

ANÁLISIS BASADO EN LA EVIDENCIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA: PESA-OAXACA, MÉXICO

EVIDENCE-BASED ANALYSIS OF FOOD SAFETY: PESA-OAXACA, MEXICO

Sandra Amyris Gimete Baños*

RESUMEN

El Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) es uno de los programas que obedece a la política pública de seguridad alimentaria en zonas rurales marginadas. Cada año se le destina mayor presupuesto y cobertura, lo que sugiere que produce grandes resultados e impactos. Al utilizar el enfoque de política basada en evidencias en el Estado de Oaxaca, México, a través de una revisión sistemática, se encontró que no existen las evidencias suficientes que justifiquen el monto invertido en el programa, y que el sistema de seguimiento y evaluación del programa solamente pone énfasis en los procesos. Debido a la falta de una línea base e indicadores claros no es posible conocer en qué medida se han cumplido sus objetivos.

PALABRAS CLAVE: SEGURIDAD ALIMENTARIA * POLÍTICA PÚBLICA * PROGRAMA SOCIAL * GASTO PÚBLICO * MÉXICO

ABSTRACT

The Strategic Food Security Project (PESA for its acronym in Spanish) is one of the most frequently applied public policies that attend to the food safety in rural marginal areas. Each year this program receives a wider coverage and an increasing budget, suggesting that PESA produces great results and impacts. Using the approach of evidence-based policy in the State of Oaxaca, México, we found that the monitoring and evaluation system only emphasizes processes. Due to that the lack of a baseline and clear indicators makes impossible to evaluate the achievements that the PESA has reached so far, according to its initial objectives.

KEYWORDS: FOOD SECURITY * PUBLIC POLICY * SOCIAL ACTION * PUBLIC SPENDING * MÉXICO

* Universidad Autónoma Chapingo, Texcoco, Estado de México, México.
agimate@ciestaam.edu.mx

INTRODUCCIÓN

En México se invierten grandes montos presupuestarios cada año en gasto público y no se observan buenos resultados, como es el caso del sector agrícola (Banco Mundial, 2009, Martínez-González et ál., 2011, Fox y Haight, 2010).

En este país, el Programa Especial Concurrente (PEC) es el principal instrumento que orienta el gasto para atender el desarrollo rural. En el periodo 2012, casi la mitad de los recursos estuvieron orientados a la cuestión social, educativa y de salud, representados por 23,9%, 10,9% y 13,7% respectivamente (Roble y Ruiz, 2012).

En este sentido, el gasto público rural se divide en tres tipos de subsidios: a) beneficio social, que son los gastos encaminados a mejorar las condiciones generales de vida de la población rural, principalmente a través de subsidios dirigidos; b) gasto productivo, que está relacionado con mejorar la capacidad productiva de la población rural en actividades agropecuarias y económicas; y c) gasto de fomento productivo, que estimula las capacidades para desarrollar programas productivos.

Sin embargo, el gasto se encuentra más concentrado en los beneficios sociales, que en la reducción de los factores que ayuden a aumentar las capacidades productivas. Los recursos orientados al fomento productivo se canalizan preferentemente hacia los productos más solventes, mientras que los apoyos productivos para la población pobre son reducidos y su proporción es decreciente (Fauguenbaum et ál., 2013).

A pesar de toda la inversión pública generada en los últimos años, existe una incidencia y aumento de la pobreza, según las últimas estadísticas del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2014 y 2015a), las cuales indican que existen 23,1 millones de personas con carencia en el acceso a la alimentación, donde la persistencia de la pobreza, en especial en las zonas rurales, son señales elocuentes respecto a la falta de una política eficaz para impulsar el desarrollo rural y construir vías de solución al problema de acceso a la alimentación.

Algunas de las razones asociadas al fenómeno de la pobreza rural alimentaria son las crisis económica, financiera y política que ha atravesado México (Martínez-González et ál., 2013), lo cual hace muy complejo encontrar estrategias para solucionar la pobreza rural alimentaria, abordada por la política de seguridad alimentaria.

POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

La política de la seguridad alimentaria tiene como meta que las personas en todo momento tengan acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, a fin de llevar una vida activa y sana (FAO, 2009). El concepto de seguridad alimentaria ha adquirido una gran complejidad a través del tiempo, en la medida en la que trata de representar una realidad heterogénea y multi-escala (global, nacional, regional, local e individual); debido a factores estructurales que han derivado de una polarización histórica, así como a factores coyunturales que afectan a las poblaciones con mayores niveles de riesgo y vulnerabilidad, como son las clases sociales marginadas.

De esta manera, la disponibilidad de los alimentos y el acceso o capacidad de adquirirlos, son los pilares más importantes de la seguridad alimentaria (Cuéllar, 2011). Referente al primero, según la FAO, en México existe un consumo promedio superior al mínimo energético y una suficiente oferta energética en los alimentos para satisfacer los requerimientos de toda la población mexicana (CONEVAL, 2010, Urquía, 2014).

El acceso se relaciona a la pobreza alimentaria, que es la incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria. Esto origina un panorama heterogéneo de grandes carencias que requiere de intervenciones focalizadas en ciertos grupos de población y en ciertas regiones (FAO, 2012), reflejándose en un 23% la población con pobreza alimentaria nacional, de forma desagregada por entidad. Los Estados que presentan mayores porcentajes son Guerrero con 39,4%; Tabasco 33,4%; Michoacán 32,2% y Oaxaca 31,7% (CONEVAL, 2014).

Por esta razón es que las políticas y programas adoptados por el gobierno en el combate a la inseguridad alimentaria y desnutrición en México abarcan un rango muy amplio, que van desde las intervenciones macroeconómicas generalizadas, hasta el diseño de programas especializados focalizados como son: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, actualmente Prospera; Programa de Abasto Social de Leche Liconsa, el programa de Apoyo Alimentario y los Desayunos Escolares del Desarrollo Integral de la Familia (DIF) (González de Cossio et ál., 2008, ENSANUT, 2012). Sin embargo, los programas de ayuda alimentaria benefician solo a cuatro de cada diez hogares carentes de acceso a la alimentación (Urquía, 2014). Un programa que atiende esta problemática, pero específicamente en zonas marginadas y rurales, a través de la creación de proyectos productivos, es el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), el cual ha sido un programa políticamente muy atractivo por focalizarse en la producción rural de las regiones más marginadas (Martínez-González et ál., 2013).

El proyecto se implementó desde el año 2002 hasta la fecha, bajo la justificación de que existía un amplio sector marginado en México con problemas de seguridad alimentaria. Por lo tanto, el gobierno decidió llevar a cabo un programa intersecretarial para atender a las poblaciones rurales de más alta marginación. Entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) se instrumentó por primera vez el pesa en México. El programa ha permanecido hasta la fecha a pesar de existir cambios importantes de gobierno en el país y con miras a seguir permaneciendo.

PROYECTO ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

En el año 2014, la FAO se encargó del diseño de la estrategia y de la metodología a emplear, así como brindó apoyo y capacitación a los diferentes actores participantes, a través de la Unidad Técnica Nacional (UTN). Se implementó un Grupo Operativo PESA (GOP), el cual es un órgano colegiado que realiza la planeación,

el seguimiento y la evaluación del proyecto conforme a la normatividad de la SAGARPA y las reglas de operación. Cada GOP está conformado por la delegación de SAGARPA en cada entidad y un representante del Gobierno del Estado, la UTN-FAO y el Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento (CECS)¹, este último era generalmente una institución de educación superior que supervisaba y evaluaba el servicio del PESA.

A la fecha, el PESA ha adquirido mayor presupuesto y cobertura cada año, por ejemplo, en el periodo del 2014 se incrementó el presupuesto más de tres veces, en comparación al 2007, a partir de la asignación de recursos públicos en el marco del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Actualmente, recibe más de tres mil millones de pesos y atiende a 24 Estados. De esa inversión neta, la distribución por componente es: Desarrollo de Capacidades (23%), equipamiento e infraestructura (44%); Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA) (33%), aproximadamente. Con esto se denota que en menos de diez años, el programa ha aumentado su presupuesto más de seis veces en comparación con sus ingresos iniciales.

Lo anterior sugiere que el PESA es un programa con grandes resultados e impactos, por lo tanto, este trabajo pretende abordar el aspecto de evaluación, para conocer los alcances que ha tenido el PESA en el cumplimiento de sus objetivos. Aunado a esto, dentro de la metodología del PESA se genera la etapa de seguimiento y evaluación, la cual no está enfocada en presentar resultados respecto a su objetivo del desarrollo de capacidades para lograr seguridad alimentaria e ingresos en las zonas marginadas, sino simplemente genera una sistematización de los proyectos aplicados y lleva un control de las Agencias de Desarrollo Rural (ADR) para su pago y permanencia². En este sentido, se pretende conocer los mecanismos

1 Actualmente desapareció. En el 2014 cambiaron las reglas de operación, pero para caso de esta investigación se tomó en cuenta como uno de los actores fundamentales en el PESA.

2 Actualmente se hace el mismo tipo de evaluaciones, pero sin la institución académica.

implementados y los resultados del sistema de seguimiento.

Para responder a las preguntas: ¿qué tipo de evaluación y resultados se han generado hasta la fecha respecto al PESA? y ¿qué tipo de seguimiento se está generando?, se parte del objetivo de investigación que consistió en discutir el proceso de seguimiento y evaluación del PESA a partir del análisis basado en evidencia, para conocer el alcance del cumplimiento de sus objetivos. En particular se analizó el alcance de las distintas evaluaciones existentes del PESA y, el proceso del sistema de seguimiento y evaluación propuesto por la Unidad Técnica Nacional UTN-FAO. En este sentido, se parte del supuesto de que el tipo de evaluación y seguimiento aplicado al PESA no permite valorar el nivel de cumplimiento de los objetivos.

El aporte de esta investigación permitirá conocer la problemática que existe en el proceso de seguimiento y evaluación del programa, con el fin de mejorar y contribuir a la formulación de la política pública de seguridad alimentaria relacionada al PESA. La ventaja de utilizar el enfoque de política basada en evidencia permite integrar de forma objetiva y sistemática, los resultados de los estudios empíricos de las evaluaciones apoyando la toma de decisiones en el proceso de política pública.

ENFOQUE DE POLÍTICA BASADA EN LA EVIDENCIA

La política basada en la evidencia (PBE) o en inglés *evidence-based policy*, tiene sus orígenes en la medicina, siendo un enfoque relativamente nuevo que está tomando un impulso creciente en las ciencias sociales. La PBE trata de utilizar la investigación guiada por los estándares de la ciencia para generar conocimiento aplicable al proceso de política pública (Flores, 2013, Davies, 2004, Bracho 2010).

La PBE ayuda a tomar decisiones sobre las políticas, programas y proyectos; utiliza la mejor evidencia disponible de investigación en el desarrollo e implementación de la política (Davies, 2004, Bracho, 2010). Actualmente, existe una vasta cantidad de artículos que abordan esta política (Parsons, 2002, Triantafillou,

2013, Epstein, Farina y Heidt, 2014, Misuraca, Codagnone y Rossel, 2013).

Flores (2013) expone tres argumentos que justifican el por qué utilizar este enfoque: 1) la necesidad de mejorar el desempeño de los gobiernos en la conducción de los asuntos públicos; 2) la necesidad de generar conocimiento científico para utilizarlo en los procesos de política y 3) emprender estudios sobre la construcción y uso de la evidencia científica en el ámbito de la política en México.

En este sentido, la evidencia ha sido conceptualizada como el medio para acercar tanto el conocimiento científico, como el conocimiento tácito (Carrión-Camacho *et ál.*, 2013). De esta manera, la evidencia es un dato contrastado y contrastable que es extraído a partir de una metodología asociada a trabajos científicos o por lo menos a trabajos analíticos (Francesc, 2013).

Por su parte, Torgenson (2003) menciona que una crítica que recibía el enfoque en sus inicios era la falta de rigor científico, calidad y relevancia de las investigaciones desarrolladas por las comunidades académicas, por lo que el enfoque acogió la revisión sistemática como el punto central de la PBE (Flores, 2013; Sánchez, 2010).

Por esta razón, la revisión sistemática es una metodología formal y explícita para localizar, integrar, seleccionar, sintetizar, analizar, interpretar y transmitir los resultados de las investigaciones (IntraMed, 2003; Buñuel y Ruiz-Canela; 2005, 1999; Sánchez, 2010).

A continuación se sintetizan los pasos para generar una revisión sistemática³: 1) definir la pregunta de investigación que se deriva del problema a resolver; 2) determinar la estrategia de búsqueda de información y seleccionar el material; 3) definir los criterios para la inclusión o exclusión del material, analizar la validez y la aplicabilidad de las evidencias, principios basados en la información utilizada o en los

3 Implica identificar y sintetizar toda la evidencia existente en un momento determinado del tiempo respecto a un tema o pregunta inicial, evaluarlo críticamente y generar una síntesis capaz de responder a la motivación que justifica la búsqueda (Sanz, 2013).

niveles de calidad de la evidencia científica (Jovell y Navarro-Rubio, 1995, Ochoa y González, 2006); 4) analizar la información, para comprobar qué características de los estudios pueden estar moderando o afectando los resultados; y 5) sintetizar los estudios encontrados para generar el reporte, estos pueden presentarse de manera cualitativa, mejor conocido como meta-síntesis (Sanz, 2013).

EVALUACIONES EXISTENTES DEL PESA A PARTIR DE LA REVISIÓN SISTEMÁTICA

Los pasos de la revisión se desglosan a continuación:

- 1) Se formularon dos preguntas eje a responder ¿qué tipo de evaluación y resultados se han generado en el PESA? y ¿qué tipo de seguimiento se está generando en el PESA?, principalmente en el Estado de Oaxaca.
- 2) Se realizó una búsqueda sistemática de evaluaciones de forma electrónica a partir de bases de datos como *Google Academic*, *ELSEVIER*, *JSTOR* e instituciones académicas como el Colegio de Posgraduados, la Universidad Autónoma Chapingo, la Universidad del Estado de México, la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, el Centro de Investigación y Docencia Económica, y el Colegio de México. Los términos de búsqueda se limitaron al título, resumen y palabras clave.
- 3) Dentro de los criterios de inclusión y exclusión se introdujo la restricción de evaluaciones hasta el 2014. La búsqueda se enfocó en evaluaciones sobre resultados e impactos del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria en Oaxaca. Palabras claves utilizadas: evaluación, seguridad alimentaria, PESA, Oaxaca. Además, se tomó en cuenta a) la calidad metodológica, priorizando las evaluaciones que tuvieran una metodología cuasi-experimental, y de menor relevancia a las investigaciones de tipo observacional; b) sesgo de selección de la muestra, se

refiere a las diferencias sistemáticas en la composición inicial de los grupos elegidos, que puede comprometer la validez interna del diseño de la evaluación, así como su representatividad (Berner, 2009).

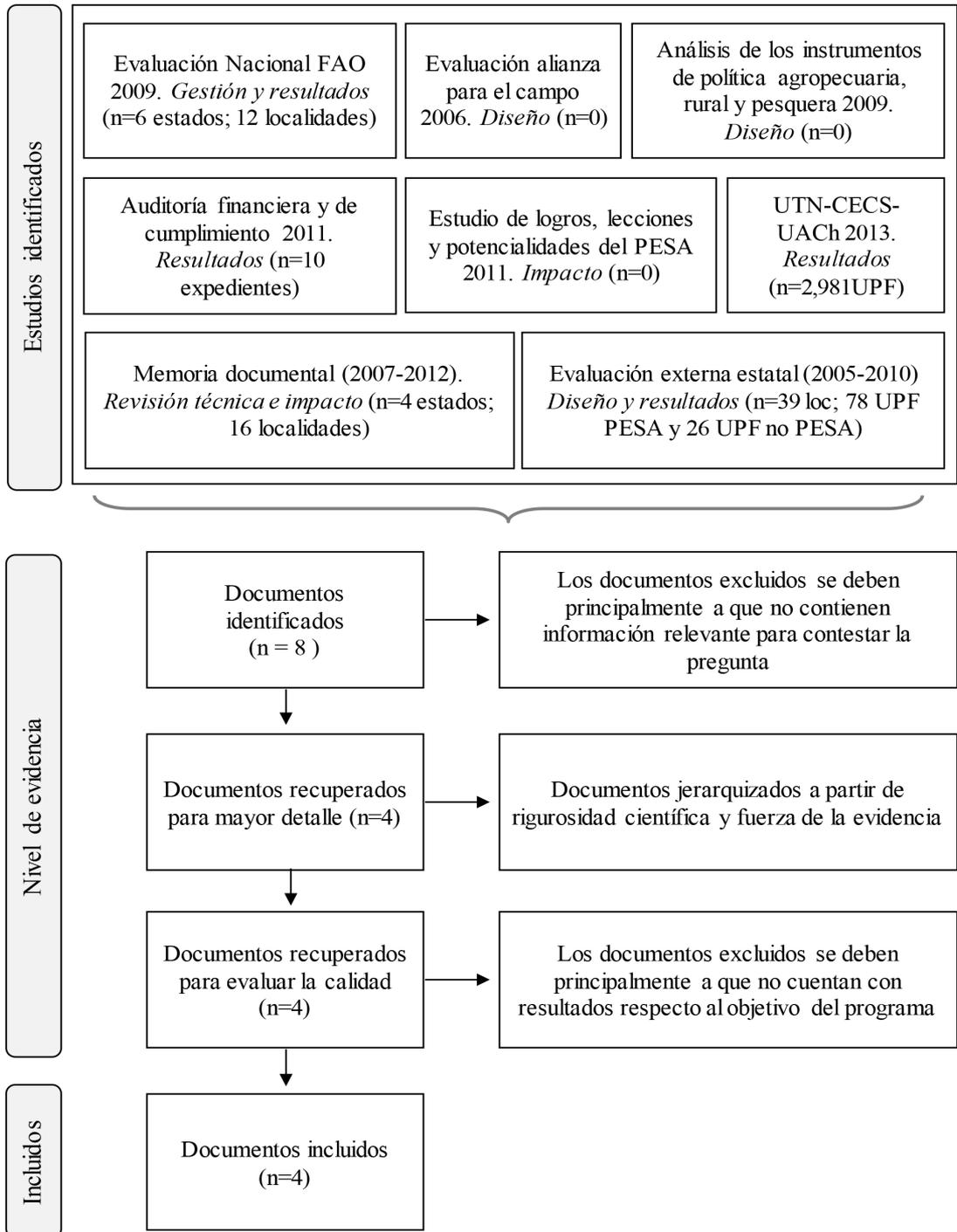
- 4) Una vez identificadas las evaluaciones con los criterios elegidos para esta investigación, se realizó la síntesis a partir de ocho documentos relacionados con la evaluación del PESA. Debido a la falta de información en el contexto de evaluación del programa y en particular, para el Estado de Oaxaca.

Cabe mencionar que algunos documentos no fueron tomados en cuenta por la falta de argumentos relacionados a los resultados e impactos del PESA, como son: la evaluación de alianza para el campo (2006), el análisis de los instrumentos de política agropecuaria, rural y pesquera (2009), así como, el documento de auditoría financiera y de cumplimiento (2011) del PESA, el cual presenta un reporte del cumplimiento de ingreso y gasto del programa, pero para fines de la presente investigación no brinda elementos importantes a considerar⁴.

En la figura 1 se presenta en forma de diagrama, el procedimiento utilizado dentro de la revisión sistemática.

4 Cabe mencionar que existen otros estudios relacionados al programa que no son incluidos en esta investigación debido a que no abarcan el Estado de Oaxaca, pero tienen una alta rigurosidad científica y apego metodológico, como son las evaluaciones generadas en Guerrero por el Colegio de México (2009) y por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2011).

FIGURA 1
DIAGRAMA DE FLUJO UTILIZADO EN LA REVISIÓN SISTEMÁTICA



Fuente: Elaboración propia, 2015.



- 5) Descripción de los estudios: la escala de calidad reúne múltiples atributos, definiendo un sistema de puntuación y posibilitando atributos a cada estudio en una calificación global de calidad que considera conjuntamente todos los aspectos que la conforman. Siguiendo la escala de Jovell y Navarro-Rubio (1995) y Snilstveit (2012), los estudios analizados son descriptivos y principalmente, se basan en la percepción de los beneficiarios. Solamente dos de estos estudios utilizaron pruebas cuasi-experimentales o estudios no aleatorios que emplean muestras representativas (evaluación externa y CECS-UACH), pero en general no se cuenta con argumentos que determinen el impacto y resultados del programa respecto a sus objetivos.

Descripción de las evaluaciones:

- 1) FAO-SAGARPA (2009). Evaluación y análisis de Políticas, PESA, Evaluación Específica.

Cobertura del estudio: seis Estados de 18 existentes en el 2009, agrupados en dos bloques: a) Estados donde el PESA tenía mayor tiempo de operar (Michoacán, Puebla y Yucatán); b) Estados donde el PESA llevaba poco tiempo de operar y para los cuales se habían destinado recursos federales para su implementación (Chiapas, Guerrero y Oaxaca).

Método empleado: selección de dos comunidades⁵ (por los seis estados seleccionados) y conformación de grupos focales por cada comunidad.

Técnicas para obtener la información: a) método mediante el cual se observan los resultados o alcances de un programa a partir de las actividades e interacciones de las personas involucradas; b) metodología participativa empleando una técnica de historia abierta, la cual consiste en entregar imágenes alusivas a la realidad de cada comunidad visitada y a las actividades que se realizan en los proyectos, con el fin de generar diálogo y realizar una historia con el PESA. Asimismo, se plantearon preguntas abiertas para indagar la percepción sobre el avance del programa (FAO y SAGARPA, 2009).

Técnica para obtener la información: observación de actividades y percepción

Resultados: Para el Estado de Oaxaca solo una de las dos comunidades percibió acceso y disponibilidad de alimentos, así como, el desarrollo de capacidades. En general, la evaluación destaca que el PESA logró influenciar de manera efectiva en la disponibilidad y acceso a más y mejores alimentos para las familias beneficiarias y por lo tanto, influye directamente en seguridad alimentaria. El cuadro 1 sintetiza los resultados presentados.

5 No se explica con claridad los criterios de selección de comunidades. Solo se indica que se consideró la concentración de proyectos.

CUADRO 1
EVALUACIÓN ESPECÍFICA DEL PESA
FAO-SAGARPA
2009

	PERCEPCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS				
	GRUPO 1	GRUPO 2	TOTAL		
	+	-	+	-	+
Disponibilidad y acceso a más y mejores alimentos	4	2	3	2	7
Generación de capacidades en beneficiario para la identificación de sus problemáticas y proponer alternativas	2	4	4	2	6
Apropiación, escalamiento y sostenibilidad de proyectos	2	4	3	3	5
Fortalecimiento de la gestión local	-	6	-	6	- 12
Efectos sobre la coordinación interinstitucional	2	4	2	4	4
TOTAL	10	20	12	17	22

+ percepción positiva; - percepción negativa.

Nota: Grupo 1: Estados de la modalidad PESA-PEF (Chiapas, Guerrero y Oaxaca); Grupo 2, Estados que no contaban con recursos del PESA-PEF (Michoacán, Puebla y Yucatán).

Fuente: Elaboración propia, 2014.

- 2) SAGARPA (2012). Memoria Documental. Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) 2007-2012.

Cobertura del estudio: Todos los proyectos del 2007 al 2011. El documento se complementa con una investigación de campo a partir de un estudio de impacto en cuatro Estados: Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla, en los cuales se visitaron dieciséis comunidades en el año 2011, con el fin de sustentar los siguientes indicadores: focalización, disponibilidad de alimentos, estabilidad en fuentes de suministro de alimentos; cambio en el ingreso, gasto y consumo de las familias en alimentos, desarrollo de capacidades, disponibilidad y uso de recursos naturales, participación y permanencia de las

mujeres en los proyectos, y permanencia de los proyectos.

Método empleado: estimación de impacto

Técnica para obtener la información: a partir de los principales modelos productivos y tecnológicos promovidos por las ADR. Es un estudio mayoritariamente descriptivo, sin embargo, se abordaron datos de producción, ingreso y gasto a partir de fuentes de información secundarias, como son entrevistas y talleres, para generar una revisión técnica.

Resultados: se asume que todos los proyectos se comportan de la misma manera y tienen el mismo impacto y valor, sobre estimando el alcance del programa (cuadro 2).

CUADRO 2
MEMORIA DOCUMENTAL DEL PESA 2007-2012
SAGARPA

MODELO	NRO PROYECTOS	U DE M	CANTIDAD	TOTALES	POR PROYECTO	TOTAL	OBSERVACIONES
Eficiencia del uso de leña en el hogar	40 605	m3	5	203 025	2 000	81 210 000	mejora de condiciones de cocina
Captación y almacenamiento de agua	35 664	L	13 000	463 632 000	11 050	394 087 200	uso doméstico, producción de traspatio y frutales
Producción de hortalizas	31 153	kg	450	14 018 850	3 600	112 150 800	presencia de 5 a 7 nuevas especies
Producción de carne y huevo	65 656	Nro. de huevos/ kg de carne	40 2	2 626 240 131 312	2 080 3 640	136 564 480 238 987 840	25 huevos/semana/ familia
Incremento a la producción de la milpa	13 446	kg de maíz	1100	14 790 600	4 400	59 162 400	disponibilidad de maíz y frijol
Conservación y almacenamiento de granos	12 606	kg de maíz	300	3 781 800	1 200	15 127 200	disponibilidad de maíz y frijol
Agricultura protegida	374	kg de jitomate	13 500	5 049 000	108 000	40 392 000	estabilización de precios de jitomate \$14 a \$10

Fuente: Elaboración propia, 2014.

- 3) UNIVAS, SAGARPA Y SEDAFPA (2012): Evaluación externa estatal del PESA-Oaxaca (2005-2010).

Cobertura: Oaxaca.

Metodología empleada:

- a) Selección al azar de 13 ADR con tres localidades cada una, 6 UPF PESA y 2 UPF control, utilizando un método al azar a partir del listado de los beneficiarios y la Matriz de Proyectos elaborada por la propia ADR.
- b) Se utilizaron encuestas y cuestionarios, además se verificaron criterios de veracidad, coherencia, congruencia y pertinencia del programa. Está conformado por la percepción de los beneficiarios referido a las encuestas (UNIVAS *et ál.*, 2012).

No se especifica la representatividad de la muestra, ni cuáles fueron los criterios para elegir las localidades.

Resultados: el problema principal en el Estado de Oaxaca es la inseguridad alimentaria, causado por un bajo índice de desarrollo humano, debido a la escasez de los alimentos e ingresos insuficientes para comprar el alimento.

Los beneficiarios percibían que tienen un mejor acceso, disponibilidad y uso de los alimentos como resultado de los proyectos productivos, cadenas productivas y diversificación de actividades que apoyan y complementan el programa.

Se evidencia que hubo mejoramiento en los hogares como resultado de la adopción de algunos proyectos, tales como la construcción de estufas ahorradoras de leña (todos los beneficiarios entrevistados se apropiaron del uso de la técnica), tanques de ferrocemento (el 47% realizan mantenimiento de los tanques), construcción de gallineros (casi el 90% de los beneficiarios reportan tener mejoras en la cría de aves y producción de huevos). Mientras que los proyectos de hortalizas y frutales tuvieron escasos resultados positivos.

- 4) CECS-UACH (2013). Elementos de juicio para tomar decisiones sobre el predictamen de desempeño de las ADR-PESA.
Cobertura del estudio: Oaxaca.

Método empleado:

- a) Universo total de proyectos implementados entre 2011 y 2013: 31 386.
- b) Muestra probabilística calculada por la UTN-FAO: 3466.

Técnica empleada para obtener información: entrevista en el domicilio del beneficiario, con énfasis en la verificación de la situación del proyecto en el campo (CECS-UACH, 2013).

Las evaluaciones generadas anualmente por parte del CECS, presentaban información del avance de proyectos de manera cualitativa. Las agencias se evalúan a partir del tipo de proyecto que operan, es decir, depende del estatus en el que se encuentran estos (operación, producción y proyección).

Resultados: se encontró que el 60% de los proyectos estaban operando; de los cuales solamente el 44% producía y solamente, el 10% crecía, mientras que el 73% permanecía sin cambios. Con estos resultados se evidencia que solamente un porcentaje muy bajo de los proyectos llegan a ser exitosos. Se detectó falta de acompañamiento, asistencia técnica y capacitación, así como, bajo nivel de apropiación de los proyectos productivos por parte de los beneficiarios. Estos resultados no muestran si se ha contribuido con el ingreso y mucho menos con la seguridad alimentaria, por lo que surge la pregunta de dónde quedan los resultados obtenidos por el programa, si solamente se dedican a evaluar a las agencias.

A partir de las evidencias encontradas se puede sintetizar que cada una de las evaluaciones presentan resultados diferentes que no pueden ser contrastados. La revisión sistemática ayuda a facilitar el entendimiento de la información, pero en el caso del presente estudio, además de tener muy pocas evidencias puntuales para el Estado de Oaxaca, lo que dificulta el encontrar otros estudios que ayuden a entender en qué estado se encuentran los principales resultados e impactos del programa, como lo afirma el CONEVAL (2015b).

Además, todas las evaluaciones estiman que se encuentran fuertes deficiencias en la focalización del programa y hacen falta indicadores de

resultados para medir los impactos, así como, se requiere el establecimiento de una matriz de indicadores de resultados y una línea base que permita medir los cambios a través del tiempo, ya que las evaluaciones generalmente son de carácter cualitativo a partir de la percepción de los beneficiarios (SAGARPA, 2012b, SAGARPA, 2009, Mohar, 2011, SAGARPA, 2012a).

Para justificar la ausencia de indicadores y matriz de marco lógico, Mohar (2011), menciona que el PESA no fue diseñado bajo una visión de gestión por resultados y que es una estrategia metodológica.

LA EXPERIENCIA DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN PESA-OAXACA

Para responder al segundo objetivo, se utilizó la información generada por el Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento coordinado por la Universidad Autónoma Chapingo (CECS-UACH) a partir de la muestra aleatoria generada por la UTN-FAO de proyectos a verificar de las agencias⁶.

El número de proyectos verificados fue de 2981, evaluando a 45 agencias de desarrollo rural (ADR) de las 57 existentes, en el periodo 2009-2012, entre los meses de enero a marzo de 2013.

Cabe aclarar que dicha muestra corresponde a la selección de familias beneficiarias que adquirieron algún tipo de proyecto, por lo cual el evaluador debe buscar al beneficiario y verificar los datos, así como determinar el desarrollo de capacidades que han adquirido.

La información se complementó con argumentos contextuales relacionados a la problemática del sistema de seguimiento y evaluación, se utilizó la información del foro “Construyendo una visión compartida sobre seguridad alimentaria y la generación de ingresos en zonas de muy alta marginación” realizado por el CECS y SAGARPA en abril de 2013, donde participaron los principales actores del PESA (ADR, UTN-FAO, SAGARPA, Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal,

Pesca y Acuicultura (SEDAFPA) y el CECS-UACH) para determinar las fortalezas y debilidades del PESA en el Estado de Oaxaca.

SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN PESA

Existen diferentes procesos en el contexto de supervisión del desempeño y seguimiento de la calidad de los servicios profesionales de la ADR, donde el dictamen de desempeño de las agencias genera la permanencia y el pago. Este proceso se encuentra conformado por tres grandes fases (figura 2): a) la etapa documental, que consta de la validación del proceso metodológico; b) la etapa de logro de resultados en el campo, conformada por la veracidad de la información de los proyectos y c) la etapa de satisfacción del cliente, determinada por la percepción y participación de los beneficiarios.

A partir de esta información se aplican los calificativos (satisfactorio, condicionado y rechazado), donde los dos primeros pueden procesar el trámite de pago del finiquito y el último no procede al pago de las agencias. En el caso de ser condicionado, la agencia se debe de comprometer la agencia a solventar los procesos donde el CECS detectó desviaciones o una baja calidad del servicio.

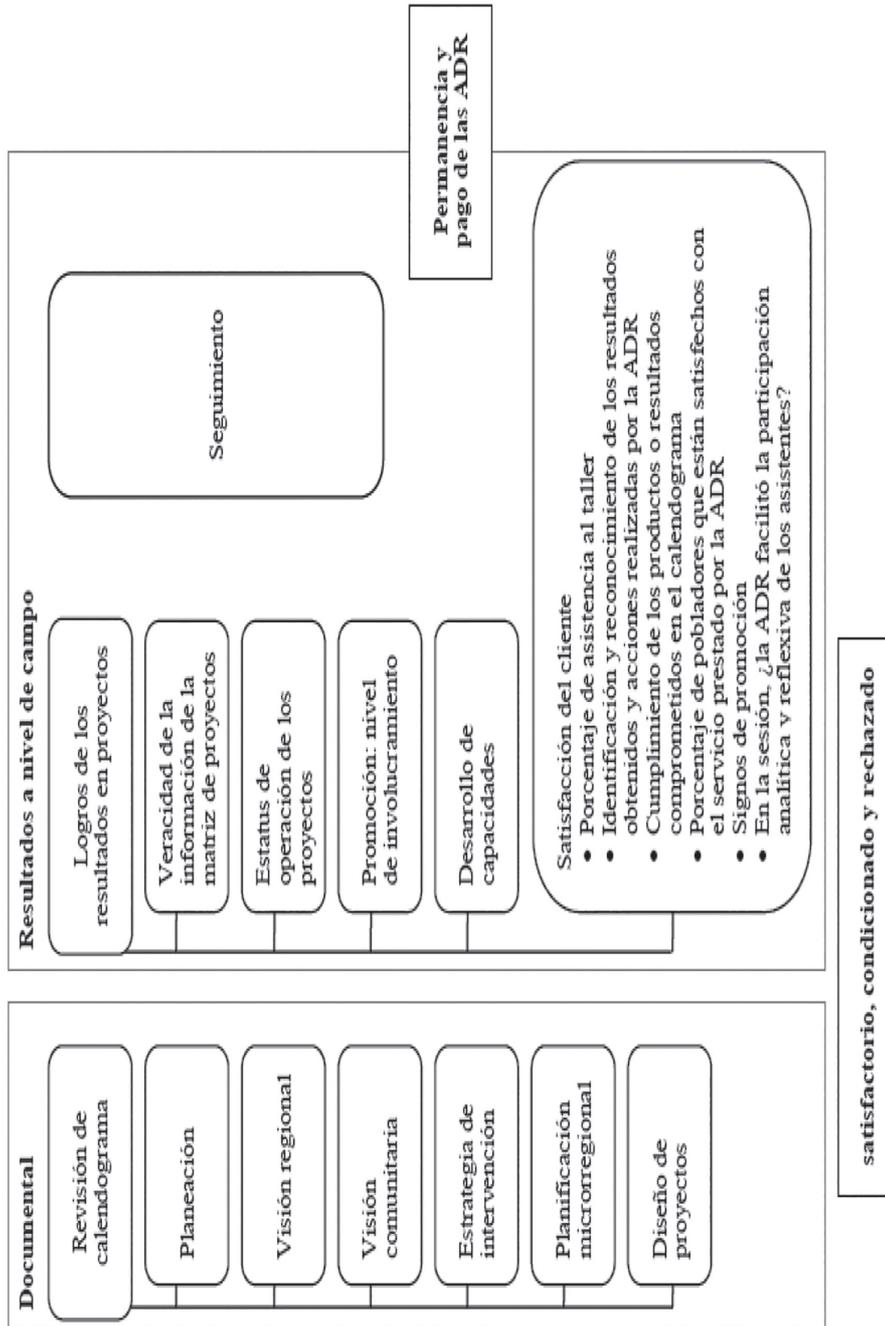
Dentro del proceso de seguimiento se identificaron 17 criterios a evaluar dentro de la fase de logro de resultados de campo (figura 2).

Para entender mejor el proceso, se desglosa a continuación: si una agencia no cumple con algún proceso de la fase documental referida a la planeación, entonces se le da una categoría de rechazada, pero si al momento de ir a la fase de resultados de campo, cumple con todos los criterios seleccionados de forma satisfactoria y en la fase de satisfacción del cliente se le da una ponderación de satisfactoria, automáticamente el sistema coloca a la agencia en condicionada.

Otro ejemplo es si la agencia se categoriza como satisfactoria en la fase documental en el proceso de planeación, pero en la fase de resultados a nivel de campo es categorizada condicionada, automáticamente se le asigna un dictamen de condicionada o rechazada dependiendo de la gravedad del caso y por lo tanto, al sumar las combinaciones se dictamina como condicionada o no aceptable, y así sucesivamente.

6 No se especifica cómo se estima dicha muestra, cómo se genera, ni qué nivel de representatividad tiene en los documentos oficiales o en las reglas de operación (UTN-FAO y SAGARPA, 2012).

FIGURA 2
CRITERIOS DEL DICTAMEN DE DESEMPEÑO A LA CALIDAD
DE LOS SERVICIOS PROFESIONALES EN EL MARCO DEL PESA

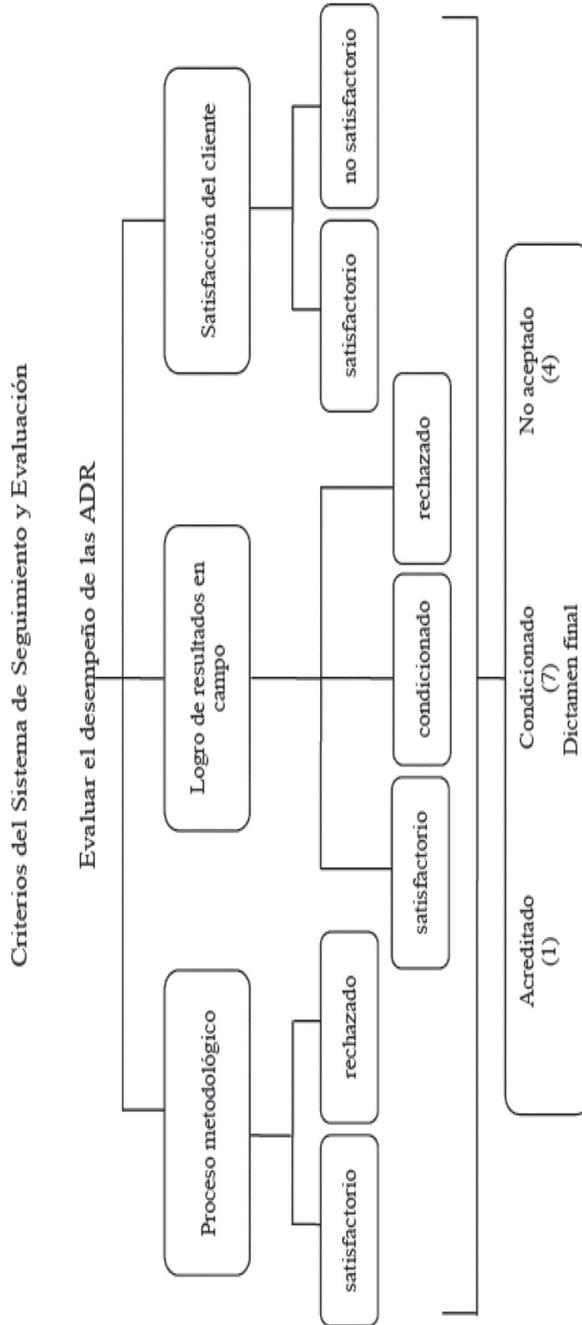


Fuente: Elaboración propia a partir de la información de SSE, 2013.

Existen diferentes combinaciones dentro de este cruce de información (figura 3), resaltando que solo una de las posibles combinaciones

coloca a las agencias en categoría de acreditada y el resto de combinaciones se le clasifica en categorías de condicionada o no aceptada.

FIGURA 3
DICTAMEN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO
DE LAS ADR PESA



Fuente: Elaboración propia, 2014.

A continuación se presenta los resultados encontrados en el proceso de seguimiento de los proyectos para el caso de Oaxaca, en el periodo de enero a marzo de 2013, de las 45 agencias evaluadas y los criterios utilizados para cada

uno de los conceptos (cuadro 2). Este proceso se desarrolla a partir de la matriz de proyectos⁷, validando la operatividad de los proyectos⁸, reconociendo si existe promoción⁹ y desarrollo de capacidades¹⁰ en la población con proyecto.

CUADRO 3
CRITERIOS DE VALORACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN
Y RESULTADOS ESTABLECIDOS EN PORCENTAJE PARA EL TOTAL DE AGENCIAS EVALUADAS
2013

CONCEPTO	CRITERIO	VALORACIÓN		
		SATISFACTORIO	CONDICIONADO	RECHAZADO
DICTAMEN				
Veracidad de la información de la matriz de proyectos	Estatus; situación operación, producción y proyección de los proyectos	Veracidad de Matriz de Proyectos		
		≥ 95%	70% a 95%	<70 o ≥ 1% no existe
	% ADR Oaxaca	11	76	13
Situación operativa de los proyectos	% de proyectos que no operan atribuibles a la intervención de la ADR	Proyectos que están en situación de No operan		
		≤ 15%	16% a 30%	>31% o ≥ 1% no existen
	% ADR Oaxaca	69	15	16
Promoción	Reflexión, visión, mejora de actitud a través del servicio otorgado por la ADR	Población con proyectos que muestra signos donde la ADR dio promoción		
		≥ 70%	69% a 50%	≥ 50% no dio promoción
	% ADR Oaxaca	9	89	2

7 Son las características de los proyectos implementados por los beneficiarios, donde se determina el estatus (condiciones en qué se encuentran los proyectos) y las características principales de los proyectos.

8 Se evalúa el porcentaje de proyectos que no operan, atribuible a la intervención de la ADR.

9 Población con proyecto que se ha promovido a través del servicio otorgado por la ADR.

10 Población con proyecto que cuentan con mejores capacidades y adoptaron las innovaciones tecnológicas a sus procesos productivos, la cual es medida a partir del relato del beneficiario sobre el proceso de construcción del proyecto implementado y el aprendizaje que ha adoptado la familia o grupo, gracias a la capacitación, asesoría o consultoría recibida por parte de la ADR.

CONCEPTO	CRITERIO	VALORACIÓN		
		SATISFACTORIO	CONDICIONADO	RECHAZADO
DICTAMEN		Población con proyecto que muestran signos donde la ADR desarrolló capacidades		
Desarrollo de capacidades	Población con proyectos que cuentan con mejores capacidades y adopción de innovación tecnológica a sus procesos productivos	≥ 70%	69% a 50%	≥50% no desarrolló capacidades
	% ADR Oaxaca	7	78	16
Satisfacción del cliente	Satisfacción del servicio de: i. Situación operativa del proyecto; ii. Promoción; iii. Desarrollo de capacidades	≥ 80% contento: i. Proyecto opera; ii. Crecen o se mantienen; iii. Hay promoción; y iv. Hay desarrollo de capacidades	<80% i. El proyecto presenta deficiencias o no opera; ii. Hay deficiencias en la promoción y desarrollo de capacidades, iv. Proyección decrece	
		64	36	

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la UTN-FAO y CECS-UACH.

Como se observa en el Cuadro 3, en casi todos los criterios evaluados, la mayoría de las agencias se encuentran en categoría de condicionadas. Si se continúa con la misma lógica del método, automáticamente la fase de campo de una agencia estará considerada en estatus de condicionada, debido a la rigidez de este. Para el caso de Oaxaca, implicaría que todas las agencias evaluadas no se categorizan en estatus de satisfactorias, sino en condicionadas o rechazadas, como resultado de la combinación de los tres criterios principales y las ponderaciones de sus componentes.

Por esta razón, si la evaluación generada por la UTN es poco flexible y las ADR son sometidas a diferentes criterios de evaluación para generar su permanencia o pago, esto no permite ver los resultados que puede llegar a tener el programa. A partir de lo anterior, se infiere que alguna de las partes del proceso de la política pública implementadas por el PESA Oaxaca no está funcionando, como es el método de seguimiento propuesto por la UTN, la implementación hecha por las ADR, la ejecución de las Unidades

de Producción Familiar, el ejecutor CECS o el tomador de decisiones GOP (Gimate y Baca, 2015).

Asimismo, se puede demostrar que el método de seguimiento y evaluación aplicado a las agencias implica un gasto de esfuerzos, tiempo y dinero público, sin tener resultados satisfactorios. Actualmente, se sigue generando este tipo de prácticas o rutinas (Merino y Macedo, 2006) y no es tomado en cuenta para futuros seguimientos de la política pública.

La problemática encontrada respecto al sistema de seguimiento y evaluación es que el PESA no tiene “foco”. Siguiendo a Aguilar (1992), el programa PESA es un tipo de política pública donde existe un proceso desaliñado y desordenado que aborda diferentes problemas y respuestas, entre los diferentes actores, sus decisiones y sus imposiciones, rodeadas de rutinas que pueden desviar los objetivos del proyecto (Merino y Macedo, 2006).

CONCLUSIONES

El estado de la evidencia de los resultados e impactos de la política pública de seguridad

alimentaria en zonas rurales marginadas a través del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria en el Estado de Oaxaca, muestra que no existe evidencia suficiente que justifique el incremento del gasto público sobresaliente que ha tenido este programa. A pesar de que en los diversos estudios analizados existe consenso sobre la mejora de la seguridad alimentaria, se observan considerables discrepancias en torno a la magnitud y relevancia de las mejoras.

Esto es por el tipo de evidencia encontrada, donde los argumentos presentados por las evoluciones no permiten ver el impacto y resultado del programa. Por lo que se debe de buscar otro tipo de información para hacer inferencias de cómo se encuentra el programa y si cumple con sus objetivos.

De la misma manera, si se sigue considerando al PESA no como programa, sino como estrategia metodológica y de soporte técnico que apoya el fortalecimiento capacidades locales a través de las ADR y no como un programa que cuenta con presupuesto propio, seguirá la misma tendencia de falta de foco, tanto en la estrategia como en el sistema de seguimiento y evaluación (FAO, 2009).

El proceso de seguimiento y supervisión interfiere en el desarrollo de capacidades de la UPF, debido a que tiene una gran cantidad de variables a analizar y de las cuales depende su reconstrucción, lo cual hace que las agencias le dediquen una gran parte de su tiempo a cumplir con las indicaciones de la evaluación, olvidando su objetivo general, el cual consiste en incentivar a la población para guiarlos hacia la seguridad alimentaria e incrementar el ingreso.

De seguir bajo esta tendencia, el impacto del gasto público destinado a este programa seguirá siendo motivo de polémica en los círculos académicos.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- Aguilar, L. F. (1992). *El Estudio de las Políticas Públicas*. Antología de Política Pública. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Banco Mundial. (2009). *México: Análisis del Gasto Público en el Desarrollo*

Agrícola y Rural. Washington D.C: Unidad de Agricultura y Desarrollo Rural Departamento de Desarrollo Sostenible Región de América Latina y el Caribe Banco Mundial.

- Berner, H. (2009). *Metodología evaluación de impacto*. Santiago de Chile: División de Control de Gestión.
- Bracho, T. (2010) Políticas públicas basadas en evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación. En Merino, M. y Cejudo, G. (Eds.). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. (pp.291–319). Ciudad de México, México: Centro de Investigaciones y Docencia Económica, A. C. y Fondo de Cultura Económica. Recuperado de http://www.flacso.edu.mx/investigacion/planta_academica/Bracho-Gonzalez-Teresa
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Gobierno del Edo de Guerrero & Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). (2011). *Evaluación del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria Guerrero sin hambre (PESA-GSH) Evaluación de impacto I*, México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2015^a). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2014*, México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2015b). *Diseño de evaluación del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria México*. México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2010). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto México*. México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2014). *Informe de pobreza en México, 2014, México*. México: CONEVAL.

- Cuéllar, J. A. (2011). *Programa de Seguridad Alimentaria: Experiencias en México y otros países*. México: UN. CEPAL, Sede Subregional en México.
- Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSA-NUT). (2012). *Evidencia para la política pública en salud. Programas de ayuda alimentaria en México: cobertura y focalización*. México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Faiguenbaum, S., Ortega, C. & Soto F. (2013). *Pobreza rural y política pública en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FAO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2012). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en México*. México: FAO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). (2011). *Estudio de logros, lecciones y potencialidades del PESA Parte I. Pertinencia del PESA como una estrategia de seguridad alimentaria e inclusión productiva en zonas marginales (enfoque y metodología PESA)*. Informe de resultados. México: FAO y SAGARPA.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). (2009). *Evaluación y Análisis de Políticas; Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria*. Evaluación Específica, México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Fox, J., y Haight L. (2010). *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio primera*. México. Santa Cruz: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Centro de Investigación y Docencia Económicas University of California.
- González, T., Rivera, J., López, G. & Rubio, G. (2008). *Nutrición y pobreza. Política pública basada en evidencia*. México: SEDESOL.
- Robles, H. y Ruiz, A.J. (2012). *Presupuestos para la agricultura familiar y campesina en México*, 1st ed. México: Oxfam.
- Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). (2012). *Memoria documental Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) 2007-2012*. México. SAGARPA.
- Torgerson, C. (2003). *Systematic reviews*. Londres, Cornwall: Continuum.
- Universidad José Vasconcelos de Oaxaca (UNIVAS), Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación [SAGARPA] y Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesca (SEDAFPA) – Oaxaca. (2012). *Informe de la Evaluación Externa Estatal Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA) 2005-2010*. 1ra ed., México, Oaxaca.
- Unidad Técnica Nacional (UTN-FAO) y Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). (2012). *Sistema de Seguimiento y Supervisión PESA 2012*. México.

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

- Buñuel, J.C., y Ruiz-Canela J. (2005). Toma de decisiones clínicas basadas en las mejores pruebas científicas. *Evidencias en pediatría*, 1(10), 1-7.
- Carrión-Camacho, M.R., Martínez-Brocca, M.A., Paneque-Sánchez-Toscano, I., Valencia-Martín, R., Palomino-García, A., Muñoz-Durán, C., Tamayo-López, M.J., González-Eiris-Delgado, C., Otero-Candelera, R., Ortega-Ruiz, F., Sobrino-Márquez, J.M., Jiménez-García-Bóveda, R., Fernández-Quero, M. & Campos-Pareja, A. M. (2013). Manual para la elaboración de documentos basados en la evidencia. Herramientas derivadas del conocimiento científico. *Revista de Calidad Asistencial*

- 28 (4): 254-258. Doi:10.1016/j.cali.2012.09.008
- Davies, P. (2004). Is Evidence-Based Government Possible? Jerry Lee Lecture 2004 en: *4th anual Campbell Collaboration Colloquium*.
- Epstein, D., Farina, C. & Heidt J. (2014). The value of words: Narrative as evidence in policy making. *Evidence and Policy*. 10(2): 243–58. Doi: 10.1332/174426514X13990325021128
- Flores, P.C. (2013). El enfoque de la política basado en la evidencia. *Revista Mexicana de Investigación Educativa. Análisis de su utilidad para la educación en México*, 18 (56): 265–90.
- Francesc, P. (2013). Entrevista a Francesc Pedró. Evaluación de políticas educativas. *Avaluació per al Bon Govern*: 5.
- Jovell, A.J., y Navarro-Rubio, M.D. (1995). Evaluación de la evidencia científica. *Medicina Clínica*, 105 (19): 740-43.
- Martínez-González, E.G., Muñoz-Rodríguez, M., García-Muñiz, J.G., Santoyo-Cortés, H., Altamirano-Cárdenas, J.R. & Romero-Márquez, C. (2011). El fomento de la ovinocultura familiar en México mediante subsidios en activos: lecciones aprendidas. *Agronomía Mesoamericana*, 22 (2): 367-77.
- Martínez-González, E.G., Muñoz-Rodríguez, M., Santoyo-Cortés, V.H., Gómez-Pérez, D. & Altamirano-Cárdenas, J.R. (2013). Lecciones de la promoción de proyectos caprinos a través del programa estratégico de seguridad alimentaria en guerrero, México. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 10(2):177-93.
- Merino, M., y Macedo, I. (2006). La política autista. Crítica a la red de implementación municipal de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. *Gestión y Política Pública*, xv (2): 411-56.
- Misuraca, G.; Codagnone, C. & Rossel, P. (2013). From Practice to Theory and back to Practice: Reflexivity in Measurement and Evaluation for Evidence-based Policy Making in the Information Society. *Government Information Quarterly*, 30: S68-82. Doi: 10.1016/j.giq.2012.07.011
- Ochoa, C. S., y de González, J. (2006). Evaluación de la adecuación de la práctica clínica a la evidencia científica. *Evidencias en Pediatría*, 2 (61): 6.
- Parsons, W. (2002). From muddling through to muddling up-evidence based policy making and the modernisation of British Government. *Public policy and administration* (February 2000):1-16. Doi: 10.1177/095207670201700304
- Sánchez, J. M. (2010). Cómo realizar una revisión sistemática y un meta-análisis. *Aula Abierta*, 38 (2): 53-63.
- Sanz, J. (2013). La aportación de las revisiones sistemáticas al diseño de las políticas públicas: de la anécdota a la evidencia. *Avaluació per al Bon Govern*:7.
- Snilstveit, B. (2012). Systematic reviews: from “bare bones” reviews to policy relevance. *Journal of Development Effectiveness* 4 (3): 388-408. Doi: 10.1080/19439342.2012.709875
- Triantafillou, P. (2013). The Political Implications of Performance Management and Evidence-Based Policymaking. *The American Review of Public Administration*, 45 (2): 167-81. Doi: 10.1177/0275074013483872
- Urquía, N. F. (2014). La seguridad alimentaria en México. *Salud Pública de México*, 56 (1): 92-99.
- OTROS
- Gimate, S. A. y Baca, J. (2015). Análisis Basado en la Evidencia del Proceso de la evaluación de la Política Pública Alimentaria PESA en Oaxaca 291-304. In: Pérez, F. E., Figueroa, Godínez, L. y García, R. M. *Investigación en Matemática, Economía y Ciencias Sociales*. CIEMA (Centro de Investigación en Economía y Matemáticas Aplicadas) Recuperado de http://dicea.chapingo.mx/ciema/libros/Mat_Econo_y_Cienci_UACh_Parte2.pdf

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2009). *Secretariat contribution to defining the objectives and possible decisions of the World Summit on Food Security*, 16, 17 y 18 de noviembre. Recuperado de http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/Secretariat_Contribution_for_Summit.pdf.

IntraMed (2003). Medicina basada en evidencias, metodología para la búsqueda de información. *IntraMed Roemmers*, p.15. Recuperado de http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/cardiologia/medicina_basada_en_la_evidencia.pdf

Fecha de ingreso: 29/02/2016

Fecha de aprobación: 05/08/2016