

Indicadores de desempeño y programas de desarrollo rural en México

Performance indicators and rural development programs in Mexico

Journal of Economic Literature (JEL):
O18, 021, Q18

Palabras clave:
Desarrollo Rural
Política Pública
Gestión por Resultados
Indicadores de desempeño
Presupuesto Público

Keywords:
Rural Development
Public Policy
Results-Based Management
Performance Indicators
Public Budget

Fecha de recepción:

28 de julio de 2017

Fecha de aceptación:

14 de enero de 2021

Resumen

Se analizan los aportes de la Metodología de Marco Lógico (MML) y de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), al diseño de indicadores en los programas de desarrollo rural en México. La MML es un instrumento conceptual y metodológico con importantes implicaciones en el ámbito de las competencias del Sector Público.

Es producto de la Gestión por Resultados (GPR) y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) orientados a flexibilizar estructuras y procesos para mejorar la acción del gobierno. El SED se adoptó en México en 2006 y sus repercusiones en la operación de los distintos programas de índole social y económica, han sido clave para la medición de metas y objetivos públicos en un territorio, como el rural, que se ha caracterizado por la marginación y la pobreza. La principal conclusión es que, aún bajo un esquema como el SED, los usos políticos y otras fallas de gestión, siguen presentes y pueden debilitarlo, pero también, que la MML ha contribuido de manera importante a fortalecer la estructura interna de los programas dando claridad a los fines, propósitos, componentes y actividades a través del diseño de indicadores. En consecuencia, metodológicamente, es una herramienta más avanzada que otras formas de gestión pública.

Abstract

The contributions of the Logical Framework Methodology (LFM) and the Results Indicator Matrix (RIM) to the design of indicators in rural development programs in Mexico are analyzed. The LFM is a conceptual and methodological instrument with important implications for the competencies of the public sector. It is the product of Results-Based Management (RBM) and the Performance Evaluation System (PES), aimed at making structures and processes more flexible in order to improve government action. The PES was adopted in Mexico in 2006 and its impact on the operation of the different social and economic programs has been key to measuring of public goals and objectives in a territory such as rural areas, which have been characterized by marginalization and poverty. The main conclusion is that, even under a scheme such as the PES, political uses and other management failures are still present and can weaken it, but also, that the LFM has contributed significantly to strengthen the internal structure of programs by giving clarity to the aims, purposes, components and activities through the design of indicators. Consequently, methodologically, it is a more advanced tool than other forms of public management.

Introducción

El desarrollo rural, es un proceso que tiene como propósito mejorar las condiciones de vida de la población para llevarla a mejores estadios de bienestar. En términos gubernamentales, encarna un importante objetivo de

Angélica Tacuba Santos

Instituto de Investigaciones Económicas (IIEC)-UNAM
< angietacubasantos@gmail.com >

Luis Augusto Chávez Maza

Facultad de Economía de la Benemérita Universidad
Autónoma de Puebla,
Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores (SNI)
< augusto_mx@hotmail.com >

237

política que aterriza en diversos programas públicos alineados a objetivos nacionales. El más importante es la reducción de la pobreza. En las zonas rurales, 55.3% de la población rural se encuentra en condiciones de pobreza (17 millones de personas), mientras que en las zonas urbanas el porcentaje es de 37.6% (Coneval, 2020a). La población rural que representa casi un tercio de la población nacional, vive en un entorno de carencias que incluyen la falta de alimentación, salud, educación, infraestructura, empleo, ingreso, vivienda, etc. Y es conveniente preguntarse si los programas sociales y productivos, están logrando aportes significativos a la superación de esas privaciones. Si realmente el seguimiento y evaluación impulsados por la Gestión por Resultados (GPR) y el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), como enfoques de planeación pública basada en indicadores, a partir del año 2006, están contribuyendo a la mejora de la intervención pública. Para este análisis se toma como punto de partida la Metodología de Marco Lógico (MML) y su instrumento, la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), que define la lógica interna de los programas y que permite obtener información sobre la eficacia de los recursos del Estado en función de los indicadores ahí registrados. Vista como un proceso, la Metodología de Marco Lógico llega a la Matriz de Indicadores de Resultados, a través de una cercana colaboración entre planeadores y ejecutores del gasto, por lo que una de sus primeras ventajas, sería, que fomenta y mantiene la interacción de los actores al interior del gobierno, aunque, ello, no suprime de tajo viejas prácticas. La operación de programas bajo el Sistema de Evaluación de Desempeño no es sencilla. Consecuencia de los cambios en el enfoque de la política social, la modificación o introducción de nuevos objetivos e indicadores en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el reemplazo de servidores públicos, así como los resultados de las evaluaciones realizadas por actores externos al gobierno y le hacen recomendaciones, junto con la Matriz de Indicadores de Resultados que también se modifica; representa varios indicadores por analizar, pues contiene modificaciones importantes y uno es sujeto de monitoreo.

En ese contexto, el artículo analiza la importancia de la Metodología de Marco Lógico y de la Matriz de Indicadores de Resultados en el diseño de indicadores en programas dirigidos al desarrollo rural. El orden es el siguiente. En la primera sección, se hace una breve revisión de los antecedentes de la Gestión por Resultados y el Sistema de Evaluación de Desempeño en México, enfoques afines al de la Nueva Gestión Pública (NGP); igualmente, se exponen los conceptos de la Metodología de Marco Lógico, de la Matriz de Indicadores de Resultados y de los indicadores en su función de medios para el monitoreo de los programas. En la segunda, se describe la metodología correspondiente al diseño de indicadores de la Metodología de Marco Lógico, la estructura general de la Matriz de Indicadores de Resultados y los criterios básicos que deben tomarse en cuenta para la construcción de éstos. En la

tercera, se abordan los casos de la MIR de Oportunidades y Procampo. En la cuarta, se discuten los puntos más relevantes y, en la quinta, se presentan las conclusiones.

1. Marco conceptual

La relación entre la Metodología de Marco Lógico (MML) y el diseño de indicadores en los programas de desarrollo rural en México, a partir de la premisa de que éstos son financiados con recursos del Estado, tiene que ver, en lo más básico, con la eficacia en la aplicación del presupuesto, es decir, con la materialización de los objetivos y las metas públicas. En lo más esencial, está vinculada con el propósito de conducir a la población rural a escenarios más elevados de bienestar. En este estudio, tomamos en cuenta ambas aristas, ya que una es la parte instrumental y operativa y, la otra, es la meta de política pública, el óptimo del Estado en materia de desarrollo. Una acotación importante en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que también enuncia la eficiencia como principio de la ejecución del gasto, refiriéndose a la implementación en tiempo y forma (LFPRH, 2020), es que un programa puede ser eficiente sin necesariamente lograr sus metas de bienestar, en otras palabras, ejecutar los recursos asignados en los plazos establecidos, entregando los bienes y servicios programados, sin estar contribuyendo a metas nacionales de desarrollo, algo, que estaría estrechamente ligado con las fallas en la planeación estratégica y con la inercia presupuestaria.

Aunque el objetivo del trabajo no es profundizar en los antecedentes, en México, la adopción de la Nueva Gestión Pública (NGP) tiene su origen en las reformas macroeconómicas de la década de 1980 que motivaron políticas de ajuste fiscal, presupuesto equilibrado, cesión de mayores espacios al capital privado y exploración de nuevos modelos gubernamentales inspirados en la gestión privada (para un análisis detallado de la NGP ver: Vargas, 2016; Culebro y Barragán, 2014; Aguilar, 1992). La NGP se tradujo en un proceso lento y largo de puesta en marcha del SED y la MML cuyo fin era regular las intervenciones del gobierno, perfeccionando los procesos de gestión y toma de decisiones para optimizar el uso de los recursos. Lo más destacable de la NGP, fue su contribución a la planificación de escenarios futuros y la generación de nuevas estrategias políticas con procedimientos prospectivo-metodológicos, dando la posibilidad de modificar el actuar presente para construir los futuros deseables (De la Cruz, 2004) ¿Cuál es la demanda ciudadana a resolver? Y ¿Cuáles son los objetivos que se buscan alcanzar? Fueron los dos cuestionamientos elementales, que permitieron identificar a los actores involucrados, los recursos y las estrategias necesarias para cumplir con los objetivos proyectados en el contexto de los diversos escenarios posibles (De la Cruz, 2004, p. 248).

Toda intervención pública tiene por objeto resolver un problema o atender una necesidad de interés público. Los recursos de los que dispone el Estado tienen la finalidad de maximizar el impacto de las políticas públicas. Por ello, resulta vital que la agenda pública esté conformada por políticas y programas públicos diseñados a partir de la identificación rigurosa de la situación que intentan transformar, causas, efectos, y la población objetivo o área de enfoque a los que van dirigidos (SHCP, 2020). También, es indispensable que tengan claridad en los resultados esperados, que dispongan de los medios para lograr las metas establecidas; que cuenten con los elementos a través de los cuales operarán; que demuestren que son capaces de lograr el propósito para el que fueron creados; y que puedan identificar que sus resultados tienen el impacto esperado. El seguimiento y la evaluación tienen la misión de identificar los cambios generados a partir de los programas públicos puestos en marcha; el seguimiento le corresponde al mismo gobierno, en tanto que, la evaluación, es realizada por instituciones externas (SHCP, 2020, p. 6). La evaluación proporciona información útil sobre logros y áreas susceptibles de mejora en los tres espectros de un programa: el marco normativo, el diseño y la operación. Es importante mencionar que la evaluación es un eslabón de toda la cadena de la gestión pública; se llega hasta ella, desde el SED y, al mismo tiempo, retroalimenta hacia arriba todo el proceso, clarificando, la orientación de los programas y proponiendo mejoras. Estas consideraciones generales constituyen las premisas de la GPR, el SED y la MML en México.

La LFPRH actual, define al SED como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración 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 permiten conocer el impacto social de los programas y de los proyectos (LFPRH, 2020, pp. 5-6). La MML, por su parte, es definida como una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y en el facilitar la participación y la comunicación entre los distintos actores. Abarca todas las etapas del proyecto público: identificación, diseño, valoración, implementación, monitoreo, revisión, y evaluación (CEPAL, 2015, p. 13). La MIR, es descrita como el instrumento de planeación que identifica en forma resumida los objetivos de un programa, incorporando los indicadores de resultados y gestión que miden dichos objetivos; en ella se detallan los medios para obtener y verificar la información de los indicadores, incluyendo, los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa. Los indicadores en la MIR, finalmente, son una especificación cuantitativa y en algunos casos cualitativa que permite verificar el nivel de logro alcanzado por el programa en el cumplimiento de sus

objetivos. Deben representar la relación entre dos o más variables y estar contextualizados geográfica y temporalmente (Coneval, 2020c). En síntesis, la MML ordena los objetivos y las metas dirigiendo de mejor forma las acciones del Estado, lo que estaría repercutiendo en una asignación más óptima de recursos. Para avanzar en una visión de futuro basada en la formulación concertada de planes y políticas multisectoriales, sectoriales o territoriales, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), plantea que es necesario institucionalizar cuatro funciones de planificación: 1) Prospectiva o visión de largo plazo; 2) Coordinación; 3) Evaluación; 4) Concertación estratégica (CEPAL, 2015).

En México, los primeros esfuerzos en ese sentido pasaron, al menos, por dos etapas. A grandes rasgos, en una primera, el interés público estaba centrado en el gasto ejercido más que en los resultados de los programas; persistía una visión de planeación muy elemental –solo aprobar y ejecutar los fondos públicos–, consecuencia, igualmente, de programas carentes del diseño más adecuado y sin una conexión con objetivos nacionales. En una segunda, que se puede asociar con la NGP, el énfasis se colocó en los efectos del gasto y, aunque los retos de gestión crecieron a medida que las necesidades sociales también aumentaron, representó un paso importante. Poco a poco la administración pública –motivada por otros países de América Latina y el Caribe– avanzó en el enfoque prospectivo hasta llegar al SED. En 2008 se designó al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), como la dependencia encargada de monitorear el desempeño de los programas sociales, y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a través de la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED), los de naturaleza no social (SHCP, 2020).

2. MML y diseño de indicadores

Se mencionó que un indicador es una especificación cuantitativa y en algunos casos cualitativa que permite verificar el nivel de logro alcanzado por el programa en el cumplimiento de sus objetivos (Coneval, 2020c). Esta es la definición de un indicador de acuerdo a la MML. Son necesarias algunas especificaciones. La primera, es que, todos los indicadores incorporados a la MIR, deben medir diferentes aspectos de los objetivos a los que están asociados dentro de un programa; la segunda, es que si se desea valorar un programa de forma objetiva e integral, es necesario analizar diferentes niveles de la intervención pública: actividades, bienes y servicios entregados, y resultados mediante indicadores que evalúen cada uno de esos aspectos; la tercera, es tener claro que existen dos tipos de indicadores: los de gestión, relacionados con el seguimiento a las princi-

pales actividades del programa, y los de resultados que cuantifican la solución a la problemática que atiende; la cuarta y última, es que la MIR se construye con una lógica vertical inspirada en las etapas de un proceso de producción, denominadas “ámbitos de desempeño” –inicia desde los insumos–. Se ilustra en la Tabla 1. Explicado de abajo hacia arriba, la columna correspondiente a *objetivo*, inicia con las *actividades*, donde se miden los procesos de la institución responsable del programa (insumos, procesos); en los *componentes*, la producción, la entrega y las características de los bienes y servicios otorgados a los beneficiarios del programa (productos). En estos dos ámbitos se generan los *indicadores de gestión*, sobre los cuales, la injerencia del programa es directa. En el *propósito*, se miden los resultados alcanzados y, en el *fin*, se mide cómo contribuye a los objetivos nacionales de desarrollo. En estos dos ámbitos se generan los *indicadores de resultados*, donde, la injerencia del programa sobre la problemática es indirecta y se pondera en el conjunto de programas orientados a metas nacionales (Coneval, 2020c).

Tabla 1. Estructura general de la MIR de un programa según la MML

Área de influencia del programa	Ámbito de desempeño	Objetivo	Tipo de Indicador
Indirecta	Efectos	Fin	Indicadores que permiten verificar los efectos sociales y económicos a los que contribuye el programa.
	Resultados	Propósito	Indicadores que permiten verificar la solución de una problemática concreta en la población objetivo.
Directa	Productos	Componente	Indicadores que permiten verificar la producción y entrega de bienes y servicios del programa.
	Procesos	Actividades	Indicadores que permiten verificar la gestión de los procesos del programa.
	Insumos		

Fuente: elaborado con base en (Coneval 2020c).

Es importante señalar que en la formulación y definición de indicadores se deben tener en cuenta algunos criterios para garantizar su competencia a la hora de recopilar la información relativa al funcionamiento del programa. Deben ser claros (método de cálculo, nombre y unidad de medida son coherentes); relevantes (facilitar el análisis longitudinal); económicos (beneficio de generar información es más grande que no hacerlo); monitoreables (tienen una línea base, frecuencia de medición y medio de verificación); adecuados (muestran

una relación de variables) y, deben aportar un valor marginal, cuando existen junto a otros vinculados al mismo objetivo del programa (la información que proporcionan mide aspectos que los otros no toman en consideración) (Coneval, 2020). Asimismo, los indicadores deben ser eficaces (cumplimiento de las metas en cobertura, focalización), eficientes (uso óptimo de recursos en el logro de metas), económicos (administración adecuada de los recursos financieros del programa) y de calidad (precisión, continuidad). Ya que cada indicador está asociado a un objetivo del programa, éstos deben ser coherentes con lo que busca. Si los objetivos están mal estructurados, se corre el riesgo de generar indicadores erróneos o poco confiables. La claridad del objetivo es la base del diseño del indicador. Otro apunte, es que a pesar de que los programas resuelven problemáticas concretas, están inmersos en políticas públicas de gran alcance que se alimentan de las acciones llevadas a cabo por la suma de ellos. De ahí, la relevancia de que cada programa, en particular, esté diseñado correctamente con un área de enfoque bien delimitada: claridad en el territorio, población o necesidad social por atender (Sagarpa, 2012, p. 4).

3. MML y programas de desarrollo rural: caso Oportunidades y Procampo

Según las normas que coordinan el desarrollo rural en México, éste, se define como el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos urbanos (LDRS, 2019). En vista de que la pobreza es, en gran medida, un problema rural con un factor de dos a uno comparado con las zonas urbanas, el principal objetivo de los programas, es la reducción de la pobreza (FIDA, 2001). Los pobres que viven en el espacio rural, sufren de niveles más agudos de pobreza que su contraparte urbana y tienen un acceso mucho más limitado a servicios sociales básicos como la higiene, agua potable, servicios de salud y educación primaria; viven, por tanto, en niveles desproporcionados de hambre, salud y analfabetismo; algo, que se ha tratado de atender con programas de carácter diverso. En la medición más reciente, 55.3% de la población rural se encuentra en condiciones de pobreza (17 millones de personas), mientras que en las zonas urbanas el porcentaje es de 37.6% (Coneval, 2020a). El antecedente más destacado en términos de seguimiento y evaluación de programas con incidencia relevante sobre la pobreza del medio rural es el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), posteriormente, renombrado Oportunidades y luego, Prospera (POP, la sigla de los tres nombres); fue el más importante de la política social de combate a la pobreza en cobertura y presupuesto asignado. Estuvo vigente hasta el 2018, benefició a 6.6 millones de hogares predominan-

temente rurales (52% del total de la población atendida), con un presupuesto que representó 0.47% del Producto Interno Bruto nacional (PIB). Entre 3 y 4% del gasto en desarrollo social y más de 20% del gasto para la atención a la pobreza (Coneval, 2019, Yaschine, 2019). El objetivo del POP era apoyar a las familias en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar en educación, salud y alimentación. En la Tabla 2 se presenta la MIR del programa. El trasfondo del POP era la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza a través de un apoyo monetario y la entrega de otros bienes en especie. Hasta el 2013, se realizaron cerca de 50 evaluaciones una de ellas, de impacto en el año 2008.² La MIR del POP se fue adaptando a los parámetros del SED y la MML. Como se observa, existieron varios de indicadores; los de propósito y fin, centrados en el impacto y, los de componentes y actividades, orientados a los bienes. Con este primer ejemplo, es posible percibir la complejidad de monitorear el desempeño de un programa que tiene un objetivo tan trascendente como el de interrumpir el ciclo de reproducción de la pobreza. En la versión extendida de la MIR, se debe incluir, además, la descripción del indicador, el método de cálculo, el tipo y temporalidad a fin de brindar elementos suficientes para valorarlos en función de los criterios antes descritos.

2 Las evaluaciones de desempeño están enfocadas en los procesos internos de las entidades responsables de administrar el programa; se realizan de manera periódica por las mismas dependencias; el costo es relativamente bajo y se ubican en los ámbitos de actividades y componentes de la MIR. Las de impacto miden el efecto de la operación del programa en el mediano y largo plazos, por tanto, su contribución a metas de bienestar nacionales; son realizadas por agentes externos a las unidades responsables, su costo es más elevado y se ubican en los ámbitos de propósito y fin de la MIR.

Tabla 2. MIR del POP

Ámbito de desempeño	Resumen	Indicador
Fin	Contribuir al bienestar social e igualdad mediante intervenciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones de bienestar.	Comparación de la diferencia en la escolaridad promedio entre padres e hijos de familia beneficiarias de Prospera, respecto a la misma diferencia en la población nacional. Población infantil en situación de malnutrición. Prevalencia de desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años. Población infantil en situación de malnutrición. Prevalencia de sobrepeso y obesidad en niños y niñas de 0-10 años de edad. Población infantil en situación de malnutrición. Prevalencia de anemia en niños y niñas menores de 5 años de edad. Porcentaje de población con seguridad alimentaria.
Propósito	Los integrantes de los hogares de Prospera con ingreso per cápita estimado inferior a la línea de bienestar mínimo, amplían sus capacidades en alimentación, salud y educación, y se les facilita el acceso a otras dimensiones de bienestar.	Tasa de becarias en educación media superior con respecto a la composición por sexo de la matrícula nacional Tasa de becarias en educación básica con respecto a la composición por sexo de la matrícula nacional Porcentaje de becarias y becarios de secundaria que transitan a educación media superior Porcentaje de becarias y becarios de primaria que transitan a secundaria Prevalencia de anemia en mujeres de 12 a 49 años de edad atendidas por el programa Porcentaje de terminación de educación básica de los jóvenes atendidos por el programa. Porcentaje de proyectos apoyados por los programas de fomento productivo Porcentaje de cobertura del programa de la población objetivo respecto a la población potencial
Componente	Familias beneficiarias con niñas, niños y jóvenes que cumplieron su corresponsabilidad en educación básica y media superior con apoyos educativos emitidos. Familias beneficiarias que cumplieron su corresponsabilidad con el Paquete Básico Garantizado de Salud (PBG) provisto y apoyos en especie entregados. Los integrantes de las familias beneficiarias del programa son atendidos por acciones federales de desarrollo social Familias beneficiarias con apoyos monetarios emitidos para la alimentación	Porcentaje de beneficiarios de educación media superior que fueron atendidos por el programa en el ejercicio fiscal y le les emitieron apoyos monetarios en algún bimestre del ejercicio fiscal Porcentaje de beneficiarios de educación básica que fueron atendidos por el programa en el ejercicio fiscal y le les emitieron apoyos monetarios en algún bimestre del ejercicio fiscal Porcentaje de cobertura de mujeres embarazadas y en lactancia con suplemento entregado. Porcentaje de adultos mayores beneficiarios que cumplieron su corresponsabilidad en salud a los que se les emitió un apoyo monetario. Porcentaje de niñas y niños que están en control nutricional Porcentaje de cobertura de atención prenatal a mujeres Porcentaje de beneficiarios que reciben servicios de inclusión productiva Porcentaje de titulares del programa con acceso a seguro de vida Porcentaje de familias beneficiarias atendidas a las que se les emitió el apoyo monetario condicionado para alimentación Porcentaje de familias beneficiarias atendidas a las que se les emitió el apoyo monetario para alimentación sin condicionalidad
Actividad*	Certificación de asistencia de becarios en educación básica Certificación de la permanencia de jóvenes de educación media superior Prestación de servicios de salud Entre de tratamientos de suplemento alimenticio Certificación del cumplimiento de la corresponsabilidad en salud de los adultos mayores beneficiarios 3.1 Cobertura de atención de familias beneficiarias 4.1 Certificación del cumplimiento de responsabilidades en salud de las familias beneficiarias 4.2 Transferencia de recursos	Porcentaje de becarias y becarios de educación básica en el programa para los que se certificó el cumplimiento de la corresponsabilidad Porcentaje de becarias y becarios de educación media superior en el programa para los que se certificó el cumplimiento de la corresponsabilidad Porcentaje de cobertura de atención prenatal a mujeres en el primer trimestre de gestación Promedio de tratamientos de suplemento alimenticio a mujeres beneficiarias Promedio de tratamientos de suplemento alimenticio a niñas y niños beneficiarios Porcentaje de cobertura de familias beneficiarias del programa. Porcentaje de familias beneficiarias del programa para las que se recibió el reporte oportunamente y que cumplieron con su corresponsabilidad en salud Razón de recursos entregados por el programa respecto a los costos directos de las transferencias monetarias del programa.

*Cada número pertenece a uno de los componentes.
Fuente: elaboración propia en base en (Coneval, 2020b).

El otro caso de MIR, es la del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), de carácter netamente rural por estar dirigido a la actividad agrícola (apoyo monetario directo a los productores de granos básicos: maíz, frijol, arroz, trigo); fue creado en 1994 y su fin era mejorar el ingreso de ese sector. Igual que el POP, estuvo vigente hasta el 2018. Alcanzó a 2.8 millones de productores a nivel nacional, la mayoría de autoconsumo (1994-2018) y se le realizaron varias evaluaciones, ninguna de impacto. El planteamiento estructural de Procampo era contribuir a derribar un conjunto de barreras que configuraban un sector atrasado y poco competitivo, por medio de un sistema de apoyos directos incluyentes y de largo plazo (15 años), que les brindara certeza y los indujera a implementar acciones de organización, reconversión de cultivos, aprovechamiento de vocaciones agrícolas, entre otros aspectos que impactarían el desempeño de las unidades productivas y el ingreso de los productores (FAO, 2015). Sobre ello, una de las evaluaciones de resultados de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), señala que, en materia de diseño de política pública, la intencionalidad incluyente de la intervención, restó precisión al instrumento. El programa no logró clarificar el problema que buscaba contribuir en su solución, dejando abierta la interpretación de su objetivo a manera *acomodacionista*, esto es, a veces como una transferencia monetaria para apoyar el ingreso corriente de los productores rurales, o bien, como una transferencia para fortalecer al arbitrio del productor aspectos productivos de su unidad agrícola (FAO, 2015, pp. 1-29). Los requerimientos de observar la titularidad de la tierra, así como, su explotación agrícola, dibujaba una política que perfilaba su uso discrecional, pero con una orientación productiva; no obstante, el programa no acabó de sacudirse los resabios asistencialistas que pesaban sobre él.

El carácter asistencialista de la intervención radicaba sobre la capacidad misma del programa por lograr resultados a nivel productivo, principalmente, en los pequeños productores; en ese sentido, el Procampo disponía de un sistema de apoyos homogéneos para atender un polo y otro de productores, los cuales, de suyo se sabía que observaban condiciones diferentes y, donde los productores más pequeños, adolecían de múltiples factores que no podían resolverse en los márgenes de un apoyo y, por ende, la transferencia de los recursos económicos se enfilaba más, como una política social, que como un apoyo para fortalecer el desempeño productivo de la unidad de producción (FAO, 2015). La MIR del programa se presenta en la Tabla 3.

Tabla 3. MIR de Procampo

Ámbito de desempeño	Resumen	Indicador
Fin	Contribuir a mejorar el ingreso de los productores, agropecuarios, acuícolas y pesqueros mediante el otorgamiento de apoyos directos y complementarios.	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de beneficiarios apoyados con ingreso mejorado respecto al total de productores.
Propósito	Productores registrados en el programa cuentan con ingreso mejorado	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje en el incremento del ingreso de los beneficiarios del programa
Componente	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apoyos directos entregados a los beneficiarios antes de la siembra o ciclo agrícola. 2. Apoyo temporal a los costos de los insumos energéticos entregados. 3. Maquinaria agropecuaria disponible para los proyectos de las unidades económicas de producción agropecuaria. 4. Apoyos directos entregados a los productores para el Fomento productivo del café. 	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de apoyos directos entregados a los beneficiarios en el ciclo agrícola Otoño Invierno • Porcentaje de apoyos directos entregados a los beneficiarios en el ciclo agrícola Primavera Verano • Porcentaje promedio de reducción en los costos de los insumos energéticos agropecuarias y pesqueras (Diesel Agropecuario, Marino y Gasolina Ribereña) • Porcentaje de unidades económicas de producción agropecuaria apoyados con maquinaria agropecuaria • Porcentaje de productores apoyados para el Fomento Productivo del Café
Actividad	<ul style="list-style-type: none"> • Atención a las demandas de los productores • Actualización del padrón de beneficiarios con cuota asignada • Comercialización registrada de café • Reinscripción de beneficiarios • Seguimiento del uso de los apoyos entregados y de los compromisos • Ejercicio de los recursos • Estratificación de beneficiarios apoyados 	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de solicitudes apoyadas • Padrón de beneficiarios actualizado con cuota asignada de manera oportuna • Porcentaje de café que se comercializa • Porcentaje de solicitudes registradas • Porcentaje de consumo de Diesel Marino ejercido por los beneficiarios • Porcentaje de productores registrados en el padrón de apoyo a energéticos agropecuarios que usan su cuota energética asignada • Porcentaje de gasolina ribereña ejercido por los beneficiarios • Porcentaje de recursos ejercidos en beneficio de los productores de café • Porcentaje de beneficiarios que recibieron el apoyo por un monto máximo de hasta 100,000 pesos

Fuente: elaboración propia en base en (SAGARPA, 2020).

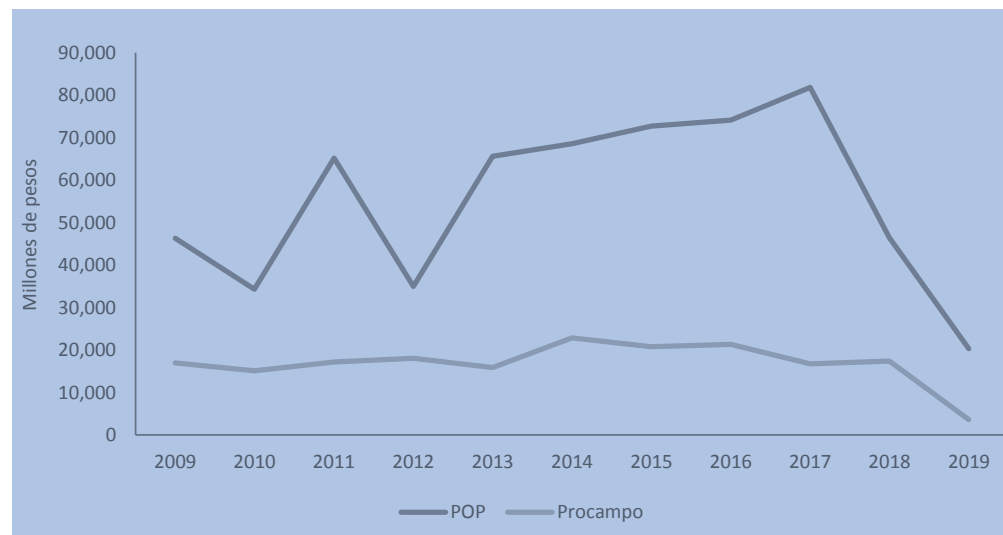
Con la extinción del POP en 2018, los programas que sustituyeron el apoyo económico directo y el componente de educación que incluía, fueron la Pensión para Adultos Mayores, una transferencia monetaria para la población mayor a 68 años de todo el país y de 65 años, la proveniente de comunidades indígenas; el programa se propuso reducir la carencia por acceso a la seguridad social en el grupo de personas de 65 años de edad en adelante (Coneval, 2018, p. 2). También las Becas Benito Juárez, un apoyo directo dirigido a niños y jóvenes inscritos en educación básica, media superior y superior. En materia agrícola, el lugar del Procampo, lo ocupó el programa de Precios de Garantía dirigido, en su mayoría, a los productores de maíz más pequeños –de hasta 5 hectáreas de temporal– que funciona con centros de acopio en todas las entidades federativas, donde es el Estado el que fija el precio por tonelada y el límite de compra para los beneficiarios (Segalmex, 2019).

4. Valoración

Al considerar los procedimientos prospectivos-metodológicos de la política pública, lo más destacable de la MIR del POP y de Procampo, es que el fin de cada programa describe la situación imperante (pobreza que se reproduce intergeneracionalmente/ingreso agrícola insuficiente) y, el propósito, el futuro deseable (ampliación de capacidades/ingreso mejorado); al mismo tiempo, queda definida la responsabilidad directa de los programas en los ámbitos de componentes y actividades. Sobre los resultados, en el caso del POP, los hallazgos no fueron alentadores una década después de evaluar el impacto; la pobreza no disminuyó, ni en el medio rural ni en las zonas urbanas. De igual forma para Procampo; por ser un programa otorgado en función de la extensión de tierra sembrada, los productores más grandes fueron los más beneficiados y no los más pequeños (aunque en proporción representaran la mayoría de los beneficiarios). El POP y el Procampo, fueron icónicos en la historia de la política social y productiva de México, pero tuvieron efectos austeros en el futuro deseado. Romper el ciclo de transmisión de la pobreza y mejorar la realidad de los productores agrícolas, instaba al Estado a repensar el modelo de desarrollo nacional, antes que cargar sobre las espaldas de dos programas ese cometido. Sin embargo, en términos de gestión, representaron un aprendizaje significativo en el curso de la evolución del SED, de la planeación y la evaluación. Gracias a ello e independientemente de los fondos asignados a escala macroeconómica, hay datos que dan cuenta de sus resultados; es decir, existe evidencia de su funcionamiento a nivel hogar y unidades productivas. El POP y el Procampo, fueron los más importantes de la política presupuestaria de los últimos treinta años. Al POP le fueron asignaron mayores recursos; tan solo considerando la etapa posterior a la entrada en vigor del SED, su gasto ejercido fue, en promedio 3.4 veces más grande que el de Procampo (Figura 1).

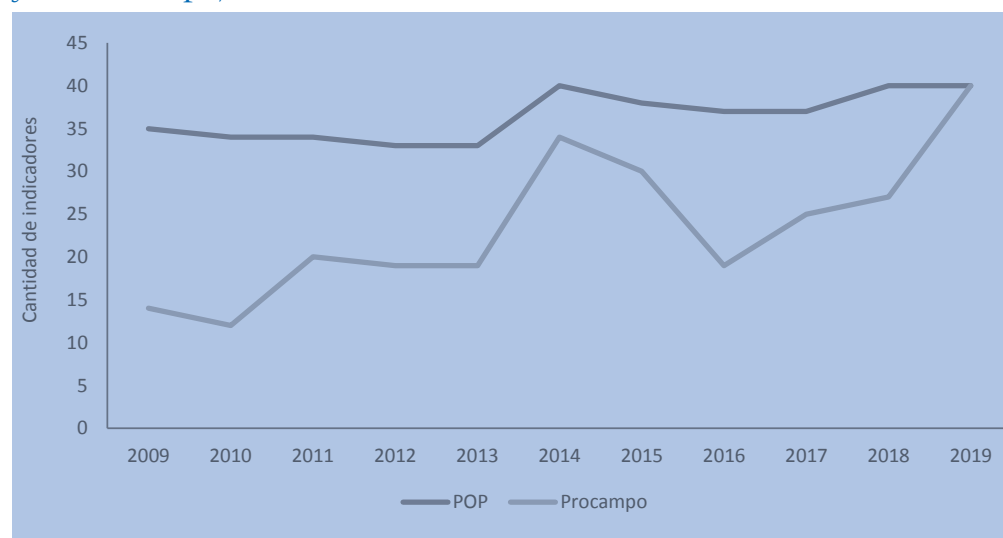
A medida que el Estado centró su atención en ellos y que recibieron más recursos, se ajustaron los fines y propósitos de la MIR, dando lugar a la creación de nuevos indicadores durante los años de aplicación de la MML. Entre 2009-2019, la MIR del POP empleó un promedio de 36 indicadores para el total de los ámbitos de desempeño (actividades, componentes, propósito, fin) y Procampo, 22 (Figura 2).

Figura 1. Presupuesto ejercido por el POP y Procampo, 2009-2019



Fuente: elaboración propia con base en (Coneval, 2020b).

Figura 2. Indicadores promedio utilizados en la MIR del POP y de Procampo, 2009-2019



Fuente: elaboración propia con base en (Coneval, 2020b).

La inclusión de nuevos indicadores, en el caso del POP obedeció, primordialmente, a los cambios en la concepción de pobreza (Coneval, 2015). Gran parte de los cambios se explica por la modificación en el enfoque de la medición de la pobreza que pasó de una perspectiva de derechos fundamentales (2004-2007) a otra multidimensional en 2008, que retomó la centralidad del ingreso de los hogares para la satisfacción de otras necesidades esenciales para una vida digna: acceso a servicios de educación y salud, acceso a la seguridad social, acceso a la alimentación, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos de la vivienda y cohesión social (Coneval, 2015), ámbitos, cercanos a varios de los aspectos en los que el POP buscaba incidir y medir. Tanto el POP, como el Procampo, iniciaron en la modalidad de transferencias monetarias directas, pero con el paso del tiempo, se fueron reestructurando. Procampo, comenzó como un programa de apoyo al ingreso, por tanto, la mayor parte de los indicadores se dirigieron a medir el incremento del ingreso de la población beneficiada; posteriormente, el programa agregó nuevos objetivos como incrementar la producción y fomentar la sustentabilidad. El POP empezó como un programa de subsidios directos para la atención a la salud, la educación y la alimentación de las familias más pobres; en años siguientes, se introdujeron indicadores orientados a medir la inclusión a servicios públicos y financieros de los beneficiarios, acoplándose así, al enfoque multidimensional de la pobreza.

En este ejercicio de valoración de la MML, se plasma como una primera reflexión, que los programas no son los fines; ellos contienen los fines públicos y contribuyen a ellos. Las realidades de carencia necesitan ser contrastadas constantemente y, a ello, contribuye la MML y la MIR, pero no llegan a ser los elementos determinantes para garantizar programas de desarrollo más eficaces. Aunque, presupuestariamente, en los últimos treinta años (1990-2020), el gasto rural haya crecido constantemente (de 1.0% que representaba como porcentaje del gasto programable del sector público en 1990, pasó a 7.5% en 2020) y, de que la vertiente social de ese gasto haya sido la más importante en términos relativos (del presupuesto 2020, 33.2% del total de recursos se destinó a ese aspecto) (Sagarpa, 2012; CEDRSSA, 2020), en términos absolutos, la pobreza rural no disminuyó, lo que reafirma que no solo se trata de recursos, programas e indicadores. Una segunda reflexión, es que, si bien, la MML y la MIR, proporcionan buenas herramientas para juzgar técnicamente la lógica de un programa, existen situaciones que afectan la estabilidad y la confianza en el propio sistema. La primera, tiene que ver con la asignación de recursos sin una estrategia de desarrollo, aun cuando los fines y propósitos de los programas –donde se localizan los indicadores de impacto– estén supeditados a los objetivos del PND, que también pueden ser difusos y confusos. La segunda, con la óptica financierista en la gestión pública; un acento muy marcado sobre los recursos ejercidos como meta última y no sobre los efectos, lo que podría representar un riesgo, pues con la finalidad de mantener o expandir

el presupuesto de ciertos programas no se prestaría la debida atención a los impactos reales, perdiéndose así el verdadero sentido de los indicadores que es la mejora de la intervención gubernamental con propósitos del bienestar (SHCP, 2020). En la parte técnica, lo que es cierto, es que las MIR, deben mantenerse actualizadas en función de los nuevos retos que genere la problemática que atienden los programas y de la visión de política social y económica que cada sexenio presidencial intente llevar a la práctica. Finalmente, lo que también es evidente, es que, ni el SED, ni ningún otro enfoque o metodología, son inmunes a vicios administrativos o políticos arraigados en las entrañas de la gestión pública.

5. Conclusión

En una discusión que traza una línea de conexión entre la NGP, la GPR, el SED, la MML y la MIR, es preciso establecer que estos enfoques y herramientas no son una solución definitiva a los problemas de la administración pública; sin embargo, orientan de mejor manera las decisiones de asignación de recursos y su seguimiento en el tiempo. Contribuyen a la eficacia pública al proveer señales oportunas sobre el desempeño de los programas que integran cada una de las vertientes presupuestarias, tanto en el caso rural como nacional. La distancia entre los escenarios reales y los deseables depende de muchos factores que escapan a la influencia del gobierno. Sin embargo, la MML, resulta más provechosa, en comparación con la visión centrada, únicamente, en la entrega de bienes y servicios que deja de lado la medición de los resultados porque no tiene una metodología para hacerlo. Es mucho más conveniente tener programas que se pueden evaluar contrastando realidad con fines y propósitos mediante indicadores organizados por ámbito de desempeño en una MIR, en lugar de otros, que se ejecutan en la total rutina burocrática y de los que no se tiene la mínima información sobre su contribución al bienestar, o, sobre sus deficiencias. Para el medio rural, los beneficios del diseño de indicadores de desempeño pueden traducirse en un presupuesto más eficiente y más eficaz; en programas más acertados que se trazan cada vez con un menor grado de desatino sobre el problema que desean atender.

Bibliografía

- Aguilar, Luis (1992). *El Estudio de las Políticas Públicas* (Primera ed). México, Miguel Ángel Porrúa.
- CEDRSSA (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria) (2020). *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable*, México, CEDRSSA.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2015). *Medición y análisis de la pobreza en México*, México, Coneval.
- (2018). *Ficha de monitoreo 2017-2018 Pensión para Adultos Mayores*, México, Coneval.
- (2019). *Progres-Oportunidades-Prospera* (Primera ed). México, Coneval.
- (2020a). *Anexo Estadístico de Pobreza en México*, México, Coneval.
- (2020b). *Módulo de indicadores de los programas y acciones de desarrollo social* (consultado el 7 de septiembre del 2020), disponible en: <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/MosaicoSips.aspx?t=b>
- (2020c). *Diseño de indicadores para el desarrollo rural*, México, Coneval.
- Culebro, Jorge y Barragán, Omar (2014). La Metodología de Marco Lógico en la administración federal. Nuevas formas de regulación para el control estratégico, *Espacios Públicos*, 17 (40), pp. 33-48.
- De la Cruz, Carlos (2004). La Nueva Gestión Pública en México: un enfoque prospectivo para la toma de decisiones y la planeación estratégica del gobierno. *Revista de Administración Pública*, XXXIX(110), pp. 245-277.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2015). *Evaluación Nacional de Resultados Componente Procampo*, México, FAO.
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) (2001). *Informe sobre la pobreza rural 2001: el desafío de terminar con la pobreza*, Roma, FIDA.
- LDRS (2019), *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, México, H. Congreso de la Unión.
- LFPRH (2020). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Cámara de Diputados, México, H. Congreso de la Unión.
- Sagarpa (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) (2012). *Diagnóstico de Matrices de Indicadores para Resultados*, 2012, México, Sagarpa.
- Segalmex (Seguridad Alimentaria Mexicana) (2019). *Programa de Precios de Garantía para Granos Básicos*, México, Segalmex.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2020). *Evaluación de Políticas y Programas Públicos*, México, SHCP.
- Vargas, José G. (2016). Cuestionamientos críticos y preocupaciones sobre la estructura y la nueva cultura del paradigma de la Nueva Gestión o Gerencia Pública. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, núm. 71, pp. 168-187.
- Yaschine, Iliana (2019). Progres-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia. En: *El Progres-Oportunidades-Prospera a 20 años de su creación*, México, Coneval, pp. 31-65.