



SECRETARÍA DE
AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN | **SAGARPA**

Evaluación de la Alianza para el Campo 2002



Informe de Evaluación Nacional Apoyos para la Integración a los Mercados y Fomento a las Exportaciones Agroalimentarias (PROEXPORTA)

MÉXICO

México, Octubre 2003



SECRETARÍA DE
AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN | SAGARPA

Evaluación de la Alianza para el Campo 2002

**Informe de Evaluación Nacional
Apoyos para la Integración a los Mercados y Fomento
a las Exportaciones Agroalimentarias
(PROEXPORTA)**

MÉXICO

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

Norman Bellino

Representante de FAO en México

Iván Cossío Cortez

Asesor Técnico Principal

Alfredo González Cambero

Director Técnico Nacional

CONSULTORES NACIONALES

Ernesto Lozano Martínez

SISTEMAS

Emilio Morales Torres
Soledad Rodríguez Partida

ADMINISTRACION

Maria Eugenia Barajas Montoya



C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

Lic. José Rodolfo Farias Arispe
Director en Jefe de ASERCA

Lic. Gerardo López Noriega
Coordinador General de promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones. ASERCA

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación

Tabla de contenido

Capítulo 1 Introducción	5
1.1. La Alianza para el Campo	5
1.2. La evaluación de la Alianza para el Campo	7
1.3. Metodología de evaluación.....	7
1.3.1. <i>Recopilación y análisis de información documental</i>	8
1.3.2. <i>Estudios de caso</i>	8
1.4. Contenido del informe	8
Capítulo 2 Características del Programa	9
2.1. El sector exterior agroalimentario mexicano	9
2.1.1. <i>Intercambio del sector agroalimentario mexicano con el respectivo de Estados Unidos</i>	10
2.2. Características de ProExporta.....	11
2.2.1. <i>ProExporta como estrategia de promoción</i>	11
2.2.2. <i>ASERCA como operador del Programa</i>	12
2.2.3. <i>Objetivos de ProExporta</i>	12
2.2.4. <i>Población objetivo</i>	14
2.2.5. <i>Componentes de apoyo y montos</i>	14
2.3. Evolución histórica del Programa	15
2.3.1. <i>La operación federalizada</i>	15
2.3.2. <i>La operación en ejecución nacional</i>	16
Capítulo 3 Evaluación de Procesos	19
3.1. Diseño	19
3.1.1. <i>Necesidades y objetivos</i>	19
3.1.2. <i>Objetivos e instrumentos</i>	20
3.1.3. <i>Población objetivo</i>	24
3.2. Planeación.....	24
3.2.1. <i>Dimensiones</i>	25
3.2.2. <i>Modelo Reactivo</i>	25
3.3. Operación	25
3.3.1. <i>Convocatoria</i>	25
3.3.2. <i>Selección</i>	26
3.3.3. <i>Capacidad de gestión del solicitante</i>	26
3.3.4. <i>Soporte para incrementar el impacto de planes de largo plazo</i>	27
3.3.5. <i>Costos de transacción</i>	29
3.3.6. <i>Supervisión de proyectos</i>	29
3.4. Arreglo institucional	30
3.5. Seguimiento y evaluación.....	30
Capítulo 4 Evaluación de Resultados	33
4.1. Dimensión del ProExporta e impactos.....	33
4.2. ProExporta en el año 2002	33
4.3. Resultados de ProExporta.....	36

Capítulo 5 Conclusiones y Recomendaciones.....	37
5.1. Conclusiones	37
5.2. Recomendaciones	38
Apéndice	41

Índice de figuras

Figura 1. Balanza comercial agropecuaria en México	9
Figura 2. Intercambio comercial de México.	10
Figura 3. Estructura de componentes de financiamiento en 25 solicitudes apoyadas en 2002 (miles de pesos y proporción).....	34
Figura 4. Estructura de componentes de financiamiento en 10 solicitudes gestionadas a través de los gobiernos estatales en 2002 (miles de pesos y proporción).....	34
Figura 5. Estructura de componentes de financiamiento en 15 solicitudes operadas directamente por ASERCA en 2002 (miles de pesos y proporción).....	35
Figura 6. Estructura de aplicación de recursos en el programa ProExporta el año 2002	35

Siglas

ANTAD	Asociación Nacional de Tienda de Autoservicio y Departamentales
ASERCA	Asesoría y Servicios para la Comercialización Agropecuaria
BANCOMEXT	Banco Mexicano de Comercio Exterior
CIGA	Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario
CNA	Consejo Nacional Agropecuario
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRA	Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FMDP	Foreign Market Development Program
FONATUR	Fondo Nacional de Fomento al Turismo
GTPE	Grupo de Trabajo para la Promoción de las Exportaciones
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
MAP	Market Access Program (Departamento de agricultura de EEUU)
PROEXIN	Programa de Promoción de las Exportaciones Agropecuarias
PROMOAGRO	Programa de Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones de Productos Agroalimentarios y Pesqueros Mexicanos
SAGAR	Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIAP	Servicio de Información y Estadística del Sector Agropecuario y Pesquero
SNIDRUS	Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Resumen ejecutivo

La Alianza para el Campo es uno de los principales instrumentos de la política agropecuaria y de desarrollo rural de México desde 1995 a la fecha. Los objetivos y estrategias de ésta han evolucionado al paso del tiempo.

En la actualidad la Alianza busca impactar sobre la producción y productividad, el ingreso de los productores, la capitalización de sus unidades productivas, la innovación tecnológica y la capacitación. El objetivo central es incrementar el ingreso y diversificar las fuentes de empleo a través del fomento a la inversión rural, del apoyo al desarrollo de capacidades de la población, del fortalecimiento de la organización de las unidades de producción rural y del progreso en la sanidad e inocuidad agroalimentaria.

El programa Alianza para el Campo lanzó en el año 2000 el programa PROEXIN para estimular las exportaciones y la inversión. El PROEXIN operó de manera federalizada hasta el 2001, mediante convenios con los estados para ejercer los fondos. Los apoyos se aplicaban principalmente para financiar misiones comerciales. Existía en SAGARPA la percepción de que los resultados de los apoyos eran atomizados. El programa ProExporta de Alianza sustituyó en el 2002 a PROEXIN y siguió siendo operado por ASERCA, pero ahora en un formato de ejecución nacional.

El Programa atiende un tema de suma importancia para el país, enfocándose a promover el desarrollo comercial de los operadores del campo en México y buscando la reconversión de mentalidad de los productores. De tal manera que de dedicarse al campo como forma de vida, los productores realicen ahora operaciones de campo y de transformación orientadas a atender a un grupo determinado de clientes, y trabajen en armonía con otros agentes económicos. El Programa busca además colaborar en la reducción del detrimento en la Balanza Comercial Agroalimentaria, así como impactar en el flujo de efectivo y las utilidades de los productores del campo.

Para atender esos temas, el Programa co-invierte en una amplia variedad de posibilidades que van desde el equipamiento para la comercialización hasta el patrocinio de misiones comerciales; y desde estudios de soporte a decisiones comerciales hasta inteligencia de mercados. Los apoyos pueden ser hasta por el 50% del monto requerido a invertir, sin rebasar quinientos mil pesos por unidad productiva.

Evaluación de Procesos y Resultados

La evaluación del Programa, con el propósito de mejora, se llevó a cabo en dos ámbitos: procesos y resultados. Esta evaluación se enfoca en los detalles que deben mejorarse, más que en una apreciación del desempeño promedio del Programa; por lo que los resultados y críticas vertidas no implican que el Preexporta no haya sido conveniente para el país.

La evaluación de procesos se llevó a cabo en las siguientes dimensiones: diseño, planeación, operación, arreglo institucional y sistemas de evaluación. En cuanto al diseño del Programa, es de hacerse notar que las necesidades del país son muy grandes y que requieren de la instrumentación de una política específica de promoción. Por esta razón el Preexporta solo puede contribuir, más no afrontar, la responsabilidad de la Política requerida.

No obstante, el Programa establece un conjunto de objetivos que comprenden temas centrales e implican grandes retos para las dimensiones del ProExporta. De hecho, algunos de los objetivos específicos imponen retos tan grandes, como el de generar oferta exportable con calidad, que deben ser afrontados por toda la SAGARPA o varios programas y no solo por ProExporta.

Además, es notorio que no fueron tomados en cuenta, de manera suficiente, los antecedentes y esfuerzos previos para la promoción del desarrollo comercial y las exportaciones, lo cual hubiera incidido en un mejor diseño del Programa que considerara otras líneas de acción y estrategias, adicionales a la de brindar apoyos puntuales.

La población objetivo muestra un cambio favorable en el 2002, al enfocarse a la cadena agroalimentaria incluyendo comercializadores y no solo a los productores y procesadores; sin embargo, todavía permanece en el 2002 el riesgo de una potencial asignación de fondos atomizada y poco emancipadora, aún con modalidad de ejecución nacional.

En la dimensión de planeación, el Programa no toma en cuenta los avances en planeación regional o industrial que ya existen en México, y que van encaminados a mejorar la competitividad de las actividades económicas y a generar oferta competitiva en diversos mercados. Por otro lado, la planeación tampoco arroja información sobre las dimensiones requeridas y prioridades de trabajo, y permite que la operación se limite a ejercer el presupuesto asignado.

En la dimensión de operación, resalta como relevante el hecho de que los proyectos no tuvieron que competir por los fondos, debido a las pocas solicitudes recibidas, como consecuencia de una insuficiente convocatoria.

Asimismo, la operación se limitó a asignar recursos a expedientes completos y no mostró acciones proactivas que pudieran haber contribuido a elevar el nivel de cumplimiento de los objetivos. Más bien, el Programa operó en el 2002 de manera reactiva, como un fondo de recursos que reacciona al aparecer una solicitud y los asigna y finiquita con efectividad. Resalta también que los apoyos fueron asignados en gran medida por la capacidad de gestión del solicitante, y ello implica la presencia de asimetrías de información y la posibilidad de cabildeo.

Además, es de hacerse notar que en la operación del Programa, aunque el fondo fue pequeño para la magnitud de los retos, los recursos no resultaron escasos. Ello habla entonces de nuevo de deficiencias en el sistema de convocatoria, lo cual impide que los recursos sean asignados de manera competitiva.

En la dimensión de Arreglo Institucional se muestran como actores en el Programa a ASERCA, los gobiernos estatales, las asociaciones o agrupaciones, y los productores o empresas individuales. ASERCA jugó un papel relevante en el Programa y brindó a los interesados desde asesoría, para explicarlo y completar la solicitud, hasta la realización del Acta de Entrega-Recepción para realizar el finiquito.

ASERCA participó a través de sus oficinas centrales, por lo que prácticamente sus delegaciones no participaron. Los gobiernos estatales que participaron, además de conocer el Programa, aprendieron el proceso de gestión y se familiarizaron con algún ejecutivo de cuenta de ASERCA, lo que les facilitó a acceder a los recursos.

Los beneficiarios terminales, sean asociaciones, productores o empresas, gestionaron directamente en las oficinas centrales de ASERCA o en la Oficina de Comercialización del gobierno estatal, la cual intercedió por ellos en las negociaciones con la oficina central de ASERCA. Esto requirió que los ejecutivos de cuenta del Programa dedicaran tiempo y trabajo a cada uno de los proyectos o cada una de las gestiones de las oficinas estatales.

La modalidad de ejecución nacional permitió simplicidad y mejoró la efectividad, en comparación con los años previos, en los cuales se observó una atomización de recursos. Sin embargo, la operación en el 2002 se enfocó al cumplimiento de listas de verificación, más que al apoyo de planes inteligentes y esto sí limitó la contribución potencial de los recursos. Aquellos proyectos que solicitaron cantidades pequeñas, implicaron en un mayor costo de administración en relación a los proyectos de montos mayores.

En términos generales, el Programa operó con fluidez, y dentro de ASERCA los procesos fluyeron sin complicación.

El sistema de evaluación interna, instrumentado por el operador del Programa, evalúa actividades en los proyectos más que resultados. Las actividades se evalúan a manera de lista de verificación, con valores de entregado o no entregado y sin calificar con rigor la calidad de la actividad, debido a presiones generadas por los sistemas de las secretarías de Hacienda y de la Controlaría. En algunos casos, los reportes que presentan los beneficiarios carecen de objetividad, y en otros inclusive hay deficiencias en la entrega de productos comprometidos inicialmente. Por lo tanto, el sistema de evaluación interna instrumentado no ayuda a orientar los esfuerzos a manera de mejora continua.

En cuanto a los resultados del Programa, solo siete de los 32 estados gestionaron fondos para apoyar proyectos locales. De los 25 expedientes apoyados por ProExporta, diez fueron gestionados a través de los gobiernos estatales y a los cuales se les canalizaron el 17% de los fondos federales y conjuntaron el 22% de la inversión total impulsada por el Programa. Los proyectos operados de esta manera lograron se financiaron con solo el 33% de fondos federales; es decir, los fondos federales se multiplicaron por un factor de tres.

En la evaluación realizada descrita en el presente documento se llegó a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

1. Los objetivos del Programa son limitados en la expectativa y amplios en su enfoque; para lo que se recomienda simplificar y enfocar a compromisos los objetivos del Programa para mejorar su efectividad.
2. La dimensión del Programa es muy pequeña para poder aspirar a resolver los retos que afronta el comercio exterior agroalimentario del país, y es muy grande para tener un programa que no tome la responsabilidad de afrontar dichos retos; para lo que se recomienda diseñar un programa con el balance adecuado entre responsabilidades y presupuestos que sea el responsable de instrumentar la Política Pública del comercio exterior del Sector Agroalimentario.
3. El Programa carece de planeación de mediano plazo, la cual nazca en los objetivos y defina conceptos de aplicación de los recursos presupuestales; para lo que se recomienda realizar trabajo de planeación de mediano plazo en donde se tomen decisiones de las acciones requeridas para un progreso más efectivo y eficiente en las dimensiones de los objetivos.

4. La operación del Programa se realiza de manera reactiva, más que interactiva; para lo que se recomienda formular estrategias y operar con acciones deliberadas y dirigidas.
5. Los procesos de selección de proyectos en el Programa consisten en listas de verificación más que en sistemas competitivos de asignación de apoyos; para lo que se recomienda contar con un sistema de revisión que sea competitivo por los recursos.
6. El Programa centra su enfoque incorrectamente en patrocinar proyectos atractivos en sí mismos; para lo que se recomienda que la asignación no se base en actividades y conceptos de inversión, sino que más bien se dirija al apoyo de proyectos que sean detonadores o desplegados de planes y que den forma al estado futuro de regiones e industrias.
7. El Programa ha logrado desarrollar muchos productos definidos como entregables, como resultado del compromiso en cada uno de los proyectos, los cuales pudieran generar efectos multiplicadores al poderse aprovechar su contenido o metodología; para ello se recomienda ofertarlos al público.
8. Los recursos fueron aplicados en favor de quienes mostraron mayor capacidad de gestión; para lo que se recomienda contar con sistemas de trabajo más robustos que garanticen una asignación con igualdad de oportunidades.
9. El mantener el Programa como de ejecución nacional simplifica su operación y expedita los resultados en proyectos grandes, aunque este no es el caso en los proyectos pequeños: Por su parte, la ejecución federalizada fomenta la aparición de programas en los estados y regiones y promueve el desarrollo de capital físico, humano y social en los estados; Para ello se recomienda valorar la instrumentación de un sistema híbrido (nacional y federalizado), dejando con claridad los tipos de proyectos que se aborden en cada nivel.
10. ASERCA mostró ser un operador de Programa que cuenta con procesos internos ágiles pero posturas pasivas, y métodos de asignación deficientes; para lo que se recomienda no perder la ventaja de operar de manera simple como lo ha venido haciendo y superar las deficiencias de operación motivadas por una inadecuada convocatoria y asignación de recursos.
11. Los sistemas de evaluación interna del Programa privilegian la integración completa del expediente y desestiman el contar con trabajo con calidad, ello motivado por las presiones generadas por ejercer el recurso; para ello se recomienda diseñar e instrumentar un sistema de evaluación interna que mida su desempeño y lo retroalimente.

Capítulo 1

Introducción

1.1. La Alianza para el Campo

La agricultura comercial de México se encuentra polarizada. Por un lado existen productores quienes practican una agricultura tradicional, con poca orientación al mercado y cuyo valor de la producción es reducido. Existen también agricultores innovadores orientados al mercado y quienes invierten y trabajan por mantener una actividad agropecuaria rentable. Dentro de estos dos extremos se encuentran los productores en transición, quienes tienen el potencial para convertirse en agricultores comerciales.

Recientemente, la integración al mercado internacional de los operadores agropecuarios y pesqueros nacionales ha enfrentado retos y oportunidades debido principalmente a cambios en los mercados de productos perecederos, como respuesta a las preocupaciones o exigencias del consumidor en cuanto a calidad e inocuidad; nuevas y más grandes ventanas estacionales para la venta de productos, potenciadas por nuevos acuerdos comerciales, la internacionalización de oferentes y demandantes, y el incremento de las facilidades en logística y comunicaciones como resultados del proceso de globalización; avances en la tecnología y el conocimiento así como en la posibilidad de disponer de insumos especiales para la producción, lo cual posibilita una mejor atención al cliente bajo nuevos parámetros o características de los productos; reducción de los costos de producción así como de las inversiones requeridas para operar sistemas de producción con altos niveles de productividad y control; efecto demostrativo de líderes innovadores regionales; más y mejores alternativas de financiamiento; y concurrencia de proveedores con soluciones completas.

En este sentido, la Alianza para el Campo es uno de los principales instrumentos de la política agropecuaria y de desarrollo rural de México y el más importante en el fomento a la producción. Esta importancia se expresa, entre otras cosas, en un presupuesto anual que excede los 10 mil millones de pesos considerando la suma de los aportes del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales y de los productores.

La Alianza surgió a fines de 1995 y comenzó a operar en 1996, en un contexto marcado por la creciente influencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte sobre la economía mexicana. En ese marco, al momento de anunciar su nacimiento se definió que sus principales objetivos serían *“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”*. Para lograr estos objetivos se estableció la necesidad de incrementar la productividad para lo cual se planteó *“facilitar el acceso a nuevas tecnologías, fomentar la capitalización del campo y promover la calidad de los recursos humanos a través de la capacitación”* ⁽¹⁾.

¹ Discurso del Presidente Ernesto Zedillo del 31 de octubre de 1995, en el que anunció oficialmente el nacimiento de la Alianza para el Campo

De esta manera se estableció que la Alianza buscaría impactar sobre la producción y productividad, el ingreso de los productores, la capitalización de sus unidades productivas, la innovación tecnológica y la capacitación. Para ello se establecieron tres grupos básicos de programas: de fomento agrícola, fomento ganadero y desarrollo rural. También se establecieron los programas de sanidad agropecuaria, orientados a fortalecer las condiciones sanitarias en que se desarrolla la producción; el de investigación y transferencia de tecnología que busca elevar el nivel tecnológico de las actividades productivas, y otros programas orientados a temas específicos como la promoción de las exportaciones y el desarrollo de un sistema de información.

Con el paso del tiempo, los programas de cada grupo se multiplicaron hasta llegar a 40 el año 2000, lo que generó la duplicidad de acciones entre algunos programas y una enorme dispersión de esfuerzos y recursos, en parte a causa de las presiones de sectores de productores que exigían una atención específica y privilegiada para el sistema-producto en torno al cual estaban organizados. Cada año las Reglas de Operación definieron objetivos específicos para cada uno de los numerosos programas, pero hasta el año 2001 estas Reglas nunca definieron objetivos comunes para toda la Alianza, lo que contribuyó a la dispersión y diluyó el gran objetivo de contribuir a que los productores se inserten en mejores condiciones en una economía abierta.

Las Reglas de Operación 2002 por primera vez establecieron objetivos generales para toda la Alianza, los que están orientados a incrementar el ingreso y a diversificar las fuentes de empleo. Además, se establecieron como objetivos específicos fomentar la inversión rural, apoyar el desarrollo de capacidades de la población, fortalecer la organización de las unidades de producción rural y avanzar en la sanidad e inocuidad agroalimentaria. El objetivo general definido para 2003 mantiene su orientación hacia el empleo y el ingreso, y a los objetivos específicos se añadió el de fomentar la organización económica campesina. Para lograr estos objetivos en 2002 se establecieron como estrategias la integración de cadenas agroalimentarias, la atención a grupos y regiones prioritarias y la atención a factores críticos como suelo y agua, a las que en 2003 se agregó la reconversión productiva.

De esta manera, en 2002 comenzó un proceso de rediseño que fue radical en los programas de desarrollo rural, el cual tuvo el carácter de reagrupamiento de programas en el caso de fomento agrícola y que recién se inició en 2003 en el caso de fomento ganadero. Este rediseño se profundiza en las Reglas de Operación de la Alianza 2003 y se caracteriza por la concentración de los programas en ejes de apoyo (inversión, desarrollo de capacidades y cadenas de valor) en reemplazo de la dispersión en un gran número de programas, la asignación de mayor prioridad a la población marginada y a productores de bajos ingresos, un mayor acento en el desarrollo de capacidades y la revalorización del apoyo a actividades rurales no agropecuarias. Sin embargo, la operativización de estos lineamientos es incipiente y todavía requiere un impulso sustancial para plasmarse plenamente.

En síntesis, en la historia de la Alianza hay un primer momento en el que se define su orientación general, una segunda etapa que va de 1996 a 2001 en la que se da un proceso de dispersión, y un tercer momento que comienza en 2002 caracterizado por un serio esfuerzo por concentrar las energías y los recursos en ejes claramente definidos.

De cualquier manera, la Alianza para el Campo sigue en el centro de la política para el desarrollo agropecuario y rural, lo que justifica plenamente su evaluación externa como mecanismo de retroalimentación a los tomadores de decisiones.

1.2. La evaluación de la Alianza para el Campo

El 1998, la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR, actualmente SAGARPA) decidió realizar la evaluación externa de la Alianza para el Campo y acordó con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) la participación de este organismo internacional en este proceso. Posteriormente la evaluación de la Alianza fue normada por la Cámara de Diputados que estableció su obligatoriedad en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La finalidad de esta evaluación es retroalimentar la toma de decisiones de los responsables de la política sectorial a nivel nacional y estatal, a partir de una visión externa, crítica y objetiva que busca contribuir a una mayor efectividad en el logro de los objetivos de la Alianza.

La evaluación se realizó a nivel estatal y nacional. En este informe se analiza el cumplimiento de los objetivos y de las metas físicas y financieras del programa, se evalúan los procesos que acompañaron el diseño, la planeación y la operación considerando lo establecido en las Reglas de Operación del año 2002, y se establecen los impactos económicos y sociales resultantes de la aplicación de los recursos. La evaluación se basó en la verificación en campo realizada por los evaluadores mediante encuestas y entrevistas a beneficiarios y a otros actores. A partir de la información colectada se presentan las conclusiones y recomendaciones de la evaluación, en las que se destacan los logros alcanzados, los problemas identificados y se plantean propuestas para la readecuación del programa ⁽²⁾.

A partir de los lineamientos definidos por SAGARPA, la FAO tiene a su cargo el diseño de la metodología de evaluación, el soporte técnico y la capacitación a los evaluadores estatales y la realización de las evaluaciones nacionales.

1.3. Metodología de evaluación

La metodología de evaluación fue acordada entre SAGARPA y FAO, considerando los requerimientos de las distintas áreas de la Secretaría, el mandato del Presupuesto de Egresos de la Federación y las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002.

La evaluación del Programa se centró en dos ámbitos: proceso e impactos. En el aspecto de procesos se consideraron como ejes de evaluación el diseño, la planeación y la operación del Programa, así como el arreglo institucional sobre el cual se desarrolla éste, y la evaluación y seguimiento que se hace del mismo; todo ello con el propósito de identificar áreas de oportunidad para una mejor eficiencia y efectividad en la consecución de sus objetivos.

² Este enfoque de la evaluación y contenido del informe se definieron en estricta observancia del Acuerdo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2002.

1.3.1. Recopilación y análisis de información documental

En una primera etapa, se entrevistó a los ejecutivos de cuenta del Programa. De los 25 proyectos apoyados, se revisaron cuatro⁽³⁾ y se entrevistó a actores involucrados en los mismos. Se entrevistó también a personas en los estados que operaron otros proyectos a través de sus oficinas del gobierno del Estado. Adicionalmente se revisó información económica de la situación externa del sector agropecuario mexicano con el propósito de documentar el estado en el que se encuentra la actividad exportadora del sector agroalimentario y pesquero en México.

1.3.2. Estudios de caso

El método de evaluación que se siguió fue el de análisis de casos, en el que cada caso de estudio correspondió a un proyecto. Se revisaron diversos proyectos apoyados por ProExporta y se identificaron los proyectos simples y complejos. Se revisó la documentación y se preseleccionó una lista de ellos para estudiar a fondo la documentación de los mismos. Posterior al análisis de la documentación, se procedió a realizar entrevistas y/o visitas a involucrados o beneficiarios de algunos de los proyectos para evaluar de manera cualitativa el impacto del apoyo en el desempeño del proyecto.

Adicional al estudio de casos, se revisaron los procedimientos utilizados por el operador del Programa para la selección y evaluación de los proyectos, así como para la canalización de los apoyos. Se revisó al menos un proyecto rechazado para validar la ejecución de procedimientos.

1.4. Contenido del informe

Este documento presenta el informe de evaluación nacional del programa ProExporta de la Alianza para el Campo, el cual fue operado en 2002, y fue elaborado por FAO en cumplimiento de los compromisos asumidos con SAGARPA.

El informe consta de cinco capítulos, el primero de los cuales es esta Introducción. En el capítulo 2 se presentan las características del Programa evaluado, su evolución, sus objetivos, la población atendida y los apoyos otorgados. Los resultados de la evaluación de procesos y de impactos se presentan en los capítulos 3 y 4, respectivamente. Finalmente, en el capítulo 5 se plantean las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación.

³ Se solicitó copia de los proyectos 1, 5, 6, 8, 10, 12, 28, 33, y 35; sin embargo solo se proporcionaron los proyectos 1, 5, 6, y 10.

Capítulo 2

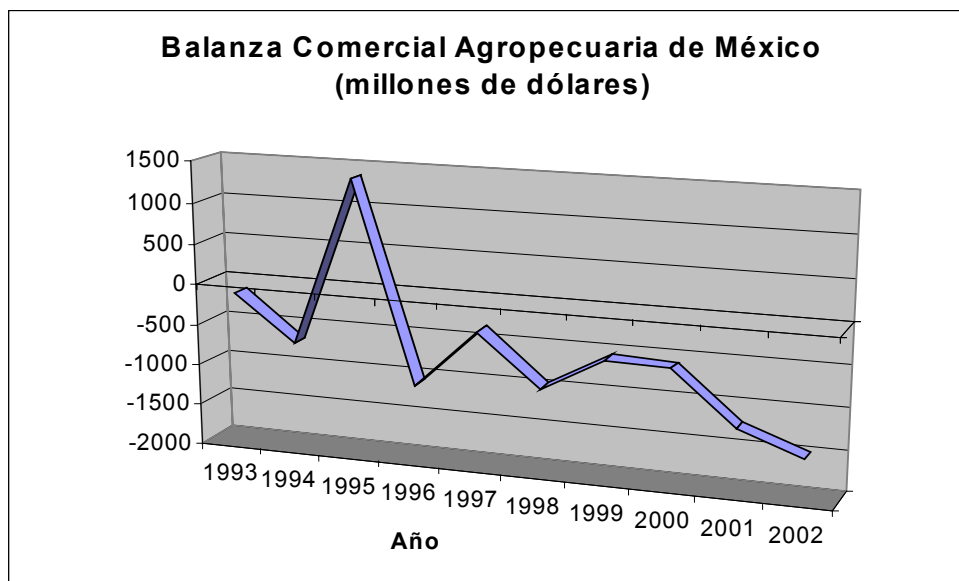
Características del Programa

Este capítulo presenta el programa ProExporta de Alianza, operado por ASERCA, en modalidad de ejecución nacional. Aquí se analizan de manera integrada las características, la evolución y los tipos de beneficiarios que apoya el Programa, con el propósito de comprender su estructura y dimensión, así como obtener los elementos necesarios para el análisis de los resultados de la evaluación de procesos e impactos.

2.1. El sector exterior agroalimentario mexicano

El sector agroalimentario mexicano está perdiendo ventas internas a un ritmo mayor del que gana ventas externas, y los programas existentes en las diferentes dependencias no han tenido el suficiente impacto para revertir o mejorar a favor del país esa tendencia. La situación del sector externo agropecuario no ha mejorado en los últimos años, de hecho existe un deterioro (Figura 1) impulsado primordialmente por el subsector agrícola⁽⁴⁾. Estas figuras muestran que el reto que enfrenta el país es muy grande y demandan acciones específicas de política. Es de hacer notar que en estas gráficas no se incluye la carne o productos de la industria de manufactura de alimentos, requisito en la nueva visión de encadenamientos productivos y de un enfoque agroalimentario.

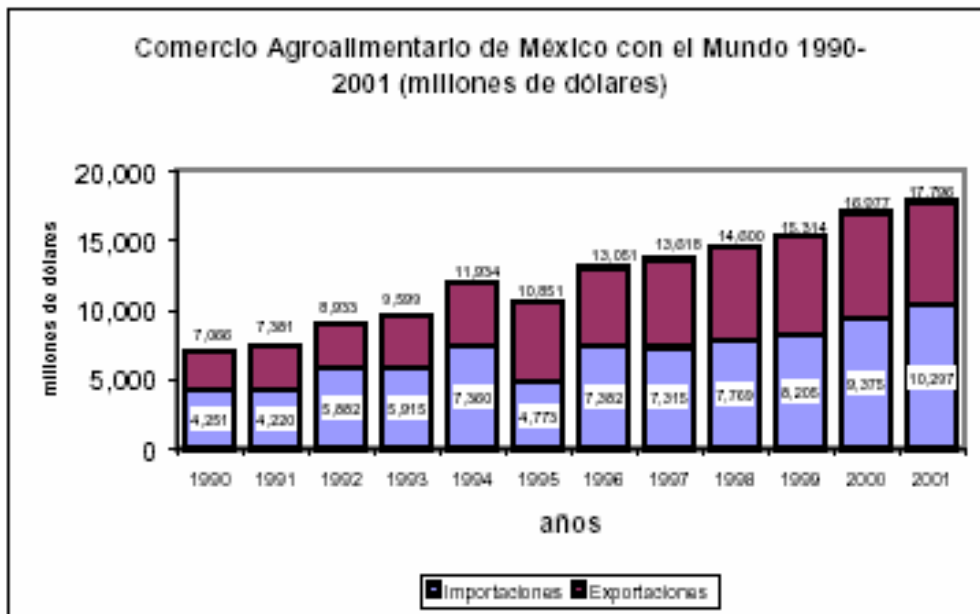
Figura 1. Balanza comercial agropecuaria en México



Fuente: Elaboración propia con datos del Grupo de Trabajo: SHCP, Banco de México, Secretaría de Economía e INEGI

⁴ La tendencia en la balanza comercial en agricultura y silvicultura, así como ganadería, apicultura y pesca se presentan en el Apéndice.

Figura 2. Intercambio comercial de México.



Fuente: Panorama del Sector Rural en México 2002. SAGARPA.

La importancia en México que tiene el comercio exterior en el sector agroalimentario se constata por el intercambio comercial de dieciocho mil millones de dólares anuales, correspondiendo siete mil quinientos millones de dólares a la exportación agroalimentaria. Los hechos anteriores muestran que la balanza exterior del campo y de la agroindustria mexicana es deficitaria y su impacto se agudiza dado que la cuarta parte de la población mexicana vive en zonas rurales y que la mayor parte del ingreso en zonas rurales se deriva de la actividad agroalimentaria. Esto es aun más dramático con el hecho de que una gran parte del valor de la producción agroalimentaria se queda en zonas urbanas. Estos hechos requieren que el Estado Mexicano atienda con importancia estratégica este tema y justifican la operación de programas como el aquí evaluado.

2.1.1. Intercambio del sector agroalimentario mexicano con el respectivo de Estados Unidos

En términos generales, la dinámica del crecimiento de las importaciones mexicanas de Estados Unidos ha rebasado a la de las exportaciones mexicanas a ese país, a pesar de la contribución a favor de México de los productos orientados al consumidor⁽⁵⁾. Esta clasificación de productos orientados al consumidor incluye botanas y nueces, cereales de desayuno, harinas preparadas, carnes rojas (frescas, refrigeradas y congeladas), carne de pollo, productos lácteos, huevos y sus productos, frutas y vegetales frescos y procesados, jugos, cerveza y vino, productos de jardinería y flores de corte, alimentos de mascotas y otros productos elaborados.

En cuanto al intercambio de materias primas agrícolas, como granos, oleaginosas y algodón, la situación del intercambio comercial en este rubro entre México y Estados Unidos es dramática. Posiblemente esto era de esperarse con el acuerdo del Tratado de

⁵ Mayor información sobre el comercio México-Estados Unidos se presenta en el Apéndice.

Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); sin embargo, esta situación muestra que se requieren instrumentar acciones específicas de manera apremiante porque una gran parte de la población rural mexicana se ve negativamente impactada por lo que a este rubro respecta.

En cuanto a productos agrícolas intermedios, tales como harinas de trigo, pasta de soya, aceites vegetales, pieles, grasas, edulcorantes y demás, existe una diferencia notable en el intercambio así como una tendencia de incremento en esa diferencia. El sector de productos forestales, sin considerar celulosa y papel, también se observa en deterioro desde el año 1999; y la parte de acuacultura y pesca, aunque se muestra a favor de México ayudado por el camarón, muestra una tendencia decreciente en exportaciones y creciente en importaciones a partir del año 2002.

El impacto socioeconómico del intercambio comercial internacional desfavorable de productos del campo naturales e industrializados no es fácil de determinar con precisión, por la necesaria consideración del beneficio en los consumidores por comprar materias primas más baratas, pero se observa claramente un déficit comercial sostenido y creciente del sector agroalimentario de casi tres mil millones de dólares anuales, alimentado por una divisa local fortalecida que claramente limita la derrama ocurrida en las cadenas agroalimentarias mexicanas. Con eso se percibe que las políticas instrumentadas, hasta hoy, muestran resultados insuficientes para las necesidades del país. Esta realidad invita a valorar la existencia de esfuerzos adicionales para rescatar al sector agroalimentario mexicano de la amenaza presente en las tendencias actuales. Uno de estos esfuerzos adicionales se realiza dentro del Programa Alianza y se llamó programa ProExporta en el año 2002.

2.2. Características de ProExporta

2.2.1. ProExporta como estrategia de promoción

Ante las necesidades del país planteadas anteriormente, el Estado Mexicano incorporó el programa ProExporta dentro de Alianza para el Campo. Este Programa se convirtió en el instrumento mediante el cual la Alianza busca coadyuvar a la inversión en capital, físico y humano, necesario para contribuir a la generación de divisas para el país así como al desarrollo de mercados internacionales de los productos del campo en México. ProExporta co-invierte apoyos a fondo perdido con productores para desarrollar la capacidad y la actividad de exportación de productos de cadenas productivas que pasan por el campo. Es un Programa en proceso de construcción y cambio permanente en la historia reciente. Sustituyó en el 2002 al programa PROEXIN, dentro de Alianza, con renovado enfoque y crecimiento presupuestal de más del triple, y es a su vez sustituido en el 2003 por PROMOAGRO, ya fuera de Alianza, con ajuste de enfoque y crecimiento presupuestal del 500%.

La dimensión del Programa lo hace que no pueda ser éste el instrumento principal de Política para el desarrollo comercial del sector agroalimentario mexicano, sino que se trata de un programa que busca promover el desarrollo comercial de los operadores y asociaciones del sector agroalimentario dentro del marco de la Alianza. El Programa es pequeño como para lograr un impacto notable en las exportaciones agroalimentarias mexicanas. En el 2002, por ejemplo, se tuvo una relación en el Programa de cerca de setecientos pesos de presupuesto federal por cada millón de valor de las exportaciones;

mientras que en fondos para otras industrias tales como el apoyo público a la exportación de servicios turísticos, en este caso a través del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), la cifra fue de cerca de diez mil pesos por cada millón.

Otro contraste digno de ponderar es la dimensión del ProExporta en comparación con el Programa de Acceso a Mercados (MAP); el cual es uno de los programas de apoyo al comercio exterior de la Industria Agroalimentaria de Estados Unidos, mismo que es administrado por el Departamento de Agricultura de ese país (USDA). Este programa operó en el año 2002 un presupuesto de cien millones de dólares y tiene un presupuesto para el presente año fiscal de ciento diez millones de dólares, lo cual representa más de veinticinco veces el tamaño de ProExporta. De hecho una sola asociación americana sin fines de lucro, dedicada a estimular el mercado internacional de la carne roja americana (U.S. Meat Export Federation), recibió apoyo del MAP por más de diez millones de dólares y del Programa de Desarrollo de Mercados Extranjeros (FMDF) recibió uno y medio millones de dólares adicionales; es decir, de solo dos fondos, esta asociación recibió más del doble de todo el presupuesto nacional anual de ProExporta.

Los argumentos anteriores permiten ver que ProExporta es un programa dirigido y enfocado a promover el desarrollo comercial, pero que por su dimensión no tiene la capacidad de ser el responsable de manejar las políticas agroalimentarias o de revertir la situación desventajosa del comercio exterior agroalimentario actual. Sin embargo, un punto contradictorio lo representa el hecho de que los fondos disponibles en el 2002 no fueron limitantes, lo cual indica fallas en su operación, mismas que se analizan en el capítulo tres.

2.2.2. ASERCA como operador del Programa

Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), creado a través de un decreto presidencial del 16 de abril de 1991, con el propósito de contar con un instrumento para el impulso a la comercialización de la producción agropecuaria en beneficio de los productores del campo, de frente a la apertura externa y la liberación de los mercados. Como órgano desconcentrado de SAGARPA sin patrimonio propio, ASERCA opera de manera más sencilla y menos burocrática sus procesos y decisiones.

El ProExporta fue asignado para ser operado por ASERCA en formato de ejecución nacional, según las reglas de operación de Alianza de 2002. Las gestiones requeridas para recibir el apoyo deben ser realizadas por el interesado en las oficinas centrales de ASERCA en la Ciudad de México, D.F. o su gestión puede ser intermediada por oficinas de los gobiernos estatales o por delegaciones estatales de ASERCA.

2.2.3. Objetivos de ProExporta

El objetivo general de ProExporta en el 2002 fue el de “Promover de manera coordinada con los sectores público y privado, el desarrollo comercial de los productos agropecuarios, agroindustriales y pesqueros mexicanos en los mercados nacionales e internacionales, fomentando una distribución equitativa entre los diversos agentes económicos involucrados en el proceso de producción-comercialización, contribuyendo con ello al fortalecimiento de sus ingresos, al equilibrio de la balanza comercial agroalimentaria y al

logro del objetivo de crecimiento con calidad, incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006⁽⁶⁾.

Para lo anterior, las Reglas de Operación de Alianza 2002 aclaran los siguientes objetivos específicos:

- Colaborar en el desarrollo de la cultura exportadora en el sector agroalimentario y pesquero;
- Incentivar la planeación estratégica de la producción y la inteligencia de mercados;
- Fomentar la generación de oferta exportable de manera sostenible y con calidad;
- Diseñar estrategias para la penetración de mercados;
- Promover el mejoramiento de la calidad de los productos agroalimentarios comercializables;
- Promover el ordenamiento de los mercados agroalimentarios en México;
- Fomentar esquemas de integración de los productores para la comercialización agroalimentaria;
- Apoyar el acceso a servicios de mediación y arbitraje que permitan al productor tener la seguridad en el cobro de sus cosechas;
- Promocionar los productos agroalimentarios a fin de incrementar su consumo y mejorar los precios pagados al productor.

Los objetivos son ambiciosos e imponen retos que no son alcanzables en el corto plazo, su logro requiere de un esfuerzo planeado y continuo para desarrollar progreso en la dimensión especificada por el objetivo. Para hacer planear su operación en favor del conjunto de objetivos planteados en las reglas de operación de Alianza del 2002, el operador del Programa estructuró su trabajo en lo que llama “componentes generales”, siendo uno en cada uno de los siguientes párrafos:

- El desarrollo de capacidades humanas personales y organizacionales, tal que se logre el desarrollo de una cultura exportadora en las cadenas agropecuaria y pesquera así como que se promueva la organización de productores para la comercialización agroalimentaria.
- El fomento a proyectos de inversión para mejora de la comercialización que permitan la construcción de un capital físico en infraestructura pública y el equipamiento privado a través de la creación, rehabilitación y modernización de la infraestructura y servicios para la comercialización así como del equipamiento y modernización tecnológica para la comercialización.
- El fomento a la planeación de procesos comerciales y ordenamiento de mercados, que implica la promoción de planeación estratégica de las cadenas agroalimentarias así como la identificación de oferta disponible a ser comerciada.
- Apoyos para la promoción comercial y acceso a mercados. Para ello, se apoya la organización y participación en ferias, exposiciones, foros, misiones y encuentros comerciales; así como el desarrollo de campañas de promoción comercial genéricas y por producto.

⁶ Alianza para el Campo, reglas de operación 2002.

El Programa busca contribuir de manera focalizada a convertir a los operadores de actividades agropecuarias en operadores de empresas agroalimentarias y particularmente se enfoca a promover el desarrollo en la dimensión comercial y particularmente en ayudarlos a su orientación al cliente. Adicionalmente, el Programa busca estimular el consumo y el mejoramiento de los precios de los productos agroalimentarios mexicanos, así como reducir de la intermediación comercial y facilitar las compras directas al productor. Los objetivos replanteados por el operador del Programa incorporan los objetivos listados en las Reglas de Operación del Programa dentro del marco de la Alianza.

2.2.4. Población objetivo

Son sujetos a participar en el Programa los productores y comercializadores, así como sus consejos, asociaciones y organizaciones formalmente constituidas bajo alguna figura jurídica civil o mercantil reconocida por la legislación vigente, y que estén dedicados a la producción, transformación o comercialización dentro un sistema-producto y/o especie-producto del sector agroalimentario o pesquero, o bien, dentro de una cadena agroalimentaria declarada en operación por la SAGARPA, preferentemente con fines de exportación. Los beneficiarios deben demostrar en su solicitud que el apoyo contribuye al desarrollo o consolidación de organizaciones económicas y también debe informar el número estimado de productores que se verán beneficiados al otorgar dicho apoyo. El Programa no define con claridad la manera de interactuar con su población objetivo potencial.

2.2.5. Componentes de apoyo y montos

El Programa apoya un conjunto de componentes muy variado, como cursos, talleres, foros, diplomados, encuentros y seminarios sobre temas comerciales y comercio exterior agroalimentario y pesquero. También apoya la contratación de servicios profesionales para la elaboración de estudios, asesorías e investigaciones en materia comercial y de comercio exterior agroalimentario y pesquero. El Programa también brinda apoyos para la adquisición de equipamiento para la comercialización agroalimentaria y pesquera. Los apoyos brindados incluyen la instalación de empaques, cuartos fríos, centros de negocios, equipo de cómputo, equipos sanitarios en las unidades de producción y en los empaques, así como otros equipos indispensables para la comercialización. Asimismo, es sujeto de apoyo la contratación de servicios para el desarrollo de sistemas de información especializada sobre productos y mercados de las cadenas agroalimentarias, con fines de exportación. Se apoya hasta un máximo del 50% del costo del evento, sin rebasar los 500,000 pesos por unidad productiva.

Se otorgan apoyos también para la contratación de los servicios de verificación y certificación del uso de la Marca Oficial de Certificación “México Calidad Selecta⁽⁷⁾”, Pliegos de Condiciones y normas de calidad por producto. Se apoya hasta con el 50% del costo anual de la verificación y certificación por el uso de la Marca Oficial de Certificación “México Calidad Selecta” con un monto máximo de \$500,000 por unidad productiva.

Se brindan apoyos para que el productor mexicano participe en ferias, exposiciones y eventos de promoción comercial nacionales e internacionales de los productos

⁷ Recientemente modificada a “México Calidad Suprema”

agroalimentarios y pesqueros. Se incluyen como conceptos los servicios de renta de espacios, mobiliario, instalación eléctrica, maniobras de montaje y desmontaje, servicios de limpieza, renta de equipo audiovisual, material para degustación, envío de muestras, almacenamiento refrigerado, fletes y maniobras de envío-recepción-retorno del producto en el recinto ferial, gastos de mantenimiento y manutención de animales durante su transporte y en exposiciones comerciales, servicios veterinarios de emergencia, trámites aduanales, servicios de traducción, elaboración de materiales promocionales, material de papelería, viáticos y transporte de los promotores y expositores. Los apoyos se ofrecen hasta por el 50% del costo de los servicios, sin rebasar los 500,000 pesos por unidad productiva.

Se brindan también apoyos de manera específica para la constitución y equipamiento de la Corporación de Solución de Controversias de Frutas y Hortalizas en México que sea frente de negociación de los productores mexicanos y contraparte de las instituciones equivalentes de los socios comerciales. Se apoya hasta un monto máximo de 2'125,000.00 pesos para ello. Se apoya a los productores para el pago de su membresía a la Corporación de Solución de Controversias de Frutas y Hortalizas, hasta con el 50% sin rebasar los \$5,000.00 pesos por cada productor; la intención es continuar este apoyo por 5 años consecutivos. Se apoya también el diseño, la organización y la instrumentación de campañas de promoción, preferentemente de productos pertenecientes a una cadena agroalimentaria declarada en operación por la SAGARPA, productos en redes de valor promovidas por los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura del Banco de México (FIRA), o productos de las organizaciones de productores y con potencial de exportación, así como la plataforma promocional en general de los productos agroalimentarios y pesqueros mexicanos exportables; el apoyo corresponde al 50% del costo de las campañas, sin rebasar los 500,000 pesos por unidad de producción participante. Se apoya también para la promoción del consumo de alimentos mexicanos frescos y saludables, de manera genérica; destinándose recursos hasta por un máximo de 5'000,000 para este fin. Se apoya para cubrir parcialmente los costos de comercialización de los productos exportables, participantes en las campañas de promoción hasta con un máximo del 50% de los costos, sin rebasar los 500,000 pesos por unidad de producción participante.

2.3. Evolución histórica del Programa

2.3.1. La operación federalizada

ProExporta nació en el año 2002, sustituyendo al programa PROEXIN. En el nuevo programa se establecen tres cambios notables: enfoque, presupuesto y modalidad de ejecución. El primero de los cambios es de enfoque, en el que se pasa de apoyar a productores agropecuarios y agroindustriales a promover el desarrollo comercial de productos agropecuarios, agroindustriales y pesqueros mexicanos en los mercados nacionales e internacionales, apoyando a los diversos participantes de la cadena productiva incluyendo a comerciantes. El segundo cambio es presupuestal, al triplicarse su tamaño, y el tercero es el cambio de la modalidad de ejecución federalizada a una de ejecución nacional.

En el contexto en el que surgió el Programa, la situación de desarrollo comercial del campo mexicano se encontraba rezagada y los productores en su mayoría no se encontraban organizados en algún tipo de alianza productiva. Los mercados en México

contaban con muy débiles sistemas de clasificación de calidad y gradeo de productos, los cuales son instrumentos requeridos para favorecer el acceso a mercados internacionales. No existían en el país mecanismos de defensa ante prácticas desleales de comercio internacional y había serios rezagos y deficiencias en la infraestructura de exportación (empaques, red de frío, etc.). Adicionalmente, no había una infraestructura de información que soportara la toma de decisiones. Ante ese entorno surgió el programa PROEXIN como seguimiento de los trabajos del Grupo de Trabajo para la Promoción de las Exportaciones (GTPE) de la SAGAR en 1996, para instrumentar la atención al compromiso de fomentar las exportaciones del Sector, plasmado como un objetivo fundamental de la Alianza para el Campo por la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario (CIGA) en 1995.

En el año 2000, el gobierno mexicano lanzó el programa PROEXIN dentro de la Alianza para el Campo, con modalidad de ejecución federalizada y la intención de inducir el desarrollo del potencial exportador, así como de ser un programa complementario a otros con el enfoque de promoción de las exportaciones y la inversión en las actividades agropecuarias, agroalimentarias y pesqueras. La estrategia que buscaba PROEXIN era la de integrar de manera vertical al productor agropecuario con el agroindustrial, y a ambos con el mercado internacional. En el año 2001 se renovó el PROEXIN con un enfoque muy similar pero con una mejor descripción de sus objetivos específicos y un mayor presupuesto.

En las primeras etapas de PROEXIN, el operador del Programa realizó convenios con los estados para ejecutar los recursos de manera federalizada. De esta manera se apoyaba a productores que podían y querían exportar apalancando los recursos federales con fondos asignados en el estado respectivo. A ese tiempo, el Banco Mexicano de Comercio Exterior (Bancomext) ya tenía experiencia muy importante en la promotoría de exportaciones mexicanas, aunque la experiencia era débil en los productos del campo. Bancomext contaba con una red de 120 promotorías en todo el mundo, estando solo 2 de ellas enfocadas al sector agropecuario. Por su parte, y como contraste, Estados Unidos tiene representantes de su industria agrícola en todas sus embajadas, mientras México tiene representantes agrícolas para promoción comercial (que son funcionarios de ASERCA) en solo 5 embajadas: Estados Unidos, Canadá, Bélgica-Unión Europea, Guatemala - Centro América y Japón.

En sus años iniciales, los recursos de PROEXIN canalizados a través de los estados se usaban en misiones comerciales que no dejaban muy satisfecho al operador del Programa sobre su efectividad y eficiencia en la promotoría de las exportaciones. Existía la sensación de que los fondos de PROEXIN, aplicados en algunas de las misiones comerciales, no eran productivos y simplemente pagaban parte de los costos de viaje de las personas.

Como elemento relevante que resalta la importancia de este Programa, se estima que cada millón de dólares de exportación de bienes manufacturados genera 50 empleos, mientras que cada millón de dólares de exportación de bienes agrícolas genera entre 500 y 1,000 empleos.

2.3.2. La operación en ejecución nacional

Debido a las modificaciones en el 2002, el Programa se convirtió en uno de ejecución nacional, lo cual requirió de la modificación de las reglas de operación con la intención de

crear el andamiaje requerido para las exportaciones. Este nuevo enfoque pretende fortalecer el desarrollo comercial de los operadores agropecuarios con un enfoque nacional e internacional para toda la cadena productiva.

Algunos estados que ya habían usado recursos del PROEXIN han solicitado apoyos de PROEXPORTA a través de sus oficinas de comercialización, y se les ha dado apoyo cuando los proyectos son adecuadamente documentados. Aunque ASERCA opera el Programa como de ejecución nacional, pretende apoyar a los gobiernos de los estados de tal manera que tengan funcionando una oficina de comercialización y que algunos proyectos se canalicen a intermediación de dicha oficina estatal.

Capítulo 3

Evaluación de Procesos

La evaluación que se presenta en este documento tiene el objetivo de promover la mejora del Programa, por lo que el enfoque; sin embargo, ello no significa que el Programa no sea conveniente para el país. En lo relativo a procesos, el Programa es evaluado desde su diseño, considerando la relación entre las necesidades del país y los objetivos planteados, así como la relación entre los objetivos e instrumentos y la manera de operar del Programa. Se evalúa también su planeación, su ejecución, el arreglo institucional sobre el cual opera, y el seguimiento y evaluación del mismo que actualmente se lleva por parte del operador del Programa; identificando con todo ello las áreas de oportunidad para la mejora en la efectividad y eficiencia del Programa.

3.1. Diseño

3.1.1. Necesidades y objetivos

La situación externa del sector agroalimentario mexicana muestra la existencia de problemas crónicos, lo cual requiere de la acción de una política específica de promoción. Los objetivos del programa ProExporta se dirigen en buena manera a atender dichas necesidades sectoriales del país.

El planteamiento de objetivos establecido en las Reglas de Operación del Programa y en la administración del mismo realizada por el operador está bien enfocado a las necesidades que tiene el país. Sin embargo, una de las necesidades no cubiertas por los objetivos consiste en el entendimiento de los cambios en la competitividad provocados por la presencia de prácticas desleales de comercialización, prácticas monopólicas, o distorsiones en precios en los diferentes mercados internacionales causadas por el otorgamiento de subsidios, las barreras comerciales, el tipo de cambio, o demás imperfecciones de mercado en los países concurrentes a los mercados internacionales.

El Programa requiere desarrollar habilidades en los operadores para que con eficacia y eficiencia inviertan tiempo y recursos en orientar sus operaciones al cliente en modelos colaborativos de forma tal que luchen con talento, trabajo y tenacidad por ganarse la preferencia del cliente, dondequiera que esto suceda, desde los mercados locales hasta los mercados internacionales. Este es el punto central donde los encadenamientos productivos deben ser desarrollados. Desde este punto de vista, la exportación es una consecuencia más que un objetivo. Una realidad es que en las cadenas agroalimentarias domina el enfoque de los operadores hacia dentro de sus operaciones, y por lo general dedican una fracción muy pequeña del tiempo de trabajo de los administradores a orientarse al cliente, mientras que la mayor parte del tiempo lo dedican a supervisar las actividades propias de sus operaciones. Desde este punto de vista, el objetivo general y los objetivos específicos del Programa plantean un balance adecuado entre desarrollo del sector agroalimentario y desarrollo comercial de sus agentes económicos.

3.1.2. Objetivos e instrumentos

Los objetivos planteados por el Programa tocan temas centrales acordes a las necesidades del país, por lo que resultan ambiciosos considerando las modestas dimensiones del Programa.

Los temas abordados por los objetivos plantean retos que pudieran ser mejor atendidos con un plan mucho más integral que defina estrategias, líneas de acción, y priorice y programe en diferentes dimensiones de tiempo las acciones, los programas y los proyectos, y no solamente con invertir recursos federales en algunos proyectos.

Una debilidad al diseñar el presente Programa es que no se consideraron antecedentes y esfuerzos previos de manera suficiente, tal que los avances logrados hasta el momento de su concepción hayan sido incorporados. Por ejemplo, en 1998 la Subsecretaría de Comercio Interior, de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), y la Asociación Nacional de Tienda de Autoservicio y Departamentales (ANTAD) realizaron un proyecto piloto para diseñar e instrumentar un sistema de clasificación de calidad y ordenar los mercados en seis productos agrícolas. Este antecedente, como seguramente algunos otros, es relevante para el diseño del presente Programa ya que busca promover el ordenamiento de los mercados. El simple objetivo general de “promover de manera coordinada el desarrollo comercial de los productos” demanda un rango de acciones mucho más amplio tales como la instrumentación de sistemas de calidad y el desarrollo de capital físico y social, y exige enfocar los esfuerzos en donde existan efectos de desarrollo multiplicadores y emancipadores.

Para desarrollar una cultura exportadora se requiere incentivar la planeación estratégica y la inteligencia de mercados, así como ofrecer entrenamiento en diseño y evaluación de planes de negocio. El exportar requiere del desarrollo de capacidades humanas. Sin embargo, ese desarrollo requiere planearse y guiarse, de otra manera se corre el riesgo de que el desarrollo se sustituya por acciones de gestión para el corto plazo, implicando con ello retroceso respecto al ideal al que va dirigido el objetivo.

Es preciso considerar que aún existiendo capacidades humanas para ofrecer productos y servicios en mercados de otros países, no siempre la actividad exportadora es rentable, por lo que el objetivo de todo productor y agente económico es generar riqueza, más que exportar per sé.

En lo referente a la formación de capital humano, este Programa no muestra acciones activas dirigidas al fomento de una cultura exportadora, como herramienta de generación de riqueza, sino que se limita a cuidar que los proyectos patrocinados contengan un componente de desarrollo de dicha cultura exportadora.

El objetivo de incentivar la planeación estratégica aparece de manera natural en los objetivos de este Programa y esto debe ser un componente de sus instrumentos. Una manera de incentivar la planeación estratégica es patrocinar solo aquellos proyectos que sean elemento de un plan inteligente. Aquí se introduce la diferencia entre un plan y un proyecto. Un plan es un conjunto de decisiones tomadas o por tomar que definen la situación futura de un sistema y esta situación es diferente a una simple proyección de tendencia. Un proyecto es un elemento que forma parte de un plan, pero un proyecto no debe ser el sistema. Si este Programa apoyara realmente proyectos que sean elementos de buenos planes estratégicos, más que asignara recursos a fondo perdido a proyectos

que cumplan con los requisitos a manera de lista de verificación, pudiera mejorar su efectividad. De manera natural, por diseño el Programa debiera definir su criterio de aceptación por la calidad e impacto de los planes de los que el proyecto forma parte, pero todo hace notar que la calidad de los planes no ha sido un elemento en la decisión de asignar los apoyos, ni los ejecutivos de cuenta que atienden los proyectos parecen mostrar un enfoque a su observancia. Más bien, su enfoque es hacia ejecutar fondos a favor de proyectos que cumplan una lista de verificación.

La planeación estratégica que norma el objetivo anterior considera, por el lado de la planeación, la toma de decisiones actuales sobre dirección de desarrollo, áreas prioritarias de progreso y acciones a desarrollar en el largo, mediano y corto plazo. Por el lado de la planeación, implica también la construcción de un futuro que no va a suceder si no se hace lo necesario para que sea realidad. Por el lado de estrategia, este objetivo implica que se toman decisiones que son difíciles o caras de dar marcha atrás; que impactan en la situación futura de la organización; y que impactan al mismo tiempo a diferentes y diversas áreas de la organización. Cinco son los elementos importantes de la estrategia como una evolución guiada: 1) La unidad de selección, donde se encuentran las iniciativas estratégicas deliberadas, el capital humano y el capital social; 2) La posición futura deseada, que define la dirección de la empresa; 3) Los sistemas administrativos, que incluyen estructuras y rutinas organizacionales; 4) Las fuentes de variación, que incluyen aquellas alternativas con conocimiento relevante de donde surgen alternativas de acción; y 5) Los agentes de selección y retención, que incluyen a quienes deciden las acciones a seguir. Un punto relevante aquí es la atención prestada al proceso de planeación. Es importante que el proceso ofrezca dirección en el largo plazo, que permita la adaptación, que se conozcan las alternativas, se tomen las decisiones y se realicen las acciones pertinentes.

El objetivo de generar oferta exportable con calidad incluye a casi todos los programas de la SAGARPA y de algunas otras instituciones, y es un mandato muy amplio para pedírselo a Preexporta. En todo caso, ello debería ser una de las funciones principales de todo SAGARPA. El contar con este objetivo aquí hace que todo quepa en el Programa y éste puede fácilmente perder enfoque; aunque no es el caso en este programa, ya que sí contribuyó a la generación de oferta exportable en varios de sus proyectos.

De cualquier manera, el generar oferta exportable demanda la construcción de capital físico, humano y social. El capital físico se conforma por toda la infraestructura pública o privada en la que se invierte para obtener beneficios futuros. El capital humano lo representa el talento de las personas para operar, así como su capacidad para generar conocimiento más rápido que sus competidores, de manera que les permita superar problemas y mejorar de manera continua.

Por su parte, el rol del capital social se representa de manera significativa en la formación de redes de empresas para generar riqueza e incrementar la competitividad. Factores como la nacionalidad de la empresa y el sector industrial han mostrado no ser factores relevantes en la formación de alianzas. El capital social es un recurso de información que potencialmente permite generar rentas económicas al reducir los problemas de riesgo moral, oportunismo y “free rider”; así como considerar e incorporar conceptos como reputación y prestigio. El capital social se ha identificado como elemento importante para potenciar la cooperación y generar beneficios. En muchos sentidos, el capital social es un bien público, y como tal debe ser desarrollado con esfuerzo colectivo. El capital social es

parte integrante de la infraestructura regional que incide, entre otras cosas, en la oferta exportable de la región.

Se encontró un enfoque adecuado de ProExporta al ubicar sus apoyos de manera selectiva en donde ya existe un nivel suficiente de capital físico, humano y social. Esto es conveniente y desde este punto de vista, este Programa no puede comprometerse, como el resto de Alianza, a aportar una proporción de sus recursos a proyectos de productores de bajos ingresos, si es el caso que ellos no tienen el suficiente inventario de los tres tipos de capital aquí descritos.

El lanzar productos a nuevos mercados se ha convertido gradualmente en una inversión más onerosa, más riesgosa y normalmente sin costo de recuperación. Los productores consideran, con verdadera razón, esta inversión como más riesgosa que comprar un activo de uso común, porque en esta última si la inversión no es rentable, el activo tiene un valor de mercado secundario que les ofrece una recuperación. Los científicos de las finanzas mencionan que la inversión en un activo de uso común tiene una “opción de venta” que acompaña a la inversión. Es mandato de las Reglas de Operación de este Programa que esta inversión onerosa y riesgosa sea apoyada tal que con eso se promueva el desarrollo. El Programa se ha diseñado adecuadamente al incluir apoyos en este tipo de inversiones. El penetrar un mercado con productos exitosos en otros mercados no es garantía de éxito y puede demandar estrategias diferentes a las que demostraron éxito en el mercado actual. El objetivo de penetración de mercados del Programa es importante para las cadenas productivas agroalimentarias, porque diversifica los canales de comercialización y esto brinda mayor certidumbre en el logro de los ingresos, además de que reduce la presencia de posibles prácticas monopsónicas.

Los objetivos de promoción del mejoramiento de la calidad en los productos y el ordenamiento de mercados, requieren acciones de política muy diferentes a lo que este programa hace y más enfocadas a la mejora en los sistemas comerciales y economía en los costos de transacción a través de la identificación, segmentación y diseño de estándares y sistemas de verificación, organización de agentes en las cadenas comerciales, capacitación, y diseño de marco legal y normativo que proteja a los de mayor desventaja en negociaciones comerciales. Está claro que este es un programa modesto que no puede ser el responsable de la mejora en calidad y el ordenamiento de mercados del sector agroalimentario mexicano, pero se observa que no trabaja de manera deliberada en progresar en este objetivo y simplemente este objetivo amplía el rango de proyectos a los que se les puede brindar el apoyo.

La actividad comercial no solamente genera valor agregado y empleo, sino que constituye el mecanismo de vinculación entre oferentes y demandantes y si funciona bien, permite y fomenta el intercambio, fija precios justos y ofrece mecanismos de administración de riesgos. La articulación entre productores y consumidores mejora en la medida que se desarrollan canales efectivos y eficientes de distribución y se economiza en los costos de transacción. La comercialización de productos del campo está caracterizada por escasa o nula aplicación de estándares en la comercialización de los productos; escaso dominio técnico en el manejo y comercialización poscosecha de productos; fragilidad de consolidación de los mercados rurales; carencia o concentración excesiva de organizaciones comerciales; excesiva intermediación; insuficiente infraestructura comercial; falta de tecnologías adecuadas para el empaque, almacenamiento, transporte y distribución; e insuficiente información de mercados que soporte las decisiones y evite riesgo moral por asimetrías de información. El ordenamiento de mercados es entonces

otro de los objetivos específicos del presente Programa y también, como se muestra previamente, es un objetivo muy relevante.

Para ordenar los mercados, se requiere determinar los mecanismos, las estrategias y las acciones encaminadas al mejoramiento de la comercialización de alimentos y promover la concurrencia de agentes económicos. El ordenar los mercados tiene los siguientes beneficios: incremento en la eficiencia del sistema de comercialización de bienes y servicios; promoción de la competitividad de las empresas mayoristas y detallistas, especialmente las de menor tamaño; y fomento de la cultura de información al consumidor y garantía de la defensa de sus derechos.

Para lograr ordenar los mercados, se requiere la identificación y promoción de formas de organización para la comercialización, la capacitación y el desarrollo de los agentes comerciales, el diseño y la aplicación de estándares de calidad en la comercialización y la instrumentación de dichos estándares. Los instrumentos de ProExporta no se expresan de manera suficiente para cumplir de manera cabal con el objetivo de ordenar los mercados, aunque se reitera de nuevo que este es un programa modesto y que no puede ser responsable del progreso en el objetivo. Simplemente el programa considera que este objetivo permite la aceptación de un mayor rango de proyectos y afronta esta posibilidad de manera pasiva.

Otro de los objetivos del Programa se orienta al fomento de esquemas de asociación e integración de productores. Algunos de los proyectos muestran que el Programa ha ofrecido la oportunidad y fomentado que productores trabajen en conjunto; sin embargo, el Programa no parece contar con instrumentos para lograrlo de manera deliberada ni tampoco aprovecha los desarrollos y programas adicionales ya existentes en otras organizaciones o dependencias para progresar de manera más eficaz en este objetivo. La administración de los Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura (FIRA), por ejemplo, tiene mucho tiempo promoviendo la integración de productores en parafinancieras para economizar en los costos de transacción de los créditos y generar capital social. Por su parte, la Secretaría de Economía promueve desde el sexenio pasado la formación de integradoras de productores para el acopio y la venta de sus productos. Este Programa debiera considerar los esfuerzos paralelos existentes y pudiera apalancarse en ellos para potenciar su progreso en relación a este objetivo.

Otro de los objetivos del Programa permite el acceso a los productores a servicios de mediación y arbitraje. Este programa colabora de manera deliberada en un proyecto para la creación y consolidación de la Corporación para la Solución de Controversias sobre Frutas y Hortalizas y coopera en un horizonte de mediano plazo (5 años) con parte del costo de la afiliación de los productores miembros. Si bien, el esfuerzo en frutas y hortalizas es limitado a una área, efectivamente frutas y hortalizas es una de las más importantes y sensibles a enfocarse, y el Programa concentró sus esfuerzos en este sector, por lo que el diseño en función a este objetivo se considera valioso.

Un último objetivo específico del Programa planteado en las Normas de Operación de Alianza 2002 es el de la promoción de productos. Este es uno de los componentes de apoyo más simples y de mayor enfoque de recursos. Se han desarrollado y apoyado varios proyectos que además muestran continuidad. La continuidad es un elemento importante en todo esfuerzo de promoción. Desde ese punto de vista, el desempeño del Programa respecto a este objetivo es satisfactorio y la única aclaración pertinente de hacer notar es la misma y consiste en el hecho que no se cuenta con trabajo con iniciativa

al respecto, sino más bien de naturaleza reactiva. En este caso no implica deficiencia respecto al cumplimiento de este objetivo porque trabajar de esta manera permite que el Programa se monte en planes ya existentes.

En términos generales, existen áreas de oportunidad en el diseño para hacer más efectivo y eficiente el Programa relacionadas con la manera de aportar los esfuerzos. El mecanismo único de ventanilla de asignar fondos federales a proyectos no es garantía de ser el único medio efectivo para colaborar en los objetivos del Programa. Los operadores del Programa se perciben a sí mismos como ventanilla de subsidios, y de querer forzar al Programa a operar de esa manera, será necesario considerar la reubicación del Programa a un operador que se perciba a sí mismo como promotor del desarrollo, y no solo como ventanilla de otorgamiento de subsidios. No obstante lo anterior, no todo fue deficiente. Varios proyectos con fines específicos y de naturaleza simple operaron muy bien y detonaron un desarrollo comercial, y es de esperarse que entre diferentes proyectos aparezca variabilidad en los impactos. Mucho del análisis realizado aquí considera esa variabilidad y encuentra las oportunidades de mejora o los problemas en analizar dicho rango de variación y en estudiar las razones que están detrás de los proyectos de menor impacto.

3.1.3. Población objetivo

Con respecto a la población objetivo, el Programa invita a los productores y comercializadores, así como sus consejos, asociaciones y organizaciones que estén dedicados a la producción, transformación o comercialización o bien, dentro de una cadena agroalimentaria declarada en operación por la SAGARPA, preferentemente con fines de exportación a verse favorecidos con los apoyos. Esta amplia invitación, aunada a un amplio enfoque del Programa, hace que sea muy fácil que algún proyecto de cualquier participante de una cadena agroalimentaria sea apoyado quedando toda la decisión en manos del operador. No todos los proyectos tienen el mismo impacto y eso hace que la definición de la población objetivo no ayude a mejorar la efectividad del Programa. Hay que buscar una población objetivo tal que los proyectos patrocinados sean detonadores o desplegados de planes retadores de grupos con intereses comunes son los que pueden contribuir a mejorar la eficacia de los recursos aplicados.

3.2. Planeación

En la parte de planeación, las reglas de operación de Alianza son muy generales. Eso demanda que el operador del Programa realice planeación para establecer el puente entre objetivos y presupuestos y poder ejercer con efectividad y eficiencia los fondos. Uno de los problemas relativos a la planeación en el Programa es que más que haber tomado una postura proactiva de bajar los planes desde los objetivos y colocar recursos y esfuerzos de manera estratégica, se tomó una postura reactiva de atender la ventanilla de un fondo de apoyos federales a fondo perdido. Esto muestra una debilidad en la planeación del Programa en donde se carece del puente que inicie en los objetivos y termine en presupuestos, más que atender proyectos y posteriormente ligarlo con los objetivos.

La planeación es útil para hacer que sucedan cosas que no pasarán salvo de manera netamente accidental. La planeación es el diseño del futuro deseado y de los medios efectivos para hacerlo llegar. Para desarrollar trabajo de planeación de manera

sistemática, ésta debe realizarse en el siguiente orden: planeación de fines, planeación de objetivo, planeación de metas, planeación de medios, planeación de recursos, planeación de la implantación y planeación del control. El contar con un sistema de planeación operando hace notar rápidamente que el valor de investigar, fundamentar, argumentar y decidir en planeación es mayor que el valor del producto de ese proceso que es un documento llamado plan. El participar a los involucrados en la planeación, genera certidumbre, y ésta a su vez genera compromiso. La ignorancia genera reacciones.

3.2.1. Dimensiones

El trabajo de dimensionamiento es parte de la planeación y se muestra limitado en el Programa. El dimensionamiento consiste en estimar la magnitud de los esfuerzos requeridos para lograr el cumplimiento de los objetivos. Se observa que la planeación del Programa no dimensiona la magnitud de los retos en el país, más bien, obtiene y administra un fondo sin conocer el grado de impacto a buscar. Si bien el monto de recursos es pequeño y los operadores son responsable de ejercer los recursos del Programa, el dimensionar la magnitud de los retos puede ayudar a encontrar maneras más creativas de acelerar el progreso hacia los objetivos que simplemente ejercer los recursos de un Programa disponibles en un año. El incluir el dimensionamiento en la planeación representa una oportunidad de mejora en el presente Programa.

3.2.2. Modelo Reactivo

Respecto a la planeación del Programa, ésta no consideró la investigación de antecedentes, así como tampoco la posible existencia de otros esfuerzos previos o actuales en el país en lo referente a logros en relación a alguno de los objetivos y más que planeación, el Programa reaccionó y dio respuesta a gestiones. Esto hace que la planeación sea más de estilo reactivo que interactivo. El problema potencial de planear un modelo reactivo se muestra al observar que las gestiones que llegaron al escritorio de los operadores provinieron de quienes tuvieron el acceso a la información para llegar a las oficinas de ASERCA en la Ciudad de México. Desde ese punto de vista, el modelo reactivo pudo haber permitido que las asimetrías de información implicaran deficiencias de asignación, no existiendo la seguridad de que el Programa se haya ejercido de la manera más conveniente para el país.

La planeación del Programa parece más estar más enfocada a recursos que a objetivos, y dentro del enfoque a recursos existen áreas de oportunidad de mejora en lo referente al sistema de convocatoria y a la de selección de proyectos.

3.3. Operación

El operador del Programa maneja un rango amplio de componentes de apoyo pero canaliza todos sus esfuerzos a través del otorgamiento de apoyos sin considerar la realización de más variedad de acciones promotoras.

3.3.1. Convocatoria

Los proyectos no tuvieron que competir por los fondos, y prácticamente todo proyecto que cumplió con los requisitos fue apoyado. Este simple hecho demuestra una débil convocatoria. De una lista de 25 solicitudes formalizadas en todo el ejercicio 2002 ninguna

fue rechazada, pues todas cumplían con la documentación requerida aunque algunas no necesariamente el potencial de lograr altos impactos. Esta falta de efectividad de la convocatoria hizo ver al presente modesto programa como un programa suficiente o sobrado. Se resalta que aunque los recursos fueron muy pequeños para el tamaño de los retos del Programa, el sistema de convocatoria hizo que éstos no fueron limitantes.

Un segundo problema del proceso de convocatoria es el referente a operar sin fechas límite para recepción de solicitudes y haber operado dándole revisión y dictamen a proyectos conforme el orden de llegada. Esto no permite que los proyectos pasen por un proceso competitivo, y los primeros proyectos presentados tienen mayor oportunidad de ser apoyados sin necesariamente ser los más valiosos. Es muy probable que dichos proyectos fueron presentados por quien tiene mayor poder de gestión o acceso a la información.

Un tercer problema de la convocatoria se refiere a que se convoca a actividades y conceptos contenidos en proyectos y no a proyectos que formen parte de planes valiosos. Un proyecto digno de ser apoyado debe ser elemento detonador de buenos planes de largo plazo, y no solo que en sus actividades o conceptos contenga componentes de apoyo específicos.

3.3.2. Selección

Como se menciona anteriormente, aunque el dinero disponible en el Programa fue muy poco para la magnitud de los retos, éste no fue limitante y no se puede valorar la efectividad del sistema de selección de proyectos. Las 10 solicitudes no formalizadas se quedaron en el camino no porque sus contenidos no fueran atractivos, sino porque no completaron la documentación requerida. En el 2002 se patrocinaron los proyectos que cumplieron con los trámites y requisitos; sin embargo, seguramente no todos ellos tenían la misma conveniencia para el país. Es requerido un sistema de revisión competitiva.

Los proyectos son documentados por un ejecutivo de cuenta y sometidos a junta de comité conforme se van completando. El comité sesiona varias veces al año y en cada sesión puede decidir apoyar o no el proyecto en turno. Esto hace que un proyecto que entre primero o se trate en las primeras juntas, tendrá mejores posibilidades de ser aprobado, aunque posteriormente aparezca un proyecto mejor y no pueda ser apoyado debido a que los recursos ya se habrían agotado. Cabe señalar que este no fue el caso en este ejercicio, pues el dinero no fue limitante; pero este sistema de juntas de revisión y dictamen de proyectos impone el riesgo de que el portafolio de proyectos apoyados no sea el mejor o de mayores impactos. Existe, pues, el problema potencial de que se dejen de apoyar proyectos más promisorios a favor de otros con menor impacto o contribución en la línea de los objetivos del programa ProExporta. El proceso de selección de proyectos debe migrar a un sistema de revisión competitiva.

3.3.3. Capacidad de gestión del solicitante

Algunos proyectos se realizaron dando apoyo a empresas muy sólidas en proyectos que su misma actividad ya los llevaba y que no necesariamente hicieron la diferencia en el éxito de sus planes. La operación actual es vulnerable en favor de quienes tienen mejor capacidad de gestión, cabildeo o acceso a la información, y esto pudiere contradecir los fundamentos de Alianza.

Como ejemplo de eso se toma el caso de SuKarne. SuKarne es el grupo productor de carne de ganado bovino más grande del país (300,000 bovinos al año aproximadamente). Respecto a este proyecto surgen algunas preguntas relevantes: ¿La empresa tuvo la capacidad de gestión de los fondos y los accedió? o ¿El apoyo permitió que el proyecto se diera y que la exportación se detonara? Al revisar los documentos en el expediente del proyecto con esas preguntas en mente, parece que se busca cumplir solamente con los requisitos y la primera pregunta es la que parece validarse. Los objetivos planteados en la solicitud no parecen objetivos de un plan de negocios, más bien parecen documentar lo que el funcionario y la normativa requieren escuchar para lograr ser beneficiado con los fondos. La experiencia de este proyecto y de otros⁸ hacen ver que la empresa u organización que tuvo la capacidad de cabildeo la ejerció. El hecho que el Programa privilegia apoyos a favor de quien tiene mayor capacidad de gestión es un área de oportunidad que debe ser superada.

El proyecto de SuKarne arrojó un estudio de mercado de carne en Los Ángeles, CA a través de grupos focales muy interesante. Éste puede ser de utilidad para más productores interesados en exportar, no solo por su contenido, sino inclusive por su metodología e interpretación. Sería valioso para el país que este tipo de información se ofreciera a través del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS), ya que al ser financiada con fondos públicos debería ser también del dominio público.

Desde este punto de vista, el Programa debe considerar la difusión de los logros, sean datos o estudios, compromisos entregables y expedientes de proyectos, como esfuerzos valiosos para promover los objetivos del Programa.

3.3.4. Soporte para incrementar el impacto de planes de largo plazo

Un problema de la operación es que algunos proyectos apoyados no parecen ser propuestas de planes articulados que presentan el proyecto para búsqueda del apoyo de ProExporta, más bien existen proyectos que son documentaciones hechas a la medida de los requisitos para poder lograr el apoyo.

Existen en el país esfuerzos organizados a nivel regiones o industrias que encajan en la descripción de la población objetivo pero no han sido sujetos del apoyo, posiblemente debido a un desconocimiento causado por una deficiente promoción de la convocatoria. Contribuiría a enfocar mejor el Programa y daría elementos adicionales de juicio en la evaluación de los proyectos a ser beneficiados con los apoyos si se le invita a la población objetivo que presente su candidatura acompañada con una carta de recomendación del FIRA, el FIRCO, Bancomext, las Secretarías de Desarrollo estatales, de universidades o de organizaciones no gubernamentales establecidas para el propósito de promover el desarrollo.

Se revisaron varios proyectos y algunos de ellos parecen integrar una documentación para completar requisitos y recibir el apoyo más que mostrar un plan de negocio viable y emancipador que estuviera en búsqueda del financiamiento. Particularmente se ejemplifica el punto con el proyecto de “Fomento a las Exportaciones de Ganado con Calidad Genética” presentado por Fogamex. El proyecto carece de un plan articulado que

⁸ Inclusive funcionarios de oficinas estatales de comercialización que lograron apoyo comentan que ya aprendieron el camino (capacidad de gestión) y que no le muevan al programa, ni siquiera federalicen los fondos.

estímulo de manera sostenible el desarrollo comercial de ganado con alto valor genético. El proyecto planteó como objetivo “contratar consultores”, mismo que no se entiende porqué es objetivo en este plan. Además la consultoría contratada está en temas que no es entendible que requieran la intensidad aplicada. Para exportar tres productos (semen, embriones y ganado) no se requieren cinco meses continuos de consultoría en comercialización internacional, y menos de consultoría en derecho internacional. Si se apoyan proyectos que cumplen requisitos pero no elementos detonantes de un plan, el ejercicio de recursos contribuirá muy poco a cumplir los objetivos de ProExporta. Reiterando, el mismo proyecto en cuestión justifica acciones que siempre han sucedido, como la exhibición de ganado en ferias, inclusive en una sección de un reporte parcial dice que se llevaron 100 animales a ferias beneficiando a 2,000 productores, argumento que parece más bien de números alegres para dejar satisfecho al operador del Programa respecto al número de productores beneficiados. Esto distorsiona el progreso en las dimensiones que los objetivos fundamentales que ProExporta se plantean. El mismo proyecto propone productos entregables. Todos ellos, en caso de haberse cumplido, debieran promoverse a través del SNIDRUS y los aproveche más gente en el país, tal que aprendan de lo que aquí se aprendió y que no tengan que repetir lo mismo en cada lugar del país. Este proyecto propone como productos entregables, entre otros, una “base de datos de clientes”, un “estudio de mercado presencial”, un “catálogo”, una “base de datos maestra y herramientas de comercio electrónico”, y “protocolos para mandar ganado vivo, semen y embriones a diferentes países”.

El proyecto anterior no parece ser un plan articulado, sino una manera de recibir un apoyo y documentar papeleo para maximizar el tamaño de dicho apoyo con el mínimo de esfuerzo. Para validar esta sensación, se revisó la página de Internet de fogamex (www.fogamex.com.mx) y en septiembre de 2003 el equipo evaluador que presenta el presente documento fue el visitante # 169. Esa página ofrece un catálogo y en dicho catálogo ubicado en esa página de Internet había datos pobremente documentados⁹ de 11 toros (once). Sorprende que alguien que está en esa industria mencione que para comprar sementales los brasileños les piden datos de EPD cuando eso sucede en todo comerciante global de ganado de cría que quiera operar de manera profesional. Sería mejor que en lugar de contratar a un experto en derecho internacional, hubieran contratado a un experto en genética bovina que hubiera diseñado un sistema de pruebas de comportamiento, seguimiento de información de progenie y de estimación de EPD. Eso les hubiera abierto mucho más mercado. El reporte de diciembre del 2002 dice que faltaba a esa fecha el 50% del catálogo. Suponiendo que no se hizo nada más y que ya estaban los once que el equipo evaluador observó en septiembre del 2003, ¿entonces el catálogo completo es de 22 toros?

Siguiendo con ese proyecto, se exhiben también esfuerzos poco profesionales de promoción. Se incluyen “exploraciones de mercado” que en la documentación y según los reportes se ven como esfuerzos muy desarticulados. Por ejemplo, sin ningún soporte de población pecuaria en los países estudiados, y definición de machos o hembras, el reporte dice que el mercado en tres países es de 10,000 cabezas (no especifica si son anuales, son solo prospectos a sementales o incluye hembras de cría). Cualquier novato en ganadería bovina puede hacer un estimado del mercado potencial en función de la población de ganado existente y considerando 20 a 25 hembras por semental y una vida productiva de 4 a 5 años de cada semental, ¿De esa manera surgió el dato, o había que

⁹ La documentación de datos de sementales en todo el mundo contiene información técnica de EPD (Diferencia Esperada en la Progenie) y más datos técnicos.

arrojar un número para justificar el compromiso de realizar un estudio de mercado? En su documentación el proyecto presenta que agrupa a más de 2,000 socios y por otro lado menciona que es un proceso complicado surtir 2,650 sementales y comenta “pues inclusive se requiere de financiamiento”. No es claro qué arreglo de venta a crédito negociaron o están suponiendo para argumentar que requieren financiamiento, pero la documentación del proyecto hace ver que si con esa mentalidad exportan, el país y la industria en cuestión perderá prestigio y ese tipo de promoción dañará a la industria en el país. Todo proyecto viable debe soportarse con un buen plan que para que se considere sustentable y digno de ser apoyado. Con mentalidad suspicaz, se pudiera pensar que al incluir en el reporte el comentario de que inclusive se requiere financiamiento, el beneficiario quiere preparar camino para que se apoye un proyecto nuevo.

Además de mostrar el riesgo de que los proyectos no sean elemento de planes, este ejemplo hace notar también una débil capacidad de supervisión de calidad en los proyectos.

3.3.5. Costos de transacción

El operador del Programa funciona con una variedad de roles en los proyectos presentados a este Programa. El operador del Programa asesora y ayuda a dar forma, negocia, supervisa, revisa y finiquita todos y cada uno de los proyectos. Todos estos procesos aplicados a cada proyecto impactan en los costos de transacción y utilizan de manera intensa al personal del operador del Programa. Desde ese punto de vista, existe un área de oportunidad de mejora y consiste en hacer el seguimiento y evaluación de proyectos más simples, es decir, que economicen en costos de transacción. Una alternativa pudiera ser la de autorizar los proyectos pero ministrar los fondos a manera de reembolso en lotes de un mínimo de cierto monto y sujeto a demostración de avance y gasto por parte del beneficiario. La desventaja de este sistema es que es elitista en favor de quien tiene una base de recursos para invertir, sin embargo, este programa está dirigido a productores, empresas o grupos que ya tienen una base suficiente de capital físico, humano y social y debido a eso pudiera no ser tan desfavorable. Es relevante considerar una posibilidad de este tipo para economizar en los costos de transacción.

Por otro lado, el haber designado este programa como de ejecución nacional favoreció en muchos aspectos la gestión y economizó en costos de transacción respecto a la alternativa de recursos federalizados. Esto fue avalado por funcionarios de oficinas de gobiernos estatales de comercialización. Lo sencillo tiene valor económico y la operación de este programa lo demuestra. La desventaja de esta modalidad de ejecución es que no se contribuye a la federalización. Una posibilidad de abordar este problema es imponer un sistema mixto de ejecución; es decir, que una proporción de los fondos pudiera ser de ejecución nacional, restringiendo a proyectos de más de un millón de pesos de apoyo, y otra proporción de los fondos sea de ejecución federalizada, restringido a proyectos que requieren apoyos federales en montos más pequeños. Esto ayudaría a que los gobiernos estatales sean aliados en la promoción de los objetivos del Programa.

3.3.6. Supervisión de proyectos

Otro tema relevante de la operación es la supervisión de cada proyecto específico. Claramente se ve que algunos proyectos fueron supervisados por ejecutivos de cuenta del operador del Programa, quienes al parecer no tuvieron el juicio técnico suficiente para juzgar un buen plan, por un lado, y para exigir un trabajo profesional de calidad, por otro.

Esto no implica que deba burocratizarse el proceso o imponer costos de supervisión con consultores especializados; más bien, ese problema se puede prevenir en gran medida simplemente obligando a los proyectos a competir, y asegurar un número de solicitudes tal que la tasa de aceptación de proyectos siempre sea menor al 50% en número de proyecto y en monto de recursos.

En varios estados se comenta que hubo diagnósticos técnicos de universidades, del FIRA o de diferentes organismos donde dictaminan que un estudio se puede mejorar por el proveedor sin costo adicional; pero eso implica atraso y debido a presiones de Contraloría percibidas por el operador del Programa, a ésta instancia le molesta el retraso y precipita el cierre legal, en ocasiones negando la posibilidad de mejoras en la calidad de los dictámenes. El esfuerzo de supervisión se avoca más a finiquitar la documentación y a completar el expediente de los proyectos que a evaluar con objetividad el desempeño para mejorar.

3.4. Arreglo institucional

En la dimensión de Arreglo Institucional, se muestran como actores en el Programa: ASERCA, gobiernos estatales, asociaciones o agrupaciones y productores o empresas individuales. ASERCA juega el papel más importante en el Programa a través de sus oficinas centrales debido al sistema de ejecución nacional, por lo que prácticamente su red de delegaciones no participó. Los gobiernos estatales que participaron, además de conocer la existencia del Programa, aprendieron el proceso de gestión con ASERCA y tuvieron la oportunidad de conocer de manera personal a algunos de los ejecutivos de cuenta del operador del Programa. Los beneficiarios, sean asociaciones, productores o empresas, gestionaron directamente en las oficinas centrales del operador de ProExporta o en la oficina de Comercialización del gobierno estatal que intercedió por ellos en las negociaciones con la oficina central del operador del Programa.

El Programa operó con fluidez, y dentro de ASERCA los procesos fluyeron sin complicación, lo cual representa una de las bondades impuestas por el sistema de trabajo de ASERCA. Indudablemente esta es una ventaja que debe procurarse no perder. Inclusive las oficinas de comercialización en gobiernos estatales identifican y aprecian esa simplicidad de operación y solicitan que continúe igual.

3.5. Seguimiento y evaluación

La evaluación del desempeño de los proyectos se hace por los ejecutivos de cuenta del operador del Programa en función de revisión de documentos y cumplimiento de procesos preestablecidos más que en función de resultados, y esto representa un área de oportunidad de progreso del Programa.

Prácticamente no opera un sistema interno de evaluación más allá de contar con una lista de verificación de la documentación. Por otro lado, para preparar el informe interno de desempeño, a los proyectos se les extrae información de sus actividades, tales como número de asesorías, eventos y estudios, para darle dimensiones al informe de desempeño del Programa. Este sistema de integración del informe interno de desempeño tiene un componente potencial de distorsión que vale la pena ser revisado y ajustado.

El sistema de evaluación interna instrumentado evalúa actividades en los proyectos más que resultados. La evaluación de resultados que se realiza se alimenta con números en bruto sobre exportación realizada y no se documenta como estimación del valor socioeconómico generado. Las actividades se evalúan a manera de lista de verificación con valores de entregado o no entregado y por presiones de completar expedientes y evitar llamadas de atención por parte de la Contraloría, sin calificar con rigor la calidad de la actividad. Existen reportes de proyectos que presentan los beneficiarios que no muestran cómo el proyecto detonó a contribuyó al despliegue de un plan y carecen de objetividad, inclusive en algunos hay deficiencia en el cumplimiento de los compromisos iniciales referentes a productos entregables y por escrito se culpa a la demora en la ministración del recurso o se acusa al desempeño de la oficina de un funcionario en el reporte sin fundamentar. El reporte del proyecto claramente no debe ser el medio de realizar dichas acusaciones. Los sistemas actuales de evaluación interna no son instrumentos suficientes para orientar el desempeño del Programa a la mejora continua.

Capítulo 4

Evaluación de Resultados

Este capítulo tiene como objetivo presentar la evaluación del desempeño del programa ProExporta de Alianza para el Campo 2002. La aspiración del Programa, interpretada en sus objetivos, hace que los impactos a nivel nacional no puedan ser identificados, por lo que se muestran resultados del ProExporta al nivel de la ejecución de fondos y de los proyectos apoyados. Se aclara que esto no significa que los recursos invertidos no hayan sido socialmente rentables.

4.1. Dimensión del ProExporta e impactos

La dimensión del Programa permitió el apoyo con recursos federales a 25 paquetes de proyectos. Este modesto esfuerzo hace que su impacto no sea notable en la Balanza Comercial Agroalimentaria. Cada proyecto apoyado reporta impactos específicos, sin embargo, aunque algunos proyectos reportan resultados cuantitativos, a juicio del grupo evaluador no hay suficiente confianza en la existencia de una clara correspondencia de causalidad entre los impactos reportados y los apoyos logrados.

Debido a lo anterior, este capítulo reporta los resultados del ejercicio del Programa en el año 2002. Algunos proyectos mostraron un efecto detonador del desarrollo comercial muy significativo y sus impactos justifican la inversión pública realizada en el conjunto de proyectos apoyados por el Programa. Otros proyectos no mostraron realmente impactos favorables, sin embargo, el hecho de la presencia de alta variabilidad en impactos es normal en este tipo de programas.

4.2. ProExporta en el año 2002

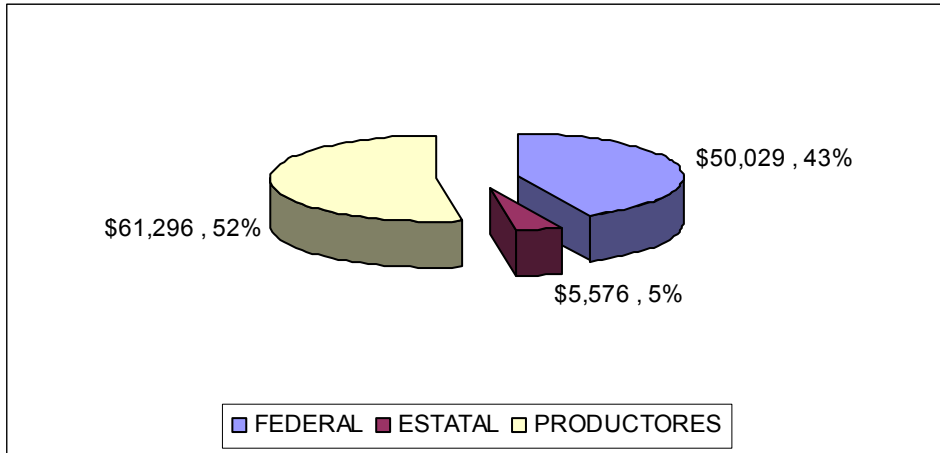
El operador del Programa recibió 35 folios de solicitudes de apoyo⁽¹⁰⁾ que contienen paquetes de proyectos en búsqueda de apoyo. Se completaron 25 expedientes de los 35 folios y todos ellos fueron apoyados. Los 25 expedientes formalizados requirieron en total \$50,029,210 pesos de fondos federales de Preexporta, y considerando la palanca hecha por gobiernos estatales y la aportación de los interesados el Programa motivó inversiones netas por \$116,901,535 pesos.

Siete estados (Michoacán, Nayarit, Guerrero, Chiapas, Morelos, Veracruz y Sonora) gestionaron solicitudes de apoyo con el operador del Programa, a través de sus oficinas estatales de promoción a la comercialización, y apoyaron proyectos específicos en sus estados. Por este mecanismo se ejerció el 17% de los fondos federales de ProExporta en 10 de los 25 expedientes apoyados (40%) importando \$8,546,419 pesos de fondos federales. Los gobiernos estatales aportaron adicionalmente \$5,576,190 pesos de fondos estatales en los proyectos, y apalancando con \$11,419,341 pesos de productores, se completaron inversiones netas por \$25,541,950 pesos en proyectos relacionados con este programa logrando acumular con ello el 22% de la inversión neta del año.

¹⁰ Consultar el Apéndice para un listado de dichas solicitudes.

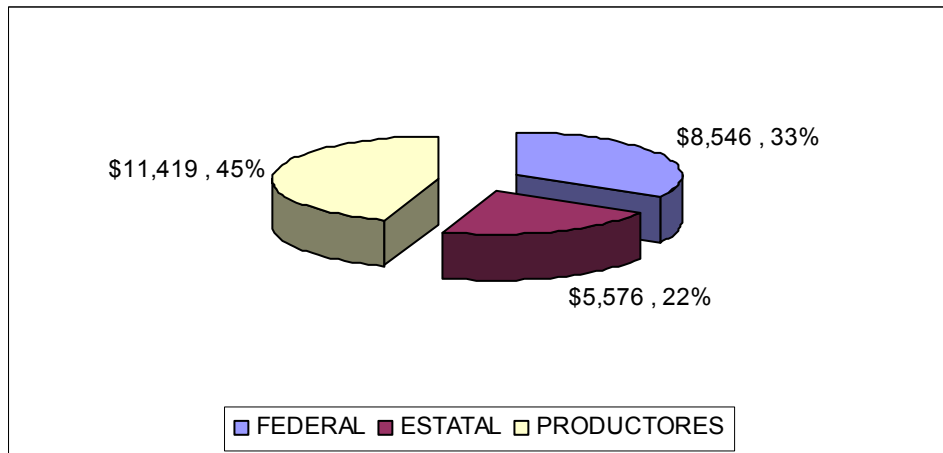
Se apoyaron de manera directa por el operador del Programa, en modalidad de ejecución nacional, 15 expedientes con proyectos que utilizaron \$41,482,791 pesos de fondos federales de ProExporta y con la inversión complementaria de los beneficiarios, totalizaron \$91,359,585 pesos de inversión neta en proyectos.

Figura 3. Estructura de componentes de financiamiento en 25 solicitudes apoyadas en 2002 (miles de pesos y proporción)



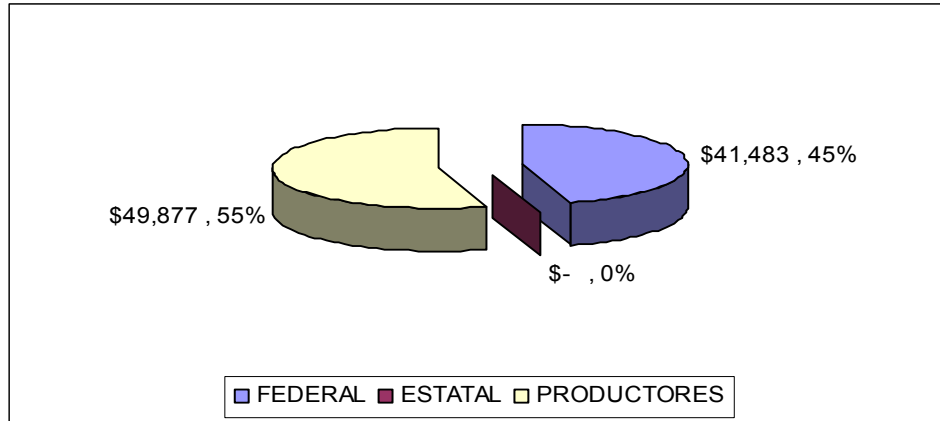
Fuente: Elaboración propia con datos del Programa de Apoyos para la Integración de los mercados y fomento a las Exportaciones Agroalimentarias. ACERCA

Figura 4. Estructura de componentes de financiamiento en 10 solicitudes gestionadas a través de los gobiernos estatales en 2002 (miles de pesos y proporción)



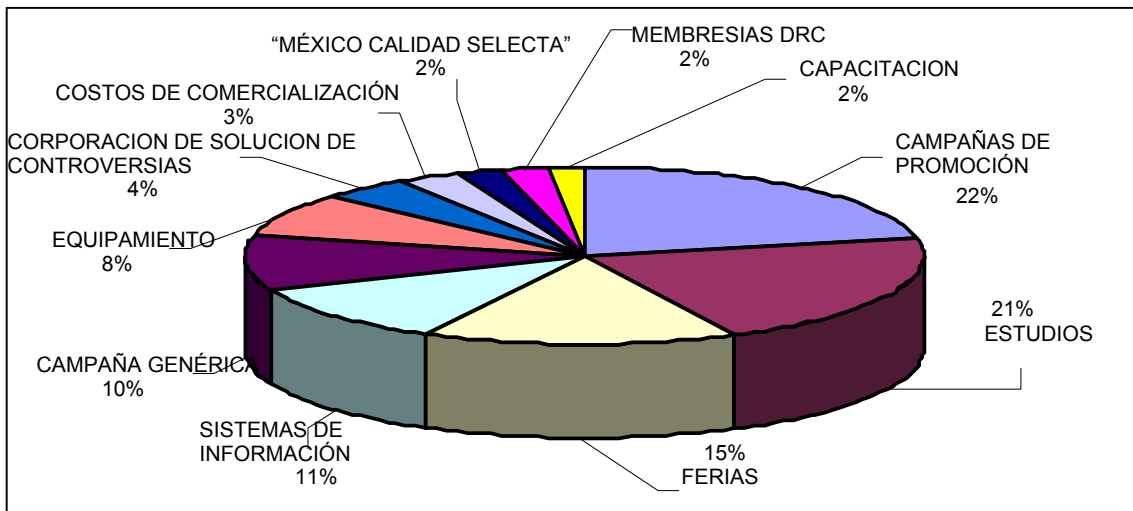
Fuente: Elaboración propia con datos del Programa de Apoyos para la Integración de los mercados y fomento a las Exportaciones Agroalimentarias. ASERCA.

Figura 5. Estructura de componentes de financiamiento en 15 solicitudes operadas directamente por ASERCA en 2002 (miles de pesos y proporción)



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa de Apoyos para la Integración de los mercados y fomento a las Exportaciones Agroalimentarias. ASERCA.

Figura 6. Estructura de aplicación de recursos en el programa ProExporta el año 2002



Fuente: ASERCA. Reporte del programa ProExporta.

Alianza enfoca sus apoyos primordialmente a los grupos de productores rezagados del desarrollo, sin embargo, en este programa ese enfoque limita mucho su efectividad. Los programas de apoyo que requiere este grupo de productores son muy diferentes a los que ProExporta ofrece. ProExporta debe enfocarse a grupos organizados de productores líderes en sus respectivas comunidades que ya tienen una base de capital físico, humano y social de tal manera que tengan mayor posibilidad de abrir mercados a los productos regionales y que su operación derive en el beneficio de un efecto demostrativo. En temas de orientación de operadores a los mercados, y sobretodo en mercados de exportación, se requiere evolucionar de manera gradual y siempre con fundamento en el sentido común. En resumen, aunque Alianza trata de privilegiar a productores de bajos ingresos, un programa como este debe enfocarse a productores que alianza clasifica como Resto de Productores y dentro de este enfoque, los resultados fueron favorables para quienes estuvieron cerca y lograron el beneficio del apoyo.

4.3. Resultados de ProExporta

Indudablemente los esfuerzos de ProExporta han sido valiosos para quien ha tenido la oportunidad de que su proyecto haya sido apoyado, sin embargo, un tema importante para el beneficiario es que el apoyo logrado no le haya costado mucho en términos de tiempo y recursos invertidos o generalizando, en términos de todos los costos de transacción.

Un problema serio de ProExporta es que sus objetivos lo perfilan como un programa de promoción que no se responsabiliza de resolver el problema del país, más bien se avoca a hacer lo posible con los recursos asignados en una línea de trabajo en la que el país tiene un problema por resolver. Los esfuerzos son atomizados e insuficientes debido a ese planteamiento ambiguo de objetivos que permite que el operador actúe de manera pasiva en sus esfuerzos. Por el número de proyectos apoyados, las necesidades del país y la manera en que se realizó, el impacto fue reducido. Por los recursos utilizados, el Programa muestra que algunos proyectos justifican por ellos mismos la inversión total realizada en ProExporta.

El problema de desbalance externo del sector agroalimentario no solo se debe a la necesidad de desarrollo de los productores nacionales, sino también surge por una competencia internacional dopada que requiere homologaciones de tal magnitud que los mexicanos compitan con equidad en los mercados. Como un ejemplo, simplemente, el programa “US Meat” para promover la carne americana en el extranjero recibe apoyos por más de once millones de dólares. El país requiere un programa en dimensiones adecuadas que sea responsable de instrumentar la Política Exterior del Sector Agroalimentario más que instrumentar programas sin las dimensiones ni responsabilidades para resolver de manera emancipadora la problemática que afronta el Sector en el país.

El impacto es focalizado en algunos proyectos que se orientan a beneficios muy particulares y privados repercutiendo solo a las finanzas de una sola empresa o empresario. Otros proyectos traen beneficios de muy amplio espectro en toda una región. Hubo proyectos como el de uva de Sonora⁽¹¹⁾, el de la Corporación para la Solución de Controversias⁽¹²⁾, o el de carne de Nuevo León⁽¹³⁾ que se perfilan a tener resultados e impactos de amplio espectro, además de ser proyectos muy claramente definidos, independientemente que hayan utilizado montos de dinero importantes. Hubo también proyectos con resultados muy estrechos o focalizados como los sucedidos a una sola empresa en específico para algo que ya generó beneficio como es el caso de los apoyos otorgados a SuKarne o a la producción de piloncillo orgánico. También hubo proyectos con impacto negativo (distorsionadores de incentivos para mejorar la industria), como el proyecto de Exportación de Ganado de Cría que contiene un plan que deteriora la competitividad de la industria a la que supuestamente atiende. En la suma, se aprecia un impacto socioeconómico favorable pero con esfuerzos pasivamente estructurados e insuficiente para lo que el país necesita.

¹¹ Estudio de las Condiciones del Mercado de la Uva de Sonora: Causas y Consecuencias.

¹² Constitución de la Corporación de Solución de Controversias sobre Frutas y Hortalizas y Pago de Membresías.

¹³ Promoción Comercial “Carne Calidad Nuevo León”

Capítulo 5

Conclusiones y Recomendaciones

5.1. Conclusiones

1. Los objetivos del Programa son limitados en la expectativa y amplios en su enfoque, que incluyen temas que son responsabilidad de al menos dos secretarías de estado. Son limitados al requisitar acciones ambiguas en sus retos, tales como las descritas con verbos del tipo: promover, colaborar, fomentar, apoyar, promocionar o facilitar y con ello limitan la posibilidad de establecer niveles de progreso y permiten que el progreso se interprete en valores binarios como: se promovió o no se promovió; se colaboró o no se colaboró; etc.
2. La dimensión del Programa es muy pequeña para poder aspirar a resolver los retos que afronta el comercio exterior agroalimentario del país, y es muy grande para tener un programa que no tome la responsabilidad de afrontar dichos retos.
3. El Programa carece de una planeación de mediano plazo, la cual nazca en los objetivos y defina conceptos de aplicación de los recursos presupuestales. La planeación, pues, del Programa no construye entonces el puente requerido entre los objetivos y los presupuestos, brindando criterios definidos para realizar las acciones y asignar los recursos de acuerdo a metas de mediano plazo establecidas.
4. La operación del Programa se realiza de manera reactiva más que interactiva. El operar un programa esperando a que lleguen solicitudes completas para detonar el proceso de apoyo detrás de una ventanilla es una actitud pasiva que ha dominado la operación del Programa. Los instrumentos de operación del Programa, que se restringen a solo liberar recursos a favor de proyectos, son insuficientes para progresar en las dimensiones que plantean los objetivos.
5. No existe un proceso competitivo de asignación de apoyos o selección de proyectos. Esto, aunado a deficiencias de convocatoria reduce la efectividad y eficiencia de los recursos aplicados. El sistema de convocatoria requisita actividades y conceptos más que elementos detonadores de planes, y el de selección de proyectos analiza los candidatos que completaron la lista de verificación en el orden en el que se van presentando. Esto impide que se desarrolle un sistema de revisión competitiva, afectando la calidad de las decisiones, lo cual pudiera derivar en convertir a ProExporta en una bolsa discrecional en manos de su operador.
6. El Programa centra su enfoque incorrectamente en patrocinar proyectos atractivos en sí mismos. El enfocarse a proyectos aislados impone el riesgo de realizar esfuerzos desarticulados y de tener que evaluar actividades y componentes de inversión más que enfocarse a evaluar el logro de objetivos y resultados.
7. El Programa ha logrado desarrollar muchos productos definidos como entregables, los cuales son el resultado del compromiso en cada uno de los proyectos, mismos que pudieran generar efectos multiplicadores al aprovecharse su contenido o su metodología si estuvieran disponibles a más agentes económicos. Varios de los

proyectos patrocinados en el 2002 contienen productos entregables que tienen el potencial de ser de valor para más productores o empresas.

8. Los recursos fueron aplicados en favor de quienes mostraron mayor capacidad de gestión debido principalmente a una insuficiente convocatoria y a la necesidad de gestionar recursos en las oficinas centrales de ASERCA. Esto limitó la disponibilidad del Programa a favor de quienes mostraron mayor capacidad de gestión y posiblemente cabildeo.
9. El mantener el Programa como de ejecución nacional simplifica su operación y expedita los resultados en proyectos grandes, aunque este no es el caso de los proyectos pequeños o locales, donde se disminuye el potencial y se encarece la operación. Por su parte, la ejecución federalizada fomenta la aparición de programas en los estados y regiones y promueve el desarrollo de capital físico, humano y social en las direcciones y dimensiones que son relevantes a juicio de las autoridades de las respectivas comunidades.
10. ASERCA mostró ser un operador de programa que cuenta con procesos internos ágiles pero posturas pasivas y métodos de asignación deficientes. La flexibilidad y sencillez fue notable y favorable, y los problemas de operación ocurridos se originaron por una débil convocatoria o pobre recepción de solicitudes que no limitó los recursos.
11. El Programa no cuenta con un sistema de evaluación interna efectivo que autoretroalimente sobre el nivel de progreso en cada uno de los objetivos.

5.2. Recomendaciones

1. Simplificar y enfocar a compromisos los objetivos del Programa para mejorar su efectividad. Se recomienda simplificar los objetivos y revisarlos de manera crítica tal que ayuden al Programa a definir metas y medir sus logros. Enfocar el Programa a un modelo de desarrollo de mercados y a la economía en costos de transacción.
2. Diseñar un programa con el balance adecuado entre responsabilidades y presupuestos que sea el responsable de instrumentar la Política Pública del comercio exterior del Sector Agroalimentario, más que programas que ejerzan recursos sin tener el potencial de resolver los problemas del país.

Al ser el Programa el instrumento de ejecución de la política pública, debe revisarse quién deba ser la institución que administre dicho programa requerido. Si ASERCA actúa de manera pasiva como ventanilla de pago, es probable que ésta no sea la institución adecuada para operar dicho programa. Dicho programa probablemente debiera existir en una subsecretaría, aunque ASERCA siga cumpliendo con el rol de liberar los recursos.

3. Ya con una redefinición de objetivos, el Programa debe realizar trabajo de planeación de mediano plazo, en donde se tomen decisiones sobre las acciones requeridas para un progreso más efectivo y eficiente en las dimensiones de los objetivos. Una vez autorizados los presupuestos anuales, el Programa debe realizar la presupuestación y programación requeridas para avanzar en dichas acciones.
4. El Programa no debe concretarse a operarse desde atrás de una ventanilla y realizar los procesos requeridos para que los apoyos se liberen; sino que por el

contrario, debe operar con acciones deliberadas y dirigidas para focalizar la asignación de los recursos en donde tengan el mayor potencial de impactos. Para ello se requiere la formulación de estrategias simples, creativas, efectivas y agresivas para progresar de manera más eficaz y eficiente en las dimensiones que plantean los objetivos.

El Programa no debe limitarse a los mecanismos del operador. Es requerido que el operador encuentre mejores y más amplias posibilidades de aplicar los recursos y esfuerzos tal que detonen el progreso en las dimensiones establecidas por los objetivos del Programa, aunque el modesto programa no sea el responsable del logro de dichos objetivos.

5. Se requiere contar con un sistema de revisión que sea competitivo por recursos tal que el portafolio de proyectos a apoyar sea de mejor valor socioeconómico. Los sistemas competitivos deben ir de la mano con recursos escasos y son elemento de una mejor asignación.
6. La decisión de patrocinar proyectos no debe basarse en actividades y conceptos de inversión, sino que más bien debe fundamentarse en apoyar proyectos que sean detonadores o desplegados de planes que den forma al estado futuro de regiones e industrias. Si bien, para un productor o una empresa tiene sentido donarle dos millones de pesos, el impacto será mayor si ese proyecto es parte de un plan, por lo que ese donativo tendrá efectos multiplicadores.
7. Ofertar productos de los diferentes proyectos. Debido al posible valor de la información ganada, se recomienda que entregables, estudios, reportes de asesoría o informes de eventos de promoción se incluyan en el SNIDRUS para que éste los liste públicamente y encuentre la manera de hacerlos llegar a quien los requiere. Todos los esfuerzos para realizar exportación, aunque no sean apoyados por el presente programa, debieran considerar los antecedentes generados para hacer un plan más efectivo.
8. Los sistemas de trabajo deben ser más robustos y cuidar que exista una asignación con igualdad de oportunidades. Uno de los instrumentos más poderosos consiste en motivar que el monto de las solicitudes exceda varias veces los recursos disponibles, y cuidar que los solicitantes no desarrollen afinidades personales con los ejecutivos de cuenta y que el comité de asignaciones sea anónimo.
9. Permitir la ejecución híbrida (nacional y federalizada). Es conveniente considerar la instrumentación de un sistema de ejercicio híbrido tal que los proyectos grandes en recursos y con involucramiento e impactos en regiones que rebasan las fronteras estatales se ejerzan al nivel nacional y el resto de los proyectos se ejerzan de manera federalizada, sin estresar la capacidad de ejecutivos de cuenta de que dispone el operador del Programa.

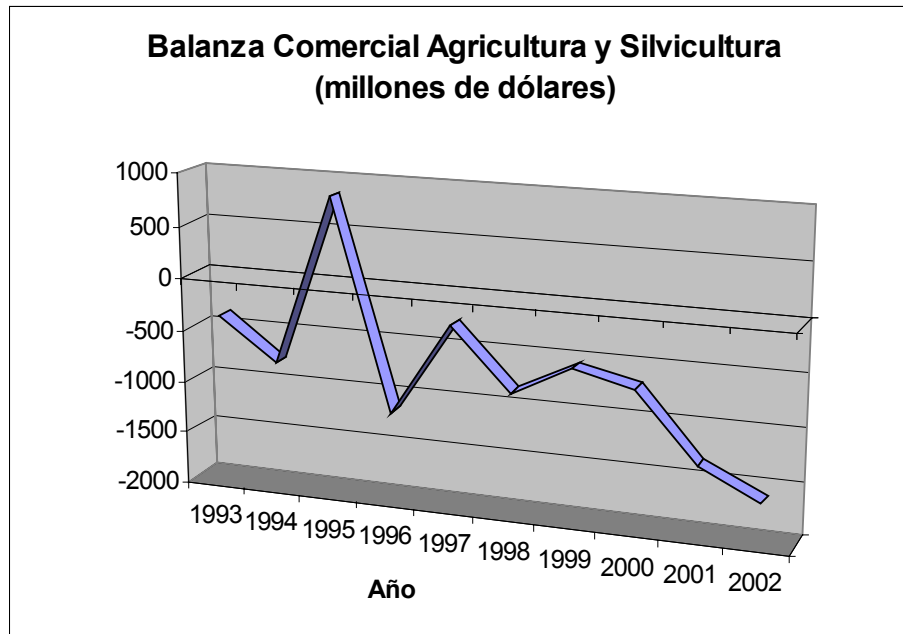
Abrir un componente donde se brinden apoyos complementarios sin mayor trámite ni requisitos de documentación cuando existen recursos aportados a fondo perdido por instituciones promotoras en proyectos que tengan el aval y la asesoría del FIRA, de Bancomext o de un funcionario líder de cadena productiva avalado por su Secretario de Agricultura o Desarrollo del Gobierno Estatal.

10. No perder la ventaja de operar de manera simple, como lo hace ASERCA, ya que el Programa se ha operado con flexibilidad y sencillez. Esto es algo que debe fomentarse teniendo especial cuidado en superar las deficiencias de operación.

11. El operador del Programa debe diseñar e instrumentar un sistema de evaluación interna que mida su desempeño y lo retroalimente, más que solo cumplir las restricciones impuestas por los sistemas definidos de ejecución de fondos.
12. Se recomienda aprovechar sinergias, uniendo esfuerzos con diversas instituciones involucradas en la promoción de las exportaciones. Adicionalmente es conveniente lograr acuerdos específicos con la Secretaría de Economía para fomentar el desarrollo del mercado interno, sin tener que pedirle a ProExporta todo el patrocinio o todo el trabajo. Debe buscarse potenciar no solo la parte de fondos, sino la parte de personal y relaciones interinstitucionales que ya tiene la Secretaría de Economía. Lo mismo se recomienda hacer con Bancomext y otras instituciones relacionadas con el sector externo.

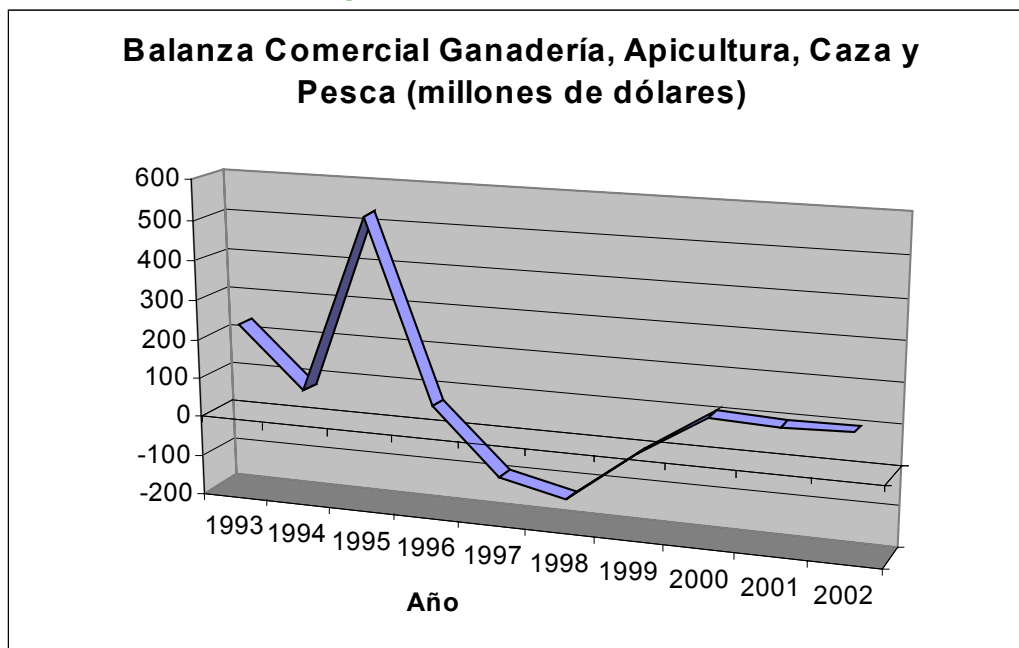
Apéndice

Figura A.1. Balanza Comercial Agrícola y silvícola



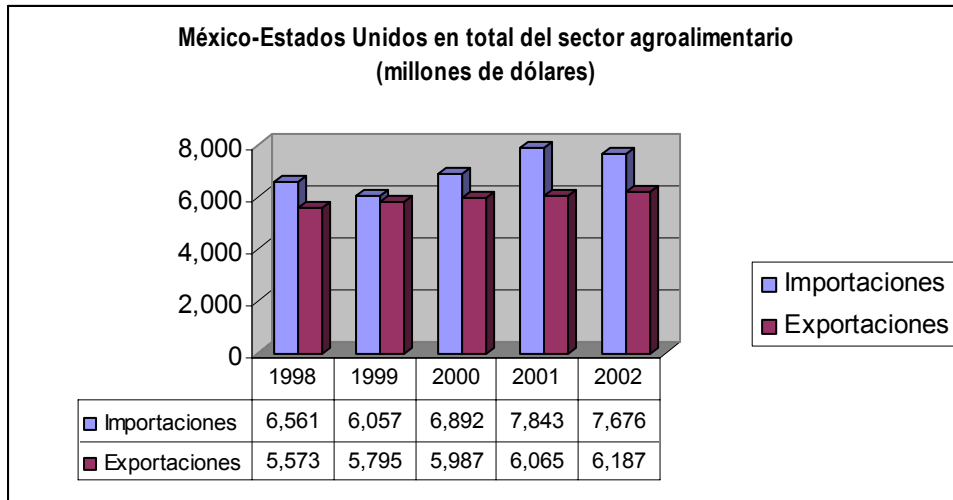
Fuente: Elaboración propia con datos del Grupo de Trabajo: SHCP, Banco de México, Secretaría de Economía e INEGI

Figura A.2. Balanza comercial pecuaria



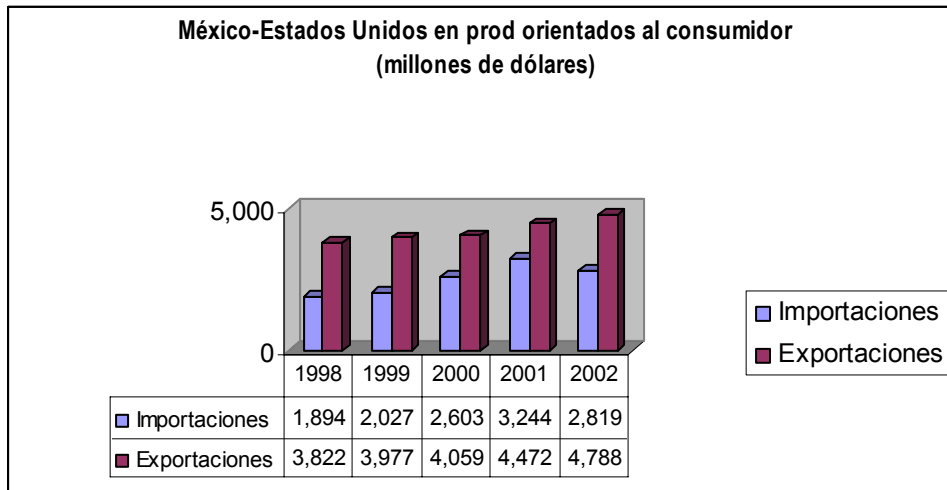
Fuente: Elaboración propia con datos del Grupo de Trabajo: SHCP, Banco de México, Secretaría de Economía e INEGI

Figura A.3. Intercambio comercial del sector agroalimentario mexicano con Estados Unidos



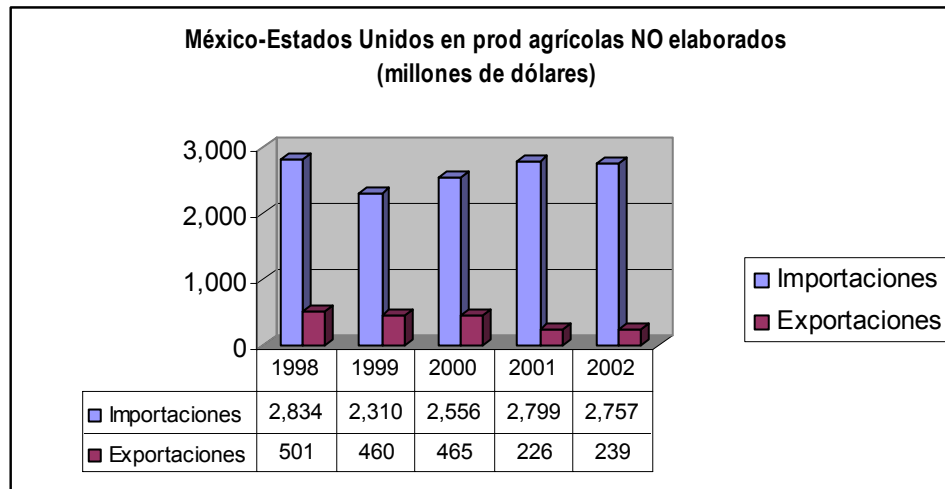
Fuente: U.S. BUREAU OF THE CENSUS TRADE DATA

Figura A.4. Intercambio comercial de productos orientados al consumidor con Estados Unidos



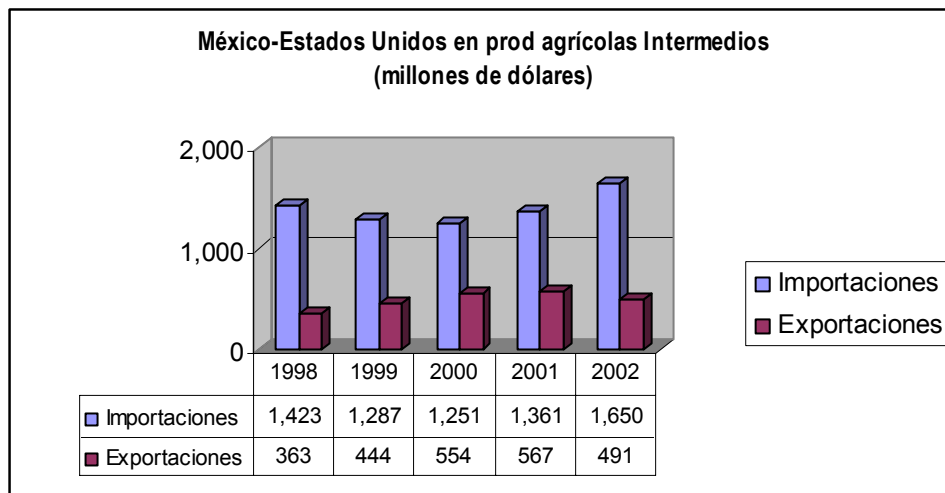
Fuente: U.S. BUREAU OF THE CENSUS TRADE DATA

Figura A.5. Intercambio comercial de productos agrícolas no elaborados con Estados Unidos



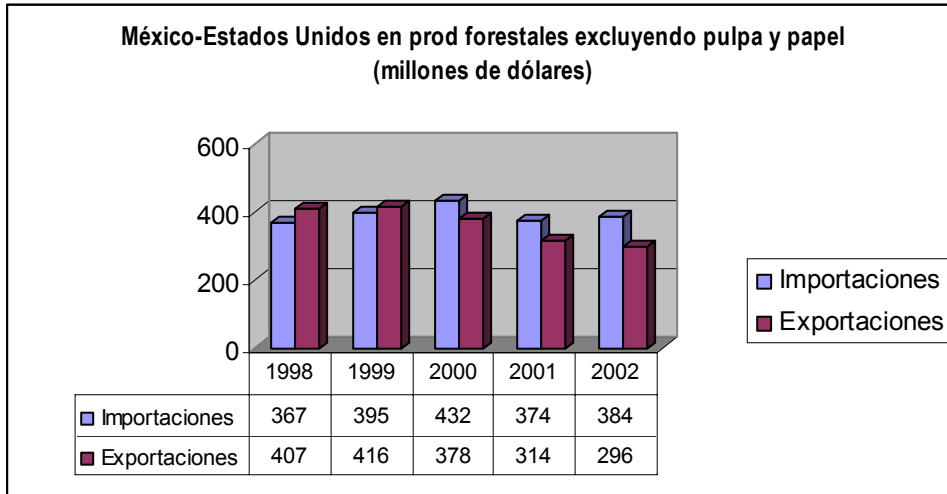
Fuente: U.S. BUREAU OF THE CENSUS TRADE DATA

Figura A.6. Intercambio comercial de productos agrícolas intermedios con Estados Unidos



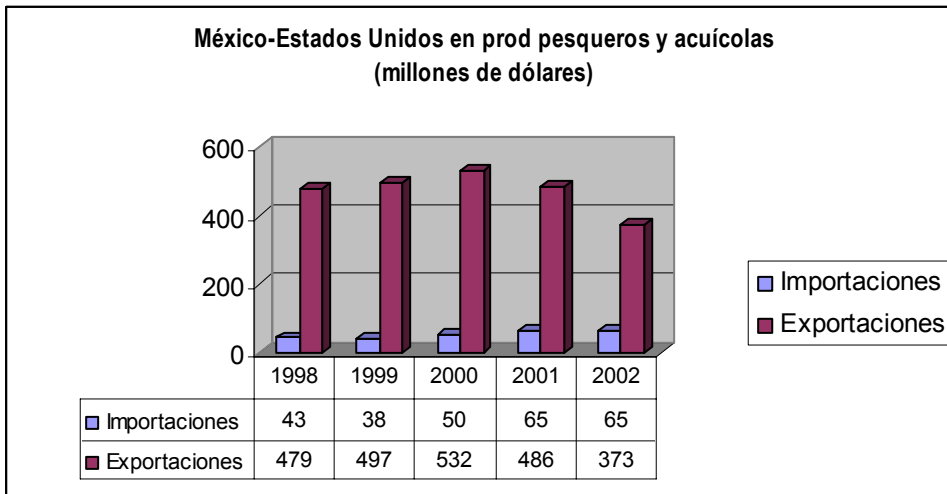
Fuente: U.S. BUREAU OF THE CENSUS TRADE DATA

Figura 9. Intercambio comercial de productos forestales excluyendo pulpa y papel con Estados Unidos



Fuente: U.S. BUREAU OF THE CENSUS TRADE DATA

Figura 10. Intercambio comercial de productos pesqueros y acuícolas con Estados Unidos



Fuente: U.S. BUREAU OF THE CENSUS TRADE DATA