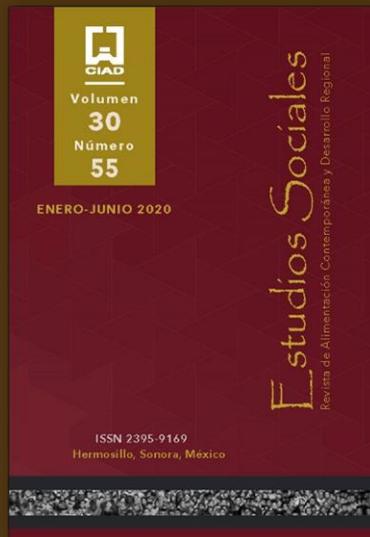


Estudios Sociales

Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional

Volumen 30, Número 55. Enero - Junio 2020

Revista Electrónica. ISSN: 2395-9169



Calidad de Gobierno en el diseño de política pública:
el caso del Programa de Concurrencia
con las Entidades Federativas en México

Quality of Government in public policy design:
The case of the Concurrence Program
with federal entities in Mexico

DOI: <https://dx.doi.org/10.24836/es.v30i55.959>

PII: e20959

Ulises Yuma-Ibarra*

<https://orcid.org/0000-0002-8096-7494>

Mario Camberos-Castro**

<https://orcid.org/0000-0002-3271-2980>

Fecha de recepción: 30 de abril de 2020.

Fecha de envío a evaluación: 05 de mayo de 2020.

Fecha de aceptación: 13 de mayo de 2020.

*Estudiante del Doctorado en Desarrollo Regional.

Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A. C.
Hermosillo, México.

**Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A.C.

Coordinación de Desarrollo Regional.

Carretera Gustavo Enrique Astíazarán Rosas, 46.

Col. La Victoria, C. P. 83304

Tel. 289 2400 ext. 319

Dirección: mcamberos@ciad.mx

Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C.

Hermosillo, Sonora, México.



Resumen / Abstract

Objetivo: Analizar la distribución de recursos del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas 2015-2017 para determinar el posible uso discrecional de los recursos públicos. **Metodología:** Se realizó un estudio semilongitudinal, el cual permitió realizar una estratificación de unidades de producción beneficiadas del Programa de Concurrencia de acuerdo con tres criterios: 1) el monto del apoyo; 2) el ingreso obtenido en el año y 3) si hubiera efectuado la inversión sin el apoyo. **Resultados:** Se obtuvo una clasificación de seis estratos de unidades de producción. Para las unidades de estratos con menores ingresos es casi imposible conseguir apoyo cuando compiten con las grandes empresas, toda vez que la discrecionalidad permite asignar los recursos preferentemente a las Unidades de Producción de mayores ingresos. **Limitaciones:** Las bases de datos con las cuales se trabaja son de terceros; es deseable levantar información directa con productores beneficiarios. **Conclusiones:** Se observan debilidades en la selección de la población objetivo, en la asignación de recursos a nivel municipal y estrato del productor, lo que se traduce como debilidades para la corrección de disparidades de desarrollo regional.

Palabras clave: desarrollo regional; calidad de gobierno; discrecionalidad; política pública; población objetivo; estratificación de beneficiarios.

Objective: To analyze the resources distribution on the Concurrence Program with the Federal Entities 2015-2017 to determine the possible discretionary use of the public resources. **Methodology:** A semi-longitudinal study was made, which permitted to develop a stratification of production units, which were benefited by the Concurrence Program under three criteria: 1) the total amount of support (monetarily wise); 2) the yearly obtained income and 3) if it had made the investment without it. **Results:** It was obtained a classification of six production units by stages. For the production units that fall under the lower stages of income is almost impossible to obtain the support when competing against the big companies, given that the discretionary modus operandi of resources placement favors the units of production with more significant income sources. **Limitations:** A third party developed the databases; leaving room for a field research to be done with the production units that were given the support. **Conclusions:** We can easily observe weaknesses on the selection of target population, when assigning the resources at a town-level, and the level of income of the companies, which can be translated as an area of opportunity on the way the resources of the program are assigned.

Key words: regional development; quality of government; discretion; public policy; target population; stratification of beneficiaries.

Introducción

Cuando se analiza el impacto de una política pública en México, uno de los temas tabúes por parte de los evaluadores (sean académicos, consultores y/o investigadores) es el referido a la corrupción. Sucede no solo por las restricciones a los evaluadores en materia de transparencia por parte de quien ostenta el poder y pudiera hacer un uso discrecional de los recursos públicos, sino por la subordinación que existe entre los propios evaluadores y el gobierno. Se dan estas situaciones debido a que es el gobierno quien los contrata, incluidos centros de estudios de renombre. Lo mencionado quedó señalado en la llamada Estafa Maestra, una investigación periodística encabezada por Animal Político y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. La investigación nace de las observaciones hechas en las Cuentas Públicas durante el 2013 y 2014 por la Auditoría Superior de la Federación (ASF). En ella con una muestra de 73 de 2,061 convenios que el gobierno celebró con instituciones públicas, en el 100 % de los casos se encontraron anomalías. El estudio trata del desvío de más de 3.4 mil millones de pesos de recursos públicos que involucra a once dependencias y a ocho universidades públicas a través de empresas fantasmas (Ureste, Castillo y Roldán, 2018).

Las evaluaciones no suelen estimar el grado de discrecionalidad que puede ejercer quien ocupa un puesto de mando en el servicio público, eso también ocurre en la aplicación de herramientas, estrategias y modelos de gestión de política pública; se suele proponer estrategias de intervención gubernamental bajo el supuesto de que existe una buena voluntad por parte de los funcionarios públicos (Solano, 2011),

por lo que proponer candados para el control de un probable uso indebido de los recursos no resulta una prioridad en la fase de diseño.

De esta manera, una acción pública de fomento al desarrollo pudiera terminar con impactos inversos a los que teóricamente son planteados. Por ejemplo, en el continente africano, se ha invertido un billón de dólares en ayuda del exterior en los últimos cincuenta años, la cual ha tenido consecuencias en una gran variedad de ámbitos; es decir, en el apoyo del despotismo, en el aumento de la corrupción y un sentido de dependencia entre los africanos (Moyo, 2009). En algunos casos la ayuda internacional es responsable directa de daños sociales, afectando a las instituciones y como incentivo a la corrupción (Easterly, 2006; Knack, 2001).

En México, por ejemplo, se han dado a conocer varios informes por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en los cuales se evidencia discrecionalidad en el uso de recursos por parte de algunas dependencias de gobierno; así, en su informe de la Cuenta Pública 2016, la diferencia entre los ingresos presupuestales de la Ley de Ingresos y lo que realmente se recaudó es de 690,896.9 millones de pesos (mdp), de los cuales la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) informó sobre el destino del 13.2 % (90,936.4 mdp) de los ingresos excedentes obtenidos. En consecuencia, la SHCP reporta el 86.8% de los ingresos excedentes de forma agregada, sin especificar su aplicación y resultados (ASF, 2017).

En el mismo estudio se observa que en el año en cuestión, Sagarpa operó 14 programas con un monto de 65 mil 157.4 millones de pesos (equivalentes a 52 % de los 124 mil 218 millones destinados para el desarrollo económico en el sector primario), sin que hubiera un padrón exacto de la población a beneficiar, lo cual “disminuyó el grado de certeza sobre la entrega de los recursos” (ASF, 2017, p. 61).

Programas como Oportunidades han tenido impactos reducidos en la sociedad (Bracamontes, Camberos y Huesca, 2014); en el caso de los Programas para el Sector Agropecuario también es discutida dicha eficiencia (Borbón, 2010) y se han identificado vacíos en la delimitación de la población objetivo. Tal situación sugiere la posibilidad de beneficiar a personas que teóricamente no deberían ser contempladas en el diseño de estos programas.

Ante estos resultados disonantes, se advierte, entonces, la necesidad de diseñar mecanismos ligados a las políticas públicas que eviten el posible manejo discrecional de los recursos gubernamentales por parte de los tomadores de decisión. Tales mecanismos tipo “candados” (para evitar el mal manejo financiero público para beneficio personal) deben servir no solo para advertir la discrecionalidad en la asignación de los recursos de quien esté al mando, sino también para prevenir la de los futuros funcionarios públicos, lo que dará por resultado una mayor fortaleza institucional. Más aún, en un contexto en el cual se entiende al buen gobierno como la manera en la que la gobernanza influye en el desempeño económico (World Bank, 1992) e impacta directamente en la calidad de vida de los ciudadanos por medio del ejercicio del poder (Huther y Shah, 1996).

Así pues, en el presente trabajo se toma por objetivo el analizar la distribución de recursos del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas (PCEF) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) en Sonora, México, para el periodo 2015-2017, con el fin de determinar si es posible que se dé un uso discrecional de los recursos públicos que afecte la corrección de disparidades de desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago. No se evalúa si hay o no corrupción, sino si es factible que, dada la operatividad y las normas del programa, se direccionen a modo los recursos públicos en un sentido diferente al de la fase de diseño del programa (teniendo como fin último el control de la discrecionalidad) por último se plantea una propuesta para fortalecer la institución contra posibles actos discrecionales.

De manera particular, el artículo pretende dos cuestiones: primero, analizar si existen condiciones de una debilidad institucional en cuanto al control de la discrecionalidad se refiere y que esta debería ser prioritaria en el diseño de programas públicos, pues no importa el modelo, estrategia o herramienta de gestión que se use, si el fin de un funcionario público es enriquecerse en la operatividad del programa, toda la teoría del diseño del programa corre el riesgo de fracasar; y segundo, demostrar la factibilidad práctica del concepto de Calidad de Gobierno propuesta por Guillermo Cejudo como una alternativa a la actual estrategia de gestión y sus repercusiones en el diseño de programas productivos para apoyar a la población beneficiaria.

Se busca así, constituirse en un eslabón entre la teoría que da sustento a la definición de calidad de gobierno y su aplicación a una Población Objetivo, mediante una política pública sustentada en un programa, que considere la eliminación de la discrecionalidad en la asignación de recursos y cuyos resultados puedan hacerse extensivos a otros programas.

De la discrecionalidad como problema a la Calidad de Gobierno como solución

Actualmente, resulta cada vez más cuestionable e inaceptable, en el diseño de estrategias de política pública, no reconocer esa posible discrecionalidad por parte de los tomadores de decisión en las diferentes instituciones de gobierno. Por ende, es necesario diseñar leyes y programas públicos “blindados” contra posibles funcionarios corruptos, pensando en la actual y en las futuras generaciones de tomadores de decisión.

A principios de la década pasada, surge una corriente de pensamiento que busca explicar en qué debe consistir el concepto de Calidad de Gobierno. Rothstein y Teorell (2008) proponen un enfoque basado en una serie de estándares institucionales y morales básicos que, a partir de la imparcialidad, minimicen el abuso del poder y construyan un escenario de predictibilidad de la acción del gobierno. Ese enfoque es retomado por Cejudo, Gerhard y Zabaleta (2009) para elaborar una definición de calidad de gobierno que coloca en el eje normativo el control de la discrecionalidad en lugar de la imparcialidad. En este sentido, el trabajo propone una forma de operacionalizar esta idea, retomando para ello la propuesta conceptual de Calidad de Gobierno del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), encabezada por Guillermo Cejudo, la cual se define como: “La interacción del conjunto de atributos (tanto de arquitectura institucional como de prácticas de gestión) dirigidos a controlar la discrecionalidad en el ejercicio del poder” (Cejudo et al., p. 6).

Aunque existen numerosas definiciones de Calidad de Gobierno que se explican desde: la corrupción (Goel y Nelson, 1998; Sandholtz y Koetzle, 2000; Knack, 2001; Alesina y Weder, 2002; Seligson, 2002; Sung, 2004; Suphachalasai, 2005; Stulz, 2005; Fogel, 2006;), la calidad institucional (Loayza, 1996; Panizza, 2001; Islam, 2003; Mocan, 2004; Breen y García-Peñalosa, 2005; Ugur y Ararat, 2006; Aixalá y Fabro, 2007), los que retoman la definición del Banco Mundial (Fleck y

Hanssen, 2005; Helliwell y Huang, 2005; Méon y Weill, 2005; Islam, 2006; Enikolopov y Zhuravskaya, 2007) y otras definiciones (Huther y Anwar, 1998; Haggard, 1999; Knack, 2002; Oliva y Rivera, 2002; Coffé y Geys, 2005; Clearly, 2007), este trabajo se remite al concepto de Cejudo et al. (2009).

La propuesta de estos autores enfatiza, como fin de ella, el control de la discrecionalidad para el fortalecimiento institucional, por lo que determinar si existe la posibilidad de cometer actos de corrupción se vuelve la parte medular desde esa visión. Esto conlleva aplicaciones no solo en la evaluación de políticas públicas, sino también en su diseño. La discrecionalidad es entendida como la capacidad de una agencia para elegir cierta política alineada a sus propios objetivos, y que diverge de aquellos propuestos por el ejecutivo y la legislatura en la fase de diseño (Calvert, McCubbins y Weingast, 1989). Así, “no todo comportamiento autónomo de la burocracia es discrecional, sino solo aquél que se disocia de los objetivos que se definieron en la esfera política y que a su vez son un cierto reflejo de las preferencias de los ciudadanos” (Cejudo, Gerhard y Zabaleta, 2009, p. 10).

En el caso de México, el Neoliberalismo trajo consigo la práctica de la venta de la venta de las empresas públicas del Estado mexicano a manos de empresas privadas nacionales e internacionales para formar monopolios, en las cuales se incorporarían en su personal administrativo y gerencial a exfuncionarios del gobierno mexicano, incluyendo expresidentes (Olmos y Durán, 2017). Dicha práctica ha sido cuestionada por numerosos sectores de la sociedad al grado de llegar a ser hoy en día regulada por la reciente administración gubernamental, con el propósito de que tanto exfuncionarios como empresas no se beneficien de la llamada “puerta giratoria”, es decir, del intercambio de información privilegiada entre exfuncionarios y empresas a cambio de puestos gerenciales y beneficios económicos.

Por otro lado, la implementación de la Gestión Basada en Resultados no eliminó la corrupción de los programas públicos. De hecho, según el World Justice Project (WJP), México se ubica en el lugar 92 de 113 países evaluados por el WJP en el Índice de Estado de Derecho 2017-2018 (WJP, 2018), con lo que el país cayó cuatro posiciones respecto al mismo índice de 2016 y que lo coloca con el mismo puntaje que Sierra Leona, Liberia y Kenya. A nivel global, el estudio indica que los derechos fundamentales y los límites al poder gubernamental se debilitaron en este periodo.

El INEGI, por su parte, aplica la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) para medir la calidad de los servicios y generar estimaciones sobre la prevalencia de actos de corrupción y la incidencia de los mismos en la realización de trámites, pagos, solicitudes de servicios públicos y otro tipo de contacto con las autoridades, en la que en el 2017, Sonora quedó en primer lugar nacional en el número de actos de corrupción que han padecido sus ciudadanos de servidores públicos (INEGI 2018).

Por ser Sonora uno de los principales estados productores del sector primario en México, se adoptó por analizar, basado en el concepto de Calidad de Gobierno, el programa principal de la Sagarpa (ahora SADER) el Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas y diseñar una propuesta para blindar los recursos de posibles actos de discrecionalidad.

El Programa de Concurrencia con las entidades federativas y su Población Objetivo

El Programa Alianza para el Campo comenzó su operación en el año 1996, en el contexto de la Alianza para la Recuperación Económica firmada en octubre de 1995. Los objetivos principales de la Alianza fueron en ese momento: “aumentar progresivamente el ingreso de los productores, incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico, producir suficientes alimentos básicos para la población y fomentar las exportaciones de productos del campo”.¹ Cambió de nombre en 2008 a Programa de Adquisición de Activos Productivos (PAAP) y en 2011 a Programa de Inversión en Equipamiento e Infraestructura (PAIEI) hasta como lo conocemos hoy, Programa en Concurrencia con las Entidades Federativas (PCEF).

Este, al igual que todos los programas del sector primario, se rige por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) que en su Objetivo II, Artículo 5º señala como objetivo: 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 (DOF, 2019).

El PCEF tiene una cobertura nacional y en su ejecución participan de manera directa los gobiernos estatales, la propia Sagarpa a través de sus delegaciones en los estados y, en algunos casos, también se cuenta con la participación de los gobiernos municipales; asimismo, para la operación de ciertos proyectos de prioridad nacional, la Secretaría se apoya en Agentes Técnicos.

En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) realizó un estudio con el fin de identificar potenciales duplicidades y contraposiciones entre programas federales que limiten la consecución de los objetivos de desarrollo rural, como por ejemplo el PCEF, y se encontró que existían 67 relaciones de duplicidad entre programas de la administración pública federal, 24 relaciones de potencial complementariedad y en cuatro casos se observaron riesgos de contraposición (FAO-Sagarpa, 2009), evidenciando un problema de diseño debido a que gran parte de las duplicidades que se identificaron tienen como origen la forma en la que se encuentra definida la población objetivo en cada programa. Por ello, el estudio llegó a la conclusión de que el diseño de los programas productivos del sector rural debería diferenciar claramente los distintos tipos de poblaciones que contiene el universo de personas que componen este sector y que a continuación se definen (FAO-Sagarpa, 2009):

- Población de Referencia o Universo. El total de la población utilizada para establecer criterios de comparación de una población en estudio (ejemplo: Figura 1 (a): 1 Unidades Económicas Rurales Agrícolas [UER]).
- Población Potencial. Población total que presenta la problemática que justifica la existencia del programa y que por ende es elegible para su atención (ejemplo: Figura 1 (a): 2 ¿quiénes en la población de referencia están siendo afectados por el problema? Unidades Económicas Rurales Agrícolas de con bajo nivel de productividad).
- Población Objetivo. Población que el programa tiene planeado atender en un período dado de tiempo (ejemplo: Figura 1 (a) : 3 ante las restricciones y criterios, ¿qué parte de la población potencial se estará en condiciones de atender? Unidades Económicas Rurales Agrícolas con bajo nivel de productividad, medio y bajo nivel de activos, que no haya sido apoyado en años anteriores y criterio de focalización adicional).
- Población Beneficiaria. Población que ha sido atendida por el programa desde su inicio (ejemplo: Figura 1 (a) : 4 proporción de la población objetivo efectivamente atendida por el Programa en uno o varios años).

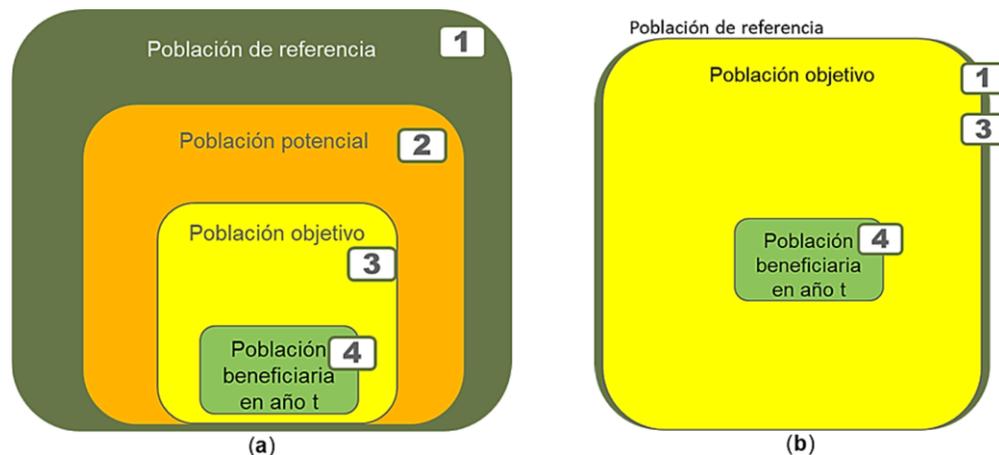


Figura 1. Población Objetivo teórica (a) vs Población Objetivo real (b).
Fuente: elaboración propia con base en FAO-Sagarpa (2009).

Ahora bien, tomando en cuenta la siguiente Figura 1 (a), se observa que, en los programas como el PCEF, se debería definir, en primer lugar, una población de referencia, de la cual se atiende un problema de desarrollo o condición negativa o necesidad insatisfecha que afecta a una población en un territorio específico; a esa población que padece dicho problema se le llama población potencial. Ante las restricciones de recursos presupuestales y humanos, la eficiente y eficaz aplicación requiere orientar la atención de una población con características claramente definidas y relacionadas con el problema que se pretende resolver. Entonces, la definición de la población objetivo requiere, además, de otros criterios para lograr la focalización que consiste en concentrar la provisión de bienes y/o servicios en una población claramente identificada con criterios de ubicación geográfica, grupos etarios, género, nivel de ingreso, pobreza, etcétera.

Así, la selección de la población objetivo es crucial en el ordenamiento del programa, ya que solucionar la problemática de esta población es lo que justifica la existencia del mismo, puesto que existen recursos presupuestales y humanos limitados y su eficiente aplicación requiere orientarlos a la atención de una población con características claramente definidas y relacionadas con el problema que se pretende resolver.

En este orden de ideas, queda claro que los involucrados con la problemática quedarán en primer lugar al momento de comenzar a hacer el análisis de política pública, pues serán los miembros de la población objetivo para los cuales se pretenda implementar el programa; el análisis de la participación resulta un momento clave a la hora de comenzar la preparación de un proyecto, pues hay que saber a quién queremos mejorar antes de determinar qué es lo que queremos hacer (Camacho, Cascante, Cámara y Sainz, 2001).

En el caso del sector agropecuario, la estratificación de la Población Objetivo se caracteriza de la siguiente manera (FAO, 2012):

- E1. Estrato de Unidades Económicas Rurales familiares de subsistencia sin vinculación al mercado. No presenta ingresos por ventas o sólo realiza ventas esporádicas de “excedentes no planeados”, pues el objetivo de su producción no es el mercado. Cuya producción tiene como destino al autoconsumo.
- E2. Estrato de Unidades Económicas Rurales familiares de subsistencia con vinculación al mercado. carácter familiar y presenta ventas de productos primarios que no superan los 55,200 pesos anuales. Adicionalmente, las UER de este estrato presentan emprendimientos no agropecuarios de menor escala; así como la venta de servicios de mano de obra asalariada, lo que complementa el ingreso familiar.
- E3. Estrato de Unidades Económicas Rurales en transición. se considera en transición debido a que los ingresos que obtienen son suficientes para cubrir las necesidades básicas de una familia, pero los problemas que enfrentan están relacionados con mantener y mejorar la rentabilidad de la unidad agropecuaria. teniendo venta promedio anual de 73,931 pesos.
- E4. Estrato de Unidades Económicas Rurales empresariales con rentabilidad frágil. Este Estrato presenta como problema principal la rentabilidad frágil, cuyos ingresos por la venta de sus productos provenientes de la actividad agroalimentaria, teniendo venta promedio anual de 151,958 pesos.
- E5. Estrato de Unidades Económicas Rurales empresariales pujantes. En el estrato empresarial pujante con ventas promedio anuales de 562,433 pesos.
- E6. Estrato de Unidades Económicas Rurales empresariales dinámicas. Ingresos por la venta promedio anual igual o mayor a 11.7 millones de pesos.

Para cumplir con la transparencia en la entrega de apoyos, el procedimiento realizado por la Sagarpa consiste en abrir ventanillas para la entrega de proyectos, el cual es evaluado y calificado con un porcentaje del 0 al 100, el periodo de calificación de los proyectos es de dos meses y el número promedio de proyectos oscila entre 3,000 y 6,000. Una vez dictaminadas las solicitudes se elabora un listado de mayor a menor calificación, y con base a la disponibilidad de recursos se apoyan primeramente a los proyectos con el puntaje más alto hasta que los recursos se comprometan en su totalidad dejando a los proyectos de menor puntaje como no aprobados o aprobado, pero sin suficiencia de recursos (Figura 2).

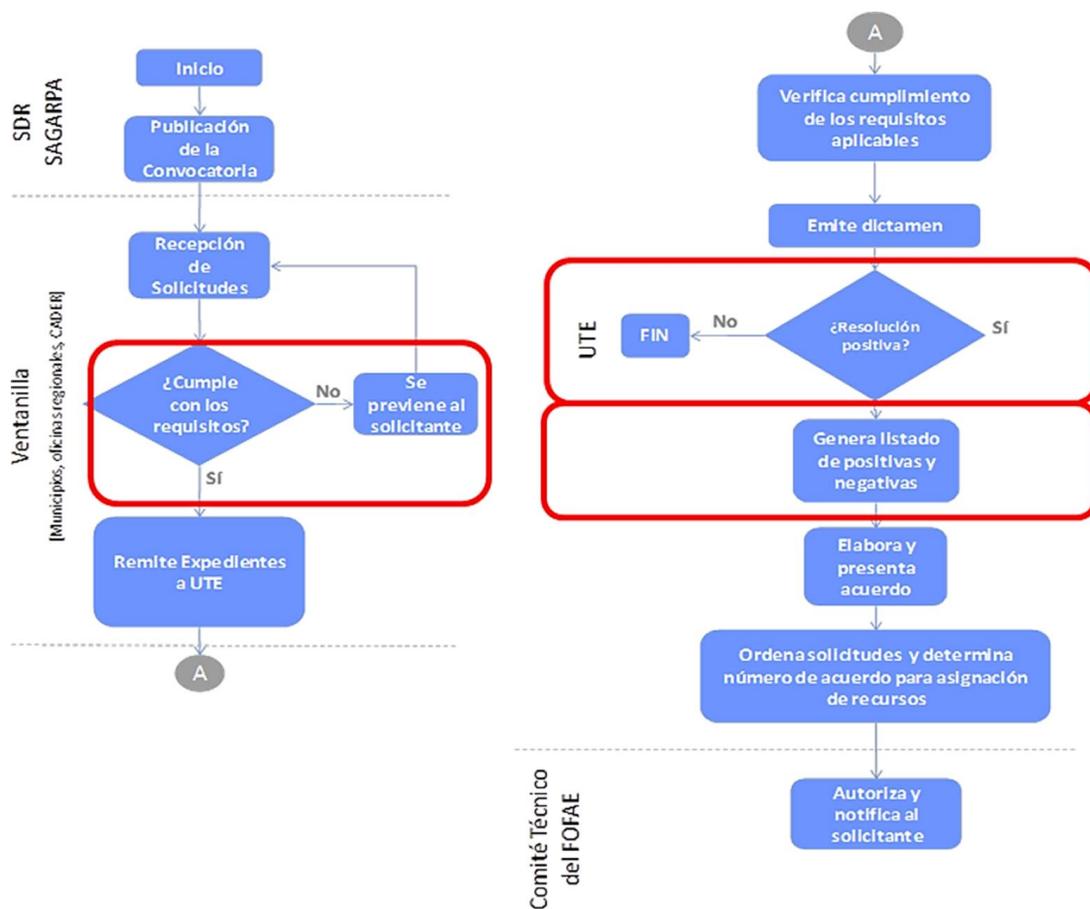


Figura 2. Proceso operativo del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas.
 Fuente: Sagarpa-Sagarhpa (2017, p. 14).

Una vez contextualizado el programa y la población objetivo deseable se analiza cuál es la Población Objetivo real y se contrasta con una estimación propuesta de la Población Objetivo deseable bajo una metodología que se explica a continuación.

Metodología

El estudio se realizó a través de un diseño de investigación de tipo descriptivo semilongitudinal con base en los recursos estadísticos generados por las encuestas a beneficiados del PCEF 2015-2017 y el Diagnóstico del sector rural y pesquero de México 2012 (DSRP) (FAO, 2012), el cual registró la estimación de un total de 5 millones 35 mil 223 unidades económicas rurales estratificadas bajo el criterio de valor de los ingresos por ventas, como se observa en la siguiente Tabla 1.

Tabla 1.
Estratos de Unidades Económicas Rurales (UER) en el Sector Rural y Pesquero de México 2012

Estrato	UER	% UER por Estrato	Ingresos por ventas promedio	Rango de ingreso por ventas	
				Mínimo	Máximo
E1: Familiar de subsistencia sin vinculación al mercado	1,192,029	22.4	-	-	-
E2: Familiar de subsistencia con vinculación al mercado	2,696,735	50.6	17,205	16	55,200
E3: En transición	442,370	8.3	73,931	55,219	97,600
E4: Empresarial con rentabilidad frágil	528,355	9.9	151,958	97,700	228,858
E5: Empresarial pujante	448,101	8.4	562,433	229,175	2,322,902
E6: Empresarial dinámico	17,633	0.3	11,700,000	2,335,900	77,400,000
Total	5,325,223	100.0			

Fuente: Diagnóstico del sector rural y pesquero (FAO, 2012).

A partir de la tabla anterior se procedió a determinar el número de unidades de producción (UP) que se encuentran dentro de cada estrato para las 32 entidades

CALIDAD DE GOBIERNO EN EL DISEÑO DE POLÍTICA PÚBLICA:
EL CASO DEL PROGRAMA DE CONCURRENCIA CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MÉXICO
YUMA-IBARRA, CAMBEROS-CASTRO

federativas del país, con un ajuste a los porcentajes para que sumen exactamente el cien por ciento por estrato (Tabla 2).

Tabla 2.
Estimación estratificada de Unidades de Producción por entidad federativa en México (2012)

Entidad federativa	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6	Total
Aguascalientes	4,718	7,123	2,043	2,447	2,663	245	19,238
Baja California	1,858	1,052	517	1,446	2,272	289	7,434
Baja California Sur	1,377	2,080	682	817	1,209	88	6,253
Campeche	9,513	23,936	4,315	4,229	3,580	172	45,744
Coahuila	10,544	17,056	3,354	3,348	3,117	379	37,799
Colima	1,191	4,046	1,547	2,647	4,033	159	13,623
Chiapas	63,336	300,999	19,201	16,657	9,735	211	410,138
Chihuahua	21,690	26,314	8,624	12,054	17,198	964	86,843
Distrito Federal	2,031	7,666	754	602	510	10	11,572
Durango	12,395	28,070	8,337	9,643	7,871	275	66,592
Guanajuato	26,190	67,782	18,883	21,291	15,205	665	150,016
Guerrero	86,808	146,109	16,108	15,124	7,946	122	272,216
Hidalgo	63,001	117,193	7,515	6,502	4,233	233	198,678
Jalisco	18,939	42,890	19,952	28,519	25,978	751	137,029
México	151,205	144,987	11,627	10,901	8,714	706	328,140
Michoacán	36,513	82,686	19,634	23,521	22,712	397	185,464
Morelos	3,906	23,586	6,039	5,209	2,694	67	41,502
Nayarit	7,563	25,692	11,227	13,730	9,012	168	67,393
Nuevo León	10,295	13,600	2,547	3,051	4,197	330	34,021
Oaxaca	121,132	185,488	12,844	15,899	8,682	171	344,216
Puebla	101,432	224,706	16,775	13,234	7,053	327	363,527
Querétaro	20,989	15,844	2,596	3,110	2,194	328	45,061
Quintana Roo	8,588	9,724	1,195	3,341	3,231	95	26,174
San Luis Potosí	36,967	88,121	9,748	10,380	6,955	288	152,459
Sinaloa	8,565	15,760	6,556	17,135	24,978	1,046	74,041
Sonora	5,580	11,233	4,602	7,167	9,799	982	39,363
Tabasco	16,908	57,434	8,018	8,352	5,655	153	96,520
Tamaulipas	6,449	17,525	9,812	12,042	12,619	439	58,886
Tlaxcala	25,204	39,953	2,338	1,681	1,423	75	70,673
Veracruz	65,201	258,390	51,895	61,406	33,896	521	471,309
Yucatán	20,392	37,383	3,604	3,454	3,289	173	68,293
Zacatecas	22,439	74,409	14,573	14,964	12,364	261	139,010
Nacional	992,922	2,118,833	307,462	353,901	285,018	11,090	4,069,227

Fuente: Diagnóstico del sector rural y pesquero (FAO, 2012).



Con base en el número de UP en el estado y por estrato ($j = 1, 2, 3, 4, 5, 6$), se conformó la distribución por municipio, mediante los siguientes pasos:

Paso 1. Obtener el número de Unidades de Producción Agropecuarias censales por municipio, a partir de los Cuadros 15 y 124 del Censo Agrícola Ganadero y Forestal (CAGF) 2007 (INEGI, 2007). Las UP Agropecuarias se determinan mediante la suma de las UP con superficie agrícola del CAGF 2007 y las UP cuya actividad principal es la Cría y Explotación de Animales.

Paso 2. Preparar un cuadro que enlista a los municipios en el estado y los seis estratos. En la última columna se presenta el total de Unidades de Producción Agropecuarias por municipio, determinado a partir de la información de los tabulados mencionados en el paso anterior. En el último renglón se presenta el total de Unidades de Producción Agropecuarias en el estado, que se estimó en el ejercicio anterior.

Paso 3. Estimar el número de UP Agropecuarias por estrato en cada municipio. Mediante la siguiente fórmula:

$$UPA Municipio_i Estrato_j = Total UPA Municipio_i \times \frac{Total UPA Estrato_j}{Total UPA Estado} \quad (1)$$

A partir de la ecuación anterior se obtuvo la siguiente estimación estratificada de UP por municipio (ver Tabla 3):

CALIDAD DE GOBIERNO EN EL DISEÑO DE POLÍTICA PÚBLICA:
EL CASO DEL PROGRAMA DE CONCURRENCIA CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MÉXICO
YUMA-IBARRA, CAMBEROS-CASTRO

Tabla 3.
Sonora: Estimación estratificada de UP por Municipio (2012)

Entidad federativa	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6	Total
Sonora	5,580	11,234	4,602	7,166	9,799	982	39,363
Álamos	398	801	328	511	699	70	2,807
Hermosillo	340	685	280	437	597	60	2,399
Cajeme	310	625	256	399	545	55	2,190
Navojoa	274	551	226	351	480	48	1,929
Huatabampo	246	495	203	316	432	43	1,734
Etchojoa	209	420	172	268	367	37	1,473
San Luis Río Colorado	208	419	172	267	365	37	1,468
Guaymas	195	393	161	250	342	34	1,376
Caborca	162	326	133	208	284	28	1,141
Ures	139	279	114	178	243	24	978
San Ignacio Río Muerto	137	277	113	176	241	24	969
Cumpas	127	255	105	163	223	22	895
Sahuaripa	125	252	103	161	220	22	882
Empalme	113	229	94	146	199	20	801
Bácum	110	222	91	142	194	19	778
Rosario	103	208	85	132	181	18	727
Yécora	92	185	76	118	161	16	648
General Plutarco E. C.	91	183	75	117	160	16	643
Pitiquito	87	175	72	111	152	15	612
Santa Ana	76	153	63	98	134	13	537
Fronteras	76	152	62	97	133	13	533
Ímuris	73	147	60	93	128	13	514
Arizpe	71	143	58	91	124	12	499
Magdalena	69	139	57	89	122	12	488
Benito Juárez	68	136	56	87	119	12	477
Nácori Chico	67	136	56	86	118	12	475
Quiriego	66	133	55	85	116	12	468
San Pedro de la Cueva	64	129	53	82	112	11	450
Agua Prieta	62	125	51	80	109	11	438
La Colorada	62	125	51	80	109	11	437
Moctezuma	52	104	43	66	91	9	364
Puerto Peñasco	50	100	41	64	87	9	351
Villa Pesqueira	49	98	40	62	85	9	343
Trincheras	46	92	38	59	80	8	323
Bacerac	45	91	37	58	80	8	319
Cananea	45	91	37	58	79	8	318
Opodepe	44	89	36	57	77	8	311
Bacadéhuachi	43	87	36	55	76	8	304
Soyopa	43	87	36	55	76	8	304
Nogales	43	86	35	55	75	8	301
Bavispe	42	85	35	54	74	7	299
Sáric	42	85	35	54	74	7	297
San Miguel de H.	41	83	34	53	72	7	289
Villa Hidalgo	37	75	31	48	66	7	263

Nacozari de García	37	75	31	48	65	7	261
Baviácora	37	74	30	47	64	6	258
Huásabas	37	74	30	47	64	6	258
Altar	35	71	29	45	62	6	249
Arivechi	35	71	29	45	62	6	248
Benjamín Hill	35	71	29	45	62	6	248
Cucurpe	34	69	28	44	60	6	241
Huépac	34	68	28	43	59	6	238
Tubutama	34	68	28	43	59	6	238
Bacoachi	33	66	27	42	58	6	232
Tepache	29	59	24	38	52	5	207
Huachinera	29	58	24	37	50	5	203
Carbó	27	54	22	34	47	5	188
Banámichi	26	52	21	33	46	5	184
Aconchi	26	52	21	33	45	5	181
Bacanora	26	52	21	33	45	5	181
Rayón	26	52	21	33	45	5	181
Mazatán	24	49	20	31	43	4	171
Santa Cruz	24	49	20	31	43	4	171
Granados	23	46	19	29	40	4	162
Divisaderos	22	44	18	28	38	4	154
Suaqui Grande	22	44	18	28	38	4	154
Átil	18	37	15	23	32	3	129
Oquitoa	16	33	13	21	29	3	115
Naco	16	33	13	21	28	3	114
Ónavas	15	29	12	19	26	3	103
San Javier	10	20	8	13	18	2	72
San Felipe de Jesús	10	20	8	13	17	2	69

Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo Agrícola, Ganadero y Forestal (INEGI, 2007) y del Diagnóstico del sector rural y pesquero (FAO, 2012).

De la tabla anterior se obtienen los municipios a apoyar en mayor proporción, por ejemplo, para corregir disparidades de desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago como lo manda la LDERS y se contrastó con los resultados de las encuestas a beneficiados 2015, 2016 y 2017.

Para corroborar la importancia de la estratificación se cruzaron tres reactivos del cuestionario a beneficiados: 1) el monto del apoyo, 2) el ingreso obtenido en el año (de aquí también se determinó el estrato al que pertenece) y 3) si hubiera efectuado la inversión sin el apoyo, para analizar los proyectos donde los apoyos hubieran significado una menor proporción con respecto al monto recibido.

Resultados y propuesta

Por medio de una evaluación de procesos se identificaron posibles debilidades tanto en la determinación de la población objetivo como en el sistema de asignación de recursos. Se observó que, aunque existe una lista de beneficiarios, no hay una lista de las calificaciones, ni de los proyectos apoyados o de los que no fueron beneficiados, por lo que a un proyecto excelente se le podría reprobar de querer hacerlo. Asimismo, es poco el personal (no más de 15) encargado de revisar los miles de proyectos solicitantes que entran año con año, y a los cuales deben calificar en un plazo no mayor a dos meses. En la realidad se tiene una Población Objetivo como se muestra en la anterior Figura 1 (b) con las siguientes problemáticas:

- Población de Referencia o Universo: representada en la Figura 1 (b) : 1 Unidades Económicas Rurales Agrícolas de México por entidad y municipio ¿Cuántos son?
- Población Potencial: representada en la Figura 1 (b): 2 No existe definición y/o cuantificación disponible de ¿cuántas de las Unidades Económicas Rurales Agrícolas por municipio tienen bajo nivel de productividad.
- Población Objetivo: representada en la Figura 1 (b): 3 Para ejemplificar nuestro caso de estudio, la Población Objetivo 2015 fue: “Personas físicas o personas morales, que realizan actividades en el sector agroalimentario” (Sagarpa, 2016) lo que es igual a la Población de Referencia.
- Población Beneficiaria: representada en la Figura 1 (b): 4 Puede ser quien sea.

Esto permite concluir que la Población Objetivo definida en las reglas de operación no corresponde con la población que el Programa debe atender (Unidades Económicas Rurales Agrícolas de Sonora con bajo nivel de productividad), sino con el universo. Este resultado obliga a plantear las siguientes preguntas: ¿Por qué subsidiar la inversión en productividad a aquellas unidades con alto nivel de productividad? ¿Por qué subsidiar la inversión en productividad a quienes ya se han subsidiado? El no aclarar tales cuestionamientos puede ocultar mecanismos de discrecionalidad en el uso de los recursos públicos del programa. Además, la problemática se ha continuado observando en subsecuentes años y administraciones como se ejemplifica a continuación:

Población objetivo 2008. “Las personas físicas o morales y grupos (preferentemente ejidos, comunidades indígenas y colonias agropecuarias) que se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural en su conjunto ya sea de manera individual u organizada” (Sagarpa, 2007, 9).

Población objetivo 2011. “Las personas físicas o morales que se dedican a actividades agrícolas, pecuarias y/o actividades primarias pesqueras y acuícolas (que cuenten con los permisos o concesiones en la materia)” (Sagarpa, 2010, 10).

Población objetivo 2017. “La población objetivo del Programa está compuesta por las unidades de producción agrícola, pecuaria, de pesca y acuícolas, y las de nueva creación en las entidades federativas, preferentemente de los estratos E2, E3, E4 y E5 (acorde al Diagnóstico, FAO/SAGARPA, se describen sus características en el artículo 11, fracción VI)” (Sagarpa, 2016, 7).

Aunque desde 2017 se intentó implementar una estratificación de la población en los productores a través del DSRP (FAO, 2012), este no contaba con una estratificación a nivel municipal, ni operativamente se especificaba en las Reglas de Operación cómo saber el estrato del productor que acudía a la ventanilla de la Sagarpa a dejar su proyecto. Ante el problema, es necesario resolver la siguiente pregunta ¿Qué ha ocurrido en la realidad con la asignación de los recursos?

Con el fin de dar respuesta a dicha interrogante, se señala que, con base en los resultados presentados en la siguiente Tabla 4, si se compara cómo se distribuyó el recurso por municipios con el lugar que debería ocupar en la distribución de recursos según la estratificación y el lugar que ocupó en la práctica, las casillas más perjudicadas se muestran en letra color rojo y significa que esos municipios fueron desplazados más de 20 lugares en la asignación de recursos. Con ello se demuestra que la asignación de recursos no necesariamente refleja el cumplimiento de Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) que en su Objetivo II, Artículo 5º señala como objetivo: Corregir disparidades de desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago.

CALIDAD DE GOBIERNO EN EL DISEÑO DE POLÍTICA PÚBLICA:
EL CASO DEL PROGRAMA DE CONCURRENCIA CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MÉXICO
YUMA-IBARRA, CAMBEROS-CASTRO

Tabla 4.
Estimación estratificada de UP por Municipio, Sonora

MUNICIPIO	LUGAR QUE DEBERÍA OCUPAR	INVERSIÓN	2015 LUGAR QUE OCUPÓ	DIF.	INVERSIÓN	2016 LUGAR QUE OCUPÓ	DIF.	INVERSIÓN	2017 LUGAR QUE OCUPÓ	DIF.
Álamos	1	2,786,820	13	-12	3,914,342	10	-9	2,656,464	9	-8
Hermosillo	2	68,221,665	1	1	13,675,557	2	0	8,673,640	2	0
Cajeme	3	29,892,871	2	1	13,164,512	3	0	6,494,774	3	0
Navojoa	4	5,055,662	8	-4	4,577,797	8	-4	5,987,530	4	0
Huatabampo	5	6,991,541	6	-1	16,220,946	1	4	10,192,498	1	4
Etchojoa	6	3,757,560	10	-4	4,726,967	7	-1	2,973,783	8	-2
San Luis R. C.	7	998,236	34	-27	3,910,383	11	-4	2,543,461	10	-3
Guaymas	8	12,501,402	3	5	8,842,408	4	4	5,515,746	5	3
Caborca	9	7,557,119	4	5	1,457,183	21	-12	547,430	31	-22
Ures	10	4,070,306	9	1	4,314,041	9	1	3,067,307	7	3
San Ignacio R. M.	11	7,539,635	5	6	7,930,093	6	5	3,187,778	6	5
Cumpas	12	1,073,620	29	-17	1,278,652	23	-11	1,148,139	17	-5
Sahuaripa	13	1,782,608	22	-9	1,607,724	18	-5	905,028	22	-9
Empalme	14	1,854,787	20	-6	2,446,323	14	0	1,786,149	12	2
Bácum	15	5,788,178	7	8	3,485,041	13	2	992,502	18	-3
Rosario	16	1,814,832	21	-5	1,093,450	25	-9	390,000	41	-25
Yécora	17	129,000	59	-42	1,473,256	19	-2	442,283	35	-18
Gral. Plutarco E. C.	18	264,263	55	-37	336,700	47	-29	355,533	45	-27
Pitiquito	19	234,000	57	-38	886,644	29	-10	534,573	32	-13
Santa Ana	20	1,035,964	32	-12	1,057,251	26	-6	1,417,917	14	6
Fronteras	21	899,600	36	-15	524,487	37	-16	410,000	39	-18
Ímuris	22	1,411,854	27	-5	1,700,434	16	6	1,269,819	15	7
Arizpe	23	678,070	39	-16	1,450,440	22	1	724,298	25	-2
Magdalena	24	1,416,690	26	-2	685,359	36	-12	644,170	27	-3
Benito Juárez	25	1,036,548	31	-6	8,095,713	5	20	1,470,898	13	12
Nácori Chico	26	1,223,355	28	-2	193,800	56	-30	158,656	60	-34
Quiriego	27	2,388,937	14	13	687,970	35	-8	432,000	36	-9
San Pedro de la C.	28	534,495	44	-16	710,050	34	-6	979,879	20	8
Agua Prieta	29	0	0	29	177,650	60	-31	561,525	30	-1
La Colorada	30	3,707,361	11	19	2,016,198	15	15	936,063	21	9
Moctezuma	31	1,882,260	18	13	1,681,938	17	14	868,953	23	8
Puerto Peñasco	32	100,000	64	-32	3,636,500	12	20	2,230,000	11	21
Villa Pesqueira	33	1,041,100	30	3	824,537	32	1	411,913	38	-5
Trincheras	34	1,503,744	25	9	1,025,862	27	7	1,169,548	16	18
Bacercac	35	264,874	54	-19	494,470	39	-4	321,617	47	-12
Cananea	36	584,722	41	-5	183,050	57	-21	123,000	64	-28

ESTUDIOS SOCIALES

ISSN: 2395-9169

Opodepe	37	1,571,000	24	13	840,396	31	6	402,415	40	-3
Bacadéhuachi	38	222,392	58	-20	115,680	65	-27	86,587	67	-29
Soyopa	39	1,765,446	23	16	420,750	44	-5	512,941	33	6
Nogales	40	243,750	56	-16	1,025,650	28	12	248,200	53	-13
Bavispe	41	465,383	47	-6	418,353	45	-4	248,201	52	-11
Sáric	42	544,793	43	-1	228,300	54	-12	378,760	44	-2
San Miguel de H.	43	3,672,467	12	31	1,463,423	20	23	829,658	24	19
Villa Hidalgo	44	455,869	48	-4	332,180	49	-5	136,694	63	-19
Nacozari de G.	45	98,000	65	-20	145,350	63	-18	150,000	61	-16
Baviácora	46	44,200	69	-23	479,283	40	6	988,570	19	27
Huásabas	47	470,289	46	1	177,650	61	-14	103,703	66	-19
Altar	48	2,274,339	16	32	867,900	30	18	122,002	65	-17
Arivechi	49	546,830	42	7	390,384	46	3	183,400	59	-10
Benjamín Hill	50	1,869,711	19	31	96,900	68	-18	380,814	42	8
Cucurpe	51	496,659	45	6	152,999	62	-11	85,942	68	-17
Huépac	52	775,489	38	14	458,160	41	11	703,981	26	26
Tubutama	53	2,106,373	17	36	0	0	53	286,299	49	4
Bacoachi	54	415,326	50	4	231,307	53	1	421,510	37	17
Tepache	55	59,000	67	-12	205,867	55	0	30,000	72	-17
Huachinera	56	384,633	51	5	334,454	48	8	230,199	55	1
Carbó	57	2,293,962	15	42	1,197,687	24	33	380,000	43	14
Banamichi	58	127,075	60	-2	793,370	33	25	317,423	48	10

Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo Agrícola, Ganadero y Forestal (INEGI, 2007) y Diagnóstico del sector rural y pesquero (FAO, 2012) y Sagarpa-Sagarhpa (2016; 2017; 2018).

Si se compara cómo se distribuyó el recurso del programa por municipios con los resultados de la Tabla 4 de acuerdo con el criterio del número de UP, se obtiene el lugar que debería ocupar en la distribución de recursos según la estratificación y el lugar que ocupó en los hechos, que sería el primer criterio distributivo.

Al hacer una evaluación general, se encontró que 26 municipios pierden preferencia respecto al lugar que ocupan en el número de UP, el más perjudicado de éstos es Álamos que debió ser el preferente, pero que en los hechos ocupó el lugar número 13 en recursos recibidos por un valor de 2 millones 786 mil pesos, cuando se le debieron asignar 68 millones, los cuales fueron recibidos por el municipio de Hermosillo en 2015.

Por otra parte, las disparidades no solo se dieron en las regiones, sino también por estrato, al comparar el nivel de ingreso de los beneficiados se observa una tendencia de apoyo a los estratos con mayor ingreso, en especial el E5 el cual congrega a las Unidades Económicas Rurales empresariales pujantes (Figura 3).

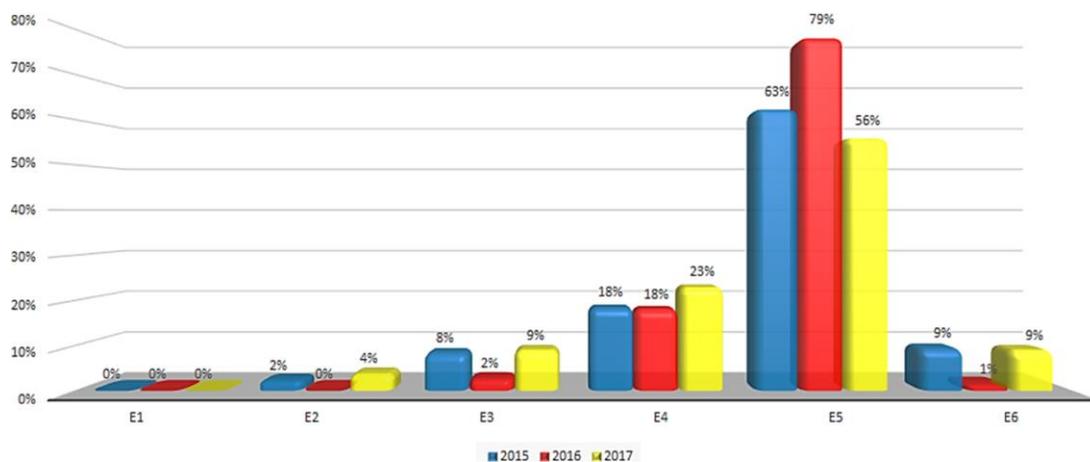


Figura 3. Sonora. Porcentaje de productores apoyados por Estrato 2015-2017.

Fuente: elaboración propia con base en datos de los Cuestionarios a Beneficiarios 2015 (Sagarpa-Sagarhpa, 2016), 2016 (Sagarpa-Sagarhpa, 2017) y 2017 (Sagarpa-Sagarhpa, 2018).

Dentro de la operación del PCEF se propone establecer medidas que imposibiliten a los operadores a cometer posibles actos de discrecionalidad, por ejemplo, la selección de beneficiarios por parte de la Unidad Técnica mediante un

sistema de calificación no es transparente, ya que no se publican las calificaciones de los apoyados ni de los no apoyados. Por ello, alguien con una calificación perfecta pudiera quedar afuera si los operadores así lo decidieran, ninguna secretaría que otorgue apoyos por medio de proyectos actúa transparentando así los resultados; por lo tanto, como parte de esta propuesta, se debería ponerse como requisito transparentar los resultados; incluso, crear un sistema al que pueda tener acceso los productores mediante una clave para que puedan ir corroborando como se van llenando los requisitos.

Así mismo, se detectó en la investigación que cabría darse el caso en que un productor del estrato 6 pudiera, sin problema alguno, llegar a ventanilla diciendo que es del estrato 3, y el funcionario no estaría en condiciones de contradecirlo, ya que en estos casos el solicitante no está exigido a mostrar declaraciones hacendarias, bajo estos criterios la posible discrecionalidad para canalizar los apoyos a personas afines a los servidores públicos puede ser del 100 % si así lo quisieran, ya que no hay mecanismos para evitarlo, con esto no se evidencia que así suceda, sólo que la actual o la próxima generación de servidores públicos tienen la posibilidad de dirigir los apoyos a conveniencia.

De acuerdo con la propuesta que se presenta en este trabajo, la anterior problemática se solucionaría si los apoyos no fueran evaluados por medio de proyectos, sino que, una vez definiendo la población objetivo, la selección fuera aleatoria y estratificada, otorgando más recursos a los estratos que se quieren apoyar más, excluyendo al estrato 6, y dando preferencia a los productores que no han sido apoyados. Por otra parte, debe ser la Secretaría de Hacienda quien expida la estratificación del productor sin decir su ingreso, sólo su estrato, de esta manera se tendría una claridad sin duda que el apoyo se dirige al estrato deseado con la población deseada.

Por otra parte, la Tabla 5 siguiente muestra que productores de ingreso elevado que recibieron apoyos pequeños igualmente habrían efectuado la inversión sin el apoyo, por lo que se entiende que el recurso público no hizo una diferencia sustancial. Sin embargo, es notable el hecho que productores cuyo apoyo represente una parte muy pequeña de sus ingresos al decir que no hubieran efectuado la inversión, indirectamente dicen que no necesitaban tanto el apoyo (como es el caso del productor con 884 mil pesos de ingreso que no hubiera invertido 12 mil pesos), por ende, de lo anterior se deduce que los estratos altos no son los óptimos para apoyar.

Tabla 5.
Análisis de los Apoyos e Ingresos por Estratos 2015

Hubiera Invertido	Monto de Apoyo	Ingreso Total	Apoyo vs Ingreso	Estrato FAO
Sí	250,000	69,600,000	0.4%	6
Sí	213,509	36,400,000	0.6%	6
Sí	6,666	816,666	0.8%	5
Sí	250,000	27,600,000	0.9%	6
Sí	250,000	24,000,000	1.0%	6
Sí	17,000	1,577,000	1.1%	5
Sí	15,000	1,160,000	1.3%	5
No	12,000	884,000	1.4%	5
Sí	14,000	914,000	1.5%	5
No	11,000	650,000	1.7%	5
Sí	42,000	2,000,000	2.1%	5
Sí	17,000	748,000	2.3%	5
Sí	100,000	4,300,000	2.3%	6
Sí	100,000	4,170,000	2.4%	6
No	5,625	210,000	2.7%	4

Fuente: elaboración propia con datos del Cuestionario a Beneficiarios 2015 (Sagarpa-sagarhpa, 2016).

Los estratos mayores no son los óptimos para apoyar, ¿Para qué apoyar a un productor que puede financiar fácilmente un proyecto con recursos propios y no quiere hacerlo? ¿Para qué apoyar a un productor que puede financiarse sin complicaciones un proyecto y no necesita ser financiado, dejando sin oportunidad de recursos a productores de los estratos bajos? Al respecto, los resultados en la asignación de los recursos en los municipios de Sonora atendiendo a la metodología de estratificación por niveles de ingreso de la FAO del programa analizado, muestran como las UP pertenecientes a los estratos 5 y 6, que poseen a su vez una mayor cuantía de recursos resultaron las más beneficiadas, esto propiciado por la falta de una población objetivo bien definida, con lo cual se demuestra debilidad estructural, ya que un tomador de decisión puede libremente seleccionar como beneficiado a un productor que no necesite el apoyo.

Conclusiones

En este trabajo se ha puesto de manifiesto, a la luz del concepto de calidad de gobierno, cómo el uso de criterios en la asignación de recursos de un programa, debido a la discrecionalidad permitida a la propia institución, termina por favorecer a los productores que pertenecen a los estratos que poseen una mayor cuantía de recursos. Esto es debido a las deficiencias en las definiciones de la población objetivo a lo largo de los años, y cómo se aplican los requisitos en favor de los más aventajados. Lo anterior pone en duda uno de los aspectos que más tiene que ver con el buen gobierno: la equidad con la que debe distribuir los recursos considerando como prioritario hacerlos llegar a los individuos que menos tienen.

Así mismo, se señala en el trabajo, cómo se pudiera dar la discrecionalidad en la selección de beneficiarios de un programa, ya que los listados de beneficiados se publican sin la calificación obtenida y sin el listado de los no beneficiados, por lo que no se sabe si un no beneficiado tuvo mayor calificación que otro que si recibió el apoyo. Esto evidencia un problema de debilidad estructural en el cual se pudiera efectuar la discrecionalidad de los apoyos hasta en un cien por ciento de los casos, a través de seleccionar a conveniencia a los beneficiarios, con lo cual se pone de manifiesto que los indicadores propuestos por el CIDE para evaluar el control de la discrecionalidad son perfectibles; más aún, si se toma en cuenta que ejercicios como el presente se pudieran hacer para evaluar otras partes del proceso de un programa, por ejemplo, las licitaciones.

Los vacíos que pueden permitir la discrecionalidad, en este caso, pueden corregirse si la selección fuera estratificada y aleatoria como ya se mencionó, con una correcta definición de la población objetivo y también si implementaran mecanismos para reconocer el estrato al que pertenece un productor, como lo sería una constancia expedida por la Secretaría de Hacienda. Se evidencia además una diferencia en el diseño de política pública cuando el fin último es el control de la discrecionalidad, se debe considerar la posibilidad de un diseño de estrategia de gestión con este fin, sobre todo en países con altos índices de corrupción.

Finalmente, es necesario señalar que poner a competir a las UP de los seis estratos bajo las mismas reglas, es condenar a los que más necesitan apoyo a no obtenerlo, toda vez que la discrecionalidad, sinónimo de mala calidad de gobierno, permite asignar los recursos preferentemente a las UP ubicadas en los estratos 5 y 6. Ello es así, porque, además de contar con el complemento del capital que solicitan, cuentan

con personal dedicado a labores administrativas que les facilita cumplir con los trámites exigidos, sin contar con los círculos de amistad política que pudieran tener. Es por ello que deberían operarse recursos para los dos estratos y asignarles separadamente a los cuatro primeros, considerando como prioridad los índices de marginación y de pobreza junto al de cuidado del medio ambiente.

Notas al pie:

- ¹ Discurso de Ernesto Zedillo Ponce de León, Los Pinos, 31 de octubre 1995.

Referencias

- Aixalá, J y Fabro, G. (2007). A model of growth augmented with Institutions. *Economic Affairs*, 27, 71-74. doi:10.1111/j.1468-0270.2007.00758.x
- Alesina, A. y Weder, B. (2002). Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid? *The American Economic Review*, 92(4), 1126-1137. doi:10.1257/00028280260344669
- ASF (2017). Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2016. Recuperado de <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/documentos/InformeGeneral/IG2016.pdf>
- Borbón, C. (coord.) (2010). *Diagnóstico sectorial agropecuario, pesquero y recursos naturales del estado de Sonora*. Hermosillo, México: Sagarpa-Sagarpha-CIAD.
- Bracamontes, J. Camberos, M. y Huesca, L. (2014). El impacto en los primeros años de aplicación del programa Oportunidades por tipo de pobreza en México y Baja California, 2002-2006. *Estudios Fronterizos*, 15(30), 127-154. doi:10.21670/ref.2014.30.a05
- Breen, R. y García-Peñalosa, C. (2005). Income Inequality and Macroeconomic Volatility: An Empirical Investigation. *Review of Development Economics*, 9, 380-398. doi:10.1111/j.1467-9361.2005.00283.x
- Calvert, R., Mc Cubbins, M. y Weingast, B. (1989). A Theory of Political Control and Agency Discretion. *American Journal of Political Science*, 33(3), 588-611. doi:10.2307/2111064
- Camacho, H., Cascante, R., Cámara, L. y Sainz, H. (2001). *El Enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos* (Primera ed.). Madrid, España: Fundación CIDEAL.

- Cejudo, G., Gerhard, R. y Zabaleta, D. (2009). *Guía de indicadores de buen gobierno en las entidades federativas. México: CIDE*. Recuperado de <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTAP-226.pdf>
- Clearly, M. (2007). Electoral Competition, Participation and Government Responsiveness in Mexico. *American Journal of Political Science*, 51(2), 83-299. doi:10.1111/j.1540-5907.2007.00251.x
- Coffé, H. y Geys, B. (2005). Institutional Performance and Social Capital: An Application to the Local Government Level. *Journal of Urban Affairs*, 27(5), 485-501. doi:10.1111/j.0735-2166.2005.00249.x
- DOF (2019) *Ley de Desarrollo Rural Sustentable, última reforma publicada*. 12-04-2019. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235_120419.pdf
- Easterly, W. (2006) *The White-Man's Burden. Nueva York*. United States of America: The Penguin Press.
- Enikolopov R. Y Zhuravskaya, E. (2007). Decentralization and Political Institutions. *Journal of Public Economics*. 91(11), 2261-2290. doi:10.1016/j.jpubeco.2007.02.006
- FAO (2012) *Diagnóstico del sector rural y pesquero de México 2012*. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-bc980s.pdf>
- FAO-Sagarpa (2009). *Instrumentos metodológicos: Población potencial, objetivo y beneficiaria de un programa público*. México, D. F.: FAO.
- Fleck, R. y Hanssen, F. (2005). *How Bad Can a Government Be? Neighborhood Constraints and the Quality of National Governments*. Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=718102>
- Fogel, K. (2006). Oligarchic Family Control, Social Economic Outcomes and the Quality of Government. *Journal of International Business Studies*, 37(5), 603-622.
- Goel, R. y Nelson, M. (1998). Corruption and Government Size. *Public Choice*, 97(12), 107-120. doi:10.1023/A:1004900603583
- Haggard, S. (1999). Governance and Growth: Lessons from the Asian Economic Crisis. *Asian-Pacific Economic Literature*, 13(2), 30-42. doi: 10.1111/1467-8411.00061
- Helliwell, J. y Huang, H. (2005). *How's your Government? International Evidence Linking Good Government and Well-being*. National Bureau of Economic Research. Recuperado de <https://www.nber.org/papers/w11988>
- Huther, J. y Shah, A. (1996). *A simple measure of good governance and its application to the debate on the appropriate level of fiscal decentralization*. Washington, United States of America: World Bank.
- Huther, J. y Shah, A. (1998). *Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization*. World Bank Policy Research. Recuperado de http://documents.worldbank.org/curated/en/673221468766535925/128528322_20041117142109/additional/multi-page.pdf

- INEGI (2007). Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/agro/agricola/2007/>
- INEGI (2018). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>
- Islam, R. (2003). *Do More Transparent Governments Govern Better?* World Bank Policy Research. Recuperado de <https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-3077>
- Islam, R. (2006). Does More Transparency go Along With Better Governance? *Economics & Politics*, 18(2), 121-167.
- Knack, S. (2001). Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests. *Southern Economic Journal*, 68(2), 310-329. doi: 10.2307/1061596
- Knack, S. (2002), Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the States. *American Journal of Political Science*, 46(4), 772-785. doi:10.2307/3088433
- Loayza, N. (1996). *The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America*. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 45, 129-162. doi:10.1016/S0167-2231(96)00021-8
- Méon, P. G. y Weill, L. (2005). Does Better Governance Foster Efficiency? An Aggregate Frontier Analysis. *Economics of Governance*, 6(1), 75-90. doi:10.1007/s10101-004-0080-z
- Mocan, N. (2004). What Determines Corruption? International Evidence from Micro Data. Cambridge, National Bureau of Economic Research. Recuperado de <https://www.nber.org/papers/w10460>
- Moyo, D. (2009). *Dead aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa*. New York: Farrar Straus Giroux
- Oliva, M. y Rivera L. (2002). Political Institutions, Capital Flows and Developing Country Growth: An Empirical Investigation. *Review of Development Economics*, 6(2), 248-262. doi:10.1111/1467-9361.00152
- Olmos, R. y Durán, V. (2017) *Fox. Negocios a la sombra del poder*. Ciudad de México: Grijalbo.
- Panizza, H. (2001). Electoral Rules, Political Systems and Institutional Quality. *Economics & Politics*, 13(3), 311-342. doi:10.1111/1468-0343.00095
- Rothstein, B. y Teorell, J. (2008). What is Quality of Government? A Theory of Impartiality in the Exercise of Political Power. *Governance*, 21(2), 165-190. doi:10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x
- Sagarpa (2007). Reglas de Operación 2008 de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre, México. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5012061&fecha=31/12/2007

- Sagarpa (2010). Reglas de Operación 2011 de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre, México. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5173481&fecha=31/12/2010
- Sagarpa (2016). Reglas de Operación 2017 de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre, México. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468327&fecha=31/12/2016
- Sagarpa-Sagarhpa (2016). Compendio de indicadores 2015. *Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, cuestionario a beneficiarios*. Recuperado de <http://oiapes.sagarhpa.sonora.gob.mx/notas/CTEE-Monitoreo.pdf>
- Sagarpa-Sagarhpa (2017). *Compendio de indicadores 2016. Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, cuestionario a beneficiarios*. Recuperado de <https://hacienda.sonora.gob.mx/media/3492/compendio-de-indicadores-pcef-2016-2017.pdf>
- Sagarpa-Sagarhpa (2018). *Compendio de indicadores 2017. Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, cuestionario a beneficiarios*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/442515/Compendio_de_Indicadores_PCEF_2017.pdf
- Sandholtz, W. y Koetzle, W. (2000). Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy and Trade. *International Studies Journal*, 44(1). 31-50. doi:10.1111/0020-8833.00147
- Seligson, M. A. (2002). The impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of four Latin American Countries. *Journal of Politics*, 64(2), 408-433.
- Solano, D. (2011). La Motivación por el Servicio Público: entendiendo las claves para tener un buen funcionario público. *Revista de Gestión Pública y Desarrollo*; 5(50), 13-19.
- Sung, H. E. (2004). Democracy and Political Corruption: A Cross-National Comparison. *Crime, Law and Social Change*; 41, 179-194. doi:10.1023/B:CRIS.0000016225.75792.02
- Suphachalasai, S. (2005). *Bureaucratic Corruption and Mass Media, Environmental Economy and Policy Research*. Discussion Paper Series No. 5. Cambridge. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=722403
- Ugur, M. y Ararat, M. (2006). Does Macroeconomic Performance Affect Corporate Governance? Evidence from Turkey. *Corporate Governance: An International Review*, 14(4), 325-348. doi:10.1111/j.1467-8683.2006.00510.x
- Ureste, M., Castillo, M. y Roldán, N. (2018). La Estafa Maestra. Graduados en desaparecer el dinero público. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>

CALIDAD DE GOBIERNO EN EL DISEÑO DE POLÍTICA PÚBLICA:
EL CASO DEL PROGRAMA DE CONCURRENCIA CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MÉXICO
YUMA-IBARRA, CAMBEROS-CASTRO



WJP (2018). *The World Justice Project: Rule of Law Index 2017-2018*. Recuperado de <http://data.worldjusticeproject.org/>

World Bank (1992). *Development and Good Governance*. Washington, DC: World Bank.