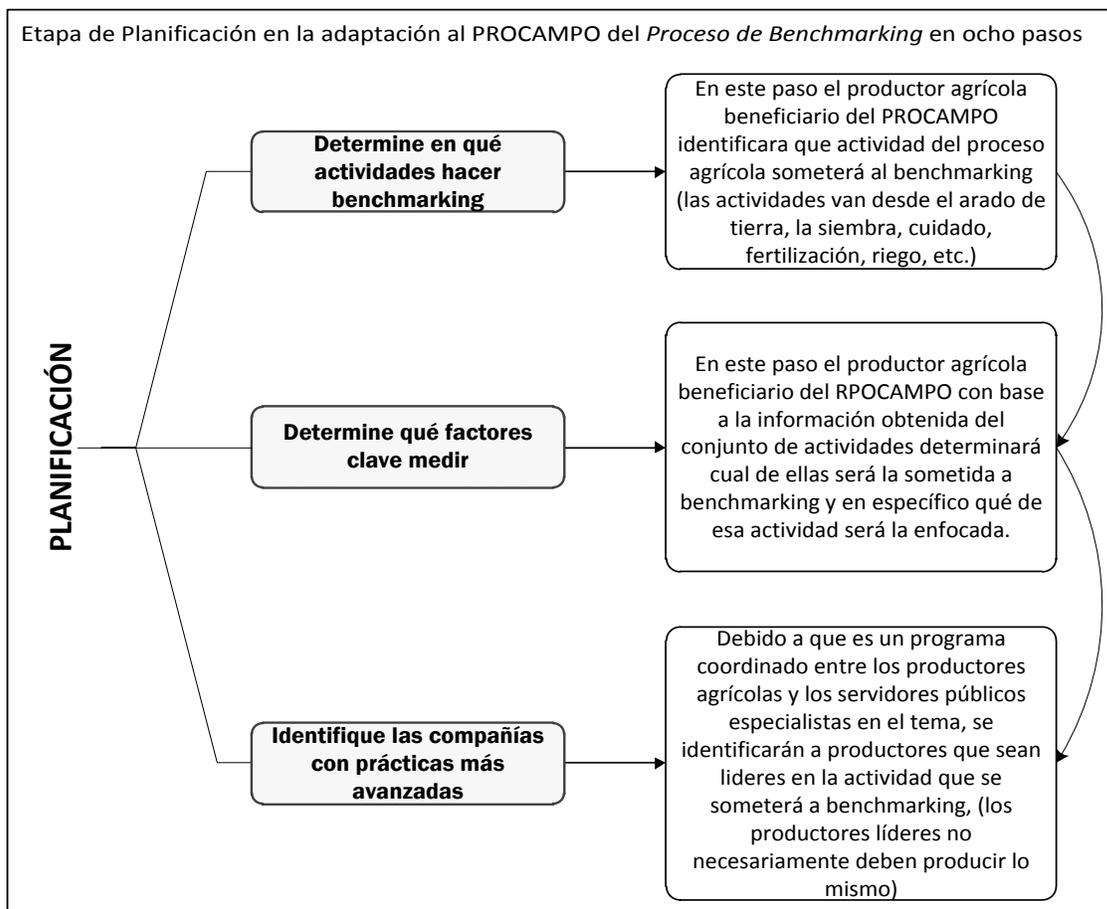
---

<sup>325</sup> *Ibíd.*

Desde un círculo virtuoso, las experiencias que se podrán aprender son todas, con una visión desde el *método de Harvard*, las experiencias permitirán conocer las *fortalezas, debilidades y oportunidades y amenazas*, de lo que al interior del *PPA* se producen, con la gran ventaja de que permitirá actuar sobre ello.

Para el diseño metodológico del *proceso de benchmarking* adaptado al *Proceso Productivo Agrícola (PPA)* a través del *PROCAMPO “para vivir mejor”*, se tomará como base el desarrollado por *Robert J. Boxwell*, descrito en éste mismo capítulo. Entre las consideraciones que se toman para designar esta propuesta metodológica como la más viable está la de ser un proceso simple (integrado por ocho pasos), divididos en tres fases.<sup>326</sup>

CUADRO 4.6



<sup>326</sup> Boxwell, Robert J. *“Benchmarking: para competir con ventaja.”* Op. Cit. p. 18

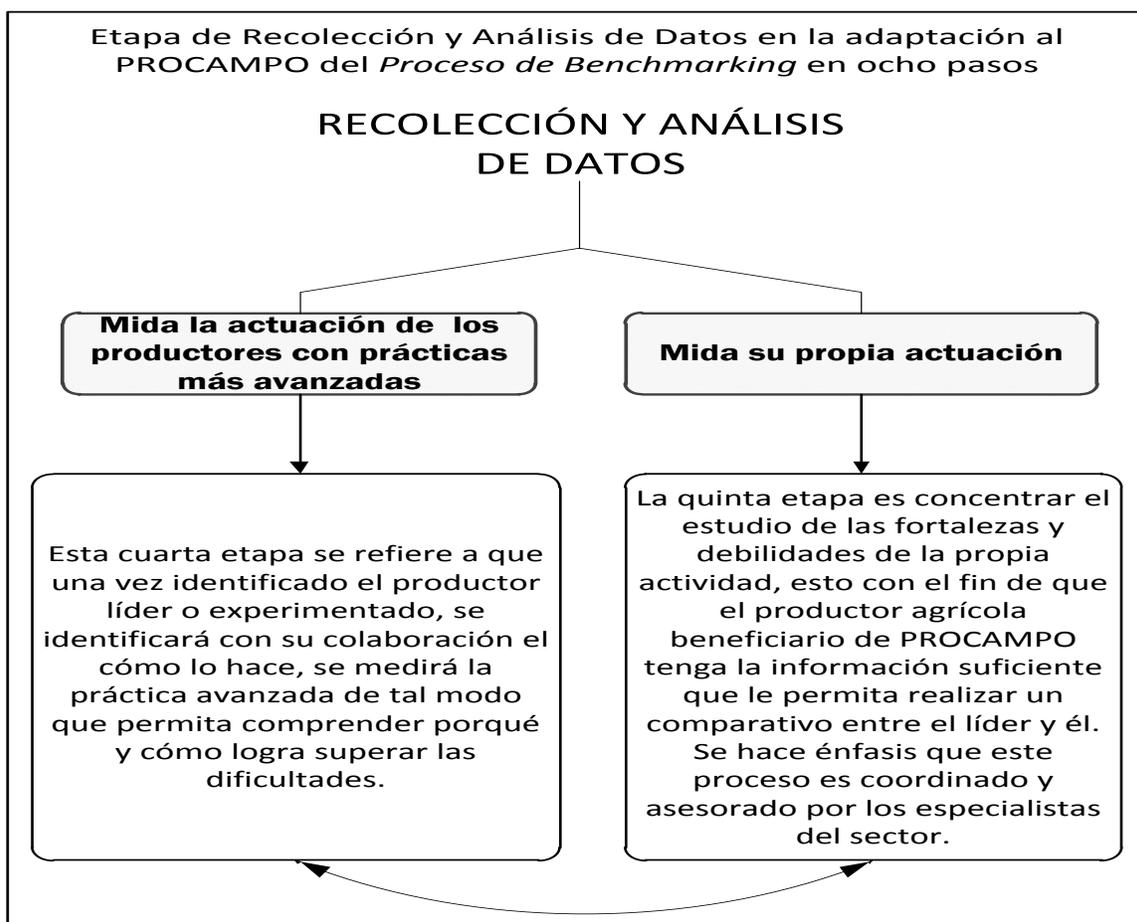
FUENTE: Elaboración propia con base a: Boxwell, Robert J. "**Benchmarking: para competir con ventaja.**" Op. Cit. p. 48

El proceso de adaptación que refiere el CUADRO 4.6 en la etapa de *planificación* comienza con la necesidad de identificar en que actividades concretas se someterán al *benchmarking*, en un contexto como el del sector agrícola y en específico del contexto del *Proceso Productivo Agrícola* existe una gran diversidad de procesos, mecanismos y factores que pueden ser estudiados, procesos como el de arado, mecanismos de siembra, o factores que inciden directamente en la productividad de tal o cual cultivo, es decir, el *proceso de benchmarking* abre la posibilidad de seleccionar de acuerdo a los requerimientos fundamentales del productor, una o varias actividades que le permitan solventar de manera asistida y comprobada dicha actividad.

En el segundo paso se establece con especificidad el qué de esa actividad que se someterá al *benchmarking*, esto es, ser preciso en la actividad sujeta al estudio.

El tercer paso consiste en identificar al o los productores agrícolas líderes o experimentados en la resolución del problema que se desea solventar, es decir, esta etapa consiste en identificar las prácticas más avanzadas sobre la actividad en cuestión y que resultan ser fuente de información para que el resto de los interesados en superar las deficiencias propias obtenga los elementos necesarios para que lo pueda hacer. Esta etapa se concreta únicamente a la identificación.

CUADRO 4.7

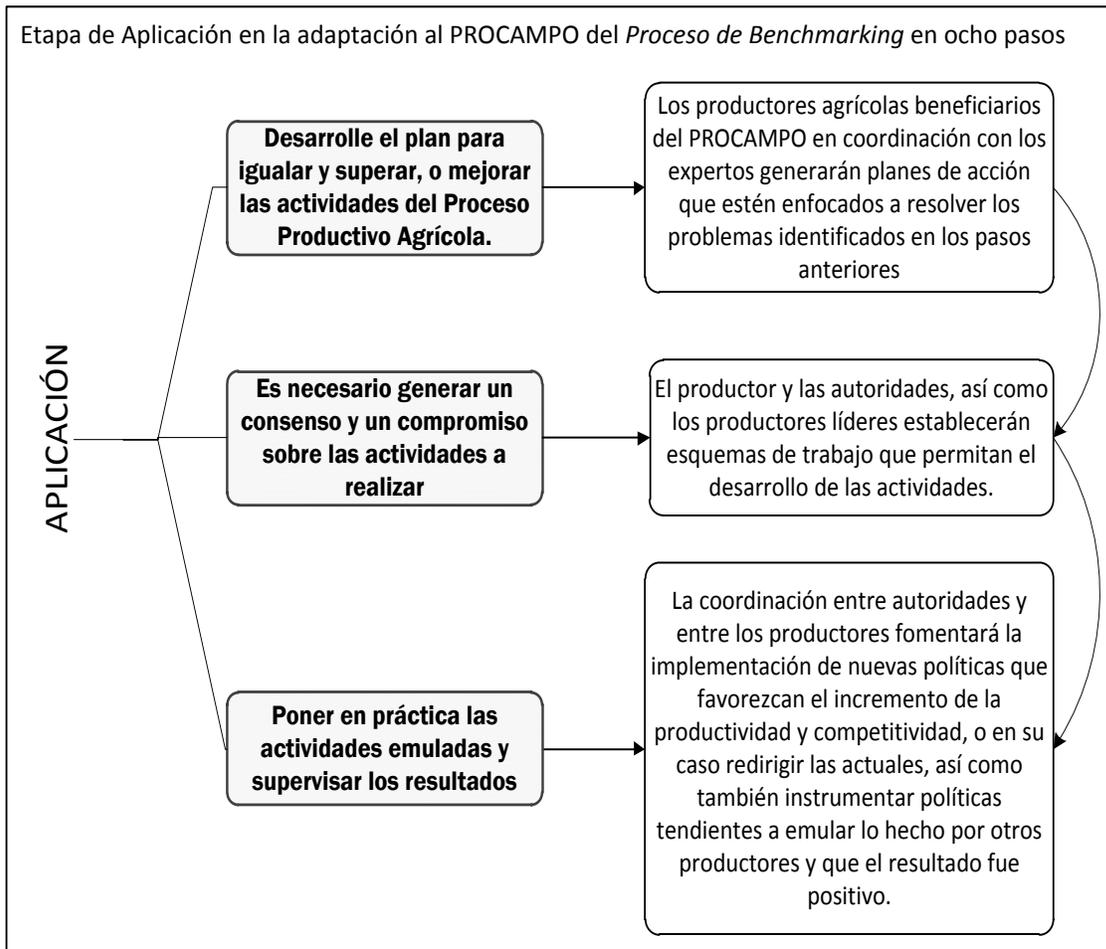


**FUENTE:** Elaboración propia con base a: Boxwell, Robert J. **“Benchmarking: para competir con ventaja.”** Op. Cit. p. 79

Las etapas cuarta y quinta permitirán al productor agrícola beneficiario de PROCAMPO la identificación puntual de las actividades que el productor líder o experimentado realiza sobre alguna actividad en específico, además de también generar información sobre la actividad propia.

Si bien, pareciera que las actividades que un productor agrícola desempeña no tienen mayor complejidad, es de suma importancia conocer qué elemento del proceso marca la diferencia entre un productor A y un productor B, pues a pesar de contar con condiciones similares, los resultados finales suelen ser muy diferentes.

CUADRO 4.8



**FUENTE:** Elaboración propia con base a: Boxwell, Robert J. **“Benchmarking: para competir con ventaja.”** Op. Cit. p. 106

La última etapa de esta metodología propone que los productores agrícolas beneficiarios del programa, en colaboración con las autoridades, se establezca y desarrolle el plan de actividades que contiene todos aquellos elementos que supone mejorarán las prácticas hasta ese momento desarrolladas, este procedimiento es seguido por un penúltimo paso, el relativo al consenso y acuerdo, compromisos que permiten generar certeza sobre las actividades que se plantea realice el productor, así como el resto de los actores, para este paso en la propuesta de modificación a las *Reglas de Operación del Programa* (dicha propuesta será abordada en el siguiente capítulo), se propone un cambio tanto a las cuotas actualmente entregadas así como a la población objeto, situación que

hace necesaria una reestructuración del modo en el cual opera el PROCAMPO, la propuesta plantea la entrega de incentivos adicionales a aquellos productores que se acojan a los mecanismos de capacitación a través de *benchmarking*, asesoría y coordinación, haciendo de este incentivo adicional el catalizador del consenso y la cooperación, contribuyendo de manera positiva al fomento de la producción y de las capacidades productivas.

El octavo y último paso de esta adaptación metodológica corresponde a la puesta en marcha del plan y su supervisión, básicamente contempla su ejecución y monitoreo.

La instrumentación del *proceso de benchmarking* plantea la necesidad de adicionar y modificar las estructuras normativas y operacionales que actualmente rigen la operación del PROCAMPO, aspecto que a lo largo del último se desarrollará. Este presenta una propuesta de reingeniería del PROCAMPO que incluya a las dos nuevas herramientas (SED y Benchmarking), para su óptima ejecución.

## CAPÍTULO V

### **5. PROCAMPO Y EL PROCESO PRODUCTIVO AGRÍCOLA MEXICANO: REINGENIERÍA DEL PROGRAMA Y SUS REGLAS DE OPERACIÓN.**

#### **5.1. Marco Introductorio; Conceptos de Estrategia, Planeación Estratégica y Reingeniería de Procesos.**

Éste capítulo pone énfasis en la necesidad de cambio, comienza desde una perspectiva teórica, a través de un grupo de conceptos que resultan clave para interpretar ampliamente lo que aquí se trata de analizar, conceptos como *estrategia*, *planeación estratégica* y *reingeniería de procesos*, el primero de ellos con varias décadas de vigencia y que aún en nuestros días sigue siendo fundamental en el desarrollo tanto de teorías como de políticas, presentado en este estudio como un concepto que a través de su interpretación permitirá adentrarse en las actividades que se desarrollan en el sector público y su interpretación actual.

Como parte del proceso de apertura comercial, del ingreso a los mecanismos que la globalización impone en todos los países, y en donde el nuestro no es la excepción, se ve en la necesidad de adaptarse a las nuevas realidades tanto políticas, económicas y sociales que vertiginosamente cambian dejando rezagadas el conjunto de políticas que normalmente se instrumentan en la resolución de los problemas.

El segundo concepto se refiere a la *planeación estratégica*, término que resulta de la integración y adaptación no sólo semántica del primero con la *planeación*, ambos conceptos son utilizados a lo largo del estudio, pero en razón de su ordenamiento conceptual se presenta hasta este capítulo.

El tercero y último de los conceptos analizados es el de *proceso de reingeniería*, si bien, más que ser un concepto, el *proceso de reingeniería*, resulta ser un conjunto de mecanismos teóricos y metodológicos, tendientes a facilitar la reestructuración y rediseño tanto de políticas, proyectos y programas, así como de instituciones, empresas y organizaciones, pues su aplicación es de muy amplio espectro, dicho conjunto de herramientas son abordados en éste estudio con el fin de dar luz, sobre lo que como objetivo se tiene: ***replantear objetivos, metas y alcances del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), así establecer un nuevo perfil de población objeto, que establezca prioridad en la transferencia de recursos a los medianos y pequeños productores, y vincular a PROCAMPO con la etapa de producción en el sector agrícola.*** Dicho lo anterior, resultaría a mi parecer incompleto abordar un estudio que pretenda tales resultados sin considerar lo fundamental de estos grandes conceptos.

Comenzar con el término *estrategia* resulta de gran importancia debido a su práctica sumamente plural y controvertida, éste término es definido por la *Real Academia Española de lengua* como: *Arte de dirigir las operaciones militares*, y también como: *Arte, traza para dirigir un asunto.*<sup>327</sup>

Para Carlos Matus la *estrategia* viene a ser:

*“un análisis y un propósito de futuro donde se integra lo económico y lo político – social mediante un modelo abstracto del proceso material de desarrollo y donde se supone que ese modelo responde y reacciona como si fuera la realidad misma frente a la simulación de hechos y perturbaciones que el analista desea explorar en sus consecuencias, con objeto de encauzarlas hacia objetivos determinados. Estrategia supone la posibilidad de experimentar o ensayar las acciones y reacciones sociales en un plano donde el modelo construido sustituye a*

---

<sup>327</sup> Diccionario de la Lengua Española. Vigésima segunda edición. Véase en [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=estrategia](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=estrategia). Consultado el 3 de mayo de 2011.

*la realidad y los ensayos del analista a las perturbaciones materiales del sistema. Toda estrategia se refiere al futuro, además de aludir a una actitud analítica, implica un resultado, una conclusión y una posición.*<sup>328</sup>

*La estrategia es un patrón de decisiones coherente, unificado e integrador; esto significa que su desarrollo es consciente, explícito y proactivo. La estrategia constituye un medio para establecer el propósito de una organización en términos de sus objetivos a largo plazo, sus planes de acción y la asignación de recursos. También es una definición del dominio competitivo de la compañía... [Lo referente al término *dominio competitivo de la compañía*, puede ser adaptado al contexto del sector público con un simple intercambio de competencias, lo relativo al sector público obedece al conjunto de definiciones, tanto de calidad como de competitividad, vistos durante el capítulo anterior, las competencias del sector público apelan a la satisfacción de las necesidades básicas del ciudadano, con un cumplimiento eficaz, eficiente, transparente y con un adecuado esquema de rendición de cuentas.]... *la estrategia representa una respuesta a las fortalezas y debilidades internas y a las oportunidades y amenazas externas con el fin de desarrollar una ventaja competitiva. También la estrategia es vista como un sistema lógico [...] y como una forma de definición [...].*<sup>329</sup>*

*Richard Whittington* describe a la *estrategia* desde cuatro enfoques distintos;

- 1) *Enfoque clásico*, tiene como características básicas la defensa del análisis racional, la separación entre concepción y ejecución, y el compromiso con la maximización de los beneficios.
- 2) *Enfoque evolucionista*, confían menos en las habilidades del *top management* para planear y actuar de una manera racional. Esperan que los mercados garanticen los beneficios máximos, tiene tendencia al proceso

---

<sup>328</sup> Matus R., Carlos. **“Estrategia y Plan.”** Siglo Veintiuno. Octava Edición. México 1988. pp. 104 – 109

<sup>329</sup> Goodstein, Leonard D., Nolan, Timothy M. y Pfeiffer, J. William. **“Planeación Estratégica Aplicada”.** Mc Graw Hill. Colombia 1998. pp. 5 y 6

competitivo de la selección natural, que con independencia de los métodos adoptados por los directivos, serán únicamente los mejores quienes sobrevivan. Suele considerar el futuro demasiado volátil e imprescindible como para planificarlo, esto es, que lo deseable es concentrarse en optimizar las posibilidades de sobrevivir día a día.

- 3) *Enfoque procesualista*, en éste enfoque se comparte, en lo general, el escepticismo del enfoque evolucionista sobre la racionalidad en el diseño de la estrategia, pero confían menos en la capacidad del mercado para garantizar la obtención de los máximos beneficios. Afirman que los directivos deben sus estrategias y sus ventajas competitivas a las propias imperfecciones de las organizaciones y de los procesos del mercado. Su máxima no es intentar conseguir el ideal inalcanzable de la acción fluida y racional, sino aceptar el mundo y trabajar en él de la mejor manera posible. En su opinión, la estrategia es un proceso que emana del aprendizaje y la adaptación.
- 4) *Enfoque sistémico*, éste tiene una postura relativista, argumentando que las formas y los objetivos de la estrategia dependen esencialmente del contexto social y que, por lo tanto, ésta debe diseñarse con sensibilidad social. Manifiesta que las estrategias reflejan los sistemas sociales en los que se aplican.<sup>330</sup>

*Un principio fundamental de la teoría sistémica es que los encargados de tomar las decisiones no son individuos calculadores y aislados que participan en las transacciones puramente económicas, sino que son personas profundamente enraizadas en el complejo entretejido que es el sistema social.*<sup>331</sup>

Los cuatro enfoques difieren básicamente en dos puntos: los *resultados* de la estrategia y los *procesos* que la articulan. Las diferencias pueden verse

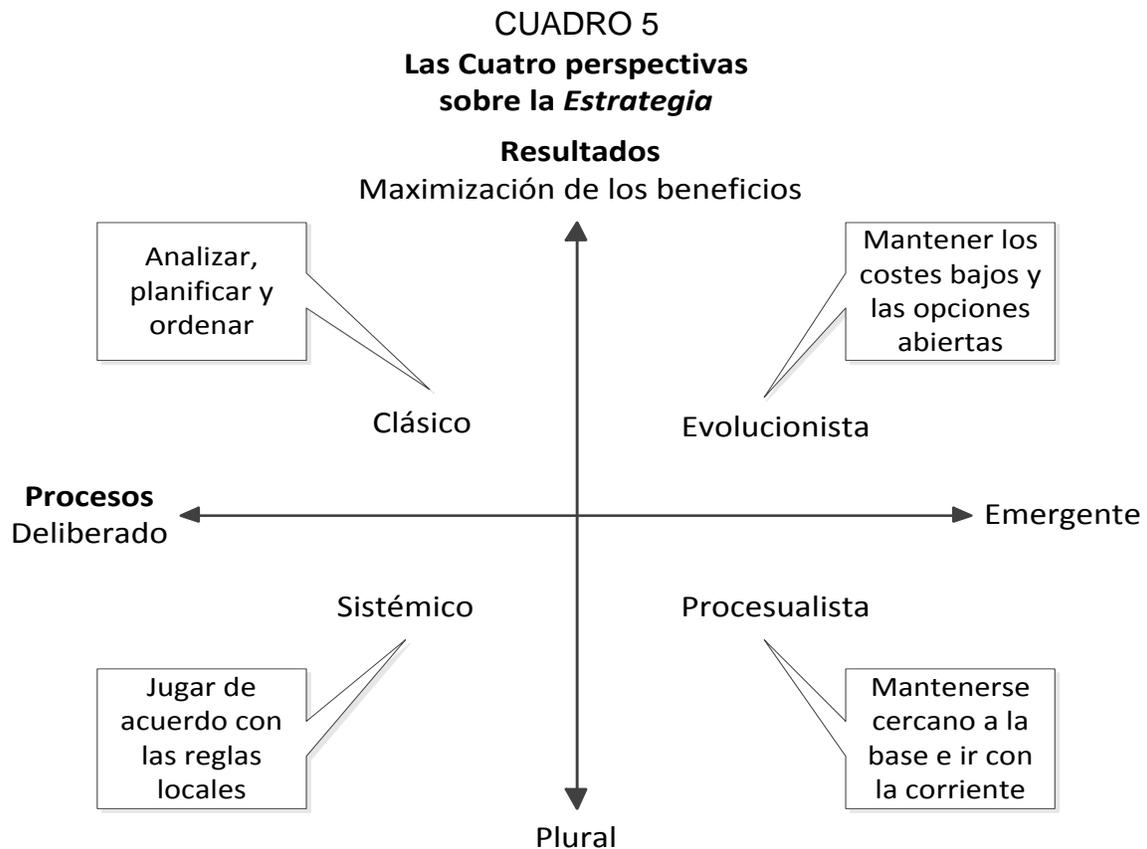
---

<sup>330</sup> Whittington, Richard. “¿Qué es la estrategia? ¿Realmente importa?” Thomson, colección negocios, segunda edición. España 2002. pp. 13 - 45

<sup>331</sup> *Ibid.* p. 32

representadas en la CUADRO 5, en donde el eje vertical mide el tipo de resultados que produce la *estrategia*: si maximiza los beneficios o se desvía para permitir otras posibilidades. El eje horizontal considera los procesos y refleja la medida en que la estrategia es producto de un cálculo deliberado o surge por casualidad, error o inercia.

Los conceptos básicos de los cuatro enfoques pueden extraerse de sus posiciones con respecto a los dos ejes de la CUADRO 5 El enfoque *clásico* y el *evolucionista* consideran la maximización de los beneficios como el resultado lógico de la aplicación de una *estrategia*; el enfoque *sistémico* y el *procesual* tienen una visión más plural aceptando que pueden existir otros resultados aparte de los beneficios.<sup>332</sup>



**FUENTE:** Elaboración propia con base a figura 2.1 de: Whittington, Richard. “¿Qué es la estrategia? ¿Realmente importa?” Op. Cit.

<sup>332</sup> *Ibíd.* p. 2

*La escuela clásica prescribe con confianza una visión racional, distante y secuencial, y le da una dimensión universal. Las corrientes evolucionista y procesual son más cautelosas, siendo ambas demasiado escépticas con respecto a la capacidad de los estrategas para dirigir la estrategia de una manera tan eficiente, jerárquica y racional. Para los evolucionistas, los cambios del entorno son demasiado rápidos, imprescindibles e implacables como para anticiparse a ellos [...] Los procesualistas dudan de si las organizaciones y los mercados funcionan con la misma eficiencia que pregonan los clásicos y los evolucionistas, y se inclinan por pacientes estrategias de adaptación incremental y por el cultivo de las competencias fundamentales [...] los teóricos sistémicos adoptan una postura mucho más relativista, resaltando que los fines y los medios de la estrategia dependen del sistema social reinante, y que incluso la hiper-racionalidad de la escuela clásica puede ser adecuada en algunos contextos sociales.*<sup>333</sup>

*Como campo de estudio, la estrategia posee abundantes aspectos que pueden estudiarse desde múltiples puntos de vista teóricos.*<sup>334</sup> En materia de estrategias de desarrollo agrícola encontramos que; las diversas acepciones (del término *estrategia*) no divergen en su aplicación para éste sector, se puede encontrar que el conjunto de elementos que integran el *Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007 – 2012*, está constituido tanto por *políticas, objetivos, estrategias, programas, proyectos y acciones*, que permiten la consecución de los objetivos nacionales. De esta manera el propio *PROCAMPO* está constituido por *estrategias*, que definen su aplicación y proyección.

*Los diseños estratégicos no son una exclusiva de la empresa privada, sino que [inciden] afectan a las instituciones públicas.*<sup>335</sup>

---

<sup>333</sup> *Ibíd.* p. 45

<sup>334</sup> Sigismund Huff, Anne y Oran Huff, James. **“El cambio estratégico: Cuando las empresas cambian de orientación.”** Oxford University Press. México 2000. p. 4

<sup>335</sup> García Echeverría, Santiago. **“Reingeniería de procesos en las administraciones públicas.”** Instituto de Dirección y Organización de Empresas. Alcalá de Henares, España 1995. p. 19

Para el segundo concepto; *Planeación Estratégica*, constituye una integración conceptual de dos términos, el de *planeación* y la ya analizada *estrategia*. Antes de analizar el término integrado de *planeación estratégica* habrá que definir qué se entiende por *planeación*.

*Planear es, sin duda, una de las actividades características en el mundo contemporáneo, la cual se vuelve más necesaria ante la creciente interdependencia y rapidez que se observa en el acontecer de los fenómenos económicos, políticos, sociales y tecnológicos.*<sup>336</sup>

Comenzando con la definición de éste término en el entendido de que son varios los autores que se han encargado de su estudio, tanto en el sector privado como en el sector público, entre ellos encontramos a *Russell L. Ackoff* para quien la *planeación es proyectar un futuro deseado y los medios efectivos para conseguirlo*. Para éste autor en la *planeación* se presentan tres características que le dan un sentido muy peculiar;

- 1. La planeación es algo que se debe hacer antes de efectuar una acción; es decir, es una toma de decisión anticipada. Es un proceso de decidir lo que va a hacerse y cómo se va a realizar antes de que se necesite actuar.*
- 2. La planeación es necesaria cuando el hecho futuro que deseamos implica un conjunto de decisiones interdependientes; esto es, un sistema de decisiones.*
- 3. La planeación es un proceso que se dirige hacia la producción de uno o más estados futuros deseados y que no es probable que ocurran a menos que se haga algo al respecto. Así pues, la planeación se interesa tanto por evitar las acciones incorrectas como por reducir los fracasos en aprovechar las oportunidades.*<sup>337</sup>

---

<sup>336</sup> Acle Tomasini, Alfredo. *“Planeación estratégica y control total de la calidad”*. Grijalbo Mondadori. México 2002. p. 44

<sup>337</sup> Ackoff, Russell L. *“Un concepto de planeación de empresas”*. Limusa. México 2005. pp. 13 - 15

Dicho lo anterior, se puede decir que:

*“la planeación es un proceso que supone la elaboración y la evaluación de cada parte de un conjunto interrelacionado de decisiones antes de que se inicie una acción, en una situación en la que se crea que a menos que se emprenda tal acción, no es probable que ocurra el estado futuro que se desea y que, si se adopta la acción apropiada, aumentará la probabilidad de obtener un resultado favorable”.*<sup>338</sup>

Para Leonard D. Goodstein, el concepto relativo a la *planeación* puede ser interpretado como; *el proceso de establecer objetivos y escoger el medio más apropiado para el logro de los mismos antes de emprender la acción.*<sup>339</sup>

En ésta materia el *INDETEC* también tiene una definición al respecto, la cual la entiende cómo; *planeación*:

*“Proceso racional organizado mediante el cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción, en función de objetivos y metas económicos, sociales y políticos; tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales, lo que permite establecer un marco de referencia necesario para concretar planes y acciones específicas a realizar en el tiempo y en el espacio. Los diferentes niveles en los que la planeación se realiza son: global, sectorial y regional. Su cobertura temporal comprende el corto, mediano y largo plazo y por último emplea cuatro vertientes de instrumentación: de obligación, de coordinación, de concertación y de inducción.”*<sup>340</sup>

---

<sup>338</sup> *Ibíd.* p. 15

<sup>339</sup> Goodstein, Leonard D., Nolan, Timothy M. y Pfeiffer, J. William. **“Planeación Estratégica Aplicada”**. Op. Cit. p. 5

<sup>340</sup> **“Glosario de términos para el proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación de la Administración Pública.”** Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, INDETEC. Serie Federalismo Hacendario, Marzo 2005. p. 75

Una vez definido el término *planeación* se hará a continuación un análisis de algunas de las diversas acepciones que se tienen al respecto de la *planeación estratégica*.

La *planeación estratégica* es mucho más que un simple proceso de previsión [como el visto durante la interpretación de la *planeación*], pues exige establecer metas y objetivos claros y lograrlos durante periodos específicos, con el fin de alcanzar la situación futura planeada. [...] se debe desarrollar dentro del contexto de esa situación y deben ser realistas, objetivos y alcanzables. Las metas y objetivos desarrollados en el proceso de *planeación estratégica* deben suministrar a la organización sus prioridades y un conjunto de parámetros para casi todas las decisiones administrativas cotidianas.<sup>341</sup>

*“La planeación estratégica es el proceso por el cual los miembros guía de una organización prevén su futuro y desarrollan los procedimientos y operaciones necesarias para alcanzarlo”.*<sup>342</sup>

Para George A. Steiner, en su obra; *planeación Estratégica: Lo que todo director debe saber*, el concepto de *planeación estratégica* debe ser abordado desde varios puntos de vista, esto, para que sea comprendida con la mayor amplitud posible. Son cuatro los puntos de vista diferentes, entendiéndose que cada uno de ellos resulta necesario para su entendimiento:<sup>343</sup>

- 1) *El porvenir de las decisiones actuales. Esto es, que la planeación estratégica observa la cadena de consecuencias de causas y efectos durante un tiempo, relacionadas con las decisiones directivas. [...] también observa las posibles alternativas de los cursos de acción en el futuro, y al*

---

<sup>341</sup> Goodstein, Leonard D., Nolan, Timothy M. y Pfeiffer, J. William. **“Planeación Estratégica Aplicada”**. Op. Cit. p. 5

<sup>342</sup> *Ibíd.* p. 8

<sup>343</sup> Steiner, George A. **“Planeación estratégica: lo que todo director debe saber”**. CECOSA. Trigésima primera reimpresión, México 2004. pp. 19 - 21

*escoger unas alternativas, estas se convierten en la base para tomar decisiones presentes. La esencia de la planeación estratégica consiste en la identificación sistemática de las oportunidades y peligros que surgen en el futuro. [...] planear significa diseñar un futuro deseado e identificar las formas para lograrlo.*

- 2) *Proceso. La planeación estratégica es un proceso que se inicia con el establecimiento de metas organizacionales, define estrategias y políticas para lograr estas metas, y desarrollar planes detallados para asegurar la implantación de las estrategias y así obtener los fines buscados. [...] la planeación estratégica es sistemática en el sentido de que es organizada y conducida con base en una realidad entendida. [...] es entendida también como: un proceso continuo, especialmente en cuanto a la formulación de estrategias, ya que los cambios en el ambiente [...] también son continuos.*
- 3) *Filosofía. La planeación estratégica es una actitud, una forma de vida; requiere de la dedicación para actuar con base en la observación del futuro, y una determinación para planear constante y sistemáticamente [...]. Además, representa un proceso mental, un ejercicio intelectual, más que una serie de procesos, procedimientos, estructuras o técnicas prescritos.*
- 4) *Estructura. Un sistema de planeación estratégica formal une tres tipos de planes fundamentales, que son: planes estratégicos, programas a mediano plazo, presupuestos a corto plazo y planes operativos [cabe mencionar que dentro de la Administración Pública Federal mexicana, se encuentran presentes éste tipo de planes, los estratégicos se pueden ver en cada una de las dependencias y entidades del gobierno federal, esto a raíz de la incorporación del Sistema de evaluación del Desempeño y que a su vez requirió de la aplicación de la Gestión para Resultados y Presupuesto basado en Resultados, estos últimos contemplados en el Programa de Mediano Plazo (descritos en el capítulo III) y el Presupuesto de Egresos de la Federación.]. [...] la planeación estratégica en un esfuerzo sistemático y más o menos formal de una compañía, [Institución y Organización], que*

*permite establecer sus propósitos, objetivos, políticas y estrategias básicos, para desarrollar planes detallados con el fin de poner en práctica las políticas y estrategias y así lograr los objetivos y propósitos básicos de la compañía.*<sup>344</sup>

Si bien, existen más características inherentes a la *planeación estratégica* que las anteriormente descritas, habrá que mencionar que al igual que en otras ocasiones cuando se han tratado conceptos guía dentro de esta investigación, se hace necesaria una advertencia para establecer que los contextos sitúan una tendencia y una complementariedad para la definición, así, como el fin específico para el cuál es utilizado.

Retomando a *Russell L. Ackoff* quien menciona que la diferencia atribuible al tipo de *planeación* llamada *estratégica* es meramente relativa, debido a la complementariedad de ambos enfoques [la planeación táctica (o tradicional) y la planeación estratégica], no por ello deja de dar un conjunto de elementos “característicos” para la *planeación estratégica*, entre los cuales encontramos que;

*“Entre más largo e irreversible sea el efecto de un plan, más estratégico será, [...] la planeación estratégica trata sobre decisiones de efectos duraderos y difícilmente reversibles [...] es una planeación a largo plazo, [...] se interesa sobre el periodo más largo que merezca considerarse, [...] cuantas más funciones de las actividades de una organización sean afectadas por un plan, más estratégico será. O sea, la planeación estratégica tiene una perspectiva más amplia [...] y se orienta tanto a los fines, como a los medios.”*<sup>345</sup>

---

<sup>344</sup> *Ibíd.*

<sup>345</sup> Ackoff, Russell L. “*Un concepto de planeación de empresas*”. Op. Cit. pp 15 y 16

Para Fabián Martínez Villegas, *la planeación estratégica es una transición ordenada entre la posición que una organización tiene ahora y la que desea para el futuro.*<sup>346</sup>

La posibilidad de interpretar un término o concepto se hace compleja al incluir más variables a su definición. Éste es el caso de la *planeación estratégica*, en donde los diversos elementos constitutivos de su definición dependen sobre manera del contexto y del ámbito en el cual se encuentra inmerso dicho término, cabe recordar, que la adaptación y la adopción de las variables están en función de sus requerimientos.

*El concepto de planeación estratégica es uno de los conceptos que se han desarrollado fundamentalmente en el ámbito empresarial. Desde los años sesenta, diversos estudiosos de la administración en grandes corporaciones privadas sugirieron la incorporación de la idea de la planeación estratégica en el escenario de decisiones que:*

- 1) Incorporaban un medio ambiente cambiante e incierto además de información imperfecta sobre la gran diversidad de las variables;*
- 2) Incorporaban la necesidad de revisar continuamente no sólo el desempeño de los sistemas de gestión sino incluso los objetivos finales de la organización;*
- 3) Y finalmente que requerían flexibilidad para realizar los ajustes y cambios oportunos ante nuevos escenarios.*<sup>347</sup>

Abordar la planeación desde la óptica del sector público no cambia sustantivamente a la adoptada por el sector privado, no significando con ello que ambos sectores compartan la totalidad de sus postulados, obviamente como todo proceso importado de otra área como se dijo anteriormente, requiere de una

---

<sup>346</sup> Martínez Villegas, Fabián. **“Planeación estratégica creativa.”** Publicaciones Administrativas Contables jurídicas, PAC. México 2006. p. 98

<sup>347</sup> Cabrero Mendoza, Enrique y Nava Campos, Gabriela. **“Gerencia pública municipal: Conceptos básicos y estudios de caso.”** Miguel Ángel Porrúa y Centro de investigación y Docencia Económicas, CIDE. México 2000. pp. 26 y 27

adaptación en base a la nueva realidad y contexto en el cual se implementa, habrá que decir, que es a partir de los años ochentas que se ha venido haciendo necesaria en la gestión de organizaciones públicas.<sup>348</sup>

El enfoque de planeación para el sector público presenta una complejidad mayor a la hora de intentar adaptar sus postulados a un determinado contexto, entre las dificultades que comúnmente interfieren con la adecuada adaptación al sector público están; el ámbito eminentemente político en el cual se desenvuelve, los diversos grados de influencia que se desarrolla al interior de las organizaciones y las relaciones entre estas, circunstancia que evidentemente afecta la toma de decisiones objetiva y que a la postre se convierte en un *factor que puede llegar a incidir en la efectividad y desarrollo del proceso de planeación. Otro de los aspectos que afectan o complican la adaptación suele ser, la gran pluralidad de actores que intervienen en la toma de decisiones, llámense grupos de interés, de presión, favoritismos políticos, acuerdos extra legales, etc. factores como la amplitud de las metas planteadas por el gobierno y por ende su poca especificidad conducen al establecimiento de varios objetivos, complicando con ello la instrumentación del proceso de planeación estratégica. Aún a pesar de lo anteriormente descrito, el sector público ve en la planeación a un instrumento que permite dotar de un máximo de racionalidad y eficacia en sus acciones.*<sup>349</sup> Permite establecer frecuentemente<sup>350</sup> criterios como: *interés público,*<sup>350</sup> *eficiencia política y análisis de costo – beneficio.*<sup>351</sup> Todo está condicionado al grado de desarrollo del proceso de planeación estratégica y su adaptabilidad, aún para el propio sector público.

---

<sup>348</sup> *Ibíd.* p. 27

<sup>349</sup> Gutiérrez Chaparro, Juan José. **“Planeación Estratégica en ciudades: Un modelo emergente para el Estado de México”**. Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM). México 2000. p. 23

<sup>350</sup> *“el interés público es la última prueba de una “buena” política pública. [...] se refiere a aquellos fenómenos de alta importancia para la sociedad generalmente acerca de los cuales existe un consenso [...] es un criterio conceptual útil para la toma de decisiones pero no es un operativo. Véase en: Steiner, George A. “Planeación estratégica: lo que todo director debe saber”*. Op. Cit. p. 314

<sup>351</sup> *“éste proceso calcula los costos asociados con un programa y los beneficios prospectivos, en concreto al igual que con términos cualitativos, y después une a los dos.*

La *planeación estratégica* desde una visión del sector público es definida como:

*“Proceso que permite a las dependencias y entidades del gobierno establecer su misión, definir sus propósitos y elegir las estrategias para la consecución de sus objetivos y conocer el grado de satisfacción de las necesidades a los que ofrece sus bienes o servicios. Esta planeación enfatiza la búsqueda de resultados y desecha la orientación hacia las actividades”.*<sup>352</sup>

Es en esencia un ejercicio muy particular de cada organización, en donde se concibe con un alto grado de visión y percepción de la realidad presente según la persona que la genere. Algunos autores señalan que los principales rasgos de la *planeación estratégica* en el sector público han sido tomados del *modelo de Harvard*, cuyo principal planteamiento radica en el análisis de la sociedad a partir de sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas como fundamento para trazar las estrategias de acción, a fin de llevar a cabo metas y objetivos en áreas clave.<sup>353</sup>

*La planeación estratégica permitirá a un gobierno [...] detectar oportunidades no previstas inicialmente, [...] puede proporcionar a los gobiernos [...] la flexibilidad necesaria para [la] adaptación a situaciones diferentes, sin perder los puntos esenciales de referencia sobre la misión y grandes fines que se plantearon en el compromiso adquirido con el apoyo electoral. [...] el reto de todo sistema de planeación estratégica, consiste en ser capaz de traducir los grandes retos que enfrenta la organización, la razón de existir de la misma, [...] no sólo en programas específicos, sino en acciones concretas que*

---

<sup>352</sup> “Glosario de términos para el proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación de la Administración Pública.” Op. Cit. p. 76

<sup>353</sup> Gutiérrez Chaparro, Juan José. “Planeación Estratégica en ciudades: Un modelo emergente para el Estado de México”. Op. Cit. p. 43

*cotidianamente puedan ir construyendo de forma incremental los avances en el sentido correcto.*<sup>354</sup>

Adoptar planteamientos provenientes de la *planeación estratégica* en tareas de naturaleza pública constituye una alternativa que permite enfrentar, con mayor decisión y mejores resultados, los retos que impone el nuevo escenario. Su contribución radica en identificar y construir fortalezas, así como tomar ventaja de las oportunidades, a la vez que se superan o minimizan las debilidades o amenazas.<sup>355</sup>

El último término es el de reingeniería, el cual puede ser tanto de procesos como la organizacional obedece a la necesidad de diseñar cambios radicales, a la adecuación de los procedimientos, con la visión de generar éxitos y grandes beneficios.

Entre los elementos distintivos que se le atribuyen a la *reingeniería de procesos* está el de promotora de nuevos modelos de operación, que permita el desarrollo óptimo y actualizado de los procesos considerados como tradicionales. *Es vista como una técnica, tecnológica – administrativa, para llevar a cabo un profundo y radical cambio en la forma de dirigir, administrar y operar los procesos de una organización para obtener resultados impresionantes en su desempeño basados en la tecnología disponible.*<sup>356</sup>

La *reingeniería de procesos*, comúnmente es definida como:

*“un proceso por el que las empresas se convierten en competidoras de clase mundial al rehacer sus sistemas de información y de*

---

<sup>354</sup> Cabrero Mendoza, Enrique y Nava Campos, Gabriela. **“Gerencia pública municipal: Conceptos básicos y estudios de caso.”** Op. Cit. p. 29

<sup>355</sup> Gutiérrez Chaparro, Juan José. **“Planeación Estratégica en ciudades: Un modelo emergente para el Estado de México”.** Op. Cit. p. 47

<sup>356</sup> Carmona Padrón, Julio. **“Reingeniería de procesos, cambio, impacto y metodología.”** Tesis de Licenciatura en Matemáticas Aplicadas a la Computación, Universidad Nacional Autónoma de México - Facultad de Estudios Superiores Acatlán. México 2002. p. 29 y 40

*organización, formas de trabajar en equipo y los medios por los que dialogan entre sí y con los clientes.*<sup>357</sup>

También como: *“una reformulación fundamental y un rediseño radical de los procesos administrativos para lograr mejoras dramáticas en los críticos niveles de desempeño actuales que presentan variables tales como costo, calidad, servicio y rapidez.”*<sup>358</sup>

Por lo general, los esfuerzos de *reingeniería* tienen cuatro componentes importantes:

1. *Una mayor orientación hacia los clientes de la organización (internos y externos). [para el caso del sector público ésta orientación se da hacia los ciudadanos.]*
2. *Una nueva forma de pensar en los procesos fundamentales de la organización, que conducen a mejoras en el tiempo de ciclo y en la productividad [éstos conceptos son similares a los definidos durante el capítulo IV; eficiencia y eficacia.] (que se conocen como mejora o reingeniería de procesos).*
3. *Una reorganización estructural, que por lo general divide la jerarquía funcional en equipos multifuncionales (desarrollo de equipos y actividad de desarrollo organizacional).*
4. *Nuevos sistemas de información y medición, usando los últimos avances tecnológicos para conducir una mejor distribución de datos y de la toma de decisiones (por ejemplo, tecnología de la calidad y la información).*<sup>359</sup>

El proceso de *reingeniería* supone el cambio a través de la instrumentación de cuatro fases, ver CUADRO 5.1:

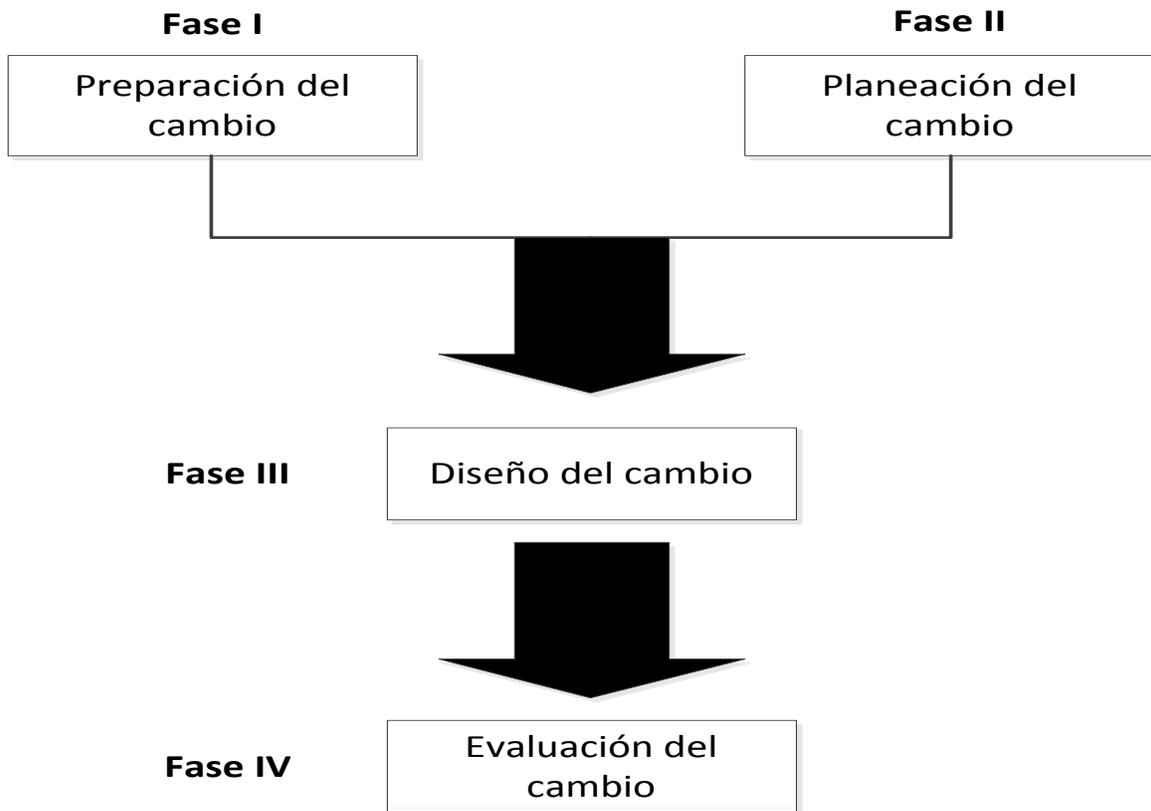
---

<sup>357</sup> Lowenthal, Jeffrey N. *“Reingeniería de la Organización: enfoque sistemático para la revitalización corporativa.”* Panorama. México 1995. p. 32

<sup>358</sup> Halachmi, Arie. *“La reingeniería en el sector público: El caso de la administración de la seguridad social y el proceso de determinación de incapacidad en los Estados Unidos.”* Revista del CLAD, Reforma y Democracia. Número 5, Caracas 1996. p. 1

<sup>359</sup> Lowenthal, Jeffrey N. *“Reingeniería de la Organización: enfoque sistemático para la revitalización corporativa.”* Op. Cit. p. 33

CUADRO 5.1  
**Modelo de Reingeniería**



**FUENTE:** Adaptación propia con base a figura 3.1 de: Lowenthal, Jeffrey N. *“Reingeniería de la Organización: enfoque sistemático para la revitalización corporativa.”* Op. Cit. p. 38

El método está compuesto de la siguiente manera; **Primera fase:** *preparación para el cambio*, coloca las bases sobre la actividad futura. Esta fase enfoca el cambio en dos vertientes. La primera supone desarrollar la comprensión y apoyo en la dirección, y aumentar la conciencia de ésta sobre la necesidad del cambio. [...] La segunda vertiente prepara el cambio cultural y el convencimiento de los empleados de la organización al informarles de su papel en el inminente proceso de cambio.

**La segunda fase,** *planeación del cambio*, opera bajo el supuesto de que las organizaciones necesitan plantear su futuro a causa de las constantes variaciones del mercado. [...] esta fase proporciona a la dirección un proceso para prever el futuro y desarrollar las acciones necesarias que operen con eficacia en él al trabajar con base en las competencias esenciales de la organización. La

planeación del cambio proporciona asimismo dirección y lineamientos para la siguiente fase: el diseño del cambio.

**La tercera fase**, proporciona un método para identificar, evaluar, combinar y, por último, rediseñar los procesos [...]. Ofrece la estructura necesaria para traducir los conocimientos sobre el proceso que se explora en saltos cuantitativos de cambio.

**La fase final**, la evaluación del cambio, proporciona los medios para evaluar la mejora durante un lapso determinado, por lo general de un año, y para desarrollar prioridades para los años siguientes. [...] esta fase ayuda a determinar si el esfuerzo de *reingeniería* tuvo éxito y dónde deberían concentrarse los esfuerzos futuros.<sup>360</sup>

### **5.1.1. Principios de la Reingeniería de Procesos.**

*La Reingeniería de procesos constituye un gran adelanto, a decir que, lo que se inicio en muchas compañías norteamericanas como un enfoque gerencial novedoso, ahora se plantea como adecuado para ser adaptado por organismos del sector público [...], representa un nuevo y prometedor instrumento para manejar recursos cada vez más escasos para enfrentar las crecientes presiones que demandan el logro de operaciones mucho más eficientes.*<sup>361</sup>

Los *principios de la reingeniería* incluyen atributos tales como:

- 1) *Búsqueda de mejoras radicales en los procesos administrativos mediante la explotación de la tecnología de la información;*
- 2) *Ruptura con las formas y los procesos anticuados de las operaciones empresa;*
- 3) *Estudio (y revisión) de los principales procesos empresariales [institucionales y organizacionales] desde una perspectiva multifuncional;*

---

<sup>360</sup> *Ibíd.* pp. 37 - 39

<sup>361</sup> Halachmi, Arie. *“La reingeniería en el sector público: El caso de la administración de la seguridad social y el proceso de determinación de incapacidad en los Estados Unidos.”* Op. Cit.

- 4) *Interrogación, tanto de la necesidad del proceso como acerca de lo que se busca;*
- 5) *Búsqueda sistemática de cambios radicales para enfrentar mejoras importantes o adelantos en los procesos de negociación cuando un enfoque incremental ya no es suficiente;*
- 6) *Desarrollo del enfoque entorno a los procesos y los resultados, y no alrededor de las tareas; en la reingeniería se prefiere que todas las tareas sean desempeñadas por una sola persona (o los miembros de igual calificación integrando un pequeño equipo), siempre que sea factible;*
- 7) *Desarrollo de un enfoque orientado al cliente [ciudadano], a los resultados y basado en el equipo. La reingeniería requiere que la organización desarrolle una visión de servicio global, sin ceñirse a los límites usuales de la organización;*
- 8) *Empleo de mediciones rigurosas del desempeño para hacer el seguimiento de los progresos. El análisis del cambio y sus proporciones son utilizados para evaluar el desempeño [para estos efectos el sector público cuenta con el análisis provisto en el Sistema de Evaluación del Desempeño SED, que plantea la incorporación de matrices de indicadores que permiten el seguimiento y análisis de los progresos, así como un esquema de Presupuesto basado en Resultados];*
- 9) *Demanda de un compromiso total y de largo plazo de todos los empleados, y participación significativa de la alta gerencia en todo momento [la implementación de políticas públicas requiere de la incorporación de diversos factores que inciden en su viabilidad, un adecuado diagnóstico, el consenso político y presupuestal];*
- 10) *Desarrollo de soluciones radicales. Es apropiado dejar atrás las experiencias y las prácticas del pasado: en particular cuando la práctica usual no ofrece muchas esperanzas, cuando se está al borde de una crisis y cuando la organización no tiene nada que perder al experimentar;*

- 11) *Captación de información de los procesos gerenciales de una vez, en las fuentes, y transmisión hacia arriba para compartirla y ponerla a disposición de los usuarios potenciales;*
- 12) *Reemplazo de los procesos sustanciales por procesos paralelos para concentrar la prestación del servicio en un solo punto, reducir el número de transferencias y eliminar los cuellos de botella y el tiempo muerto, o sea, el tiempo en que las demandas de acción están pasando de un punto de decisión a otro o están a la espera de una decisión;*
- 13) *Realineación de los procesos para ofrecer a los receptores el único contacto a través del cual recibirán el servicio solicitado o un grupo de servicios [simplificación administrativa].<sup>362</sup>*

Otro conjunto de *principios de Reingeniería de procesos* son los planteados por *The Boston Consulting Group*, consultoría de clase mundial relacionada con la *reingeniería*, destacando doce principios clave:

- 1) *Se necesita el apoyo de la gerencia de primer nivel o nivel estratégico, que debe liderar el programa;*
- 2) *La estrategia empresarial debe guiar y coincidir con los programas de la Reingeniería;*
- 3) *El objetivo último es el de crear valor para el cliente;*
- 4) *Hay que concentrarse en los procesos, no en las funciones, identificando aquellos que necesitan cambios;*
- 5) *Son necesarios equipos de trabajo, responsables y capacitados, a los que hay que incentivar y recompensar con puestos de responsabilidad en la nueva organización que se obtendrá tras el proceso de reingeniería;*
- 6) *La observación de las necesidades de los clientes y su nivel de satisfacción son un sistema básico de retroalimentación que permite identificar hasta qué punto se están cumpliendo los objetivos;*
- 7) *Es necesaria la flexibilidad a la hora de llevar a cabo el plan [...];*

---

<sup>362</sup> *Ibíd.* p. 1 y 2

- 8) *Cada programa de reingeniería debe adaptarse a la situación de cada negocio, de forma que no se puede desarrollar el mismo programa para distintos negocios;*
- 9) *Se requiere el establecimiento de correctos sistemas de medición del grado de cumplimiento de los objetivos [...];*
- 10) *Se debe tener en cuenta el factor humano a la hora de evitar o reducir la resistencia al cambio, lo cual puede provocar un fracaso, o al menos retrasos en el programa;*
- 11) *La reingeniería de procesos no debe ser visto como un proceso único, que se deba realizar una única vez dentro de la organización sino que se debe contemplar como un proceso continuo, en el que se plantean nuevos retos;*
- 12) *La comunicación se constituye como un aspecto esencial, no sólo a todos los niveles de la organización, sino traspasando sus fronteras.*<sup>363</sup>

Habrá que mencionar que los principios arriba descritos no representan la totalidad de ellos, esto debido a la multifuncionalidad del *proceso de reingeniería* y a lo extenso de su campo de acción, es pues materia del proceso de adaptación, así como al ámbito de su aplicación, a los que corresponde determinar que viabilidad pudiera tener un determinado principio o no, para la causa que en lo particular se persigue.

Desde una perspectiva global, una decisión de reingeniería establece un conjunto de cambios que permiten mejorar de manera fundamental en cinco propósitos básicos: *la estructura, las tecnologías, las personas, la cultura organizacional y los procesos.*<sup>364</sup> La *reingeniería* inicialmente determina qué es lo que debe hacer la institución, organización o empresa y, posteriormente, cómo debe hacerlo.

---

<sup>363</sup> Sáez Vacas, O., García, F., Palao, J. y Rojo, P. **“Innovación tecnológica en las empresas.”** <http://www.gsi.dit.upm.es/~fsaez/intl/capitulos/Indice.pdf>. pp. 3 - 16 Consultado el día 13 de mayo de 2011

<sup>364</sup> Honorato Mazzinghi, Juan M. **“Reingeniería de procesos: herramienta que consolida la modernización del Estado.”** VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal octubre 2002. p. 6

## 5.2. Marco Jurídico del PROCAMPO.

Para lo descrito en el proceso de *reingeniería*, se hará necesario diseñar e implementar o en su caso modificar el conjunto de ordenamientos jurídicos que lo componen, para hacer posible que se traduzca en una realidad.

Comúnmente los apartados relacionados a los marcos jurídicos son vistos como los espacios en los cuales se encontrará la relación puntual de todos los ordenamientos jurídicos que regulan el asunto del cual se trate, pero en los que respecta a este apartado 5.2 *Marco Jurídico del PROCAMPO “para vivir mejor”*, no busca generar esa relación de ordenamientos, más por el contrario, se hará un análisis del conjunto de elementos que regulan la operación en este caso, la operación del *PROCAMPO*, con la intención de dilucidar en qué aspectos se han producido cambios relacionados con los objetivos del programa y sus considerandos.

Como ya anteriormente fue citado, el programa *PROCAMPO* ahora denominado *PROCAMPO “para vivir mejor”* (ver *Capítulo II*), fue creado en el año de 1994 a través de un decreto expedido por el entonces *Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari*, hablar del contexto en el cual se creó no será tarea de este apartado, fue ya que su análisis se dio anteriormente, razón por la cual, éste apartado se enfocará sólo en el devenir histórico (últimos 10 años) de las modificaciones a las *Reglas de Operación del Programa (ROP)*.

Durante los últimos diez años el programa ha sido sujeto de una constante política de modificaciones, ellas a través de una serie de adiciones y precisamente modificaciones a sus *Reglas de Operación del Programa (ROP)*, situación que ha dejado como saldo un total de 11 modificaciones, unas de baja intensidad y otras que significaron su práctica reestructura.

En el año 2002 se inició una etapa de reestructuración total del ordenamiento jurídico que regula al ahora *PROCAMPO* “*para vivir mejor*”, lo que dio como resultado la creación de un ordenamiento que, sin cambiar de fondo modificó la forma en la cual se instrumentaba dicho programa, el ordenamiento contemplaba al programa como *un mecanismo de transferencias de recursos para compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores extranjeros, en sustitución de esquema de precios de garantía de granos y oleaginosas*. Aunado a que por objetivo se tenía el de; *mejorar el nivel de ingreso de las familias rurales, precisamente el de aquellos productores que destinan su producción al autoconsumo y que por no comercializar su cosecha se encontraban al margen de los sistemas de apoyos anteriores*.<sup>365</sup>

Situación que en cierto sentido difiere del conferido en el decreto de creación del programa, ya que este último contempla al programa, *como un sistema de apoyos que fomente una mayor participación en el campo de los sectores social y privado para mejorar la competitividad interna y externa; que fomente la modernización del sistema de comercialización [...] e incremente la capacidad de capitalización de las unidades de producción rural; y como objetivo transferir recursos en apoyo de la economía de los productores rurales*.<sup>366</sup>

Si bien, las modificaciones presentadas no alteraron en gran medida el objetivo final, si lo hizo con el conjunto de postulados y considerandos que motivaron o de cierta manera justificaron la creación de programa, al no verse cumplidos de manera cabal, el objetivo del programa pasó a ser el único vínculo entre los beneficiarios y el gobierno, perdiendo con ello la posibilidad de en una segunda etapa imponer alguna contraprestación que permitiera refocalizar el objetivo del programa y avanzar de manera sólida en materia rural, pues recordemos que el campo llegó a significar el motor de crecimiento de toda la economía nacional.

---

<sup>365</sup> Véase en: *Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo, (PROCAMPO), para los ciclos agrícolas primavera – verano 2002 y otoño – invierno 2002/2003*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 20 de febrero de 2002.

<sup>366</sup> *Ibid.*

Sin dejar de ser conscientes de lo que significa una excesiva carga burocrática o de los costos de transacción en los cuales se incurre al sobrecargar la operación de los programas y sus inherentes conjuntos de controles, las modificaciones que se presentaron fueron más de carácter administrativo y operativo que en sí de diseño o implementación, situación que a la postre convirtió al programa en presa fácil de los intereses políticos más que de interés realmente social, la simplificación en la entrega de los recursos significó el adelgazamiento de la intervención estatal y por ende la capacidad de instrumentar un sistema de controles que evitará el abuso y los manejos poco éticos de los recursos del programa, entre otras cuestiones que a través del tiempo fueron documentándose.

Para el 2009 nuevamente se instrumentan modificaciones y adiciones a las ROP de PROCAMPO, en donde la línea ahora se marcaba en función de la entrega de los recursos a través del programa con el fin ya no de promover la competitividad, ni de compensar al productor a través de subsidios, ni mucho menos el buscar ser un sistema que modernizara el esquema de comercialización, ahora el enfoque estaba cargado a buscar *“una distribución equitativa de los recursos públicos”*, claro sin perder de vista la encomienda de transferir recursos sin ningún tipo de contraprestación alguna, más que la de trabajar la tierra.

Es pues la intención de este estudio, el presentar una opción que involucre al productor con el sistema de comercialización, con la reconversión productiva, con las cadenas productivas y de agronegocios, con un máximo de equidad y certeza, condiciones que son ineludibles para el cualquier Estado y por supuesto al Estado mexicano.

### **5.2.1. Reglas de Operación del Programa.**

En el estudio y desarrollo de éste punto *5.2.1. Reglas de Operación del Programa*, se comenzará con dilucidar qué es lo que se entiende por *“reglas de operación”*, y en el entendido de que dicho término no requiere de una interpretación mayor a la

de su razón de ser, aunado a que conforme se avance en su análisis se irá desglosando su integración, *las reglas de operación de los programas federales*, según lo definido por la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, en su artículo 2, fracción XLV, son: “*Disposiciones a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales con el objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación, eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos*”.

Ahora, de acuerdo a lo dispuesto en el *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 (PEC 2011)*, *Título Cuarto, Capítulo I, Artículo 30 y su anexo número 18*, el PROCAMPO estará sujeto al esquema de regulación por medio de *Reglas de Operación*, debido al enorme impacto que representa su aplicación para la sociedad en general.

En la *fracción I* de dicho artículo se plantean los diversos criterios a los cuales se deberán sujetar los diversos programas de la *Administración Pública Federal* en la elaboración de sus respectivas *ROP's (Reglas de Operación del Programa)*, entre ellos PROCAMPO:<sup>367</sup>

- a) *Deberán ser simples y de fácil acceso para los beneficiarios;*
- b) *Se procurará que la ejecución de las acciones correspondientes a los programas federales que por su naturaleza así lo permitan, sea desarrollada por los órdenes de gobierno más cercanos a la población, debiendo reducir al mínimo indispensable los gastos administrativos y de operación del programa respectivo;*
- c) *Se deberán tomar en cuenta las características de las diferentes regiones socioeconómicas del país;*
- d) *Se deberán considerar las características sociales, económicas y culturales de la población objetivo;*

---

<sup>367</sup> Para abordar la estructura de las Reglas de Operación del Programa PROCAMPO es necesario remontarse a los documentos oficiales publicados por el sector, disponibles en: [http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article\\_186.asp](http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_186.asp). actualizado al 23 de abril de 2010.

- e) *Preverán que las aportaciones acordadas se realicen oportunamente y sean ejercidas de inmediato;*
- f) *Se promoverá una calendarización eficiente para el ejercicio de los recursos federales respectivos, y*
- g) *Deberán incluir criterios que aseguren transparencia en la distribución, aplicación y comprobación de recursos.*<sup>368</sup>

El objetivo de estos postulados según lo previsto por el *artículo 77* de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, es la de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con criterios de *eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia*. Dicho ordenamiento establece que las *ROP* deberán ser *simples y precisas con el objeto de facilitar la eficiencia y la eficacia en la aplicación de los recursos y la operación de los programas*.

Los programas sujetos a *Reglas de Operación* están orientados a atender diferentes sectores, actividades y aspectos relacionados con el desarrollo productivo nacional y en tal sentido representan una herramienta que impulsa y fomenta el crecimiento económico.<sup>369</sup>

En términos generales, las *Reglas de Operación de un Programa*, deben contener, como mínimo, los siguientes elementos:

- a) *Presentación y Antecedentes*
- b) *Objetivos*
- c) *Lineamientos Generales*. Cobertura, población objeto, características de los apoyos (tipo y monto), beneficiarios, criterios y procedimiento de selección, elegibilidad, requisitos, transparencia, derechos, obligaciones, sanciones,

---

<sup>368</sup> *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 07 de diciembre de 2010.

<sup>369</sup> Véase en: Fuentes Durán, Gilberto. ***“Reglas de operación de los programas del gobierno federal: una revisión de su justificación y su diseño.”*** Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados, LX legislatura. Documento de trabajo núm 71. México 2009. p. 10

(que de presentarse son causa de incumplimiento, retención, suspensión y, en su caso, reducción en el otorgamiento de recursos).

- d) *Lineamientos Específicos*. Coordinación institucional, instancias ejecutoras, instancia normativa, instancias de control y vigilancia.
- e) *Informes Programático* - Presupuestario. Avances físicos – financieros, cierre de ejercicio, recursos devengados.
- f) *Evaluación*. Tanto interna como externa, indicadores de resultados y relación de las *ROP* con la *Matriz de Indicadores de Resultado*.
- g) *Seguimiento, Control y Auditorías*. Atribuciones, objetivo, resultados y seguimiento.
- h) *Quejas y Denuncias*. Mecanismos, instancias y canales.
- i) *Anexos*. Formatos y modelos de convocatoria de solicitud, de cédula de registro de aspirantes, de convenio de coordinación, de informe financiero de fideicomisos y seguimiento de apoyos pagados.<sup>370</sup>

*En su conjunto, los puntos mencionados son los pilares que permiten a un Programa Sujeto a Reglas de Operación ser funcional y operacional.*<sup>371</sup> Para el caso particular mexicano habrá que advertir que no se cuenta con algún elemento jurídico que a detalle especifique los elementos constitutivos para las *ROP*'s, sin embargo, como anteriormente fue citado, el *Presupuesto de Egresos de la Federación 2011*, contempla una serie de criterios de carácter general,<sup>372</sup> al igual que el *artículo 77* de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, y que por tal motivo, estos no constituyen elementos metodológicos específicos para su elaboración. Así como también, habrá que decirse que *el proceso administrativo que debe observarse para la elaboración y aprobación de*

---

<sup>370</sup> *Ibíd.* pp. 12 y 13

<sup>371</sup> *Ibíd.* p. 14

<sup>372</sup> El Poder Ejecutivo Federal por hablar del caso mexicano tiene la facultad exclusiva de diseñar y promulgar las *Reglas de Operación de los Programas Gubernamentales* en el ámbito de su competencia, ello con apego a las atribuciones conferidas en la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, la *Ley de Planeación*, la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y la *Constitución* misma. Para consultar el proceso de aprobación de las *Reglas de operación de los programas federales* remítase a: *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, artículo 77, fracción I y II.

*las ROP no garantiza del todo la viabilidad y la eficiencia de la implementación de algún programa en cuestión.*<sup>373</sup>

Expuesto lo anterior y teniendo en cuenta que en ésta investigación se tiene la intención de proponer una serie de modificaciones y adiciones a las *Reglas de Operación* del ahora llamado *Programa de Apoyos Directos al Campo* denominado “*PROCAMPO para vivir mejor*”, y que apoyado en el conjunto de herramientas ya analizadas,<sup>374</sup> que permitan hacer del *programa* un catalizador que dote de mayor *competitividad, rentabilidad y sustentabilidad* al conjunto de beneficiarios del mismo.

De acuerdo al orden en el cual están integradas las *ROP* actuales, la propuesta partirá de la definición de las *consideraciones, presentación o antecedentes*, en virtud de que una de las últimas modificaciones hechas a las *ROP* del programa en cuestión fue en abril de 2010 se tomará para su análisis los considerandos de estas últimas.

La alineación de los diversos programas sectoriales a los ejes generales plasmados en el *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012* es de un carácter obligatorio según lo dispuesto en la *Ley de Planeación*, debido a ello, los considerandos de la propuesta de *ROP*, no se verán modificados en gran medida a los oficiales vigentes, muy por el contrario se incorporarán otros contenidos del *PND 2007 – 2012*, que supone enriquecerán tanto en contenido como amplitud de su justificación.

---

<sup>373</sup> *Ibíd.* p. 17

<sup>374</sup> Estas herramientas fueron analizadas en el capítulo III para el caso del *Sistema de Evaluación del Desempeño* y el capítulo IV para el *Proceso de Benchmarking*.

## CUADRO 5.2

### CONSIDERANDO DE LAS ROP

#### *Considerandos Oficiales Actuales*

- Que el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, en la estrategia 9.10 establece la continuación del Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO, mejorando su operación y eficiencia;
- Que el Programa Sectorial de desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007 – 2012, en su estrategia 3.6 denominada «Generar certidumbre y agregación de valor en las actividades agroalimentarias», en el cual se establecen cuotas con el propósito de otorgar una distribución más equitativa de los recursos presupuestarios, que contribuyen a mejorar el nivel de vida de las familias rurales;
- Que el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010, considera la continuidad del «PROCAMPO para vivir mejor», en su numeral 36 fracciones I inciso b) y VIII;
- Que uno de los propósitos del Gobierno Federal es hacer un uso más eficiente de los recursos presupuestarios y dada la racionalidad de los mismos, expide las modificaciones actuales:

#### *Considerandos de Propuesta*

- Que el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, establece en su apartado 2.7 que el sector Agropecuario y Pesquero tienen el carácter de estratégico y prioritario para el desarrollo del país, además que en la estrategia 9.10 establece la continuación del Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO, todo ello aunado a que en este Plan establece en el apartado **Objetivos Nacionales, numeral 4:** «Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas; **numeral 5:** «Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida [...]; **numeral 6:** «Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y sociales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.
- Que el Programa Sectorial de desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007 – 2012, en su estrategia 3.6 denominada «Generar certidumbre y agregación de valor en las actividades agroalimentarias», en el cual se establecen cuotas con el propósito de otorgar una distribución más equitativa de los recursos presupuestarios, que contribuyen a mejorar el nivel de vida de las familias rurales;
- Que el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010, considera la continuidad del «PROCAMPO para vivir mejor», en su numeral 36 fracciones I inciso b) y VIII;
- Que uno de los propósitos del Gobierno Federal es hacer un uso más eficiente de los recursos presupuestarios y dada la racionalidad de los mismos, expide las modificaciones actuales:

**FUENTE:** “Acuerdo por el que se modifican y adicionan diversas disposiciones de las Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo, denominado

**PROCAMPO.** Publicado en el DOF, primera sección, el día 23 de abril de 2010.

El primer análisis comparativo entre la *ROP* vigentes y la propuesta arroja la interrogante, ¿es indispensable que las *ROP* cuenten con un considerando (en algunas ocasiones se les denomina presentación o antecedentes) para que sean validas?, como respuesta jurídica se podría decir que no necesariamente, más sin en cambio, el considerando permite dar claridad a los postulados jurídicos que permiten la reglamentación o modificación en la reglamentación de algún ordenamiento, para el caso de las *reglas de operación del Programa de Apoyos Directos al Campo*, denominado *PROCAMPO “para vivir mejor”*, además de dar transparencia a los ordenamientos jurídicos permite una suerte de justificación del ordenamiento, que políticamente respalda y legitima el conjunto de estrategias utilizadas así como su estatus actual, para el caso de la propuesta, el considerando amplía el número de elementos tomados del *PND 2007 – 2012*, ya que desde un punto de vista más político que jurídico, nos permite posicionar el tema con un enfoque de la mayor importancia, visto como lo que es, *estratégico y prioritario para el desarrollo del país*, como a la letra dice en su *Eje 2: Economía Competitiva y Generadora de Empleos, apartado 2.7 Sector Rural*, si bien resulta comprensible que el sector agrícola no englobe o constituya a todos los elementos y/o factores presentes del sector rural, si se representa como el mayor y más característico de entre todos sus componentes.

Hacer mención de los *Objetivos Nacionales*, numeral 4to, parcialmente 5to y en su totalidad el 6to, en los considerandos de la propuesta de *ROP*, permite reforzar la idea de que el asunto del cual se trata en el ordenamiento jurídico es vital para todos los mexicanos, tendrá vigencia mientras dichos objetivos continúen actuales, además de suponer su inclusión automática en la agenda nacional.

Entre las consideraciones mencionadas y la gran cantidad de elementos que pudieran incorporarse en el ordenamiento, se da una muestra de lo complicado que resulta el elegir a los más viables y correctos, en el *Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO*, publicado en

el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 25 de julio de 1994, se consideraba que el programa permitiría “*coadyuvar hacia la regulación y formalización de la tenencia de la tierra, procurando que las superficies elegibles se ajusten a las disposiciones sobre propiedad de conformidad con el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE).*” Este ejemplo permite identificar claramente que sí resulta factor importante el delinear objetiva, clara y comprometidamente el conjunto de consideraciones aplicables al programa o proyecto en cuestión, ya que ello puede ampliar, cambiar o hasta restringir los alcances que se tenga para el programa.<sup>375</sup>

Para el segundo análisis, corresponde al tema de *objetivo u objetivos*, entendiendo que en esta parte del análisis puede prestarse a confusión, debido a que a simple vista existen dos tipos de objetivos que pueden incorporarse al ordenamiento; el primero de ellos, relacionado al objetivo de las propias *ROP* y el segundo al objetivo del programa mismo, para efectos de la propuesta se tomará el relacionado con el programa, debido a que plantear un objetivo para las *reglas de operación* supondría un duplicidad de información ya que el ordenamiento tiene su origen en otros postulados que en sí mismos ya tienen incorporada esta figura.

### CUADRO 5.3 OBJETIVOS

<i>Objetivo(s) en la(s) ROP actual(es)</i>	<i>Objetivo(s) en la(s) ROP Propuesta(s)</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Transferir recursos en apoyo de la economía de los productores rurales, que siembren la superficie elegible registrada en el directorio del programa, cumplan con los requisitos que establezca la normatividad y acudan a solicitar por escrito el apoyo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transferir recursos en apoyo de la economía de los productores agrícolas, que siembren la superficie elegible registrada en el directorio del programa.</li> <li>Coordinar el proyecto de benchmarking entre los productores agrícolas;</li> <li>Promover el desarrollo productivo del sector agrícola entre los productores que cumplan con los requisitos estipulados en la normatividad.</li> </ul>

**FUENTE:** *Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo, (PROCAMPO), para los ciclos agrícolas primavera –*

<sup>375</sup> Véase en: “**Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO.**” Publicado en el DOF, el día 25 de julio de 1994.

verano 2002 y otoño – invierno 2002/2003. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 20 de febrero de 2002.

El cambio en el objetivo del programa obedece a la necesidad de validar la incorporación de la herramienta *benchmarking* analizada en el *capítulo IV*, con la modificación y ampliación a dos objetivos más, haciendo un total de tres, el programa dejará de ser únicamente un medio de asignación de transferencia de recursos sin contraprestación alguna, para convertirse en un programa de fomento directo a la producción del mediano, pequeño y micro productor agrícola, que motivado por la transferencia de recursos adicionales se prevé inicie procesos productivos con otro enfoque; el primer objetivo propuesto apela a la función primigenia del programa, la de ser el coordinador y medio para la transferencia de recursos al sector agrícola, esta función es similar a la desempeñada con anterioridad; el segundo objetivo plantea la misión de incorporar facultades al sector a través del *PROCAMPO*, esto es, coordinar el proceso de *benchmarking*, actividad que lo facultaría para intervenir como asesor, coordinador y promovente dentro del proceso productivo agrícola, dejando con ello de ser un actor pasivo para convertirse en uno activo, con atribuciones mayores y más relevantes, como anteriormente se citó, las características de ésta participación se detallan metodológicamente en el último apartado del *capítulo IV*, en lo tocante al *proceso de benchmarking*, y finalmente, como tercer objetivo está el de ser catalizador del proceso productivo agrícola con los medios tanto económicos enunciados en el objetivo primero y, técnico – administrativos del segundo objetivo.

Parte del proceso de *reingeniería* mencionado en la primera parte de este capítulo, y fundamentado en el contexto de cambio en el cual se desarrollan actualmente las actividades agrícolas, resulta inviable tanto económica como políticamente el mantener el esquema actual de actuación del programa, prácticamente desde su creación no respondió a las necesidades de crecimiento del sector, más aún, dentro de la opinión pública se le ha considerado como un esquema regresivo y

asistencialista, llegando al punto de sugerirse su traspaso a otro sector (desarrollo social) o en definitiva su desaparición.<sup>376</sup>

Entre las justificaciones que dan sustento a las modificaciones al programa, están las previstas en el *capítulo II*, en donde sólo por mencionar algunas, el déficit comercial en materia del sector agropecuario históricamente ha presentado saldos deficitarios siendo que para su creación, al programa se consideraba como un sistema que fomentaría una mayor participación de los sectores social y privado que mejoraría la competitividad tanto interna como externa,<sup>377</sup> situación que tras 18 años de operación no ha sido posible revertir.

El siguiente apartado es el relacionado con los lineamientos generales del programa, el cual está constituido como anteriormente se dijo, por un conjunto de elementos, entre los que destacan: *cobertura, población objeto, características de los apoyos (tipo y monto), beneficiarios, criterios y procedimientos de elegibilidad, requisitos, y demás elementos normativos* que de manera general regulan el accionar del programa.

Este tercer análisis comienza con la *población objeto*, este punto permite clarificar el universo que según los *criterios de elegibilidad* se compone de potenciales beneficiarios del programa.

La propuesta de *ROP* amplía el abanico de opciones para los productores agrícolas dándoles acceso a los recursos financieros como tradicionalmente se hacía, pero también, brinda la posibilidad de proporcionar a los interesados en general un acceso a cuestiones técnicas, de coordinación, a través de asesorías llevadas a cabo por especialistas en la materia, además de fomentar la incorporación de los productores a los *procesos de benchmarking*, no importando si dicho productor es beneficiario o no del programa, la diferencia estriba en razón de que los productores beneficiarios del programa tendrán la obligación de

---

<sup>376</sup> “*Los Subsidios de PROCAMPO*”. Editorial *El Universal*. Diario *El Universal*. México DF. Jueves 31 de Marzo de 2011.

<sup>377</sup> Véase en: Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO, publicado en el DOF el día lunes 25 de Julio de 1994. Sección primera. p. 11

participar en algunas de las opciones productivas encomendadas en el nuevo diseño de las ROP.

#### CUADRO 5.4 LINEAMIENTOS GENERALES

##### *Lineamientos Generales Actuales*

- **Población Objeto:** serán sujetos del apoyo los productores, personas físicas o morales, con predios registrados en el PROCAMPO, a los que se les haya integrado en el Centro de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) que les corresponda su expediente único completo, que mantenga el predio en explotación y cumplan la normatividad de este programa.
- **Cobertura:** productores rurales registrados en el programa con expediente único completo integrado en el CADER.

##### *Lineamientos Generales en la Propuesta*

- **Población Objeto:** Serán sujetos del apoyo económico los productores, personas físicas o morales, que cumplan con los criterios de elegibilidad y cuenten con su registro en el PROCAMPO, a los que se le haya integrado en el Centro de apoyo al Desarrollo Rural (CADER) que les corresponda su expediente único completo así como cualquier normatividad que el programa requiera. Para el caso de los productores que requieran de asesoría, coordinación o deseen participar en los procesos de benchmarking, tiene carácter general.
- **Cobertura:** El programa tendrá una cobertura universal de acuerdo con los criterios de elegibilidad y la normatividad vigente;

**FUENTE:** Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo, (PROCAMPO), para los ciclos agrícolas primavera – verano 2002 y otoño – invierno 2002/2003. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 20 de febrero de 2002.

La instalación de las nuevas atribuciones para el programa solo podrá aplicarse cuando medie un estudio de diagnóstico regional con enfoque multifactorial, que permita a los especialistas conocer con objetividad el contexto privativo de la región, facilitando con ello las asesorías,<sup>378</sup> así como también, el de identificar a los productores líderes con quienes se podrá iniciar el proceso de *benchmarking* según lo referido en la metodología.

Otro de los elementos constitutivos de los *lineamientos generales* son las *características de los apoyos y criterios de elegibilidad*, ambos responden a las preguntas; ¿qué otorga el programa? y, ¿cómo se puede convertir el productor en beneficiario?, actualmente, las características de los apoyos están constituidos por la entrega de recursos económicos a través de cuotas clasificadas en dos tipos,<sup>379</sup> y el segundo integra todos aquellos requisitos contemplados en la normatividad observable para la entrega de los recursos.

La propuesta de *reglas de operación del programa*, establece la creación de una tercera cuota, denominada “cuota productiva”, ésta se define como una cuota compensatoria, enfocada a todos aquellos productores agrícolas que se integren a los procesos de reconversión productiva, al sistema de asesorías productivas y al proceso mismo del *benchmarking*,<sup>380</sup> el objetivo de dicha cuota, es el de fomentar

---

<sup>378</sup> Para la instrumentación de dichos estudios de diagnóstico no es necesario construir otra estructura burocrática, en la actualidad existen mecanismos como el *Nuevo Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007 – 2012 (PEC 2007 – 2012)* que de aplicarse con rigor proveerían de los citados elementos multifactoriales y de diagnóstico, recordemos que el *PEC 2007 – 2012* está constituido por 17 ramos administrativos del gobierno federal con programas y acciones con incidencia en el medio rural. En él se asume como premisa básica la búsqueda del desarrollo humano sustentable como proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades para que los habitantes del medio rural puedan acceder a una vida digna sin comprometer el patrimonio y los recursos naturales de las generaciones futuras. Otro de los elementos con los cuales se cuenta es el *Programa de Desarrollo Local (Microrregiones)*, quizá con una proyección y amplitud menor al anterior, pero con gran potencial de efectividad.

<sup>379</sup> Ambas cuotas fueron descritas en el *capítulo II*.

<sup>380</sup> El poder ejecutivo de acuerdo con lo establecido por el **Artículo 4, de la Ley Agraria** vigente, tendrá la encomienda de promover el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional.

mayor interés por parte de los pobladores del medio rural en las actividades productivas agrícolas, impulsa a los micro y pequeños productores inmersos en la producción tradicional y de autoconsumo, a que superen ese eslabón y se integren al medio de comercialización de sus cosechas.<sup>381</sup> Otro de los objetivos que plantea esta *cuota productiva*, es la de posicionar al micro y pequeño productor como un elemento base del mercado local y regional de productos agrícolas, situación que redundaría en el fortalecimiento de las condiciones de vida en el medio rural, y permitiría con ello, que éste segmento participe en otros tantos programas públicos de los cuales están relegados debido a su ausencia en el mercado.

Integrar una cuota adicional al esquema de apoyos tiene múltiples repercusiones para el sector,<sup>382</sup> van desde las afectaciones presupuestales hasta los costos de transacción, por la multiplicidad de formatos y mecanismos burocráticos adicionales, más sin embargo, el esquema de cuota aquí propuesto resulta ser de mayor alcance comparado con el vigente, que presentado bajo las características actuales ha demostrado ser limitado e inequitativo.<sup>383</sup>

Teniendo como elemento de diagnóstico lo visto durante el *Capítulo II*, se observa que el esquema de transferencias hacia la *población objetivo* tomando en cuenta la *superficie elegible* es de carácter universal, diferente al enfoque de la propuesta,

---

Contempla además, la posibilidad de que las organizaciones de productores elaboren propuestas de políticas de desarrollo y fomento al campo, las cuales serán concertadas con el ejecutivo federal para su aplicación.

<sup>381</sup> Números proporcionados por la Auditoría Superior de la Federación indican que aproximadamente el “53.7% de los beneficiarios del PROCAMPO, destinan su apoyo al consumo de alimentos y bebidas con bajos valores nutricionales, y no, a la compra de insumos para sus tierras.” Véase en *Capítulo II, apartado 2.4.1 Análisis de los resultados obtenidos por el PROCAMPO ...*

<sup>382</sup> Cabe mencionar que antes de las reformas a diversas disposiciones de las Reglas de Operación del programa PROCAMPO del viernes 23 de abril de 2010, el esquema de cuotas estaba integrado por tres tipos distintos de apoyos:

**Cuota Alianza:** \$1,300.00 por hectárea para predios del ciclo agrícola primavera-verano de temporal, con superficie elegible de hasta 5 hectáreas.

**Cuota Preferente:** \$1,160.00 por hectárea, para predios del ciclo agrícola primavera-verano de temporal, con superficie elegible mayor de cinco hectáreas y hasta el límite indicado según corresponda a la entidad federativa.

**Cuota Normal:** \$963.00 por hectárea, para el resto de los predios del ciclo agrícola primavera verano y para todos los predios del ciclo agrícola otoño-invierno.

<sup>383</sup> Véase en: “**Fin de PROCAMPO**”. Quadri de la Torre, Gabriel. Diario *El Economista*, Columna especial (Empresas), México DF, Domingo 5 de septiembre de 2010.

en donde existe entre otras una limitante adicional para el acceso a los recursos, esto es, la propuesta contempla que los beneficiarios podrán ser todas aquellas personas físicas o morales, propietaria, titular o en posesión derivada<sup>384</sup> que se encuentren en legal explotación de *superficies elegibles*, la propuesta adiciona la limitante en el sentido de que sólo podrán ser *superficies elegibles* aquellas cuyas dimensiones no excedan el 50% por ciento, del límite considerado como pequeña propiedad agrícola, tomando como fundamento y parámetro lo estipulado en la *fracción XV, del artículo 27, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.<sup>385</sup> Consideración que parte de la necesidad de focalizar en una primera etapa a la probable población beneficiaria con una mayor exactitud, casos como los vistos durante el *capítulo II* y entre otros más, ponen en entredicho el objetivo final del programa.<sup>386</sup>

---

<sup>384</sup> En el acuerdo oficial por el que se modifican y adicionan diversas disposiciones de las Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO, para los ciclos agrícolas primavera – verano y otoño – invierno, publicados el 20 de febrero de 2002, y a sus modificaciones publicadas el 21 de febrero de 2003, 24 de diciembre de 2003 y el 1 de marzo de 2004, ello publicado en el Diario Oficial de la Federación. Considerando que en dicho acuerdo en su artículo 1º, inciso d), párrafo 2do y 3ero, define:

**Posesión Derivada** como: los productores que no son propietarios o titulares de los derechos de los predios registrados en el Directorio del PROCAMPO y que cuentan con el documento que acredita su calidad de usufructuarios, arrendatarios, depositarios, u otro título análogo en términos del artículo 791 del Código Civil Federal.

Y al **Productor Propietario** como: titulares de los derechos sobre la superficie elegible que explotan en su calidad de pequeños propietarios, ejidatarios, comuneros o colonos.

<sup>385</sup> Véase en: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 27, fracción XV, párrafo 1 - 4

<sup>386</sup> Véase en: **PROCAMPO “no es para corregir la pobreza”**. Monroy, Jorge. Diario *El Economista*. Sección Sociedad, México DF. Jueves 2 de septiembre de 2010.

## CUADRO 5.5

### LINEAMIENTOS GENERALES

<i>Lineamientos Generales Actuales</i>	<i>Lineamientos Generales en la Propuesta</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Características de los apoyos:</b> se definen de acuerdo a las siguientes cuotas;               <ul style="list-style-type: none"> <li><b>a) Cuota alianza:</b> se establece una cuota unitaria de \$1,300.00 (un mil trescientos pesos 00/100 M.N.) por hectárea para predios del ciclo agrícola primavera – verano de temporal, con superficie elegible de hasta cinco hectáreas.</li> <li><b>b) Cuota Normal:</b> Se establece una cuota normal de \$963.00 (novecientos sesenta y tres pesos 00/100 M.N.) por hectárea, para el resto de los predios del ciclo agrícola primavera – verano y para todos los predios del ciclo agrícola otoño- invierno.</li> </ul> </li> <li>• <b>Criterios de elegibilidad:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Beneficiario:</b> persona física o moral, propietaria, titular o en posición derivada del predio, que se encuentre en legal explotación de superficies elegibles e inscritas en el directorio del PROCAMPO, que reciba subsidios.</li> <li><b>Superficie elegible:</b> Extensión de tierra que hubiese sido sembrada con algún cultivo elegible en alguno de los tres ciclos agrícolas homólogos, ya sea otoño – invierno o primavera - verano, anteriores a agosto de 1993 (decreto 25/julio/1994 y fe de erratas PROCAMPO 26/septiembre/1994):</li> <li><b>Monto máximo de apoyo:</b> El monto máximo de apoyo por persona física beneficiaria, por ciclo agrícola será de hasta \$100,000.00 (cien mil pesos 00/100 M.N.) sujeto a la disponibilidad presupuestal;</li> <li><b>Nota:</b> a partir de 1995 los productores pueden recibir los apoyos de PROCAMPO con la siembra de cualquier cultivo lícito.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Características de los apoyos:</b> se definen de acuerdo con las siguientes cuotas;               <ul style="list-style-type: none"> <li><b>a) Cuota Alianza:</b> se establece una cuota unitaria de \$1,300.00 (un mil trescientos pesos 00/100 M.N.) por hectárea para predios del ciclo agrícola primavera – verano de temporal, con superficie elegible de hasta cinco hectáreas.</li> <li><b>b) Cuota Normal:</b> Se establece una cuota normal de \$963.00 (novecientos sesenta y tres pesos 00/100 M.N.) por hectárea, para el resto de los predios del ciclo agrícola primavera – verano y para todos los predios del ciclo agrícola otoño- invierno.</li> <li><b>c) Cuota Productiva:</b> se establece como cuota compensatoria de \$1,800.00 (un mil ochocientos pesos 00/100M.N.) por hectárea, con enfoque productivo para aquellos productores participantes del proceso de benchmarking y asesorías técnicas y productivas.*</li> </ul> </li> <li>• <b>Criterios de elegibilidad:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Beneficiario:</b> persona física o moral, propietaria, titular o en posición derivada del predio, que se encuentre en legal explotación de superficies elegibles e inscritas en el directorio del PROCAMPO, que reciba subsidios. Podrá tener dos estatus, como beneficiario de transferencias y como beneficiario de asistencia y coordinación;</li> <li><b>Superficie elegible:</b> Extensión de tierra que hubiese sido sembrada con algún cultivo lícito en alguno de los tres ciclos agrícolas homólogos, ya sea otoño – invierno o primavera - verano. Para la cuota productiva solo podrán ser superficies elegibles aquellas cuyas dimensiones no excedan el 50% por ciento, del límite considerado como pequeña propiedad agrícola, tomando como fundamento y parámetro lo estipulado en la <i>fracción XV, del artículo 27, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i></li> <li><b>Cultivos elegibles:</b> PROCAMPO destinará apoyos y brindará asesorías a todos los productores que hayan sembrado cualquier cultivo lícito y cumpla cabalmente la normatividad existente.</li> <li><b>Monto máximo de apoyo:</b> el monto máximo de apoyo esta en función del número de hectáreas registradas en el programa y a la disponibilidad presupuestal del sector.</li> </ul> </li> </ul>

**FUENTE:** “Acuerdo por el que se modifican y adicionan diversas disposiciones de las Reglas de

**Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo, denominado PROCAMPO.** Publicado en el DOF, primera sección, el día 23 de abril de 2010.

La *cuota productiva* tiene otra característica sumamente importante relacionada con el perfil de los micro productores agrícolas, se propone que ésta cuota sea adicional a la normal de \$963.00 (novecientos sesenta y tres pesos 00/100 M.N.) para aquellos productores cuyos predios sean de superficie elegible con dimensiones de hasta 5 hectáreas, para los ciclos primavera – verano y otoño – invierno de temporal o de riego, de acuerdo con las equivalencias estipuladas en *artículo 27, fracción XV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, es decir, se brinda un doble apoyo para los productores que estén integrados en los esquemas productivos propuestos por el programa (reconversión productiva, asistencia y coordinación técnica, así como los incorporados al proceso de *benchmarking*), que sus predios registrados cumplan con la normatividad y criterios de elegibilidad de ambos esquemas.

Estableciendo que los *criterios de elegibilidad* en la propuesta de *ROP* se plantea una duplicidad de cuotas para un determinado perfil de productores, salta a la vista el conflicto presupuestal con el esquema vigente, como anteriormente se menciono, situación que de acuerdo con algunos datos proporcionados a la opinión pública,<sup>387</sup> los porcentajes de aplicación de recursos (transferencias), se encuentra sumamente dispares, cuestión que rompe con los considerandos tradicionales, los cuales argumentan que entre los objetivos del programa está el interés por la distribución equitativa de los recursos públicos, aunado a que se estima que aproximadamente un 30% de los recursos del programa son canalizados al 3% del total de beneficiarios,<sup>388</sup> porcentaje que de acuerdo con los nuevos planteamientos en los *criterios de elegibilidad* resultarían recursos suficientes y disponibles, al quedar fuera de casi la totalidad del apoyo los excedentes de tierras de los mayores agroindustriales.

---

<sup>387</sup> Contrastar con: "Saquean PROCAMPO durante 15 años". Ignacio Alvarado Álvarez y Evangelina Hernández, Diario El Universal, Sección Política, México DF, Lunes 27 de Julio de 2009.

<sup>388</sup> "**Fin de PROCAMPO**". Quadri de la Torre, Gabriel. Op. Cit.

En lo relativo al proceso de redondeo para los productores en posesión de menos de una hectárea continuará operando de la misma manera al que lo hace actualmente, es decir, que el productor que acredite su superficie elegible en total cumplimiento, y previo registro a través de su expediente único, se le pagará el apoyo como hectárea completa.

#### CUADRO 5.6 LINEAMIENTOS GENERALES

<b><i>Lineamientos Generales Actuales</i></b>	<b><i>Lineamientos Generales en la Propuesta</i></b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b><i>Requisitos para acceder a los apoyos:</i></b> Remitirse al Procedimiento General Operativo del PROCAMPO (PGO) vigente, fase II: OPERACIÓN, Sección A: Revisión de Expedientes.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b><i>Requisitos para acceder a los apoyos:</i></b> Operan todos los anteriores, además de:<ul style="list-style-type: none"><li>a) Constancia de participación en el programa de <i>Cuota Productiva</i>.</li></ul></li></ul>

**FUENTE:** *Procedimiento General Operativo de las Reglas de Operación del PROCAMPO, vigente a partir de los ciclos agrícolas primavera – verano 2007 y otoño – invierno 2007/2008. pp. 16 - 17*

En lo respectivo al conjunto de requisitos para poder acceder al programa tanto en las cuotas Alianza y Normal, continúan siendo los mismos, pero, en cuanto a la cuota productiva en el esquema de propuesta, se incorpora un nuevo requisito, es la entrega de una constancia de participación en alguno de los programas que brinda el PROCAMPO, puede ser *reconversión productiva, asistencia técnica y coordinación o proceso de benchmarking*, recordando que dicha cuota productiva sería entregada al finalizar cualquiera de los dos ciclos agrícolas.

Por lo que resta de los demás *lineamientos generales de las ROP*, como lo son; transparencia, sanciones, no se ven modificados en la propuesta al considerárseles como elementos más administrativos que operativos.

Continuando con la integración de la propuesta de *ROP*, toca el turno ahora a los *lineamientos específicos*, es decir, a las actividades de *coordinación estatal, instancias ejecutoras, instancia normativa, instancias de control y vigilancia*, no presentan cambios sustantivos, ya que la obligatoriedad a la *coordinación institucional* está determinada por otros ordenamientos, las *instancias ejecutoras* de dichos mecanismos continúan siendo los mismos, con la variante de que se integrará una serie de comités técnicos encargados de *asistir, coordinar* y desarrollar el *proceso de benchmarking*, en éste último su respectivo comité fue desarrollado en el *capítulo IV*, por lo que toca a las instancias de control y vigilancia continúan siendo los mismos.

Los *informes programático – presupuestarios*, así como los mecanismos de evaluación, continúan operando bajo los mismos esquemas, con la diferencia en que para su desempeño se incorpora el *proceso de benchmarking*, proceso que a través del *Sistema de Evaluación del Desempeño y el Presupuesto basado en Resultados*, ambos vistos en el *capítulo III*, se desarrollarán con sus respectivas metodologías.

Recuérdese también, que el propio *proceso de Benchmarking* dentro de su metodología incluye una serie de mecanismos que permiten la evaluación específica de su implementación y desempeño.

El proceso de modificación y adición de las *Reglas de Operación del PROCAMPO* resulta ser un mecanismo que como se vio en el *apartado 5.2* de éste *capítulo* tiende a ser modificado con demasiada frecuencia lo que genera zozobra por parte de los productores beneficiarios e incrementos en los costos de transacción burocráticas, se busca revertir con el diseño e instrumentación de políticas que den certeza y viabilidad no sólo política, sino también financiera y social. El punto medular de estas modificaciones estriba en el hecho que obliga a los beneficiarios a otorgar contraprestaciones a cambio de recibir apoyos o transferencias

financieras, trata de lograr un cambio radical en el modo de operar del programa al dejar de ser un actor pasivo, de ser únicamente un medio de entrega, para convertirse en un mecanismo de impulso productivo, en una política pública que fomente el desarrollo de núcleos de productores capaces de incursionar en el mercado de cosechas y que por lo tanto, dejen de ser productores de autoconsumo o simplemente se condene al olvido grandes extensiones de tierra que pueden ser muy productivas, si es que se les da el justo apoyo.

### **5.3. Integración Metodológica y Operativa del SED y Benchmarking con las Reglas de Operación de PROCAMPO.**

La propuesta que se plantea se integrará al mecanismo del *Sistema de Evaluación del Desempeño* de la manera descrita en el *capítulo III*, es decir, se desarrollará una matriz de indicadores para resultados que contenga todos los elementos que la integran.

El enfoque de esta integración se circunscribe al proceso productivo agrícola, dejando para otro estudio lo relacionado con la distribución de los productos agrícolas, así como su comercialización y disposición final.

Cada uno de los mecanismos anteriormente planteados (SED y Benchmarking) presenta su metodología propia que en ningún momento genera conflicto entre ellas debido a que, en el caso del SED, su estructura está diseñada para evaluar cada una de las fases del proceso de benchmarking, es decir, se podrá realizar un matriz de indicadores para cada etapa de la metodología elegida para el PROCAMPO (la metodología de benchmarking en ocho pasos desarrollada por Robert Damelio), incorporándose una serie de metas que permitan establecer parámetros óptimos que las actividades del sector tiendan a cumplir.

Las Reglas de Operación del Programa se considera deben estar encaminadas a facilitar la entrega de los recursos financieros por tal motivo, la propuesta de modificación y adición de éste ordenamiento resulta impostergable, una debida

**CUADRO 5.7**  
**ALINEACIÓN DEL DESARROLLO AGROPECUARIO, PESQUERO Y FORESTAL**

**EJES RECTORES DEL PND 2007 – 2012**

- Economía Competitiva y Generadora de Empleos.
- Igualdad de Oportunidades.
- Sustentabilidad Ambiental.

**PROGRAMA SECTORIAL DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y PESQUERO 2007 – 2012.**

**PROGRAMA SECTORIAL DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES 2007 – 2012.**

**OBJETIVOS:**

- Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras.
- Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de los campos y mares del país.
- Mejorar los ingresos de los productores, incrementando su presencia en los mercados globales y vinculándolos con los procesos de agregación de valor y la producción de bioenergéticos.
- Conducir el desarrollo armónico del medio rural, mediante acciones concertadas con todos los actores de la sociedad rural.
- Detener y revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de acciones para preservar el agua, suelo, bosques y selvas.
- Conservar, recuperar y aprovechar de manera sustentable de los recursos forestales y servicios ambientales.

**ESTRATEGIAS:**

- Converger y optimizar los programas y recursos para incrementar las oportunidades de acceso a servicios en el medio rural y reducir la pobreza.
- Promover la diversificación de las actividades económicas en el campo.
- Generar certidumbre y agregar valor a las actividades agroalimentarias.
- Integrar las zonas rurales de alta y muy alta marginación a la dinámica económica nacional.
- Inducir el ordenamiento y certidumbre de los mercados.
- Vincular las actividades de investigación y desarrollo con las necesidades del sector agroalimentario.
- Elevar la productividad laboral a través de la organización, capacitación y asistencia técnica.
- Facilitar el acceso a insumos competitivos.
- Proteger al país de plagas y enfermedades, y mejorar la situación sanitaria.
- Impulsar el financiamiento al sector agropecuario, pesquero y forestal.
- Apoyo al desarrollo de capacidades para la participación social en las actividades económicas.
- Asegurar la producción rural contra impactos climatológicos adversos.
- Racionalizar el uso de agroquímicos y promover el uso de biofertilizantes.

- Prevenir y mitigar los efectos del cambio climático.
- Propiciar un ambiente armónico de consulta y atención con los agentes y organizaciones vinculadas con el sector.
- Realizar programas de restauración forestal en todo el territorio nacional, como esquema de conservación de ecosistemas.
- Fomentar el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales.
- Desarrollar e implementar programas integrales para el análisis, prevención y control de incendios forestales.
- Frenar el avance de la frontera agropecuaria sobre bosques y selvas.

**FUENTE:** “*Funciones de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Forestal.*” Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2009, SHCP. p. 265

integración de las metodologías sólo puede darse cuando hay de por medio un adecuado marco regulatorio, alineado con los grandes ejes rectores de la planeación nacional, con los objetivos y estrategias nacionales, así como también con el resto de los ordenamientos jurídicos.

Para el caso de la alineación del ordenamiento, el CUADRO 5.7 enlista el conjunto de ordenamientos y postulados rectores de la actividad sectorial, en todos y cada uno de ellos se encuentran las premisas que las nuevas herramientas para el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO, promueven.

## CONCLUSIONES

Tras haber analizado el contexto en el cual operó y en el que continúa operando el *Programa de Apoyos directos al Campo denominado PROCAMPO “para vivir mejor”*, de haber desarrollado la propuesta de implementación del *proceso de benchmarking*, como una herramienta que fortalece las actividades que se desarrollan dentro del *Proceso de Producción Agrícola (PPA)* y, haber analizado la implementación del *Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)* para dicho programa, es posible establecer un conjunto de elementos que resultan cruciales para interpretar los resultados hasta aquí obtenidos.

Resulta pues innegable afirmar que a raíz de la serie de reformas y cambios suscitados en el sector público a partir de la década de los años ochentas, el país entró en una espiral interminable de modificaciones tanto organizacionales como de atribuciones, teniendo estas como objetivo el crecimiento económico sostenido del país, así como su modernización, ambos, se decía, se producirían en automático si se lograba implementar un conjunto de medidas provenientes del exterior, situación que marcó el inicio de la integración del país a la nueva era llamada globalización, con un enfoque de crecimiento netamente neoliberal.

Las reformas emprendidas por el gobierno tuvieron un enfoque sumamente economicista, situación que relegó a un segundo plano al resto de las actividades del Estado, dichas reformas comenzaron con el repliegue abrupto del Estado en un conjunto de actividades que no serían viables sin su intervención, la ausencia de coordinación, el escaso financiamiento, el rezago tecnológico y la voracidad del mercado, fueron algunos de los resultados inmediatos que la población en general tuvo que sortear una vez emprendida la intención de inserción de México al mundo globalizado.

Los procesos de reforma y apertura comercial iniciados a principios de la década de los noventa marcaron contundentemente el nuevo rol que el Estado desarrollaría en sus diversos sectores, entre ellos el sector agrícola. La redefinición de las atribuciones del gobierno y el entonces, nuevo contexto al cual

se dejaba a los productores rurales, generó la necesidad de establecer políticas públicas que mitigaran en lo posible los efectos perniciosos de los procesos de cambio, situación que en grosso modo motivó la creación del *Programa de Apoyos directos al Campo denominado PROCAMPO*.

Entre las bondades que se le atribuían a la globalización, estaba la de ser el medio por el cual el sector agrícola podría dejar de ser un sector dependiente y recesivo para convertirse en un actor dinámico, moderno y, protagonista del proceso de crecimiento económico del país, realidad que a más de 20 años no se ha logrado conseguir para las grandes mayorías, dejando que sólo algunos cuantos fueran lo grandes ganadores de ese proceso.

Una de las políticas emprendidas por el Gobierno durante este periodo de cambio y que fue considerada como “un pasaporte al primer mundo”, fue la negociación y posterior firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, acuerdo comercial firmado entre Estado Unidos, Canadá y México, que resultó ser sólo una estrategia para ahondar las disparidades en la distribución del ingreso entre la población y acrecentar la dependencia de productos provenientes del exterior. Las cifras muestran de manera contundente la verdadera cara del actual modelo de desarrollo, pues del año 1994 al 2002 (año en el que inicia la operación del TLCAN) la tasa media de crecimiento del PIB nacional fue de 2.8% anual, mientras que durante el periodo precedente al neoliberal 1935 a 1982 la tasa media de crecimiento del PIB fue de 6.1% anual, situación que llama poderosamente a la reflexión sobre nuestro particular estilo de adentrarnos a la globalización y obviamente de nuestras estrategias económicas.

Como una parte constitutiva del esquema económico del país el sector agropecuario también resulto directamente afectado con la instrumentación de las nuevas políticas, pues la reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo sectorial y la abrupta apertura comercial terminó por paralizar al sector, hundiéndolo en una crisis de la cual se obtuvo como crecimiento; la migración y el desempleo, situación que redundo en el abandono del sector.

Esto lleva a analizar lo que durante casi 17 años sigue operando con un mismo enfoque, el de transferencias de recursos financieros otorgados a través de PROCAMPO el cual ha demostrado ser un programa asistencialista, que bajo el actual modelo no fomenta el crecimiento productivo generalizado de sus beneficiarios y por ende del sector, y que muy por el contrario tiene una fuerte carga hacia el dispendio de los recursos, al tener un esquema de transferencia sin mayores restricciones y sin contraprestación alguna para el productor, dicha situación terminó por desviar sus objetivos, dejando de ser una política con enfoque productivo. Prueba de ello es que ni los pequeños productores agrícolas salieron del sistema de producción de autoconsumo y tampoco incrementó la competitividad de los grandes productores como se había previsto, salvo en algunas excepciones, esto demostrable con cifras oficiales, en donde desde la instrumentación del programa, salvo en el año de 1994, el país ha presentado una balanza comercial deficitaria en materia de productos agropecuarios y productos agropecuarios manufacturados, realidad que contribuye fuertemente a la dependencia alimentaria.

Es por lo anterior que resulta innegable que un diseño como el que actualmente tiene PROCAMPO es inviable para el futuro, esto también aunado a que no se establece un mecanismo certero que permita focalizar la entrega de los recursos a los productores que más lo requieren, pues a decir de la *Auditoria Superior de la Federación* en la Auditoria Financiera y de Cumplimiento practicada al PROCAMPO con motivo del análisis de la cuenta pública 2009 determinó que el esquema vigente del programa *“sólo constituye un paliativo [...] ya que PROCAMPO atiende con un mismo objetivo problemáticas diferentes, lo que ha provocado que reciban más recursos quienes más superficie comprueban tener.”* En un contexto en donde el uso de los recursos públicos para los tiempos actuales exige un máximo de eficiencia, efectividad y transparencia, es por ello que una propuesta de reingeniería del programa PROCAMPO como la aquí planteada encuentra toda validez y atención.

Es por ello que la hipótesis central de éste estudio encuentra su cabal cumplimiento, aunado a que la propuesta aquí planteada permite dotar de nuevas atribuciones a los ejecutores de la política pública, a través de la modificación de las Reglas de Operación del Programa, facultades que permiten adentrarse al Proceso Productivo Agrícola, por medio de asesorías, coordinación y el proceso mismo del benchmarking entre productores agrícolas, situación que en la actualidad no se presenta en el PROCAMPO..

Esta serie de actividades que se plantea realice el programa, estarán moduladas por medio del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), instrumentado por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Secretaria de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), dicho sistema, SED, contribuirá a la mejora en el diseño del programa PROCAMPO y al uso más eficiente de los recursos presupuestarios asignados, ello debido a que es una herramienta constituida por una serie de mecanismos metodológicos que permiten adentrarse a la operatividad del programa en cuestión, cuenta con un esquema de matriz de indicadores para resultados que facilita el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas presupuestarios, de este modo, se podrá conocer con claridad los objetivos del PROCAMPO y su alineación con los objetivos de la planeación nacional y sectorial, incorpora indicadores que permiten la medición de los objetivos y resultados esperados, así como el seguimiento y evaluación de las actividades del programa, es pues una herramienta que nos permite conocer el ¿qué?, ¿para qué?, ¿quién?, ¿dónde?, ¿porqué? , del programa mismo, es un medio que permite dilucidar el diseño, instrumentación, presupuestación, evaluación y control del programa. Con los cambios propuestos, el programa de PROCAMPO se establecerá como un verdadero promotor de la productividad y competitividad del sector agrícola, situación que también permite aseverar que la hipótesis central planteada en el estudio sí se cumple.

En específico PROCAMPO requiere cambiar el enfoque que actualmente tiene, el de ser únicamente un medio de transferencia de recursos al de convertirse en un

programa que participe en las actividades de producción en coordinación con los medianos, pequeños y microproductores del sector agrícola, la intervención del SED en este caso va orientado a generar y puntualizar la información necesaria que permita la transición del enfoque, también permitirá el monitoreo constante sobre el cumplimiento de las metas planteadas.

Otra de las propuestas se centra en la adaptación del Proceso de Benchmarking a las actividades del Proceso Productivo Agrícola desarrollado por los beneficiarios del PROCAMPO, pues el Benchmarking interviene directamente en la forma en la cual un determinado productor realiza sus actividades productivas, generándole información sobre opciones que han resultado exitosas en los procesos aplicados por otros productores, con una metodología diseñada de tal manera que permite identificar las mejores prácticas externas y a su vez solventar las deficiencias de las propias, además promover la competitividad, rentabilidad y sustentabilidad de las actividades de los productores agrícolas.

Abordar un estudio sobre las actividades que se realizan en el sector agrícola sugiere siempre una dificultad mayor debido a la cantidad de factores que pueden intervenir en su desarrollo, desde cuestiones técnicas, económicas, políticas y hasta culturales, todos ellos con una complejidad que ameritan un estudio por separado. Durante este proyecto se constató que no es tarea fácil trazar una línea que de claridad al objetivo deseado, más sin embargo, la propuesta aquí desarrollada contó con un amplio análisis teórico y metodológico que demuestran la necesidad de continuar con los estudios sobre esta materia a fin de no condenarlo al olvido, situación en la que se encuentra hoy desde hace muchos años.

Algunos de los problemas detectados por la Auditoría Superior de la Federación en la revisión de la cuenta pública 2009 en materia competente del PROCAMPO, esta que el 78.3% de la población beneficiada durante el ciclo agrícola primavera – verano 2009 recibió sólo el 42.6% del total de los apoyos otorgados, situación que desvirtúa el objetivo general del programa, pues el apoyo no contribuye a mejorar el nivel de ingreso del beneficiario de menos de 5 hectáreas. La propuesta

de esta investigación ofrece una solución óptima al caso concreto pues durante el desarrollo del quinto capítulo, en el Cuadro 5.5 se planteo la necesidad de realizar una reingeniería de los lineamientos generales del programa que focalizara con énfasis a los productores que más lo requieren, debido a que impone una restricción del 50% a los grandes productores y a su vez otorga a los productores de menos de 5 hectáreas la posibilidad de recibir una cuota compensatoria por \$1,800.00 pesos adicionales a los ordinariamente entregados por vía de otra cuota por hectárea, con la restrictiva que deberán ser participantes en los procesos de benchmarking, de asesorías productivas y de coordinación. Análisis que demuestra la viabilidad de la modificación a las Reglas de Operación del Programa instrumentado en el proceso de reingeniería y de la necesidad de generar una eficiente reasignación de los recursos otorgados, y que son todos ellos elementos suficientes que permiten determinar el cumplimiento de la hipótesis central del estudio aquí abordado.

Otra problemática que se vería solventada con la incorporación del PROCAMPO a las actividades productivas y con la instrumentación del proceso de benchmarking, corresponde al problema del financiamiento a “cultivos ilícitos,” pues a decir nuevamente de la Auditoría Superior de la Federación en la revisión de la cuenta pública 2009, se informó sobre la cancelación de un total de 18 predios que fueron financiados con recursos del programa y que en se sembraba “cultivos ilícitos”.

Existen varios ejemplos más que ilustran la necesidad de replantear el modo en el cual se realizan las actividades del sector agrícola y el rol que debe desempeñar el Estado mismo.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Ackoff, Russell L. ***“Un concepto de planeación de empresas”***. Ed. Limusa. México 2005.
2. Acle Tomasini, Alfredo. ***“Planeación estratégica y control total de la calidad”***. Ed. Grijalbo Mondadori. México 2002.
3. Acosta Romero, Miguel. ***“Teoría general del derecho administrativo.”*** Ed. Porrúa, decimocuarta edición. México 1999.
4. Aguilar Villanueva, Luis F. ***“Gobernanza y gestión pública.”*** FCE. México 2006.
5. Ardilla, Sergio. ***“El Sector rural en México: Desafíos y Oportunidades.”*** Nota política del Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Septiembre de 2006.
6. Arnaiz Amigo, Aurora. ***“Estructura del Estado”***, Ed. Mc Graw Hill, Cuarta Edición, México 2004.
7. Arriagada, Ricardo. ***“Diseño de un sistema de medición del desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica.”*** ILPES y CEPAL, Santiago de Chile, 2002.
8. Badia, Albert y Bellido, Sergio. ***“Técnicas para la gestión de la calidad.”*** Editorial Tecno, España 1999.
9. Basave Fernández del Valle, Agustín. ***“Teoría del Estado: Fundamentos de la filosofía política.”*** Ed. Trillas, Decima edición en segunda reimpresión, México 2005.
10. ***“Benchmarking E- Government: A global perspective, assessing the progress of the UN members states.”*** United Nations, Division for Public Economics and Public Administration. Y American Society for Public Administration, ASPA. New York 2002.

11. Berumen, Sergio A. y Palacios Sommer, Octavio. **“Competitividad, Clusters e Innovación”**. Ed. Trillas. México 2009.
12. Bonnefoy, Juan Cristóbal. **“Principios de la Gestión Pública para Resultados”**. Ponencia en el Curso – Seminario: “Políticas Presupuestarias y Gestión Pública por Resultados”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Santiago de Chile 2006.
13. Borja Tamayo, Arturo (coordinador). **“Para evaluar el TLCAN.”** Ed. Miguel Ángel Porrúa. México 2001.
14. Boxwell, Robert J. **“Benchmarking: para competir con ventaja.”** Editorial Mc Graw Hill. Madrid, España.
15. **“Buenas prácticas recientemente identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo”**. Libro de Consulta Primera Edición. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Banco Mundial.
16. **“Buenas prácticas emergentes de la Gestión para Resultados de Desarrollo”**. Libro de Consulta Segunda Edición. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Banco Mundial.
17. Cabrero Mendoza, Enrique y Nava Campos, Gabriela. **“Gerencia pública municipal: Conceptos básicos y estudios de caso.”** Ed. Miguel Ángel Porrúa y Centro de investigación y Docencia Económicas, CIDE. México 2000.
18. Camp, Robert C. **“Benchmarking: la búsqueda de las mejores prácticas de la industria que conducen a un desempeño excelente”**. Ed. Panorama. México 1995.
19. Carré de Malberg, Raymond. **“Teoría General del Estado”**, Ed. Fondo de Cultura Económica, Segunda edición en Español en su segunda reimpresión, México 2001.

20. **Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública.** Adoptada por la **XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno del 2008.** Centro Latinoamericana de Administración para el Desarrollo, CLAD.
21. Castelazo, José R. **“Administración pública: una visión de Estado”.** INAP, Ed. Sociedad y Gobierno Consultores, S.A. de C.V. México 2007
22. Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. **“Evaluación de proyectos sociales.”** Siglo XXI Editores, sexta edición, México 2003.
23. Crespo, José Antonio. **El Estado,** “serie para entender”. Ed. Nostra, México 2006.
24. Cunill Grau, Nuria (Coord.) **“La gestión para resultados de desarrollo: ¿Cómo avanzar en Iberoamérica?** Informe de conclusiones del Área de Gestión para Resultados de Desarrollo. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, Noviembre 2008.
25. Damelio, Robert. **“The basics of benchmarking.”** Productivity press. United States of America 1995.
- “los fundamentos del benchmarking”.** Editorial Panorama. México 2006.
26. Duverger, Maurice. **“Instituciones Políticas y Derecho Constitucional”**, Ed. Ariel, sexta edición, Barcelona España 1996.
27. **“Elementos para la glosa al cuarto informe de gobierno 2010.”** Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable CEDRSSA. Palacio Legislativo de San Lázaro, 5 de Octubre de 2010.
28. **“Estudio sobre la Evaluación del Desempeño del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)”.** Grupo de Economistas y Asociados, GEA, México 2006.

29. Feigenbaum, Armand V. **“Control de la Calidad Total.”** Editorial CECSA. Tercera edición, México 2005.
30. Fox, Jonathan y Haight, Libby (coordinadores). **“Subsidios para la desigualdad: Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio”.** Woodrow Wilson International Center for Scholars. CIDE y University of California, Santa Cruz. México 2010.
31. Fraga, Gabino. **“Derecho Administrativo”**, Ed. Porrúa, 44ª edición, México 2005.
32. Fuentes Durán, Gilberto. **“Reglas de operación de los programas del gobierno federal: una revisión de su justificación y su diseño.”** Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados, LX legislatura. Documento de trabajo núm 71. México 2009.
33. García Echeverría, Santiago. **“Reingeniería de procesos en las administraciones públicas.”** Instituto de Dirección y Organización de Empresas. Alcalá de Henares, España 1995.
34. Goodstein, Leonard D., Nolan, Timothy M. y Pfeiffer, J. William. **“Planeación Estratégica Aplicada”.** Editorial Mc Graw Hill. Colombia 1998.
35. Guerrero Orozco, Omar. **“Principios de Administración Pública”.** Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. Reedición 2007, Bogotá Colombia.
- **“El Estado en la era de la modernización”.** Ed. Plaza y Valdés, México 1992.
36. Gutiérrez Chaparro, Juan José. **“Planeación Estratégica en ciudades: Un modelo emergente para el Estado de México”.** Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM). México 2000.

37. Guzmán, Marcela. **“Evaluación de programas; notas técnicas.”** Serie Gestión Pública No. 64, Instituto Latinoamericano y del Caribe de planificación Económica y Social (ILPES) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, 2007.
38. Harmon, Michael M. y Mayer, Richard T. **“Teoría de la organización para la administración pública.”** FCE. México 2001.
39. Heller, Hermann. **“Teoría del Estado”**, Ed. Fondo de Cultura Económica, segunda edición en español en su segunda reimpresión, México 2002.
40. Honorato Mazzinghi, Juan M. **“Reingeniería de procesos: herramienta que consolida la modernización del Estado.”** VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal octubre 2002.
41. Jellinek, Georg. **“Teoría General del Estado”**, Fondo de Cultura Económica, Segunda reimpresión, México 2004.
42. Kelsen, Hans. **“Teoría General del Estado”**, Ed. Coyoacán, Segunda Edición México 2005.
- “Teoría General del Derecho y del Estado”**,  
Universidad Nacional Autónoma de México, México  
1995.
43. Labarthe Carlock José María, Ponencia **“Subsidios directos al Campo, ¿Perpetuar dependencia ó promover emancipación?”**. H. Cámara de Diputados 19 de junio de 2007
44. López Presa, José Octavio. **“La rendición de cuentas en la política social.”** Serie Cultura de la rendición de cuentas, número 3, Auditoría Superior de la Federación. México 2002.

45. Lowenthal, Jeffrey N. ***“Reingeniería de la Organización: enfoque sistemático para la revitalización corporativa.”*** Ed. Panorama. México 1995.
46. Lozano Dubernard, Gerardo, C.P.C. Álvarez Cederborg, Juan Alfredo. ***“Metodología de Evaluación del Desempeño para el Sector Público.”*** Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño A.C. Boletín No 12. México, Marzo 2009.
47. Martínez Chávez, Víctor Manuel. ***“Diagnostico Administrativo: Procedimientos, Procesos, Reingeniería y Benchmarking.”*** Ed. Trillas, México 2002.
48. Martínez Villegas, Fabián. ***“Planeación estratégica creativa.”*** Publicaciones Administrativas Contables jurídicas, PAC. México 2006.
49. Marúm Espinoza, Elia, Robles Ramos, Ma. Lucila y Villaseñor Gudiño, Ma. Guadalupe. (Coordinadoras) ***“Benchmarking en áreas y procesos académicos.”*** Colección Biblioteca de la Educación Superior, Serie Apoyo a la Gestión. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, ANUIES. México 2004.
50. Matus R., Carlos. ***“Estrategia y Plan.”*** Siglo Veintiuno Editores. Octava Edición. México 1988.
51. Mejía Lira, José. ***“La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbitos público mexicano.”*** Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). 2005.
52. ***“Metodología del Marco Lógico”.*** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES. Boletín del Instituto núm. 15. Octubre, Santiago de Chile 2004.

53. Mijares Sánchez, Mario Raúl. ***“Gestión Pública: Última llamada para México.”*** Universidad Hernán Cortes, México 2002.
54. Porrúa Pérez, Francisco. ***“Teoría del Estado”***, Ed. Porrúa, Trigésimo novena Edición, México 2005.
55. Puente González, Arturo. ***“La agricultura de México, antes y después de las reformas económicas de los noventas. Un análisis nacional y regional en el distrito de riego río yaqui.”*** Institute for International Studies, Stanford University, 1997 – 1999.
56. Puyana, Alicia y Romero, José. ***“Diez años con el TLCAN, las experiencias del sector agropecuario mexicano.”*** Coedición Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO y Colegio de México, COLMEX. México 2005.
57. Rello, Fernando y Pérez, Antonio. ***“Liberalización económica y política agrícola: El caso de México.”*** Seminario Internacional *hacia una política agrícola continental*, North American Agricultural Policy Research Consortium, Universidad de Stanford, EUA 1995.
58. Rivera Lago, Fidel R. ***“Gerencia Cataláctica: Anatomía de la nueva gerencia pública.”*** Ed. Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM). México 2007.
59. Robles Berlanga, Héctor M. ***“Saldo de las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional.”*** Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, de la Cámara de Diputados, México 2008.
60. Rojas, Patricia y Sepúlveda, Sergio. ***“¿Qué es la Competitividad?”***. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Serie Cuadernos Técnicos, Folleto No. 2. San José, Costa Rica 1999.

61. Sánchez González, José Juan. ***“Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México”***. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México 2004.
62. Santoyo, Horacio. Ramírez, Pablo y Suvedi, Murari. ***“Manual para la evaluación de programas de desarrollo rural.”*** Universidad Autónoma Chapingo, UACH y Ed. Mundi Prensa, segunda edición. México 2002.
63. Schellong, Alexander. ***“EU e-Government Benchmarking 2010: General remarks on the future of benchmarking Digital Government in the EU.”*** UNPAN 2009.
64. Serra Rojas, Andrés. ***“Ciencia política: La proyección actual de la teoría general del Estado”***, Ed. Porrúa, Sexta Edición, México 1981.
- ***“Derecho Administrativo”***. Ed. Porrúa, México 2004.
65. Sigismund Huff, Anne y Oran Huff, James. ***“El cambio estratégico: Cuando las empresas cambian de orientación.”*** Oxford University Press. México 2000.
66. ***“Sistema de Evaluación del Desempeño y el Programa Anual de Evaluación.”*** Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del H. Cámara de Diputados. Cuaderno de estudio No. 115. México 2008.
67. Spendolini, J. Michael. ***“The Benchmarking Book.”*** Grupo Editorial Norma. Colombia 2005.
68. Steiner, George A. ***“Planeación estratégica: lo que todo director debe saber”***. Ed. CECSA. Trigésima primera reimpresión, México 2004.
69. Warman, Arturo. ***“El campo mexicano en el siglo xx”***. Fondo de Cultura Económica, México 2004.
70. Whittington, Richard. ***“¿Qué es la estrategia? ¿Realmente importa?”*** Ed. Thomson, colección negocios, segunda edición. España 2002.

71. Witker, Jorge y Hernández, Laura. ***“Régimen jurídico del comercio exterior de México”***, Serie Doctrina Jurídica, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Número 27, segunda edición, México 2002.
72. Zall Kusek, Judy. ***“Manual para Gestores del Desarrollo; Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados”***. Banco Mundial. Mayol. Bogotá, Colombia 2005.

## BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

73. Bozeman, Barry. ***“La gestión pública: su situación actual”***. Citado por: León Corona, Benito. ***“la nueva gestión pública y el estilo personal de gobernar”***, en Revista Sociológica, año 22, número 65, septiembre – diciembre 2007.
74. Bozeman, Barry. ***“Public Management. The state of the art,”*** Jossey-Bass, California 1993. Citado en estudio introductorio de Ramírez Zozaya, Juan M. para la obra de Bozeman, Barry. ***“Todas las organizaciones son públicas: tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas”***, FCE, México 1998.
75. Bonnin Charles Jean Baptiste. ***“Principes d’Administration Publique”***. A Paris, chez Renaudiere, Imprimeur – Libraire. 1812. Tres volúmenes (la primera edición apareció en 1808).
76. Calva, José Luis. ***“Política agrícola para el desarrollo agropecuario sostenido con equidad”***. Citado por: Torres Torres, Felipe (coordinador). ***“El sector agropecuario mexicano: después del colapso económico.”*** Plaza y Valdés. México 1998.

77. Carmona Padrón, Julio. **“Reingeniería de procesos, cambio, impacto y metodología.”** Tesis de Licenciatura en Matemáticas Aplicadas a la Computación, Facultad de Estudios Superiores Acatlán. México 2002.
78. CIESTAMM – UACH, **“¿Procampo o anticampo?”** Cuaderno de investigación, Texcoco 1993.
79. Forero, María Teresa. **“Cómo escribir correctamente y sin errores: técnicas de comunicación escrita.”** Concepto. Montevideo, Uruguay 2005.
80. Gil Villegas, Francisco. **“los fundamentos políticos de la teoría de la administración pública.”** Citado por: Méndez, José Luis (Compilador). **“Lecturas básicas de administración y políticas públicas.”** Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México. México 2000.
81. Hernández Samperi, Roberto, Fernández Collado, Carlos y Baptista Lucio, Pilar. **“Metodología de la investigación.”** Mc Graw Hill. Tercera edición. México 2003.
82. Lorenzo Dominguez, José Ramón. **“Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias en el TLC y otros foros multilaterales.”** Citado por: Cardero, María Elena (Compiladora). **“Qué ganamos y qué perdimos con el TLC”.** Siglo Veintiuno. Segunda Edición, México 2003.
83. Ospina Bozzi, Sonia. **“Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública”**, Gestión y Política Pública, CIDE, Vol II, Núm. 1, enero – junio de 1993. Citado por: Sánchez González, José Juan. **“Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México”.**
84. Pardo, María del Carmen. **“La administración pública en México: su desarrollo como disciplina.”** Citado por: Méndez, José Luis (Compilador). **“Lecturas básicas de administración y políticas**

**públicas.”** Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México. México 2000.

85. Ramírez, José Carlos y Zúñiga, Omar. **“los efectos del TLCAN sobre el comercio y la industria en México”**. Citado por: Borja Tamayo, Arturo (coordinador). **“Para evaluar el TLCAN”**. Miguel Ángel Porrúa. México 2001.

86. Saravia, Enrique J. **“La teoría general de la administración y la reforma administrativa”**, *Reforma administrativa: Experiencias latinoamericanas*, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP. México 1975. Citado por: Sánchez González, José Juan. **“Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México”**.

87. Valls, Antonio. **“Guía práctica del Benchmarking: cómo lograr el liderazgo en su empresa o unidad de negocio.”** Gestión 2000, España 1999.

88. Weiss, C. H. (1987), **“Where Politics and Evaluation Research Meet”**, en *The Politics of Program Evaluation*, D. J. Palumbo (ed.), Beverly Hills, Sage. Citado por: García Sánchez, Ester **“Metaevaluación de las políticas públicas: una visión desde la ciencia política.”**. Revista del CLAD, Reforma y Democracia. No 43, Caracas Venezuela, Febrero 2009.

## DOCUMENTOS HEMEROGRÁFICOS

89. **“53% gasta dinero de PROCAMPO en comida”**, Andrea Merlos y José Manuel Arteaga, Diario El Universal, México DF, Sección Política, viernes 19 de Febrero de 2010.

90. Araya M., Eduardo y Cerpa, Andrés. **“la nueva gestión pública y las reformas en la administración pública chilena”**. Revista de Estudios Politécnicos, volumen VII, número 11, año 2008.

91. Bobbio, Norberto. Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, **“Diccionario de Política”**. Siglo Veintiuno Editores, 13ª Edición 2002.
92. Brugger, Walter. **“Diccionario de filosofía”**, Ed. Herder, decimocuarta edición, España 2000.
93. Bunge, Mario. **“Diccionario de Filosofía”**. Siglo Veintiuno Editores. Tercera edición 2005.
94. De Appendini, Kirsten A. y Almeida Salles, Vania. **“Precios de Garantía y crisis agrícola”**. Revista Nueva Antropología, año IV, número 13 – 14, México 1980.
95. De León Contreras, Gerardo, Aguilar Valdez, Alfredo, Alvarado Martínez, Felipe y Hermosillo Salazar, Javier. **“La técnica del benchmarking estratégico y su aplicación a los agronegocios.”** Revista Mexicana de Agronegocios, enero – junio, volumen XIII, número 024, Torreón, México 2009.
96. **Diccionario Jurídico Mexicano**, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México 2005.
97. Dussauge Laguna, Mauricio I. **“la literatura comparada sobre las reformas administrativas; Desarrollos, limitaciones y posibilidades”**. En revista Gestión y política Pública, CIDE. Volumen XVIII, número 2, segundo semestre de 2009.
98. Elizalde Hernández, Rebeca. **“Programas Públicos para el PbR”. Presupuesto, Gasto y Contabilidad: Enfoque para Resultados**. Julio – Septiembre 2010, INDETEC, México.
99. **“Fin de PROCAMPO”**. Quadri de la Torre, Gabriel. Diario *El Economista*, Columna especial (Empresas), México DF, Domingo 5 de septiembre de 2010.

100. García Sánchez, Ester en ***“Metaevaluación de las políticas públicas: una visión desde la ciencia política.”*** Revista del CLAD, Reforma y Democracia. No 43, Caracas Venezuela, Febrero 2009.
101. ***“Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados”***. Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. París, Francia.
102. ***“Glosario de términos para el proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación de la Administración Pública.”*** Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, INDETEC. Serie Federalismo Hacendario, Marzo 2005.
103. Guízar Jiménez, Jesús. ***“Ventajas de evaluar la educación a través de indicadores”***. Revista del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, INDETEC. *Presupuesto, Gasto y Contabilidad: Enfoque para resultados*. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. México, Julio – Septiembre 2010.
104. Halachmi, Arie. ***“La reingeniería en el sector público: El caso de la administración de la seguridad social y el proceso de determinación de incapacidad en los Estados Unidos.”*** Revista del CLAD, Reforma y Democracia. Número 5, Caracas 1996.
105. Hernández Ortiz, Juan y Martínez Damián, Miguel A. ***“Efectos del cambio de precios de garantía a procampo en precios al productor, sin incluir efecto de importaciones.”*** Revista Fitotecnia Mexicana, vol. 32, núm. 2, abril – junio, México 2009.
106. Jiménez García, Eligio, Martínez Damián, Miguel A. y Kido Cruz, Antonio. ***“Política de precios de garantía contra apoyos directos: análisis del bienestar del productor.”*** Revista Fitotecnia Mexicana. Vol. 31. Año 04. Octubre – Diciembre, México 2008.

107. Moreno-Brid, J. Carlos, Caldentey Pérez, Esteban y Nápoles Ruíz, Pablo. **“El consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones.”** Revista Perfiles Latinoamericanos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. núm. 25, Sección debate. Diciembre 2004, México D.F.
108. **“Los Subsidios de PROCAMPO”.** Editorial *El Universal*. Diario El Universal. México DF. Jueves 31 de Marzo de 2011.
109. **“Los Guzmán Loera y titular de SAGARPA cobran subsidio”.** Evangelina Hernández E Ignacio Alvarado, Diario El Universal, Sección Política, México DF, Lunes 15 de Febrero de 2010.
110. **PROCAMPO “no es para corregir la pobreza”.** Monroy, Jorge. Diario *El Economista*. Sección Sociedad, México DF. Jueves 2 de septiembre de 2010.
111. Santoyo, Salvador. **“La política de precios de garantía. Antecedentes, situación actual y perspectivas”.** Revista Demografía y Economía XI; 1. Colegio de México. México 1977.
112. **“Saquean PROCAMPO durante 15 años”.** Ignacio Alvarado Álvarez y Evangelina Hernández, Diario El Universal, Sección Política, México DF, Lunes 27 de Julio de 2009.
113. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). **Glosario de términos más usuales en la administración pública federal.**
114. Subirats, Joan. **“Los Instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación.”** Revista *Gestión y Política Pública*, vol. IV. Núm. I, primer semestre de 1995.

## DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

115. Diccionario de la Lengua Española, Vigésimo segunda edición. Versión electrónica.

[http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=estado](http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=estado)

116. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima segunda edición. Véase en:

[http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=estrategia](http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=estrategia)

117. **“Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos”**. Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Oficina de Evaluación, EVO. Marzo 1997. Véase en: <http://www.iadb.org/cont/evo/spbook/evobook.htm>.

118. Guerrero Orozco, Omar. **“Administración Pública”**, México, léxico de Política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco y FLACSO – México, Año 2000. Publicación digitalizada en [www.omarguerrero.org](http://www.omarguerrero.org)

119. Guerrero Orozco, Omar. **“nuevos modelos de gestión pública”** en revista digital UNAM. Véase en: <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html>

120. Guzmán Guerrero, Melchor, Cobacho Vargas, Ma. Antonia y Martínez Navarro, Encarnación. **Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía (España)**. Véase en: [http://www.infoagro.com/desarrollo/programas\\_desarrollo\\_rural.htm](http://www.infoagro.com/desarrollo/programas_desarrollo_rural.htm).

121. Martínez Guerrero, Marco Vinicio. **“Intervención estatal en el campo mexicano.”** Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Biblioteca virtual, véase en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2458/25.pdf>

122. **“Políticas sectoriales que influyen en los precios agrícolas”**. Departamento de Cooperación Técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO. Versión digital <http://www.fao.org/docrep/007/y5673s/y5673s0r.htm>

123. Portal de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA). [http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article\\_183.asp](http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_183.asp)

124. **Revista del Consumidor online.** Secretaría de Economía. Véase en <http://revistadelconsumidor.gob.mx/?p=7077>
125. Sáez Vacas, O., García, F., Palao, J. y Rojo, P. **“Innovación tecnológica en las empresas.”** <http://www.gsi.dit.upm.es/~fsaez/intl/capitulos/Indice.pdf>
126. **“Sistema de Evaluación del Desempeño”.** Secretaria de Hacienda y Crédito Público, SHCP. Documento de estudio. Véase en: [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)
127. *Sistema Regional de información sobre buenas prácticas de Gestión Pública en América Latina y el Caribe (SIPAL).* Véase en **“Glosario de Términos”.** Versión electrónica: <http://www.sipalonline.org/glosario.html>.
128. *Taxonomía en Gestión para Resultados y Monitoreo y Evaluación.* Proyecto: **“Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe, a través del aprendizaje Sur – Sur y del intercambio de conocimientos”.** Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y Banco Mundial. Véase en versión electrónica: [http://www.clad.org/siare\\_isis/innotend/evaluacion/taxonomia/1-GestionparaResultados.html](http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/taxonomia/1-GestionparaResultados.html).
129. Tratado de Libre Comercio de América del Norte, denominado en adelante TLCAN ó NAFTA, véase en <http://www.nafta-sec-alena.org/sp/view.aspx?conID=590&mtpiID=ALL#mtpi131> página del Secretariado del TLCAN. Preámbulo.

## DOCUMENTOS OFICIALES

130. Acuerdo oficial por el que se modifican y adicionan diversas disposiciones de las Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO, para los ciclos agrícolas primavera – verano y otoño – invierno, publicados el 20 de febrero de 2002, y a sus modificaciones publicadas el 21 de febrero de 2003, 24 de diciembre de 2003 y el 1 de marzo de 2004, publicado en el Diario Oficial de la Federación, DOF.
131. Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, primera sección, el lunes 31 de marzo de 2008 por la SHCP.

132. Acuerdo por el que se modifican y adicionan diversas disposiciones de las Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO. Publicado el 23 de abril de 2010 en el Diario Oficial de la Federación, DOF.
133. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011. Publicado el día 07 de diciembre de 2010 en el Diario Oficial de la Federación, DOF.
134. Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO, publicado el día lunes 25 de julio de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, DOF.
135. Decreto por el que se crea Apoyos y Servicio a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), publicado el día 16 de abril de 1991 en el Diario Oficial de la Federación, DOF.
136. Decreto por el que se aprueba el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007 – 2012. Publicado por la SAGARPA el día 30 de noviembre de 2007 en el Diario Oficial de la Federación, DOF.
137. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social denominado CONEVAL.
138. Informes.
- i. Primer Informe de Labores de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, año 2001.
  - ii. Tercer Informe de Labores de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, año 2009.
  - iii. Cuarto Informe de Labores de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, año 2010.
139. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, última reforma publicada el 31 de diciembre de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, DOF.
140. Ley Agraria
141. Ley de Capitalización del PROCAMPO.
142. Ley de Desarrollo Rural Sustentable

143. Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. Título Primero, Disposiciones Generales, Capítulo Único, Párrafo Tercero, Fracción IV. Publicado en el DOF viernes 30 Marzo de 2007.
144. Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994
145. Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000
146. Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006
147. Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012
148. Procedimiento General Operativo de las Reglas de Operación del PROCAMPO, vigente a partir de los ciclos agrícolas primavera – verano 2007 y otoño – invierno 2007/2008.
149. Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007 – 2012
150. Reglamento Interno de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable.
151. Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008 – 2012.
152. Programa de Mediano Plazo.