

Proyecto Evaluación Alianza para el Campo 2006

SAGARPA



SECRETARÍA DE AGRICULTURA,
GANADERÍA, DESARROLLO RURAL,
PECUA Y ALIMENTACIÓN



Análisis de Costos de Alianza para el Campo: Tres Estudios de Caso



MÉXICO



Proyecto Evaluación Alianza para el Campo 2006

Análisis de Costos de
Alianza para el Campo:
Tres Estudios de Caso

Tabla de contenido

1. Antecedentes.....	1
2. Objetivo y alcance.....	2
3. Metodología.....	4
4. Modelo de cálculo.....	7
5. Principales resultados.....	9
5.1 Estado A (Anexo 1).....	9
5.2 Estado B (Anexo 2).....	11
5.3 Estado C (Anexo 3).....	13
5.5 Resultados Generales.....	15
6. Conclusiones.....	20

Índice de cuadros

Cuadro 1. Resultados generales del estado A.....	9
Cuadro 2. Costos asignados a la operación de Alianza.....	11
Cuadro 3. Resultados generales del estado B.....	12
Cuadro 4. Costos asignados a la operación de Alianza.....	13
Cuadro 5. Resultados generales del estado C.....	13
Cuadro 6. Costos asignados a la operación de Alianza.....	15
Cuadro 7. Resultados generales del análisis por estado.....	16
Cuadro 8. Porcentaje de gasto corriente aplicado a Alianza por nivel de gobierno de las áreas administrativas revisadas.....	18
Cuadro 9. Costo por DDR por estado.....	18

Índice de figuras

Figura 1. Contribución al costo operativo de Alianza por instancia.....	10
Figura 2. Contribución al costo operativo de Alianza por instancia.....	12
Figura 3. Contribución al costo operativo de Alianza por instancia.....	14
Figura 4. Costo operativo por casa peso de inversión.....	16
Figura 5. Comparativo inversión – costo operativo en Alianza.....	17

1. Antecedentes

En los últimos años, la evaluación de políticas y programas públicos ha buscado valorar no sólo los impactos del Programa, sino también los métodos y principales procesos que emplea para cumplir el propósito que se le ha adjudicado. Se busca que los recursos públicos de los que es responsable, y que son siempre escasos, lleguen a manos de los beneficiarios de la mejor manera posible, lo que demanda a la vez la existencia de un aparato público que gestione el programa en forma eficaz, eficiente y transparente.

En tal sentido, la valoración de los costos implícitos en la gestión de un programa es una tarea pertinente para determinar el grado de eficiencia con la que se desempeñan las estructuras técnicas y administrativas responsables de ejecutar un programa. Esta labor significa dentro de las estructuras de la administración pública actuales, un importante reto para llegar a una ponderación confiable de los costos implicados en determinadas tareas que, sin embargo, cada vez más se tendrán que desarrollar esfuerzos metodológicos para apuntar en ese sentido. La misma exigencia aplica para la valoración de los impactos, porque para emitir un juicio certero sobre cuanto cuesta colocar cada peso del Programa también debiera considerar los beneficios tangibles e intangibles que se generan con ese peso.

En Alianza, todo esto cobra más relevancia dado que se trata de un programa federalizado que en aras de promover la participación de los gobiernos locales y la sociedad civil, ha creado todo un complejo entramado institucional que participa en su operación. Adicionalmente, tiene fuertes exigencias para focalizar la aplicación de los recursos, hacia las personas, regiones, temas y tareas que aporten resultados más significativos a su fin último.

En el marco de la evaluación de Alianza para el Campo 2006, la Coordinación General de Enlace y Operación de SAGARPA (CGEO) encargó a FAO el desarrollo de un estudio sobre el monto de costos involucrado en la operación de sus principales programas (Desarrollo Rural, Fomento Agrícola, Fomento Ganadero y Acuicultura y Pesca), con el propósito de contar con un indicador sobre la eficiencia o nivel de desempeño de las estructuras administrativas.

En consecuencia, evaluadores de FAO llevaron a cabo un trabajo de campo en tres estados de la República en los que realizaron un conjunto de entrevistas con agentes destacados en la operación de Alianza, tanto de adscripción federal como estatal. A partir de estas reuniones, fue posible estimar la proporción de tiempo de la jornada laboral, que los funcionarios invierten en la ejecución de los programas ya referidos y también se obtuvo información sobre el monto del gasto corriente de algunas estructuras administrativas que tuvieron injerencia en la operación de Alianza en el año 2006.

Cabe destacar que en este proceso se contó con el importante apoyo de la Dirección General de Planeación y Evaluación de SAGARPA, con los coordinadores del Comité de Evaluación de los estados visitados, así como de personal de las Secretarías Estatales y las Delegaciones estatales de los estados en los que se realizó el estudio, quienes tuvieron una actitud muy receptiva y proporcionaron la información requerida para desarrollar este documento.

2. Objetivo y alcance

El objetivo de este estudio es valorar la magnitud del monto de los recursos presupuestales del gasto corriente, que las estructuras de gobierno, tanto federal como estatal, aplican para operar los programas de inversión de Alianza para el Campo.¹ Esto es, estimar lo mejor posible, para algunas entidades federativas seleccionadas, cuánto cuesta hacer llegar a los beneficiarios cada peso del presupuesto de inversión de los Fideicomisos Estatales de Distribución de Fondos (FOFAE).

De acuerdo a ello se plantea obtener un indicador de eficiencia para cada estado visitado, que refleje la capacidad de las instancias administrativas y técnicas para emplear los recursos presupuestales de manera racional cuando llevan a cabo las actividades relacionadas a la ejecución de Alianza. En este caso, la eficiencia se refiere a la gestión eficaz de los recursos de inversión al menor costo operativo posible, de tal manera que el programa resulte rentable en términos de gasto público. Si se realizan los procesos organizacionales relacionados a la entrega de recursos con la aplicación de un menor gasto de recursos administrativos o dirigidos a la gestión, se habrá incrementado la eficiencia.

Los gastos administrativos u operativos pueden definirse como los gastos emergentes del manejo de los recursos humanos y logísticos que, de manera general, coadyuvan a las operaciones propias del programa. Los gastos administrativos tienen componentes variables y componentes fijos, lo que significa que la cuantía de los gastos relacionados con la ejecución de un programa puede o no variar proporcionalmente al volumen de actividad del mismo.

La eficiencia, sin embargo, no es un valor absoluto válido en cualquier contexto sino que se determina por comparación con los resultados obtenidos por todos los participantes, quienes actúan en situaciones semejantes a las analizadas. De esta forma, para obtener una semblanza de la situación que guarda el nivel de costos operativos relacionados con Alianza, es necesario conocer y valorar la situación individual en un número significado de estados para definir los valores correspondientes a todo el sistema.

El análisis tuvo las siguientes características:

- ❖ Se basó solo en tres estados² que fueron elegidos, fundamentalmente, por contar con las condiciones institucionales necesarias para otorgar la información que requiere la metodología empleada en este análisis. Sin embargo, estas entidades también representan diferentes ordenamientos organizacionales y capacidad de inversión, lo que beneficia la calidad de los resultados obtenidos.

¹ Es necesario recordar que Alianza presenta una operación descentralizada, por lo que la ejecución de sus principales actividades está a cargo de distintas instancias administrativas pertenecientes en los tres niveles de gobierno. Para este análisis, sin embargo, no se contempló el ámbito municipal en razón a que la gran diversidad de arreglos que presenta evita llegar a generalizaciones sobre su participación en costos.

² Para el estudio se visitaron tres estados, uno del Norte, uno del Centro y otro del Sur, por confidencialidad en adelante denominados estados A, B y C, respectivamente.

- ❖ El análisis se dirige a mostrar un solo aspecto del desempeño de las instancias operativas que se encargan de Alianza para el Campo, el cual tiene que ver con el nivel de gasto administrativo presente en la implementación de ese programa.
- ❖ Solamente se consideran los costos imputables a las áreas operativas en los estados.
- ❖ Considera cuatro importantes programas de Alianza para el Campo: Desarrollo Rural, Fomento Agrícola, Fomento Ganadero y Acuicultura y Pesca.

Si bien la valoración de la eficiencia se convierte en un instrumento muy útil para medir el desempeño de las estructuras públicas. El cálculo del indicador aquí propuesto no pretende determinar la eficiencia global de las instancias del sector agropecuario, lo cual es un objetivo distinto al planteado en este documento y que requiere métodos más complejos para alcanzarse.

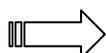
Asimismo, por ser fundamentalmente el aspecto operativo de Alianza para el Campo el foco de interés de este trabajo no se han considerado un conjunto de elementos cuya actividad también pudiera ser atribuible a la implementación de dicho programa. Entre ellas tenemos:

- Las áreas federales centrales que también participan de manera rutinaria en la puesta en marcha de los programas, desde su diseño, seguimiento, coordinación y control normativo y administrativo.
- Los costos erogados por concepto de evaluación tanto a nivel nacional como en las evaluaciones realizadas a nivel estatal.
- Los gastos referidos a la auditoría de los programas la cual es una actividad muy intensa en todos los estados y ejercida por diferentes instancias federales y estatales.

3. Metodología

Para cumplir los objetivos de este documento FAO eligió emplear una metodología consistente en relacionar el nivel del gasto corriente de las distintas unidades operativas, tanto federales como estatales, con los montos de inversión de los programas de inversión de Alianza para un año específico. De esta manera, se obtiene una proporción que expresa cuantos centavos de gasto corriente o administrativo se utilizan para aplicar un peso de recursos en el financiamiento de proyectos productivos.

A continuación se explica este procedimiento:



Costos operativos

Es necesario conocer el presupuesto ejercido en un año determinado (en este caso 2006) que pueda asociarse a la operación de Alianza para el Campo. Los conceptos tomados en cuenta son los siguientes:

- ❖ El gasto corriente consignado en los capítulos 1000, 2000 y 3000 de las áreas participantes en la operación de los programas de Alianza, tanto de la Delegación de SAGARPA como de la Secretaría Estatal. Estos conceptos constituyen los montos sustanciales del costo operativo en que incurrir las instancias de gobierno.

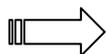
Capítulo	Concepto
1000	Servicios Personales
2000	Materiales y Suministros
3000	Servicios Generales

- ❖ Los llamados “gastos de operación” consignados en las Reglas de Operación, que significan hasta el cuatro por ciento (4%) de los recursos convenidos con los gobiernos estatales como presupuesto de Alianza; de los cuales, al menos el uno por ciento (1%) de los recursos federales se asignará al Programa de Desarrollo Institucional (PDI), en los términos que establezcan las instancias competentes.³
- ❖ Instancias relacionadas con la ejecución del programa de Desarrollo Rural como el Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER), que es la instancia de apoyo para supervisar y evaluar los servicios profesionales que se otorgan en el marco del programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA); y la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE), que es la instancia de apoyo para la atención de los tres programas de desarrollo rural. Ambas instancias reciben recursos presupuestales para hacer viable su operación.

³ Artículo 20 de las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2003.

Independientemente de las cantidades dispuestas en las Reglas de Operación de Alianza sobre estos dos últimos conceptos, en las hojas de cálculo correspondiente a este análisis se asentaron los montos realmente ejercidos en el periodo en estudio, por lo que los porcentajes señalados en la normatividad pueden variar.

Las fuentes para obtener la información financiera antes mencionada son las áreas administrativas tanto de la Delegación (Subdelegación Administrativa) como de la Secretaría Estatal (Dirección General Administrativa).



Tiempo dedicado a Alianza

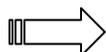
Posteriormente a la definición de los montos presupuestales, se requiere estimar, con el apoyo de los funcionarios responsables de cada área operativa, la proporción de tiempo laboral que destinan para llevar a cabo las tareas que implica la ejecución de los programas de Alianza.

En este sentido, las áreas contempladas de la Delegación de la SAGARPA son:

- La oficina del delegado.
- La subdelegación de planeación que es el área que normalmente está encargada del programa de Desarrollo Rural.
- La subdelegación agropecuaria que integra a las áreas de desarrollo agrícola y desarrollo ganadero. No se toman en cuenta las áreas encargadas a la salud animal y sanidad vegetal ya que se consideró que la gestión de estos programas es muy distinta a los de los programas de inversión.
- Subdelegación administrativa que se encarga de atender a todas las áreas en términos administrativos.
- La subdelegación de pesca y acuicultura que atiende los aspectos pesqueros en el ámbito federal.
- Los Distritos de Desarrollo Rural, los cuales se encargan de la recepción de solicitudes de Alianza, la revisión de documentos presentados por los interesados en recibir apoyo. Se encargan además de distintas notificaciones y de mantener un contacto directo con productores y beneficiarios.

Las áreas de la secretaría estatal son distintas de acuerdo a la entidad de que se trate. Sin embargo, algunas de éstas se consignan a continuación:

- La oficina del secretario.
- Las subsecretarías de agricultura, ganadería, pesca y acuicultura, riego, desarrollo rural.
- Direcciones Generales correspondientes.
- Coordinación de Alianza para el Campo.
- Área de control administrativo.
- Delegaciones regionales o ventanillas de atención al público.
- Otras áreas involucradas en la operación de Alianza.



Costos operativos adjudicados a la operación de Alianza

La conjunción de los dos elementos anteriores (monto de costos y tiempo dedicado a Alianza) permite imputar una determinada proporción del gasto corriente o administrativo a la operación de cada programa. La proporción de tiempo aplicado a la operación de un programa determinado se expresaría en un porcentaje para cada área revisada el cual se aplicaría al monto de costos para obtener la cantidad imputable a Alianza.

Consideraciones particulares:

Desarrollo Rural

- Se han incluido los programas de Papir, Prodesca y Profemor.
- No se consideró el presupuesto de inversión que se ejerce a nivel municipal en la modalidad 2, solo los montos que manejan la federación y los gobiernos estatales. Esto significa que el estado A maneja el 50% del presupuesto centralmente, el estado B el 30% y el estado C el 20%.

Fomento Ganadero

- Se incluyeron los programas de Desarrollo Ganadero y DPAI, a excepción del estado A en donde no se incluyó este programa por ser manejado enteramente por agentes privados

Fomento Agrícola

- Se tomaron en cuenta los programas de Fomento a la Inversión y Capitalización y de Fortalecimiento de los Sistemas Producto.

Pesca y Acuicultura

- Se incluyeron los programas de proyectos productivos para el desarrollo, proyectos productivos de acuicultura, maricultura y pesca y el programa nacional de acuicultura rural (Pronar).

4. Modelo de cálculo

La metodología antes descrita implica un modelo de cálculo que se detalla a continuación:

i).

$$Cci = \frac{\sum_{i=1}^{nc} ci * fpi}{Pp}$$

Donde:

<i>Cci</i>	Contribución de cada área, o centro de costos, al costo total de Alianza para el Campo
<i>ci</i>	Es la sumatoria de los recursos ejercidos correspondientes a los capítulos 1000, 2000 y 3000 de la unidad administrativa en el año analizado por cada programa.
<i>fpi</i>	Estimación de la proporción del tiempo laboral dedicado a Alianza, expresada en porcentaje
<i>Pp</i>	Presupuesto de inversión ejercido por programa para el año 2006
<i>nc</i>	número de centros de costos considerados

Una vez determinada la sumatoria del costo total imputable a cada uno de los programas analizados, se obtiene el indicador de eficiencia al relacionarlo, como un cociente, con los montos presupuestales de inversión correspondientes.

ii).

$$Iep = \sum_{i=1}^{nc} Cci + \frac{Oc}{Pp}$$

Donde:

<i>Iep</i>	Indicador de eficiencia por programa
<i>Cci</i>	Contribución de cada área, o centro de costos, al costo total de Alianza para el Campo
<i>oc</i>	Otros costos relacionados con la ejecución de los programas (gastos de operación, UTOE, Cecader)
<i>Pp</i>	Presupuesto ejercido por programa para el año 2006

El indicador, así obtenido, muestra cuántos recursos del gasto corriente, de las áreas encargadas de la operación de determinado programa, se necesitan para hacer llegar un peso de inversión a los beneficiarios. A continuación, y con el fin de estimar un valor para cada entidad federativa revisada, se obtiene un promedio ponderado de las cantidades obtenidas por cada programa mediante la consideración de su participación porcentual en el monto de presupuesto de inversión total de Alianza en la entidad.

iii).

$$Iet = \sum_{i=1}^4 Iei * \frac{Ppi}{Pal}$$

Donde:

Iet = Indicador de eficiencia de la entidad

Iei = Indicador de eficiencia por cada programa

Ppi = Presupuesto de inversión por programa

Pal = Presupuesto de Alianza total en la entidad de los programas considerados

5. Principales resultados

A continuación se presentan los resultados obtenidos con la información recabada en cada estado.

5.1 Estado A (Anexo 1)

Se ha obtenido un resultado general de **38 centavos** de gasto operativo por cada peso invertido por Alianza en el medio rural de este estado. Como se observa en el siguiente cuadro, en general los cuatro programas presentan un costo operativo alto, siendo el mayor Desarrollo Rural y el más bajo Fomento Agrícola.

Cuadro 1. Resultados generales del estado A

	Desarrollo Rural	Fomento Ganadero	Fomento Agrícola	Acuicultura y Pesca
Presupuesto de inversión de Alianza 2006 (\$)	26,443,460	54,347,297	42,375,997	64,038,346
Costo operativo total estimado por programa (\$)	14,894,280	22,816,619	12,589,747	20,862,942
Relación costo operativo / presupuesto de inversión	0.56	0.42	0.30	0.33

Fuente: Elaboración propia.

El resultado arrojado por el programa de Desarrollo Rural sube el promedio del estado ya que se estimó que por cada peso de inversión ejercido en los programas de PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, las entidades gubernamentales gastan 56 centavos de su gasto corriente. De ese total, el Gobierno Estatal contribuye con alrededor de la mitad (27 centavos) y en segundo lugar tenemos a los DDR que significan 14 centavos del costo de este programa. Al respecto, es importante comentar que en este estado se entrega la mitad del presupuesto de inversión del programa de Desarrollo Rural a los municipios para su administración directa, lo que provoca que se eleve proporcionalmente el nivel de costos fijos de las estructuras estatales y federales al operar menos presupuesto de inversión con la misma estructura. Si se ejecutara el total del presupuesto el costo bajaría aproximadamente a 30 centavos (25 centavos menos).

Se estimó que en los dos programas de fomento y en Desarrollo Rural, el Gobierno Estatal y los DDR son las instancias que más aportan al costo operativo. La Delegación de SAGARPA tiene un aporte mínimo y resulta una estructura más barata, sin demérito del cumplimiento de sus responsabilidades. A este respecto, la excepción es el programa de Acuicultura y Pesca en el que la Delegación contribuye con el 60% del gasto administrativo (19 centavos), lo cual es explicable ya que los DDR no intervienen en la operación de este programa y son las oficinas de la Delegación (Subdelegación de Acuicultura y Pesca) en donde descansa la función administrativa.

Las erogaciones por concepto de gasto de operación y el PDI indicados en la normatividad tienen un comportamiento moderado y estable en los programas analizados ya que en todos los casos, la participación al costo operativo no es mayor a cuatro centavos. Lo mismo ocurre con la participación del costo que presenta la UTOE y el CECADER el cual no resulta significativo en términos del costo total.

A continuación se ilustra la contribución que cada elemento analizado tiene para el costo de Alianza en los cuatro programas.

Figura 1. Contribución al costo operativo de Alianza por instancia



Fuente: Elaboración propia

El análisis realizado muestra el importante monto de recursos comprometidos en la administración de los programas de inversión de Alianza en el estado A en ambos niveles de gobierno. En el caso del Gobierno Federal, alrededor del 40% de dicho presupuesto es destinado a las diferentes actividades de gestión que demanda Alianza, mientras que para la secretaría estatal llega a ser de más de la mitad del presupuesto de las áreas involucradas. Sin embargo, en cuanto a monto total aplicado en la operación de Alianza, el nivel federal es ligeramente superior apenas en un 5%.

Cuadro 2. Costos asignados a la operación de Alianza

Nivel de gobierno	Costo total de las áreas que operan Alianza (pesos)	Costo estimado aplicado a Alianza (pesos)	Proporción (%)
Federal	79,714,907	33,317,730	42
Estatad	60,035,571	31,716,186	53

Es importante puntualizar que al referirnos al presupuesto de gasto corriente que aplican las dependencias, se está hablando del gasto imputable a las áreas involucradas en la operación de los programas de Alianza analizados, existiendo otras instancias que no se tomaron en cuenta por no atender estos programas.

5.2 Estado B (Anexo 2)

El costo operativo de Alianza en el estado se ha estimado en **18 centavos** por cada peso de inversión. El análisis reporta un comportamiento uniforme y moderado del nivel del costo operativo en los cuatro programas analizados. De estos, Desarrollo Rural resulta el más elevado con 23 centavos y Acuacultura y Pesca, a pesar de presentar un presupuesto de inversión relativamente muy bajo, solo requiere de 13 centavos para su ejecución.

Es importante mencionar que para las estimaciones realizadas en este documento, se ha tomado el presupuesto de Desarrollo Rural que ejerce el Gobierno Estatal o que se encuentra en la modalidad uno del presupuesto municipalizado, esto es alrededor del 30% del presupuesto total. No obstante, el costo de la gestión del programa resulta moderado. De manejarse la totalidad de los recursos de este programa por los gobiernos estatales y federales, el costo por cada peso invertido en este programa sería apenas de 8 centavos (15 centavos menos). Sin embargo, para el estado B esta situación no impacta mucho su estructura de costos ni los resultados obtenidos en el presente análisis.

El análisis reporta que los costos relacionados con la administración de los DDR significan el mayor monto de costo operativo para los programas de Desarrollo Rural y Fomento Ganadero (11 y 7 centavos respectivamente) y el relativo al Gobierno Estatal (8 centavos) para Fomento Agrícola. Esta última cifra se explica por la estructura creada para operar este programa, es decir, la Subsecretaría del Riego, donde el 90% de sus actividades están relacionadas con Alianza y es una de las áreas con mayor número de personal y en consecuencia de mayor gasto corriente.

Los resultados generales para cada programa se muestran a continuación:

Cuadro 3. Resultados generales del estado B

	Desarrollo Rural	Fomento Ganadero	Fomento Agrícola	Acuicultura y Pesca
Presupuesto de inversión de Alianza 2006 (\$)	28,307,328	43,378,817	155,525,172	2,350,265
Costo operativo total estimado por programa (\$)	6,584,349	7,765,125	26,788,017	306,540
Relación costo operativo / presupuesto de inversión	0.23	0.18	0.17	0.13

Fuente: Elaboración propia

A continuación se muestra la contribución que cada elemento analizado.

Figura 2. Contribución al costo operativo de Alianza por instancia



Fuente: Elaboración propia

Al igual que en el caso anterior, ambos niveles de gobierno aportan importantes cantidades de su gasto corriente para la administración de los programas de Alianza que fueron analizados. Se encontró que para los distintos niveles de gobierno, la gestión de dicho programa requiere de alrededor del 36% del presupuesto corriente del Gobierno Federal de las áreas involucradas en la operación de Alianza y aproximadamente la mitad del presupuesto para la Secretaría Estatal de las mismas áreas. En el caso del monto total aplicado a la operación de Alianza es casi uno a uno con más de 15 millones de pesos de cada instancia.

Cuadro 4. Costos asignados a la operación de Alianza

Nivel de gobierno	Costo total de las áreas que operan Alianza (pesos)	Costo estimado aplicado a Alianza (pesos)	Proporción (%)
Federal	42,808,483	15,390,747	36
Estatad	31,288,849	15,601,835	50

5.3 Estado C (Anexo 3)

La estimación del costo operativo por cada peso de inversión estimado para el estado de es de **48 centavos**. El análisis reporta cantidades altas en los niveles de costos en tres de los cuatro programas de Alianza analizados y solo en Acuacultura y Pesca se obtiene un resultado moderado (31 centavos de costo operativo). En el caso de Fomento Ganadero, encontramos el mayor nivel de costo (66 centavos por peso invertido) lo que se explica en parte por el monto de su presupuesto de inversión que resulta bajo en comparación a los otros programas, esto provoca que la relación planteada en la metodología sea la más elevada de los cuatro programas revisados. En términos generales, el presupuesto de inversión de Alianza en este estado manejado por la federación y el gobierno estatal es menor en un 50% al del estado A y un 59% menor que el del estado del B.

Es importante recordar que el presupuesto de Desarrollo Rural es el de mayor monto en el estado, pero el 80% del mismo se encuentra municipalizado bajo la modalidad uno, por lo que las estructuras estatales y federales operan solo el 20%, lo que presiona a la alza el índice de eficiencia obtenido en este análisis. De ser manejado por estas estructuras el 100% del presupuesto de inversión del programa de Desarrollo Rural, el índice podría bajar hasta ser de 12 centavos por cada peso.

Cuadro 5. Resultados generales del estado C

	Desarrollo Rural	Fomento Ganadero	Fomento Agrícola	Acuacultura y Pesca
Presupuesto de inversión de Alianza 2006 (\$)	40,532,426	7,690,577	30,301,185	16,076,033
Costo operativo total estimado por programa (\$)	22,615,971	5,034,410	13,003,355	4,930,987
Relación costo operativo / presupuesto de inversión	0.56	0.65	0.43	0.31

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo al análisis efectuado, una importante aportación al costo operativo la otorgan los DDR con 21 centavos en los tres primeros programas y en el caso de Acuicultura y Pesca es la Delegación de SAGARPA, con 22 centavos, quien tiene mayor peso en el costo total. Al igual que en los otros estados revisados, este último programa se maneja directamente en la Delegación sin ninguna participación de las ventanillas de los distritos. Asimismo, se reportó un gasto de 8 centavos (14% del total), del total del costo operativo atribuible a las instancias de apoyo al programa de Desarrollo Rural, es decir la UTOE lo que empuja a la alza el índice de ese programa. Este nivel de proporción solo se observa en este estado.

A continuación se ilustra la contribución de cada elemento.

Figura 3. Contribución al costo operativo de Alianza por instancia



Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a la información anteriormente presentada, los costos operativos de Alianza en el estado C resultan muy significativos ya que del presupuesto de gasto corriente de las áreas analizadas, tanto de la Delegación como de la Secretaría, más del 37% se destina a labores que tienen que ver con los programas de inversión de Alianza. En cuanto a monto ejercido en el costo de operación de Alianza, el nivel federal está arriba en una proporción de 4 a 1 contra el estado, derivado del arreglo institucional existente. A continuación se presenta las cantidades resultantes:

Cuadro 6. Costos asignados a la operación de Alianza

Nivel de gobierno	Costo total (pesos)	Costo estimado aplicado a Alianza (pesos)	Proporción (%)
Federal	82,871,760	30,368,057	37
Estatal	16,863,606	7,417,505	44

5.5 Resultados Generales

De acuerdo al análisis realizado, Desarrollo Rural es, en promedio, el programa que demanda más recursos del gasto corriente para su puesta en marcha, incluso, sin considerar los organismos auxiliares que emplea para su ejecución, como el CECADER y la UTOE. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que todos los estados entregan una parte sustancial del presupuesto de inversión de este programa a los gobiernos municipales para que los ejerzan directamente. Esto ocasiona que los costos fijos se incrementen en los niveles de gobierno federal y estatal ya que sus estructuras administrativas aún no reflejan esta situación.

El nivel encontrado en los estados examinados para este programa es alrededor de **46 centavos** por cada peso de inversión (promedio ponderado por el nivel presupuestal de este programa). En el otro extremo, tenemos el programa de Fomento Agrícola el cual presenta el menor nivel de costo operativo (**23 centavos** por cada peso de inversión), lo cual se explica en parte, por su mayor nivel de inversión en comparación con los otros programas analizados y por qué las áreas agrícolas tanto de riego como de temporal, generalmente son compactas y con mayor acceso a las vías de comunicación, lo que implica por consecuencia un menor costo operativo.

En este mismo tenor, el programa de Acuicultura y Pesca resulta ser el programa más equilibrado, ya que presenta un nivel de costo bajo en los estados analizados (entre **13 y 33 centavos** por cada peso, proporcionalmente son menos las solicitudes que se atienden y mayores los montos apoyados a los beneficiarios). Por su parte, el programa de Fomento Ganadero, cuya característica es que las áreas ganaderas regularmente se encuentran dispersas en los estados, lo que implica una mayor grado de dificultad para atender a la población objetivo, presenta un costo operativo de **34 centavos**, lo cual es considerada una situación de nivel medio, dados los resultados arrojados en el resto de programas examinados.

A continuación se muestran los resultados obtenidos en los cuatro programas analizados y su expresión gráfica.

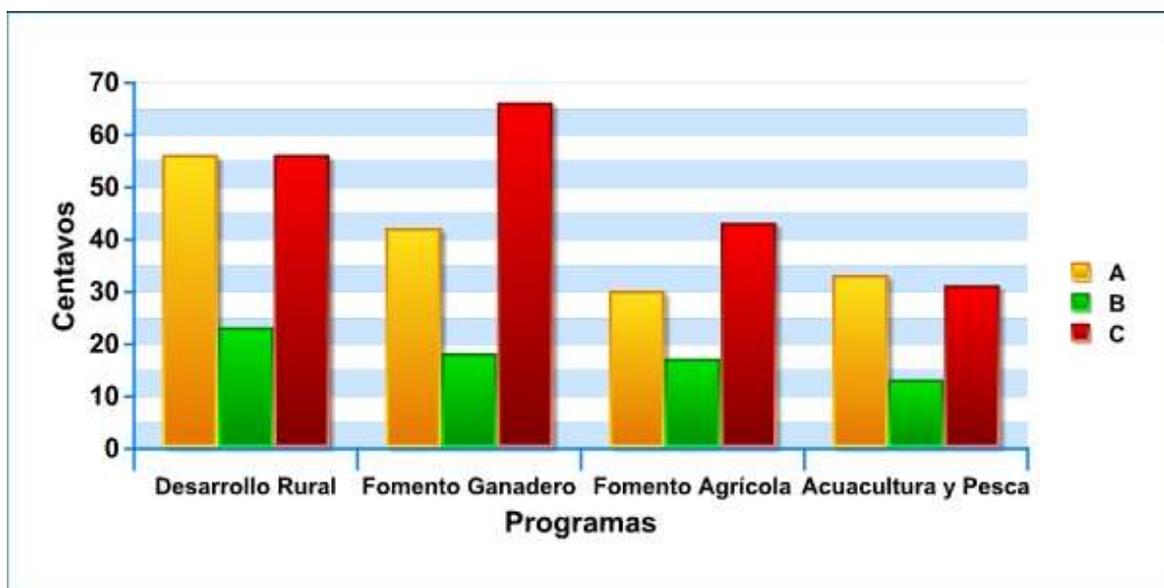
Cuadro 7. Resultados generales del análisis por estado

Centavos por peso de presupuesto de inversión

Estado	Programas				Total*
	Desarrollo Rural	Fomento Ganadero	Fomento Agrícola	Acuacultura y Pesca	
A	56	42	30	33	38
B	23	18	17	13	18
C	56	66	43	31	48
Total*	46	34	23	32	

* Los totales son un promedio ponderado de acuerdo al presupuesto de cada programa.

Figura 4. Costo operativo por casa peso de inversión



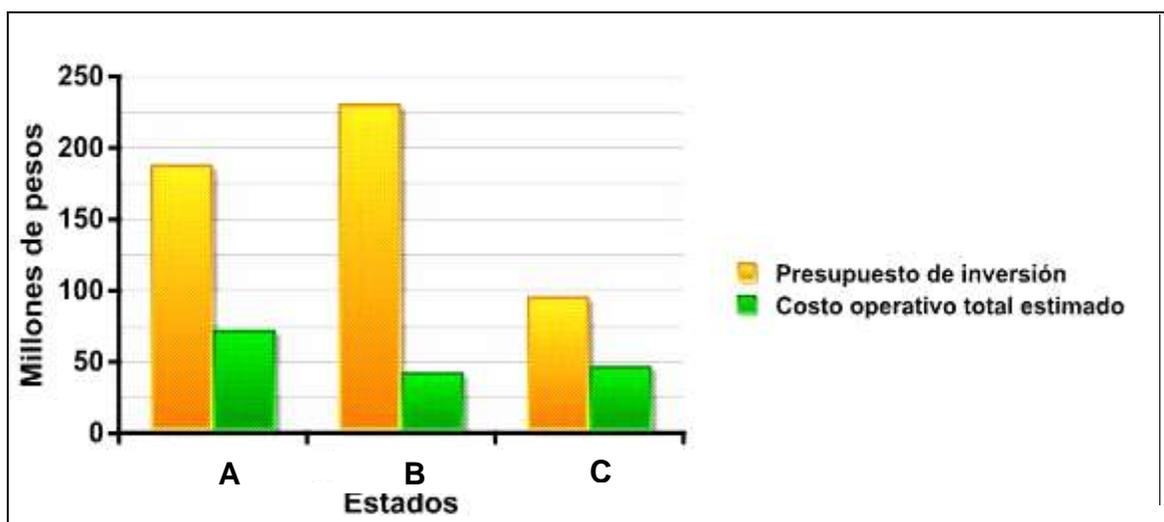
Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a los estados contemplados, el estado C presenta el nivel del indicador más elevado en los cuatro programas analizados y el estado B, por contraparte, presenta el menor, también en todos los programas. Un factor importante para obtener estos resultados es el monto de sus correspondientes presupuestos de inversión, ya que mientras en el estado B es de 229.6 millones de pesos para los cuatro programas examinados, en el estado C llega apenas a 94.6 millones de pesos (59% más bajo).

Asimismo, los costos operativos estimados para Alianza en el estado B, aún cuando maneja un presupuesto de inversión mucho mayor, son 9% menores a los identificados para el estado C. Esto puede explicarse por el grado de eficiencia de las estructuras administrativas pero también habría que considerar las diferencias en las condiciones físicas, económicas e institucionales en que se implementan los distintos programas. De acuerdo a estas condiciones, para que el estado C reduzca la proporción de gasto operativo por peso de inversión, a por ejemplo a 38 centavos equivalente al estado A, tendría que incrementar su presupuesto de inversión en por lo menos 25%.

A continuación se presenta el comparativo entre los tres estados analizados en cuanto a la su monto de inversión en Alianza con el nivel de costo operativo asignado a Alianza para el Campo en el año 2006.

Figura 5. Comparativo inversión – costo operativo en Alianza



* Incluye los 4 programas considerados en el análisis

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a los montos de gasto corriente aplicados a la gestión de Alianza de las áreas revisadas, éstos no son muy distintos, en términos porcentuales, entre los tres estados visitados. Esto quiere decir que el esfuerzo que cada nivel de gobierno realiza para la gestión de Alianza en los estados es más o menos homogéneo y requiere de importantes montos de recurso, sobre todo del Gobierno Estatal que, en términos relativos, eroga algunos puntos más que la Delegación de SAGARPA.

Cuadro 8. Porcentaje de gasto corriente aplicado a Alianza por nivel de gobierno de las áreas administrativas revisadas

Nivel de gobierno	A (%)	B (%)	C (%)
Federal	42	36	37
Estatal	53	50	44

A continuación se comentan otros resultados:

- La utilización de los DDR para la operación de Alianza para el Campo es en promedio de alrededor del 42% de acuerdo al análisis realizado en los tres estados ya citados. El estado C presenta el grado de utilización más alto por cada DDR, ya que su presupuesto se dirige en promedio hasta en un 50% para atender las necesidades de Alianza para el Campo.

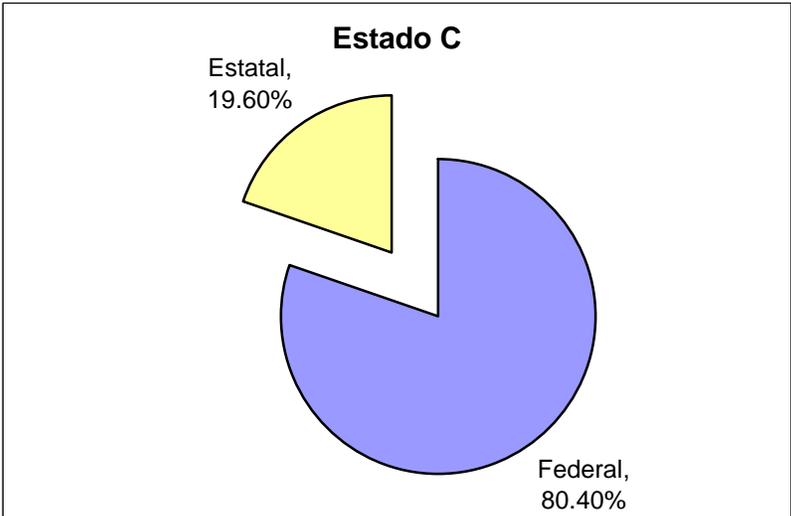
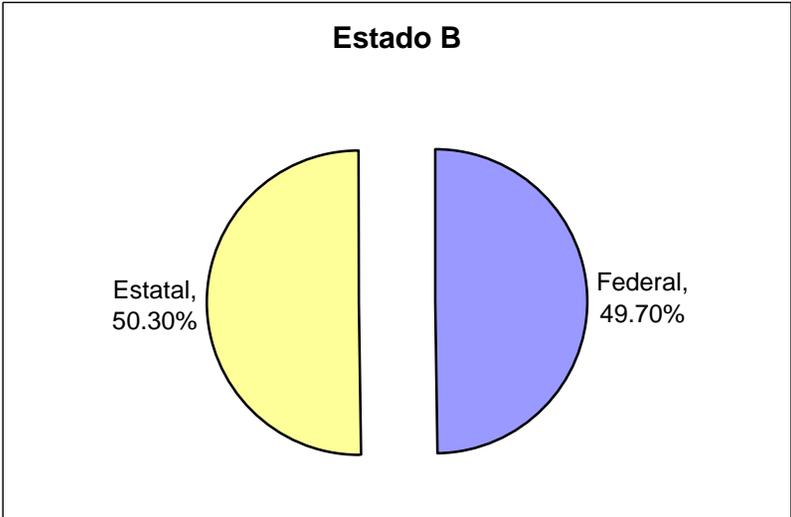
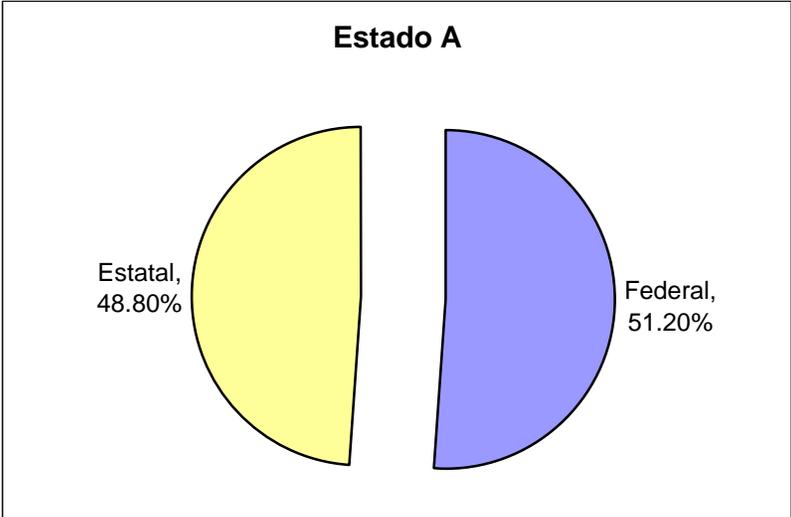
Cuadro 9. Costo por DDR por estado

Estado	Costo TOTAL per cápita por DDR* (Millones de pesos)	Costo ALIANZA per cápita por DDR* (Millones de pesos)	Proporción
A	4.1	1.4	35%
B	5.8	2.4	41%
C	5.5	2.7	50%

* Capítulo 1000, 2000 y 3000

De estas cantidades, en promedio más del 78% corresponde al pago del capítulo 1000, es decir, el pago de los servicios personales.

- Resulta muy significativo que del total del costo operativo estimado en el análisis, los estados A y B presentan una proporción casi a partes iguales entre el estado y la federación; mientras que en el estado C el énfasis en la aplicación de recursos a la gestión de los programas se encuentra primordialmente en la Delegación. Esto habla del arreglo institucional presente en cada estado y los espacios de influencia y responsabilidad ejercidos por cada nivel de gobierno. A continuación se ilustra esta situación:



6. Conclusiones

- ✓ En términos generales, el costo operativo del programa Alianza para el Campo es muy elevado con relación a la cantidad de recursos que se destinan a su presupuesto de inversión (dos de los programas revisados resultaron con más de 30 centavos de costo operativo por peso invertido, uno con más de 40 y solo uno con poco más de 20). El esquema de funcionamiento descentralizado de este programa obliga a las estructuras gubernamentales estatales y federales a destinar importantes recursos de su gasto corriente para coordinar la participación de una gran variedad de instancias técnicas y administrativas, y asegurar el desarrollo de todas las actividades y procedimientos que integran la gestión de los programas y subprogramas (concertaciones de presupuesto, elaboración de anexos técnicos, distribución de recursos, estrategias de operación, seguimientos, actas de entrega recepción, entre otros).
- ✓ De acuerdo a la metodología empleada, entre más elevados sean los niveles de los presupuestos de inversión de los diferentes programas, menor es la proporción o impacto del costo operativo. La peculiaridad es que el monto de los costos variables es mínimo en las estructuras gubernamentales analizadas y la influencia de la partida de gasto en servicios personales provoca que el costo operativo se comporte como un costo fijo que está siempre presente, sin importar el nivel del monto del presupuesto de inversión. En los estados analizados, el gasto en la nómina de las áreas involucradas en la operación de Alianza representa una proporción importante con respecto al gasto corriente total, de tal forma que para el estado A es el 76%, para el estado B el 78% y para el estado C el 82%.
- ✓ Los resultados arrojados en este análisis hacen evidente la necesidad de incrementar la eficiencia de las distintas instancias operativas tanto estatales como federales, ya que los posibles impactos del presupuesto de inversión se reducen sustancialmente si, como en el caso del estado C para financiar un proyecto dirigido a población marginada en el marco de Desarrollo Rural, se necesita erogar 56 centavos extras para la administración del programa. Es decir, en términos del gasto público solo se están aprovechando 44 centavos de ese peso. Por otro lado, los importantes montos invertidos en la operación de los programas deberían reflejarse en la aplicación de procedimientos de calidad capaces de realizar una eficaz priorización de temas, regiones y componentes, de promover la equidad entre la población objetivo y de focalizar con sentido estratégico la entrega de recursos. Temas los cuales permanecen pendientes en la instrumentación de Alianza en la mayoría de los estados del país.
- ✓ Para el caso del programa de Desarrollo Rural, por las características propias de su diseño, de población objetivo y regiones a donde se dirige, el gasto de operación es mayor dado que involucra una mayor plantilla de personal y mayores gastos para hacer viables los proyectos originados en los estratos de menores recursos de la población rural. Sin embargo, es necesario considerar un proceso de adaptación de sus estructuras administrativas con el avance sostenido de la estrategia de municipalización, la cual debe darse con el fin de reducir los costos operativos en igual proporción que los recursos de inversión descentralizados.

- ✓ Es necesario, de acuerdo a los resultados observados, revalorar el arreglo organizacional que implique la participación de ambos niveles de gobierno ya que si bien existen funciones que son indispensables de llevar a cabo, también es previsible encontrar actividades duplicadas o redundantes entre la federación y el estado. Asimismo, la confianza en la ejecución de procesos entre instancias responsables debe ser la línea de trabajo en este programa como una forma de hacer eficiente su operación.
- ✓ De manera general, si los costos superan los efectos positivos del programa se concluye que éste es ineficaz y por tal motivo, económicamente no viable o rentable. Bajo esta idea, es importante mencionar que el presente análisis no ha pretendido cuantificar los beneficios involucrados en la ejecución de Alianza, ni las sinergias que se obtienen con su puesta en marcha. Tomar como único criterio los bajos costos de implementación de un programa para aprobar su ejecución podría resultar erróneo si no se toman en cuenta también una valoración del total de beneficios del mismo sobre todo los relacionados a los impactos sociales, políticos o ambientales.