

# Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales para Apoyo a Productores

## 2012-2013

Lo que se mide se puede mejorar

[www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)



## Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

### Investigadores académicos 2010-2014

**María del Rosario Cárdenas Elizalde**  
Universidad Autónoma Metropolitana

**Fernando Alberto Cortés Cáceres**  
El Colegio de México

**Agustín Escobar Latapí**  
Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social-Occidente

**Salomón Nahmad Sittón**  
Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

**John Scott Andretta**  
Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Graciela María Teruel Belismelis**  
Universidad Iberoamericana

### Secretaría Ejecutiva

**Gonzalo Hernández Licona**  
Secretario Ejecutivo

**Thania Paola de la Garza Navarrete**  
Directora General Adjunta de Evaluación

**Ricardo C. Aparicio Jiménez**  
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

**Édgar A. Martínez Mendoza**  
Director General Adjunto de Coordinación

**Daniel Gutiérrez Cruz**  
Director General Adjunto de Administración

## Colaboradores

### Equipo técnico

Gonzalo Hernández Licona  
Thania Paola de la Garza Navarrete  
Manuel Triano Enríquez  
Alice Zahí Martínez Treviño  
Manuel Francisco Lemas Valencia

### Consultores externos

Guadalupe Rodríguez Gómez del Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social (CIESAS)

## Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social agradece la colaboración de la Dirección General de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación en la revisión de este documento.

---

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales para Apoyo a Productores, 2012-2013.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social  
Boulevard Adolfo López Mateos 160  
Colonia San Ángel Inn  
CP. 01060  
Delegación Álvaro Obregón  
México, DF.

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales para Apoyo a Productores, 2012-2013*. México, DF. CONEVAL, 2014.

## Contenido

GLOSARIO.....	5
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO 1. ANÁLISIS GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA QUE ATIENDE EL GRUPO TEMÁTICO .....	11
CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA DE LOS PROGRAMAS DEL GRUPO COMO INSTRUMENTO PARA RESOLVER LA PROBLEMÁTICA.....	17
CAPÍTULO 3. LOGROS Y FORTALEZAS PRINCIPALES DE LOS PROGRAMAS EN SU CONJUNTO.....	27
CAPÍTULO 4. RETOS Y RECOMENDACIONES GENERALES DEL GRUPO EVALUADO .....	28
CAPÍTULO 5. BUENAS PRÁCTICAS .....	32
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	35
ANEXO.....	38

## Glosario

<b>Actividades antropogénicas</b>	Actividades referentes a los efectos, procesos o materiales que son resultado de actividades humanas como la agricultura, ganadería, minería y construcción.
<b>Agroindustria</b>	Transformación de productos procedentes de la agricultura, la actividad forestal y la pesca.
<b>Ámbito agropecuario</b>	Conjunto de actividades económicas del sector primario: agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca.
<b>Ámbito de la unidad económica</b>	Término genérico para determinar si una actividad económica se desenvuelve en el ámbito agropecuario o en el no agropecuario.
<b>Certificado fitosanitario</b>	Documento oficial expedido por la SAGARPA o las personas acreditadas y aprobadas para tal efecto, que constata el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en materia de sanidad vegetal a que se sujetan la producción, movilización, importación o exportación de vegetales, así como sus productos o subproductos que representen un riesgo fitosanitario.
<b>Comités sistema-producto</b>	Nacen con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Los comités son foros para ordenar las reglas para todas las ramas de producción agrícola, pecuaria, acuícola y pesquero.
<b>Complementariedad</b>	Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a una población distinta.
<b>Coincidencia</b>	Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien, cuando sus componentes son

**Diagnóstico**

similares o iguales, y atienden a la misma población.

Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.

**Evaluación**

Análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

**Línea de Bienestar**

Equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.

**Línea de Bienestar  
Mínimo**

Equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes.

**Matriz de Indicadores  
para Resultados  
(Matriz de Marco  
Lógico)**

Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.

**Monitoreo**

Proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, como indicadores, estudios, diagnósticos, entre otros, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto a los resultados esperados.

**Padrón de  
beneficiarios**

Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas federales de desarrollo social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente.



<b>Población atendida</b>	Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.
<b>Población objetivo</b>	Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa.
<b>Población potencial</b>	Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.
<b>Pobreza</b>	Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.
<b>Pobreza extrema</b>	Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y, además, está por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.
<b>Pobreza moderada</b>	Una persona se encuentra en situación de pobreza moderada cuando, siendo pobre, no está en pobreza extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.
<b>Pobreza multidimensional</b>	Es la misma definición de pobreza descrita en este glosario, la cual se deriva de la medición de la pobreza en México que define

la Ley General de Desarrollo Social. La palabra multidimensional se refiere a que la metodología de medición de pobreza utiliza varias dimensiones o factores económicos y sociales en su concepción y definición.

**Producto  
fitozoosanitario**

Sustancia o mezcla de sustancias destinadas a la acción de prevenir o destruir insectos, ácaros, moluscos, roedores, hongos, hierbas y bacterias.

**Programa social**

Los programas presupuestarios de modalidad S (reglas de operación) o U (otros programas de subsidios).

**Recomendaciones**

Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en evaluaciones externas, cuyo propósito es contribuir a la mejora del programa.

**Reglas de operación**

Conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

**Retos**

Aspectos del diseño, implementación, gestión y resultados que las entidades y dependencias pueden mejorar debido a que son considerados áreas de oportunidad.

**Rezago educativo**

Población de quince años y más que no sabe leer ni escribir y no ha iniciado o concluido su educación primaria.

**Salinización de los  
suelos**

Proceso de acumulación en el suelo de sales solubles en agua, derivado de actividades de riego.



## Introducción

Con el propósito de contribuir a mejorar el diseño de políticas públicas, al ofrecer una visión del contexto y las interacciones entre diversos programas sociales federales, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realiza las evaluaciones integrales sobre veintidós temáticas sociales.

La evaluación integral facilita una valoración general del desempeño de los programas que conforman la temática al interpretar los resultados en un contexto más amplio.

Este documento presenta la evaluación integral del desempeño de siete programas federales para apoyo a productores en 2012;<sup>1</sup> fue elaborado con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013<sup>2</sup> realizadas por la doctora Guadalupe González Gómez, perteneciente al Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social, y otras fuentes externas de información pertinente.

La evaluación está organizada en cinco capítulos:

- Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático. De manera sucinta, se describe el conjunto de problemas que los programas considerados buscan resolver o contribuir a ello.
- Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática. Se estudia la conveniencia de los programas respecto a la problemática que buscan contribuir a solucionar y se identifica su vinculación y algunos de sus principales efectos o externalidades.

---

<sup>1</sup> El periodo evaluado es 2012, por lo que algunos de los retos citados pueden haber sido atendidos o estar en proceso de ello. De conformidad con el numeral 22 de los Mecanismos para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la administración pública federal, las dependencias deben publicar en sus páginas de internet los avances en la materia; por ello, para saber el estado en el que se encuentran los retos mencionados, deberá consultarse la página institucional de cada una de éstas.

<sup>2</sup> Las evaluaciones específicas del desempeño 2012-2013 cuentan con opiniones de las dependencias cuyos programas fueron evaluados. Dichas opiniones institucionales pueden clarificar algunos aspectos presentados en esta evaluación y están disponibles en <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

- Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto. Se valoran los resultados de los programas con una visión integral y se incluyen sus avances en términos de la problemática que intentan solventar.
- Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado. Se identifican áreas de oportunidad de los programas derivadas de evaluaciones externas que sean factibles en función de atender la problemática.
- Buenas prácticas externas. Se señalan las buenas prácticas en cuanto al diseño, operación o evaluación de programas similares desarrollados en México u otros países, y se destacan las que puedan mejorar el desempeño de los programas.

Los programas analizados están a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Programas federales para apoyo a productores, México, 2012-2013

Modalidad	Programa	Acrónimo	Dependencia	Estatus programático 2014
S230	Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	-----	Sagarpa	Programa Fomento a la Agricultura
S231	Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario: Procampo para Vivir Mejor (Procampo Productivo)	Procampo para Vivir Mejor	Sagarpa	
U013	Vinculación Productiva	-----	Sagarpa	Sin cambios
S233	Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	-----	Sagarpa	Programa Fomento a la Agricultura
U002	Instrumentación de acciones para mejorar las sanidades a través de inspecciones fitozoosanitarias	-----	Sagarpa	Sin cambios
U010	Programa Nacional para el Control de la Abeja Africana	-----	Sagarpa	Sin cambios
S232	Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	-----	Sagarpa	Sin cambios

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2014.

## Capítulo 1. Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático

En este capítulo se aborda de manera general la problemática que se advierte en el ámbito productivo a fin de contextualizar la implementación de los programas federales que ofrecen apoyos a productores. En un primer momento, se presentan los indicadores de medición de la pobreza; en seguida, se hace una caracterización sucinta de la estructura del sector productivo, en específico del sector primario; y por último, se analizan algunas dificultades en este campo.

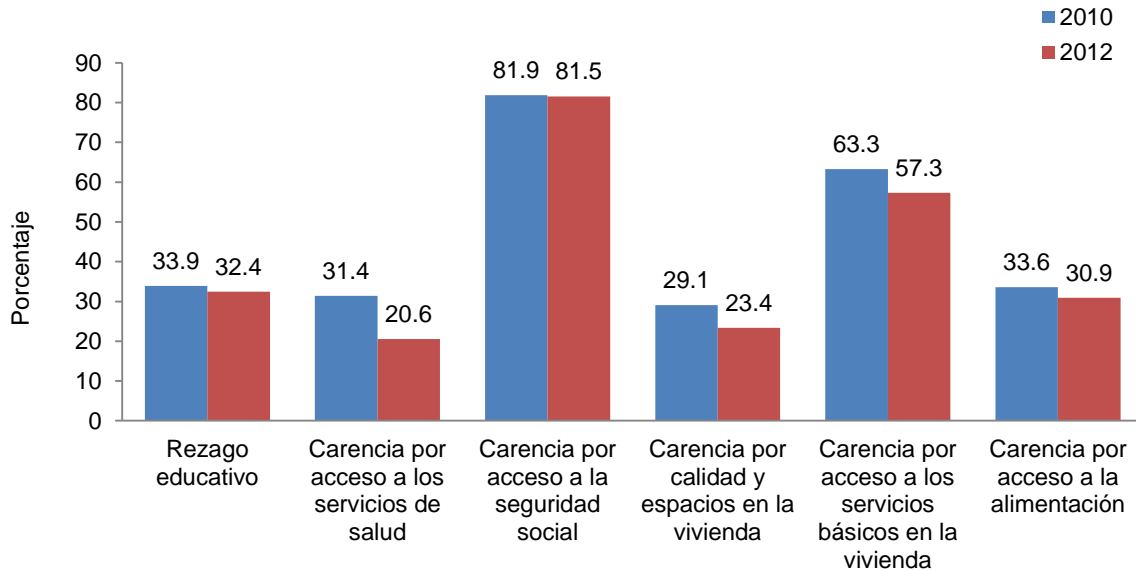
### INDICADORES DE POBREZA EN MÉXICO

En 2010, había en el país 188,596 localidades rurales, donde habitaban poco más de 26 millones de personas, 13.1 millones de mujeres y 12.9 millones de hombres, que representaban 23.5 y 22.8 por ciento de la población nacional, respectivamente. Del total de la población rural, 64.9 por ciento eran pobres y 26.5 estaban en situación de pobreza extrema, en comparación con 40.4 por ciento de la población habitante de áreas urbanas que estaba en pobreza y 6.7, en pobreza extrema (CONEVAL, 2012).

En 2012, la situación de los habitantes de zonas rurales mejoró en 3.3 por ciento, al representar 61.6 por ciento la población que se encontraba en pobreza; el indicador respecto de su condición de pobreza extrema también disminuyó cinco por ciento, es decir, 21.5 por ciento de la población estaba en esa situación (CONEVAL, 2012).

Las principales carencias en el ámbito rural en 2012 se reportaron en el acceso a la seguridad social y a los servicios básicos de vivienda, con 81.5 y 57.3 por ciento, respectivamente. Además, 32.4 por ciento de la población presentó carencias por rezago educativo, 30.9, por acceso a la alimentación, 23.4, por calidad y espacios de la vivienda, y 20.6, por acceso a los servicios de salud (CONEVAL, 2012) (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Incidencia de carencias en el ámbito rural, México, 2010-2012



Fuente: Elaboración propia con base en la medición de la pobreza, 2012 (CONEVAL, 2012).

Entre las causas que pueden contribuir a explicar la pobreza de las familias rurales se encuentran los bajos ingresos y el escaso desarrollo de capital humano, lo cual a la larga ha generado un círculo vicioso. Por ello, se requiere impulsar programas y proyectos que estimulen las capacidades productivas y creativas de la población rural (Sagarpa, 2013).

### ESTRUCTURA DEL SECTOR PRODUCTIVO

De los 49,305,839 personas ocupadas en México, al primer trimestre de 2014, 6,660,593 se encontraban realizando actividades en el sector primario, 11,957,708, en actividades secundarias y 30,420,552, en actividades terciarias.

Entre 2000 y 2012, el producto interno bruto (PIB) de las actividades primarias registró un crecimiento promedio anual de 1.4 por ciento. En 2012, mientras que la economía nacional creció a una tasa de 2.1 por ciento, el PIB de las actividades primarias fue, en términos reales, de 6.6 por ciento (Sagarpa, 2013).

En el medio rural, 3.2 millones de unidades de producción enfrentaron problemas para sus actividades agropecuarias o forestales. De éstas, 77.8 por ciento identificaron que las pérdidas en la producción agropecuaria por cuestiones climáticas fueron su principal problema y 24.8 señalaron la pérdida de fertilidad del suelo (FAO-Sagarpa, 2012).

### **HETEROGENEIDAD EN EL SECTOR PRIMARIO**

La heterogeneidad del sector rural y pesquero es influenciada por la compleja estratificación de productores basada en el acceso diferencial al mercado y a la tierra o en el tamaño de los predios, entre otros criterios (FAO/Sagarpa, 2012; RIMISP, 2013; Rodríguez-Gómez, 2013a).

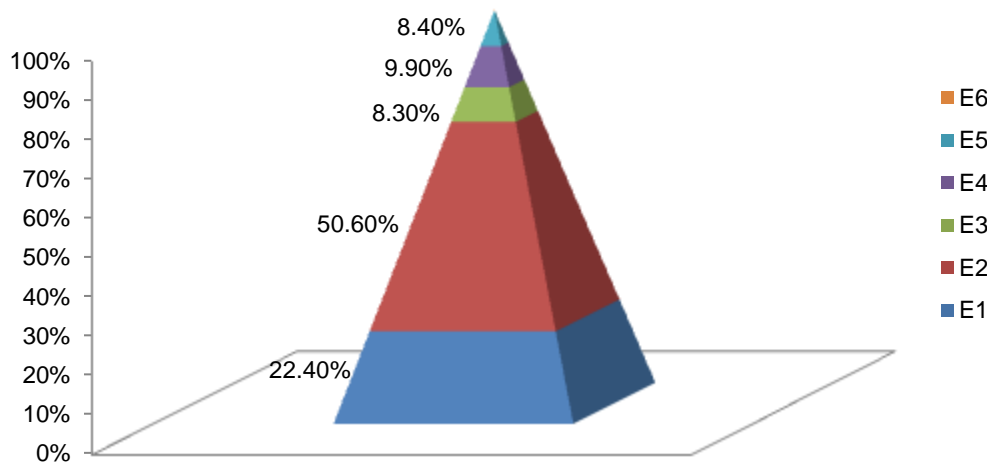
La pluralidad de este sector obedece no sólo a lo antes citado, sino también a la gran inequidad entre dichos actores en términos de capacidades y activos productivos, de capital humano y social, de escalas productivas y posibilidades de comercialización, del acceso marcadamente desigual a los recursos del Estado y al crédito (Rodríguez-Gómez, 2007; FAO/Sagarpa, 2012; Rodríguez-Gómez, 2013).

En el campo mexicano existe un segmento comercial altamente competitivo con empresas que generan divisas por más de veinte mil millones de dólares anuales. En contraste, la gran mayoría de las unidades económicas rurales (UER) son de subsistencia o autoconsumo y no alcanzan de modo necesario la producción mínima para la nutrición (Sagarpa, 2013).

Para analizar las UER, se hizo una estratificación a partir de los niveles de ventas y, con ello, se muestra la dimensión productiva en la generación de ingresos. El estrato E1 comprende las unidades económicas de subsistencia que no están vinculadas al mercado de productos primarios; el estrato E2 pertenece a las UER familiares de subsistencia con vinculación al mercado, las cuales generan ingresos por ventas agropecuarias y pesqueras, pero se complementan con otras fuentes de ingresos; E3 corresponde a las UER en transición y la mayoría tienen rentabilidad negativa (FAO/Sagarpa, 2013b).

Las UER con mayor nivel empresarial son los estratos E4 (empresario con rentabilidad frágil), E5 (empresario pujante) y E6 (empresario dinámico). Estos tres estratos representan sólo 18.6 por ciento del total de las citadas unidades (FAO/Sagarpa, 2013b).

Gráfica 2. Distribución porcentual de las unidades económicas rurales por estrato



Fuente: Diagnóstico del sector rural y pesquero: identificación de la problemática del sector agropecuario y pesquero de México (FAO-Sagarpa, 2013b).

El estrato E1 está conformado por 22.4 por ciento de las UER, que equivalen a aproximadamente 1,192,000 unidades de producción rural, y se caracteriza porque destina la totalidad de su producción agropecuaria o pesquera a cubrir las necesidades alimentarias de la familia, la cual, en algunos casos, no es suficiente. Por lo anterior, complementan sus ingresos con fuentes externas a la UER, como subsidios gubernamentales, apoyos provenientes de familiares que habitan en el país o en el extranjero y, sobre todo, con el salario que obtienen por emplearse fuera de la UER (FAO/Sagarpa, 2013b).

Una parte significativa del rezago del sector agropecuario y pesquero en el crecimiento de su productividad se da entre los pequeños productores y campesinos (FAO/Sagarpa, 2012). Sin embargo, la importancia de las actividades agropecuarias y de pesca a

pequeña escala se hace evidente si se toman en cuenta los resultados agregados nacionales de productividad; esto es, con 15 millones de hectáreas y 7.6 millones de trabajadores contratados, la pequeña agricultura produce 39 por ciento de la producción agropecuaria nacional (Turren *et al.*, 2012; Robles, 2013a).

### **PRODUCTIVIDAD DE LAS ACTIVIDADES AGROPECUARIAS Y PESQUERAS**

Aunque existe evidencia del incipiente desarrollo de mercados rurales de trabajo y tierra, éstos siguen limitados por obstáculos estructurales y por la falta de acceso adecuado a otros insumos para la producción, incluyendo crédito, capital humano, tecnología, transporte e infraestructura (Scott, 2010).

En el sector rural y pesquero, sólo 6.3 por ciento de las UER realizaron cambios en sus prácticas o procesos productivos durante 2008 y 2009, lo cual se debió a las insuficientes soluciones tecnológicas apropiadas y pertinentes a las necesidades y los requerimientos de los productores, así como la baja adopción de innovaciones validadas, principalmente por la poca valoración del conocimiento de dichas tecnologías (FAO/Sagarpa, 2012).

Además, un entorno económico desfavorable y un débil marco institucional para generar políticas que contribuyan al desarrollo del sector también producen resultados negativos en materia agrícola (FAO/Sagarpa, 2012). A lo anterior se debe agregar la agudización de la desigualdad entre unidades productivas, sistemas-producto, regiones y estados, así como la inequidad en el acceso a los recursos públicos (Rodríguez-Gómez, 2013).

También, existe una serie de problemas ambientales que, en conjunto, afectan la productividad al generar bajos rendimientos y, de manera indirecta, incidir en los costos de producción. La degradación ambiental es un problema transversal que se presenta en todos los sistemas productivos (ganadero y agrícola) y en los diferentes estratos de unidades agropecuarias. Entre las principales afectaciones está la erosión de suelos causada por actividades antropogénicas, la salinización de los suelos, la sobreexplotación de los recursos hídricos y la contaminación de los cuerpos de agua y del suelo (FAO/Sagarpa, 2012).



Respecto del patrimonio fitozoosanitario, aunque México mantiene un estatus que es considerado superior al de los países vecinos del sur de la frontera, esta condición es diversa al interior de su territorio. El estatus sanitario es muy elevado en la zona norte y de serio riesgo de pérdida de patrimonio en la parte sur de México; por lo tanto, se puede calificar como un patrimonio fitozoosanitario no satisfactorio.<sup>3</sup> Además de afectar la calidad de los productos, el patrimonio fito y zoosanitario no satisfactorio afecta la integración de las cadenas, al imponer restricciones a la comercialización de productos agropecuarios (FAO/Sagarpa, 2012).

Finalmente, la débil integración de las cadenas se manifiesta en las ineficiencias del sistema de comercialización de los productos, en una escasa integración de las unidades agropecuarias a organizaciones productivas, y una baja formación de dichas organizaciones desde una lógica de encadenamientos. Existen en el país 76,486 productores que declaran estar adheridos a algún tipo de organización, lo cual es equivalente a 1.87 por ciento de las explotaciones que presentan actividad agropecuaria (FAO/Sagarpa, 2012).

En este primer apartado de la evaluación integral se describieron algunas de las problemáticas relacionadas con el sector productivo. A manera de síntesis, los principales retos son: la heterogeneidad en el sector rural y pesquero: un sector altamente competitivo y otro sólo de subsistencia o autoconsumo; pérdidas en la producción agropecuaria por cuestiones climáticas o fertilidad del suelo; inequidad entre los productores en términos de capacidades y activos productivos, capital humano y social, de escalas productivas y posibilidades de comercialización, de un acceso desigual a los recursos del Estado y al crédito; y poca productividad en el campo por bajos niveles de innovación e inadecuada aplicación tecnológica.

---

<sup>3</sup> El patrimonio fito- y zoosanitario no satisfactorio se manifiesta por la prevalencia o aparición de enfermedades que merman la calidad de los productos con potencial exportador, e incluso de aquellos cuyo mercado es el nacional, pero que requieren movilización interestatal, como por ejemplo las unidades agropecuarias que producen cítricos, en las cuales existe una prevalencia de enfermedades como la mosca de la fruta.

## Capítulo 2. Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática

Se ha buscado solucionar los principales problemas que enfrentan los productores agropecuarios, acuícolas y pesqueros a través de diversas estrategias y acciones. Dentro de éstas, se encuentra la puesta en marcha de siete programas a cargo de la Sagarpa, cuyas diversas acciones buscan impulsar la producción en el campo y beneficiar a los productores agrícolas, acuícolas y pesqueros y, con ello, incrementar el nivel económico y de bienestar de las personas en el sector rural.

En este capítulo se analiza la pertinencia de estos programas para atender la problemática antes mencionada. Se describe tanto su cobertura como su gasto ejercido y se formulan consideraciones sobre si existe complementariedad o coincidencia entre ellos (en el anexo se detalla cada uno de los grupos y ámbitos de atención, los bienes y servicios otorgados, el tipo de apoyo y las entidades federativas en las que operan los programas).

Los siete programas evaluados<sup>4</sup> constituyen un grupo de estrategias que buscan fomentar actividades agropecuarias y fortalecer acciones correspondientes a algún aspecto de las cadenas productivas agropecuarias, pesqueras o acuícolas.

Las acciones implementadas por la Sagarpa cuentan con un diseño complejo ya que la mayoría de éstas se dividen en componentes y subcomponentes específicos para cada segmento de la población y actividad que apoyan.

---

<sup>4</sup> En 2011, el Programa de Prevención y Manejo de Riesgos se conformó a partir de tres componentes del programa soporte: a) Soporte y Atención a Contingencias Climatológicas; b) Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural; y c) Atención a Problemas Estructurales. El Procampo para Vivir Mejor se constituyó con base en los componentes de los programas Apoyos Directos al Campo y Atención a Problemas Estructurales y de Fomento Café. Asimismo, en 2014, tres de los siete programas que integran el grupo se compactaron en el Programa Fomento a la Agricultura. El de Prevención y Manejo de Riesgos dejó de operar en 2014.

Los programas evaluados se clasifican en tres grupos de acuerdo con los objetivos que buscan alcanzar. En el primero están los programas enfocados a brindar apoyos directos para la infraestructura y maquinaria agrícola, acuícola y pesquera; en el segundo, los programas que buscan apoyar el fortalecimiento de las capacidades organizativas y productivas de las actividades agropecuarias y pesquera; y el tercero, aquellos que otorgan apoyos para la sanidad y el control de plagas en la producción agrícola, acuícola y pesquera, así como recursos para hacer frente a contingencias diversas (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Agrupación temática de los programas federales para apoyo a productores, México, 2012

<b>Temática</b>	<b>Programa</b>
Apoyos directos para la infraestructura y maquinaria agrícola, acuícola y pesquera	Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura
	Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario: Procampo para Vivir Mejor (Procampo Productivo)
Fortalecimiento de las capacidades organizativas y productivas de las actividades agropecuarias y pesqueras	Vinculación Productiva
	Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural
Apoyos para la sanidad y el control de plagas en la producción agrícola, acuícola y pesquera	Instrumentación de acciones para mejorar las sanidades a través de inspecciones fitozoosanitarias
	Programa Nacional para el Control de la Abeja Africana
	Programa de Prevención y Manejo de Riesgos

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

En el primer grupo, los programas buscan incrementar la productividad en el sector rural al otorgar apoyos económicos directos para la adquisición y mejora de maquinaria agrícola, pago de servicios, inversión en equipamiento e infraestructura. Una característica en común de los programas de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e

Infraestructura y Procampo para Vivir Mejor es que los dos absorbieron diferentes componentes y subprogramas que dejaron de operar como programas independientes. Además, cada componente cuenta con objetivos específicos mediante los cuales se justifica la entrega de apoyos (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Objetivos de los programas federales para apoyo a productores, apoyos directos para la infraestructura y maquinaria agrícola, acuícola y pesquera, México, 2012

<b>Programa</b>	<b>Objetivos</b>
Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	Incrementar la capitalización de las unidades económicas agropecuarias, acuícolas y pesqueras. Otorga apoyos complementarios para la inversión en equipamiento e infraestructura en actividades de producción primaria; en procesos de agregación de valor y acceso a los mercados; y la construcción y rehabilitación de infraestructura pública productiva de beneficio común. Está constituido por dieciséis componentes y subcomponentes, a través de los cuales entrega sus apoyos. Cada uno de los componentes tiene un objetivo específico
Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario: Procampo para Vivir Mejor (Procampo Productivo)	Contribuir a mejorar el ingreso de personas físicas y morales con actividad agropecuaria, acuícola y pesquera al entregar apoyos directos y complementarios a productores registrados en los padrones de sus diferentes componentes: Apoyos Directos, Fomento Café, Diesel Agropecuario, Modernización de Maquinaria Agropecuaria, Diesel Marino y Gasolina Ribereña. Incrementar la productividad mediante el uso de maquinaria moderna y apropiada para la producción agrícola y pecuaria; con el Diesel Marino y la Gasolina Ribereña se pretende ampliar el margen de operación de productores pesqueros y acuícolas con una cuota energética a precios de estímulo; el Fomento Productivo Café busca acrecentar la capitalización de las unidades económicas cafetaleras para elevar el volumen de producción y fomentar la comercialización.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

Los programas del segundo grupo están enfocados a mejorar la competitividad en las cadenas de producción agrícola, así como fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de grupos dedicados a las actividades agropecuarias, pesqueras y acuícolas (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Objetivos de los programas federales para apoyo a productores, fortalecimiento de las capacidades organizativas y productivas de las actividades agropecuarias y pesqueras, México, 2012

<b>Programa</b>	<b>Objetivos</b>
Vinculación Productiva	Apoyar acciones para el desarrollo competitivo de las cadenas productivas pesqueras y acuícolas. Busca incidir en la competitividad del sector y en el incremento de los ingresos de los productores por medio de dos componentes: 1) desarrollo de cadenas productivas, que otorga apoyos para la consultoría, capacitación y servicios de los comités sistema-producto, y 2) desarrollo tecnológico, que pretende optimizar, innovar y diversificar los procesos de producción con la oferta de modelos productivos. También apoya estudios y proyectos que son validados técnica y económicamente.
Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	Contribuir a fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de las unidades económicas agropecuarias, pesqueras y acuícolas mediante tres componentes a fin de que mejoren su productividad y competitividad. Otorgar apoyos en servicios de asistencia técnica, capacitación, extensionismo; en proyectos de investigación y transferencia de tecnología y en fomento al desarrollo gerencial de las organizaciones sociales y de los comités sistema-producto en el marco del Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral. Beneficiar a organizaciones sociales, comités sistema-productos nacionales, estatales y regionales de los sectores agrícola, pecuario, acuícola y pesquero; productores, grupos de trabajo, personas físicas y morales, instituciones de investigación, de educación superior y media superior.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

En el tercer grupo, los programas buscan apoyar las condiciones de sanidad e inocuidad alimentaria y contribuir al control de plagas que puedan afectar a los productos agrícolas, acuícolas y pesquera. Los programas entregan apoyos para la capacitación y prevención de enjambres de abeja africana, así como para atender contingencias naturales, de sanidad e inocuidad (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Objetivos de los programas federales para apoyo a productores, apoyos para la sanidad y el control de plagas en la producción agrícola, acuícola y pesquera, México, 2012

Programa	Objetivos
Instrumentación de acciones para mejorar las sanidades a través de inspecciones fitozoosanitarias	Apoyar la condición de sanidad e inocuidad agroalimentaria mediante áreas libres de plagas y enfermedades en el territorio nacional. Entregar apoyos a productores agropecuarios para la prevención, vigilancia y control de plagas que puedan ocasionar sanidades vegetales, animales y acuícolas.
Programa Nacional para el Control de la Abeja Africana	Contribuir al incremento de la producción de miel en condiciones competitivas y sustentables a través de la capacitación, la certificación de calidad genética y sanitaria, y con supervisión y asesoría a productores apícolas para que cumplan con buenas prácticas. Está dirigido a los apicultores del país integrantes del sistema producto para que adquieran capacidades e instrumentos técnicos relativos al control de la abeja africana.
Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	Apoyar el ingreso objetivo y la comercialización mediante cinco componentes; atender desastres naturales y de sanidades en el sector; promover el financiamiento rural y los esquemas de administración de riesgos; e inducir el financiamiento para la inversión en equipamiento e infraestructura. Otorgar apoyos para la prevención, manejo y administración de riesgos, para sanidad e inocuidad y ante ocurrencia de desastres naturales. Beneficiar productores que sean susceptibles de ser afectados por plagas reglamentadas o enfermedades fitozoosanitarias, acuícolas y pesqueras.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

## COBERTURA

Los programas que constituyen el grupo están principalmente dirigidos hacia los productores del sector primario; así, la población que buscan beneficiar se compone de agricultores, acuicultores, apicultores, ganaderos y pescadores.

Los programas del primer grupo de análisis no tienen una definición específica de la población objetivo, lo que constituye una limitación en el diseño de los programas. Sin embargo, los componentes que operan los programas, así como los subprogramas

mediante los cuales otorgan los apoyos, cuentan cada uno con criterios específicos para localizar y cuantificar sus beneficiarios. De manera general, los programas favorecen a la población agrícola, pesquera, acuícola y ganadera dependiendo de los apoyos que soliciten los beneficiarios.

En el segundo grupo de programas se presenta el mismo caso, puesto que éstos no definen su población objetivo, pero los componentes operados sí especifican los criterios para la selección de los beneficiarios. Las poblaciones que apoyan los programas son organizaciones rurales, productores, instituciones de investigación en temas agrícolas, así como productores que reciben atención fitozoosanitaria.

Por último, el tercer grupo de programas busca beneficiar a los apicultores mexicanos, así como personas que intervengan en la comercialización de productos agropecuarios, productores de bajos ingresos, y que se localicen en zonas de alta y muy alta marginación y se dediquen a actividades de producción o transformación de los productos (ver cuadro 6).



Cuadro 6. Cobertura de los programas federales para apoyo a productores, México, 2012

Programa	Unidad de medida	Población potencial (PP)	Población objetivo (PO)	Población atendida (PA)	Eficiencia en cobertura (PA/PO*100)
Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	Personas físicas y morales	SD	SD	125,244	SD
Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario: Procampo para Vivir Mejor (Procampo Productivo)	Productores, personas físicas o morales	SD	SD	3,010,333 productores 1,666 personas	SD
Vinculación Productiva	SD	SD	SD	1,539 personas físicas 102 personas morales	SD
Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	SD	513,408	183,452	364,218	198.5%
Instrumentación de acciones para mejorar las sanidades a través de inspecciones fitozoosanitarias	SD	SD	SD	SD	SD
Programa Nacional para el Control de la Abeja Africana	Apicultores	40,000	1,674	1,685	100.6%
Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	Personas físicas y morales	SD	SD	SD	SD

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

SD: Sin datos.

Como se puede observar en el cuadro 6, sólo dos de los programas del grupo temático cuentan con información que permite calcular su eficiencia en la cobertura, y en ambos casos ésta supera el 100 por ciento en 2012, lo cual refleja definiciones arbitrarias de la población objetivo.

## **PRESUPUESTO**

A través de estos programas y acciones, en 2012 se ejercieron 42,416 millones de pesos, lo que significó 62 por ciento de los recursos ejercidos por la Sagarpa en ese mismo año, así como 15 por ciento del gasto público asignado al campo por medio del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (González, 2013). El presupuesto ejercido en 2012 fue menor por 13,608 millones de pesos en comparación con 2011.

Cinco de los siete programas evaluados ejercieron un presupuesto menor en 2012 en contraste con 2011. Sólo Procampo para Vivir Mejor y la Instrumentación de acciones para mejorar las sanidades a través de inspecciones fitozoosanitarias incrementaron su presupuesto en el periodo indicado. Destaca el caso de Procampo para Vivir Mejor, ya que, además de ser el programa con mayor gasto, fue el que tuvo un mayor aumento en 2012. Por su parte, la Instrumentación de acciones para mejorar las sanidades a través de inspecciones fitozoosanitarias aumentó 449.6 millones de pesos. Los demás programas tuvieron reducciones en su gasto de entre 15 y 66 por ciento (ver cuadro 7).

El crecimiento en el gasto del Procampo para Vivir Mejor se explica porque en 2011 fue reestructurado e integró componentes que anteriormente operaban por separado.

Cuadro 7. Gasto ejercido por los programas federales para apoyo a productores, México, 2012

Programa	Gasto ejercido (millones de pesos)					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura*	NA	SD	SD	SD	11,866.22	7,126.48
Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario: Procampo para Vivir Mejor (Procampo Productivo)	SD	SD	18,959.5	26,273.53	17,819.09	18,004.83
Vinculación Productiva*	NA	60.73	72.14	67.04	78.17	62.08
Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural**	NA	4,943.67	4,319.11	5,777.09	4,304.87	3,116.71
Instrumentación de acciones para mejorar las sanidades a través de inspecciones fitozoosanitarias	SD	1,365.45	542.93	1,075.35	802.86	1,252.46
Programa Nacional para el Control de la Abeja Africana	SD	2.48	2.66	2.7	1.09	0.84
Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	521.7	15,276.96	13,507.42	16,236.62	21,151.6	12,852.54

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013); datos obtenidos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deflactados a pesos constantes de 2012.

\*El programa inició actividades en 2008.

\*\*En 2011, el programa se conformó a partir de dos programas: Programa Soporte y Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural.

SD: Sin datos.

NA: No aplica.

### COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS ENTRE LOS PROGRAMAS

Los programas Procampo para Vivir Mejor y Prevención de Riesgos, son producto de un proceso de reagrupación administrativa y presupuestaria que ha llevado a cabo la Sagarpa en años recientes. Estas compactaciones no garantizan necesariamente la eliminación de coincidencias (si los subprogramas siguen operando estructuralmente

como programas originales), pero sí revelan un esfuerzo importante en esa dirección y será importante evaluar sus resultados en el futuro.

Puede existir coincidencia entre dos programas del grupo: Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura y el Programa de Prevención y Manejo de Riesgo ya que ambos atienden a productores agropecuarios, pesqueros y acuícolas, y los benefician con financiamiento para infraestructura. Aunque el de Prevención y Manejo de Riesgos otorga al igual diferentes tipos de apoyos, los dos programas buscan impactar de la misma manera en la infraestructura de la producción agropecuaria, pesquera y acuícola.

Los programas de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, Apoyo al Ingreso Agropecuario: Procampo para Vivir Mejor (Procampo Productivo), y Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural fueron compactados para el ejercicio fiscal 2014 en el Programa Fomento a la Agricultura, por lo cual se debe analizar si en este ejercicio se subsanaron algunas coincidencias existentes entre dichos programas.

Otra posible complementariedad se presenta entre el Programa de Prevención y Manejo de Riesgos y los programas de Agroasemex, ya que también entregan apoyos para el aseguramiento de la producción agropecuaria en casos de contingencias climatológicas.

### **Capítulo 3. Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto**

La Sagarpa atiende, a través de los siete programas evaluados, los principales temas y problemas del sector en las 32 entidades federativas. Además, avanzó en la construcción de indicadores que permiten conocer los resultados de sus acciones.

La elaboración de padrones de beneficiarios que realizan los programas al entregar los componentes representa una fortaleza para el grupo. El 67 por ciento de las personas físicas beneficiadas por los programas están registrados en algún padrón de productores. Estos avances son una base importante para la integración de un padrón único de beneficiarios, el cual sería de mucha utilidad para la Sagarpa.

De los 62 indicadores seleccionados en la evaluación que provienen de las matrices de indicadores para resultados (MIR) de los programas, se puede observar que 41 superaron la meta programada; 16 no la alcanzaron; y cuatro carecían de información debido a que su frecuencia de medición es trianual. En los casos en que no se lograron las metas, en gran medida esto se debió a que hubo menos recursos presupuestarios, o bien, la demanda del apoyo se redujo.

En los siete programas y acciones evaluadas se cuenta con una evaluación de consistencia y resultados con hallazgos relativos al programa y por componente. Lo anterior ha permitido identificar oportunidades de mejora. Cada una de las fortalezas y los logros de los programas analizados se muestra en el cuadro 8.

## Capítulo 4. Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado

La falta de definiciones de las poblaciones potencial y objetivo, la ausencia de un padrón único y la carencia de información de todos los componentes son debilidades serias de los programas, ya que no permiten conocer con exactitud el aporte de la Sagarpa a la consecución del fin y el propósito.

La eficiencia en las coberturas tampoco se puede medir al no contar con la definición y cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo, ni saber si se está resolviendo el problema que los programas identificaron o si se atiende a la población que presenta el problema.

Es necesario tener un padrón único de beneficiarios que pueda ser cruzado con los padrones de los otros programas para identificar si hay beneficiarios que concentran los apoyos; saber cuáles estados están recibiendo más apoyos; y conocer los tipos de apoyo que se priorizan por región. El Sistema Único de Registro de Información se debe construir como plataforma informática funcional al público en general. Esto promoverá la transparencia y la rendición de cuentas. A pesar de que existen avances en la materia, es importante que los servidores públicos adscritos a los programas realicen las acciones necesarias para que todas las personas físicas estén registradas en los padrones de productores.

Se recomienda revisar las definiciones y cuantificar las poblaciones potencial, objetivo y atendida de cada programa a partir de diagnósticos institucionales y de una metodología de focalización que clarifique, exponga y justifique el problema que se atiende en cada caso (ver cuadro 8).

Cuadro 8. Avances y retos de los programas federales para apoyo a productores, México, 2012

Programa	Avances y fortalezas	Retos y áreas de oportunidad
Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	<p>Cada uno de sus once componentes y cinco subcomponentes definen su población objetivo.</p> <p>Sus acciones las lleva a cabo en concurrencia con las entidades federativas, lo que le permite atender su problemática a nivel local, regional y estatal.</p> <p>Su cobertura abarca todo el país a través de sus diferentes acciones.</p> <p>De sus once indicadores (ocho estratégicos y tres de gestión), cuatro sobrepasan sus metas, tres las alcanzan, dos quedan abajo de su meta, mientras los otros dos no pueden ser valorados, ya que su frecuencia es trianual.</p>	<p>Elaborar documento conceptual que justifique e integre los distintos objetivos, al tiempo que homologue los de los componentes entre sí y con el objetivo del programa.</p> <p>Definir su población potencial y su población objetivo a partir del problema que atiende.</p> <p>Construir instrumentos para identificar a la población que requiere incrementar su capitalización.</p> <p>Medir el grado de satisfacción de los beneficiarios.</p> <p>Efectuar un análisis de factibilidad para valorar la posibilidad de efectuar una evaluación de impacto.</p>
Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario: Procampo para Vivir Mejor (Procampo Productivo)	<p>Todos sus componentes cuentan con un padrón de productores.</p> <p>El componente de Apoyos Directos llega a las 32 entidades federativas.</p> <p>El componente de Diesel Agropecuario implementó una opción de salida a los productores, que consiste en la modernización de la maquinaria agropecuaria.</p> <p>El componente de Fomento de Café tiene cuantificadas sus poblaciones potencial, objetivo y atendida.</p>	<p>Elaborar un documento conceptual que explique si persisten las razones de la agrupación de los distintos componentes o si se deben rediseñar los programas de la Sagarpa.</p> <p>Definir su población potencial partiendo del problema que se atiende.</p> <p>Definir y cuantificar para cada componente su población potencial y su población objetivo, así como una metodología de focalización.</p> <p>Elaborar un padrón único de beneficiarios.</p> <p>Reformar el componente de Apoyos Directos a partir de las necesidades específicas de cada segmento de la población que se atiende; además, su indicador debe incluir la valoración en la entrega de éstos.</p>
Vinculación Productiva	<p>Los indicadores del componente Desarrollo de Cadenas Productivas se distinguen por haber sido contruidos con base en un esfuerzo</p>	<p>Elaborar un plan estratégico de mediano y largo plazo que logre planear, de forma integral, las estrategias, actividades y metas de sus dos</p>



	<p>coordinado de los funcionarios de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca con los usuarios/beneficiarios de dicho componente.</p> <p>Permite la identificación, desde las bases, de los problemas y las necesidades de las cadenas productivas, de forma tal que al focalizar los recursos en ellos se puede garantizar un uso más adecuado y eficiente de los recursos asignados.</p>	<p>componentes.</p> <p>Lograr una mejoría global en su diseño y operación al revisar el conjunto de sus documentos.</p> <p>En cuanto a la conceptualización y cuantificación de la población potencial y población objetivo, y con el propósito de acotar significativamente la segunda, se recomienda considerar la posibilidad de agrupar a la población por segmentos de ingreso, o bien, por unidades de producción. Ello permitiría contar también con una MIR con indicadores de fin y propósito que tengan un punto de referencia sobre ingreso rural o permanencia de unidades productivas.</p>
Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	<p>Cuenta con una MIR bien definida.</p> <p>De los diez indicadores seleccionados (cinco estratégicos y cinco de gestión), ocho cumplen o superan la meta establecida.</p>	<p>Elaborar un manual conceptual que explique las razones de agrupar todos los componentes en un solo programa.</p> <p>Definir con claridad y cuantificar con precisión la población potencial y la población objetivo del programa.</p>
Instrumentación de acciones para mejorar las sanidades a través de inspecciones fitozoosanitarias	<p>En 2013 la MIR fue modificada dando mayor coherencia al Fin, Propósito y Componentes del programa.</p> <p>Aunque no tiene una población objetivo definida, el programa dispone de procedimientos de ejecución de servicios estandarizados, sistematizados y difundidos públicamente.</p> <p>Se adapta a los diferentes desafíos que se presentan en la sanidad alimentaria.</p> <p>Cumple o sobrepasa sus metas en cinco de los seis componentes seleccionados (tres estratégicos y dos de gestión).</p>	<p>Elaborar un documento que justifique el programa y su diseño.</p> <p>No modificar su estructura programática continuamente, ya que este hecho afecta de manera drástica su desempeño.</p> <p>La mayoría de los indicadores presentan problemas de medición. Se recomienda mejorar su diseño, en particular en lo referente a los métodos de verificación.</p> <p>Generar informes parciales y generales para cada uno de los componentes.</p> <p>Desarrollar aplicaciones informáticas por componente y una plataforma general para la gestión del programa.</p>
Programa Nacional para el Control de la Abeja Africana	<p>Sus actividades se realizan con estricto apego a los estándares técnicos de la NOM-002-ZOO-1994.</p> <p>Se inició el proceso de unificación de la información colectada para los distintos tipos de beneficiarios, que identifica su ubicación dentro de la</p>	<p>Mejorar la MIR, especialmente en lo que tiene que ver con las metas y medios de verificación de los indicadores.</p> <p>Concluir la base de datos de productores para que sirva como instrumento de identificación de beneficiarios atendidos y así poder</p>

---

	cadena productiva, el tipo de servicio recibido y su ubicación geográfica.	medir los avances y evitar duplicidades. Revisar la definición de población objetivo, pues, al igualarla con la población atendida, no se puede identificar si se avanza en la solución del problema que se quiere atender.
Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	Cuatro de los cinco indicadores seleccionados cumplen o superan la meta establecida.	Definir y cuantificar la población potencial y la población objetivo a partir de diagnósticos institucionales. Modificar las reglas de operación y establecer la obligación de incluir en los planes municipales de desarrollo urbano la información de los atlas de riesgos elaborados con el apoyo del programa. Consolidar el intercambio de información con el Centro Nacional de Prevención de Desastres. Elaborar un diagnóstico de la articulación del programa con los instrumentos de planeación territorial y la política de vivienda.

---

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

## Capítulo 5. Buenas prácticas

Los siete programas productivos de la Sagarpa están conformados por 34 componentes que fomentan muy diversas actividades, dirigidas a algún aspecto de la cadena productiva agropecuaria o pesquera; a nivel internacional se han dado experiencias similares en la atención a los mismos problemas. A continuación se muestran ejemplos de prácticas internacionales que apoyan a productores con la finalidad de dotar de insumos para la mejora de las acciones y los programas en la materia.

En Estados Unidos existen varios programas que tienen objetivos similares a algunos de los evaluados. El Programa de Préstamos en Asistencia a la Comercialización apoya y optimiza el precio efectivo de venta recibido por los agricultores de los cultivos elegibles al otorgarles financiamiento para la comercialización; les permite almacenar su producción al momento de la cosecha y utilizarla como colateral (garantías) del crédito, lo que brinda liquidez al momento de la siembra. Por su parte, el Programa de Pagos Directos busca que dichos pagos no se encuentren atados a los precios de mercado o a la producción actual del programa de cosechas; en cambio, son calculados con la base histórica de producción de las granjas (Bohórquez, 2006).

En Brasil funcionan dos programas similares a los evaluados. Uno es el de Modernización de la Flota de Tractores Agrícolas e Implementos Asociados y Cosechadoras, cuyos recursos están destinados a financiar la adquisición de tractores agrícolas, maquinaria e implementos asociados, con la preparación, secado industrialización y comercialización de los productos agrícolas. El segundo programa es el de Desarrollo Cooperativo para la Agregación de Valor a la Producción Agropecuaria, el cual provee financiamiento, sin límites de valor y capital de giro asociado.

En Chile se ha implementado la Línea de Financiamiento Agrícola, programa que financia los costos productivos de los distintos cultivos de temporal y da financiamiento para capital de trabajo. Por otra parte, el Programa de Desarrollo Local busca mejorar la producción agrícola y ganadera de los pequeños productores al ofrecer asesoría técnica

y fondos de inversión. Este programa se articula con organismos públicos o privados y favorece el desarrollo de la pequeña agricultura en forma integral.

El Programa de Gestión Empresarial es una iniciativa del Instituto de Desarrollo Agropecuario, el cual permite acceder a incentivos económicos para cofinanciar la operación de una unidad especializada en gestión empresarial. El Programa de Gestión y Soporte Organizacional apoya el desarrollo de habilidades y generación de capacidades de las organizaciones campesinas, nacionales y regionales con el objeto de que éstas puedan optimizar sus canales de comunicación, ampliar su grado de representación y mejorar su interlocución con el sector público y privado a nivel nacional e internacional. El Programa Crédito a “Emergencias Climáticas” proporciona financiamiento para hacer frente a problemas de origen climático cuando afectan los rendimientos de las explotaciones agrícolas (Bohórquez, 2006).

Existen otros dos grandes tipos de financiamiento: a) las subvenciones para proyectos concretos, que se conceden, en general, después de publicarse una convocatoria de propuestas. La financiación procede en parte de la Unión Europea y en parte de otras fuentes; y b) los contratos públicos de adquisición de bienes, servicios u obras para que las instituciones y programas de la Unión Europea puedan funcionar. Los contratos se adjudican mediante licitación (contratación pública) y abarcan diversos ámbitos: estudios, asistencia técnica y formación, consultoría, organización de conferencias, compras de equipos informáticos. Además, los agricultores de la Unión Económica Europea tienen derecho a recibir pagos directos que apoyen sus ingresos. Los agricultores deben respetar la normativa de protección del medio ambiente, bienestar de los animales y seguridad alimentaria. Aunque la mayoría de las ayudas no dependen de la producción, en algunas condiciones los países miembros pueden dar menos dinero y, en cambio, conceder ayudas vinculadas a la producción (Unión Europea, 2013).

En otros países, los programas nacionales de control de la abeja africana se han enfocado principalmente a la prevención de accidentes, ya que, cuando llegó la abeja africana, algunos países no tenían una apicultura importante y otros, cuando trataron de

establecer regulaciones, ya era demasiado tarde. En Brasil, por ejemplo, con la selección, el mejoramiento genético y las adecuaciones al manejo de esta abeja, se redujo el número de accidentes y aumentó la producción de miel, la cual supera en la actualidad las veinticuatro mil toneladas al año. En el caso de Venezuela, la abeja africana se detectó en 1975; en 2001 se reportó que las abejas habían ocasionado más de ochocientas muertes (CONEVAL/Sagarpa, 2012).

Finalmente, el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria propone como estrategia de corto plazo la asesoría y capacitación a productores, y a mediano y largo plazo, implementar el fomento a la cría de abejas reina a partir de la selección y el mejoramiento genético (CONEVAL/Sagarpa, 2012).

## Referencias bibliográficas

Bohórquez, E. (2006). *Políticas agrícolas de subsidios y ayudas en Estados Unidos, México y Brasil*. Recuperado el 7 de mayo de 2014 de <http://www.agroatiende.odepa.cl/portada/etapas>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2012). *Informe de Medición de la Pobreza en México 2010-2012*. México.

\_\_\_\_\_ (2013a). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura 2012-2013*. México.

\_\_\_\_\_ (2013b). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario Procampo para Vivir Mejor 2012-2013*. México.

\_\_\_\_\_ (2013c). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural*. México

\_\_\_\_\_ (2013d). *Evaluaciones específicas de desempeño del programa Instrumentación de acciones para mejorar las sanidades a través de inspecciones fitozoosanitarias 2012-2013*. México.

\_\_\_\_\_ (2013e). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa Nacional de Control de la Abeja Africana 2012-2013*. México.

\_\_\_\_\_ (2013f). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa de Prevención y Manejo de Riesgos 2012-2013*. México.

\_\_\_\_\_ (2013g). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa Vinculación Productiva 2012-2013*. México.

CONEVAL/SAGARPA (2012). *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa Nacional de Control de la Abeja Africana*. México.

Echánove, F. (2013). *Apoyos del gobierno a la comercialización de granos: los programas de agricultura por contrato y cobertura de precios*. Recuperado el 15 de mayo de 2013 de [www.subsidiosalcampo.org.mx](http://www.subsidiosalcampo.org.mx)

Escalante, R. y Catalán, H. (2008, enero-febrero). *Situación actual del sector agropecuario en México: perspectivas y retos*, núm. 3050. Recuperado el 16 de mayo de 2014 de <http://www.oeidrus-sonora.gob.mx/documentos/PUBLICACION%20DINAMICA/situacion%20actual%20agricola.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2007). *Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007*. Recuperado el 12 de mayo de 2014 de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/Agro/default.aspx>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)/ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) (2012). *Diagnóstico del sector rural y pesquero*. Recuperado el 19 de mayo de 2014 de [http://www.fao-evaluacion.org.mx/cuestionario\\_final/diagnostico/](http://www.fao-evaluacion.org.mx/cuestionario_final/diagnostico/)

\_\_\_\_\_ (2013). *Propuesta de políticas públicas para el desarrollo del sector rural y pesquero (SRP) en México. Informe final*. Recuperado el 20 de mayo de 2014 de <http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otros%20Estudios/Attachments/40/EstudioPol%C3%ADticasMarzo2013.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)/ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)/ Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en México*. Recuperado el 19 de mayo de 2014 de [http://www.colpos.mx/wb\\_pdf/Panorama\\_Seguridad\\_Alimentaria.pdf](http://www.colpos.mx/wb_pdf/Panorama_Seguridad_Alimentaria.pdf)

González, R. (2013). *Reporte de avance sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la federación del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural*

*Sustentable (PEF/PEC) al cuarto trimestre de 2012.* Recuperado el 19 de mayo de 2014 de [www.cedrssa.gob.mx/includes/asp/download.asp?iddocumento=2195](http://www.cedrssa.gob.mx/includes/asp/download.asp?iddocumento=2195)

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) (2013). *Propuesta de un programa articulador para reducir la pobreza y aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.* Documento de circulación restringida.

\_\_\_\_ (2012). *Pobreza y desigualdad. Informe latinoamericano 2011.* RIMISP el 15 de mayo de 2014 de [http://www.ifad.org/pub/pl/informe\\_s.pdf](http://www.ifad.org/pub/pl/informe_s.pdf)

Rodríguez-Gómez, G. (2007, septiembre-diciembre). Imaginar la soberanía alimentaria y las oportunidades para las agriculturas del México globalizado. *Revista Desacato*, número 25, pp. 101-114.

\_\_\_\_ (2013a). *Subsidios destinados al sector ganadero. El caso de PROGAN 2008.* Recuperado el 15 de mayo de 2014 de [www.subsidiosalcampo.org.mx](http://www.subsidiosalcampo.org.mx)

\_\_\_\_ (2013b). *The debate over food sovereignty in México.* Recuperado de <http://www.yale.edu/agrarianstudies/foodsovereignty/papers.html#rodgom>

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) (2013). *Programa sectorial agropecuario.* Recuperado el 9 de mayo de 2014 de <http://www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/introduccion/Documents/Programa%20Sectorial%20de%20Desarrollo%20Agropecuaria,%20Pesquera%20y%20Alimentario%202013-2018.pdf>

Scott, J. (2010). *Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?* Recuperado el 16 de mayo de 2014 de [http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Subsidios\\_Cap\\_%203\\_Scott.pdf](http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Subsidios_Cap_%203_Scott.pdf)

Unión Europea (UE) (2013). *Ayudas y subvenciones de la UE.* Recuperado el 8 de mayo de 2014 de [http://europa.eu/about-eu/funding-grants/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/funding-grants/index_es.htm)



## Anexo

Anexo. Cuadro comparativo de los programas federales para apoyo a productores, México, 2012

Programa	Grupos de atención	Ámbito de atención	Bienes o servicios otorgados	Tipo de apoyo otorgado	Entidades federativas donde opera el programa
Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	Productores agrícolas y agropecuarios, productores pesqueros, silvícolas y acuícolas	Rural	Financiamiento de infraestructura, financiamiento de material genético y maquinaria	Monetario	Todas
Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario: Procampo para Vivir Mejor (Procampo Productivo)	Productores agrícolas y agropecuarios, productores pesqueros, silvícolas y acuícolas	Rural	Compensación garantizada al ingreso	Monetario	Todas
Vinculación Productiva	Productores pesqueros, silvícolas y acuícolas, y comités sistema-producto	Rural	Capacitación, consultoría y servicios especializados	Ambos*	Todas
Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	Instituciones de investigación, productores pesqueros, silvícolas y acuícolas, organizaciones sociales del sector rural, comités sistema-producto nacionales, estatales y regionales de los sectores agrícola, pecuario, acuícola y pesquero, grupos de trabajo, y personas físicas y morales	Rural	Asesoría técnica, capacitación, tecnología, equipos de cómputo y electrónicos	Monetario	Todas

Instrumentación de acciones para mejorar las sanidades a través de inspecciones fitozoosanitarias	Productores agrícolas y agropecuarios, productores pesqueros, silvícolas y acuícolas	Rural	Certificaciones y constancias, control de la movilización de mercancías agropecuarias, acuícolas y pesqueras, prevención, vigilancia y control de plagas, medidas de prevención de riesgos	No monetario	Todas
Programa Nacional para el Control de la Abeja Africana	Productores apícolas	Rural	Capacitación, certificaciones y constancias, financiamiento de servicios	No monetario	Todas
Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	Productores agrícolas y agropecuarios, productores pesqueros, silvícolas y acuícolas	Rural	Compensación garantizada al ingreso, financiamiento de infraestructura, insumo o equipo para la producción, atención a desastres naturales y de sanidades del sector, financiamiento rural y esquemas de administración de riesgos	Monetario	Todas

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (CONEVAL 2013).  
 \*Monetarios/no monetarios.