

REMEVAL

Volumen 1, Número 1, Enero 1 - Abril 30, 2025



10e Años

ACEVAL
Academia Nacional de
Evaluadores de México

COMITÉ CIENTÍFICO

Dra Myriam Cardozo Brum.

UAM-X.

<https://orcid.org/0000-0002-5790-6749>

Dr. André-Noël Roth Deubel

Departamento de Ciencia Política

Universidad Nacional de Colombia

<https://orcid.org/0000-0001-8056-2035>

Dr. Guillermo Miguel Cejudo Ramírez

Departamento de Administración Pública.

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

<https://orcid.org/0000-0002-7865-2557>

Dra. Maritza Concha, Doctorado

Escuela de Administración Pública

Universidad de Florida Central

<https://orcid.org/0000-0003-4131-4906>

Dr. Manuel Canto Chac

UIAM-X

<https://orcid.org/0009-0006-6418-2669>

Dr. María Celeste Ghiano

Universidad Católica de Córdoba

<https://orcid.org/0000-0002-4432-6956>

MC. Carlos Eduardo Flota Estrada, Maestría

Presidente del Consejo de Administración (Presidencia del Consejo)

Instituto de Administración Pública de Tabasco:

Villahermosa, Tabasco, MX

<https://orcid.org/0009-0007-8018-8021>

Dra. Karla Marlene Ortega Sánchez

Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del EDOMEX.

Universidad de Guadalajara. , Secretaria Ejecutiva. CIEPS.

Profesora Investigadora, Universidad de Guadalajara.

<https://orcid.org/0000-0003-1915-2541>

Dr. Asela Kalugampitiya

Asociación de Evaluación de Sri Lanka.
<https://orcid.org/0000-0003-1364-9207>

Dra. Claudia Vanessa Maldonado Trujillo

UAM-X
<https://orcid.org/0000-0003-0773-5993>

Dr. Pablo Rodríguez Bilella

Investigador del CONICET -Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Universidad Nacional de San Juan, Argentina.
<https://orcid.org/0000-0002-3118-6376>

Dr. Esteban Tapella

Director del Programa de Estudios del Trabajo, el Ambiente y la Sociedad (PETAS).
Universidad Nacional San Juan, Argentina.
<https://orcid.org/0000-0002-3835-4205>

Dr. Alcides Fernando Gussi

Universidad Federal de Ceará
<https://orcid.org/0000-0002-5510-5286>

Dra. Gabriela Pérez Yarahuán

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)
<https://orcid.org/0000-0001-8359-9538>

Dra. María Bustelo Ruesta

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología Departamento de Ciencia Política y de la Administración.
Universidad Complutense de Madrid,
<https://orcid.org/0000-0002-7054-9889>

COMITÉ EDITORIAL

Dr. Oscar Luis Figueroa Rodríguez

Editor en Jefe

Colegio de Postgraduados, Campus Montecillo

<https://orcid.org/0000-0002-4922-6321>

Dra. Macarena Orozco Martínez

Universidad de Guanajuato

<https://orcid.org/0009-0008-2328-5164>

Dra. Talina Merit Olvera Mejía

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

<https://orcid.org/0000-0002-2951-8570>

Dra. Gerda Warnholtz-Brito

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI)

<https://orcid.org/0000-0001-6070-2264>

Dr. Christian Soledad Ortiz Chacha

Instituto de Salud Pública

Universidad Veracruzana

<https://orcid.org/0000-0002-2996-0617>

Dra. María Cecilia Liotti

Directora de Evaluación

Liotti Consultores

<https://orcid.org/0000-0002-3899-1861>

MC. Janett Salvador Martínez

Directora de Evaluación

C-Evalúa

<https://orcid.org/0000-0001-7824-6121>

Dr. Carlos Ricardo Aguilar Astorga

UAM-L

<https://orcid.org/0000-0003-3760-8338>

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Academia Nacional de Evaluadores de México (ACEVAL), de su equipo editorial ni de su comité científico.

Volumen 1, Número 1, enero-abril, 2025, REMEVAL es una publicación cuatrimestral editada por la Academia Nacional de Evaluadores de México (ACEVAL). www.aceval.org Editor en jefe Oscar Luis Figueroa Rodríguez. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo (en trámite) ISSN: en trámite, ambos otorgados por el Instituto Nacional de Derecho de Autor. Fecha de Última modificación 12 de febrero del 2025.

Contacto principal

Oscar Luis Figueroa Rodríguez
C.P. 56246 Juarez 66, Santa María Nativitas
Texcoco, de Mora
oscar.l.figueroa@gmail.com

Contacto de soporte

(595) 952 3034
allgenesis@hotmail.com

Imagen de portada: **Casa de la primera imprenta UAM, CDMX**[®]
Fotografía: **José Clemente Cruz Pérez**

REMEVAL

1

PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO EN UNA ORGANIZACIÓN DE BASE CAMPESINA, UNA MIRADA DESDE LOS CAFETALES AGROECOLÓGICOS

PLANNING FOR DEVELOPMENT IN A FARMER-BASED ORGANIZATION, A LOOK FROM THE AGROECOLOGICAL COFFEE GROUNDS

José Clemente Cruz-Pérez, Aurelio León-Merino, Esteban Valtierra-Pacheco,
Oscar Luis Figueroa Rodríguez, Rocío Ramírez-Jaspeado,
Sergio Iban Mendoza-Pedroza

24

EVALUACIONES PARTICIPATIVAS EN POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL APRENDIZAJE EN GOBIERNOS SUBNACIONALES: CASOS DE JALISCO Y ZACATECAS (2019-2021)

PARTICIPATORY EVALUATIONS IN PUBLIC POLICIES FOR LEARNING IN SUBNATIONAL GOVERNMENTS: CASES OF JALISCO AND ZACATECAS (2019-2021)

Breyda Caballero-García

46

EVALUACIÓN: DEFINICIÓN, PROPÓSITO Y USOS

EVALUATION: DEFINITION, PURPOSE AND USES

Ángel Mundo López

58

INNOVACIÓN EN EDUCACIÓN SUPERIOR: EVALUACIÓN DE CLASE INVERTIDA Y PEDAGOGÍA CRÍTICA EN PROYECTOS DE VINCULACIÓN COMUNITARIA

INNOVATION IN HIGHER EDUCATION: EVALUATION OF FLIPPED CLASS AND CRITICAL PEDAGOGY IN COMMUNITY LINKAGE PROJECTS

Ruth I. Gallegos-Montero, Carlos Luis Guzmán-Neira

70

EVALUACIÓN DE LA COMPETITIVIDAD DE LOS PRINCIPALES PAÍSES EXPORTADORES EN EL MERCADO INTERNACIONAL DE MIEL

ASSESSMENT OF THE COMPETITIVENESS OF THE MAIN EXPORTING COUNTRIES IN THE INTERNATIONAL HONEY MARKET

Karen Tonantzi Ramírez-Mijangos, María Isabel Palacios-Rangel,
Jorge Gustavo Ocampo-Ledesma

90

LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR AGROALIMENTARIO, CASO PROCAFE-PIAC (2015-2018)

PUBLIC INTERVENTION IN THE AGRI-FOOD SECTOR, PROCAFE-PIAC CASE (2015-2018)

José Clemente Cruz-Pérez, Manrubbio Muñoz-Rodríguez,
Norman Aguilar-Gallegos, Enrique Genaro Martínez-González

PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO EN UNA ORGANIZACIÓN DE BASE CAMPESINA, UNA MIRADA DESDE LOS CAFETALES AGROECOLÓGICOS

José Clemente Cruz-Pérez¹, Aurelio León-Merino^{2*}, Esteban Valtierra-Pacheco², Oscar Luis Figueroa Rodríguez², Rocío Ramírez-Jaspeado³, Sergio Iban Mendoza-Pedroza⁴

¹ Estudiante de doctorado, Posgrado en Estudios del Desarrollo Rural, Colegio de Postgraduados, Campus Montecillos.

² Profesor titular, Posgrado en Estudios del Desarrollo Rural, Colegio de Postgraduados, Campus Montecillos.

³ Posgrado, Universidad Autónoma Chapingo.

⁴ Profesor titular, Posgrado en Ganadería, Colegio de Postgraduados, Campus Montecillos.

*Autor de correspondencia: laurelio@colpos.mx

Cita: Cruz-Pérez JC, León-Merino A, Valtierra-Pacheco E, Figueroa-Rodríguez OL, Ramírez-Jaspeado R, Mendoza-Pedroza SI. 2025. Planeación para el desarrollo en una organización de base campesina, una mirada desde los cafetales agroecológicos. *REMEVAL* 1(1): 1-23. <https://doi.org/10.63121/gza5mv81>

Recibido:

15 Agosto, 2024

Aceptado:

16 Septiembre, 2024

Publicado:

12 Febrero, 2025

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Non-Commercial 4.0 International license.

RESUMEN

La planeación centralizada en un contexto burocrático condujo al pragmatismo en la elaboración de planes para el desarrollo. Estos planes generalmente relacionados al sector productivo implicaron cambios en las formas organizativas para su implementación, dejando de lado la participación de la base campesina. A través de la organización y movilización los campesinos lograron la atención a sus demandas. En la actualidad, se han evaluado las organizaciones con herramientas administrativas y gerenciales, encontrándose deficiencias directivas en la integración de planes organizativos. Este artículo aborda un estudio de caso de una organización de base campesina con el objetivo de identificar los procesos presentes en la integración de planes y las dimensiones del desarrollo en un grupo que, de manera reactiva ante un momento de crisis, evolucionó hasta integrar planes de desarrollo organizacional. Se realizó una sistematización de la información generada de la organización y entrevistas en profundidad a seis informantes clave en el periodo de enero a junio del 2022. Como resultado se logró un acercamiento en la comprensión de los procesos presentes en la integración de planes endógenos de autogestión desde la base campesina, en un contexto local con influencia global. El desarrollo organizacional aumentó su complejidad al integrar las dimensiones del desarrollo, en la instrumentación de la planeación. El plan contribuyó en la gestión de la resiliencia de una organización, a partir de redes de participación y colaboración. La integración de los planes puede señalarse como un proceso evolutivo en un contexto dinámico, cambiante y permanente.

Palabras clave: gestión, diseño, etapas, fases, sistema.



INTRODUCTION

Desde la perspectiva económica, el concepto de desarrollo centró sus esfuerzos en la asignación eficiente de los recursos económicos (Irausquín *et al.*, 2016) para impulsar a los países en vías de desarrollo o afectados por la Segunda Guerra Mundial, como fue el caso de la Alianza para el Progreso dirigido por Estados Unidos de América que aportó recursos económicos para fomentar el crecimiento y planificación (Alor, 2016). Se pusieron en marcha iniciativas de los proyectos como la planificación familiar y la innovación en el campo, aplicando las nuevas tecnologías educativas (Tauber, 2011). Bajo esta perspectiva se da el surgimiento de organismos multilaterales como: el Organismo de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (Lopera, 2014).

La instrumentación de los planes para el desarrollo con financiamiento de la Alianza para el Progreso se realizó inicialmente con procesos de planificación bajo la coordinación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), creada en 1948, más tarde se creó el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) con la finalidad de asistir, de manera técnica, a los gobiernos en la planificación para el desarrollo. En esta etapa se realizaron planeaciones normativas incluyendo variables económicas y sociales reflejadas en programas sectoriales y proyectos. Al respecto, Leiva (2012) identifica dos tipos de planeaciones: las de desarrollo con reformas estructurales centradas a la atención de problemas del desarrollo y de equidad, que direccionaron acciones de regulación del mercado sin excluir a la iniciativa privada, y sin centrarse en programas y proyectos; y las planeaciones gubernamentales con la intervención del Estado para la apertura comercial dirigida a la correspondencia del crecimiento económico y el bienestar de la población.

Antes de la implementación masiva de la planeación para el desarrollo de los países subdesarrollados, este concepto se relacionaba más al grado de vinculación del aspecto cultural y social de las naciones, que al aspecto prevalementemente económico otorgado con esta implementación (Tauber, 2011). No obstante, el vínculo entre desarrollo y planificación se incrementó por la necesidad de direccionar los resultados de la inversión externa en los países pobres. Por ello, desde una forma técnica, la planificación se entiende como un conjunto de procesos sistemáticos para la toma de decisiones en ámbitos del desarrollo sectorial u organizacional, con la aplicación de la lógica formal en su elaboración (Blanco, 2013). En América Latina, la planeación para el desarrollo se llevó a cabo en un entorno de economía de subsistencia con procesos productivos poco tecnificados, con deuda pública y un rápido crecimiento del comercio internacional (Lopera, 2014). Estos procesos de planeación instrumentados desde el Estado enfrentaron problemas de implementación por las inconformidades de los agentes involucrados a raíz de los cambios estructurales.

Los procesos de planeación iniciales se realizaron desde la jerarquía institucional del Estado, aunque empezaron a surgir diferentes formas para la planificación del

desarrollo. En la década de los ochenta se incluyeron aspectos de participación en la toma de decisiones, la autonomía política, la distribución justa de la riqueza y la tolerancia frente a la diversidad de pensamiento (Tauber, 2011). En la actualidad, para los procesos de planeación se consideran prioritarios los recursos humanos, los recursos naturales y materiales, y las relaciones de poder para la movilización de los elementos del sistema para alcanzar objetivos que, generalmente, son de índole económico, ambiental y social; por lo que se reconoce su dinamismo, multidimensionalidad y complejidad como una herramienta para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas (Irausquín *et al.*, 2016). En este sentido de planeación más integral, la investigación y sus aplicaciones se ampliaron al desarrollo organizacional.

Lopera (2014) expone dos momentos epistemológicos de la planeación. El primero denominado planeación normativa, que incluyó una serie de proyecciones económicas realizado por un especialista a través de un modelo lógico formal. El segundo que surge del ámbito empresarial referido como planeación estratégica, que no responde a ningún método único, considerada un proceso continuo de análisis de una diversidad de problemas sociales de los que el planificador es parte. En este último, al pasar del tiempo, se han incluido una variedad de productos y conceptos que han permitido avanzar en temas de democratización de las decisiones con métodos participativos. Al mismo tiempo, se ha incluido la territorialidad que le permite integrar el dinamismo endógeno y los intereses, estrategias y actores, entre ellos los del planificador (Saavedra *et al.*, 2001).

La participación en los procesos de planeación pretende la integración del mayor número de involucrados en la toma de decisiones, reduciendo así el riesgo de problemas en la implementación del plan de desarrollo para alcanzar metas, logros y proyectos direccionados a un objetivo definido. Sin embargo, en la realidad aún existe una brecha entre la participación y la elaboración de planes de desarrollo adecuados. Los obstáculos mentales, materiales y algunos de desconocimiento normativo siguen impidiendo el uso efectivo de procesos participativos para la creación del desarrollo (Barrera y Pacheco, 2013).

En el sector campesino, la organización de productores se limitó a la aplicación de programas determinados por el gobierno, con el objetivo de acceso a financiamiento de proyectos productivos con la intermediación de instituciones subcontratadas para este fin. Esto creó una tendencia de gestión de proyectos en función de una cartera de servicios que, en general, no respondieron a acciones de desarrollo planificadas localmente porque respondían a la tendencia de generación de planes centralizados (De Grammont, 2007). La permanencia de estos proyectos se ve afectada por elementos como la falta de capacidades gerenciales en el direccionamiento de acciones económicas financiadas que coadyuvan en la consecución de objetivos de desarrollo (González y Ley, 2019). Al respecto, Yovera (2020) señala la necesidad de generar cambios en las unidades de producción fundamentada en una visión general que atienda los cambios por factores económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales.

Por ello recomienda la implementación del pensamiento estratégico del gerente para liderar y direccionar a los socios de una organización en el logro de objetivos desde lo local con la formación de identidad.

El objetivo del presente artículo es identificar los procesos presentes en la integración de planes y las dimensiones del desarrollo en la organización de base campesina Vinculación y Desarrollo Agroecológico en Café A.C. (VIDA) que evolucionó hasta integrar planes de desarrollo organizacional.

Marco teórico

La instrumentación de la planeación como herramienta para el desarrollo, es una construcción con atribuciones de diferentes enfoques teóricos lo que habla de la complejidad del desarrollo (Irausquín *et al.*, 2016). Aunque no existe un consenso en el origen de la planeación, se coincide en la clasificación por el método como planeación normativa y su evolución hacia la planeación estratégica. Inicialmente se implementó con la coordinación de organismos especializados en la planeación con el objetivo del desarrollo económico de las naciones (Blanco, 2013). En este sentido, Lopera (2014) distingue al menos tres clasificaciones para la planificación. La primera por la forma de implementación en la que señala: la burócrata desarrollada en función de las jerarquías, decisiones y procedimientos democráticos con base en el conocimiento de estos procedimientos; la tecnócrata relacionada con el trabajo de asesores externos, centrando la planeación en indicadores económicos, en donde la *expertise* del planificador es el determinante en la calidad del plan; y la democrática en la que se busca la participación de los ciudadanos. La segunda con base en los tiempos para el logro de objetivos específicos: son planes en el corto, mediano y largo plazos. La tercera en función de los estilos en que se desarrolla la planeación: intervención, improvisación o reacción y, de prevención o gestión de situaciones deseadas. Esta última clasificación, a nivel organizativo, se relaciona con las distintas interacciones desde un entorno local con el fenómeno global.

Irausquín *et al.* (2016) argumentan que la planeación es un ejercicio complejo por el dinamismo de las dimensiones que la integran como la dimensión económica, política, social, cultural, territorial y ambiental o ecológica. Mismas que comprenden la interacción de: los sistemas de producción, bienes o servicios generación de ingresos y empleo política económica macro y micro, inversiones públicas y privadas y los intercambios comerciales; políticas públicas, relaciones de poder y decisión, participación, descentralización de recursos y poder, vínculos, alianzas y cooperación en los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal); la historia, costumbres, valores contexto evolutivo y educación; la ubicación geográfica para diseñar las estrategias que pueden implementarse en el territorio, el ordenamiento, las vías de acceso y la planificación; y el conocimiento de los recursos naturales y su equilibrio dinámico, la biodiversidad,

ecosistemas, conservación y recuperación de sistemas y la política ambiental; respectivamente.

Desde la visión gerencial, las organizaciones invierten en la elaboración de planes de desarrollo diseñados desde la realización, interpretación y análisis de estudios especializados de diagnósticos productivos y situacionales con la finalidad de trazar estrategias que generen mejores beneficios a los directivos o dueños de la empresa. Para el caso de organizaciones campesinas, donde el objetivo es el bien colectivo, no se prescinde de la necesidad de información precisa. Por ello, la necesidad de desarrollar vínculos de colaboración con organizaciones similares y organismos en los tres niveles para el desarrollo local. Por ello, la capacitación para la creación de procesos participativos y agendas de trabajo desde lo local se considera básico, mediante la integración de territorio, ciudadanía y gobierno (Jiménez, 2018). Ello relacionado con un proceso de formación democrático: la planeación participativa y la participación local desde las organizaciones.

La importancia de la democratización de la planeación, desde la parte técnica, recae en la integración y análisis del mayor número de interacciones presentes, para aspirar a intervenir con acciones más eficientes en la gestión de resultados deseados. A este nivel la capacidad de cabildeo para el consenso de acciones, y el direccionamiento de estrategias juegan un papel fundamental para crear nuevas estrategias de gestión de resultados. Ello implica instrumentar procesos de planeación desde el pensamiento estratégico, con un líder que articule y dirija a la organización conforme al análisis de las dimensiones y factores cambiantes, sin llegar al protagonismo y la unidireccionalidad en las decisiones (Yovera, 2020). En consecuencia, la participación de los socios de un colectivo, el liderazgo que se ejerza y las acciones que se definan en la construcción de la acción colectiva, forman parte del pensamiento estratégico necesario en una organización.

Respecto a las fases de la planeación no existe un consenso para la integración de un plan, en cualquiera de sus variantes. Cano y Olivera (2008) analizaron el proceso general de siete modelos de planeación. Este análisis corrobora la ausencia de consenso, pero resalta una coincidencia en la inclusión de: un proceso analítico exhaustivo, que consiste en la elaboración de diagnósticos con información confiable; realizar un diseño de una estrategia o plan; un proceso de implementación de este; y una fase de evaluación o validación del producto del diseño con fines de retroalimentación. Esto último, resaltando que se trata de un proceso continuo o cíclico de la planeación. En consecuencia, se establecen estos procesos como fases de la planeación para el presente análisis.

Por otra parte, Padilla y Del Águila (2003) analizaron las formas organizativas desde el enfoque de dirección empresarial, y resaltan lo expuesto por la teoría de la contingencia estructural indicando que no existe ninguna forma de organizar que sea la mejor. Al mismo tiempo resaltan que el mejor diseño está en función del contexto

de la situación que se pretende atender. Además, señalan una etapa de organización post-industrial desarrollada con la finalidad de lograr una mayor flexibilidad a entornos cambiantes, e identifican cuatro momentos en la adecuación organizativa: a) la organización basada en la información: centrada en el conocimiento en la que, en su mayor parte, participan especialistas necesarios que retroalimentan de forma organizada, ello con cierta similitud al origen de la planeación tecnócrata señalada anteriormente, b) la organización lateral: con esquemas de diseño localizado para la coordinación de actividades realizadas en distintas unidades con la descentralización en la toma de decisiones, c) la organización de hipertexto: relacionada con la generación de conocimiento dentro de la organización, y d) la organización horizontal: generado en torno a varios procesos o flujos de trabajo para alcanzar mejoras en los resultados de las partes interesadas. De esta forma, puede inferirse un comportamiento evolutivo de las formas de organización al integrar elementos que suman complejidad para cada forma, presentado en forma cronológica para su análisis.

Este artículo aborda un estudio de caso de una organización de base campesina donde se identifican las dimensiones del desarrollo en un proceso organizativo que, de manera reactiva ante un momento de crisis, evolucionó hasta integrar procesos de planeación reflejados en planes de desarrollo. Esto representa un acercamiento en la comprensión de los procesos presentes en la integración de planes endógenos de autogestión en la transformación de una realidad local con influencia global. Este ejercicio se propone como un análisis de aplicación teórica de la estrategia emergente como una interacción y evolución de las agendas y planes implementados en la organización, entendido como un proceso de formación de la estrategia (Montoya y Montoya, 2013).

Apartado metodológico

Se realizó una investigación exploratoria del tema planteado, incluyendo un estudio de caso de una organización de base campesina. Se sistematizó la información disponible de la organización, que consiste en seis informes de colaboración, seis artículos científicos, seis tesis de posgrado y un libro. Esta sistematización se desarrolló en el periodo enero-junio 2022. A partir de ello se generó una representación gráfica del proceso evolutivo (línea del tiempo), en que se indican hitos de los procesos y acciones relevantes en dos periodos. El primero considera el contexto y origen de la organización, y el segundo integran los procesos de planeación en el cual gestionan sus planes y acciones a través de redes de colaboración.

Además, se complementó la sistematización de información con entrevistas en profundidad a seis informantes clave de la organización de base campesina. Con propósito de identificar las etapas de desarrollo en la trayectoria organizativa. Se entrevistaron a tres socios fundadores, dos directivos actuales y un socio activo de la organización, con la finalidad de abarcar la transición de la evolución organizativa encontrada en la información disponible.

Las entrevistas tuvieron lugar en el Municipio de Ixhuatlán del Café en Veracruz, México, en el periodo comprendido de mayo a junio del 2022, con una asociación civil considerada una organización de base campesina; “Vinculación y Desarrollo Agroecológico en Café A.C.” (VIDA), que permitió identificar en su trayectoria las dimensiones del desarrollo propuesta por Irausquín *et al.* (2016) y su relación con los procesos de planeación. Esta actividad validó y reforzó la interpretación gráfica, derivada del análisis de la información para identificar los procesos de planeación en la trayectoria de la organización.

RESULTADOS

A partir de la revisión de las formas de organización y el análisis sistemático de la información se identificaron las dimensiones del desarrollo, expuestas por Irausquín *et al.* (2016), se observó una relación entre las formas organizativas expuestas por Padilla y Del Águila (2003) y el proceso de integración de la planificación. Al mismo tiempo, las etapas del desarrollo se relacionan con las fases de la planeación propuestas, al encontrar que algunos trabajos y acciones realizadas en estas etapas, integran acciones o procesos previos para la instrumentación de la planeación. De esta manera, estas formas organizativas se indican entre paréntesis referidas al rol de los líderes y socios de VIDA en las tres etapas del desarrollo señaladas, y que se vinculan en el análisis al sistema productivo café, como se muestra en la Figura 1.

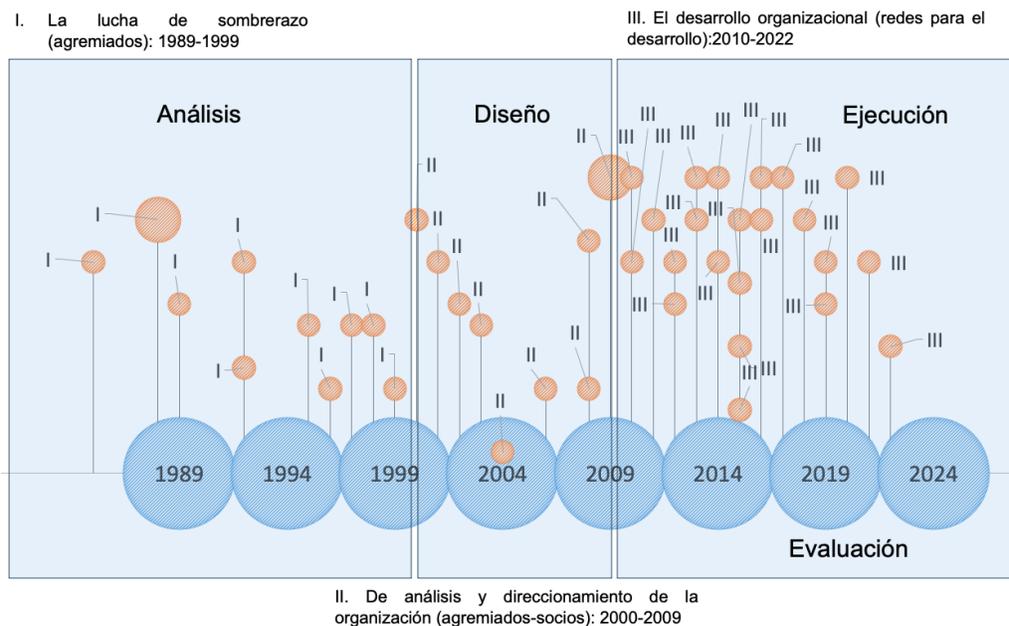


Figura 1. Etapas del desarrollo y etapas de planeación identificadas en la organización VIDA.

Fuente: Elaboración propia con datos de la sistematización de información y entrevistas.

La lucha de sombrero y el origen de la organización VIDA A.C.

A raíz de la crisis económica de 1982, en la década de los ochenta la política pública del Estado mexicano cambió de rumbo dando por iniciado un proceso de ajuste estructural que consistió en la privatización de las empresas públicas con el propósito de promover la inversión privada y elevar la eficiencia de las actividades económicas. Esto significó la eliminación de los subsidios a los insumos agrícolas y desaparición de instituciones de apoyo al sector primario como fue el caso del Instituto Mexicano del Café (INMECAFE) en 1989, que se había planeado finiquitarlo en un plazo de tres años y su liquidación se realizó en tres meses (Vásquez, 2014). Con la desaparición del INMECAFE y de otras instituciones de apoyo al sector primario empezó a surgir una oleada de protestas de los productores rurales manifestando su desacuerdo con la política pública que desfavorecía a los pequeños productores (Sánchez, 2004). Las manifestaciones rurales fueron encabezadas por las organizaciones campesinas que expresaron descontento con marchas masivas solicitando la recuperación de los programas de atención al sector primario, entre ellos, la del sector cafetalero. A la crisis de este sector desde 1982 con la caída del precio del aromático a nivel internacional, se le agregó que no se reactivó el sistema de cuotas del Organismo Internacional del Café (OIC) que se había cancelado ese mismo año y que permitía regular el precio internacional del café. La desaparición del INMECAFE implicó la cancelación de los servicios de asesoría técnica y de los anticipos de ingreso que recibían los pequeños productores de café previo a sus cosechas como apoyo a la comercialización. Para ese momento, los productores de pequeña escala de café representaban el 93.7% de la superficie sembrada a nivel nacional (Villaseñor, 1987). En 1989, los pequeños productores de café del municipio de Ixhuatlán del Café se unieron a la representación estatal del Estado de Veracruz de la Unión General Obrera Campesina y Popular A.C. (UGOCP⁵); porque, en ese momento, sus demandas eran compatibles con las de esa organización. En el pliego petitorio de la UGOCEP incluyó la recuperación de folios de entrega de café del ciclo de cosecha 1988-1989. Los logros de la lucha de la UGOCP beneficiaron a los pequeños productores del municipio de Ixhuatlán del Café con la recuperación y cobro de los folios pendientes de pago por la liquidación de INMECAFE, y también obtuvieron la concesión de algunos equipos de beneficio de café.

En 1991, las dependencias gubernamentales ofertaron recursos para apoyar proyectos productivos operados por mujeres organizadas con el objetivo de fortalecer su autonomía económica. En ese entonces, en el municipio de Ixhuatlán del Café se constituyeron cinco grupos, con 50 integrantes cada uno, para solicitar financiamiento a través de las Unidades Agrícolas Industriales para la Mujer (UAIM). Los líderes de

⁵ Esta organización social se creó en 1986 con carácter reivindicativo de las funciones del Estado y en defensa de los derechos del sector campesino mexicano, originada en la lucha agraria.

la UGOCP invitaron a estos grupos de mujeres a unirse a las marchas para ejercer una mayor presión al Estado. La participación de las mujeres en las marchas marcó un suceso de activismo femenino en los integrantes UGOCEP de la región Ixhuatlán del Café. La participación de las mujeres en las marchas fue fundamental para la preparación de alimentos de los manifestantes y en la realización de colectas (boteo) para recabar recursos y sostener los plantones. Con la participación de las mujeres que encabezaban las primeras filas en los plantones y en la toma de palacios del gobierno estatal y federal permitieron que las autoridades y legisladores escucharan las voces de los pequeños productores. La participación de las mujeres en los movimientos, marchas y mítines con la UGOCP demostró la valentía de ellas y permitió valorar y visibilizar más el papel de las mujeres, que las llevó a una reflexión de sus fortalezas que tenían que ellas mismas desconocían (Illescas *et al.*, 2022).

La lucha social permitió que la organización de los pequeños productores de café del municipio de Ixhuatlán del Café postulase en 1992 un candidato emanado del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) con apoyo de la UGOCP. Aunque no ganó el candidato de la izquierda, por la cantidad de votos obtenidos les tocó poner a un regidor de una de las comunidades marginadas productoras de café del municipio. La participación política consolidó la formación de cuadros políticos y la integración de líderes de diferentes comunidades del municipio de Ixhuatlán del Café. Al mismo tiempo, permitió la integración de las mujeres y jóvenes para la formación de dirigentes políticos y cuadros juveniles. De esta manera, se logró una alianza entre PRT-UGOCP-Partido de la Revolución Democrática (PRD) para postular un candidato a la presidencia del Ixhuatlán del Café y ganaron para gobernar en el periodo 1995-1997, siendo electo un líder de la UGOCP como presidente del municipio de Ixhuatlán del Café.

En la administración municipal del trienio 1995-1997 surgió el interés de atender eficazmente las demandas campesinas y, para ello, crearon el Frente Ciudadano Ixhuateco (FCI) conformado por UGOCP-PRT, dos agentes del Partido Acción Nacional (PAN) y uno del PRD. A través del FCI se creó un Consejo Consultivo Ciudadano (CCC) integrado por líderes naturales que eran personas de buena reputación, credibilidad y con representación de sus comunidades. El FCI funcionó como un Consejo de Ancianos para supervisar los recursos del municipio destinado a obras públicas. La función principal del CCC consistió en priorizar y valorar las obras públicas necesarias para aplicación del recurso municipal. Los integrantes del CCC tenían voz y voto en las reuniones de cabildo para la toma de decisiones sobre el destino de los recursos municipales en obras públicas. La participación del CCC en cabildo permitió beneficiar con obras públicas a las comunidades más lejanas y con mayor rezago social.

Al mismo tiempo, la presidenta del Desarrollo Integral de la Familia (DIF) municipal de Ixhuatlán del Café impulsó la formación de cuadros técnicos en el Centro de Estudios Municipales (CESEM) “Heriberto Jara”, ubicado en Xalapa, Veracruz. La

capacitación que recibieron permitió identificar la necesidad de atender la parte educativa, sobre todo de las mujeres del municipio Ixhuatlán del Café. También realizaron diagnósticos del estado de los servicios públicos, lo que priorizó en términos de inversión municipal la apertura de vías de comunicación, electricidad y drenaje.

En este periodo de gestión, la presidenta del DIF inició una labor dirigida al trabajo con mujeres y niños de las localidades. Creó una comisión de salud que alternaba con trabajos educativos. Este trabajo educativo se centró en el municipalismo y desarrollo comunitario en el cual enseñó sobre el origen de los recursos públicos, las formas de asignación, los montos autorizados, las formas de ministración y las partidas presupuestales que lo conformaban. También se logró una colaboración con el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) con el proyecto denominado “El rescate de los actores sociales de la flora medicinal en México”. Con este proyecto se buscó rescatar los conocimientos y saberes de los grupos originarios de los estados de Guerrero, Puebla y Veracruz. El proyecto detectó e identificó a los médicos tradicionales que, de manera local, se llamaban hueseros, yerberos, curanderos, limpiadores, sobadores y curanucas, para hacer sinergias con los agentes de salud del municipio. Como parte del proyecto se identificaron plantas medicinales para su conservación, esterilización y uso a través de la herbolaria tradicional.

En 1998, un grupo de productores de Ixhuatlán del Café estableció una relación de colaboración con el Centro Regional Universitario de Oriente (CRUO) de la Universidad Autónoma Chapingo. Los trabajos del grupo se centraron en el análisis de toma de decisiones de las mujeres y su rol de poder en la estructura familiar. En el análisis abordaron temas de la tenencia de la tierra y su influencia en la familia extensa que, luego, dio paso a la implementación de talleres para el empoderamiento de la mujer, elaboración de composta, obtención de foliares orgánicos y todo un programa de capacitaciones de manejo productivo y agroecológico del cafetal. Posterior a las acciones de capacitación, se concretó una reunión de planeación interna con la participación de los líderes de la organización de Ixhuatlán del Café, que se formaron en el Centro de Estudios Municipales (CESEM) “Heriberto Jara”, y jóvenes hijos de los líderes y socios.

Este esfuerzo de análisis reflexivo permitió rescatar las experiencias colectivas e individuales en torno al sistema productivo café. El trabajo realizado concluyó en la revaloración y rescate de los conocimientos y saberes locales del manejo del café como sistema productivo y no como cafetal, rescataron la importancia que tiene mantener la soberanía alimentaria y, con ello, mantener la diversidad de productos alimenticios disponibles en el sistema café.

El seguimiento a los proyectos gestionados con anterioridad que aún estaban en marcha. Además de identificar las causas que originaron el abandono paulatino de algunos proyectos productivos. Este proceso de análisis de la realidad socioeconómica y ambiental derivó en estrategias hacia la reducción de la dependencia externa y a ini-

ciar trabajos enfocados al fortalecimiento y desarrollo organizacional, a través de una asociación propia con objetivos claros.

Derivado de lo anterior, iniciaron con la planeación participativa empezando por realizar un diagnóstico productivo de la caficultura en la región para obtener información precisa y actualizada para la toma de decisiones. El diagnóstico productivo del sistema café se desarrolló con el acompañamiento del personal del CRUO. Para el diagnóstico productivo realizaron transectos a lo largo y ancho del territorio que les permitió evaluar las parcelas *in situ* del estado del sistema café en laderas y planicies y su relación con la calidad del café. Realizaron la identificación del sistema café con sombra alta, media y baja, así como el tipo de vegetación que la proporcionaba (Ramos *et al.*, 2020) y sus diferentes usos: ornamentales, alimenticios, medicinales y culturales. De acuerdo con los resultados del diagnóstico productivo y participativo del sistema café, pusieron en marcha acciones orientadas a prácticas agroecológicas y un mecanismo de seguimiento del sistema de producción diferenciado en el que, se buscó respaldar la calidad del café con catación de calidad en tasa con personal previamente capacitado.

Paralelamente a estas actividades de planeación y desarrollo, se continuó en el activismo social como parte de su participación gremial con UGOCP. En el periodo 2001-2002 se reagruparon las movilizaciones sociales a manifestaciones anti-corporativas que incluyó a los movimientos campesinos (Sánchez, 2004). Este periodo de movilizaciones intenso y ante la falta de solución de las demandas, las organizaciones campesinas de México se hicieron escuchar con el eslogan ¡El campo no aguanta más! La presión que ejercieron concluyó, finalmente, en la firma del Acuerdo Nacional para el Campo en 2003 que dio una salida a las demandas campesinas. El Acuerdo Nacional para el Campo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 2003 y en él se establecieron esquemas de apoyos al sector rural por la vía de proyectos productivos, donde los líderes de las organizaciones tuvieron participación en la selección de los proyectos a ser financiados. Debido a que los recursos fueron insuficientes para financiar la cartera completa de proyectos productivos propuestos por las organizaciones campesinas, empezó a generarse descontentos de los pequeños productores al interior de las organizaciones que, algunos grupos se separaron de la UGOCP para buscar nuevas vías de desarrollo como lo hicieron los pequeños productores de café del municipio de Ixhuatlán del Café, estado de Veracruz.

A partir de ese año, los movimientos de lucha se redujeron en gran medida, con la implementación de ventanillas para la recepción de proyectos productivos. Este mecanismo de implementación de políticas de atención al campo inició un proceso de gestión para acceso a recursos en apoyo a los productores de café, a través de proyectos productivos. Estos proyectos se recibían para las organizaciones o productores que cumplían con los requisitos establecidos en convocatorias, y estuvieron sujetas a un proceso de evaluación y dictaminación técnica. El financiamiento no fue suficiente para apoyar a los proyectos productivos. Con los proyectos autorizados no se satisfizo

las necesidades de los socios por falta de recurso, y esto generó desacuerdos dentro de la UGOCP. Estos diferendos iniciaron un proceso de renuncia paulatina de los socios.

Los socios de la UGOCP del municipio de Ixhuatlán del Café, con la realización de los diagnósticos productivos del sistema café, de manera previa, integraron acciones de planeación con la participación de sus líderes y socios. Fortalecieron su relación de colaboración con instituciones públicas de educación como la Universidad Autónoma Chapingo, y otras organizaciones sociales vinculadas al sector campesino como: Red Nacional de Organizaciones Cafetaleras Sustentables A.C. (REDCAFES). Estas colaboraciones que los socios identificaran las condiciones edáficas, climáticas y de sombra diversificada favorables que les permitiera producir café de calidad. El esfuerzo de reflexión colectivo derivado de los estudios, diagnósticos e intercambio de experiencias propició que los productores se trazaran un nuevo objetivo y visión de la organización social para los socios de UGOCEP en este municipio.

La colaboración realizada con REDCAFES les permitió visualizar los beneficios de comercializar un café certificado, para este caso la certificación orgánica. En el año 2008, organizaron una reunión para invitar a sus compañeros productores con los que se había trabajado para presentarles la idea de certificarse con el apoyo de REDCAFES, a través de la organización Cafetos de Neria, ubicada en San José Neria municipio de Chocamán, Veracruz. En esta interacción se expuso la visión de trabajo agroecológico que iniciaron en Ixhuatlán de Café con compañeros y socios de la UGOCEP y acordaron iniciar el proceso de certificación con la Certificadora Mexicana de Productos y Procesos Ecológicos (CERTIMEX), bajo el cobijo de Cafetos de Neria.

Los interesados se reunieron en Ixhuatlán del Café para realizar un análisis de las actividades que realizaban para la transición a la producción agroecológica desde el año 2002. Lograron la certificación orgánica en 2008, ya que tenían todo debidamente documentado de las actividades que realizaban dentro del sistema café que estaban libres de agroquímicos. Esto permitió la primera venta con un precio convenido de manera anticipada al beneficio. Se realizó el beneficio en el municipio de Chocamán para almacenar en las bodegas de REDCAFES. En el ciclo de cosecha 2007-2008, el precio de café aumentó para situarse por arriba del precio pactado con el comprador. Esta situación generó un descontento entre los socios de REDCAFES. Los productores de Ixhuatlán del Café expusieron la situación en una reunión y lograron que los compradores prometieran pagar al precio superior al pactado, pero no igualaron precio de mercado que prevalecía en ese momento. El resultado fue que algunos productores vendieron su café en esas condiciones de compraventa y otros optaron por no hacerlo y prefirieron vender el café por su cuenta.

Ante esta experiencia crítica de haber realizado un convenio de venta con cobijo de un tercero, en un momento en que el precio del café tuvo una recuperación del 33.3% por arriba del precio pactado, significó una revaloración de los esfuerzos

realizados, y observaron los inconvenientes de comercializar con una organización sin solidez en los compromisos contraídos en la comercialización. Como resultado de un análisis situacional colectivo se decide integrar la asociación civil VIDA protocolizada en el año 2009, con la intención de establecer procesos organizativos en las regiones, basados en principios de revalorización de los saberes, la dignificación de la vida campesina y la creación de identidad con la producción de café.

Análisis y direccionamiento de la organización

En el apartado anterior, se narró de manera general el origen de la organización como un proceso organizativo local. Se identifican tres hitos a lo largo de la trayectoria de los socios productores de café en el municipio de Ixhuatlán del Café para conformar VIDA. Estos sucesos se ubican en los puntos más altos de la línea de tiempo de la Figura 2. El primero ocurrió en 1988 con el inicio en las reducciones de las funciones del Estado. Suceso que promueve el inicio del proceso organizativo y el activismo social de los socios. El segundo se origina en una época de migración fuerte de los socios para el sostenimiento de la familia, y con dificultades para cubrir deudas contraídas por los bajos precios del café. El tercero se considera el regreso de los socios migrantes, dos años más tarde, al incorporarse de manera activa a las actividades organizativas con una visión distinta y renovada.

En el segundo nivel en orden descendente de la Figura 2, se observan las colaboraciones logradas, en el tercero se ubican los procesos formativos de los socios y

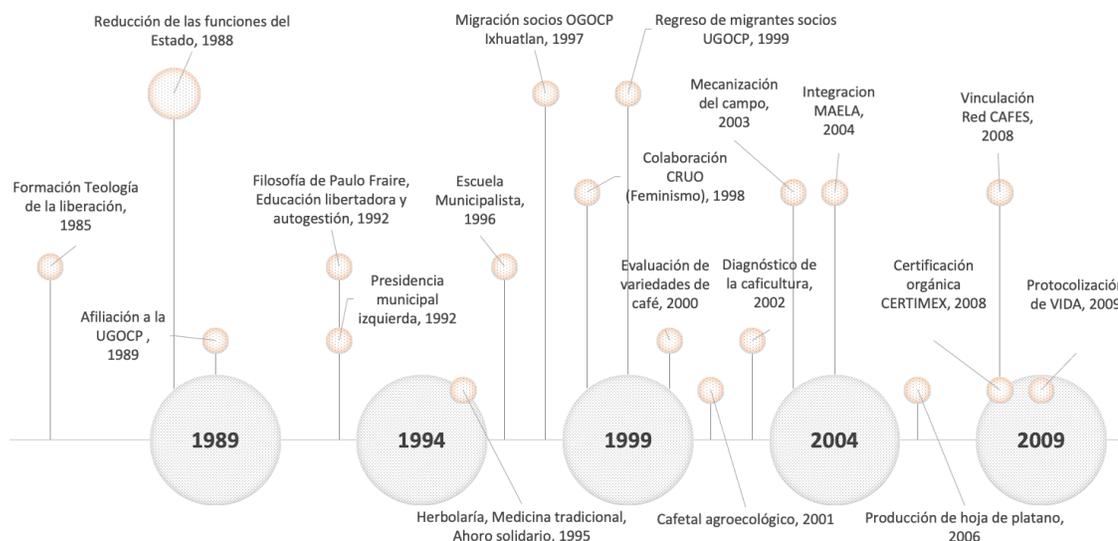


Figura 2. Línea de tiempo de los procesos de análisis y planeación que dieron origen a la organización VIDA.

Fuente: Elaboración propia con datos de Illescas *et al.* (2022) y entrevistas.

líderes. En el cuarto nivel se señalan las acciones relacionadas con el orden organizativo y, en este mismo nivel, los años 2000 y 2002 ocurren procesos de diagnóstico consideradas actividades o insumos previos a la planeación organizativa. Las acciones específicas de la organización del quinto nivel son relacionadas con el sistema café. Esta tendencia de orden ascendente permite observar la dinámica del proceso de planeación. Para el caso específico de VIDA, los momentos de análisis se complementaron con diagnósticos situacionales y productivos del sistema café. Estos análisis estuvieron concebidos como procesos organizativos con visiones distintas. La primera desde una visión radical, otra integradora desde la formación educativa y crítica y; la última, desde una visión de participación municipalista. Esta última relacionada con el proceso de planeación participativa, en la que se pone mayor énfasis en la democracia local a través de los procesos participativos para la generación de agendas (Jiménez, 2018).

Los procesos de migración nacional y extranjera de los socios y líderes provocaron un cambio en la organización que marca un verdadero hito en el desarrollo organizacional que es inclusión de las mujeres al movimiento. Las lideresas y esposas de los socios se capacitaron en temas de empoderamiento ante la falta del jefe de familia. Con ello, se abrió la participación de las mujeres en los temas de planeación, a raíz también de trabajos previos que dieron espacios de participación en el activismo social. Después de la reincorporación de los socios y líderes migrantes a sus comunidades, se observan otras colaboraciones que coadyuvaron a la integración de la visión de VIDA como actor importante en el movimiento agroecológico y la producción de café.

La información de los diagnósticos técnicos⁶ y análisis reflexión participativa consolidaron una nueva visión de la naturaleza del movimiento organizativo, y nuevas direcciones de gestión. En la que dieron un papel importante la participación en los espacios campesinos y la producción agroecológica para la promoción de un producto diferenciado y venta directa, con la finalidad de continuar y consolidar la lucha por objetivos propios de los socios. El cambio de paradigma organizativo permitió el direccionamiento de las acciones con objetivos en mediano y largo plazos, involucrando a la familia sin distinción por sexo. De manera general, puede apreciarse la planeación como un proceso dinámico, constante y en escenarios cambiantes para establecer metas de mediano y largo plazos.

El desarrollo organizacional

A partir de la protocolización de VIDA en el año 2009, se inicia una etapa de desarrollo organizacional de autogestión (2009-2022) desde una visión y principios organizativos propios, como se observa en la Figura 3. Este periodo inicia con trabajos

⁶ Trabajo realizado de VIDA con la colaboración realizada con instituciones de enseñanza, organizaciones civiles y organismos públicos.

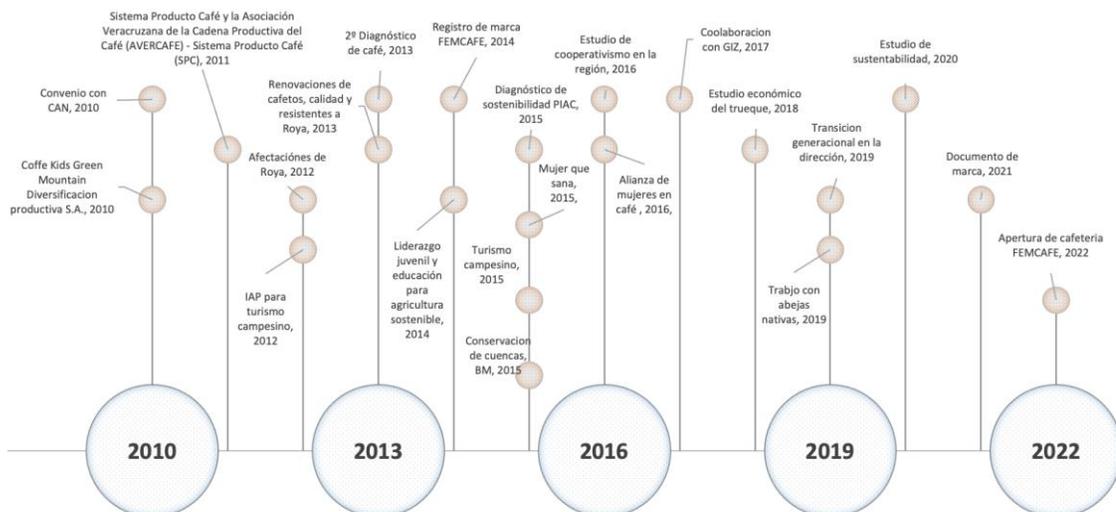


Figura 3. Procesos desarrollados en la etapa de autogestión de la organización VIDA.
Fuente: Elaboración propia con datos de Illescas *et al.* (2022) e información de campo.

colaborativos y la consolidación de proyectos previstos en etapas previas. Se amplía a organismos e instituciones nacionales y extranjeras. Este proceso retoma el impulso del trabajo realizado con cafetales agroecológicos, y en la gestión de proyectos para la diversificación productiva, que permitió conocer y colaborar con organizaciones como *Community Agroecology Network* (CAN) y *Coffe Kids*, en año 2010. La colaboración con CAN detonó el desarrollo de procesos organizativos a través de proyectos de soberanía alimentaria en el que se integraron jóvenes. Este proyecto requirió de una presentación de resultados en Santa Cruz, California en USA. La asistente por parte de VIDA llevó muestras del café agroecológico a la cafetería de Bronson con la finalidad de buscar la venta del café de la organización.

Al mismo tiempo de estas colaboraciones, en el 2011 se decidió participar con el Sistema Producto Café y la Asociación Veracruzana de la Cadena Productiva del Café (AVERCAFE), organismo paralelo al Sistema Producto Café (SPC) creado por la Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Estas organizaciones lograron tener incidencia en la política pública cafetalera al nivel nacional hasta el año 2018. En la colaboración con ellos se pugnó por destinar recursos públicos no solo para la producción, sino también para las demás etapas de la cadena de valor como el beneficiado, transformación y certificación con la finalidad de integrar a los cafecultores a los demás eslabones de la cadena de valor. La colaboración con CAN fortaleció el comercio del café, no obstante, para el ciclo productivo 2011-2012 las afectaciones por roya provocaron la pérdida de plantas en los cafetales y mermaron la producción. De manera reactiva se iniciaron renovaciones con variedades como Colombia y Costa Rica.

A partir del año 2012, se generan colaboraciones en las que se realizan diagnósticos y distintos estudios en torno a la organización y la producción agroecológica de café. Estos estudios se realizan con instituciones de educación e investigación nacional e internacional. En el ciclo productivo 2012-2013 se realizó un nuevo diagnóstico del café que evidenció que la afectación de la roya fue más severa en las zonas bajas con menor cobertura vegetal. Se identificó también que los cafetales con plantas criollas sufrieron menos daño. En este ciclo en el que ya se estaba comercializando, el aplicar controles químicos significaría perder este nicho de café certificado en el mercado internacional. Ante las diferentes opciones que se ofrecían, se decidió hacer un análisis minucioso de las variedades de café para hacer las recomendaciones a los socios. Las variedades seleccionadas fueron Geisha, Marsellesa y Oro azteca. Se promovió la implementación de planes de renovación con estas variedades que poseen mejores atributos de calidad en tasa y resistencia a la roya.

Hasta este punto, la comercialización de café se realizaba sin mayor procesamiento. Y en estas últimas participaciones se inició con la idea de comercializar con una marca propia. En las reuniones de seguimiento de acuerdos, se exponían las ideas de vender café tostado y molido. También se escuchaban opiniones en las que se exponía la dificultad de lograrlo. Al final, se concluyó en comercializar café con el objetivo de resaltar los atributos de la producción agroecológica, de un producto certificado y con los componentes de arraigo al territorio identificado por las mujeres de la asociación. Este proceso implicó un debate fuerte con los socios hombres de la organización, porque ellos veían un riesgo de perder la comercialización lograda con la exportación a Estados Unidos de América.

La labor de convencimiento de las mujeres se basó en el aprovechamiento del café que no cumplía con los criterios de exportación, para su transformación y comercialización en México. Esta propuesta se reforzó con la inclusión de la mujer en la caficultura y visibilizar su trabajo. De esta manera, se inició con la comercialización con la certeza de ofrecer un producto diferente, de calidad por su naturaleza agroecológica y con una carga histórica de los medios de vida de las familias. En 2014, se realiza el registro de la marca FEMCAFE y ya se habían realizado contactos con clientes potenciales y con sus redes de la organización mejoraron las ventas.

La participación en distintos espacios de los productores, permitieron ir mejorando la calidad del café hasta lograr los cafés de excelencia, por los puntajes de cata en tasa. Al haber logrado un café diferenciado permitió contar con clientes de un sector de la sociedad con poder adquisitivo alto. De esta manera, en el 2015 la organización decidió que producían café de calidad, pero pocos socios sabían diferenciar un café de calidad. Por lo que la organización VIDA inició un proceso de capacitación para identificar los atributos de calidad y diversificación de productos, con la intención de ofrecer a otros sectores de la población un café orgánico de calidad. El hecho de haber conseguido transitar de la incertidumbre de los precios del café cereza al mercado de

café procesado, permitió lograr estabilidad por la venta directa de café. El procesado del café de calidad logró la diversificación de presentaciones al gusto del consumidor, ofreciendo las mismas calidades de café, bajo el principio de aprovechar todo lo que no se exporta; además, les permitió identificar las tendencias del mercado. Manejar la producción por microlotes les permitió atender pedidos ocasionales de variedades específicas (Geisha, Bourbon y Marsellesa) con mejores precios de venta.

En 2016, se originó el primer plan de desarrollo de la organización VIDA con la participación de líderes y socios fundadores de la organización. Este proceso de planeación se integró en función de un diagnóstico participativo con el objetivo de medir la resiliencia del sistema de producción de café agroecológico en cuatro dimensiones: el ecológico ambiental, el económico, el sociocultural y el sistema café. El análisis permitió conocer la diversidad de flora y fauna de las plantaciones de café, la diversidad y número de árboles que tenían para proporcionar sombra, los productos que obtienen de él, quiénes participan en el proceso productivo, las actividades que realizan los integrantes de la familia, los medios para la producción y la integración de todos estos factores.

Derivado de esta reunión de planeación participativa, se integraron los resultados de las experiencias colaborativas y de formación, con respaldo de los diagnósticos productivos y situacionales realizados de manera previa. Los principales hallazgos de este proceso de diagnóstico participativo, les permitió identificar la fortaleza de la organización en el aspecto social, y la creación de vínculos a través de la organización comunitaria. En el aspecto económico, la organización reconoce la diversificación productiva como un aspecto a mejorar, pero también señalan una relación entre ésta y la resiliencia ambiental del cafetal (VIDA *et al.*, 2016). Este análisis derivó en la necesidad de fortalecer los vínculos con venta al consumidor final y, con ello, la transformación de venta de café en cadenas cortas. La experiencia de haber procesado el café certificado con REDCAFES les permitió conocer riesgos y costos que esto implica. Por ello, centran la atención en la integración de vínculos y redes de confianza para mejorar los precios y la calidad del café. Del aspecto de análisis de resiliencia del sistema se observó la baja diversidad entre los árboles de sombra, y la relación con la baja presencia de abejas nativas.

Este taller de diagnóstico es considerado un ejercicio formal apegado a la metodología participativa, que logró definir acciones con objetivos específicos para coadyuvar los aspectos de equilibrio del sistema desde la parte ambiental, la venta directa de café en la parte económica, trabajar sobre la formación de identidad campesina y los modos de vida sostenibles en la parte socio cultural, y reforzar los trabajos organizativos, las cajas de ahorro y la soberanía alimentaria en la parte de la resiliencia del sistema café.

La elaboración de este diagnóstico permitió llevar a cabo el plan de desarrollo que, a partir del año 2016, se integra de manera orgánica en los procesos organizati-

vos de VIDA. El proceso de planeación y evaluación se lleva a cabo de manera anual, con la finalidad de centrar y direccionar acciones puntuales para lograr sus objetivos. Se llevan a cabo reuniones trimestrales de seguimiento, y cada vez que los directivos consideran necesaria se convocan a reuniones extraordinarias para solventar alguna necesidad inmediata o para atender emergencia derivada de las acciones del plan de desarrollo. Este plan contempla su operación a través de una dirección general, una secretaría técnica y una coordinadora general de finanzas, con el apoyo de las comisiones: producción agroecológica de café y cultivos asociados; soberanía alimentaria y economía solidaria; salud comunitaria; formación y capacitación para la acción comunitaria; promoción de ecotecnias y energía limpia; vida digna y buen vivir; desarrollo tecnológico; trópico húmedo; reforestación, conservación y restauración de bosques; desarrollo social, humanos y económico; y turismo biocultural.

En 2017, VIDA colaboró con la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GÍZ, por sus siglas en alemán), en un diagnóstico para identificar las prácticas agroecológicas y los principales impactos. Éste y todos los trabajos de esta índole se consideran un sistema de producción de información que han servido de insumos para planeación y análisis previos a los planes de desarrollo anual. En los años siguientes continuaron con el desarrollo de trabajos de investigación, en 2018 se analiza el trueque desde el aspecto económico, en 2019 realizaron una investigación sobre el tema de abejas nativas identificado en el plan de desarrollo del 2016. En la renovación de la mesa directiva de VIDA del año 2019, se dio un suceso trascendental en la organización, se integró con jóvenes de los cuadros de formación del relevo generacional. En 2021, se genera un manual de identidad e imagen corporativa (Currás, 2010), definido como documento de marca, en el que se exponen los atributos del café de la marca colectiva, las presentaciones y un análisis de mercado con la finalidad de resaltar los atributos del café, la identificación de oportunidades de mercado y las tendencias. En el año 2022, se consolida la integración vertical de la cadena, con la apertura de la cafetería de la marca FEMCAFE. Este evento redirecciona las actividades de la organización con nuevas metas, para comprender las necesidades de los clientes por los productores, lo cual representan una oportunidad de conexión para una colaboración directa consumidor-productor en el posicionamiento de marca.

DISCUSIÓN

En la representación gráfica de la Figura 4 se integran, con la trayectoria del movimiento organizativo, las fases de planeación identificadas con la que se observaron similitudes en las acciones y procesos a lo largo de la historia de la organización. En ella se puede apreciar además de la relación con la integración de las dimensiones del desarrollo propuesta por Irausquín *et al.* (2016) y su relación con las fases del desarro-

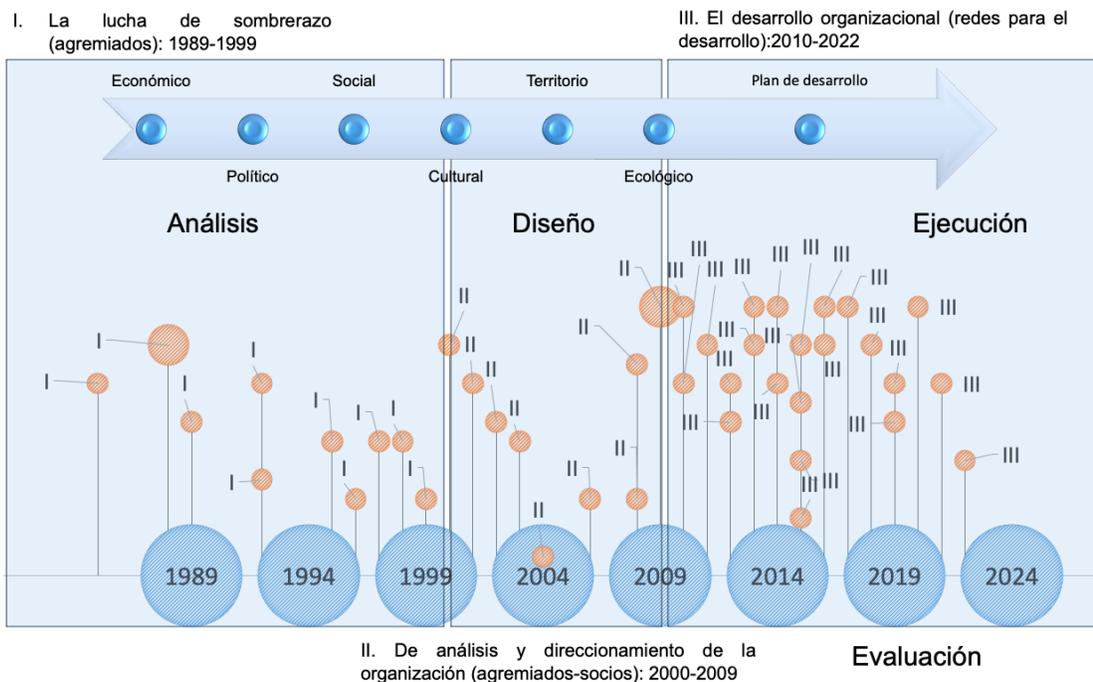


Figura 4. Identificación de las dimensiones del desarrollo en la integración de la planeación de la organización VIDa.
Fuente: Elaboración propia con datos de la sistematización de información y entrevistas.

llo, que para este caso se adecúa a una inclusión incremental en la integración de los planes de desarrollo, como se describe a continuación.

En la primera etapa del desarrollo se observó un proceso de integración gremial a una organización existente con objetivos y metas. Esta afiliación se da por la compatibilidad de interés entre productores de café y la UGOCEP, en un momento de crisis para solicitar atención de sus demandas. En relación con las fases de planeación se señala, en este periodo, la de análisis para la planificación del desarrollo organizacional, en la que se integran elementos de las dimensiones económico, política y social. Entendida como un proceso generalizado de interacción por la crisis ocasionada con la reducción de las funciones del Estado, intervenida, desde la dimensión social, con la integración de productores cafetaleros en movilizaciones con fines reivindicativos de las funciones del Estado. Estas interacciones centraron las acciones de agenda de movilización social; plantones, marchas y la toma de instalaciones para la atención de las demandas de los sectores afectados, para este caso particular del sector campesino. Al integrar la dimensión cultural, se hace posible el enlace del análisis con el inicio del diseño. La etapa de organización es gremial, y se considera como el inicio del análisis de la organización en donde los líderes de Ixhuatlán del Café identificaron los puestos, funciones y atribuciones que existen en la organización.

La siguiente etapa de desarrollo se denomina análisis y direccionamiento de la organización, considerada como el inicio de la transición de agremiados a socios

(2000-2009). En este periodo, se identificaron procesos de concientización y análisis de la situación para la búsqueda de soluciones a la problemática desde lo local, con iniciativas de gestión y colaboración direccionadas con fines comunes. Etapa que concluye en la consolidación de la visión y misión de una organización protocolizada. Este periodo involucró la integración de la dimensión cultural, que hace referencia a la formación, formal y no formal, de los líderes y socios de una fracción de UGOCP. Esta fracción que dio lugar para analizar en colectivo, e inician a diseñar una alternativa con pensamiento crítico a través de procesos organizativos y de participación. El proceso de formación fue clave, en la comprensión de las situaciones del agro mexicano en función de los cambios estructurales, relacionada con la dimensión económica, que detonó la reacción social ante una situación de crisis del sector campesino. No obstante, no fue el único momento de formación, a lo largo de la trayectoria organizativa existen procesos de formación complementaria través de gestiones y colaboraciones con otras organizaciones e instituciones de enseñanza, que favorecieron la investigación para el desarrollo de diagnósticos, análisis y creación de agendas de trabajo. Se integró también un proceso de Investigación Acción Participativa (IAP), que consolidaron acciones y proyectos en torno al sistema productivo café, ante un escenario de crisis de los precios ocasionada por la liberalización del comercio.

Las investigaciones y diagnósticos realizados por la IAP en este periodo se consideran el inicio de la fase de planeación. En ella se integró la dimensión ecológica, que agrega la visión territorial del cafetal agroecológico como un sistema. Y al mismo tiempo, permitió la integración de un plan de desarrollo estratégico, derivado de la colaboración y participación a manera de red para el logro de objetivos. A la par de este proceso se desarrollaron gestiones de proyectos productivos, para fortalecer el desarrollo de los socios, sin embargo, al no contar con los diagnósticos para la elaboración de los planes de desarrollo, las gestiones se realizaron en función de la oferta de proyectos, sin un objetivo integral planeado más que la mejora de ingresos en lo individual. Ello ocasionó, de manera inicial, una dinámica de gestión dispersa. El periodo comprendido entre los años 2002 al 2008 se realizaron los trabajos sobre una acción direccionada: la diversificación productiva de los cafetales. En atención a una problemática analizada con mayor precisión por los insumos de planeación desarrollados.

La tercera etapa del periodo 2010-2022 nombrado desarrollo organizacional (redes para el desarrollo), momento en el que se inicia con la gestión, colaboración y construcción de soluciones desde una visión propia retomando la actividad productiva, lo que les permite la colaboración a través de una red de vinculación con instituciones gubernamentales y de investigación. La creación de una organización con ideología y visión compartida por los socios permitió el direccionamiento de las acciones de la organización desde la visión participativa, antecedida por la promoción de procesos organizativos democráticos e incluyentes para la generación de agendas de trabajo. La planeación integra procesos diagnósticos de colaboración, que permitieron emprender

acciones en espacios relacionados con el desarrollo del modelo agroecológico para la producción de café diferenciado, con ello el café ya no es un *commodity*.

Es importante señalar que los procesos identificados en la sistematización de la información se sitúan en espacios temporales, no necesariamente lineales, que algunos se superponen y tienen diferentes duraciones, aunque se indican de manera cronológica para su análisis, no refieren un orden sistemático. En algunos casos, se desarrollaron estos procesos sin concebirlos desde la terminología señalada, pero sí de manera práctica. Por lo tanto, se puede argumentar de la observación de la trayectoria de la organización que las etapas de desarrollo de crecimiento e interconexión para el desarrollo de organizaciones expuestas por Holling (Velázquez-torres, 2015) están presentes en la narrativa histórica de la organización. La que resalta lo expuesto por Irausquín *et al.* (2016) sobre la complejidad del desarrollo. Por lo tanto, la necesidad de un líder con visión estratégica argumentada por Yovera (2020) se refuerza, que se hace necesaria la revisión del tipo de liderazgo en una organización como la analizada en este estudio.

En el mismo orden de ideas, pueden señalarse las formas organizativas señaladas por Padilla y Del Águila (2003) a manera de las acciones identificadas y relacionadas con las etapas de desarrollo. La organización micro en la que se inicia con el diseño de la idea de organización, con el inicio de acciones coordinadas con distintas unidades organizativas descentralizando la toma de decisiones. La organización de hipertexto señalada como una estructura que permita la generación de conocimiento dentro de la organización y se conforma por distintos niveles o contextos, que se integran sobre un proyecto. La organización horizontal en la que el trabajo se organiza desde varios procesos que ligan las actividades llevadas a cabo con las necesidades y capacidades de los socios para la mejora de los resultados en beneficio para los involucrados. Lo que permite inferir que esta forma organizativa integra procesos de mejora, como la integración de planes de desarrollo. Reforzando de este modo las fases de la planeación propuesta para este análisis.

CONCLUSIONES

El presente análisis de la implementación de planes de desarrollo para una organización de base campesina permite ver la compatibilidad de aplicación de las formas organizativas, que aumentan en la complejidad de procesos según su tipo, como un proceso evolutivo de la organización en torno a un sistema productivo.

Se identificó la integración de las dimensiones del desarrollo en la fase de análisis y diseño como un paso previo a la ejecución de los planes y acciones. Por lo que se infiere un plan de desarrollo permitirá la creación de vínculos y colaboraciones, una vez se tenga un diagnóstico preciso del sistema productivo al que se vincula la organización, para conocer e integrar las dimensiones del desarrollo desde su territorialidad en la búsqueda de objetivos en el corto, mediano y largo plazos.

En la trayectoria de la organización se presentan momentos de repliegue, ocasionados por condiciones externas (globales). No obstante, el contar con un plan de desarrollo desde la creación de la organización les permitió realizar ajustes de manera reactiva, en momentos de crisis, y correctivas para la gestión en el corto y largo plazos. Lo que demuestra el dinamismo y la multidimensionalidad del proceso y, al mismo tiempo, la creación de resiliencia a través de los planes de desarrollo.

El análisis desarrollado muestra, en esencia, un plan estratégico único en función de las condiciones organizacionales endógenas y de contexto territorial formado durante la trayectoria organizativa de productores de café. Por ello, se interpreta como proceso evolutivo (emergente) de la organización logrado mediante la participación para la búsqueda de soluciones con distintos órganos y organismos tanto públicos como privados, nacionales e internacionales. Esto permitió la generación de información a través de colaboraciones, para la construcción de un proyecto en el largo plazo con 37 años de la trayectoria de lucha campesina.

LITERATURA CITADA

- Alor, A. O. (2016). Desarrollo y planificación en América Latina. Teorías e instrumentos. *Revista de Economía Institucional*, 18(34), 135–150. <https://doi.org/10.18601/01245996.v18n34.09>
- Barrera, H. M., y Pacheco, S. (2013). Planeación participativa como una alternativa de desarrollo. *Ciencia y Agricultura*, 10(2), 29–36. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=560058657005>
- Blanco Barón, C. (2013). La planificación del desarrollo: ¿problema económico, político o jurídico? *Opinión Jurídica*, 12(24), 169–187.
- Cano Flores, M., y Olivera Gómez, D. (2008). Algunos modelos de planeación. *Ciencia Administrativa*, 2, 32–44.
- Currás Pérez, R. (2010). Identidad e imagen corporativas: revisión conceptual e interrelación. *Teoría y Praxis*, 7, 9–34. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=456145285002>
- De Grammont, H. (2007). Las organizaciones “campesinas” y la transición política en México (fuerzas y debilidades). *La Chronique des Amériques*, 8. Recuperado de https://www.orison.uqam.ca/IMG/pdf/chro_de-Grammont_07_18.pdf
- González, M. R., y Ley, J. (2019). Habilidades gerenciales y su influencia en la competitividad de las agroempresas del valle de Mexicali. *Espacios*, 40(42), 16–26.
- Illescas Palma, G., Olguín Pérez, A. M., y González Santiago, M. V. (2022). Tiempos, crónica y memoria de vida colectiva entre cafetales. *Innovación Editorial Lagares de México*. <https://www.perlego.com/book/3592305/tiempos-crnica-y-memoria-de-vida-colectiva-entre-cafetales-pdf>
- Irausquín, C., Colina, J., Moreno, D., y Marín, F. (2016). Fundamentos conceptuales del desarrollo. *Multi-ciencias*, 16(3), 288–293.
- Jiménez González, R. J. (2018). El municipalismo ciudadano: la experiencia del Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara” A.C. En M. I. Dussauge Laguna, M. García Guzmán, R. Padilla Domínguez, A. Plasencia Díaz, y H. Zamitiz Gamboa (Eds.), *Municipalistas y municipalismo en México* (pp. 571–578). Instituto Nacional de Administración Pública. <http://www.inap.org.mx>
- Leiva Laval, J. (2012). Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina. *Gestión Pública*, 75, 01–60.

- Lopera Medina, M. M. (2014). Aspectos históricos y epistemológicos de la planificación para el desarrollo. *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, 13(26), 28–43. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.RGYPS13-26.ahep>
- Montoya Restrepo, I. A., y Montoya Restrepo, L. A. (2013). La formación de estrategias deliberadas y emergentes: una propuesta a partir de definiciones básicas de una metodología de sistemas suaves. *Revista Facultad de Ciencias Económicas*, 21(2), 67–95.
- Padilla Meléndez, A., y Del Águila Obra, A. R. (2003). La evolución de las formas organizativas: De la estructura simple a la organización en red y virtual. *Revista Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 9(3), 69-94.
- Ramos Reyes, S., Pérez Olvera, Ma. A., Illescas Palma, G., Cruz Rodríguez, J. A., Vibrans, H., y Flores Sánchez, D. (2020). Diversity and traditional use of shade trees in agroecological coffee plantations. *Revista de Geografía Agrícola*, 64, 259–273. <https://doi.org/10.5154/r.rga.2020.64.12>
- Saavedra Guzmán, R., Castro Zea, L. E., Restrepo Quintero, O., y Rojas Rojas, A. (2001). Planificación del desarrollo (A. Velasco Rojas, Ed.; Segunda Edición). *Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano*.
- Corrección: Saavedra Guzmán, R., Castro Zea, L. E., Restrepo Quintero, O., y Rojas Rojas, A. (2001). *Planificación del desarrollo* (A. Velasco Rojas, Ed.; 2ª ed.). Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Sánchez Albarrán, A. (2004). Del movimiento ¡El campo no aguanta más! a las movilizaciones sociales en la cumbre de la OMC en Cancún. Dependencia o soberanía alimentaria: ésa es la cuestión... agraria. *El Cotidiano*, 19(124), 41–56. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32512405>
- Tauber, F. (2011). El desarrollo y su planificación: evolución del concepto y su influencia en procesos urbanos endógenos, sustentables y participativos. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 5, 85–94.
- Vásquez Pérez, J. (2014). Crisis del café y cultura del trabajo en el contexto de la acumulación en el centro de Veracruz, México. *Entorno Geográfico*, 10, 136–151.
- Velázquez-Torres, D. (2015). Sistemas complejos adaptativos, sistemas socio-ecológicos y resiliencia. *Qui-vera*, 17(2), 11–32.
- VIDA, CONECTA, y A-PASO. (2016). Resiliencia del sistema cafetalero agroecológico en la bioregión Jamapa-Antigua del Estado de Veracruz, México.
- Villaseñor Luque, A. (1987). *Caficultura moderna en México*. Agrocomunicación Colín y Asociados.
- Yovera Romero, C. E. (2020). Gerencia de las organizaciones agrícolas en la postmodernidad. *Anla Virtual*, 2(4), 206–215.

EVALUACIONES PARTICIPATIVAS EN POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL APRENDIZAJE EN GOBIERNOS SUBNACIONALES: CASOS DE JALISCO Y ZACATECAS (2019-2021)

Breyda Caballero-García¹

¹ Licenciada en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma metropolitana; consultora política independiente.

*Author for correspondence: 2183036715@correo.ler.uam.mx

RESUMEN

Esta investigación aborda dos casos de estudio de las evaluaciones participativas realizadas en Jalisco y Zacatecas, específicamente a los programas “Mi pasaje” y “Modelo para la Igualdad entre Mujeres y Hombres” respectivamente. La importancia de estos casos radica en ser los primeros ejercicios de evaluación que rompen con las metodologías tradicionales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), apuntando a metodologías cualitativas como es la evaluación participativa. Cabe señalar que son prácticas impulsadas desde los propios gobiernos subnacionales, y para el caso de Jalisco son producto de la coordinación con agentes internacionales. El proceso metodológico de la evaluación se concibe bajo una visión hipotético-deductiva, el enfoque es mixto con mayor orientación a un análisis cualitativo, haciendo uso de técnicas como: trabajo documental y bibliográfico mediante el análisis de contenido, entrevistas semiestructuradas y cuestionarios. La significación de estas evaluaciones se expresa en ofrecer una nueva visión la cual impulsa la participación de los actores, asimismo propicia un mejor uso de la evaluación, por tanto, los hallazgos más relevantes son que las evaluaciones participativas generan aprendizajes del proceso significativos para el ciclo de la política pública que sirven como precedentes para la mejora pública en los gobiernos subnacionales, tomando en consideración que se requieren fortalecer capacidades institucionales, de los funcionarios públicos y del equipo evaluador para que el aprendizaje sea transferido de una organización a otra para diseñar, implementar y evaluar participativamente.

Palabras clave: evaluación participativa, aprendizaje del proceso, ciclo de la política pública.

INTRODUCCIÓN

La Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe (ReLAC, 2021) puntualiza que el nuevo siglo demanda un cambio sustancial

Cita: Caballero-García B. 2025. Evaluaciones participativas en políticas públicas para el aprendizaje en gobiernos. subnacionales: Casos de Jalisco y Zacatecas (2019-2021). **REMEVAL** 1(1): 24-45. <https://doi.org/10.63121/kdhe0n20>

Recibido:
31 Agosto, 2024
Aceptado:
2 Octubre, 2024
Publicado:
12 Febrero, 2025

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Non-Commercial 4.0 International license.



en la gestión, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. En este contexto, señala que se requiere un tránsito de “una sociedad receptora de beneficios a otra más activa” que asuma un rol preponderante en cada una de las fases de la política pública (ReLAC, 2021). En este marco, la evaluación exige un desarrollo conceptual y metodológico renovado que permita su apropiación tanto por las agencias implementadoras como por los participantes y beneficiarios, es decir, por la sociedad en su conjunto, con el fin de que se perciban como agentes de cambio con capacidad para influir y transformar las políticas (ReLAC, 2021).

Asimismo, ReLAC (2021) enfatiza la necesidad de que las evaluaciones identifiquen, reconozcan y promuevan la participación de todos los actores implicados en espacios y tiempos explícitamente establecidos. En este sentido, Portilla (2021) señala que la evaluación ha experimentado un cambio cualitativo importante; sin embargo, a nivel subnacional, esta problemática es más compleja, ya que la evaluación ha tenido distintos desarrollos y avances debido a factores y contextos específicos de las administraciones públicas subnacionales.

Por otro lado, Ballezá (2018) establece que la evaluación en los gobiernos subnacionales se ha caracterizado por dos aspectos: primero, como un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas del gasto público; y segundo, por la centralización y estandarización de las metodologías tradicionales proporcionadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social en México (Coneval), lo cual ha dificultado la transición de la evaluación hacia un enfoque cualitativo.

No obstante, desde el nivel subnacional, se ha fortalecido la cultura de la evaluación para hacer frente a los desafíos del nuevo siglo. En este sentido, destacan los casos de las evaluaciones implementadas por entidades federativas como Jalisco y Zacatecas, que han optado por impulsar metodologías para la evaluación participativa. Sin embargo, otras entidades del país aún se encuentran en un proceso de desarrollo para consolidar este tipo de prácticas en la evaluación.

El presente artículo tiene como objetivo comparar y sistematizar dos casos de estudio en los que se llevaron a cabo evaluaciones participativas en programas específicos: “Mi pasaje” en Jalisco y “Modelo para la Igualdad entre Mujeres y Hombres” en Zacatecas. A partir de estos casos, se pretende puntualizar aprendizajes en el ciclo de la política pública que puedan ser replicados en otras entidades del país.

El texto se estructura en tres apartados: en primer lugar, se ofrece un marco teórico para la comprensión de la categoría central y sus implicaciones periféricas; en segundo lugar, se explica la metodología empleada en la investigación; y en tercer lugar, se presentan los resultados y su discusión, mediante un resumen de las variables o aspectos destacados en las evaluaciones de cada entidad, con el propósito de mostrar cómo estas contribuyen a mejorar la política pública. Finalmente, se exponen las conclusiones más relevantes de la investigación.

Marco teórico

En el desarrollo de este apartado se presentan las discusiones entre autores de las categorías y conceptos centrales del objeto de estudio. Para efecto de esta investigación la categoría central es la evaluación participativa, y sus implicaciones periféricas o conceptos centrales son: ciclo de la política pública y aprendizaje.

¿Qué es una evaluación participativa?

La evaluación es una fase del ciclo de la política pública; a raíz de ello, se han establecido distintos tipos de evaluaciones, como la evaluación participativa, que ha sido definida por diversos autores.

Según Tapella *et al.* (2021), las evaluaciones participativas son aquellas en las que “las partes involucradas en el proyecto definen qué será evaluado, con qué objetivos, cuándo se hará, qué métodos de recolección se usarán y cómo se comunicarán los resultados”. Este tipo de evaluaciones implica un enfoque participativo que “debería servir para aprender, reajustar y actuar al tomar medidas correctivas para obtener mejores resultados [...], es decir, la evaluación debería servir para aportar nuevos y diferentes conocimientos para la elaboración de políticas y programas” (Tapella *et al.*, 2021).

Tapella *et al.* (2021) también señalan que las evaluaciones participativas tienen una doble función: por un lado, “contribuyen a fortalecer a las organizaciones para que tengan mayor control sobre su propio desarrollo”; y, por otro lado, funcionan como “una herramienta para mejorar la capacidad que tienen diversos actores para reflexionar, analizar y proponer soluciones desde sus múltiples miradas”.

¿Qué es el aprendizaje en las evaluaciones participativas?

El concepto de aprendizaje en las evaluaciones participativas es de suma importancia, para su comprensión en esta investigación se puntualizan dos aspectos, por un lado, se refiere a que las evaluaciones participativas implican un proceso de enseñanza-aprendizaje, y por otro, se hace alusión al uso y aprendizaje de las evaluaciones participativas.

Respecto al primero, Rotondo (2021) señala que las evaluaciones participativas son “un proceso de enseñanza-aprendizaje en el que las diferentes posiciones y valores son expuestos”. Por otro lado, Tapella *et al.* (2021) puntualizan que en una evaluación participativa es de suma importancia la facilitación la cual refiere a un proceso de enseñanza-aprendizaje. Al respecto Rodríguez y Tapella (2018) señalan que se trata de “un proceso participativo de aprendizaje” el cual saca las lecciones más importantes para todos los actores involucrados (pág. 36).

Retomando el argumento de que las evaluaciones participativas son un proceso de aprendizaje participativo Tapella *et al.* (2021) señalan que gracias a ello se logra que

la evaluación sea “más interesante, más eficiente y efectiva lo que permitirá lograr mejores resultados”. Este proceso trata de buscar el desarrollo de capacidades de los participantes, en palabras de los autores se habla de “que los participantes desarrollen habilidades o capacidades nuevas, y que ello, les permita participar más y planificar e implementar un mejor proceso de evaluación en el futuro”. Los autores descartan la idea de una capacitación, más bien, se trata de una red de aprendizaje en la que cada participante tiene un rol y funciones específicas, en este sentido se hace alusión al rol del facilitador quien es el encargado de:

“generar las condiciones para aprender haciendo, para que mientras participan, los miembros de un equipo desarrollen esas habilidades que les permitirán participar de mejor manera, y que permitirán que las evaluaciones den mejores resultados. Y su responsabilidad es que todos aprendan (incluyéndose a sí mismo)” (Tapella et al., 2021: p. 141).

Rotondo (2021) apunta que en las evaluaciones participativas se parte de “la valoración del saber y conocimientos locales, con el propósito de generar aprendizajes acerca de los cambios, a fin de fortalecer su capacidad, empoderar a personas y grupos sociales para que tomen decisiones”. La idea de la autora puntualiza la importancia de construir un aprendizaje significativo en los participantes de la evaluación. En adición, Rotondo (2021) explica que la evaluación participativa al centrarse en el actor “reconoce el rol de la conciencia y de la acción humana en los cambios sociales, por ello, se inscribe en los paradigmas de transformación. Es decir, el individuo al adquirir un nuevo aprendizaje adquiere conciencia de su entorno lo que le permite influir en las condiciones de vida, resolver problemas y tomar decisiones. En palabras de la autora adopta un “enfoque transformador de la realidad que implica la construcción y retroalimentación de conocimientos y aprendizajes”.

En relación con el uso y aprendizaje de las evaluaciones se habla de un momento a posteriori, es decir, aquellos aprendizajes que se obtienen de una evaluación. Rotondo (2021) hace referencia a que el uso y aprendizaje implica “la implementación de las acciones necesarias para que los actores incorporen las recomendaciones, las difunda y se apropien de los aprendizajes e institucionalicen los cambios”. La idea que defiende la autora es que los aprendizajes que se generen de las evaluaciones sean significativos, es decir, útiles para el cambio y para la vida de las personas, así como para la transformación social, evitando de esta manera que los aprendizajes se vuelvan ajenos y se queden meramente en informes de evaluación (Rotondo, 2021).

Finalmente, lo que se esperaría de una evaluación participativa es que produzca aprendizajes en los participantes de la evaluación y de la evaluación en general, de modo, que esos aprendizajes sean útiles para el cambio, la transformación social y la transformación de las políticas, de tal manera, que estos aprendizajes puedan ser útiles en otros contextos y se considere la pertinencia de adaptarlos e institucionalizarlos.

El aprendizaje en el proceso y uso de la evaluación

Desde otro punto de análisis, Browne y Wildavsky (1998) (en Pressman y Wildavsky [1998]) hacen referencia al aprendizaje, en el sentido de que “aprendizaje es cambio”. Los autores retoman a Bateson (1972) quien ideó una escala teórica de aprendizaje, para el autor el peldaño más bajo de esta escala es el “aprendizaje cero” el cual se reduce meramente al “recibo de una señal”. El segundo peldaño es el “aprendizaje uno” el cual según el autor “incorpora una señal que se extiende del suceso original a la memoria del organismo”. El tercer peldaño corresponde a la concepción de “aprender a aprender”, este se describe como un “aprendizaje de aprender a recibir señales”. Para el autor, implica un proceso de “vuelta doble” que “anula la correlación punto por punto que se establece en la conducta entre un estímulo y un cambio” (Browne y Wildavsky, 1998).

Para Browne y Wildavsky (1998) en el aprendizaje de doble vuelta los procesos son más profundos. En el contexto de la evaluación este tipo aprendizaje conduce a cambios significativos, para Browne y Wildavsky (1998) “el aprendizaje evaluativo genera un contexto para un cambio organizacional: un cambio esperado y continuo gracias al aprendizaje. Surge un clima de evolución mediante un autoanálisis continuo”. Este aprendizaje de doble vuelta permite que una organización pueda llegar a refinar su conducta evaluativa”. Asimismo, los autores apuntan a que los procesos de aprendizaje y evaluativos “se depositan en una memoria accesible de la organización, y son reactivados en cada ocasión apropiada, facilitando así el aprendizaje y el cambio organizacional”.

En este sentido, el aprendizaje en la evaluación debe considerarse “aprendizaje para volver a proyectar”, desde esta perspectiva la evaluación no debería considerarse como el punto final de las políticas, más bien como un inicio de poder transformar las políticas. Al respecto De Leon (1982) (en Browne y Wildavsky 1998) sugiere lo siguiente:

“La comunidad de evaluación de políticas, al llevar a cabo un análisis cuidadoso del programa, podría compensar las inadecuaciones políticas del sistema. Podría sistematizar este proceso particular de rediseño y facilitar la transferencia del aprendizaje de una organización de rediseño a otra. Empero, sin un apoyo institucional que proceda de grupos externos de residentes o de participantes de organizaciones internas, es problemático el refuerzo institucional del aprendizaje”.

En esta línea de análisis, De Leon reitera la importancia de que las evaluaciones sean participativas y que pongan especial énfasis en la producción del aprendizaje, de modo que este sea utilizado para poder incidir en las diferentes fases del ciclo de la política pública. En adición al argumento anterior, cuando la evaluación y cada una de las fases del ciclo de la política se toman como partes aisladas y no como procesos de aprendizaje interconectados, se pasan por alto las oportunidades de aprender durante

cada una de ellas. Por ello, debe considerarse que “cada etapa depende de otras que se han presentado antes y que continúan después, ello no se debe a que alguien se oponga a prender sino a que, por lo contrario, hay profundas diferencias filosóficas en el tipo de aprendizaje que se instituya” (Browne y Wildavsky, 1998)

La institucionalización del aprendizaje sigue enfrentándose a desafíos, sin embargo, tal como propone Etheredge (1979) (en Browne y Wildavsky 1998) se debe poner énfasis en la necesidad de “la producción de memorias organizacionales para que estas puedan codificar la experiencia y el aprendizaje”. La capacidad de poner en marcha el aprendizaje adquirido durante la evaluación se ve limitado por “la iniciativa y la experiencia personal de los participantes en un proyecto determinado. Esta red de experiencias personales dedicada a hallar y utilizar lecciones aprendidas se debilita debido a los cambios de personal”. Siguiendo esta línea de análisis, cuando el aprendizaje de las evaluaciones no se institucionaliza y no se codifica en las memorias organizacionales es muy probable que estos se vayan al mismo tiempo que se van las personas que adquirieron los aprendizajes, por lo tanto, se reduce la posibilidad de transformar las políticas.

Finalmente, cabe resaltar que en un escenario en el que existe resistencia al cambio, no es posible cimentar el aprendizaje, por lo tanto, la gestión y acción de las organizaciones no está planeada en función de él. Esta situación se intensifica cuando los funcionarios disminuyen su interés por aprender, ya que su atención puede desviarse a asuntos externos lejos de cualquier forma de aprendizaje organizacional. Por ello, la labor más importante se centra en cómo tomar decisiones basadas en y la producción del aprendizaje, así como la exigencia de cómo generar y usar los aprendizajes de las evaluaciones de modo que conduzcan a la transformación de las políticas y a un proceso de aprendizaje interconectado durante todo el ciclo de la política.

Apartado metodológico

El proceso metodológico que se utilizó en esta investigación es hipotético-deductiva. El tipo de estudio corresponde al descriptivo mediante dos estudios de caso del tipo intrínseco, debido a la naturaleza de las entidades federativas abordadas, asimismo, de este se espera que se puedan conocer las relaciones y asociaciones que existen entre las dos entidades, de tal modo que sea posible identificar aquellos elementos que pueden servir como experiencia de aprendizaje. El enfoque de la investigación es mixto con mayor orientación a un análisis cualitativo de estudios de caso (Zacatecas y Jalisco), para ello se partirá de la selección de una evaluación realizada a un programa o política en cada una de las entidades.

Para esta investigación se utilizaron tres técnicas de investigación, privilegiando el trabajo documental y bibliográfico mediante el análisis de contenido; en adición a ello se diseñaron cuestionarios y entrevistas semiestructuradas que se aplicaron a

informantes clave vía remota mediante la plataforma Zoom y Google Meet. Para la selección de entrevistados y encuestados se utilizó un muestreo a propósito de casos especiales o únicos, asimismo, así como un muestreo secuencial y por bola de nieve para el caso de las entrevistas. Las entrevistas se aplicaron a dos miembros del gobierno de ambos casos de estudio, y dos actores de las estancias evaluadoras, esta selección se realizó considerando el número de personas que participaron en el equipo evaluador de cada caso. Por último, los cuestionarios se aplicaron a los usuarios beneficiarios del programa y actores que participaron en el grupo evaluador.

El objeto de estudio de esta investigación son las propuestas metodológicas de evaluación participativa a nivel subnacional en el ámbito de estudio que se refiere a la Unidad de Evaluación de Jalisco y el Consejo Estatal de Evaluación del Estado de Zacatecas. Las características del espacio de estudio son: por un lado, Zacatecas es una de las 32 entidades de la República Mexicana, se localiza al norte central de la nación mexicana; con una superficie de 75.284 kilómetros cuadrados, representa el 3.84% del territorio nacional. La población total de Zacatecas, con base en datos del Instituto Nacional de Estadística e Información (INEGI) en 2022 fue de 1, 622,138 habitantes, de los cuales el 51.2% son mujeres y 48.8% hombres. La población económica activa (PEA) o tasa de participación laboral en el primer trimestre de 2022 fue de 56.6%, mientras que la tasa de desocupación fue de 2.79% (INEGI, 2022). En relación con los indicadores de pobreza y carencias sociales, de acuerdo con el INEGI en 2020 el 40% de la población se encontraba en situación de pobreza moderada y el 3.79% en situación de pobreza extrema.

Por otro lado, Jalisco se sitúa en la parte media oeste de la República Mexicana, cuenta con una superficie de 78.588 kilómetros cuadrados lo cual representa el 4.0% del territorio nacional. La población total de Zacatecas con base en datos del INEGI (2020) fue de 8, 348,151 habitantes siendo 50.9% mujeres y 49.1% hombres. En cuanto a las características socioeconómicas, en el primer periodo de 2022, según datos del INEGI la población económicamente activa era del 61.6%, mientras que la tasa de desocupación fue de 2.36%. Del total de la población ocupada el 53.7% estaba ocupada en el sector formal y el 46.3% en el sector informal. Respecto a los indicadores de pobreza y carencias sociales, con base en datos del INEGI (2020) el 29.1% de la población se encontraba en situación de pobreza moderada y el 3.48% de la población en pobreza extrema. En este mismo año, la población vulnerable por carencias sociales alcanzó un 31.2% y la población vulnerable por ingresos fue de 9.29%

Los fracasos como materia de aprendizaje en las evaluaciones participativas

En las evaluaciones participativas se habla acerca del aprendizaje, en el sentido de aprender **en el proceso** y **del proceso**. El aprendizaje **en el proceso** se refiere a aquellos conocimientos que se aprenden en el momento en que se está ejecutando la

evaluación, en cambio, el aprendizaje **del proceso** es aquel que surge posterior a la evaluación, es decir, el uso y apropiación que generan las evaluaciones participativas. En este subcapítulo se hace hincapié en el aprendizaje del proceso que parte de aquellos desaciertos que resultan de estas dos experiencias de evaluaciones participativas realizadas en Zacatecas y Jalisco.

Las evaluaciones participativas realizadas al Programa Mi Pasaje y al Modelo para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, dan cuenta desde una visión general que el aprendizaje del proceso que generan las evaluaciones participativas son: rigurosidad metodológica, mayor utilidad de los resultados, transparencia y rendición de cuentas, y fortalecimiento de la cultura de la evaluación. Si bien se generan aprendizajes que son resultado del proceso evaluativo, también existen algunos desaciertos que podrían tomarse en consideración para emprender acciones que contrarresten las deficiencias de estos ejercicios evaluativos. Con base en Caballero (2022) los desaciertos que resultan de estas evaluaciones son: capacidades institucionales, capacidades técnicas de los funcionarios, y capacidades de los equipos evaluadores.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Capacidades institucionales

Las experiencias de evaluaciones participativas de las entidades federativas de Jalisco y Zacatecas denotan muchas debilidades y desaciertos de las capacidades institucionales. Los desafíos más relevantes que resaltan en este tema son: sistemas de evaluación en proceso de consolidación (crecimiento dispar de los sistemas de evaluación), deficiencias en el marco jurídico (ausencia de institucionalización de la evaluación participativa), y convenios político-electorales.

Sistemas de evaluación en proceso de consolidación

Las evaluaciones de las entidades denotan un crecimiento dispar de los Sistemas Estatales de Evaluación. Por un lado, Jalisco es un claro ejemplo de cómo se ha consolidado la evaluación desde los gobiernos subnacionales, no sólo en el ámbito normativo, también en el componente práctico, es decir, en la gestión de la evaluación.

A través de los años el gobierno de Jalisco ha trabajado en fortalecer la cultura de la evaluación en busca de prácticas innovadoras que contribuyan a la mejora de la política pública. En este sentido, Jalisco desde su Sistema Estatal de Evaluación ha promovido la gestión de las evaluaciones participativas a partir de 2019 y en el último año se han emprendido las primeras acciones para institucionalizarla.

Por otro lado, Zacatecas es una entidad que cuenta con un Sistema de Evaluación Estatal en proceso de consolidación, siendo los últimos cinco años los más

importantes para fortalecer la cultura de la evaluación. No obstante, pese a que no se ha logrado consolidar un Sistema de Evaluación robusto, se ha apostado por gestionar evaluaciones participativas para la mejora pública; sin embargo, su permanencia en el tiempo no ha sido posible debido a los cambios político-electorales que hubo en la entidad, pues en el año 2021 se dio el tránsito de gobierno donde finalizó la gubernatura del periodo 2016-2021, en la cual se llevaron a cabo dichas evaluaciones.

Este crecimiento dispar de cada una de las entidades en materia de evaluación nos posiciona en un escenario donde es cada vez más complejo consolidar nuevas prácticas de la evaluación específicamente las evaluaciones participativas. Al tener diferentes contextos influenciados por diversas causas de las propias administraciones públicas subnacionales, tales como: voluntad política, corrupción, clientelismo, falta de aceptación e interés de la evaluación, relaciones de poder, cambios político-electorales, entre otros; es difícil posibilitar un cambio epistemológico de la evaluación.

Para trascender hacia este cambio de las evaluaciones participativas, es necesario que desde los Sistemas Estatales de Evaluación se apunte hacia prácticas innovadoras, por ello, es indispensable reconocer la importancia de la evaluación y sobre todo el aprendizaje que estas generan no sólo en la mejora de las políticas públicas sino en el propio aprendizaje organizacional.

En tal sentido, se tiene que promover la evaluación como un asunto prioritario para el gobierno, de tal manera que sea posible encausar acciones para llevar a la práctica evaluaciones complementarias que salen de los esquemas y metodologías tradicionales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Este cambio de paradigma en la evaluación trasciende los dos grandes aspectos característicos de la evaluación en México, por un lado, ser un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas, y, por otro lado, la centralización y estandarización en las metodologías del Coneval.

La adopción de estas metodologías de evaluación requiere fortalecer el marco jurídico-institucional en materia de evaluación que conduzcan a mantener en el tiempo la práctica de las evaluaciones participativas y que estas no sean efímeras. Esto es, que las organizaciones apunten hacia una visión de la evaluación como un subsistema dentro del sistema de la política pública, es decir, anclar la evaluación a las diferentes fases de la política pública y no segregar cada una de ellas de modo que funcione dependientemente una de la otra ya sea de manera *a priori* o *a posteriori*.

Institucionalización de la práctica de la evaluación

Hablar de la institucionalización de la evaluación hace alusión a que los Sistemas Estatales de Evaluación deben contar con un marco normativo de carácter obligatorio o indicativo en materia de evaluación. Los gobiernos subnacionales de Jalisco y Zacatecas imperan la necesidad de establecer dentro de este marco normativo la apli-

cación de la evaluación participativa, de modo que la construcción de los términos de referencia (TdR) se base en una amplia tipología de la evaluación, donde la evaluación participativa sea un tipo adicional a la tipología vigente en los gobiernos subnacionales y de esta manera no limitar su aplicación a la voluntad política de los gobiernos subnacionales.

En el caso de Jalisco se están llevando a cabo distintas reformas a las leyes estatales con la finalidad de incorporar la participación ciudadana en la normatividad de monitoreo y evaluación de la entidad, es decir, para institucionalizar la evaluación participativa. Algunas de estas reformas se refieren a la adición de la participación ciudadana en los procesos de evaluación a los artículos 80, 81 y 83 de la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios. Asimismo, en los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas del Gobierno de Jalisco se agregó la evaluación participativa como un tipo adicional a los ya establecidos.

La evaluación participativa en la entidad se ha implementado como resultado de la articulación de agentes locales (subnacionales) e internacionales, esto es, un acuerdo entre el gobierno de Jalisco con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) de Costa Rica y el Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval) que, aunque no existen convenios formales si hay factores de contención del acuerdo a través del proyecto Fomento de Capacidades en Evaluación en América Latina (Focelac). En el ámbito subnacional las evaluaciones participativas son actos formales que materializan formas de gestión y de organización alternativas y emergentes, mismas que se están ejecutando en el periodo actual de la administración que abarca los años 2018-2024.

El gobierno de Jalisco ha implementado diferentes evaluaciones participativas posteriores a la evaluación piloto del Programa Mi Pasaje, mismas que reflejan cómo la organización ha logrado refinar su conducta evaluativa. Esto se refiere a que el proceso de aprendizaje evaluativo en la entidad genera un contexto para seguir facilitando el cambio² organizacional, en otras palabras, los procesos de mejora, de aprendizaje y los procesos evaluativos adquiridos de esta primera experiencia se han impregnado en la estructura organizacional de tal modo que ha sido posible reactivarlos en cada experiencia evaluativa facilitando el proceso de aprendizaje para volver a proyectar.

En el caso de Zacatecas el panorama es muy distinto, ya que durante la administración que comprendía el periodo 2016-2021 no hubo acciones en el marco normativo que obligaran la gestión de evaluaciones participativas como un tipo de evaluación. Únicamente se estableció en el Plan Anual de Evaluación (PAE) vigente que se llevarían a cabo tres evaluaciones a las tres intervenciones más importantes de la política social de la entidad. Esta situación condujo a que al término de la administración no hubiera materia jurídica que asegurara la implementación de más evaluaciones

² Aprendizaje es cambio (Bateson, (1972) en Pressman y Wildavsky).

de este tipo, por lo tanto, las evaluaciones participativas terminan con el periodo de la administración, tratándose de una acción a corto plazo que no logró permanencia en el tiempo.

La evaluación participativa en Zacatecas el escenario es distinto pues su implementación no fue un acto con mayor alcance institucional, por lo tanto, la implementación *a posteriori* de este tipo de evaluaciones se vio limitada porque no había factores de contención del acuerdo, así como actos formales que aseguraran su permanencia. En consecuencia, la aplicación de las evaluaciones participativas queda limitada a la iniciativa y experiencia personal de los funcionarios la cual se debilita o peor aún se extingue debido a los cambios de personal o de la propia resistencia al cambio por parte de la organización.

Retomando la idea del párrafo anterior, la evaluación participativa queda sujeta a la voluntad política, en este escenario si los líderes operativos de la nueva administración no están interesados en retomar estas experiencias y lejos de verlos como un esfuerzo para mejorar las políticas lo ven como una experiencia que desestabiliza a sus gobiernos disminuye el interés por retomar estas prácticas, por ende, se extingue nuevamente la posibilidad de que sobrevivan en el tiempo; debido a que los nuevos funcionarios desvían su atención hacia preferencias o ideologías de un gobierno específico que aleja cada vez más los procesos de evaluación de los beneficiarios, de los operadores de programas, de los académicos, de los actores privados y de los actores de la sociedad civil, sucumbiendo cualquier forma de aprendizaje organizacional que hubiera resultado de las evaluaciones participativas realizadas precedentes a su gobierno.

Las evaluaciones participativas en Jalisco ejemplifican el componente normativo o indicativo de una organización el cual tiende a reajustarse y reformarse para que la evaluación participativa sea un acuerdo general que trasciende las variables cambios político-electorales y transiciones de gobierno. En este sentido, Zacatecas desde su carácter institucional requiere generar acciones para formar un constructo técnico-político en el cual los acuerdos sean sólidos y puedan sostener los aportes de la nueva metodología participativa. Esto es, generar un Programa de Actuación Político Administrativo (PPA), que de acuerdo con Knoepfel *et al.* (2008) constituyen un momento específico de decisión en el cual se fijan las bases jurídicas que sustentan la acción pública en normas, actos reglamentarios, leyes, decretos o acuerdos administrativos. En este sentido, cobran especial interés los Acuerdos Políticos Administrativos (APA) que son un elemento institucional en el cual se operacionaliza la decisión tomada en el PPA.

El Acuerdo Político Administrativo (APA) será entonces el medio por el cual el gobierno subnacional de Zacatecas genere acuerdos en términos generales que contengan los elementos administrativos, técnicos y financieros pertinentes para consolidar la base organizativa y procedimental de la incorporación de las evaluaciones

participativas como una tipología adicional a la vigente. La idea aquí expuesta se ejemplifica con mayor claridad en el Cuadro 1, el cual muestra el componente normativo en materia de evaluación en la entidad de Jalisco y Zacatecas.

Cuadro 1. Componente normativo en materia de evaluación.

Componente normativo Jalisco		Componente normativo Zacatecas
Constitución política del estado de Jalisco		Constitución política del estado libre y soberano de Zacatecas
Ley orgánica del poder ejecutivo del estado de Jalisco		Ley de planeación del estado de Zacatecas y sus municipios
Ley de planeación participativa para el estado de Jalisco y sus municipios		Ley de desarrollo social
Ley de desarrollo social del Estado de Jalisco		Ley de coordinación fiscal
Ley de presupuesto, contabilidad y de gasto público del estado de Jalisco		Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria
Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Jalisco y sus municipios		Ley de disciplina financiera y responsabilidad hacendaria
Lineamientos generales para el monitoreo y evaluación de los programas del gobierno de Jalisco		Lineamientos generales de operación del presupuesto basado en resultados
Reglamento interno de la secretaría de planeación y participación ciudadana del estado de Jalisco		Lineamientos para el seguimiento de aspectos susceptibles de mejora
Guía para la elaboración de reglas de operación del gobierno del estado de Jalisco		Reglamento del sistema estatal de evaluación

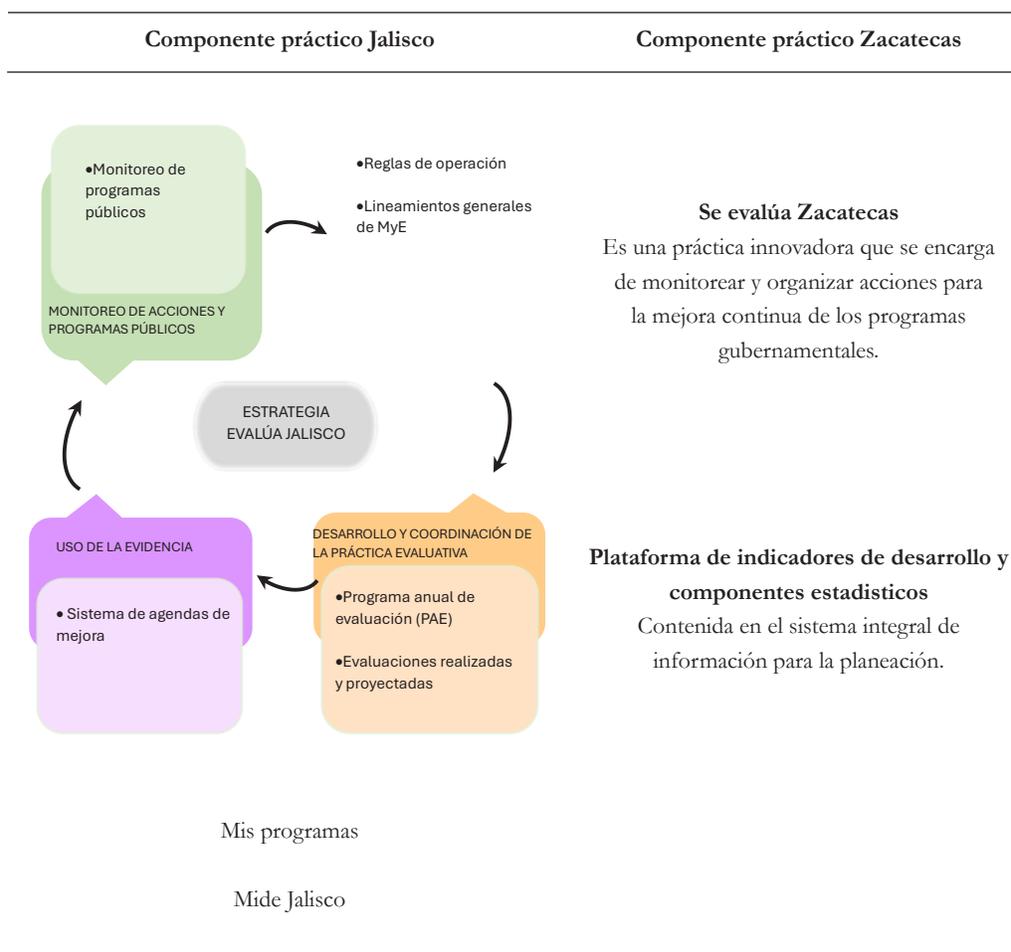
Fuente: elaboración propia con base en datos del Coneval (2021).

Otro de los factores que influyen de manera determinante en la institucionalización de la evaluación es la asignación de presupuesto, es decir, se deben destinar más recursos financieros, humanos y materiales a la ejecución de evaluaciones participativas, ya que estas requieren mayor tiempo e implican mayores costos. Los casos de

estudio analizados nos muestran dos escenarios distintos, por un lado, el caso de Zacatecas denota que el acotar las evaluaciones participativas a la lógica presupuestal anual limita el proceso evaluativo, y, por ende, es más difícil consolidar institucionalmente el componente práctico de la evaluación participativa.

Por otro lado, el caso de Jalisco muestra que desde las organizaciones se pueden impulsar mecanismos financieros para la gestión de evaluaciones participativas ya que, al contar con fideicomisos para la evaluación externa, los recursos financieros se pueden ejercer de manera multianual, de manera que las evaluaciones participativas al ser más costosas y requerir más tiempo tienen mayores posibilidades de permanecer en el tiempo. El hallazgo anterior se ejemplifica con mayor claridad en el Cuadro 2 acerca del componente práctico de la evaluación en ambas entidades.

Cuadro 2. Componente práctico en materia de evaluación.



Fuente: elaboración propia con base en datos del Coneval (2021) y del Gobierno de Jalisco (2021).

Capacidades técnicas de los funcionarios

Las evaluaciones participativas analizadas permiten comprender desde las capacidades técnicas de los funcionarios aquellos bienes de intercambio para facilitar el proceso evaluativo dentro de las organizaciones, mismos que pueden ser un referente para la comprensión subnacional.

En los gobiernos subnacionales hay resistencias hacia la evaluación por dos razones, primero, porque nadie quiere ser evaluado menos cuando desde la planeación del programa y desde los procesos de implementación de este, la organización ha identificado las fallas e inconsistencias que se han cometido. Segundo, porque los propios ejecutores del programa tienen la visión errónea de la evaluación como auditoría (Caballero, 2022). Ante este panorama resulta de suma importancia el convencimiento por parte de los líderes operativos en quienes se encomienda la tarea de facilitar los procesos de cambio desde la organización, en este sentido, los funcionarios son un elemento indispensable del liderazgo institucional para promover alternativas distintas de evaluación. Esto es, provocar que los líderes de las dependencias de evaluación estén decididos por este cambio de paradigma, es decir, salir de lo tradicional y apostar por estas alternativas de innovación como son las evaluaciones participativas, entre otras.

En esta tesitura los casos de estudio dan cuenta de que los funcionarios cuenten con habilidades técnico-políticas que les permitan vincular las fases de las políticas públicas con los niveles de participación, así como capacitación técnica especializada en materia de evaluación y específicamente en evaluaciones participativas; mismos que en conjunto constituyen un requisito fundamental para la consolidación de los Sistemas Estatales de Evaluación. Por otro lado, las evaluaciones participativas exigen a los actores que se involucran en el proceso evaluativo determinadas acciones a emprender, tales como: la disposición para ceder poder en la toma de decisiones, capacitación constante del personal de evaluación, organización y comunicación; y mayor tiempo, compromiso; y recursos materiales y humanos para participar en las evaluaciones.

Respecto a la disposición para ceder poder en la toma de decisiones, un elemento que se pudo identificar de ambas evaluaciones realizadas es que no todos los actores que formaron parte del grupo evaluador (para el caso de Zacatecas) y el grupo de trabajo ampliado (para el caso de Jalisco) tuvieron el mismo nivel de participación en cada una de las etapas, es decir, los actores no lograron obtener el control del proceso evaluativo. En el caso de Zacatecas se refleja un nivel de participación de decisión y en algunos puntos del proceso un nivel de asociación; sin embargo, para el caso de Jalisco el nivel de participación se concentra en niveles más bajos de participación, como son los niveles de decisión y consulta. Lo anterior, depende en gran medida de las propias jerarquías y niveles que hay dentro de las instituciones, ya que, hay acciones que normativamente sólo le comenten a actores gubernamentales en las cuales no se involucran al resto de los actores pues son acciones que están fuera de su jurisdicción

y no pueden incidir directamente en dichos procesos principalmente en la etapa de planeación y uso de la evaluación.

Si bien, la selección de la intervención a evaluar y la construcción y seguimiento de la agenda de mejora son dos acciones que normativamente les competen a las dependencias ejecutoras del programa y a las dependencias gestoras de la evaluación, se requiere abrir espacios transversales donde los diferentes actores implicados en los grupos evaluadores trabajen de manera colaborativa facilitando la toma de decisiones compartida. Para ejemplificar dichos espacios, habría que generar acciones desde dos visiones distintas: la primera, impulsar desde las dependencias ejecutoras del programa espacios dialógicos en los que participen los diferentes actores que formaron parte del equipo evaluador para discutir y deliberar en torno a aquellas acciones que deberán emprenderse para reajustar el programa con base en los resultados y aprendizajes obtenidos de la evaluación, una vez que se ha realizado el posicionamiento institucional y se han establecido los aspectos susceptibles de mejora. De este modo, se estaría ampliando la participación de los actores hacia otra etapa de la política pública en la que el re-diseño ya no corresponde únicamente a la dependencia ejecutora del programa, sino es producto de la toma de decisiones compartida gracias al aprendizaje del proceso generado en las evaluaciones participativas.

Desde la segunda visión, corresponde a las dependencias gestoras de la evaluación generar espacios dialógicos en donde participen los actores involucrados en la evaluación participativa para monitorear el avance y cumplimiento de los aspectos susceptibles de mejora, esto es generar convenios de colaboración para delegar obligaciones y responsabilidades a los actores involucrados, de modo que estos generen presión y contrapeso frente a las dependencias gestoras del programa. Estas acciones recaen principalmente en las organizaciones y los funcionarios públicos pues su función es configurarse como sujetos facilitadores del proceso para lograr un nivel de participación de control por parte de todos los actores implicados y sobre todo de los usuarios que participan en la evaluación.

Dentro de este orden de ideas, importa y por muchas razones la capacitación constante del personal debido a que las evaluaciones son un cambio de paradigma que trasciende la visión de la evaluación vista como una lista de comprobación (*check list*) o como una calificación numérica hacia la instancia ejecutora del programa. Ante este panorama, resulta clara la necesidad de capacitar a todos los niveles de mando, desde titulares, operativos y auxiliares, en materia de evaluación participativa con la finalidad de comprometerlos con la exigencia de una evaluación con desarrollo creativo y técnico. Asimismo, propiciar el abandono de la relación vertical que predomina en las evaluaciones tradicionales y dotarlos de los conocimientos y habilidades necesarias para facilitar relaciones transversales que permita a la diversidad de actores empoderarse y concebirse como agentes de cambio en la evaluación.

Otro factor determinante en las evaluaciones participativas es la organización y comunicación entre la diversidad de actores implicados en la gestión de la evaluación.

Por ello, es indispensable construir una red de aprendizaje y retroalimentación en la organización para hacer más factible y fructífero el proceso de evaluación. En relación con lo expuesto, son elementos constitutivos, el compromiso y tiempo; pues demandan la obligatoriedad de incluir las evaluaciones participativas en la agenda de trabajo, puesto que requieren dedicación plena de los funcionarios.

En este sentido, las dos experiencias analizadas en este trabajo denotan que los funcionarios de las diferentes dependencias involucradas en las evaluaciones tuvieron dificultad para dedicarse plenamente a la evaluación, debido a que estas requieren cargas de trabajo adicionales a las dinámicas cotidianas de las instancias lo cual dificultó el avance de la evaluación. Es aquí donde se reconoce la importancia de destinar más recursos humanos, o bien, emprender acciones desde las mismas instancias para facilitar que la participación de los funcionarios en la evaluación no interfiera o tenga repercusiones negativas en su actividad laboral diaria.

Finalmente, el factor tiempo es un elemento indispensable para la gestión de evaluaciones participativas. En general, este tipo de evaluaciones son más tardadas tanto en la selección de los diversos actores, la capacitación de estos, la implementación de la evaluación, el análisis de resultados, la elaboración de hallazgos y recomendaciones, la comunicación de resultados, y el seguimiento y monitoreo de los aspectos susceptibles de mejora. Por tanto, se requieren plazos de tiempo ampliados que no sean anuales sino multianuales.

En adición a lo anterior, habría que considerar los factores externos del propio contexto, pues las evaluaciones realizadas en Jalisco y Zacatecas muestran la complejidad de realizar evaluaciones participativas en plazos reducidos caracterizados por un contexto de confinamiento por la pandemia de la COVID-19, que en muchas ocasiones rebasaba las capacidades técnicas de los participantes, al ser factores que no se pueden predecir ni controlar; sin embargo, en la actualidad hay otros factores que deben considerar las entidades al ejecutar evaluaciones participativas en un contexto post pandemia.

Capacidades técnicas del equipo evaluador

Las evaluaciones participativas vislumbran aquellas deficiencias de las capacidades técnicas del equipo evaluador. El principal desafío que presentan los evaluadores es concebirse como facilitadores del proceso de cambio haciendo uso de las técnicas y métodos rigurosos que poseen. En el caso de Zacatecas queda evidenciado que la principal función del grupo evaluador fue el de facilitador del proceso, acompañando al grupo evaluador durante las diferentes etapas: la preparación, el diseño y la implementación de la evaluación, brindando talleres para una capacitación constante en el uso y puesta en marcha de las diferentes técnicas y herramientas metodológicas, tales como lluvia de ideas, juegos de simulación, grupos focales, técnicas audiovisuales, entre otras.

En el caso de Jalisco, el equipo evaluador mantuvo su rol de evaluador externo como en cualquier otro tipo de evaluación, esta acción refleja que desde la perspectiva de los evaluadores externos no se acepta por completo el cambio de paradigma. Esto se sustenta en dos visiones distintas del evaluador, por un lado, no concibe a las evaluaciones participativas como un cambio epistemológico o de paradigma, más bien lo considera una técnica innovadora diferente de hacer evaluación. Por otro lado, hay una visión que apuesta a que las evaluaciones participativas son un cambio de paradigma que involucra para el evaluador una forma de repensar cómo hacer evaluaciones. Siguiendo esta línea de análisis, de acuerdo con Caballero (2022), el reto más importante del evaluador es diferenciar entre una evaluación tradicional con trabajo de campo y una evaluación participativa.

Desde la primera visión que se expuso en el párrafo anterior, la evaluación participativa es un tipo de evaluación tradicional con trabajo de campo, que involucra en la última fase de la implementación de la evaluación al grupo de trabajo ampliado donde se hace uso de diferentes técnicas participativas para presentar los resultados y hallazgos de la evaluación, con la finalidad de que estos los validen y acepten. Resultado de ello es que los hallazgos generados de la evaluación con participación fueron similares a los de otra evaluación tradicional de resultados que se realizó por el mismo equipo evaluador años antes donde el programa tenía otra denominación.

Otro de los retos más significativos del equipo evaluador externo es saber comunicar sus conocimientos técnico-metodológicos con los diversos actores que participan, pues se parte de la premisa de que no tienen conocimientos especializados en materia de evaluación. Por ello, es indispensable que el grupo evaluador desde su rol de facilitador realice la capacitación y pedagogía necesaria para que los participantes no se sientan excluidos del proceso y cuenten con los elementos necesarios para opinar y defender sus ideas respecto a lo que quieren saber, cómo lo quieren hacer y cómo se van a comunicar los resultados, frente al resto del equipo evaluador. Entonces, el equipo evaluador: debe hacer uso de un lenguaje cercano con el ciudadano sin tecnicismos; tener la disposición de escuchar y generar espacios de confianza con los diferentes actores para romper las tensiones, conflictos o presiones que generan las mismas relaciones de poder, de tal modo que los actores se mantengan durante todo el proceso; y, finalmente, debe hacer de la evaluación un proceso transversal donde se ceda el poder en la toma de decisiones y se generen acuerdos compartidos.

Las experiencias de Jalisco y Zacatecas muestran que es necesaria la capacitación a evaluadores externos, así como la comunicación y organización de la evaluación participativa desde los propios Sistemas Estatales de Evaluación. El caso de Jalisco refleja que la propia gestión de la evaluación está diseñada con diferentes niveles de participación en cada una de las etapas, mismo que excluye desde el proceso de planeación al equipo evaluador y sólo reduce su función a la etapa de ejecución en la cual limita la participación del grupo de trabajo ampliado, esto explica el por qué los evaluadores

externos no han aceptado en su totalidad que se trate de un cambio metodológico importante y distinto a las evaluaciones tradicionales con trabajo de campo. Ante este panorama, el reto es replantear la gestión de la evaluación participativa de modo que se conciba al evaluador como un facilitador del proceso de cambio que brinde acompañamiento al grupo de evaluación durante todo el proceso evaluativo.

Contribuciones de las evaluaciones participativas a la mejora de política pública

Los aprendizajes obtenidos en las evaluaciones participativas pueden generar mejoras en el ciclo de la política evaluada, esto no quiere decir que las evaluaciones generen resultados de las fallas que hay en cada una de las fases de la política pública, más bien, se trata de comprender que el aprendizaje que estas evaluaciones generan sirven como referencia para mejorar las siguientes fases de la política pública, ya que su misma naturaleza refiere a que esta no es un proceso que se da de forma lineal, sino de manera cíclica, en el cual las fases tienden a desdibujarse, superponerse y entremezclarse³.

Aprendizaje del proceso para la transformación del ciclo de la política pública

El ciclo de las políticas públicas, de acuerdo con Aguilar y Lima (2009) consta de cuatro fases en las cuales pone al centro desde su momento fundante la participación. En esta tesitura, la participación se convierte en un elemento constitutivo para el ciclo de las políticas públicas que debe considerarse desde la gestación, la formulación, la implementación y la evaluación como un ejercicio cotidiano que implica “el cumplimiento de todo un ciclo dirigido a garantizar la eficacia de la acción ciudadana y de sus estrategias de incidencia en las políticas públicas” (Cespedes, 2017).

La participación en la fase de evaluación es el *telos* de las evaluaciones participativas, por esta razón garantizar la participación de los diversos actores que son parte de una intervención enriquece el ejercicio evaluativo, asimismo, crea un entorno de validación y continuidad de la política. Con base en Canto (2005), la participación se concibe desde diferentes niveles que van desde el nivel más bajo que es la información hasta el control, en este caso del proceso evaluativo (ver Cuadro 3); sin embargo, lo que busca la evaluación participativa es precisamente trascender un proceso de participación ciudadana en el que no sólo hay información o consulta, sino delegación y deliberación.

Se plantea entonces que la participación de los diversos actores en las evaluaciones participativas genera aprendizajes del proceso que facilitan el cambio organi-

³ Aguilar y Lima, 2009, pág. 18.

Cuadro 3. Niveles de participación en las fases de la política pública.

Nivel de participación	Descripción
Información	Conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes, proyectos del sector gubernamental y que son la condición básica para hacer posible cualquier tipo de participación.
Consulta	Se lleva a cabo la consulta a los ciudadanos, con la finalidad de que el gobierno se entera de las propuestas y opinión de la ciudadanía sobre aspectos específicos de la acción pública.
Decisión	Se participa en la decisión, es decir, no sólo se emite una opinión, sino que es obligatoria para quien realiza la consulta.
Delegación	Se establece cuando el gobierno otorga (delega) a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de algún proyecto o programa relacionado con la atención a problemas públicos.
Asociación	Implica que la iniciativa también puede estar por el lado de las organizaciones de la ciudadanía y que acuerdan con el gobierno la realización de políticas o programas en común.
Control	Es el control de las acciones del gobierno por parte de las diversas formas de organización de la ciudadanía.

Fuente: elaboración propia con base en Canto (2009).

zacional, asimismo, posibilita la transferencia de aprendizaje de una organización de evaluación a una de diseño y a una de implementación, ya que las etapas del ciclo de la política pública funcionan de manera dependiente una de otra ya sea *a priori* o *a posteriori* y no de manera fragmentada.

El **aprendizaje del proceso** se refleja en la fase del uso de la evaluación, en esta última fase el grupo evaluador da seguimiento a la agenda de mejora que pone en marcha la dependencia ejecutora del programa, es decir, se encarga de verificar el cumplimiento de las recomendaciones que se generaron de la evaluación. En los casos de estudios analizados no hay un rediseño del programa, más bien, se trata de un reajuste en las áreas que sugieren los aspectos susceptibles de mejora; sin embargo, gran parte del aprendizaje que generan estas evaluaciones son relevantes para hablar de un rediseño del programa. Siguiendo esta línea de análisis, es importante reconectar la evaluación con la planeación para que las áreas susceptibles de mejora producto de las evaluaciones se retomen institucionalmente en la planeación, y de este modo generar mecanismos mediante los cuales se incluya a los beneficiarios en coordinación con la dependencia ejecutora para trabajar en dichas áreas de manera que incidan en el rediseño de la intervención evaluada.

La transferencia de aprendizaje de una organización de evaluación a una organización de diseño sólo será posible si no se genera resistencia al cambio en las organizaciones, para ello, es indispensable que los tomadores de decisiones de la organización de diseño mediante sus capacidades técnico-políticas generen acuerdos para incluir la participación de los beneficiarios del programa, de actores de la sociedad civil y/o actores privados que se involucren con la intervención. Esto no quiere decir que toda la población potencial u objetivo que atiende el programa, ni mucho menos que todos

los actores involucrados con la intervención deberían ser parte del proceso de rediseño, más bien, se refiere a que los tomadores de decisiones puedan generar negociaciones entre los diferentes actores con la finalidad de crear una agenda conjunta, en la cual se tengan bien establecidas las funciones de cada uno y se retomen los aprendizajes resultantes de la evaluación para aplicarlos en el rediseño o en las áreas que se tienen que mejorar del programa.

Las evaluaciones de Jalisco y Zacatecas sugieren dos características de los programas que pueden ser evaluados participativamente, estos son: que el programa tenga un alto componente participativo y que sea un programa sólido que ha madurado en el tiempo; sin embargo, esta última característica dificulta o vuelve más complejo que se pueda hablar de un rediseño. Retomando la idea anterior, se propone que los programas evaluados participativamente sean aquellos de reciente creación, esto significa que, si se establece un tipo de evaluación participativa que en el objetivo se plantea evaluar el diseño, los procesos, la implementación o cualesquiera que este sea, es más probable aprovechar esos aprendizajes para poder crear las adecuaciones institucionales necesarias para poner a disposición de los diversos actores integrados en la intervención mecanismos que garanticen su participación (no reducido a la consulta o decisión sino a la deliberación y asociación) en la fase del rediseño de la política, considerando que es más factible atender las inadecuaciones en una política joven a una que ya lleva mucho tiempo implementándose lo cual dificultaría la idea de hablar de un rediseño o incluso de cambiar la lógica de intervención del programa.

Con base en el análisis anterior, una vez que se han establecido acuerdos formales de colaboración para el rediseño es posible que en la fase de implementación exista corresponsabilidad entre los diversos actores involucrados en la intervención. En este sentido, se requiere de capacidades decisorias para hablar de la cogobernación, es decir, un nivel de participación donde los diversos actores tengan funciones específicas durante la implementación del programa y no sean sólo beneficiarios, sino sujetos de derechos.

Finalmente, se deduce que la contribución más acertada de las evaluaciones participativas es el involucramiento de los diferentes actores para la transformación de la política pública, en el sentido de dotar a los ciudadanos de responsabilidades políticas para facilitar el proceso de cambio. Por ello, se requiere que los niveles de participación de estos actores trasciendan a un nivel de participación de asociación y deliberación en el proceso evaluativo y no se reduzca a la consulta o decisión, de manera que sea posible establecer una toma de decisiones consensuada y compartida, y, asimismo, sirva como mecanismo para el proceso de democratización.

CONCLUSIONES

Las evaluaciones participativas muestran parte importante de la articulación de las fases de la política y de los niveles de participación, mismas que generan aprendizajes tanto de los aciertos como de los desaciertos de su ejecución los cuales al compartirlos con las organizaciones de diseño e implementación facilitan el proceso de cambio y la continuidad de la transformación y mejora de la política. Por ello, tal como se mostró en este escrito optar por enfoques complementarios contribuye a transformar no sólo la visión tradicional de la evaluación en México sino a promover la cultura de la evaluación y fortalecer los sistemas subnacionales.

En adición a lo anterior, las evaluaciones participativas trascienden el uso de las evaluaciones gracias a los aprendizajes generados del involucramiento de los diversos actores implicados en la gestión e implementación del programa evaluado, así como el andamiaje de conocimiento del mismo programa producto del cambio de los términos de referencia tradicionales con los que se evalúan adaptándolos a las especificidades de cada uno y a los aspectos que se desean conocer de ellos.

Finalmente, si los aprendizajes de las evaluaciones participativas conducen al cambio organizacional y al repensar y plantear los programas que están siendo evaluados este análisis deja otras líneas de investigación abiertas al cuestionar de qué manera se puede configurar e impregnar la participación en las fases subsecuentes del ciclo de la política.

LITERATURA CITADA

- ACEVAL. (2021). Teorías, enfoques y métodos de evaluación. En Conferencia Internacional de Evaluación (pp. 21–56).
- Aguilar, C. R., y Lima, M. A. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, 1, 1–29. <https://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.pdf>
- Browne, A., y Wildavsky, A. (1998). La implementación como exploración (1983). En J. L. Pressman y A. Wildavsky, *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland* (pp. 347–376). Fondo de Cultura Económica.
- Canto, M. (2005). *Participación ciudadana: La gobernanza de las sociedades complejas* (pp. 1–25).
- Caballero, B. (2022). Evaluaciones participativas: Un estudio desde nuevas visiones de la evaluación en las entidades federativas; los casos de la Unidad de Evaluación Jalisco y el Consejo Estatal de Evaluación en Zacatecas (2019–2021). Universidad Autónoma Metropolitana.
- Cespedes, M. (2017, junio 1). *Evaluación y participación ciudadana*. FOCEVAL. https://foceval.org/wp-content/uploads/2016/12/2017_Evaluaci%C3%B3n-y-participaci%C3%B3n-ciudadana.pdf
- Congreso Estatal de Jalisco. (2018, diciembre 20). Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus municipios. Diario Oficial de la Federación, 1–38.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2021). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2021*. CONEVAL.

- C-EVALUA. (2020). Evaluación participativa: Modelo para la igualdad entre mujeres y hombres. Gobierno de Zacatecas.
- Gobierno de Jalisco. (2021). Evaluación con participación del Programa Mi Pasaje (2019–2020): Informe final. Evalúa Jalisco.
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2018). *La evaluación de políticas subnacionales en México* (M. Ballescá Ramírez, Ed.). Evalúa Jalisco.
- Grupo de trabajo de estándares ReLAC. (2021). Estándares de evaluación para América Latina y el Caribe: Edición revisada.
- Sanabria, P. (2015). Avances y retos de la evaluación de políticas públicas en gobiernos subnacionales (O. Peña Habib, Ed.).



EVALUACIÓN: DEFINICIÓN, PROPÓSITO Y USOS

Ángel Mundo López¹

¹ Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, adscrito al Departamento de Política y Cultura.

*Author for correspondence: amundo@correo.xoc.uam.mx

RESUMEN

El documento abordó la evaluación de políticas públicas, su relevancia y cómo optimizar su implementación para mejorar programas sociales. Se utilizó una metodología basada en teorías de autores como Weiss y Cohen, se analizaron modelos de evaluación cualitativos y cuantitativos, incluye también técnicas experimentales y cuasiexperimentales. Se definió la evaluación como una actividad destinada a emitir juicios basados en criterios específicos, con el objetivo de identificar logros y áreas de mejora en programas sociales. Además, se discute la “brecha de implementación” y analizamos el impacto de la evaluación en la rendición de cuentas y el control presupuestal. Las evaluaciones de impacto favorecen métodos experimentales, pero se observó cómo los métodos cualitativos, en combinación, ayudan a comprender mejor las razones detrás de los resultados. El estudio concluye que, aunque la evaluación debe contribuir a la toma de decisiones, su éxito depende de un contexto político adecuado y de un enfoque flexible que considere las realidades de cada programa. Se enfatiza que la evaluación no debe usarse como un fin en sí misma, sino como una herramienta estratégica que permite optimizar políticas y prácticas, reconociendo la importancia de adaptar sus enfoques a la situación concreta y social de cada intervención. Con base en este análisis, se propone que la evaluación de políticas, cuando se usa de manera adecuada y reflexiva, es una herramienta fundamental para fomentar la transparencia y eficacia en las intervenciones gubernamentales, contribuyendo al ejercicio de derechos ciudadanos y al mejoramiento del bienestar social.

Palabras clave: Rendición de cuentas, Eficacia programática, Toma de decisiones.

INTRODUCCIÓN

La evaluación de políticas adquiere, con el paso del tiempo, cada vez mayor relevancia; nadie niega en la actualidad, al menos en público (Thoenig, 2018), las ventajas que ofrece evaluar políticas; sin embargo, ese enaltecimiento público no guarda correlación en asuntos como la promoción y el financiamiento, por no hablar de la

Cita:
Mundo-López A. 2025.
Evaluación: Definición,
propósitos y usos.
REMEVAL 1(1): 46-57.
[https://doi.org/10.63121/
fw29fs20](https://doi.org/10.63121/fw29fs20)

Recibido:
12 Septiembre, 2024

Aceptado:
18 Octubre, 2024

Publicado:
12 Febrero, 2025

This work is licensed
under a Creative
Commons Attribution-
Non- Commercial 4.0
International license.



utilización, que son asuntos que todavía quedan pendientes². Pese al discurso laudatorio, persisten ambigüedades en torno a su significado, usos y aprovechamiento, por ello, sin intención de esclarecer un asunto que lleva décadas en la palestra, realizaremos nuestro aporte al debate de forma sintética.

Primeramente, nos enfocaremos en la definición del término evaluación, pues, aunque parece un tema de sentido común, hablar de evaluación de políticas o programas requiere de una especificación mayor; continuaremos con las características que se espera que tenga una evaluación, y para eso nos apoyaremos de la propuesta de Weiss (2018) que establece cinco características que se deben cumplir, tratando de ahondar en sus explicaciones adaptándolas al contexto mexicano. Por último, arribaremos a algunas breves conclusiones.

MARCO TEORICO

A decir de Weiss (2018), a lo largo de toda nuestra vida llevamos a cabo actos de evaluación: como cuando calificamos algún servicio que recibimos, cuando juzgamos la utilidad de algún producto o como cuando emitimos un juicio sobre la sazón de algún alimento que degustamos. Algo similar comentan Meny y Thoenig (1992), quienes dice que: “La evaluación es un gesto diario [...] A su manera, todos los ciudadanos emiten juicios sobre lo que hace el gobierno de un Estado o el ayuntamiento”.

La forma más común en la que desde niños nos vinculamos con el tema de la evaluación es con la aplicación de cuestionarios o pruebas en las que se “juzga” el nivel de aprovechamiento alcanzado en las lecciones escolares, es decir, tras fijar un estándar (un conjunto de aprendizajes esperados), se lleva a cabo una serie de lecciones que, se espera, sean asimiladas por los estudiantes, y para estimar si el objetivo se alcanzó, se recurre a aquellos instrumentos. No obstante, este tipo de “evaluaciones”, generalmente, adquieren un carácter punitivo, en el que aquella persona que no alcanza los mínimos requeridos es obligada a retomar el curso hasta que se “cumpla” con lo esperado; y aunque desde hace ya algunos años se aboga por el establecimiento de mecanismos evaluadores formativos (y por ende, no punitivos), todavía hace falta trabajar en su diseño e implementación.

Como puede verse, la evaluación es un término que nos acompaña desde nuestras primeras etapas de la vida; no obstante, en el caso de la evaluación de políticas y programas, particularmente con un objetivo social, la definición de esta actividad adquiere un carácter un poco más técnico. Cohen y Franco (1992) definen a la evaluación como:

² Las metaevaluaciones mexicanas también identifican importantes problemas en la utilización de las recomendaciones surgidas de los procesos de evaluación (Cardozo, 2012).

La pretensión de comparar un patrón de deseabilidad (imagen-objetivo hacia la cual se orienta la acción) con la realidad (la medida potencial en la cual ésta va a ser modificada, o lo que realmente sucedió como consecuencia de la actividad desplegada) y, por otro lado, la preocupación por alcanzar eficazmente los objetivos planteados [...] Evaluar es fijar el valor de una cosa; para hacerlo se requiere un procedimiento mediante el cual se compara aquello a evaluar respecto de un criterio o patrón determinado” (p. 73).

Con base en lo anterior, podemos proponer una definición como la siguiente: evaluación es la emisión de un juicio sobre alguna intervención pública, que se emite después de haber aplicado distintas técnicas de investigación, tanto cualitativas como cuantitativas, que permiten analizar el alcance de los objetivos del programa, para arribar a un conjunto de conclusiones y emitir recomendaciones que, eventualmente pueden ayudar a mejorar la eficacia y la operación de dicha intervención.

En esta propuesta de definición intentamos recuperar algunos de los puntos que Weiss (2018) postula que debe cumplir la evaluación: 1) Realización de una valoración sistemática, que se emite, ya sea, 2) sobre la operación o, 3) sobre los impactos del programa con base en, 4) el establecimiento de determinados estándares que sirven para realizar la comparación entre lo buscado y lo que se desea alcanzar, por último, 5) identifica el propósito de llevar la evaluación a cabo. Desarrollaremos a continuación cada uno de estos puntos.

Emisión de un juicio de valor al que se arriba gracias a la aplicación de un determinado método. Si bien ya desde finales del siglo pasado, Patton reflexionaba en torno a la “guerra de los paradigmas” que, desde su perspectiva, no ayudaba al desarrollo de la evaluación, y por ello, abogaba por el establecimiento de enfoques combinados, la realidad es que las evaluaciones de impacto tienen un sesgo fuertemente alineado con los métodos cuantitativos, específicamente mediante la aplicación de procesos experimentales (pese a las complicaciones existentes, como por ejemplo, el mayor tiempo requerido para la aplicación de las técnicas de observación así como de una mayor cantidad de recursos económicos; los conflictos éticos -dejar deliberadamente sin atención a sectores que la necesitan-; garantizar la validez, tanto externa como interna, etc.). Ante esto, dicen Campbell y Stanley (1973):

Son muchas las situaciones sociales en que el investigador puede introducir algo similar al diseño experimental en su programación de procedimientos (p. ej. El cuándo y el a quién de la medición), aunque carezca de control total acerca de la programación de estímulos experimentales (el cuándo y el a quién de la exposición y la capacidad de aleatorizarla), que permite realizar un auténtico experimento [...] porque se carece de control experimental total, es imprescindible que el investigador tenga un conocimiento a fondo de cuáles son las variables específicas que su diseño particular no controla.

Gracias a la flexibilidad de los métodos cuasiexperimentales se reduce la rigurosidad que se debe tener para controlar las fuentes de invalidación tanto internas (historia, maduración, administración de test, etc.) como externas (efecto reactivo o de interacción de las pruebas, efectos de interacción de sesgos de selección y la variable experimental, etc.)³.

Lo importante, en todo caso, es identificar, qué es lo que se ha logrado (o por qué no se han obtenido los objetivos buscados) mediante la aplicación de una metodología que, idóneamente, pueda conjugar las técnicas de investigación tanto cualitativas como cuantitativas. Siguiendo a Deleau *et al.* (1986), se busca responder a preguntas del tipo: ¿En qué grado la acción pública ha provocado que se alcanzaran los objetivos? ¿Cuáles de sus elementos han contribuido? ¿Otra política podría haber sido más eficaz? ¿Estos resultados son generalizables a políticas de la misma naturaleza, pero con poblaciones objetivo o aplicadas en regiones diferentes? ¿La política ha tenido efectos positivos o negativos? ¿Qué se puede decir *ex-post* de la pertinencia de sus objetivos o qué otros objetivos deberían sustituir a los actuales?

A continuación, Weiss se refiere a la forma en la que la política se está poniendo en práctica, es decir, la operación (instrumentación o implementación). Desde el estudio señero de Pressman y Wildavski (1998), se reconoce que casi nunca una política se instrumenta de la forma en la que fue diseñada, y en parte depende de la claridad con la que se especifican los distintos pasos que hay que seguir (sin embargo, debemos tener en cuenta que, en ciertas experiencias, como lo atestigua muy bien la mexicana, muchas veces los programas públicos comienzan a instrumentarse y, *ex post facto*, se plasma el diseño en lineamientos o términos de referencia). Pero, independientemente de la minuciosidad con la que se detalle el derrotero, los instrumentadores reinterpretarán y adaptarán la política a su entorno, lo que nos lleva a plantear preguntas del tipo: ¿cómo luchar contra una práctica consuetudinaria de la administración pública mexicana en la que, por ejemplo, el manual de procedimientos es sustituido por la capacitación que realiza el burócrata con mayor experiencia? De la misma manera, en su metafórico estudio *The Implementation Game*, Bardach (1978) identificó las distintas estrategias que los burócratas ponen en marcha al momento de poder poner en práctica una política, que, gracias tanto al monitoreo como a la evaluación de los procesos podremos identificar y reducir sus efectos perniciosos sobre la política en cuestión. Todo esto hace alusión a la denominada brecha de implementación, esa que puede ser identificada mediante la evaluación de procesos o de operación.

El tercer punto al que hace referencia Weiss se refiere a los productos (llámense resultados, o bien, impacto) que genera una política, es decir, en qué medida la acción pública fue pertinente y suficiente y mitigó el problema para el cual fue originalmente

³ Para una mejor comprensión de las fuentes de invalidación internas y externas se recomienda consultar los textos de Hernández, *et al.*, (2014) y, Campbell y Stanley (1973)

diseñada y puesta en operación. Ya anteriormente habíamos destacado que las evaluaciones de impacto tienen predilección por la aplicación de métodos experimentales o cuasiexperimentales que ayudan a conocer, con la mayor certeza posible, cuál ha sido el cambio generado en la población objetivo, no obstante, como también ya lo comentamos, los métodos cualitativos, en los últimos años han permitido refrendar su aporte a este propósito, sirva como ejemplo el texto de Bamberger *et al.* (2018), que detalla la forma en la que la aplicación de métodos mixtos ayuda a identificar desde una perspectiva más amplia la modificación de la situación de base que dio origen a la política y por qué. En términos concretos, los métodos cuantitativos nos permiten identificar el cuánto y los métodos cualitativos el cómo y por qué.

Pasando al cuarto punto, la politóloga estadounidense hace referencia a los propios objetivos que la intervención se planteó. En sus propias palabras: “una vez recopiladas las evidencias sobre el proceso y los resultados, la evaluación determina el mérito del programa al comparar las evidencias con una serie de expectativas, además siempre existirá un elemento de juicio. En ocasiones el criterio aplicado para emitir juicios proviene de la declaración oficial de los objetivos del programa [...] (Weiss, 2018). En este punto, tendremos que especificar dos cosas: Por un lado, en la primera parte del enunciado se puede apreciar que es necesario que la evaluación se diseñe pensando en lo que el propio programa postula, es decir, ¿qué es lo que se pretende lograr?, lo que, implícitamente, termina siendo una crítica a la estandarización de las evaluaciones, ya que no podemos pedir que un proceso realizado para un determinado contexto sirva para aplicarse a cualquier programa sin importar los objetivos⁴. Si bien es cierto que el establecimiento de los términos de referencia, como los que elabora el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), pueden servir de apoyo para que otras entidades puedan aprovecharlos para evaluar sus programas, es necesario que dichos términos puedan ser adaptados al programa específico. De igual forma se debe considerar que, independientemente de las posturas normativas del evaluador, éste debe considerar el diseño de la política y no juzgar la intervención desde su marco axiológico, pues, de incurrir en este error, el programa puede ser completamente invalidado, aunque, en los hechos, esté cumpliendo con lo que se esperaba de él. Por otro lado, como acabamos de ver, Weiss especifica que, independientemente del objetivo que persigue la evaluación, existe la obligación de que el personal que la conduce emita un juicio de valor para determinar en qué medida se ha cumplido o no, con los objetivos establecidos por los tomadores de decisión.

⁴ Podríamos decir que, aunque actualmente en México, existe una fuerte tendencia a la aplicación de una misma solución (transferencias monetarias) a distintos problemas (llámense problemas de acceso a satisfactores básicos, atención de problemas de desnutrición, sustitución de servicios de cuidados, etc.), no podemos esperar que un mismo tipo de evaluación se aplique a diferentes contextos, dice Cardozo (2012) que Thoenig estaba preocupado desde el 2002 por “la tendencia a aplicar las mismas recetas metodológicas en diferentes contextos obteniendo conclusiones a partir del mero tratamiento de los datos sin tomar en cuenta una teoría explicativa que permita su interpretación”

El último punto al que hace referencia Weiss (2018) es al del propósito de la evaluación, y en este caso se debe ser muy claro: el propósito de toda evaluación de políticas públicas, y específicamente de las sociales, es: “contribuir al mejoramiento del programa y de la política”. Pese a ello, en este punto deberemos añadir algunas cosas, por ejemplo:

Para que se pueda alcanzar la mejora del programa, es necesario que, con base en las brechas identificadas (de pertinencia -es decir, que las acciones sean adecuadas para atender el problema identificado-, de congruencia -que implica que los objetivos puedan ser alcanzados con los medios diseñados- o de implementación -si se realizan los procesos tal y como fueron diseñados- (Cardozo, 2012), se emitan recomendaciones que posibiliten su adopción, pues, sólo señalar las fallas sin indicar la ruta a seguir para su corrección puede ser insuficiente para cumplir con el propósito de la evaluación. Además, es necesario precisar que sería conveniente que el equipo evaluador estableciera los periodos que considere adecuados para su cumplimiento, siempre y cuando tome en cuenta los márgenes de tiempo a los que se encuentran sujetas las dependencias, ya sea por cuestiones administrativas⁵ o normativas⁶. En este caso es importante tomar en consideración el debate, precisamente entre la misma Weiss y Patton acerca de la utilización de las evaluaciones. Patton, por ejemplo, afirma que, dado que las evaluaciones aportan mucho más de lo que cuestan, deben apoyarse y financiarse, además de que, para él, la utilización dependerá del “conocimiento [que] incluye la capacidad de proponer un enfoque adecuado para interactuar con los usuarios objetivo y las partes interesadas clave con el fin de educarlos como usuarios de la información, y trabajar con ellos en un compromiso mutuo para utilizar el proceso de evaluación y sus resultados” (en Delahais, *et al.* 2021: 38). Por su parte, Weiss reconoce que “Los responsables de programas y políticas públicas no utilizan sistemáticamente la evaluación «como base para la toma de decisiones» [además de que] Mike Patton no menciona la palabra «política». En su mundo todos se comportan de forma racional” (Delahais, *et al.* 2021: 54), es decir, Patton soslaya el peso que la política, o los intereses inter e intra organizacionales ejercen sobre la evaluación. En general, la utilización dependerá de diversos factores, v.g., la existencia de un marco normativo vinculante (¿se cuenta con un mecanismo que obligue a los instrumentadores a retomar las recomendaciones? -en este caso conviene ver el procedimiento existente en la Ciudad de

⁵ No se podría, por ejemplo, emitir una recomendación que implicara el incremento presupuestal para ampliar la cobertura del programa en un plazo inmediato, sin tomar en consideración los plazos de programación presupuestal que dependen de los calendarios fiscales en cada administración.

⁶ En este caso, tampoco podría establecerse una recomendación de rediseño de la operación sin considerar los plazos establecidos en caso de requerirse una reforma que implique a otros actores más allá del poder Ejecutivo; pongamos como ejemplo lo sucedido en México recientemente, en la que varios programas de atención a grupos vulnerables han sido establecidos en la Carta Magna, por lo que, impulsar una reforma a alguna de esas intervenciones deberá pasar por un proceso de cabildeo tanto a nivel de comisiones y partidos en el Congreso.

México-⁷), el nivel de complejidad de la recomendación, etcétera; en otras palabras, se debe tener en consideración el contexto social de la evaluación al que hace referencia Thoenig (2018).

Además de la mejora de la política, la evaluación puede servir, eventualmente, para el control presupuestal que el Poder Legislativo realiza en un régimen con un sistema de pesos y contrapesos, es lo que O'Donnell denomina rendición de cuentas horizontal. No obstante, en entornos como el mexicano, en el que la aprobación presupuestal no necesita de una mayoría calificada, es altamente factible que el presupuesto se defina, prácticamente, en el sentido que defina el titular del Poder Ejecutivo (si es que su partido cuenta con mayoría relativa en el Congreso, tal y como sucedió durante varias décadas durante la hegemonía priista, o como ha acontecido en las últimas dos legislaturas en las que el partido del Presidente ha contado con esa ventaja en ambas cámaras), es decir, que se realice una asignación de los recursos basada preponderantemente en los intereses del partido en el poder y no en los resultados identificados por la evaluación.

De manera paralela, la evaluación también podría ser utilizada como un medio para la rendición de cuentas vertical (más allá de la perspectiva limitada de O'Donnell (1997))⁸. La rendición de cuentas vertical a la que aludimos es la que Schedler (2008) definió asociándola a tres componentes: información, justificación y sanción; es decir, las evaluaciones funcionarían como el primer componente de la tríada schedleriana,

⁷ Por ejemplo, en la Ciudad de México, la Ley de Desarrollo Social (LDS), establece en su artículo 42D que será el consejo de Evaluación (Evalúa CdMx), quien, con base en los informes finales de las evaluaciones, analizará las recomendaciones y propondrá a su vez las propias, juzgando su viabilidad tanto normativa como política y presupuestaria, acordando un calendario de cumplimiento con el ente evaluado, y en caso de que no suceda de esta manera, se iniciará un proceso de controversia que será dirimido por la Comisión intersecretarial de Desarrollo Social y, “[...] Una vez agotado el procedimiento ante la Comisión el cumplimiento de las recomendaciones será obligatorio, estableciéndose entre el Consejo de Evaluación y el evaluado un programa y calendario para su cumplimiento. La omisión en el cumplimiento de esta obligación será hecha del conocimiento de la Contraloría General del Distrito Federal [sic] y sancionada en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos”. Pese a las aparentes ventajas de este modelo, también se debe considerar que la conformación del calendario y el llamado a la conformación de la Comisión Intersecretarial es una potestad del titular de la Jefatura de Gobierno, es decir, la propia autoridad que instrumenta las acciones de desarrollo social, por lo que lo convierte en juez y parte, lo que puede entorpecer los procedimientos para dirimir las controversias. Por ello, la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México en el 2017 establece en el artículo 47-3 que, “El Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, con base en la ley de la materia, determinará mediante acuerdos generales el número de comités encargados de evaluar respectivamente las políticas, programas y acciones en materia de desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo urbano y rural, seguridad ciudadana y medio ambiente. Las recomendaciones que emitan los comités serán vinculantes para orientar el mejoramiento de las políticas, programas y acciones”.

⁸ La rendición de cuentas horizontal, de acuerdo con O'Donnell (1997), es la que se realiza cuando el poder vigila al poder, es decir, cuando hay un efectivo sistema de pesos y contrapesos entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en tanto que la rendición de cuentas vertical es identificada, casi exclusivamente por el politólogo argentino con los procesos electorales, en donde la ciudadanía tiene la potestad (cada determinado tiempo) de premiar o sancionar a las autoridades.

proporcionando información a los ciudadanos sobre la efectividad de las políticas; en un segundo momento, los ciudadanos podrían interpelar a las autoridades sobre los resultados obtenidos y ellas tendrían la obligación de argumentar, fundar y motivar el porqué de dichos resultados; y por último, en caso de no ser satisfactoria o justificada la respuesta, se podría llegar al tercer y último componente: el de la aplicación de sanciones, una situación que, no obstante se debe matizar, algo que haremos en el siguiente párrafo.

Dentro de la evaluación podemos encontrar dos enfoques: el punitivo y el formativo. El punitivo es aquel en el que la evaluación sirve para aplicar sanciones, ya sea de tipo político-electoral, presupuestal, administrativas o penales, en contra de las instancias o funcionarios públicos, ya sea por incumplimiento de sus obligaciones o porque no se alcanzan los resultados esperados; esto ocasionará, en parte, reticencias y desconfianza hacia la evaluación, precisamente, por pensar en las consecuencias negativas que ella trae consigo. Por otro lado, el enfoque formativo o de aprendizaje, de acuerdo con Nioche, representa la búsqueda de que el evaluador recoja y juzgue las evidencias, y funja como “facilitador del proceso de aprendizaje, lo que implica un cambio de rol y de las características requeridas para cumplirlo (interdisciplinariedad, habilidades de negociación, didácticas, etc.)” (citado en Cardozo y Mundo, 2012: 28). En México, desde finales de los años 90, se introdujo la evaluación de desempeño de la mano de los postulados de la NGP, y ésta tenía un fuerte carácter punitivo, es decir, castigar a los funcionarios que no alcanzaran los objetivos que tenían encomendados, no obstante, desde hace algunos años, tanto el Coneval como el Evalúa, por poner un ejemplo, han ido adoptando una perspectiva que adopta más por el aprendizaje que por la sanción. Sin embargo, debemos dejar en claro que las políticas que no obtienen resultados adecuados deben ser modificadas o sustituidas puesto que se trata de intervenciones que no logran establecer los cambios esperados en la población que atienden.

Adicionalmente a lo espuesto, se deben considerar un par de asuntos adicionales. Primeramente, si la evaluación tiene un solo propósito (la mejora de las intervenciones públicas, llámense políticas, programas o proyectos) y distintos usos (rendición de cuentas horizontal por medio del control presupuestal, ejercicio democrático, rendición de cuentas vertical, etc.), se debe tener presente que la evaluación no es un fin en sí mismo. Si por un momento adoptamos la visión romántica de **Patton**, en donde pareciera que la información proporcionada por la evaluación sirve, sí o sí, para la mejora de las políticas independientemente de los procesos políticos y técnicos, es porque la evaluación forma parte de todo un proceso, el proceso de toda política pública y, por ende, debemos considerar a la evaluación dentro de todo un esquema de planeación.

Yehezkel Dror (1980), durante las últimas décadas del siglo pasado propuso el establecimiento de un modelo general de planificación en el que, desde la fase diagnóstica se debía pensar en llevar a cabo las actividades de evaluación a lo largo de todas

las etapas de las políticas, por eso, las evaluaciones *ex ante*, *ex post* y *ex tempore* debían acompañar tanto la formulación como la implementación de la política. También Cohen y Franco (1992) establecían un marco general en el que no se separaba a la evaluación del resto de las actividades de los programas públicos, sino que iban de la mano, sirviendo como un proceso de retroalimentación.

La palabra planificación comenzó a padecer de un estigma que la asociaba, en el contexto de la Guerra Fría, al bloque socialista (por la planificación quinquenal realizada en la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas). Dice Luis Aguilar que este tipo de planificación se encontraba asociada al modelo racional exhaustivo⁹, propio de las sociedades totalitarias, que implicaban una mirada omnicompreensiva, así como una alta capacidad de procesamiento y análisis de la información que permitía conocer no sólo las causas, sino las consecuencias de cada alternativa de acción (2000, 2000a). Más adelante, la adopción del modelo de la Nueva Gerencia Pública, que buscó instaurar el modelo de administración gerencial privada en las organizaciones gubernamentales sin considerar las enormes diferencias entre ambos campos, continuó en su ocultamiento de la importancia de la planeación, y no ha sido sino hasta hace muy poco tiempo cuando se ha reafirmado la importancia de apostar por la planeación.

Por último a este respecto debemos decir que, sin la pretensión de realizar un cansado resumen de las distintas tipologías que existen en torno a la evaluación (*ex ante*, *ex post*, *ex tempore*, interna, externa, mixta, participativa, de diseño o formulación, de procesos o de implementación, de resultados, de impacto), puesto que ya Cardozo y Mundo (2012), Cardozo (2012), Franco y Cohen (1992), han abonado a este objetivo, es necesario decir que, se debe diferenciar entre la evaluación y la investigación evaluativa, pues, esta última, sólo se preocupa por la acumulación del conocimiento, mientras que la primera tiene fines “aplicados e instrumentales” (Cardozo y Mundo, 2012), y aunque Weiss se refiere de forma indistinta a la evaluación y a la investigación evaluativa, a aquella la caracteriza su carácter práctico, mientras que la segunda se conforma con realizar hallazgos; la primera se realiza a pedido de los instrumentadores que buscan la mejora de la acción pública en tanto que la segunda es iniciada por una iniciativa personal por parte de los investigadores, generalmente asociados a los centros de investigación de las universidades. En síntesis, sólo la investigación evaluativa representa un fin en sí mismo, en tanto que la evaluación amplía sus horizontes. La evaluación tiene un valor sólo en la medida en la que permite el rediseño de las políticas y la mejora en la toma de decisiones.

El segundo aspecto a considerar, y con el que pretendemos concluir este trabajo, se encuentra íntimamente relacionado con el anterior. Si asumimos nuevamente

⁹ A la letra, Aguilar menciona lo siguiente: “En un frente los racionalistas, analistas sinópticos, comprehensivos, planificadores, maximizadores...; en el otro frente, los incrementalistas, racionalistas limitados, pluralistas, los politólogos de las [ciencias de las] políticas” (2000: 59)

que algunos sectores consideran a la evaluación como un fin en sí mismo, sin considerar que la utilidad de la evaluación va más allá de identificar los resultados de la política, en los últimos años también se ha dado un proceso metonímico, en el que una parte asume la posición de un todo, en este caso nos referimos a la reificación que ha experimentado la palabra evidencia. En los últimos años una corriente de pensamiento en la que podemos mencionar los textos de Head (2010) y de Merino *et al.* (2021), así como la realización de múltiples seminarios, como el del Instituto 512 (2022) o el del Conevalvideo (2023), vemos que se antepone a la evidencia (y no a la evaluación) como la base para la toma de decisiones.

De entrada, debemos decir que la palabra evidencia es un calco del inglés *evidence*, y el Diccionario Panhispánico de la Lengua Española, señala la traducción como *certera*, tanto en su calidad de manifestación concreta como de cualidad abstracta, pero identifica un enorme abuso en el uso de esta palabra, y añade que no se justifica

El empleo indiscriminado en español de la voz evidencia como sinónimo de prueba o indicio, calco censurable del inglés *evidence*: en inglés, *evidence* es toda prueba (circunstancial, testimonial, material, documental, etc.) que se alega en un proceso judicial; en español, solo sería aceptable como sinónimo de prueba evidente, esto es, prueba clara y manifiesta; así, no resultan apropiados usos como los siguientes: “Las evidencias que se han aportado no parecen en todo caso muy convincentes” (Ninyoles Idiomas [Esp. 1977]); “Las circunstancias y las evidencias eran claras en contra del Dr. Sittón» (Siglo [Pan.] 12.5.1997)” (RAE).

Por otro lado, Hausmann (2016) menciona que, “es sensato exigir que las políticas se basen en evidencia y que esta sea lo mejor posible, dentro de límites razonables de tiempo y de presupuesto. Sin embargo, la forma en que ahora se implementa este enfoque puede estar causando mucho daño al debilitar nuestra capacidad de aprender y de mejorar lo que hacemos”. Este exministro de planificación venezolano, advierte que esta tendencia proviene, como decíamos anteriormente, de esa preponderancia que existe en la aplicación de métodos experimentales (con su epítome, los ensayos de control aleatorizados), no obstante, esta preponderancia de la evidencia puede conducir a errores de atribución, como por ejemplo, pensar que la aplicación de un determinado método (como la introducción de una nueva tecnología para mejorar el aprovechamiento académico -es decir, la evidencia-) puede extrapolarse a otros entornos en los que no rendirá los mismos frutos. Por eso, Hausmann aboga por un proceso de aprendizaje y retroalimentación concomitante.

Por otro lado, es necesario detallar que, en el lenguaje jurídico, no se sentencia a un delincuente con base en las “evidencias”, sino que éstas sirven para contextualizar la forma en la que se comete un determinado delito. La valoración de esas pruebas (o evidencias) por parte del juez y del jurado es la que permitirá determinar la culpabilidad o la inocencia del acusado. Trasladando este razonamiento a la evaluación, no son

las evidencias las que permiten la mejora de una determinada política, se trata de todo el proceso evaluativo en el que ellas juegan un papel importante (más no el único), ya que permiten realizar ciertas afirmaciones sobre la política, pero no serán el único que factor que permita emitir el juicio de valor. La evidencia forma parte de todo un proceso, por lo que no puede adquirir la forma de ese todo, pues, esas evidencias, como dice Hausmann, pueden ser juzgadas erróneamente y pueden no producir los mismos resultados en contextos diferentes.

CONCLUSIONES

En el presente se especificó la definición de la actividad de la evaluación, no en su sentido coloquial, como nos han ayudado a identificar los autores citados, sino en su manifestación como parte del proceso de las políticas, por lo que, la evaluación tiene su valía en la medida en la que cumple su principal propósito (la mejora en la toma de decisiones para el rediseño de la política), y puede ayudar a otro tipo de actividades que se realizan en un régimen democrático.

Con base en ello, se concluye que las políticas, los programas y los proyectos, pueden mejorar sus resultados en la medida en que se evalúan y, a pesar de sus debilidades, un sistema vinculante puede ayudar de mejor manera a sacarle el máximo provecho a este tipo de esfuerzos (pese a las distintas limitaciones que presenta); aunque no se puede soslayar un sistema como el que el Coneval instrumenta con su Seguimiento a Recomendaciones de Evaluaciones Externas que, implícitamente asume, que los funcionarios y tomadores de decisión harán lo que más convenga a las intervenciones públicas.

Por todo ello, la evaluación es una herramienta indispensable para ampliar el ejercicio de los derechos políticos y ciudadanos, en un régimen democrático, pero también para abonar en el cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

LITERATURA CITADA

- Aguilar, L. (2000). *El estudio de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2000a). *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Bamberger, M., Rao, V., y Woolcock, M. (2018). Uso de métodos mixtos en monitoreo y evaluación: Experiencias del desarrollo internacional. En G. Pérez y C. Maldonado (Eds.), *Antología sobre evaluación de impacto* (pp. 380-402). CIDE.
- Bardach, E. (1978). *The implementation game*. The MIT Press.
- Campbell, D., y Stanley, J. (1973). *Diseños experimentales y cuasiexperimentales en la investigación social*. Amorrortu.
- Cardozo, M. (2012). *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos: Estado del arte*. UAM.

- Cardozo, M., y Mundo, Á. (2012). *Guía de orientación para la evaluación de políticas y programas de desarrollo social*. Evalúa-DF.
- Cohen, E., y Franco, R. (1992). *Evaluación de proyectos sociales*. Siglo XXI.
- Conevalvideo. (2023, [05 de septiembre]). *Foro CONEVAL-INAFED: Evidencia para la toma de decisiones en los municipios de México* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=YuknMwf7P6Y>
- Deleau, M., Nioche, J. P., Penz, P., y Poinard, R. (1986). *Évaluer les politiques publiques: méthodes, déontologie, organisation, rapport du groupe de travail*. La Documentation Française.
- Delahais, T., Devaux-Spatarakis, A., Revillard, A., y Ridde, V. (2021). *Évaluation: Fondements, controverses, perspectives*. Éditions Science et Bien Commun.
- Dror, Y. (1980). *Un modelo general de planificación*. DCPyS, UNAM.
- Hausmann, R. (2016, 25 de febrero). El problema con las políticas basadas en evidencia. *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/evidence-based-policy-problems-by-ricardo-hausmann-2016-02/spanish>
- Head, B. (2010). Evidence-based policy: Principles and requirements. En *Strengthening evidence-based policy in the Australian federation* (pp. 13-26). Productivity Commission.
- Instituto 512. (2022, [22 de junio]). *Webinar: Toma de decisiones basada en evidencia* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=f8vQtl7OVOE>
- Hernández, R., [otros autores]. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill.
- Meny, Y., y Thoenig, J. C. (1992). *Políticas públicas*. Ariel.
- Merino, M. (2021). *Rendir cuentas en situaciones de emergencia: Un modelo basado en la evidencia*. Universidad de Guadalajara.
- O'Donnell, G. (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva Sociedad*, 152, noviembre-diciembre, pp. 143-167.
- Pressman, J., y Wildavsky, A. (1998). *Implementación*. FCE.
- Real Academia Española. (2005). *Diccionario panhispánico de dudas*. Espasa Calpe.
- Schedler, A. (2008). *¿Qué es la RC?* IFAI. http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/que_es_la_rendicion_de_cuentas.pdf
- Thoenig, J. C. (2018). La evaluación como conocimientos utilizables para las reformas de la gestión pública. En C. Maldonado y G. Pérez (Eds.), *Antología sobre evaluación* (pp. 269-292). CIDE.
- Weiss, C. (2018). Preparando el terreno. En C. Maldonado y G. Pérez (Eds.), *Antología sobre evaluación* (pp. 43-84). CIDE.

INNOVACIÓN EN EDUCACIÓN SUPERIOR: EVALUACIÓN DE CLASE INVERTIDA Y PEDAGOGÍA CRÍTICA EN PROYECTOS DE VINCULACIÓN COMUNITARIA

Ruth I. Gallegos-Montero¹, Carlos Luis Guzmán-Neira²

¹ Universidad Andina Simón Bolívar. (Sede Ecuador). Toledo N22-80 (Plaza Brasilia) Quito-Ecuador.

² Universidad Nacional de Rosario –Maipú 1065 – Rosario - Argentina.

*Author for correspondence: ruth_isabelgm@hotmail.com, cguzmanec@gmail.com

RESUMEN

Este estudio investigó los efectos de combinar la metodología de clase invertida y la pedagogía crítica con estudiantes de educación superior involucrados en proyectos de vinculación con la comunidad. Se realizó en un Instituto de Educación Tecnológica y se evaluaron la percepción de los estudiantes, la utilización de la pedagogía crítica, la influencia en la motivación y habilidades, así como la conciencia social sobre la comunidad. Los resultados indicaron que la implementación de estas metodologías tuvo un efecto mayoritariamente positivo, con un aumento en el involucramiento de los estudiantes, la conciencia social y la colaboración en proyectos comunitarios. Los estudiantes expresaron un interés en una educación más práctica y habilidades aplicables en la vida real. Aunque hubo beneficios, se identificaron áreas de mejora, como la organización de recursos en línea y el acceso a ellos. En general, este estudio respalda, la promoción de una educación inclusiva y de calidad, alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU; y, además, sugiere que la combinación de estas metodologías puede fomentar el aprendizaje y la participación estudiantil, en proyectos de vinculación comunitaria en la educación superior.

Palabras clave: método de aprendizaje, aprendizaje activo, autoaprendizaje, tecnología educacional

INTRODUCTION

Este estudio se enfoca en la enseñanza de nivel superior, específicamente en cómo la metodología de clase invertida y la aplicación de la pedagogía crítica impactan a los estudiantes en la asignatura de proyectos de vinculación con la comunidad. El estudio se realiza en un Instituto de Educación Tecnológica en Ecuador, donde estas carreras son consideradas de tercer nivel, equivalente a formación universitaria (CES, 2022).

Cita:

Gallegos-Montero RI,
Guzmán-Neira CL. 2025.
Innovación en educación
superior: Evaluación de
clase invertida y pedagogía
crítica en proyectos de
vinculación comunitaria.
REMEVAL 1(1): 58-69.
[https://doi.org/10.63121/
ndzhwc66](https://doi.org/10.63121/ndzhwc66)

Recibido:

27 Septiembre, 2024

Aceptado:

30 Octubre, 2024

Publicado:

12 Febrero, 2025

This work is licensed
under a Creative
Commons Attribution-
Non- Commercial 4.0
International license.



Se destaca la importancia de esta asignatura transversal, que se enfrenta al desafío de tiempo limitado de contacto sincrónico entre docentes y estudiantes. Para enfrentar esta limitación; y, además, mejorar la calidad del aprendizaje, se propone la metodología de clase invertida y de la pedagogía crítica. Previamente, se realizó un programa piloto (Gallegos-Montero, 2023), y la investigación actual se enfoca en un grupo más amplio durante un período más extenso.

La investigación se basa en objetivos específicos, como evaluar la percepción de los estudiantes, examinar la aplicación de la pedagogía crítica, investigar el impacto en la motivación y compromiso estudiantil, explorar el desarrollo de habilidades para proyectos de vinculación comunitaria y analizar cómo los estudiantes perciben su impacto en la comunidad.

El informe se concentra en los resultados del diagnóstico de abril de 2023 y la evaluación final de septiembre de 2023 después la implementación de la metodología de la clase invertida y el enfoque de la pedagogía crítica, proporcionando una visión completa de la efectividad de estos enfoques metodológicos y pedagógicos en la educación superior y su impacto en la formación de los estudiantes.

REVISIÓN DE LITERATURA

La revisión de literatura realizada con diversos autores proporciona una perspectiva integral sobre la implementación de la metodología de clase invertida y la adopción del enfoque de la pedagogía crítica en la asignatura de proyectos de vinculación con la comunidad en estudiantes de educación superior. Este análisis se nutre de investigaciones como la de Aznar-Díaz, Hinojo *et al.* (2020), quienes resaltan los beneficios de la clase invertida, según la cual destacan, el rendimiento académico, aprendizaje dialógico y creatividad como resultados positivos. Su investigación se centra en los aspectos prácticos y los impactos positivos de la clase invertida.

En cuanto a, Colomo-Magaña, Soto *et al.* (2020) enfatizan la valoración positiva de la clase invertida por parte de estudiantes de educación superior, con mayor centro en la gestión del tiempo y la disponibilidad de profesores como factores clave para la implementación exitosa. En tanto, Murillo-Zamorano, López-Sánchez y Godoy-Caballero (2019) contribuyen al resaltar que la clase invertida impacta positivamente en el conocimiento y destrezas de los estudiantes, proporcionando recomendaciones prácticas para la implementación. Así mismo, Ling (2019) agrega una perspectiva teórica sólida respaldando la implementación de clases invertidas y pedagogía crítica, acentuando su perspectiva en el estudiante, la personalización y la colaboración como fundamentos esenciales.

Por otro lado, Buil-Fabregá, Martínez *et al.* (2019) orientaron su estudio en el desarrollo sostenible y cómo la clase invertida mejora la comprensión y la dedicación

de los estudiantes. Proporcionan recomendaciones prácticas para instituciones educativas y áreas de investigación futuras. Adicionalmente, Steen-Utheim y Foldnes (2017) profundizan en la eficacia de la clase invertida, resaltando su impacto positivo en la participación estudiantil y dimensiones afectivas. Su enfoque socio-construccionista y su atención a las dimensiones psicosociales, ofrecieron perspectivas valiosas.

Alebrahim y Ku (2020) aportan experiencias directas de profesores y estudiantes en la aplicación de la clase invertida, destacando la importancia de la preparación previa, la interacción activa y la adaptabilidad. Al mismo tiempo, Al-Samarraie, *et al.* (2019) brindan una revisión exhaustiva que abarca diversas disciplinas, destacando la eficacia de la clase invertida en mejorar el aprendizaje y la participación estudiantil. Aunque no se centra directamente en la pedagogía crítica, su análisis sólido proporciona un marco teórico para explorar la intersección entre la clase invertida y enfoques pedagógicos críticos. Mientras tanto, Berić-Stojšić *et al.* (2019) enriquecen la discusión al examinar la efectividad de la clase invertida en un curso de salud pública, integrando teorías como la pedagogía de la liberación y la teoría de Vygotsky, destacando su potencial inclusivo y empoderador.

En conjunto, estos estudios proporcionan una base sólida para abordar la pregunta de investigación sobre cómo influye la aplicación de la metodología de clase invertida y la aplicación de la pedagogía crítica en la asignatura de proyectos de vinculación con la comunidad en estudiantes de nivel superior.

MARCO TEÓRICO

La implementación de la pedagogía crítica y la metodología de clase invertida en la asignatura de proyectos de vinculación con la comunidad en estudiantes de educación superior ofrece una perspectiva transformadora que va más allá de las estructuras educativas convencionales. Este marco teórico busca proporcionar una base sólida para entender cómo estas dos corrientes pedagógicas pueden influir positivamente en la adquisición de conocimientos y la implicación de los alumnos, con un enfoque particular en la sostenibilidad y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ONU (2018).

La pedagogía crítica, enraizada en las ideas de Freire (2002) y respaldada por Giroux y Ocampo (2020), se posiciona como un catalizador para el empoderamiento estudiantil, la conciencia social y la acción transformadora. Los principios fundamentales, como el diálogo y la participación, la reflexión crítica, la concientización y la acción transformadora, ofrecen un marco sólido para fomentar la conexión entre el aprendizaje académico y la realidad social.

La aplicación de la pedagogía crítica en proyectos de vinculación con la comunidad implica involucrar a los estudiantes en un diálogo activo con los problemas

sociales, promoviendo la reflexión sobre las estructuras de opresión y estimulando acciones que contribuyan al cambio social positivo. Esta metodología, alineada con los ODS (ONU, 2018), puede nutrir habilidades cruciales como el pensamiento crítico, la ciudadanía activa y la conciencia de la responsabilidad social, elementos esenciales para la construcción de un futuro sostenible (Giroux y Ocampo, 2020).

La metodología de clase invertida, o *flipped classroom*, ofrece un enfoque innovador al permitir que los estudiantes adquieran conocimientos teóricos de manera autónoma antes de la clase (Sanchez-Rodriguez *et al.* 2014). Esto libera tiempo valioso en el aula para actividades interactivas y colaborativas, alineándose perfectamente con los fundamentos de la pedagogía crítica.

La clase invertida facilita la personalización del aprendizaje, permitiendo que cada alumno progrese a su velocidad personal y profundice en áreas específicas según sus necesidades individuales. Agregando a lo anterior, promueve el aprendizaje activo y colaborativo, esencial para desarrollar habilidades superiores como el pensamiento crítico y la resolución de problemas (Freire, 2002; Sanchez-Rodriguez *et al.*, 2014).

La tecnología desempeña un papel crucial en ambas metodologías. La clase invertida se apoya en recursos digitales, brindando flexibilidad y acceso a los estudiantes en cualquier momento y lugar (Cobo y Moravec, 2011). Esto no solo se alinea con las demandas contemporáneas de aprendizaje, sino que también contribuye a un enfoque sostenible al reducir la necesidad de materiales impresos y optimizar el uso del tiempo en clase.

La evaluación de estas metodologías debe ir más allá de la medición convencional del rendimiento académico. Se debe considerar la habilidad de los estudiantes para emplear los conocimientos adquiridos en situaciones de la vida real, su involucramiento activo en la solución de desafíos sociales y su contribución al desarrollo sostenible, en línea con los ODS (Cobo y Moravec, 2011).

La investigación propuesta se alinea especialmente con el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 4 (ODS 4): “Garantizar una educación inclusiva, equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos” (ONU, 2018). La combinación de la pedagogía crítica y la clase invertida no solo busca elevar el nivel de excelencia en la enseñanza universitaria, sino que también aboga por la equidad y la inclusión al permitir la activa participación de los alumnos en su proceso de adquisición de conocimiento adaptándolo a sus necesidades individuales. En la misma línea, promueve competencias fundamentales necesarias para la vida y el ámbito laboral en un entorno global cada vez más intrincado y variado, contribuyendo así al logro del ODS 4 (ONU, 2018).

METODOLOGÍA

Este estudio se enmarca en el enfoque interpretativo (Burrell y Morgan, 1979; Guba y Lincoln, 1994), cuyo objetivo es comprender a profundidad las experiencias de los estudiantes en relación con la metodología de clase invertida y la pedagogía crítica en proyectos de vinculación con la comunidad. Con esta perspectiva interpretativa, el estudio adopta un enfoque mixto (Creswell, 2014), combinando métodos cualitativos y cuantitativos para proporcionar tanto una comprensión detallada de las percepciones de los estudiantes como datos cuantificables que reflejen la influencia de estas metodologías pedagógicas.

El diseño de investigación es de tipo exploratorio y descriptivo. El enfoque exploratorio permite examinar de manera profunda y holística las percepciones, conocimientos previos y expectativas de los estudiantes. A su vez, el enfoque descriptivo se emplea para identificar patrones y tendencias en los datos obtenidos, lo cual facilita una interpretación sistemática y robusta de los resultados.

Para la recolección de datos, se utilizó un diseño de encuesta basado en cuestionarios aplicados de forma anónima, a fin de promover la confidencialidad y honestidad en las respuestas (Dillman, 2000). Los cuestionarios incluyeron preguntas abiertas y cerradas, permitiendo obtener tanto datos cualitativos sobre las experiencias individuales de los estudiantes como datos cuantitativos sobre la frecuencia y distribución de determinadas opiniones y experiencias.

La selección de la muestra siguió dos fases para asegurar su representatividad y validez. En la fase inicial, se realizó una muestra aleatoria simple (Levy y Lemeshow, 2013) para una población de 243 estudiantes inscritos en la asignatura de proyectos de vinculación con la comunidad, con apoyo de la siguiente fórmula:

$$n = \frac{Z^2 \cdot p \cdot q \cdot N}{E^2 \cdot (N - 1) + Z^2 \cdot p \cdot q}$$

Donde: **n**: es el tamaño de la muestra; **N**: tamaño total de la población; **Z**: nivel de confianza, habitualmente 95%, que corresponde a un valor de 1.96; **p**: proporción esperada de éxito en la población, por lo general, se usa 0.5 si no se tiene un valor conocido, para maximizar la variabilidad; **q**: complemento de p, es decir, $q = 1 - p$; **E**: Margen de error permitido deseable sea el 5% = 0.05. Que al sustituir valores se obtuvo una muestra de 98 encuestas.

Esta muestra aleatoria simple se utilizó para obtener un panorama general de las experiencias y percepciones de los estudiantes, y tuvo una respuesta de colaboración favorable que permitió la aplicación de 157 instrumentos. Para la determinación del

muestreo estratificado (Fowler, 2014), se utilizó el número de instrumentos aplicados en la fase anterior como tamaño de la muestra calculado, con la finalidad de mejorar la representatividad esperada del instrumento. En esta fase, se consideraron los factores considerados relevantes y aplicables al tipo de estudio como el género, la edad y las carreras de los estudiantes lo que permitió reflejar la diversidad de la población estudiantil y asegurar que los subgrupos estuvieran proporcionalmente representados en la muestra final. Se distribuyó como se muestra en el Cuadro 1:

Cuadro 1. Cálculo de la muestra estratificada.

Factores de estratificación	% de representatividad	n	n_e
Gender	50	121.5	46.61
Ages	25	60.75	30.45
Vocational training	25	60.75	30.45
		243	107.5

n : Tamaño de la población relativa, n_e : Tamaño de la muestra estratificada.

Fuente: Elaboración propia.

Esta estratificación permitió que los resultados sean generalizables a la totalidad de la población de interés, garantizando que las experiencias y percepciones recogidas sean representativas de los diferentes perfiles presentes en la comunidad estudiantil. La aplicación en esta segunda fase, se amplió la muestra a 200 estudiantes, debido al interés de participación de los estudiantes. Para la interpretación de los resultados se consideró la respuesta obtenida lo que permite la realización de inferencias representativas, por la respuesta obtenida en la aplicación de los instrumentos del estudio.

Proceso de Recopilación y Análisis de Datos:

Los datos cualitativos se analizaron mediante codificación temática, identificando patrones y tendencias en las percepciones y experiencias expresadas por los estudiantes. Por otro lado, los datos cuantitativos se analizaron con técnicas de estadística descriptiva para detectar la frecuencia y distribución de las respuestas en relación con los enfoques metodológicos evaluados. Se usaron cuestionarios autoadministrados que incluyeron preguntas cerradas con el propósito de simplificar el análisis de datos numéricos, y utilizando preguntas abiertas para recabar información cualitativa adicional. Las encuestas se distribuyeron electrónicamente, garantizando la confidencialidad y el anonimato de las respuestas. Se proporcionó una breve introducción para

contextualizar el propósito de cada encuesta y se destacó la importancia de respuestas honestas para obtener resultados significativos. Se asignó un período específico para completar las encuestas.

1. **Cuestionario Diagnóstico:** Aplicado al inicio para obtener datos sobre expectativas y conocimientos previos (Fraenkel y Wallen, 2006).
2. **Intervención Didáctica:** Implementación de la metodología de clase invertida y pedagogía crítica.
3. **Cuestionario de Evaluación:** Aplicado al final para recoger datos sobre experiencias y percepciones de los estudiantes.
4. **Análisis de Datos:** Se utiliza un análisis cuantitativo (estadísticas descriptivas) y cualitativo, a través del análisis de contenido (Hsieh y Shannon, 2005) para identificar patrones y tendencias.

Este diseño metodológico integró elementos de ambos enfoques para ofrecer una visión holística y precisa de la influencia de la metodología de clase invertida y la pedagogía crítica en el aprendizaje para la aplicación de proyectos de vinculación con la comunidad.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los resultados del cuestionario diagnóstico proporcionaron una visión completa sobre la percepción y experiencia previa de los estudiantes respecto al uso de la metodología de clase invertida y la pedagogía crítica en la asignatura de proyectos de vinculación con la comunidad. Un hallazgo relevante es que el 73.89% de los estudiantes no tiene experiencia previa con la clase invertida. Aun así, aquellos que la han utilizado anteriormente manifiestan una marcada preferencia por actividades prácticas sobre teoría (54.78%), lo cual refleja una alineación con los principios fundamentales de esta metodología, que promueve el aprendizaje activo y basado en la práctica (Giroux y Ocampo, 2020).

Asimismo, los estudiantes expresan expectativas de adquirir habilidades prácticas (47.13%) y de mejorar competencias como trabajo en equipo, liderazgo y comunicación interpersonal (29.30%). Este interés en las competencias prácticas y el trabajo en grupo coincide con los objetivos de la pedagogía crítica, que busca ir más allá de la mera transmisión de conocimientos teóricos para fomentar un aprendizaje transformador y socialmente comprometido (Murillo-Zamorano *et al.*, 2019). Además, un porcentaje significativo de estudiantes (46.50%) considera esencial la vinculación con la comunidad en su formación académica, lo cual refuerza la idea de que tanto la

clase invertida como la pedagogía crítica tienen el potencial de contribuir al desarrollo sostenible (ONU, 2018).

Por otra parte, un alto porcentaje de estudiantes (96.18%) manifiesta expectativas de aprendizaje alto, valorando el desarrollo de habilidades prácticas aplicables en la vida real (42.68%). Estos resultados reflejan la percepción positiva de los estudiantes respecto a los beneficios de la clase invertida y la pedagogía crítica, en términos tanto de aprendizaje académico como de habilidades prácticas (Buil-Fabregá *et al.*, 2019). En consonancia, el 54.78% de los estudiantes expresa el deseo de participar en actividades prácticas, lo que coincide con el propósito de la clase invertida de promover un aprendizaje activo y colaborativo (Sánchez-Rodríguez *et al.*, 2014).

La falta de experiencia en la metodología de clase invertida (73.89%) subraya la importancia de la capacitación para docentes en esta metodología, ya que su correcta aplicación requiere habilidades específicas de facilitación y organización del aula (Colomo-Magaña *et al.*, 2020). Esto resulta aún más relevante al observar las habilidades consideradas clave por los estudiantes, como la comunicación efectiva (10.91%), el trabajo en equipo (16.59%) y la planificación y organización (14.32%), las cuales están estrechamente alineadas con los principios de la pedagogía crítica y la clase invertida (Freire, 2002; Sánchez-Rodríguez *et al.*, 2014).

En conjunto, estos resultados muestran una convergencia entre las expectativas de los estudiantes, la demanda de habilidades prácticas y los principios de la pedagogía crítica y la clase invertida. Esta coincidencia sugiere una oportunidad para diseñar la asignatura teniendo en cuenta estos elementos, brindando una experiencia educativa que fomente tanto el aprendizaje académico como el desarrollo de habilidades sociales y prácticas, necesarias en un contexto de vinculación comunitaria.

Evaluación de la aplicación de la metodología de clase invertida y la pedagogía crítica

Al evaluar la implementación de la clase invertida y la pedagogía crítica, los resultados son, en general, positivos según la percepción de los estudiantes. En cuanto a la clase invertida, el 80.5% de los estudiantes considera que esta metodología permite una participación más activa en las sesiones de clase, lo cual coincide con los beneficios de esta metodología para el aprendizaje dinámico (Aznar-Díaz *et al.*, 2020). Además, un 26.5% aprecia la flexibilidad que esta metodología brinda en la organización del tiempo de estudio y trabajo en el proyecto.

En relación con la pedagogía crítica, se observa una influencia notable en la motivación y el compromiso de los alumnos en el proceso de diseño y desarrollo de proyectos de vinculación con la comunidad, alcanzando un 75.5%. Además, el 54% considera que esta pedagogía es efectiva en la identificación de necesidades y problemas sociales relevantes, en línea con sus principios fundamentales de conciencia social y acción transformadora (Giroux y Ocampo, 2020).

La percepción de efectividad de la clase invertida alcanza un 74.5% en términos de aplicación de herramientas y estrategias para el desarrollo de proyectos de vinculación con la comunidad, facilitando la dedicación de más tiempo a actividades prácticas y colaborativas (Sánchez-Rodríguez *et al.*, 2014). Adicionalmente, la responsabilidad de los estudiantes en el proceso de adquisición de conocimiento se incrementa (84%), al igual que la interacción entre compañeros y la colaboración (80%), lo cual refuerza la noción de que la pedagogía crítica impulsa la conciencia social y la acción colectiva, así como el aprendizaje activo (Giroux y Ocampo, 2020; Sánchez-Rodríguez *et al.*, 2014).

Desarrollo de habilidades y aplicación de principios pedagógicos críticos

En cuanto al desarrollo de habilidades para el trabajo en proyectos de vinculación, la clase invertida contribuye significativamente a fortalecer el trabajo en equipo (49%), alineándose con la promoción del aprendizaje activo y colaborativo (Freire, 2002). Sin embargo, otras habilidades como el análisis crítico y la comunicación efectiva no parecen haber sido tan influidas, lo cual sugiere la necesidad de reforzar estos aspectos en la implementación de la clase invertida.

Los resultados respecto a la pedagogía crítica destacan la importancia de aspectos como el diálogo respetuoso (13%), el fomento de una crítica profunda de las causas de los problemas sociales (18%), y la conciencia ciudadana y la activa participación (18%). Estos resultados evidencian la aplicación de principios pedagógicos críticos orientados a empoderar a los estudiantes para incidir en su comunidad (Freire, 2002; Giroux y Ocampo, 2020).

Síntesis de hallazgos y contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En síntesis, la implementación de la metodología de clase invertida y la pedagogía crítica tiene un impacto positivo en el aprendizaje y la participación de los estudiantes en educación superior, alineándose con el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 4 de la ONU, el cual promueve una educación inclusiva, equitativa y de calidad. No obstante, se identifican áreas de mejora en aspectos como la organización y clasificación de recursos educativos en línea, lo cual podría optimizar la experiencia educativa de los estudiantes.

Finalmente, el análisis de contenido de las respuestas estudiantiles revela experiencias enriquecedoras, como el aprendizaje en equipo y la aplicación de conocimientos en contextos reales, coincidiendo con las observaciones de Aznar-Díaz *et al.* (2020) y Colomo-Magaña *et al.* (2020) sobre los beneficios de la clase invertida en el rendimiento académico y el aprendizaje dialógico. Sin embargo, los estudiantes también mencionan desafíos, tales como la gestión del tiempo y la coordinación en actividades

en línea. Según Colomo-Magaña *et al.* (2020) y Steen-Utheim y Foldnes (2017), la administración eficiente del tiempo es crucial para maximizar la efectividad de la clase invertida en la participación estudiantil.

Consideraciones finales

Esta investigación se centró en entender cómo la metodología de clase invertida y la adopción de la pedagogía crítica, afectan a los estudiantes de educación superior que participan en proyectos de vinculación con la comunidad. Los efectos del estudio revelan que la mayoría de los estudiantes tuvo una experiencia positiva con la clase invertida, ya que les permitió involucrarse de forma más dinámica en las clases y discusiones, lo que concuerda con investigaciones previas que destacan sus beneficios, como un mejor rendimiento académico y un aprendizaje más participativo y creativo (Gallegos-Montero, 2023). Además, los estudiantes apreciaron la flexibilidad que esta metodología les brindó para organizar su tiempo de estudio y trabajo en proyectos comunitarios.

En conjunto, los hallazgos subrayan la relevancia de la clase invertida y la pedagogía crítica en la enseñanza, así como su contribución al fomento de iniciativas colaborativas y de vinculación comunitaria en el ámbito educativo, en concordancia con los ODS. En cuanto al acogimiento de la pedagogía crítica, se encontró que influyó positivamente en la motivación y el compromiso de los estudiantes en la planificación y desarrollo de proyectos comunitarios. Esta pedagogía tiene un enfoque que se dirige hacia la concienciación social y el impacto transformador, lo que promueve una reflexión crítica sobre los problemas de la comunidad. Complementariamente, se considera que la metodología de clase invertida es efectiva para aplicar herramientas y estrategias en proyectos de vinculación comunitaria.

En términos de desarrollo de habilidades, la clase invertida contribuyó a mejorar la habilidad de colaboración en grupo de los alumnos, algo fundamental en proyectos comunitarios. Sin embargo, algunas habilidades, como el análisis crítico y la comunicación efectiva, no se vieron tan influenciadas. Los estudiantes también identificaron áreas de mejora, como la organización de recursos educativos en línea.

En resumen, la implementación de la clase invertida y la pedagogía crítica en proyectos de vinculación comunitaria en educación superior tuvo un impacto positivo en general. Estos enfoques no solo mejoraron el aprendizaje académico, sino que también fomentaron la conciencia social, aportaron a la implicación dinámica y la cooperación entre los alumnos, contribuyendo de esta manera a promover una educación de alta calidad que sea inclusiva y equitativa, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.

LITERATURA CITADA

- Al-Samarraie, H., Shamsuddin, A., y Alzahrani, I. (2019). A flipped classroom model in higher education: A review of the evidence across disciplines. *Educational Technology Research and Development*, 67, 1–35.
- Alebrahim, F y Ku, H. Y. (2020). Perceptions of student engagement in the flipped classroom: a case study. *Educational Media International*, 1(21), 1–21. <https://doi.org/10.1080/09523987.2020.1786776>
- Aznar-Díaz, I., Hinojo-Lucena, F. J., Cáceres-Reche, M. P., y Romero-Rodríguez, J. M. (2020). Pedagogical approaches in the knowledge society: The flipped classroom method for the development of creativity and dialogical learning. *International Journal of Emerging Technologies in Learning*, 15(3), 4–13.
- Berić-Stojić, B., Patel, N., Blake, J. y Johnson, D. (2019). Flipped classroom teaching and learning pedagogy in the program planning, implementation, and evaluation graduate course: Students' experiences. *Pedagogy in Health Promotion*, 5(1), 1–7. <https://doi.org/10.1177/2373379919839073>
- Buil-Fabregá, M., Martínez Casanovas, M., Ruiz-Munzón, N. y Leal Filho, W. (2019). Flipped classroom as an active learning methodology in sustainable development curricula. *Sustainability*, 11(7457), 1–15. <https://doi.org/10.3390/su11174577>
- Burrell, G., y Morgan, G. (1979). *Sociological paradigms and organizational analysis* (E. Camilatti, Trans.). Heinemann.
- Burrell, G., y Morgan, G. (1979). *Sociological Paradigms and Organizational Analysis: Elements of the Sociology of Corporate Life*. Heinemann.
- Cobo, C., y Moravec, J. (2011). *Aprendizaje invisible*. Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona. <https://es.scribd.com/document/65168790/Aprendizaje-Invisible>
- Colomo-Magaña, E., Soto-Varela, R., Ruiz-Palmero, J., y Gómez-García, M. (2020). University students' perception of the usefulness of the flipped classroom methodology. *Education Sciences*, 10(275), 1–20. <https://doi.org/10.3390/educsci10100275>
- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Dillman, D. A. (2000). *Mail and internet surveys: The tailored design method* (2nd ed.). John Wiley & Sons. <https://archive.org/details/mailinternetsurv00dill/mode/2up?view=theater>
- Ecuador. (2022). *Reglamento de Régimen Académico*. Consejo de Educación Superior.
- Fowler, F. J. (2014). *Survey research methods* (5th ed.). SAGE Publications.
- Fraenkel, J. R., y Wallen, N. E. (2006). *How to design and evaluate research in education* (6th ed.). McGraw-Hill. <https://archive.org/details/methodology-alobatnic-libraries>
- Freire, P. (2002). *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI Editores.
- Gallegos-Montero, R. I. (2023). Explorando la pedagogía crítica y la clase invertida para potenciar el aprendizaje en proyectos de vinculación con la comunidad. En L. Vargas (Dir.), *IV Convención Internacional de Estudios en Educación Emancipadora y Pedagogía* [IV Convención Internacional de Estudios en Educación Emancipadora y Pedagogía Crítica CONEEPEC 2023].
- Giroux, H. A., Filippakou, O. y Ocampo-Torrejón, S. (2020). Pedagogía crítica en la era del autoritarismo: Desafíos y posibilidades. *Izquierdas*, 49, 2083–2102. <https://www.scielo.cl/pdf/izquierdas/v50/0718-5049-izquierdas-50-3.pdf>
- Guba, E. G., y Lincoln, Y. S. (1994). Competing paradigms in qualitative research. En N. K. Denzin y Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (pp. 105–117). SAGE Publications.
- Hsieh, H. F., y Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277–1288. <https://doi.org/10.1177/1049732305276687>

- Levy, P. S., y Lemeshow, S. (2013). *Sampling of populations: Methods and applications* (4th ed.). John Wiley & Sons.
- Ling Koh, J. H. (2019). Four pedagogical dimensions for understanding flipped classroom practices in higher education: A systematic review. *Educational Sciences: Theory & Practice*, 19(4), 14–33. <https://doi.org/10.12738/estp.2019.4.002>
- Murillo-Zamorano, L., López Sánchez, J. A., y Godoy-Caballero, A. L. (2019). How the flipped classroom affects knowledge, skills, and engagement in higher education: Effects on students' satisfaction. *Computers & Education*, 141, 1–18. <https://doi.org/10.1016/j.compedu.2019.103608>
- ONU. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43516-la-agenda-2030-objetivos-desarrollo-sostenible-oportunidad-america-latina-caribe>
- Sánchez-Rodríguez, J., Ruiz-Palmero, J., y Sánchez Vega, E. (2014). Las clases invertidas: Beneficios y estrategias para su puesta en práctica en la educación superior. Universidad de Málaga. <https://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/7821/comunicacion.pdf?sequence=6&isAllowed=y>
- Steen-Utheim, T. y Foldnes, N. (2017). A qualitative investigation of student engagement in a flipped classroom. *Teaching in Higher Education*, 22(5), 531–546. <https://doi.org/10.1080/13562517.2017.1379481>

The logo for REMEVAL, featuring the word "REMEVAL" in a blue, sans-serif font. The letter "e" is stylized with a yellow and orange gradient, resembling a flame or a drop.

EVALUACIÓN DE LA COMPETITIVIDAD DE LOS PRINCIPALES PAÍSES EXPORTADORES EN EL MERCADO INTERNACIONAL DE MIEL

Karen Tonantzi Ramírez-Mijangos¹, María Isabel Palacios-Rangel²,
Jorge Gustavo Ocampo-Ledesma³

¹Estudiante de Doctorado en Ciencias en Problemas Económico Agroindustriales, Universidad Autónoma Chapingo.

²Profesora investigadora en el Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Muneidal (CIESTAAM) de la Universidad Autónoma Chapingo.

³Profesor investigador en el Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Muneidal (CIESTAAM) de la Universidad Autónoma Chapingo. en Universidad Autónoma Chapingo.

*Autor de correspondencia: ocampochapingo@yahoo.com.mx

RESUMEN

En este artículo se hace un recuento del mercado mundial de la miel, a partir de información de los repositorios estadísticos de la FAO, durante el periodo 2009-2018. Se analiza la competitividad a nivel macro del comercio internacional de miel, el cual está relacionado con las prácticas de comercialización de los principales países exportadores de miel, para determinar el contexto internacional en el que se inserta México. El estudio muestra un crecimiento en la producción y comercialización de miel, así como la emergencia de nuevos países como productores importantes, lo que da lugar a un mayor dinamismo comercial.

Palabras clave: Apicultura; Balanza relativa; Comercio internacional; Ventajas competitivas.

INTRODUCCIÓN

La apicultura es una actividad productiva que se desarrolla en todo el mundo por los múltiples beneficios que ofrece tanto para el consumo de miel como para la polinización de cultivos, así como la obtención de otros productos. Este oficio puede complementarse con otras prácticas agrícolas y ganaderas, sin embargo, el principal objetivo de los apicultores es la producción de miel para autoconsumo o para su comercialización, siendo una actividad con fuerte arraigo local.

La mitad de la miel que se produce en México está destinada a la exportación a granel, el segundo destino es la agroindustria nacional y una menor cantidad se comercializa con el consumidor final. La miel mexicana que se exporta compite en precio con mieles provenientes de China y Argentina, no obstante, la calidad de la miel

Cita:
Ramírez-Mijangos KT,
Palacios-Rangel MI,
Ocampo-Ledesma JG.
2025. Evaluación de
la competitividad de
los principales países
exportadores en el mercado
internacional de miel.
REMEVAL 1(1): 70-89.
[https://doi.org/10.63121/
ytp06131](https://doi.org/10.63121/ytp06131)

Recibido:
9 Octubre, 2024

Aceptado:
10 Noviembre, 2024

Publicado:
12 Febrero, 2025

This work is licensed
under a Creative
Commons Attribution-
Non- Commercial 4.0
International license.



mexicana le ha permitido posicionarse en el mercado alemán. Sin embargo, el mercado de la miel está registrando cambios importantes como la incorporación de nuevas potencias productoras de miel.

En el escenario actual que envuelve la producción, comercialización y consumo de miel en el mundo, México pareciera colocar como su mejor estrategia de posicionamiento el sobre disfrute de las ventajas comparativas, sin atender las nuevas señales del mercado que visibilizan la importancia de atender el logro de una mayor competitividad.

La producción de miel se inserta en el sector rural nacional en términos estructurales como una actividad económica que cuenta para su mejor desarrollo con determinadas ventajas comparativas, que le permiten mejorar su productividad en un ambiente comercial que se ha internacionalizado desde hace varias décadas.

Las ventajas comparativas no son suficientes para construir un sector productivo más competitivo en el mercado internacional, en primer lugar, se deben establecer trayectorias productivas de continuo cambio, que además de mejorar la productividad busquen obtener una mayor calidad e inocuidad del producto. En segundo lugar, se debe conocer y comprender el mercado en el que se está participando, así como a sus competidores.

Con el fin de contribuir con el estudio y caracterización del mercado internacional de la miel, el presente trabajo tiene como objetivo medir la cuota de mercado que tienen los principales países exportadores de miel y analizar el desempeño de algunas de sus prácticas de comercialización de la miel que derivan en un incremento de su competitividad en el comercio internacional, mediante la formulación y medición de indicadores de participación en el mercado internacional para determinar el contexto internacional en el que se inserta México. El periodo de estudio abarcó el periodo de 2009 al 2018.

REVISIÓN DE LITERATURA

La producción de miel en el ámbito mundial

En 2018 la producción mundial de miel fue de 1,851,541 toneladas, la mitad de ésta se concentraba en cinco países: China, Turquía, Estados Unidos de América (EE. UU.), Ucrania y Argentina. El mercado de la miel es de gran apertura dado que los principales consumidores tienen una producción ineficiente para satisfacer su demanda interna y los principales productores tienen un bajo consumo per cápita, por lo tanto, hay interrelación entre los países exportadores y los consumidores. Países como España, EE.UU. y Rusia cuentan con lo necesario para la producción de miel, sin embargo, presentan más importaciones porque deciden destinar sus recursos a

otras actividades, por ejemplo, a granos, cereales, frutas y hortalizas como es el caso de EE.UU. (Macías, 2010).

Al respecto, es importante señalar que la producción de miel se encuentra en función directa con la cantidad y calidad de los recursos naturales de la región productora y de acuerdo con la teoría de la ventaja comparativa propuesta por David Ricardo (1817), una nación destinará sus recursos hacia aquella actividad en la que resulta ser más eficiente y productivo, y optará por importar los bienes cuyo costo de oportunidad sea más alto que su costo de importación (Krugman *et al.*, 2013). Estas ventajas con el apoyo de tecnología avanzada, nuevos patrones de consumo, y una mayor conciencia del uso de los recursos naturales, tienden a rebasar su límite impuesto por los atributos naturales que poseen, con lo cual evolucionan hacia el escenario de las ventajas competitivas (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura [IICA], 1999).

La competitividad como factor de cambio

Krugman (1994) señala que es incorrecto definir la competitividad de la misma manera para una nación que para una empresa. Así al abordar el tema, explica que una empresa no es competitiva cuando su posición en el mercado es insostenible, y que a menos de que mejore en la generación de valor, quebrará. Mientras que los países pueden estar o no satisfechos con su gestión económica pero no quiebran. En ese marco Chesnais (1986) y Rodríguez (1999) señalan que la competitividad es “la aptitud de un país (o grupo de países) para enfrentar la competencia a nivel mundial: considerando tanto su capacidad para exportar y vender en los mercados externos como para defender el mercado doméstico de una excesiva penetración de las importaciones”. Éste último, además añade que la competitividad internacional es un término comparativo, pues no se puede hablar de competitividad de una nación si no es en relación con el comportamiento de sus rivales.

Porter (1991a) en su publicación *La ventaja competitiva de las naciones* explica que la competitividad de una nación se sustenta en su productividad, y que la ventaja competitiva nace fundamentalmente del mejoramiento, de la innovación y del cambio, e indica que por lo que respecta a la empresa hay dos tipos básicos de ventaja competitiva que puede poseer: costos bajos y diferenciación. Al respecto explica que el liderazgo en costos se obtiene cuando se alcanzan economías de escala, se desarrolla tecnología propia y se obtiene un acceso preferencial a materias primas adecuadas. Por su parte la diferenciación se logra a través del producto mismo, del manejo de un sistema de entrega continuo y la aplicación de un enfoque de mercadotecnia ingenioso y pertinaz, entre otras estrategias.

El IICA (2000) señala que una nación favorece la competitividad de sus productos mediante subsidios a la producción y la protección a la actividad, y por medio del

cobro de aranceles a la importación. A este tipo de competitividad se le conoce como competitividad “espuria” o pasiva, definiéndose como aquella basada en la sobreexplotación de los recursos naturales y humanos, subsidios a los precios de factores, depreciaciones a tasas de cambio, entre otros.

Sobre la competitividad Campos *et al.* (2018) señalan que ésta se entiende como la capacidad de una organización económica para mantener, conquistar o ampliar su participación en el mercado. De ahí que el grado en que una nación logre la inserción y permanencia de sus productos en el mercado internacional será un reflejo de su competitividad (Magaña *et al.*, 2017). No obstante, para su realización influyen diversos aspectos como son la obtención de una productividad favorable, ampliar el nivel de diferenciación de los productos y tener la capacidad de satisfacer el consumo nacional Campos *et al.* (2018) exponen que México sobresale como exportador neto de miel no por poseer una amplia capacidad productiva, sino por la disponibilidad de recursos naturales y excedentes exportables que tiene, lo que le genera ventajas en costos y le hace más competitivo frente a otros países, situación que se potencia por la baja demanda interna del producto. Sin embargo, estas ventajas no necesariamente son factores suficientes como para hacer frente a la posición competitiva que mantienen otros países que funcionan como productores o intermediarios comerciales, ya que son éstos quienes dimensionan la triada: innovación tecnológica, agregación de valor, oferta múltiple de productos finales, como determinantes para sostener calidad y obtener mejores precios en la comercialización del producto.

El uso de los indicadores de competitividad permiten realizar comparaciones entre naciones para observar y evaluar una economía respecto a otra (Bonales y Gallejos, 2014). Romo y Abdel (2005) plantean que el análisis de la competitividad se puede realizar en tres niveles: micro (la empresa), meso (la industria y la región) y macro (el país). Cabe señalar que en este enfoque la competitividad a nivel macro es el mecanismo que determina la competitividad de los niveles inferiores.

Si bien es cierto que la oferta mundial de miel seguirá incrementando, la participación de los países productores está entrando en una fase de cambio y dinamismo, a la par se incorporan nuevas potencias productoras que compiten fuertemente por ganar una cuota de mercado a los actuales países líderes. Ante ello, las potencias productoras y para el caso particular de México, deben mantener un buen nivel de competitividad al mejorar su productividad y mediante la diferenciación del producto para mantener su posición en el mercado. De esta manera, aquellos países con ventajas ambientales en la producción, también serán competitivos en cuanto al producto ofertado, y estarán en condiciones de enfrentar (en el plano de la competencia comercial) a los países con recursos económicos que basan su oferta en la diferenciación del producto. Incluso podrán responder a las señales de mercado sosteniendo sus precios ante el grupo de países que buscan la competitividad con estrategias agresivas como el *dumping* o la alteración productiva del endulzante.

METODOLOGÍA

Haguenauer (2012) explica que, en una noción simple, se asocia la competitividad con el desempeño de las exportaciones. Para el autor es un concepto “ex post”, que evalúa la competitividad a través de sus efectos en el comercio exterior: las industrias que amplían su participación en la oferta internacional de determinados productos son competitivas. Este concepto más amplio de competitividad, abarca no solo las condiciones de producción sino todos los factores que inhiben o expanden las exportaciones de productos y / o países específicos, como las políticas cambiarias y comerciales, la eficiencia de los canales de comercialización y acuerdos de financiamiento de sistemas, acuerdos internacionales (entre países o empresas), estrategias de empresas transnacionales, etc.

Chudnovsky y Porta (1991) manifiestan que de acuerdo con los indicadores de participación en los mercados mundiales el concepto de competitividad sugiere que un país será más competitivo cuanto mayor sea la cuota de mercado internacional que ha logrado capturar. Por lo tanto, es una aplicación a nivel macro de la forma en que generalmente se mide la competitividad a nivel microeconómico. El análisis de competitividad se realizó a nivel macro, es decir, se identificaron las cuotas de mercado que tienen los principales países exportadores de miel, y se realizó el cálculo de los indicadores de participación en el mercado internacional.

Para el análisis de la competitividad en la comercialización de miel de los principales países exportadores, se utilizaron repositorios de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), relacionadas con la producción y comercialización de miel en el mundo. Con base en la información obtenida se incorporaron cinco indicadores de participación en el mercado internacional: i) coeficiente de exportación, ii) índice de transabilidad, iii) grado de apertura, IV) balanza comercial relativa, y v) coeficiente de penetración de las importaciones. Esto se hizo para un periodo de 10 años, mismo que abarca de 2009 a 2018. Se consideraron adecuados para el propósito de esta contribución debido a que facilitan la comparación de variables entre diferentes países y en distintos años. Cada uno señala el comportamiento en la producción, exportación e importación en el mercado internacional, así como la relación que existe entre las variables. Se utilizó como referencia la metodología propuesta por el IICA (1995) para medir la competitividad. Los indicadores utilizados se describen a continuación:

Coficiente de exportación (CE) promedio del 2009 a 2018. Es la relación que se establece entre el volumen de las exportaciones (E) y el volumen de la producción (P) durante un periodo. Mide el porcentaje de la producción que se exporta (Velin y Paúl, 2011). La expresión del indicador es:

$$CE_t^i = \frac{E_t^i}{P_t^i} \times 100 \quad (1)$$

Donde E= Volumen de las exportaciones; P= Volumen de la producción. Este indicador representa el porcentaje de la producción que es destinado a la exportación.

Índice de transabilidad promedio del 2009 a 2018. Es la relación entre el volumen de la balanza comercial y el volumen del consumo aparente. Mide la capacidad de generar excedentes netos en relación con el consumo interno (Velin y Paúl, 2011). La expresión del indicador es:

$$IT_t^i = \frac{E_t^i - I_t^i}{P_t^i + I_t^i - E_t^i} \times 100 \quad (2)$$

Donde E= Volumen de las exportaciones; I= Volumen de las importaciones; P= Volumen de la producción. Bajo el supuesto de que el consumo aparente es mayor a cero, $P + I - E > 0$, se puede decir lo siguiente: si el indicador es mayor que cero se considera exportador, dado que existe un exceso de oferta $E - I > 0$. Si el indicador es menor que cero, es un producto importable dado que existe un exceso de demanda $E - I < 0$.

Grado de apertura promedio del 2009 a 2018. Es la relación entre el volumen de las exportaciones (E) e importaciones (I) y el volumen de la producción (P).

$$GA_t^i = \frac{E_t^i - I_t^i}{P_t^i} \times 100 \quad (3)$$

Donde E= Volumen de las exportaciones; I= Volumen de las importaciones; P= Volumen de la producción. Se trata de un indicador cuyo uso permite evaluar la apertura de un país hacia el exterior y mide la influencia que tiene el resto del mundo en un sector de la economía del país (Velin y Paúl, 2011).

Balanza Comercial Relativa promedio del 2009 a 2018. Este indicador mide la relación entre la balanza comercial de un producto y el comercio total del mismo para un país; si el resultado es positivo existe ventaja competitiva, caso contrario si el resultado es negativo indica que el país está orientado a la importación del producto (Pat *et al.*, 2016).

$$BCR_t^i = \frac{E_t^i - I_t^i}{E_t^i + I_t^i} \quad (4)$$

Donde BCR = Balanza Comercial Relativa de un país respecto al producto i ; E = Exportaciones del producto i por un país al mercado mundial; I = Importaciones de un producto i por un país al mercado mundial o un mercado específico. El cálculo se realiza en términos de precios constantes.

Coficiente de penetración de las importaciones promedio del 2009 a 2018. Es la proporción del consumo aparente que es abastecido con importaciones. Mientras mayor sea este coeficiente mayor será la dependencia que se tenga a las importaciones para satisfacer la demanda interna, y mientras más bajo sea éste implicará que el país tiene más capacidad para satisfacer su demanda interna con la producción nacional (Fernández, 2012). El cálculo se realizó en términos de volumen.

$$CPI_t^i = \frac{I_t^i}{P_t^i + I_t^i - E_t^i} \times 100 \quad (5)$$

Donde E = Volumen de las exportaciones; I = Volumen de las importaciones; P = Volumen de la producción.

Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) del 2009 al 2018 . Este indicador representa una medida de aumento o disminución promedio de una variable que pasó de un valor inicial (VI) a un valor final (VF) en un determinado periodo (t) a precios constantes. La expresión es:

$$TMCA = \left\{ \left[\left(\frac{VF}{VI} \right)^{\frac{1}{t}} \right] - 1 \right\} \times 100 \quad (6)$$

El método utilizado para el análisis de los datos resultantes fue el comparativo, con el que se identificó la participación en el mercado internacional, es decir, el nivel de competitividad a nivel macro. Se identificó la oferta total de miel con que un país puede hacer frente a sus competidores, ya que de acuerdo con Porter (1991b) una nación logra la competitividad a partir de su productividad. En este trabajo no se considera el tamaño de la unidad de producción ni los otros ingresos provenientes de la apicultura, pues la base del análisis es la capacidad exportadora de cada nación.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En esta sección se presenta los principales hallazgos obtenidos en el análisis de la información. En primer lugar, se muestran los resultados de los indicadores de participación en el mercado internacional de los principales países exportadores de

miel. En segundo lugar, se presenta un análisis de las prácticas realizadas en su comercialización por parte de los exportadores para sostener y mejorar su participación en el mercado.

Medición de la cuota de mercado de los principales exportadores de miel

El primer indicador es el coeficiente de exportación, el cual posibilita medir el porcentaje de la producción que es exportada (Fernández, 2012). En ese sentido, las estimaciones del coeficiente de exportación arrojaron que el mayor coeficiente en el periodo delimitado lo tienen Vietnam con 168.1% y Alemania con un 106.7%; esto indica que su cantidad exportada es mucho mayor a la cantidad producida en su ámbito nacional. Sobre esto Magaña *et al.* (2017) señalan que no todos los países que figuran como principales exportadores son productores. El coeficiente es mayor a 100 porque se consideran las exportaciones que realiza este país, provenientes de su producción y sus importaciones. En este caso, Alemania actúa como país productor, concentrador y distribuidor de miel. La exportación de este producto no se efectúa como un *commodity*, sino a través de un proceso al que se le agrega valor al incluir el envasado y etiquetado, con lo cual se logra diferenciar el producto y colocarlo con mejor precio de mercado.

A su vez, Argentina tiene un coeficiente de exportación del 96.3%, mientras que en el caso de México es del 58.7 %. Ambos, en contraste con Alemania, basan su estrategia de posicionamiento comercial en condiciones internas propicias para la producción del endulzante. Otro factor que fortalece su coeficiente de exportación es que ambos exhiben un bajo consumo per cápita.

En contraparte con Argentina y China, México exporta su miel con un precio de venta no competitivo; los primeros exportan a precios más bajos que el promedio establecido a partir de los precios internacionales. Sin embargo, México tiene la ventaja de tener como cliente a Alemania, quien prioriza la calidad de la miel sobre el precio. China, a pesar de ser el principal productor y exportador de miel en el mundo, solo negocia en el mercado internacional el 25.3% de su producción, esto se debe a que no cumple los altos estándares de calidad de las naciones importadoras.

Turquía, el segundo productor de miel, tiene un coeficiente de exportación de solo el 3.7%; lo mismo sucede con EE. UU. y Japón que presentan coeficientes de exportación de 9.8% y 1.8% respectivamente, quienes destinan su producción esencialmente al consumo interno (Cuadro 1). Un hecho sobresaliente para EE. UU., es que pese a que se ubica como el primer importador mundial de miel, también realiza un volumen importante de exportaciones pero agregando valor (envasado y etiquetado), con mejoras sustanciales en el precio. En la Figura 1 se muestra que países líderes en producción y exportación como China y Vietnam, adquieren miel de Estados Unidos y algunos países de la Unión Europea, lo cual implica que parte del comercio de miel que realizan no se produce en estos países, sino que se convierten en intermediarios que solo la envasan y etiquetan para su venta.

Cuadro 1. Indicadores de comercio exterior 2009-2018.

País	Coefficiente de exportación	Índice de transabilidad	Grado de apertura	Coefficiente de penetración de las importaciones	Balanza comercial relativa
Alemania	106.66	-75.11	-301.75	101.66	-0.40
Argentina	96.32	2533.40	96.20	3.13	1.00
Brasil	58.52	140.86	58.48	0.09	0.53
China	25.35	30.16	23.17	2.83	0.25
España	71.40	-2.49	-2.55	72.11	-0.90
EE. UU.	9.85	-67.52	-207.92	70.72	-0.99
Hungría	71.31	218.52	68.60	8.63	1.00
India	54.03	111.43	52.70	2.81	1.00
Japón	1.78	-93.56	-1453.81	93.68	0.99
México	58.75	142.25	58.72	0.06	1.00
Nueva Zelanda	54.84	119.40	54.42	0.91	0.95
Turquía	3.72	3.86	3.72	0.00	0.94
Ucrania	43.12	75.62	43.06	0.12	0.94
Vietnam	168.14	-256.06	164.08	-6.34	99.38

Fuente: Elaboración propia con datos de FAO - FAOSTAT (2020) y Trade Map (2020).

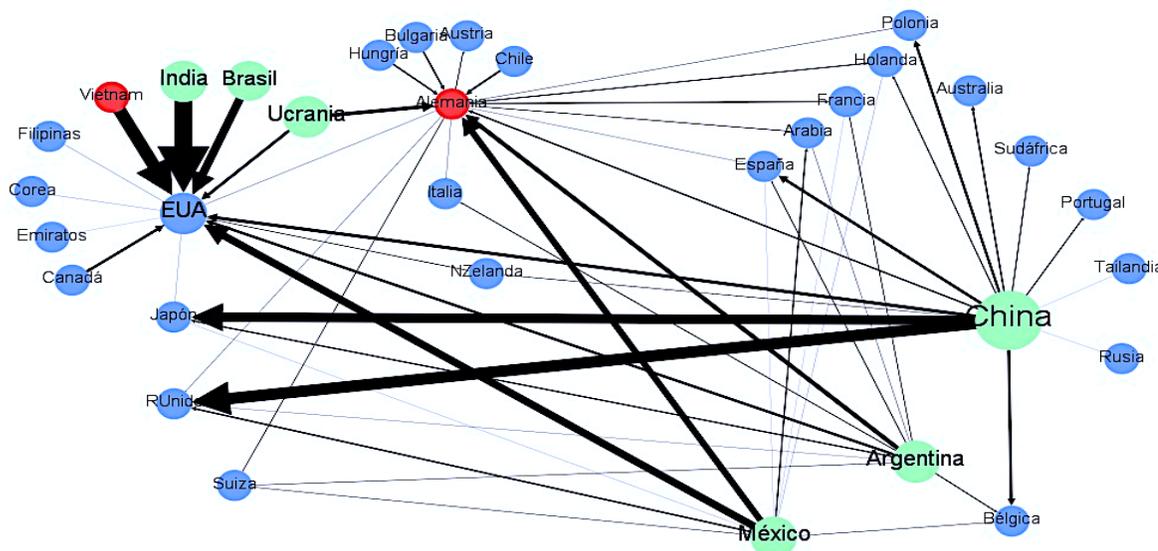


Figura 1. Destino de las exportaciones de miel en volumen en el año 2018.

Nota: El grosor de la flecha indica volumen exportado. El tamaño del nodo indica volumen producido.

Fuente: Elaboración propia con datos de Trade Map (2020).

El segundo es el índice de transabilidad, con el cual se puede medir la capacidad de generar excedentes netos exportables con relación al consumo interno (Fernández, 2012). De acuerdo con los resultados mostrados en este índice, Argentina se posiciona como el principal exportador de miel, por arriba de China quien maneja los mayores volúmenes de exportación. Como ya se mencionó, Argentina exporta el 96% de su producción y su disponibilidad de excedentes es 62 veces el volumen de su consumo nacional aparente (CNA); además el país tiene un índice de 2533.4, y este valor es mayor en un 44% a lo encontrado por Magaña *et al.* (2017) en el periodo 2000-2011 y por Campos *et al.* (2018) en 2001-2011. Esta diferencia se debe a que en 2011 y 2016 se tienen registradas más exportaciones que la suma de su producción más sus importaciones.

Por su parte, México es un exportador competitivo con un índice de 142.2%, en contraste con los resultados expuestos por Magaña *et al.* (2017) que muestran un índice de 89.4% y por Campos García *et al.* (2018) con el de 87.6%. A su vez, Alemania, EE. UU., Japón y España muestran un déficit para abastecer su demanda interna, por lo que recurren a la importación de grandes volúmenes de miel. Por otro lado, Vietnam tiene un índice de transabilidad negativo de -256.1 (ver Cuadro 1).

El tercer indicador utilizado en el presente trabajo es el relacionado con el grado de apertura, mismo que posibilita medir el nivel de apertura que tiene un país hacia el exterior (Velin y Paul, 2011). En ese sentido, Alemania, EE. UU. y Japón registraron valores negativos de -301.7%, -207.9% y -1453.8%, lo cual indica que la cantidad de sus importaciones es mucho mayor a sus exportaciones. Estos países se caracterizan por ser dependientes de la producción internacional para satisfacer su demanda interna. Caso contrario sucede en Argentina, China y México quienes presentan un grado de apertura positivo, con tasas del 96.2%, 23.2% y 58.7%, respectivamente, a lo que se suma su bajo consumo interno. Se confirma que la mayor parte de su producción se destina al comercio internacional, además, en el caso de Argentina y México también se revela una mayor dependencia a las exportaciones, por lo tanto, resultan ser más sensibles a los cambios en la curva de la demanda. Vietnam registra un grado de apertura de 164.1, lo que muestra que está enviando al mercado internacional más volumen que el producido, el resultado de este indicador y del índice de transabilidad puede indicar que, Vietnam realiza reexportaciones provenientes de China.

El cuarto indicador es el coeficiente de importación, el cual señala la proporción del consumo aparente que es abastecido con importaciones. Para el caso, Alemania muestra un CI de 101.7%, porque además de satisfacer su demanda interna realiza reexportaciones. Por su lado, Japón posee un CI del 93.7%, lo que significa que depende completamente de las importaciones para cubrir su demanda interna. En el caso de Brasil, México, Turquía y Ucrania presentan un CI cercano a 0%, lo que indica que no necesitan realizar importaciones para satisfacer su demanda interna. Por lo que respecta a Vietnam se observa un CI negativo de -6.34% debido a que el valor de las exportaciones es mayor que la suma de la producción e importaciones registradas.

El quinto indicador representado por la balanza comercial relativa mide la relación entre la balanza comercial de un producto y el comercio total del mismo. En cuanto a ésta, Alemania, Estados Unidos y Japón registran valores negativos de -0.40, -0.90 y -0.99, respectivamente. Estos valores son consistentes con los encontrados por Campos García et al. (2018) (calculados en porcentaje); en el caso de Estados Unidos muestra valores de -90.57% y Alemania de -60.63%, lo cual indica que están orientados a la importación de miel. Por el contrario, Argentina, México y Turquía registran valores positivos de uno, lo que señala que son países con productos destinados a la exportación, de acuerdo con lo encontrado por Campos García et al. (2018) de 99.73%, 98.44% y 88.76%, respectivamente.

Por otra parte, en la desventaja en la balanza comercial que muestran España y EE. UU.:

...influye mucho la capacidad que tienen de asignar mayores recursos como el capital para incrementar su producción y así reducir su déficit comercial. Pero según la disponibilidad de estos recursos o de la valoración de los costos de oportunidad que hagan de ellos, de su uso en otras actividades (ventaja comparativa) es que decidirán si los asignan a la producción de miel o si continúan dependiendo del mercado internacional para satisfacer su demanda interna (Campos et al., 2018: 116-117).

Las empresas deciden qué producir y cómo mejorar la producción; sin embargo, su capacidad productiva se incentiva con la política monetaria, fiscal, cambiaria y comercial, mismas que se instrumentan por el gobierno y el banco central de cada país. Para una nación como México, que destina la mayor parte de su producción de miel a la exportación, la competitividad en el mercado es un aliciente para continuar con la producción.

Análisis del desempeño de prácticas en la comercialización de miel de los principales países exportadores

El volumen de las exportaciones mundiales durante 2018 fue de 651,299 toneladas. El 72% de las exportaciones son realizadas por 10 países. China exportó el 19% del total mundial a un precio promedio de 2,000 USD/t, y Argentina el 10% a un precio promedio de 2,400 USD/t (Cuadro 2). En cuanto a México el precio pagado fue de 2,160 USD/t, mientras que España recibió 4,500 USD/t. En lo que se refiere a la producción mundial de miel, ésta fue de 1,851,541 toneladas. La producción de China corresponde al 25% del total mundial; se observa que su crecimiento ha sido más acelerado en el volumen de miel producido (TMCA de 1.29%) que en la cantidad de colmenas que posee (TMCA del 1.29%) (Cuadro 2).

China exporta la cuarta parte de su producción, mientras que el resto de su producción se consume en el mercado interno. Los consumidores chinos que poseen

Cuadro 2. Tasas Medias de Crecimiento Anual de los principales países exportadores de miel (2009-2018).

País	Volumen prod. 2018	TMCA Producción	Colmenas en 2018	TMCA Colmenas	Volumen exp. 2018	TMCA Vol. Exp.	Valor de la exp. en 2018	TMCA Val. Exp.
Alemania	20,333	2.38%	677,014	-0.29%	22,778	0.38%	\$141,172	1.43%
Argentina	79,468	2.80%	3,020,370	0.19%	68,692	1.90%	\$169,748	-22.14%
Brasil	42,346	0.91%	1,017,506	-0.08%	28,524	1.04%	\$95,420	-2.50%
China	457,203	1.29%	9,048,546	0.28%	123,477	5.16%	\$249,251	3.88%
España	36,394	1.32%	2,965,557	2.43%	23,111	3.98%	\$105,737	5.42%
EE. UU.	69,104	0.44%	2,803,000	1.29%	7,863	5.71%	\$25,469	3.88%
Hungría	27,963	2.44%	844,000	8.03%	22,018	4.96%	\$90,622	1.70%
India	67,442	2.29%	13,048,275	2.34%	58,231	17.82%	\$102,408	8.49%
Japón	2,886	0.93%	193,198	0.48%	18	-10.12%	\$292	0.89%
México	64,253	1.52%	2,172,107	2.27%	55,674	8.38%	\$120,405	0.01%
Nueva Zelanda	20,000	5.30%	879,758	9.46%	8,033	-0.24%	\$245,491	14.78%
Turquía	114,113	3.74%	7,947,687	4.52%	6,413	24.38%	\$25,669	11.53%
Ucrania	71,279	-0.43%	2,642	-2.28%	49,366	23.55%	\$97,985	4.36%
Vietnam	20,415	6.53%	283,786	1.42%	14,210	1.90%	\$65,866	5.96%

Fuente: Elaboración propia con datos de FAO - FAOSTAT (2020) y Trade Map (2020).

mayores ingresos optan por mieles importadas de mejor calidad. El dinamismo en la producción y exportación de miel en este país obedece a diversos factores que la han posicionado en el mercado internacional, entre los que sobresalen tres aspectos:

Las políticas preferentes de apertura al comercio exterior. La miel por ser un producto primario es susceptible a recibir los apoyos gubernamentales destinados a mejorar su competitividad en el mercado internacional (Rodríguez, 2008).

La sobre oferta laboral con bajos salarios. Ésta es una ventaja que le posibilita disminuir costos y le genera mayor rentabilidad a la producción lo cual convierte a esta actividad en altamente atractiva (Ignjatijević *et al.*, 2018).

La adición a la miel de otros componentes como jarabes y edulcorantes naturales y artificiales. Esto lo realizan con el fin de aumentar las existencias o suministros de sus inventarios, con lo cual logra que se mantenga una oferta incrementada y sostenida del producto (Johnson, 2014).

La competitividad de la miel china como producto de menor calidad o de “dudosa calidad”, genera un problema a los países, tanto productores como simples oferentes de endulzante, porque absorbe (a un precio por demás bajo) una parte significativa de la demanda mundial, siendo una mercancía “espuria” que se promociona y vende como miel pura (cuando solo un porcentaje mínimo de sus componentes lo es), contraviniendo las normas internacionales de genuinidad, calidad y etiquetado. Existe

evidencia de que parte de esta miel puede contener antibióticos no aprobados por los organismos internacionales que analizan los aditamentos de destino alimenticio que pueden ser nocivos para la salud. De acuerdo con Strayer *et al.* (2014) la adulteración económicamente motivada (EMA por su siglas en inglés) es la alteración fraudulenta de los alimentos para obtener ventajas financieras. Al respecto el Food Protection and Defense Institute de la University of Minnesota (2020) la define como:

La adulteración económicamente motivada (EMA) es la venta intencional de alimentos o productos alimenticios de calidad inferior con fines económicos. Los tipos comunes de EMA incluyen la sustitución intencional de un ingrediente auténtico con un producto más barato, la dilución con agua u otras sustancias, la mejora del sabor o el color con sustancias ilícitas o no aprobadas, y la sustitución de una especie por otra (en inglés la cita original).

Estas estrategias para disminuir costos permiten que el precio ofertado por China sea menor a los del mercado internacional e incluso por debajo de su costo de producción, es decir que realice dumping, lo que provoca efectos distorsionantes en el equilibrio del mercado mundial de la miel. Algunos países han implementado medidas arancelarias para nivelar los precios de la miel procedente de China, en respuesta este país ha implementado una estrategia comercial defensiva para seguir introduciendo su producto en el mercado.

Ésta consiste en triangular el producto mediante su venta a uno u otros países asiáticos (entre los que se destaca Vietnam) intermediarios que lo reexportan a su vez, lo que da como resultado el que se disfraze o enmascare su origen mediante un proceso conocido como “lavado de miel”, que ha permitido evitar el pago de aranceles adicionales y los castigos aplicados a sus importaciones en las aduanas antidumping. También utiliza el llamado “filtrado del polen”, procedimiento utilizado por China para enmascarar el origen de la miel. Todo este procedimiento de medidas dumping instrumentadas por China ha sido documentado ampliamente en los trabajos publicados por Strayer *et al.* (2014).

Al respecto, cabe señalar que el filtrado del polen es un procedimiento utilizado para acondicionar la miel para el mercado, ya sea envasada o a granel. Tiene como propósito eliminar partículas consideradas como sólidas insolubles que se incorporan a la miel durante el proceso de extracción, las cuales pueden limitarse de forma legal hasta el 0,1% del peso total, siendo una práctica muy común entre los países reexportadores del producto para lograr hacer más atractiva la apariencia del producto. No obstante, la aparición de tecnologías que posibilitan filtraciones más finas del producto ha generado la oportunidad del fraude, ya que si se eliminan por completo todos los pólenes de la miel, se logra enmascarar su origen, lo que posibilita que ésta pueda mezclarse, a partir de ciertas proporciones, con otras mieles o sustancias químicas sustitutas y etiquetarla con un origen geográfico falso. Para evitar esta práctica fraudulenta se han

generado nuevas normas a la miel (Directiva 2014/63/UE), lo que ha posibilitado, a partir de un análisis experto, determinar el contenido mínimo de polen en la miel filtrada.

Por otro lado, Argentina, segundo país exportador de miel, envía al mercado internacional el 98% de su producción, pues presenta un bajo consumo interno del endulzante (de 50 a 250 gramos per cápita anual) (Sánchez *et al.*, 2018). Asimismo, registró una TMCA negativa en el valor de sus exportaciones del -22.14%, lo que se debe a una evolución de precios menos favorecida en comparación con el resto de América Latina y el mundo (Berrettoni y Polonsky, 2011), situación que se conjunta (y problematiza más) con la política del gobierno argentino de imponer el cobro de aranceles a la exportación y con la competencia que le representa la introducción de mieles orgánicas provenientes de Brasil. Esto se puede observar en particular en el volumen exportado a Estados Unidos, principal país consumidor de su producto (Secretaría de Política Económica de Argentina, 2018). De la misma forma, le afecta la pérdida de ventas en el mercado de la Unión Europea, como efecto de los bajos precios ofertados por Ucrania y China. Ante esto, Argentina ha desplegado una estrategia de recuperación del mercado europeo al aprovechar la pérdida de confianza que muestra el consumidor frente a la miel china, lo que le ha permitido ir recuperando terreno en ese ámbito (Secretaría de política Económica de Argentina, 2018).

Por lo que respecta a México, éste se posiciona como cuarto exportador mundial y ocupa el noveno lugar como productor del endulzante. Esta posición es menor al sexto lugar identificado por Soto-Muciño *et al.* (2017) en el periodo 2000-2015. En 2018 además de comercializar con su principal cliente Alemania (18,847 t), envió una mayor cantidad del endulzante a Estados Unidos (22,962 t) (Trade Map, 2020). No obstante, el precio de la miel producida en este país ha caído considerablemente. Esto difiere con lo encontrado por Campos García *et al.* (2018) en el periodo 2001 a 2011, en el cual muestran que se incrementó tanto el volumen de la producción como el volumen y valor de las exportaciones. Cabe mencionar que por su calidad la miel mexicana cuenta con amplio reconocimiento a nivel mundial (Soto-Muciño *et al.*, 2017).

Por lo que respecta a la distribución del mercado, se observa que México compete con Argentina y Ucrania por el mercado alemán; asimismo, sus principales competidores para abastecer el mercado estadounidense son los países asiáticos y Brasil (Figura 1). Resulta evidente que los consumidores que demandan la mayor cantidad del producto son los países europeos y otras naciones con ingresos per cápita altos, mientras que los proveedores son países asiáticos y latinoamericanos, quienes a su vez adquieren pequeños volúmenes de miel envasada.

México tiene más producción que algunos países con mayor número de colmenas, esto se debe a las condiciones ambientales (agua, diversidad florística y clima) que le benefician en comparación con otros países productores y que favorecen el desarrollo de la actividad (Campos *et al.*, 2018). Por otro lado, mantiene un bajo consumo

interno de miel (200 gramos per cápita anual) lo que posibilita a los productores más fuertes y a los intermediarios nacionales comercializar casi todo el volumen producido (Soto-Muciño *et al.*, 2017). Algunos aspectos que limitan la mejora en la producción de miel, se relacionan con que la apicultura mexicana se realiza como una actividad complementaria en la mayoría de casos (Caro *et al.*, 2012), y con la falta de innovaciones tecnológicas orientadas a modernizar su producción (y por ende su comercialización). El difícil acceso a programas de gestión y los costos asociados a las mejoras tecnológicas condicionan la implementación de las innovaciones por parte de los apicultores. Martínez *et al.* (2018) explican que, para solventar los altos costos de las certificaciones en cumplimiento de calidad, los pequeños apicultores dependen de agentes externos en la cadena de suministro (gubernamentales y no gubernamentales) de lo contrario los pequeños productores no podrán acceder a la exportación.

En el caso de Alemania, al igual que Estados Unidos, es un país productor de miel que muestra un déficit en su balanza comercial para satisfacer su demanda interna, por lo cual resulta un importante importador de miel. Sus importaciones representan el 12% de las operaciones realizadas en el mundo. En 2018 su volumen comercializado fue de 85,968 t de miel con un valor de 307 millones de dólares. Este país se distingue de otros exportadores al realizar adquisiciones de miel a granel para procesarla y envasarla, con el fin de reexportarla a otros países europeos, donde el ingreso del consumidor le permite pagar por el valor agregado (Magaña *et al.*, 2017).

Cabe señalar que para el mercado europeo la calidad en la miel es un factor decisivo para su adquisición, y dentro de ese concepto, le dan más peso a la inocuidad sobre otras características. La Oficina Comercial de Chile en Hamburgo- Pochile (2018) en su análisis sobre el consumo de miel en Alemania, indica que los consumidores germanos consideran aspectos de tipo ambiental, laboral, político y de sostenibilidad al realizar sus compras. También consideran la relación precio-calidad de la miel (se inclinan por tiendas de descuentos). El Consulado General de la República de Argentina (2016) añade que por ley desde el 2004, las comercializadoras alemanas están obligadas a informar la procedencia de la miel, lo cual permite basar su estrategia de comercialización en un sistema de trazabilidad de cada productor.

Las empresas importadoras de miel realizan mezclas para homogeneizar la calidad del producto y para estabilizar los precios dentro del mercado. La mezcla de miel también les permite ofrecer una mezcla que no existe en el mercado. La venta la realiza en línea bajo su marca propia y otras marcas en supermercados convencionales; en varios casos la venta la realizan bajo el sello “fairtrade” (Oficina Comercial de Chile en Hamburgo- Prochile, 2018). Los principales clientes de Alemania son Francia, Arabia Saudita y Países Bajos, y la miel que importa proviene principalmente de México, Argentina y Ucrania (Figura 1).

Por su parte, Nueva Zelanda resulta ser un ejemplo en cuanto al agregado de valor y su efecto en el precio, sin mostrar incremento sustancial en el volumen producido

de miel, ya que registró exportaciones en 2018 de 8,033 toneladas equivalentes al 1.2% de las realizadas por todo el mundo, con un valor de 245 millones de USD equivalentes al 10.9% de lo pagado a los demás países exportadores (Cuadro 2). En ese sentido, es el segundo país con el mayor valor de sus exportaciones de miel solo por debajo de China, pero a diferencia de ésta, el precio del producto es lo que aumenta el ingreso total. Esto se explica por el grado de diferenciación del producto que exporta.

Ejemplo de lo anterior es lo mostrado por la miel del tipo Mānuka exportada por Nueva Zelanda a Estados Unidos, valorada principalmente por sus propiedades benéficas para la salud, la cual no se comercializa a granel y tiene uno de los valores más altos en el mundo. De este modo, la TMCA negativa registrada en el volumen exportado es del -0.24% y en el valor exportado presenta una TMCA del 14.78%. Lo anterior, se debe a la innovación desarrollada por los productores y comercializadores neozelandeses, quienes han incursionado de manera masiva en las redes de comercialización en línea, y al formato de envase y etiquetado que adquiere su producto exportado a Estados Unidos, con lo cual su precio al consumidor se incrementó un 62% de 2013 a 2017 (New Zealand Trade y Enterprise, 2018).

Al ubicar la situación de Nueva Zelanda y Alemania queda claro que resaltar las características intrínsecas del origen y producción de la miel es la forma más simple de diferenciar el producto, pasando después a procesos de envasado y etiquetado. Como una estrategia de posicionamiento, en un primer momento naciones productoras como México pueden resaltar la calidad, origen, identidad del productor y el tipo de empresa (familiar), de tal forma que estos atributos, le permitan obtener un mayor reconocimiento a nivel mundial, pero también le posibilite ser más competitivo y mejorar la balanza comercial de la miel. Aunado a esto Magaña *et al.* (2017) propone que México puede mejorar su competitividad al obtener una mayor productividad de la colmena, para lo cual es necesario realizar inversiones. En ese sentido, Martínez González *et al.* (2018) señalan que la implementación de buenas prácticas en la producción de miel (BPPM), las normas, certificación de calidad, así como el uso eficiente de los insumos y mejores condiciones de higiene y salud favorecen la calidad, sanidad y productividad de la miel, lo que permitirá a los pequeños y medianos productores un mayor acceso a mercados nacionales e internacionales.

Por su parte Campos *et al.* (2018) coinciden con lo que señala Magaña *et al.* (2017) y agregan que si se aplican métodos que reduzcan los costos de producción se alcanzaría una mayor presencia en el mercado mundial de la miel. No obstante, para reducir costos a través de economías de escala, los productores tendrían que incrementar sus unidades de producción, y esto se logra a través de diseñar nuevas estrategias productivas, lo cual implica reposicionarla mejorando los apoyos y el financiamiento a la infraestructura zonal en las regiones productoras de miel, a partir de un compromiso gubernamental-empresarial. Al respecto, Martínez *et al.* (2018) sugieren que los apoyos deben impulsar las BPPM en el proceso de producción, pues

éstas tienen un impacto directo sobre la sanidad apícola, la calidad del producto y el rendimiento. Posteriormente, apuntan, se debe orientar los apoyos gubernamentales en apiarios con un mejor nivel de adopción de innovaciones, con lo cual se pretende hacer más eficiente al gasto público.

CONCLUSIONES

Las exportaciones de miel mexicana enfrentan grandes y diversos retos: por un lado las prácticas en la comercialización de miel de algunos exportadores (China), con inclinación a realizar acciones que alteran y modifican la calidad intrínseca de la miel mediante la instrumentación de estrategias ilegítimas que favorecen la oferta de miel a un precio menor, mismas que distorsionan el mercado; por otro lado el crecimiento de la oferta total de miel en la última década, proveniente de países asiáticos como China, Vietnam, India y Turquía, quienes han ingresado de forma más agresiva al mercado de la Unión Europea, Japón y Estados Unidos, principales (y constantes) importadores de miel en el ámbito mundial.

México presenta un crecimiento débil en comparación con el mostrado por los países asiáticos, por lo que podrá ser desplazado de los primeros sitios en la exportación de miel durante la siguiente década, a menos de que desarrollen estrategias no sólo para conservarse en la competencia, sino que se posicionen de manera más consolidada en el mercado mundial.

Los indicadores utilizados para medir la competitividad a nivel macro se consideran indicadores de desempeño, porque muestran el resultado de las condiciones que ofrecen los países a su cadena de valor para hacerse de una cuota del mercado internacional, desde este enfoque, un país es competitivo cuando incrementa su participación en el mercado.

Los resultados de los indicadores de participación en el mercado revelan que, aunque un país tenga ventajas en cuanto a recursos naturales no es suficiente para posicionarse en el mercado internacional y considerarse competitivo, ya que también influye la orientación que se tenga en cuanto a la política económica sectorial, en especial la política comercial que tenga cada país para incentivar sus exportaciones.

Los países que sobresalen en la producción no necesariamente tienen la mayor participación en el mercado, quizás porque la calidad y precio no son atractivos para los países consumidores, porque el límite en los factores para la producción disponibles es menor que en otros países, o bien porque su producción apenas es suficiente para satisfacer la demanda interna. Esto nos conduce a reflexionar sobre el nivel de competitividad de una nación en términos de mercado, pues, aunque un país no sea competitivo en las exportaciones de un solo producto, lo puede ser en la suma de todos sus bienes y servicios ofertados o en la demanda satisfecha del producto que se esté analizando.

Países como México en donde la producción está destinada a la exportación, deben tener como objetivo: permanecer en el mercado e incrementar su participación. Los ingresos derivados de la exportación son para sostener la actividad en la nación. En consecuencia, deben plantearse estrategias que contribuyan a cumplir con dicho fin.

Estas estrategias tienen que estar orientadas en dos sentidos: en primer lugar, se debe buscar la oferta de miel a un precio competitivo, esto se logra con el incremento en la productividad de la colmena mediante la implementación de las buenas prácticas en la producción de miel (específicamente de las medidas de inocuidad y sanidad apícola) para la mejora de los procesos productivos y la obtención de una mayor calidad en la miel al mismo tiempo que se reduce el costo unitario. En segundo lugar, se debe buscar la diferenciación de la miel a través resaltar las características intrínsecas del producto y de su origen, lo cual generara la distinción de la miel mexicana en el mercado europeo.

La búsqueda del aumento de la productividad y diferenciación no compete exclusivamente al productor de forma individual: se requiere de una decidida política pública orientada a la inversión en tecnología, así como en programas de capacitación que busquen mejorar la productividad en campo y que tiendan a desarrollar procesos de inocuidad en el producto (BPPM). En el plano organizativo se hace necesario generar mayor asociatividad entre los productores para lo cual se deben fortalecer las redes de intercambio entre ellos. Las políticas también deben contemplar acciones constantes para promover el consumo interno de miel lo cual implicará reactivar los mecanismos de comunicación e información que viabilicen la valorización social de sus atributos alimenticios y bioculturales, así como el financiamiento y las certificaciones, que fortalezca a los productores y a las organizaciones.

LITERATURA CITADA

- Alonso Rodríguez, J. A. (1999). Retorno a la competitividad: Nuevos desarrollos. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, (44), 16–51. Retrieved from <https://www.euskadi.eus/web01-a2reveko/es/k86aEkonomiazWar/ekonomiaz/abrirArticulo?idpubl=39®istro=535>
- Berrettoni, D., y Polonsky, M. (2011). Evolución del comercio exterior argentino en la última década: origen, destino y composición. *Revista Del CEI*, (19), 81–99. Retrieved from [http://www.cei.gob.ar/userfiles/Evolución del comercio exterior argentino en la última década.pdf](http://www.cei.gob.ar/userfiles/Evolución%20del%20comercio%20externo%20argentino%20en%20la%20última%20década.pdf)
- Bonales Valencia, J., y Gallegos Ortiz, E. P. (2014). Competitividad y comercio internacional. *Inceptum*, IX(16), 49–58.
- Campos García, M., Leyva Morales, C., y Ferréaz Puc, Y. (2018). El mercado internacional de la miel de abeja y la competitividad de México. *Revista de Economía*, XXXV(90), 87–123. <https://doi.org/https://doi.org/10.33937/reveco.2018.92>
- Caro Encalada, M. J., Leyva Morales, C. E., y Chi Tuz, M. (2012). Comercialización de miel en el municipio de Espita, Yucatán. *Revista de Economía*, pp. 9–35. <https://doi.org/https://doi.org/10.33937/reveco.2012.29>

- Chudnovsky, D., y Porta, F. (1991). La competitividad internacional: Principales cuestiones conceptuales y metodológicas. Argentina.
- Consulado general de la república de Argentina. (2016). Perfil de Mercado. Miel natural en Alemania (pp. 17–20). pp. 17–20. Retrieved from https://www.academia.edu/29368345/Mercado_de_miel_natural_en_Alemania_Consulado_General_de_la_República_Argentina_en_Hamburgo
- FAO - FAOSTAT. (2020). Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Retrieved January 10, 2020, from <http://www.fao.org/faostat/en/#data/QL/visualize>
- Fernández, D. G. (2012). Indicadores de Comercio Exterior y Dinamismo Comercial Aplicación para Uruguay en el período 1997 al 2012 1. Retrieved from http://www.ccee.edu.uy/jacad/2013/file/ECONOMIA/Indicadores_CE_fernandez_2013.pdf
- Food Protection and Defense Institute - University of Minnesota. (2020). Adulteration of Food. Retrieved February 21, 2020, from <https://foodprotection.umn.edu/research/adulteration-food>
- Haguenauer, L. (2012). Competitividade: conceitos e medidas: uma resenha da bibliografia recente com ênfase no caso brasileiro. *Revista de Economia Contemporânea*, 16(1), 146–176. <https://doi.org/10.1590/s1415-98482012000100008>
- Ignjatijević, S., Milojević, I., y Anđžić, R. (2018). Economic analysis of exporting Serbian honey. *International Food and Agribusiness Management Review*, 21(7), 929–944. <https://doi.org/10.22434/IFAMR2017.0050>
- IICA. (1995). Elementos para un enfoque de la competitividad en el sector agropecuario. Serie Competitividad. Retrieved from <https://repositorio.iica.int/handle/11324/7262>
- IICA. (1999). ¿Que es la competitividad? Retrieved from <http://repositorio.iica.int/handle/11324/7343>
- IICA. (2000). Los indicadores en el contexto de los acuerdos de competitividad de las cadenas productivas. Retrieved from <http://repiica.iica.int/docs/B0118e/B0118e.pdf>
- Johnson, R. (2014). Food fraud and “Economically motivated adulteration” of food and food ingredients. Congressional Research Service, pp. 1–45. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/312453789_Food_fraud_and_Economically_motivated_adulteration_of_food_and_food_ingredients
- Krugman, P. (1994). Competitiveness: A dangerous obsession. *Foreign Affairs*, 73(2), 28–44. <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/20045917>
- Krugman, P., Wells, R., y Graddy, K. (2013). *Fundamentals de economía* (Segunda ed). Nueva York: Worth Publishers.
- Macías Macías, A. (2010). Competitividad de México en el mercado de frutas y hortalizas de Estados de América, 1989-2009. 16(31), 31–48. Retrieved from http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-03542010000200003
- Magaña Magaña, M. Á., Sanginés García, J. R., Lara y Lara, P. E., Salazar Barrientos, L. D. L., y Leyva Morales, C. E. (2017). Competitividad y participación de la miel mexicana en el mercado mundial. *Revista Mexicana de Ciencias Pecuarias*, 8(1), 43–52. <https://doi.org/10.22319/rmcp.v8i1.4304>
- Martínez González, E. G., Arroyo Pozos, H., Aguilar Gallegos, N., Álvarez-Coque, J. M. G., Santoyo Cortés, V. H., y Aguilar Ávila, J. (2018). Dinámica de adopción de buenas prácticas de producción de miel en la península de Yucatán, México. *Revista Mexicana de Ciencias Pecuarias*, 9(1), 48–67. Retrieved from http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-11242018000100048
- New Zealand Trade and Enterprise. (2018). Mānuka honey in the United States. Retrieved from <https://www.readkong.com/page/m-nuka-honey-in-the-united-states-know-how-3094318>
- Oficina Comercial de Chile en Hamburgo- Prochile. (2018). Estudio de mercado Miel en Alemania (pp. 21–26). pp. 21–26. Retrieved from https://www.prochile.gob.cl/wp-content/uploads/2019/02/PMP_miel_alemania_2018.pdf

- Pat Fernández, V. G., Caamal Cauch, I., Caamal Pat, Z. H., y Jerónimo Ascencio, F. (2016). Análisis de los indicadores de competitividad del cultivo de la fresa de México en el mercado mundial. *Textual*, (68), 45–63. <https://doi.org/10.5154/r.textual.2016.68.004>
- Porter, M. E. (1991). La ventaja competitiva de las naciones. *Revista Facetas*, 91, 5–12. Retrieved from <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1135252312600240>
- Ricardo, D. (1817). *Principles of Political Economy and taxation* (Third edit). <https://doi.org/10.2307/2593726>
- Rodríguez, M. T. (2008). China: Políticas de apoyo al sector externo. *Economía UNAM*, 5(13), 42–68. Retrieved from http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2008000100003
- Romo Murillo, D., y Abdel Musik, G. (2005). Sobre el concepto de competitividad. *Comercio Exterior*, 55(3), 200–214. <https://doi.org/10.2174/138620703771826892>
- Sanchez, C., Castignani, H., y Rabaglio, M. (2018). El Mercado Apícola Internacional. *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria*, 23. Retrieved from https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta_cicpes_instdeconomia_sanchez_mercado_apicola_internacional.pdf
- Secretaría de política Económica de Argentina. (2018). Informes de cadenas de valor. Retrieved from https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspmicro_cadenas_de_valor_fruta_de_carozo.pdf
- Soto-Muciño, L. E., Elizarras-Baena, R., y Soto-Muciño, I. (2017). Situación apícola en México y perspectiva de la producción de miel en el Estado de Veracruz. *Revista de Estrategias Del Desarrollo Empresarial*, 3(7), 40–64. Retrieved from https://www.ecorfan.org/spain/researchjournals/Estrategias_del_Desarrollo_Empresarial/vol3num7/Revista_de_Estrategias_del_Desarrollo_Empresarial_V3_N7_5.pdf
- Strayer, S. E., Everstine, K., y Kennedy, S. (2014). Economically motivated adulteration of honey: Quality control vulnerabilities in the international Money Market. *Food Protection Trends*, 34(1), 8–14. Retrieved from <http://www.foodprotection.org/files/food-protection-trends/Jan-Feb-14-everstine.pdf>
- Trade Map. (2020). Lista de los exportadores e importadores de miel natural. Retrieved February 16, 2020, from https://www.trademap.org/Country_SelProduct_TS.aspx?nvpm=3%7C%7C%7C%7C%7C0409%7C%7C%7C4%7C1%7C1%7C2%7C2%7C1%7C2%7C2%7C1
- Velin, M., y Paúl, M. (2011). Cálculo y análisis de indicadores sectoriales de comercio exterior para el caso ecuatoriano. *Revista de Analisis Estadistico*, 2(2), 7–33. Retrieved from file:///C:/Users/PORTATIL/Downloads/Dialnet-LaContabilidadPublicaEnAmericaLatinaYEIDeven-goEnEc-4646473.pdf

LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR AGROALIMENTARIO, CASO PROCAFE-PIAC (2015-2018)

José Clemente Cruz-Pérez¹, Manrrubio Muñoz-Rodríguez², Norman Aguilar-Gallegos³, Enrique Genaro Martínez-González⁴

¹ Estudiante de Doctorado en Programa de Socioeconomía Estadística e Informática en Desarrollo Rural del Colegio de Postgraduados.

² Profesor investigador en el Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Muneidal (CIESTAAM) de la Universidad Autónoma Chapingo.

³ Profesor de la Universidad Panamericana. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

⁴ Profesor investigador en el Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Muneidal (CIESTAAM) de la Universidad Autónoma Chapingo. en Universidad Autónoma Chapingo.

*Autor de correspondencia: enriquemartinez@ciestaam.edu.mx

RESUMEN

Las innovaciones, entendidas como actividades incorporadas en un sistema productivo para su mejora, se relacionan con la implementación de prácticas agrícolas que beneficiaron a otros productores en alguna variable de interés. Involucrar a los productores en su diseño e implementación representa una oportunidad para el desarrollo y apropiación de estas. El presente artículo analizó la congruencia de las innovaciones promovidas del Programa de Atención Integral al Café (PROCAFE-PIAC) utilizando el enfoque del ciclo de políticas. El objetivo es identificar lecciones aprendidas que puedan ser de utilidad en el diseño y operación de este tipo de iniciativas. Se contextualizó la problemática y su respectivo complejo causal, a partir de la información de artículos, informes internos y oficiales del PROCAFE-PIAC. La implementación se examinó mediante la identificación de las acciones reportadas con el uso del índice de adopción de innovaciones, implementadas por el PROCAFE-PIAC. Finalmente, en la evaluación se discuten los resultados con indicadores relacionados al objetivo del PROCAFE-PIAC. El problema y complejo causal del PROCAFE-PIAC tuvo como narrativa la caída de la producción por la estructura de las plantaciones y la incidencia de Roya (*Hemileia vastatrix* L.), razón por la cual la alternativa se orientó a brindar servicios de asesoría, apoyo en insumos y renovación de cafetales. Las acciones promovidas se centraron en el establecimiento de viveros para producción de plántula, complementados con infraestructura y paquetes tecnológicos. Por esta razón, el PROCAFE-PIAC obtuvo resultados relacionados con aspectos productivos; no obstante, el análisis indica congruencia entre los objetivos y las acciones promovidas.

Palabras clave: política agrícola, políticas públicas, producción de café, innovación agrícola, extensión agrícola.

Cita:

Cruz-Pérez JC, Muñoz-Rodríguez M, Aguilar-Gallegos N, Martínez-González EG. 2025. La intervención pública en el sector agroalimentario, caso PROCAFE-PIAC (2015-2018).

REMEVAL 1(1): 90-107. <https://doi.org/10.63121/dvekb59>

Recibido:

19 Octubre, 2024

Aceptado:

14 Noviembre, 2024

Publicado:

12 Febrero, 2025

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Non-Commercial 4.0 International license.



INTRODUCCIÓN

El café es un cultivo perteneciente a una cadena de valor global y uno de los *commodities* más importantes en el mercado mundial; se estima que en América Latina 125 millones de personas dependen de él (Acosta, 2023). El café representa 38% del total del mercado mundial, dentro de la clasificación de estimulantes tabaco y especias (COMTRADE, 2020). Actualmente, la actividad cafetalera en México se desarrolla en 14 estados del país (Sánchez, 2015), aunque la producción se concentra en Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Puebla con 84.6% del total (SIAP, 2023). Se estima que más de 280 mil productores participan en la producción de café, constituida en su mayoría por minifundistas e indígenas asentados en zonas marginadas, agrupados en diferentes organizaciones de carácter local y regional (Aguirre-Cadena *et al.*, 2012).

La localización de las áreas cafetaleras, la pobreza en las zonas productoras combinadas con la volatilidad de los precios, la presencia de enfermedades, los eventos climáticos, así como la expansión y contracción de la oferta y demanda han propiciado iniciativas institucionales en apoyo a la producción de distinta índole (Harvey *et al.*, 2021), como el acuerdo para control de inventarios con el Organismo Internacional del Café (OIC). Para el caso de México, con iniciativas gubernamentales, se han implementado desde proyectos institucionales, hasta proyectos estratégicos. Tal fue el caso del Instituto Mexicano del Café (INMECAFE), que aglomeró a la mayoría de los productores y la producción nacional a través las Unidades Económicas de Producción y Comercialización (UEPC), participando en la comercialización directamente desde las zonas productoras (Perez-Akaki, 2013).

Ante la necesidad de competir en libre mercado, la política pública se direccionó a incentivar la productividad, favoreciendo con ello a los medianos y grandes productores, lo que ocasionó la polarización de la producción y relegó a los pequeños agricultores a los programas de asistencia social, con el argumento de viabilidad económica (Fox y Haight, 2010). Esto demuestra que el análisis económico ha sobre pasado a las áreas de análisis para la definición de las políticas públicas (Aguilar, 2009).

Al aplicarse el nuevo modelo económico, centrado en la flexibilización, se inició un proceso de liberación comercial bajo la idea de que impulsar las importaciones generaría la transformación del sector agropecuario en uno más competitivo y eficiente (Sánchez, 2014). Posterior a ello, y ante el escenario adverso que se creó con esta acción, el Estado intervino con acciones para mitigar estos efectos en la agricultura nacional, como problemas públicos (Gómez y Tacuba, 2017). Para el cultivo de café se dio a través de los programas sociales y de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA ahora SADER), mediante inversiones por proyectos regionales e intervenciones de asignación directa que lejos de representar una oportunidad de desarrollo lograron agudizar la pobreza (Fox y Haight, 2010). La intervención más reciente del Estado emana del Plan Integral de Atención

al Café, que dio origen al PROCAFE-PIAC en 2014 con el objetivo de incrementar la productividad de café, operado bajo un modelo que incluyó servicios de asistencia técnica, subsidios para infraestructura productiva y renovación de cafetos, sustentado en diagnósticos del sistema productivo y derivado del consenso de actores de la cadena productiva en el país.

La instrumentación de un programa a través de la gestión de actores de la cadena productiva con distintos roles hace de interés la sistematización de este tipo de iniciativas con la finalidad de, en lo sucesivo, contar con lecciones aprendidas, con el fundamento de estas con conocimiento adquirido sobre un proceso de una o varias experiencias a través de la reflexión y el análisis crítico sobre sus resultados (Luna y Rodríguez, 2011). Con base en que la integralidad de una estrategia de intervención centralizada permite la promoción de innovaciones congruentes con los objetivos que persigue la estrategia con la aplicación de recursos públicos, el objetivo de la presente investigación fue analizar la congruencia de las innovaciones promovidas en la implementación del PROCAFE-PIAC con elementos del diagnóstico necesario para el diseño de una intervención pública, y a partir de ello identificar lecciones aprendidas que puedan ser de utilidad en el diseño y operación de programas actuales y futuros en el sector agroalimentario.

Marco metodológico

El PROCAFE-PIAC operó en el periodo de 2015 a 2018 como una estrategia de promoción de innovaciones centralizado. Tuvo una cobertura en 12 entidades federativas con mayor actividad cafetalera debidamente registrados en el Padrón Nacional Cafetalero (PNC): Chiapas, Colima, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz, en su fase inicial. En 2016 se incluyó como componente del apoyo a pequeños productores, su cobertura abarcó los 1012 municipios incluidos en la Cruzada Nacional contra el Hambre y en los Polos de Desarrollo, ubicados en regiones con vocación y potencial productivo. En este mismo año se incluyó al Estado de México y Tabasco.

La información se analizó con el enfoque de políticas públicas que, de acuerdo con Arias (2019), se compone de cinco etapas. La primera señalada como la identificación y definición del problema; la segunda como la formación de alternativas; la tercera adopción de alternativas; la cuarta como la implementación de la alternativa seleccionada; y la quinta como evaluación de resultados. Para fines de la presente investigación se analizaron como elementos del diseño la contextualización de sistema café y la problematización para colocarlo en la agenda pública, que comprenden las primeras tres etapas del ciclo de políticas señaladas por Arias (2019); de esta forma se integró el análisis del diseño, la implementación y la evaluación del PROCAFE-PIAC. Para identificar los elementos del diseño se sistematizó información de distintas fuen-

tes (artículos científicos, informes internos y oficiales), además se incluyeron reportes, presentaciones y estadísticas oficiales del cultivo de café en México (SAGARPA, SIAP, SIACON, FAOSTAT y AMECAFE). Además de información no publicada por el equipo PROCAFE que permitió elaborar el complejo causal que se pretende atender con la intervención. Lo anterior permitió generar el árbol de problemas en torno al contexto de la situación problemática del café en el país (Hernández-Hernández y Garnica-González, 2015), así como los elementos de diseño y orientación de acciones prioritarias del PROCAFE-PIAC.

Para la implementación, se analizaron las bases de datos generadas por el PROCAFE-PIAC, de las 14 entidades federativas de cobertura total, con 18 790 observaciones. En esta se analizó su esquema de operación, los principales cambios y el comportamiento de las actividades a través del índice de adopción de innovaciones (InAI) propuesto por Muñoz *et al.* (2007). Para ello, se utilizó estadística descriptiva (Infante-Gil y Zárate-de-Lara, 2012) para identificar congruencia entre objetivos del diseño del programa y su implementación.

En la evaluación se utilizaron bases de datos con las variables relacionadas con la población atendida; características de las Unidades de producción Familiar (UPF) y las innovaciones promovidas durante los cuatro años de implementación de la estrategia. Además, de comparar la Línea de Base (LB) y una Línea Final (LF) utilizando el InAI como insumo principal de las acciones promovidas por el PROCAFE-PIAC en el periodo 2015 y 2018 de implementación del programa, con el uso de comparación de medias (Infante-Gil y Zárate-de-Lara, 2012). El procesamiento de datos se realizó con el software informático IBM SPSS Statistics (Versión 22).

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los resultados de la presente investigación se organizaron en cuatro apartados; en el primero se narra la situación contextual del café y se identifican los actores para la formación de la agenda (Casar y Maldonado, 2008) como elementos del diseño del PROCAFE-PIAC. En él se resalta la importancia económica, social y ambiental del cultivo. El segundo analiza la implementación del PROCAFE-PIAC que corresponde al proceso en el que se llevó a cabo la intervención. En él se analiza las acciones realizadas y los objetivos, el perfil de los productores y los indicadores de InAI en cada año de ejercicio. El tercero corresponde a la descripción del seguimiento interno de la estrategia en que se exponen los principales cambios y resultados atribuibles a la operación. El cuarto apartado se realiza un análisis prospectivo en relación con algunas particularidades del cultivo identificadas.

Elementos del diseño del PROCAFE-PIAC

Contextualización del sistema productivo café

Desde el punto de vista social, cuando surgió el programa, el cultivo del café ocupaba la séptima posición en lo que a superficie cosechada se refería; destacando su importancia económica y el impacto social; ya que la actividad cafetalera vincula, directa e indirectamente, a cerca de tres millones de personas y es practicada por poco más de 500 mil productores (Chain-Guadarrama *et al.*, 2019). Un alto porcentaje de estos son minifundistas con predios menores de cinco hectáreas (98%). De estos cafeticultores, 70% poseía superficies menores de una hectárea, y 2.6% contó con superficies mayores de cinco hectáreas (FIRA, 2015). Además, el café ocupó 3.3% del potencial productivo agrícola del país, y en 13 estados se registró actividad cafetalera con un total de 1672 municipios; de ellos, 56.6% hablantes de una lengua originaria y representan 40% de la producción cafetalera (CEDERSSA, 2014).

Los productores se establecieron en zonas catalogadas como zonas de alta y muy alta marginación, en los estados de Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Puebla y Guerrero, quienes concentraron 90% de la superficie y en la misma medida el número de productores. El mayor número de hectáreas sembradas de café se alcanzó en 2009, con poco más de 800 mil hectáreas (SIAP, 2019), aunque con una tendencia a la baja, ya que para el 2018 disminuyó alrededor de 100 mil hectáreas (Figura 1). De la misma

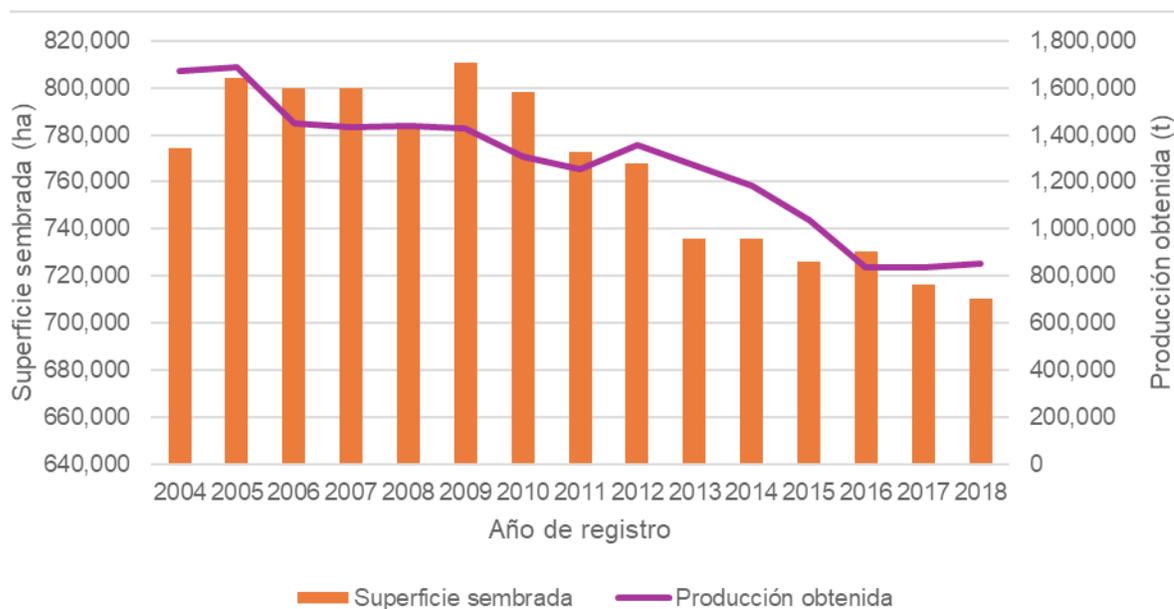


Figura 1. Superficie sembrada y producción obtenida de café en México en el periodo 2004-2018. Elaboración con datos oficiales SIAP (2019).

manera, la producción obtenida presentó una tendencia a la baja, disminuyendo 49% entre el 2004 y el 2016. Destaca también que se presentó un ligero cambio de esta tendencia, entre 2016-2018 (aumentó 2% aproximadamente).

Por otra parte, los datos históricos de producción de FAOSTAT (2018) reportaron para México una producción de 126 616 toneladas en el año 1961, con una tendencia creciente hasta 1990, año en el que alcanzó el valor más alto del período. A partir de 1990 la tendencia en la producción fue a la baja y pasó de 440 000 toneladas hasta 153 794 toneladas, en 2017; lo que representó una caída de 65%. En el periodo del año 2011 al 2017 se observó una baja en la producción de 35%; es decir, en estos seis años se perdió más de la mitad del total producido desde su registro más alto (Figura 2).

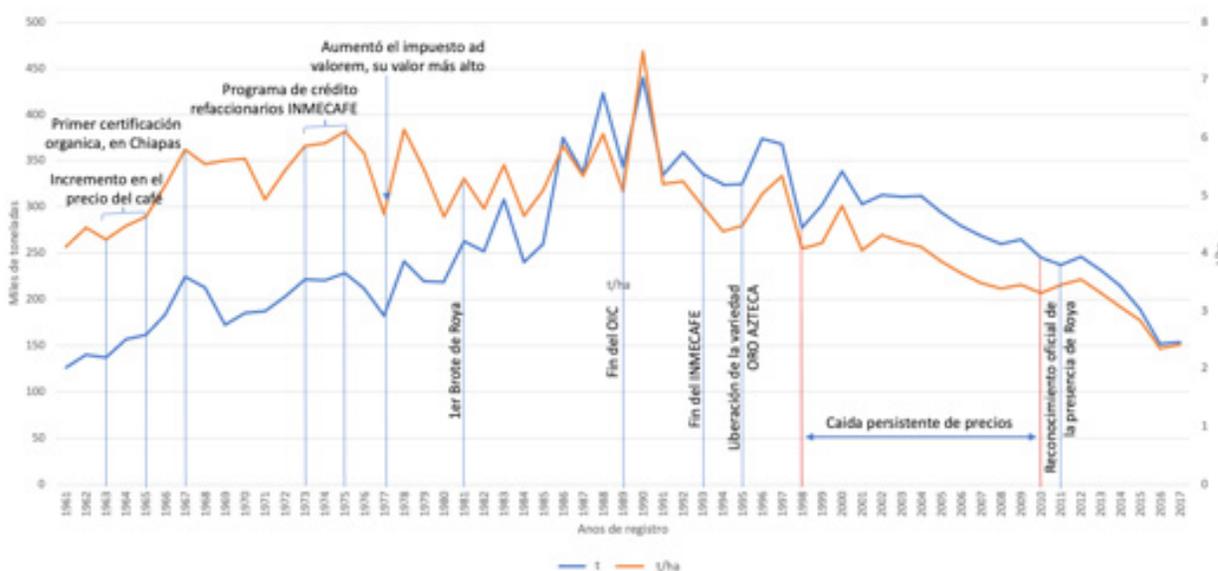


Figura 2. Evolución de la producción de café y factores que incidieron en la producción.

Elaboración con datos de Aguirre-Cadena *et al.* (2012), Henderson (2019), Pérez-Akaki (2013), Sánchez (2015), Barrera (2017), FAOSTAT (2018) y SIAP (2019).

La baja de la producción se relacionó fundamentalmente con la presencia de la roya del café. De acuerdo con registros encontrados, como resultado de las medidas tomadas en torno a la participación de México en organizaciones internacionales del café y de la intervención del Estado, en el año 1941 y 1972 se registraron medidas preventivas sobre afectaciones por roya a nivel internacional. No obstante, para México no se consideró una amenaza, dado que las condiciones climáticas no favorecían su desarrollo. Por ello, los brotes de roya se relacionaron con los cambios de temperaturas en todas las regiones (Henderson, 2019).

De acuerdo con Barrera (2017), el primer brote de roya registrado en México fue el 11 de julio de 1981 en el Soconusco, Chiapas, pero no se consideró una amenaza

a la producción. En el ciclo productivo 2011-2012 la Roya afectó la producción de café y se reflejó en la reducción de 30% de la producción atribuible a esta enfermedad. Antes del brote, calificado como atípico, y a raíz de los problemas causados en otras regiones de Latino América, se inició en México con la producción de variedades mejoradas.

Una de las variedades que conservó mejor las características del café y se adaptó a las regiones de Chiapas, estado en donde se inició la presencia de esta enfermedad, fue la Oro Azteca. Esta variedad se evaluó entre los años 1986 y 1995 por el INIFAP, y obtuvo una producción promedio de 4 t ha⁻¹ de café pergamino (en un rango de 3.2 a 5.5 t ha⁻¹), lo que significó 37% superior al rendimiento de la variedad Caturra Rojo (Barrera, 2017). Sin embargo, la liberación de la variedad se realizó bajo circunstancias donde la roya no se consideraba aún como una amenaza, además de que era escasa la renovación de cafetales y prevalecían los bajos precios del café; lo cual dificultaba su adopción por parte de los productores, y ocasionó que la superficie sembrada con esta variedad no fuese significativa, hasta antes de 2012.

Establecimiento de la agenda

Considerando la problemática antes descrita, se construyó el complejo causal y definió el problema del sistema productivo café en México con la finalidad de identificar la necesidad planteada al Estado para incluir este tema en la agenda. Como parte del análisis de política públicas es necesario hacer referencia a los argumentos de la problemática que enfrentó y las posibles consecuencias de no atenderlo como un problema público (Aguilar, 2009).

Este proceso buscó el consenso del mayor número de actores del sistema productivo café, a fin de obtener un análisis completo y derivar alternativas certeras para hacer frente al problema y sus causas, así como también prevenir o subsanar sus consecuencias. De esta manera, se buscó comprender el complejo causal que dio origen al PROCAFE-PIAC (Figura 3).

La sistematización de la información generada y ejercicios de planeación realizados por el equipo técnico de PROCAFE-PIAC, señaló como problema central la descapitalización del productor de café como consecuencia de los elevados costos de producción, los bajos precios que recibía el productor en la venta del producto, los bajos rendimientos y las políticas públicas deficientes. Combinados, estos factores ocasionaron que los productores sub-atendieran sus cafetales con la finalidad de migrar, primero de manera temporal para conseguir recursos e invertir en el ciclo productivo próximo esperando que mejoren los precios. Si esto no ocurría, la migración se haría permanente, incidiendo de esta manera en el abandono de las parcelas y, en consecuencia, originar una precaria transición generacional. Además de que la baja productividad relacionada por estas causas, en un contexto de cambio climático, se convierte

La importancia que cobra el café, al considerar que la actividad cafetalera se desarrolla en comunidades marginadas e incluso originarias, la importancia como actividad económica en las zonas productoras, la oportunidad actual ante el cambio climático como una actividad que presta una diversidad de servicios ambientales y de conservación de biodiversidad, se considera de atención pública y se refleja en la diversidad de actores que intervienen en la producción del aromático. Además, las múltiples organizaciones surgidas con fines de comercialización crean una diversidad de actores con capacidad de injerencia y, en algunas, de veto para los procesos incluidos en la formación de políticas públicas (Figura 4).



IG: Instituciones de Gobierno, ONG: Organismos No Gubernamentales, OSC: Organismos de la Sociedad Civil, AC: Asociaciones Civiles, IEEl: Instituciones de Enseñanza e Investigación, IP: Iniciativa privada

Figura 4. Formación de la agenda de gobierno que favoreció el origen del PROCAFE-PIAC. Adaptado de Casar y Maldonado (2008).

Como resultado de un proceso de atención de un problema público se generó el programa de atención integral al café (PIAC) que, desde cinco líneas de acción basadas en sus objetivos específicos, buscó atender las demandas más sensibles de los productores. En el diseño se designó al PROCAFE realizar acciones de asistencia técnica especializada, y la identificación de necesidades para generar acciones de inversión con la finalidad de impulsar la producción de los cafetales con superficies menores a cinco ha. Promovió una serie de innovaciones de acuerdo con el diagnóstico de la estructura productiva (DEP) de los cafetos, en el que se dio prioridad a la renovación de los cafetales como una de las necesidades esenciales para obtener plantaciones con potencial productivo.

El DEP realizado por el equipo PROCAFE-PIAC indicó que 67% de la estructura productiva de los cafetales necesitaban una acción o actividad para mejorar su productividad. En contraste, el extinto Instituto Mexicano del Café (INMECAFE) realizó un diagnóstico, a partir de un muestreo en nueve delegaciones representativas de la actividad cafetalera en el año 1987 (Villaseñor, 1987), en el que se consideran prácticamente las mismas categorías. Este se llevó a cabo con la finalidad de conocer las expectativas y retos de la caficultura nacional antes de la apertura comercial próxima en esa época. Al realizar una comparación simple entre el DEP INMECAFE-1987 y el PROCAFE-2015, se observan que los datos reflejan una estructura productiva de los cafetos prácticamente similares (Figura 5).

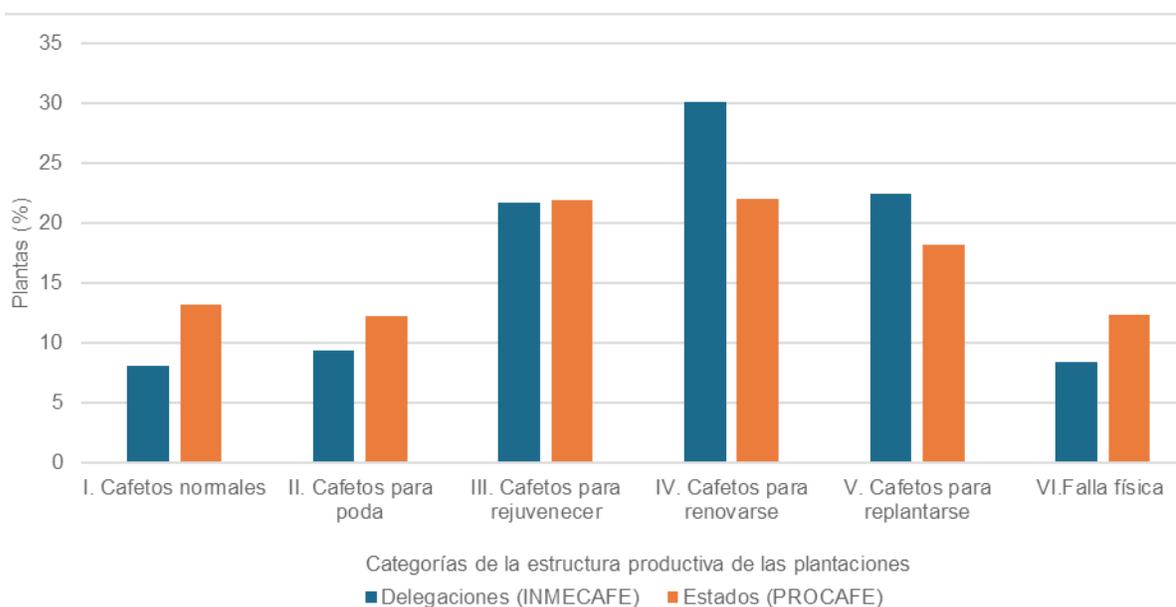


Figura 5. Comparación del DEP realizado por PROCAFE e INMECAFE.
Elaboración con datos de PROCAFE (2015) y Villaseñor (1987).

Con base en los resultados del DEP-INMECAFE-1987, en coincidencia con las acciones del PROCAFE-PIAC-2015, es necesario atender el rejuvenecimiento, la renovación y la replantación para aumentar los rendimientos. De este modo, la SAGARPA generó el PIAC que después de implementado contribuyó a la instrumentación del PROCAFE-PIAC como el responsable de la capacitación y asistencia técnica para la producción de café. Este se creó con el objetivo de aumentar la producción y la competitividad, para llegar a obtener 4.5 millones de sacos de 60 kg en el ciclo 2018-2019.

Implementación del PROCAFE-PIAC

Una vez consensada la problemática y declarados los objetivos del PROCAFE-PIAC, se organizó la implementación del programa con los productores con el establecimiento de Módulos de Innovación Tecnológica (MIT), a través del cual se promovieron innovaciones, con la finalidad de mejorar la estructura cafetalera fundamentalmente con la adopción de innovaciones para la atención y manejo de los cafetales. En estos módulos colectivos se establecieron viveros certificados, para suministro de plantas de calidad y resistentes a las enfermedades, con el fin de renovar las plantaciones. También se proporcionaron paquetes tecnológicos que incluyeron insumos para la producción.

El PROCAFE-PIAC declaró cinco líneas de acción para la atención integral del cultivo (Figura 6), al contrastarlas con los aspectos que influyen en la productividad del café, se observa que las acciones realizadas por el programa están mayormente relacionadas con la producción.

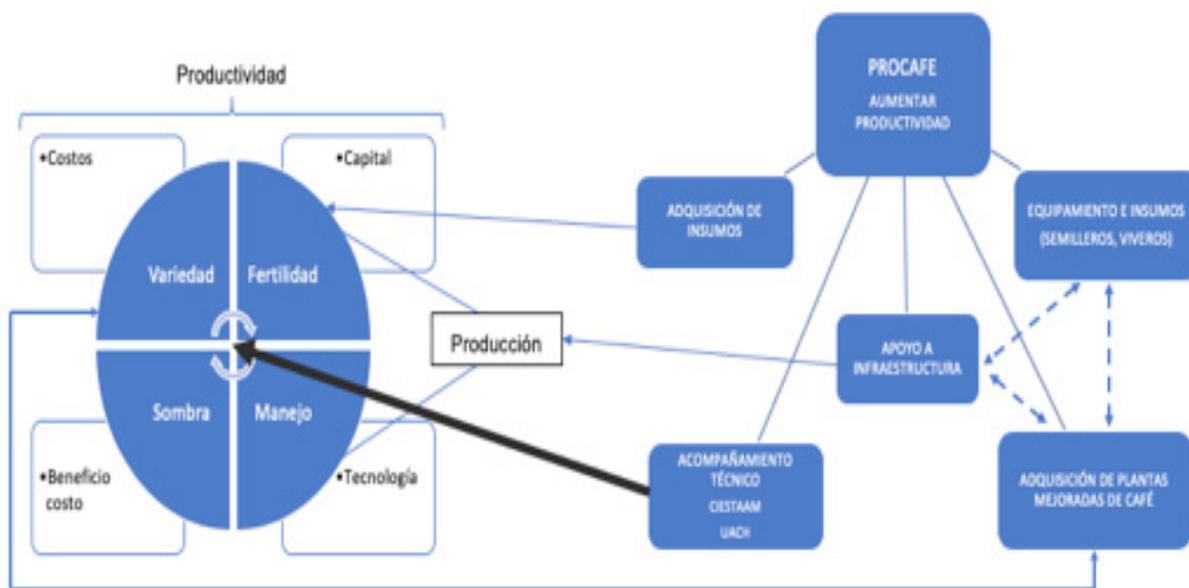


Figura 6. Líneas estratégicas del PROCAFE y los factores que afectan la producción y productividad del café.
Elaboración con datos de PROCAFE (2015).

El modelo de intervención del PROCAFE-PIAC, consistente en acompañamiento técnico, realizó un DEP para cada MIT, como un aspecto fundamental del inicio de actividades, lo que generó un listado de innovaciones a implementar y que tendría que consensarse con el productor para definir un plan de trabajo. Con base en estos diagnósticos y los planes de trabajo con objetivos y metas, se generó una es-

trategia de intervención de acompañamiento técnico que incluyó talleres, actividades de capacitación, atención y visitas de seguimiento, entre otras.

Promoción de innovaciones

El componente de capacitaciones se implementó para el cumplimiento de planes direccionando acciones para la mejora de los cafetales. Estas acciones se integraron con la finalidad de mejorar parámetros productivos para obtener aumentos en la producción. Para el segundo año (2015), se implementó un catálogo de innovaciones que concentró las acciones implementadas a nivel nacional. El PROCAFE-PIAC contó con un sistema de seguimiento de acciones que permitió la asistencia oportuna de las necesidades de capacitación de los técnicos. Este proceso y el de la concentración de productos son los de mayor duración, debido a que en esta parte se centra la realización de las actividades planeadas, tanto para el equipo PROCAFE-PIAC como para los técnicos y los productores participantes.

Sus acciones se dirigieron a integrar los paquetes tecnológicos, con herramientas digitales para monitoreo de sombra e innovaciones sobre el manejo. En este último, las acciones de manejo involucraron muestreos para diagnosticar afectaciones de roya, broca y fallas físicas para un diagnóstico de cada parcela. A partir de este se planificaron acciones de atención al cafetal en las que se incluían planes de renovación. Los apoyos a infraestructura se concentraron en la instalación de viveros con insumos y plantas mejoradas para producción grupal y la mayoría de sus acciones se centró en actividades productivas.

Perfil de los productores

La población que atendió el PROCAFE-PIAC cumplió con el criterio de selección de poseer superficies menores de cinco hectáreas. Las edades de los productores oscilaron entre 53 y 59 años, con una escolaridad promedio de tres años y prácticamente similares para los estados de Veracruz, Puebla, Chiapas y Oaxaca, que no presentan diferencias significativas ($P < 0.1$). La experiencia en la producción de café promedio fue de 30 años y se identificaron diferencias significativas en los cinco principales estados productores ($P < 0.1$).

La población atendida, en general, fueron adultos mayores y, al relacionar su edad con los años de experiencia, se reflejó la edad de los cafetales. Este aspecto es de relevancia dado que, al implementar estrategias de acompañamiento técnico, consideradas como paquetes tecnológicos productivos, lleva implícito un esquema de transferencia de conocimiento para su implementación. Ello supone un reto adicional a la realidad del cultivo por tratarse de adultos mayores (Naranjo, 2004).

Las acciones priorizadas a partir de los DEP corresponden a la principal innovación promovida el primer año de implementación del PROCAFE-PIAC. Para el

segundo año, se enfocaron en renovar los cafetales (fertilización) y, además acciones que se consideraron contribuyen a prevenir y combatir la roya del café (fertilidad, manejo de plagas y enfermedades, manejo de tejidos productivos y manejo de sombra).

Los niveles de adopción de innovaciones del Cuadro 1, destacan el incremento positivo en los niveles de adopción para cada año de la intervención. No obstante, en un esquema de atención transexenal las innovaciones no deberían crecer de manera continúa con la misma tendencia; es decir, en un esquema de seguimiento con metas definidas es necesario avanzar en diversas acciones de manera que permitan consolidar objetivos. La tendencia aparente de los resultados señala una cobertura incremental.

Cuadro 1. Comparación del InAI por categoría para cada año de implementación del PROCAFE.

INAI/CAT	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Producción de plántula	0.0743 ^d	0.1511 ^c	0.2417 ^b	0.2567 ^a
Renovación	0.1449 ^d	0.2869 ^c	0.4633 ^b	0.5205 ^a
Conservación de suelo y agua	0.0704 ^d	0.1157 ^c	0.1696 ^b	0.1807 ^a
Fertilidad	0.0370 ^d	0.0615 ^c	0.1005 ^b	0.1164 ^a
Manejo integrado plagas y enfermedades	0.0533 ^d	0.0829 ^c	0.1112 ^b	0.1205 ^a
Renovación de tejidos	0.0949 ^d	0.1343 ^c	0.1739 ^b	0.1873 ^a
Sombra	0.0696 ^d	0.0999 ^c	0.1354 ^b	0.1495 ^a
Organización	0.0507 ^d	0.0805 ^c	0.1142 ^b	0.1287 ^a
Cosecha	0.1038 ^d	0.1422 ^c	0.1856 ^b	0.1977 ^a
Buenas prácticas de beneficiado	0.1133 ^d	0.1432 ^c	0.1743 ^b	0.1882 ^a
Diversificación	0.0197 ^d	0.0244 ^c	0.0306 ^b	0.0349 ^a

*Literales diferentes indican diferencias estadísticamente significativas.

Elaboración con datos de PROCAFE 2015-2018.

La categoría producción de plantas fue cambiante en los años de implementación, atribuible a que los cafetales ya rebasaron su edad productiva, acción acorde con los objetivos que persigue el programa. La adopción de los planes de renovación fue incremental y puede inferirse que en el último año de la estrategia se contaba con plantas para la renovación.

En este contexto, resulta de interés mencionar el incremento de InAI en acciones de conservación de suelo y agua que pasó de 7% a 18% al final de la intervención. Dado que estas acciones representan una oportunidad para los productores que pueden recibir un sobreprecio por alguna certificación que contempla la adopción de prácticas de este tipo en los procesos de producción de café (*coffee practice*, UTZ, entre otras).

Evaluación

Las actividades del PROCAFE-PIAC se apegaron a cuatro fases para su implementación. La primera consistió en la elaboración y registro en sistema de seguimiento de los DEP, por parte de los técnicos de los MIT establecidos. La segunda con la concentración de los planes de los MIT para sistematizar y verificar la congruencia de los planes y el DEP para el diseño de una estrategia de capacitación y seguimiento anual, por parte del equipo técnico del PROCAFE-PIAC. La tercera iniciaba con la implementación del programa de trabajo en función de metas y objetivos planteados en los MIT de cobertura nacional. Y la cuarta fase iniciaba en el cierre del ciclo anual con la concentración de productos que en ocasiones redireccionaba o replanteaba los planes para la consecución del objetivo general de la estrategia. Este proceso permitió la integración del catálogo de innovaciones que direccionó las intervenciones de los técnicos en función del objetivo del programa. Este esquema se considera un aporte propio de un esquema de asesoría y capacitación centralizado, que facilita la retroalimentación de acciones. A ello se le atribuye el cambio en la implementación de innovaciones.

Este modelo de promoción para adoptar innovaciones logró mejorar el InAI en las regiones cafetaleras del país, a través de acciones originadas de los diagnósticos productivos en los MIT. Las categorías que alcanzaron los valores más altos se relacionan con el aumento en la producción de los cafetales (Cuadro 1). El análisis de las áreas de intervención del PROCAFE-PIAC y los factores que afectan la producción y la productividad, muestran que las acciones clave están centradas en aspectos productivos.

Sin embargo, atender acciones desde este enfoque ha sido insuficiente, al no observar cambios sostenidos en la estructura productiva de los cafetos en los últimos 30 años. Por ello, se infiere que no es suficiente la instrumentación de programas dirigidos al aumento de la productividad sin reforzar otros aspectos. De acuerdo con Vázquez-López *et al.*, (2017), es importante considerar que la realidad de producción cafetalera está inmersa en la diversificación productiva y económica como un modo de vida de los productores.

Todo esto refuerza lo expuesto por Rivera (2022) sobre las intervenciones para incrementar la competitividad, quien argumenta que esta involucra aspectos más allá de los productivos. Por ello, en próximas intervenciones con fines similares, es recomendable incluir acciones de fortalecimiento y vinculación al mercado. Así como la integración de actividades que permitan obtener ingresos adicionales con las certificaciones que integran incentivos, a través de la implementación de prácticas amigables con el ambiente; como una alternativa para mitigar los efectos del cambio climático y, de esta manera, mejorar la adopción de innovaciones que aumenten la competitividad del sistema producto café. Al respecto Márquez *et al.* (2024) argumentaron la importancia del desarrollo de esquemas de proveeduría para el desarrollo de los productores de café en las zonas productoras, a través de esquemas de ganancia mutua, atendiendo

necesidades de consumo relacionadas con la demanda de calidad con responsabilidad ambiental, compatibles con el contexto productivo de los cafetales del país.

Análisis prospectivo

En la actualidad, los retos que el cambio climático significan para la producción agrícola se dimensionan desde áreas como la escases de agua, la reducción de zonas aptas para la producción agrícola y el calentamiento global. Ante este panorama, autores como Godínez (2023) señalan la importancia de la producción de café en sistemas tradicionales bajo sombra como un mecanismo de respuesta importante para afrontar los impactos del cambio climático a nivel global. Para el caso del PROCAFE-PIAC se observó la promoción de innovaciones relacionadas con la mejora y conservación de estas características particulares de la producción como la conservación de suelo y agua, el manejo de sombra, el manejo integrado de plagas, la diversificación y conservación de la biodiversidad. Lo anterior, podría apuntalar sistemas productivos cafetaleros relacionados con una producción de calidad.

De manera general y derivado del enfoque de productividad se han promocionado, para el cultivo de café, prácticas como la introducción de variedades mejoradas, la aplicación y uso de agroquímicos, además de la modificación de espacios para la producción intensiva. En el enfoque de promoción de innovaciones también se observa el mantenimiento de los cafetos, el aumento en la densidad de siembra, la agregación de sombra, la conservación de suelo y agua, la diversificación productiva, la diversificación de sombra con cultivos de valor para los productores y el uso de abonos orgánicos. Estas acciones promovidas se relacionan con un manejo apropiado para la conservación de los beneficios de una producción biodiversa (Harvey, 2021) y por ello más acorde a la realidad de la producción nacional, aun cuando el enfoque de la producción fuese la productividad.

De acuerdo con Canet *et al.* (2016) quienes relacionan los brotes de roya con los aumentos de temperatura en las regiones productoras, este último enfoque atribuible al control de la roya en México, en las intervenciones realizadas para atender el sector cafetalero es deseable integrar las características de los sistemas cafetaleros que lleva inmersa distintos servicios ambientales y con ello dar la importancia del cultivo a nivel nacional y global. Considerando además que de los 12.5 millones de productores de café en el mundo 95% son pequeños productores, impulsar actividades de esta índole permitiría contribuir de manera favorable los impactos relacionados con el aumento de temperatura del cambio climático (Rivera-Silva *et al.*, 2013). En este sentido la estrategia PROCAFE-PIAC abordó temáticas sensibles a la realidad del cultivo nacional, y para próximas intervenciones es recomendable integrar temas de transformación, producción de calidad y comercialización desde la producción biodiversa.

CONCLUSIONES

En función del análisis realizado, se observó relación entre el contexto que narra el complejo causal y las acciones realizadas en la implementación del programa PROCAFE-PIAC, como componente de asesoría y capacitación en la promoción de innovaciones y las acciones realizadas. Estas acciones están enmarcadas en la atención de problemas fitosanitarios y de índole de tecnologías agrícolas señaladas en planes estratégicos, con la diferencia de la implementación centralizada. Además de elaborar planes en conjunto con la población atendida, encausando la instrumentación de acciones con seguimiento y apoyo técnico. Por ello, se infiere que las acciones desarrolladas están en correspondencia con lo planteado en el diseño.

Respecto a la implementación, se observó que la población atendida cumplió con lo establecido en los lineamientos del programa. Las acciones promovidas por el PROCAFE-PIAC fueron congruentes con la realidad de los cafetos nacionales. Cabe señalar que la estructura productiva forma parte fundamental para alcanzar la productividad, más no es la única variable. No obstante, se considera que las acciones emprendidas desde los elementos de diseño del PROCAFE-PIAC tienen concordancia y desarrollaron acciones necesarias para lograr el objetivo general planteado en su diseño. La estrategia centralizada se adecuó de manera puntual a las necesidades de los cafetales de las zonas productoras, y demuestra acciones incrementales relacionadas con el tema de cobertura. La implementación de un catálogo de innovaciones permitió la implementación de acciones direccionadas al cumplimiento de sus objetivos.

Respecto a la evaluación, se observan puntos de retroalimentación en la implementación del PROCAFE-PIAC en momentos pertinentes de la ejecución. Estos esquemas de seguimiento permitieron el direccionamiento de acciones en función de los objetivos del programa, reflejado en la instrumentación del catálogo de innovaciones. La evaluación se dirigió a la mejora de aspectos operacionales y direccionamiento de objetivos. La estrategia no trascendió en los aspectos de transformación y comercialización, esto relacionado con la necesidad de cumplir el aumento en la productividad con cafetales que requieren atención antes de pensar en la transformación.

Dado el ámbito comercial en el que se desarrolla la actividad cafetalera, en futuras intervenciones es recomendable considerar que las acciones encaminadas a aumentar la producción implican una mayor oferta y, en consecuencia, favorecen la baja de los precios. Por lo tanto, es deseable intervenir para la mejora del sector con acciones de políticas de comercio exterior, de comercialización interna y tributarias. Este proceso involucra la coordinación interinstitucional más allá de la asignación de recursos, para lograr el desarrollo de la actividad cafetalera, orientando el desarrollo en los incentivos de mercado.

LITERATURA CITADA

- Acosta, A. (2023). Water, coffee, and pollution. El Salvador ca. 1900. *Boletín Americanista*, 87, 167–189. <https://doi.org/10.1344/BA2023.87.1041>
- Aguirre-Cadena, J. F., Ramírez-Valverde, B., Trejo-Téllez, B. I., Morales-Flores, F. J., y Juárez-Sánchez, J. P. (2012). Producción de café en comunidades indígenas de México: beneficios sociales y ambientales. *Agroproductividad*, 5(2), 34–41.
- Aguilar V, L. F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En *Política pública y democracia en América Latina, del análisis a la implementación*, 11–31
- Arias, M. R. (2019). El ciclo de las políticas en la enseñanza de las políticas públicas. *OPERA*, 25, 137–157. <https://doi.org/10.18601/16578651.n25.08>
- Canet, B. G., Soto, V. C., Ocampo, T. P., Ramírez, R. J., Navarro, H. A., Guatemala, M. G. M., y Villanueva, R. S. (2016). La situación y tendencias de la producción de café en América Latina y El Caribe.
- Cano, M. J., Watson-Lazowski, A., Bilen, C., El Chamí, D., Mereu, V., Trabucco, A., Marras, S., y Spano, D. (2022). A systematic review on the impacts of climate change on coffee agrosystems. *Plants*, 12(1), 102. <https://doi.org/10.3390/plants12010102>
- Casar, M. A., y Maldonado, C. (2008). *Formación de agenda y proceso de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política* (Vol. 207). Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Chain-Guadarrama, A., Martínez-Salinas, A., Aristizábal, N., y Ricketts, T. H. (2019). Ecosystem services by birds and bees to coffee in a changing climate: A review of coffee berry borer control and pollination. *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 280, 53–67. <https://doi.org/10.1016/j.agee.2019.04.011>
- CEDRSSA (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria). (2014). Producción y mercado de café en el mundo y en México. Reporte de noviembre de 2014. <http://www.cedrssa.gob.mx/includes/asp/download.asp?iddocumento=2756&idurl=4576>
- COMTRADE. (2020). *Resource Trade Earth: Statics Global Data*. <https://www.resourcetrade.earth/data?year=2015&importer=484&category=113&units=value>
- FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura). (2015). *Panorama agroalimentario*. Dirección de Evaluación y Evaluación Económica y Sectorial.
- Fox, J., y Haight, L. (2010). La política agrícola mexicana: Metas múltiples e intereses en conflicto. En *Subsidios para la desigualdad: Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio* (p. 53). Dissa Impresores.
- Godínez, B. G. (2023). Cambio climático, una realidad que amenaza el futuro de la producción de café. *Revista Latinoamericana de Difusión Científica*, 5(9), 90–113. <https://doi.org/10.38186/difcic.59.07>
- Gómez, L. O., y Tacuba, S. A. (2017). La política de desarrollo rural en México. ¿Existe correspondencia entre lo formal y lo real? *Journal of Economic Literature*, 14(42), 93–117.
- Harvey, C. A., Pritts, A. A., Zwetsloot, M. J., Jansen, K., Pulleman, M. M., Armbrecht, I., ... Valencia, V. (2021). Transformation of coffee-growing landscapes across Latin America. *Agronomy for Sustainable Development*, 41(62), 1–19. <https://doi.org/10.1007/s13593-021-00712-0>
- Henderson, T. P. (2019). La roya y el futuro del café en Chiapas. *Revista Mexicana de Sociología*, 81(2), 389–416. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2019.2.57874>
- Luna, E., y Rodríguez, B. L. (2011). Lecciones aprendidas. *Sector de Conocimiento y Aprendizaje*. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14982/lecciones-aprendidas>
- Hernández-Hernández, N., y Garnica-González, J. (2015). Árbol de problemas del análisis al diseño y desarrollo de productos. *Conciencia Tecnológica*, 50, 38–46. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=94443423006>

- Infante-Gil, S., y Zárate-de-Lara, G. P. (2012). *Métodos estadísticos: Un enfoque interdisciplinario*. Colegio de Postgraduados.
- Márquez, M. G. A., Cortés, V. H. S., Cárdenas, J. R. A., y Rodríguez, M. M. (2024). Aprendizajes del desarrollo de proveedores de café certificado promovido por una comercializadora internacional en Veracruz, México. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 21(2), 186–206. <https://doi.org/10.22231/asyd.v21i2.1584>
- Muñoz, R. M., Aguilar, Á. J., Rendón, M. R., y Altamirano, C. J. R. (2007). Análisis de la dinámica de innovación en cadenas agroalimentarias. En *CIESTAAM - Universidad Autónoma Chapingo*. Universidad Autónoma Chapingo.
- Naranjo, G. M. A. (2004). Innovación y desarrollo tecnológico: Una alternativa para los agronegocios. *Revista Mexicana de Agronegocios*, 8(14), 237–250.
- Rivera-Silva, M., Nikolskii-Gavrilov, I., Castillo-Alvarez, M., Ordaz-Chaparro, V., Díaz-Padilla, G., y Guajardo-Panes, R. (2013). Vulnerabilidad de la producción de café (*Coffea arabica* L.) al cambio climático global. *Terra Latinoamericana*, 31(4), 305–313.
- Pérez, A. P., y Echánove, H. F. (2006). Cadenas globales y café en México. *Cuadernos Geográficos*, 38, 69–86.
- Pérez-Akaki, P. (2013). Los siglos XIX y XX en la cafecultura nacional: de la bonanza a la crisis del grano de oro mexicano. *Revista de Historia*, 67, 159–199. <http://revistas.una.ac.cr/index.php/historia/article/view/5262>
- Rivera, C. R. (2022). Competitividad del café mexicano en el comercio internacional: un análisis comparativo con Brasil, Colombia y Perú (2000–2019). *Análisis Económico*, 37(94), 181–199. <https://doi.org/10.24275/uam/azc/dcsh/ae/2022v37n94>
- Rivera, S. E. J. (2014). La política agrícola en México: Impactos y retos. *Revista Mexicana de Agronegocios*, 35(35), 946–956.
- Sánchez, J. G. K. (2015). Participación campesina en el mercado global de café: Cafecultores organizados en Chiapas. *Nósis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 24, 1–19.
- Sánchez-Sánchez, A., Santoyo-Cortés, V. H., De La Vega-Mena, M., Muñoz-Rodríguez, M., y Martínez-González, E. G. (2020). Adopción de innovaciones y factores asociados en empresas familiares agropecuarias y agroindustriales de México. *Estudios Gerenciales*, 36(154), 43–55. <https://doi.org/10.18046/j.estger.2020.154.3424>
- SIAP (Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera). (2019). Superficie café. *Superficie*. http://infosiap.siap.gob.mx:8080/agricola_siap_gobmx/AvanceNacionalSinPrograma.do
- SIAP (Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera). (2023). Superficie café. *Superficie*. <https://nube.siap.gob.mx/cierreagricola/>
- Vázquez-López, P., Hernández-Romero, O., Vivar-Miranda, R., y González-Mancilla, A. (2017). Producción del café a pequeña escala (*Coffea arabica* L.) en Chiconquiaco, Veracruz, México. *Agroproductividad*, 10(3), 37–42.

