



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación del Programa Sectorial **de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario**

2013-2018

Lo que se mide
se puede mejorar

www.coneval.org.mx

Investigadores académicos

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

Edgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete
Liv Lafontaine Navarro
Alice Zahí Martínez Treviño
Alejandra Correa Herrejón

Evaluador Externo

Cocoa Services, S.C.
Claudia Mir Cervantes
Santos Santillanes
Alejandra Cervantes
Manuel Triano

Contenido

Siglas y Acrónimos	8
Glosario	10
Resumen Ejecutivo	12
Introducción.....	31
I. Hallazgos generales de la Evaluación a diez programas derivados del PND....	35
II. Posición institucional de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.....	35
III. Evaluación del Programa de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario. .	45
.....	
Sección I: Consistencia del Programa derivado del PND	45
Sección II: Coherencia en la alineación.....	69
Sección III: Pertinencia en la instrumentación	130
Sección IV: Medición del desempeño del Programa derivado del PND	140
IV. Conclusiones y recomendaciones	188
Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA)	198
Recomendaciones y conclusiones.....	203
Bibliografía	214

Índice de cuadros

Cuadro 1. Alineación entre problemáticas y objetivos sectoriales	61
Cuadro 2. Objetivos sectoriales según su orientación a resultados.....	68
Cuadro 3. Programas y acciones de desarrollo social de la SAGARPA por modalidad presupuestal, 2016	70
Cuadro 4. Vinculación de programas presupuestarios con objetivos del PS (a partir de su sintaxis)	72
Cuadro 5. Programas presupuestarios vinculados al Objetivo Sectorial 1 Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.	79
Cuadro 6 Programas presupuestarios vinculados al Objetivo Sectorial 2 Impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado en el sector agroalimentario.....	84
Cuadro 7. Programas presupuestarios vinculados al Objetivo Sectorial 3 Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos.	86
Cuadro 8. Vinculación de programas y acciones de desarrollo social con las estrategias del Programa Sectorial, 2016.....	88
Cuadro 9. Coherencia de la vinculación de programas y acciones de desarrollo social con las estrategias del Programa Sectorial, 2016.....	90
Cuadro 10 Propuesta de vinculación de los programas y acciones de desarrollo social de la SAGARPA con las estrategias del Programa Sectorial, 2016	93
Cuadro 11 Otras intervenciones del gobierno, además de los programas presupuestarios, que atiendan la problemática de cada Objetivo Sectorial, México, 2016.....	98
Cuadro 12. Problemáticas y causas del sector agroalimentario en el contexto global, 2013-2018	102
Cuadro 13. Problemáticas y causas del sector agroalimentario en el contexto global por Estrategia del Programa Sectorial, México, 2013-2018.....	109
Cuadro 14. Problemáticas del sector agroalimentario en el contexto global para los que el diagnóstico no establece causas por Estrategia del Programa Sectorial, 2013-2018.....	113
Cuadro 15. Problemáticas y causas del sector agroalimentario en la economía nacional, 2013-2018.....	118
Cuadro 16. Vinculación de los programas presupuestarios con las estrategias del PS 2013-2018.....	129
Cuadro 17. Vinculación objetivos-costos de los problemas y presupuestos (pesos)	139
Cuadro 18. Clasificación de los objetivos sectoriales según enfoque a resultados o enfoque a gestión y servicios.....	142

Cuadro 19. Cumplimiento de los criterios de relevancia, claridad y monitoreabilidad: Indicador Sectorial 1	145
Cuadro 20. Cumplimiento de los criterios de relevancia, claridad y monitoreabilidad: Indicador Sectorial 2	147
Cuadro 21. Cumplimiento de los criterios de relevancia, claridad y monitoreabilidad: Indicador Sectorial 3	149
Cuadro 22. Cumplimiento de los criterios de relevancia, claridad y monitoreabilidad: Indicador Sectorial 4	151
Cuadro 23. Cumplimiento de los criterios de relevancia, claridad y monitoreabilidad: Indicador Sectorial 5	153
Cuadro 24. Cumplimiento de los criterios de relevancia, claridad y monitoreabilidad: Indicador Sectorial 6	155
Cuadro 25. Cumplimiento de los criterios de relevancia, claridad y monitoreabilidad: Indicador Sectorial 7	157
Cuadro 26. Avance de los indicadores sectoriales 2014 y 2015	160
Cuadro 27. Producción y oferta de de maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo y soya	164
Cuadro 28. PIB de las actividades primarias y número de personas ocupadas en las actividades primarias.	165
Cuadro 29. PIB de las actividades primarias en millones de pesos constantes de 2008	167
Cuadro 30. Volumen de producción con cobertura de riesgos de mercado vs total de la producción comercializable	168
Cuadro 31. Superficie conservada libre de la mosca vs territorio nacional, 2014 y 2015	169
Cuadro 32. Hectáreas tecnificadas	170
Cuadro 33. Producción de maíz en superficie de temporal y superficie de temporal cosechada de maíz	171
Cuadro 34. Mapeo de actores gubernamentales y no gubernamentales que participan en la implementación de los objetivos de la política sectorial (dentro y fuera de SAGARPA)	173

Índice de figuras

Figura 1. Causas identificadas como determinantes de la baja productividad	48
Figura 2. Efectos generados por la baja productividad	49
Figura 3. Causas identificadas como determinantes de la reducida escala e incipientes modelos de asociatividad	51
Figura 4. Efectos generados por la reducida escala e incipientes modelos de asociatividad	52
Figura 5. Causas identificadas como determinantes de incertidumbre en la actividad ante diversos riesgos	54

Figura 6. Efectos generados por la incertidumbre en la actividad ante diversos riesgos	54
Figura 7. Causas identificadas como determinantes de la degradación de los recursos naturales	56
Figura 8. Efectos generados por de la degradación de los recursos naturales.....	56
Figura 9. Causas identificadas como las determinantes de la carencia alimentaria que padece la población.....	58
Figura 10. Efectos generados por la carencia alimentaria que padece la población.....	58

Índice de graficas

Gráfica 1 Distribución presupuestal por objetivos sectoriales	135
Gráfica 2 Distribución presupuestal por objetivos sectoriales a nivel componentes	138
Gráfica 3. Indicador: 1. Participación de la producción nacional en la oferta total de los principales granos y oleaginosas (maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo y soya) (Porcentaje)	163
Gráfica 4 Indicador: Productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero	165
Gráfica 5 Indicador: Tasa de crecimiento del PIB agropecuario y pesquero (Porcentaje)	166
Gráfica 6 Indicador: Volumen de producción con cobertura de riesgos de mercado del total de la producción comercializable elegible. (Porcentaje).....	167
Gráfica 7 Indicador: Porcentaje del territorio nacional conservado libre de la mosca de la fruta.....	168
Gráfica 8 Indicador: Índice de eficiencia en el uso del agua (ahorro de agua por hectárea de riego tecnificado versus riego no tecnificado)	169
Gráfica 9 Indicador: Rendimiento de maíz en áreas de temporal.....	170

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece la colaboración de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) en la elaboración de este documento, en particular a la Dirección General de Evaluación y Planeación que dio seguimiento a la evaluación y sus resultados.

Siglas y Acrónimos

ASERCA	Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios	FND	Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	FOCIR	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua	FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
CONAPESCA	Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca	FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
CONAPO	Consejo Nacional de Población y Vivienda	GbR	Gestión Basada en Resultados
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	GpRD	Gestión para Resultados de Desarrollo
DOF	Diario Oficial de la Federación	INAPESCA	Instituto Nacional de Pesca
EED	Evaluación Específica de Desempeño	INCA RURAL	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.
EIASA	Estrategia Integral Asistencia Social Alimentaria	INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
FAPPA	Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios	PASH	Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura	PAE	Programa Anual de Evaluación
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido	PEC	Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable
		PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación

PESA	Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria	TdR	Términos de Referencia
PND	Plan Nacional de Desarrollo		
PROIGUALDAD	Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018		
PROMETE	Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora		
PS	Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario		
RENDRUS	Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable		
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación		
SE	Secretaría de Economía		
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social		
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales		
SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria		
SEP	Secretaría de Educación Pública		
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público		
SINIIGA	Sistema Nacional de Identificación Individual de Ganado		

Glosario

Alineación Es la congruencia interna y la vinculación que deben tener los programas sectoriales con el Plan Nacional de Desarrollo.

Coincidencia Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien cuando sus componentes son similares o iguales y atienden a la misma población.

Complementariedad 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 diferente población.

Debilidades y Amenazas Las debilidades son las limitaciones, fallas o defectos de los insumos o procesos internos del programa o acción, que pueden obstaculizar el logro de su fin o propósito. Las amenazas corresponden a los factores del entorno del programa o acción que, de manera directa o indirecta, afectan negativamente su quehacer que impide o limita la obtención de los objetivos institucionales, respectivamente.

Derechos sociales Los derechos para el desarrollo social son la educación, salud, alimentación, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y los relativos a la no discriminación.

Diagnóstico 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.

Fortalezas y Oportunidades: Las fortalezas del programa o acción, son aquellos elementos internos o capacidades de gestión o recursos del programa tanto humanos como materiales que puedan usarse para lograr su fin o propósito, dichas fortalezas deben estar redactadas de forma positiva, considerando su aporte al logro del fin o propósito del programa o acción. Las oportunidades del programa, corresponde a los factores externos no controlables por el programa o acción que representan elementos potenciales de crecimiento o mejoría del mismo.

Orientación a resultados La redacción de un objetivo está orientada a la solución de una problemática social y no a una acción específica.

Indicadores de Resultados Herramienta cuantitativa que muestra el resultado o cambio en las condiciones de vida de la población derivados de la implementación de una intervención pública.

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.

Acciones afirmativas o discriminación positiva Mecanismo para corregir la desigualdad inicial que muestran las mujeres en relación con los hombres, para favorecer la igualdad de condiciones, merced a medidas que equilibren las oportunidades y reduzcan la desigualdad y la discriminación. Son ejemplos de estas acciones: el sistema de cuotas para equilibrar la proporción de cada uno de los dos sexos que participan en puestos públicos, cargos sindicales, órganos de representación, o ciertas actividades profesionales.

Transversalidad Método de gestión pública que permite aplicar recursos de distintas esferas a un mismo propósito o programa, cuando los objetivos son complejos y traslapan o sobreponen las fronteras organizacionales sectorizadas.

Programa presupuestario Programa federal entendido como la categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y de aquellos transferidos a las entidades federativas y municipios, a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable.

Programa Sectorial Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo que comprenden el desempeño de las actividades de un sector compuesto por unidades responsables del sector central, órganos administrativos desconcentrados y entidades sectorizadas con objetivos afines, bajo la responsabilidad de una dependencia coordinadora.

Resumen Ejecutivo

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) llevó a cabo la evaluación del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018 (PS). El presente Informe es el resultado final de este ejercicio que se centró en cuatro temas, en primer lugar analizar la pertinencia entre el diagnóstico, la problemática, los objetivos y su orientación a resultados, es decir, la **consistencia** del Programa. En segundo, identificar si la vinculación de las intervenciones gubernamentales a cargo de la dependencia es coherente y contribuye al cumplimiento de objetivos, a lo que llamamos, **coherencia en la alineación**. En tercer lugar, valorar la **pertinencia en la instrumentación** de la política sectorial a través de los programas presupuestarios, y finalmente, identificar de qué manera se **miden los avances y el desempeño** del Programa derivado del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Esta evaluación es parte del ejercicio que el CONEVAL coordinó de manera simultánea a diez Programas derivados del PND con el objetivo de identificar hallazgos que permitan mejoras en la planeación nacional y con ello contribuir a generar información para la toma de decisiones en materia de la planeación estratégica. Como parte del proceso de evaluación se llevaron a cabo talleres con las dependencias responsables de los Programas derivados del PND sujetos a evaluación, así como con la SHCP, con la finalidad de promover el uso de los resultados derivados de la evaluación. Los funcionarios públicos que participaron propusieron acciones concretas para mejorar los Programas a su cargo. En el presente documento se puede consultar la Posición Institucional de la dependencia respecto de este ejercicio de la evaluación.

Como parte del proceso de evaluación se llevaron a cabo talleres con las dependencias responsables de los Programas derivados del PND sujetos a evaluación, así como con la SHCP, con la finalidad de promover el uso de los resultados derivados de la evaluación. Los funcionarios públicos que participaron propusieron acciones concretas para mejorar los Programas a su cargo y con base en ello definieron la Opinión de la Dependencia respecto de la evaluación, misma que se integra en el presente documento.

Consistencia del Programa derivado del PND

En esta sección se examinan las problemáticas en materia de desarrollo social a las que se dirige el *Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018*, a fin de establecer si éstas están identificadas con claridad, si son pertinentes, si existe vinculación entre ellas y los objetivos sectoriales, si éstos

son suficientes para atender las problemáticas identificadas, así como si la formulación de los objetivos está orientada a resultados.

Se encuentra que sí hay una identificación clara de los problemas que pretende atender el Programa Sectorial. El reto principal que se identifica en el sector es **mejorar la producción alimentaria a través de incrementar la productividad**. En el diagnóstico el problema de la baja productividad se desarrolla ampliamente y funge como punto de referencia para los demás objetivos de la política sectorial.

Entre las causas de esta problemática están: la limitada capacidad productiva de la fuerza laboral, la descapitalización de las unidades productivas y el difícil acceso al financiamiento, la falta de infraestructura de riego, la escasez de insumos, así como escasa aplicación de investigación y desarrollo tecnológico en los procesos productivos. Entre los efectos de la baja productividad pueden mencionarse: el moderado crecimiento y dinamismo del sector, la escasa generación de empleo, los ingresos insuficientes para los productores, la baja rentabilidad y competitividad, el desabasto en el mercado interno y la falta de generación de excedentes. Se propone atender la problemática de la productividad con la promoción de la inversión en capital físico, humano y tecnológico, y específicamente con procesos de desarrollo tecnológico e innovación, desarrollo de capacidades, capitalización de las unidades de producción, acceso a financiamiento y mediante el impulso de una política comercial, logística y de almacenamiento.

Llama la atención que en el diagnóstico, en algunos rubros de esta problemática no es claro qué factores son causas y cuáles efectos de la baja productividad. Esto se debe a que, por una parte, en torno a los efectos generados por la baja productividad en el apartado del diagnóstico se encuentra poca información. Además, por otra parte, las causas de la baja productividad están presentadas de tal manera que se dificulta tener un diagnóstico más contundente de las relaciones de causalidad. En ocasiones sólo se enuncian de manera cualitativa sin fortalecerse con datos o información que permitan dimensionar su magnitud. Pero, más aún, parecería que los objetivos sectoriales 2, 3 y 4 son factores que podrían afectar directamente a la baja productividad, de tal manera que se establecería una complicada cadena de causalidad entre problemáticas y factores que pueden incidir en ellas. También llama la atención que se ofrece poca información sobre la población que enfrenta el problema y que, en ocasiones, las causas o efectos de las problemáticas sólo se enuncian de manera cualitativa. En ambos casos, se carece de datos que permitan dimensionar magnitudes.

El Objetivo Sectorial con el que esta problemática está relacionada es el 1, consistente en “Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante

inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria", puede considerarse un objetivo de resultados.

La segunda problemática es la **reducida escala de producción e incipientes modelos de asociatividad que agreguen valor en las cadenas**. Para ésta también se identifica el problema con claridad: 80 por ciento de quienes producen en el campo poseen predios menores a cinco hectáreas y tienen problemas de organización que limitan su integración en las cadenas productivas; también se identifican tanto las causas como los efectos. Entre las primeras están que la mayoría de quienes producen en el campo lo hacen en minifundios y que la forma en que están organizados los productores carece de una lógica de integración de cadenas; entre los segundos pueden mencionarse los altos costos de producción, el poco acceso a tecnología moderna, no ser sujetos de crédito y producir bienes de poco valor en volúmenes menores. Se proporciona información sucinta sobre las características de la población que presenta el problema y se considera que podrían incluirse aún más datos cuantitativos que permitan dimensionar mejor el problema y su atención al menos en los últimos años. El Objetivo Sectorial con el que esta problemática se relaciona es el 2, consistente en "Impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado en el sector agroalimentario", mismo que puede considerarse como de gestión y servicios.

La tercera problemática es la **incertidumbre en la actividad ante diversos riesgos climáticos, de mercado y sanitarios**. En este caso también se presenta una identificación clara y acotada del problema: consecuencias del cambio climático, sanitarios y del mercado internacional en la producción de alimentos, mediadas por la organización institucional del sector. Las causas de esta problemática son el escaso uso de esquemas de administración de riesgos, la falta de información sobre los riesgos, la latencia de riesgos sanitarios y la volatilidad de los precios de alimentos, entre otras. Entre las consecuencias identificadas por las incertidumbres descritas pueden mencionarse el incierto acceso de la población a los alimentos, la inestabilidad de los precios de los productos y la pérdida de estatus sanitario. Se presenta poca información sobre las características de la población con esta problemática. Podrían incluirse aún más datos cuantitativos que permitan dimensionar mejor el problema y su atención al menos en los últimos años. El Objetivo Sectorial con el que se relaciona esta problemática es el 3, consistente en "Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos", mismo que se considera como de gestión y servicios.

La cuarta problemática es la **degradación de los recursos naturales utilizados para la producción**. Es descrita de manera clara y se identifica adecuadamente que el

campo carece de un manejo sustentable de los recursos naturales. Entre las causas que influyen en la degradación de los recursos naturales se mencionan deficiencias en el ordenamiento e ilegalidad en la pesca, la ineficiente y deteriorada infraestructura de riego, la sobre explotación de acuíferos, la reducción y desaparición de cuerpos de agua, la erosión y salinidad de suelos, entre otros. En esta problemática no se presenta información de las características de la población que presenta el problema. Podrían incluirse aún más datos cuantitativos que permitan dimensionar mejor el problema y su atención al menos en los últimos años. El Objetivo Sectorial con el que esta problemática está relacionada es el 4, consistente en “Impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país”, mismo que se considera como de gestión y servicios.

La quinta problemática es la **carencia alimentaria que padece la población en pobreza extrema** que también está identificada de manera clara y acotada, pues se identifica a la proporción de población que se encontraba en situación de pobreza y pobreza extrema en 2012. Las causas de esta situación son los ingresos bajos y estacionales, la ausencia de un salario fijo, el bajo desarrollo de capital humano, la exposición a riesgos naturales y diversas formas de subsistencia precarias; entre las consecuencias de la carencia alimentaria pueden mencionarse la incorporación de la población en actividades de baja productividad y remuneración, así como la obtención de ingresos bajos. El Objetivo Sectorial con el que está problemática está relacionada es el 5, consistente en “Contribuir a erradicar la carencia alimentaria en el medio rural”, puede considerarse como de resultados.

Hay cuatro omisiones relevantes en las problemáticas a las que se dirige el Programa Sectorial y los objetivos correspondientes:

- a) En ninguna se presentan, de manera sistemática, tendencias históricas.
- b) No se da cuenta de las políticas que se instrumentaron en administraciones federales anteriores para resolverlas ni de los resultados que se lograron con su implementación, salvo algunas excepciones puntuales y sucintas.
- c) No se incluye identificación ni cuantificación de los costos financieros que se requerirían para atenderlas ni estimaciones de su magnitud.
- d) A nivel de la declaración de los objetivos ninguno especifica de manera clara y exhaustiva la población o área geográfica que busca apoyar.

En cuanto al *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD)*, no se identifican de manera explícita acciones con perspectiva de género a nivel de los cinco objetivos

sectoriales, sus estrategias y líneas de acción; sin embargo, existe un sub apartado en el Programa Sectorial en el que se describe la forma en que se busca atender las estrategias y líneas de acción del PROIGUALDAD con los programas y acciones presupuestarias de la SAGARPA.

a) En lo que respecta a la orientación a resultados de los objetivos sectoriales, puede identificarse que sólo los objetivos 1 y 5 son de resultados, pues buscan incidir en la atención de problemáticas fundamentales del sector que han sido detectadas como las más relevantes dentro del diagnóstico. En contraste, los objetivos 2, 3 y 4 no están orientados a resultados, sino a gestión y servicios.

Coherencia en la alineación

En esta sección se busca identificar de qué manera se vinculan los programas presupuestarios con los objetivos y estrategias sectoriales. Con este fin, se analiza si esa vinculación es coherente y la manera en que contribuye el conjunto de programas al cumplimiento de cada Objetivo Sectorial.

La SAGARPA tiene un total de 17 Programas y Acciones de desarrollo social en el ejercicio fiscal 2016. De éstos, nueve tienen modalidad presupuestal "S" (es decir, que son programas sujetos a reglas de operación), cinco son "U" (programas de subsidios) y tres son "E" (prestación de servicios públicos).

Un primer paso para analizar la coherencia en la alineación de este conjunto de intervenciones presupuestarias es examinar su **relación con los objetivos sectoriales**. La manera inicial de hacerlo es a través del análisis de la "vinculación de la sintaxis" y la "vinculación vertical de los programas". La primera consiste en valorar si el Fin de un programa está asociado a un Objetivo Sectorial que cumpla con esta sintaxis: "contribuir + objetivo del programa + mediante o a través + solución del problema (propósito del programa)". La segunda consiste en verificar si el Propósito de los programas contribuye al logro del Fin (que en este caso corresponde a un Objetivo Sectorial).

En cuanto a la "vinculación de la sintaxis", se observa que los todos los programas cuentan con un Objetivo Sectorial asociado a su Fin, trece se vinculan con el Objetivo 1, tres con el Objetivo 3 y uno más con el Objetivo 2; ningún programa presupuestario está asociado con los objetivos 4 y 5.⁴ La redacción del resumen narrativo a nivel Fin de todos los programas corresponde a un objetivo superior único (un Objetivo Sectorial) al cual contribuyen, por lo que se asume que la

⁴ Sin embargo, servidores públicos de la dependencia indicaron en entrevista que trabajan en una propuesta de alineación para 2017 que atienda todos los objetivos.

solución de cada problemática asociada a cada Objetivo Sectorial se sustenta en la suma de acciones de los programas.

En cuanto a la “vinculación vertical de los programas” se encontró que de los trece programas vinculados con el Objetivo Sectorial 1, seis cumplen con la vinculación lógica, pues en su propósito presentan los resultados que se espera lograr en la población beneficiada (incrementar la productividad, aumentar el valor de la producción y aumentar la producción, por ejemplo). Los siete programas restantes tienen problemas de indefinición en la sintaxis de su Propósito ya que no hacen explícito lo que se espera lograr con sus acciones.

El Objetivo Sectorial 2 solo cuenta con una intervención asociada, el Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas. Su vinculación lógica no es adecuada, pues su propósito no representa un cambio específico en las condiciones de vida de la población objetivo, no es claro el efecto de la realización de los proyectos, no hace mención de la población a beneficiarse y su declaración de supuestos tampoco aporta a la consecución de los objetivos a nivel Fin y Propósito.

El Objetivo Sectorial 3 tiene tres programas presupuestarios asociados. En ninguno de los casos es posible inferir que el logro del Propósito con la prevalencia de los Supuestos asociados a éste contribuirá al logro del Fin (Objetivo Sectorial).

Los objetivos 4 y 5 no tienen programas presupuestarios asociados a nivel Fin-Propósito por lo que no es posible hacer este análisis con ellos.

Una vez establecida la relación de los objetivos sectoriales con los programas presupuestarios, el siguiente paso consiste en –por así decirlo- “bajar un nivel”: examinar su **relación con las estrategias sectoriales**. El contraste del objetivo general de los programas y de los objetivos específicos de los componentes que los conforman con las estrategias del Programa Sectorial muestra que, aunque nominalmente cada programa presupuestario está dirigido a sólo un Objetivo Sectorial, ninguno de los programas de la SAGARPA realizaría acciones en el marco de estrategias de un único Objetivo Sectorial. Por el contrario, una misma intervención realiza actividades que corresponden a líneas de acción y estrategias de varios objetivos sectoriales.

Esto invita a reflexionar –por un lado- si la estrategia programática más eficiente para enfrentar las problemáticas del sector es que un mismo programa realice acciones en diferentes sentidos, dirigidas a cumplir objetivos diversos o si, por el contrario, podrían diseñarse intervenciones enfocadas a una sola problemática y por tanto a un único Objetivo Sectorial.

Por otro lado, invita a discutir la paradoja de que parecería que no todos los objetivos sectoriales son atendidos por un programa, pero al considerar los componentes al interior de cada programa se encuentra que sí son atendidos por alguno de éstos. La pregunta obligada que se desprende es si los componentes de los programas deberían agruparse de acuerdo con el objetivo y estrategia sectorial a la que se dirigen a fin de lograr mayor eficiencia o si, por el contrario, la organización vigente es mejor de acuerdo con otro tipo de consideraciones no incluidas en esta reflexión.

Ahora bien, ya que se identificó la relación de cada programa con un Objetivo y una Estrategia Sectorial, se analizó **si esta relación es coherente**; esto es, si hay coincidencias entre el Propósito de cada programa y sus componentes con la declaración de cada estrategia sectorial.⁵ El resultado es que ocho de los nueve programas con modalidad presupuestaria "S" tienen coherencia completa, lo que quiere decir que su propósito y componentes coinciden completamente con las estrategias y líneas de acción correspondientes del Objetivo Sectorial con el que la MIR indica que está relacionado. Hay coherencia parcial en un programa "S"; esto es, en sólo algunas de las estrategias con las que debería vincularse.

Una vez que se estableció la vinculación de cada programa presupuestario con una Estrategia del Programa Sectorial y se valoró su coherencia, el siguiente paso fue identificar si (a) dichos programas podrían estar asociados con otra Estrategia que aún no estuviera identificada⁶ y (b) proponer una vinculación para las intervenciones con clave presupuestaria "U" y "E" que carecen de ella en los documentos normativos. El resultado detallado se presenta en la respuesta a la pregunta 6 inciso iii, y el proceso detallado de este análisis con todos los elementos considerados puede consultarse en el Anexo 44.

Además, se buscaron **otras intervenciones del gobierno federal que atiendan problemáticas similares** de cada Objetivo Sectorial. El Objetivo Sectorial 1 podría complementarse por otras cinco intervenciones de la SEDESOL, SE y CDI; los objetivos 2 y 3 aluden a problemáticas en las que la intervención SAGARPA es fundamental y no se identificaron otras intervenciones similares; el Objetivo 4 podría ser atendido también por otros cuatro programas de SEMARNAT; y el Objetivo 5

⁵ Esto, sin embargo, tiene una dificultad metodológica: no hay un documento institucional de acceso público en el que se establezca explícita y sistemáticamente la relación de los programas y acciones de desarrollo social de la SAGARPA con las estrategias del Programa Sectorial. A solicitud expresa del equipo evaluador, la dependencia proporcionó el documento "Alineación de la Estructura Programática 2016 con los Objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018" que es una versión de trabajo con miras a la reorganización programática que se llevará a cabo en el ejercicio fiscal 2017 y se circunscribe a los nueve programas con clave presupuestaria "S".

⁶ Véase la nota al pie anterior.

podría contar con intervenciones complementarias de hasta doce programas de SEDESOL, SEP, CDI y Ramo 33.

Enseguida, se agruparon los conjuntos de **programas de SAGARPA que podrían tener similitudes** en términos de su Objetivo Sectorial, su vinculación a un derecho social, la población objetivo a la que se dirigen y tipo de apoyo que entregan. Se encontró que los 13 programas presupuestales vinculados con el Objetivo Sectorial 1 podrían agruparse en cuatro conjuntos: uno para los programas ganaderos y pecuarios; otro para los de productores, competitividad y fomento a la agricultura; uno más para los programas pesqueros y acuícolas; y otro más para los relacionados con investigación agrícola y desarrollo tecnológico. El resto de los objetivos tienen muy pocos programas para hacer este ejercicio (uno o tres) o no tienen programas asociados (objetivos 4 y 5).

Al analizar si el diagnóstico del Programa Sectorial señala las principales **causas de los problemas** identificados, de acuerdo con la bibliografía especializada, se encontró que los problemas indicados incluyen a la mayoría de las cuestiones relevantes para el sector en su generalidad; además, éstos –también en su gran mayoría- están relacionados con las causas posibles que los generan, sólo se identificaron algunos pocos problemas para los cuales no se especifican sus causas.

No obstante, se identificaron algunas **problemáticas adicionales** que también pueden ser relevantes para el sector. Entre éstas, hay tres que podrían caracterizarse como transversales, pero que merecen atención por sí mismas y en esa medida quedan pendientes por atender: (a) se omite el tema de la regresividad de los apoyos y subsidios al campo; (b) apenas se considera el tema del envejecimiento de los propietarios agrícolas y sus consecuencias en diferentes fenómenos como el de la productividad; y (c) no se discuten problemas específicos de dos grupos de población cruciales para el desarrollo social del país: las mujeres y los indígenas, ambos son omitidos del análisis sustantivo del diagnóstico.

En el siguiente cuadro se muestran las vinculaciones de los programas presupuestarios tanto con un objetivo del Programa Sectorial (de acuerdo con su MIR 2016), como con una estrategia (de acuerdo con la propuesta del equipo evaluador).

Cuadro A. Vinculación de los programas de la SAGARPA con el Objetivo Sectorial indicado en su MIR 2016 y propuesta de vinculación de los programas con las estrategias del Programa Sectorial, 2016

Programa y Acciones de desarrollo social SAGARPA 2016	Objetivo	Estrategias
S259 - Programa de Fomento a la Agricultura	1	1.1

Programa y Acciones de desarrollo social SAGARPA 2016	Objetivo	Estrategias
		1.3
		2.1
		2.2
		4.1
S262 - Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados	3	1.5
		3.1
S258 - Programa de Productividad Rural	1	1.3
		2.2
		2.3
		3.1
		4.1
		4.2
		5.1
S266 - Programa de Apoyos a Pequeños Productores	1	1.2
		1.3
		5.1
S260 - Programa de Fomento Ganadero	1	1.1
		1.3
		4.2
S257 - Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria	1	1.3
		1.4
		1.5
		2.1
		2.3
		3.1
		4.2
S240 - Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	2	2.3
S263 - Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	3	1.3
		3.2
S261 - Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	1	1.1
		1.2
		1.3
		1.6
		4.2
E001 - Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria	1	1.1
		1.2
U002 - Programa de Acciones Complementarias para Mejorar las Sanidades	3	3.2
E006 - Generación de Proyectos de Investigación	1	1.2
E003 - Desarrollo y Vinculación de la Investigación Científica y Tecnológica con el Sector	1	1.1
		1.2
U017 - Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable	1	1.1
		1.5
U013 - Vinculación Productiva	1	1.3
U004 - Sistema Nacional de Investigación Agrícola	1	1.1
U009 - Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios	1	1.4

Fuente: elaboración propia con base en la MIR 2016.

En general, se considera que los programas presupuestarios de SAGARPA son pertinentes para atender las problemáticas identificadas. En el cuadro 19se

muestra la relación de las problemáticas con los programas y componentes que podrían atenderlas.

Pertinencia en la instrumentación

En esta sección se lleva a cabo un análisis integral de la vinculación del Programa Sectorial con los programas y sus componentes con objeto de proponer mejoras en las vinculaciones de acuerdo con lo identificado en los objetivos específicos anteriores. Este análisis considera elementos clave para valorar la instrumentación, específicamente complementariedades y coincidencias entre programas presupuestarios.

Un criterio de la forma en que se propone la **vinculación de los programas con los objetivos y estrategias sectoriales** es que cada uno de los programas se relacione sólo con un Objetivo. De esta manera, a fin de considerar posibilidades para comenzar a reducir similitudes, podrían vincularse los siguientes programas que de conformidad con su MIR 2016 están dirigidos al Objetivo Sectorial 1:

1. Los programas (a) de Fomento Ganadero y (b) Fomento de la Ganadería y (c) Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios están asociados al bienestar económico, su población objetivo son personas dedicadas a actividades ganaderas y el tipo de apoyo que entregan son incentivos económicos.
2. Los programas (a) de Fomento a la Agricultura, (b) de Productividad y Competitividad Agroalimentaria y (c) de Apoyos a Pequeños Productores están asociados al bienestar económico, su población objetivo son instancias económicas rurales y el tipo de apoyo que entregan son incentivos económicos.
3. Los programas de (a) Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola y (b) Vinculación Productiva que están asociados al bienestar económico, tienen por población objetivo a agentes económicos pesqueros y acuícolas.
4. El (a) Sistema Nacional de Investigación Agrícola, (b) el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, la intervención (c) Generación de Proyectos de Investigación, la acción (d) Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria y la intervención (e) Desarrollo y Vinculación de la Investigación Científica y Tecnológica con el Sector están asociados al derecho social de bienestar económico y entregan apoyos relacionados con la generación de conocimiento.

El Objetivo Sectorial 2, de acuerdo con la MIR 2016, sólo está vinculado con el Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas por lo que no pueden identificarse similitudes con otros programas dirigidos a este Objetivo. En el caso del

Objetivo Sectorial 3, podrían vincularse los programas de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, y de Acciones Complementarias para Mejorar las Sanidades que coinciden en dirigirse al derecho de medio ambiente sano y que en general ambos se dirigen a actividades de sanidad.

Ninguno de los programas presupuestarios del ejercicio fiscal 2016 estaba vinculado en su MIR con los objetivos sectoriales 4 y 5. Sin embargo, tomando en consideración los objetivos generales de los programas, así como los objetivos específicos de sus componentes, podría proponerse que los componentes "Producción Integral" y "de Tecnificación del Riego" del Programa de Fomento a la Agricultura, así como "Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable de Suelo y Agua" del Programa de Productividad Rural se vinculen con la Estrategia 4.1 del Objetivo 4. Además, que los componentes "Sustentabilidad Pecuaria" del Programa de Fomento Ganadero y "Ordenamiento Pesquero y Acuícola" del Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola se vinculen con la Estrategia 4.2 del mismo Objetivo. Adicionalmente los componentes "Desarrollo Comercial de la Agricultura Familiar" y "Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)" del Programa de Productividad Rural, así como "Desarrollo Comercial de la Agricultura Familiar" e "Incentivos Productivos" del Programa de Apoyos a Pequeños Productores podrían vincularse con la Estrategia 5.1 del Objetivo 5.

En cuanto a la **importancia presupuestal de cada Objetivo Sectorial**, el objetivo que concentra la mayor proporción de recursos aprobados en el ejercicio fiscal 2016 es el 1 de impulso de la productividad (74.1 por ciento), en tanto que al objetivo con menos recursos asignados es el 2 vinculado con el impulso de la asociatividad (4.2 por ciento).

Ahora bien, considerando la distribución presupuestaria a nivel de componentes se observa que a este nivel se asigna al menos el 6.8 por ciento al objetivo de sustentabilidad y el 4.4 por ciento al objetivo que busca la seguridad alimentaria.

Por último, el **alcance de la atención a la problemática del sector por los programas** se considera, de manera general, adecuado. No obstante, como cualquier instrumentación de política pública tiene áreas de oportunidad. Entre éstas, pueden mencionarse las siguientes:

1. Generación de información. Elaborar un documento institucional de acceso público con la vinculación de cada programa y sus componentes con las líneas de acción, estrategias y objetivos sectoriales.

2. Alineación con objetivos sectoriales. Construir una estructura programática en la que cada intervención esté alineada con un único Objetivo Sectorial.
3. Atención de todos los objetivos sectoriales. Crear los programas presupuestarios necesarios para atender todos los objetivos del sector.
4. Coherencia de la vinculación. Cuidar la coherencia de la vinculación de los programas con una Estrategia del Programa Sectorial.
5. Problemáticas no atendidas. Elaborar diagnósticos en términos de la regresividad de los apoyos y subsidios al campo, el envejecimiento de los propietarios agrícolas y sus consecuencias en diferentes fenómenos como el de la productividad, las mujeres y la población indígena.

Medición del desempeño del Programa derivado del PND

En esta sección se analizan los instrumentos utilizados para medir el desempeño del Programa Sectorial, se valora si están actualizados y son publicados oportunamente. Se examinan los siete indicadores sectoriales para determinar si se trata de indicadores con enfoque de resultados o de gestión, así como para establecer si cumplen con los criterios de claridad, relevancia y monitoreabilidad.

Cuatro de los siete **indicadores miden aspectos enfocados a resultados** y tres se refieren a la entrega de **bienes o servicios**. Lo anterior se explica por el propio enfoque de los objetivos sectoriales que de igual manera pueden tener, dada su redacción, un enfoque de resultados o enfoque de gestión y servicios.

El Objetivo Sectorial 1 cuenta con el indicador "Participación de la producción nacional en la oferta total de los principales granos y oleaginosas (maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo y soya)" que es un indicador de resultados relevante y claro que cumple con los criterios de claridad, relevancia y monitoreabilidad. Se considera que tiene metas alcanzables y que está orientado al desempeño.

El indicador 2 es "Productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero" y es un indicador relevante con enfoque a resultados y que también cumple con los tres criterios.

El indicador 3 es "Tasa de crecimiento del PIB agropecuario y pesquero" y da seguimiento al Objetivo Sectorial 2. Este indicador, al ser de resultados, no es consistente con dicho Objetivo, pues dado que se trata de un objetivo de gestión el indicador debería medir aspectos de gestión. En relación a los tres criterios, se considera claro y monitoreable, pero no relevante para el Objetivo, aunque sí para el sector en su conjunto.

El Objetivo Sectorial 3 cuenta con dos indicadores para su seguimiento: "Volumen de producción con cobertura de riesgos de mercado del total de la producción comercializable elegible" y "Porcentaje del territorio nacional conservado libre de la mosca de la fruta". El primero es de gestión y servicios, ya que mide el volumen de producción con cobertura de riesgos de mercado del total de la producción comercializable elegible; se considera relevante y monitoreable, pero no cumple con el criterio de claridad, pues en su redacción no precisa que se refiere solo al volumen de producción de ciertos granos elegibles y en su descripción hace referencia a un universo más amplio "la producción agropecuaria". El segundo indicador no cumple con el criterio de relevancia, dado que la redacción del Objetivo Sectorial 3 no hace mención explícita a los temas de sanidad e inocuidad, por lo que el indicador no aporta a la medición de ningún aspecto explícito del Objetivo. Cumple con los criterios de claridad y monitoreabilidad. Se considera que ambos tienen metas alcanzables y que están orientados al desempeño.

El Objetivo Sectorial 4 cuenta con un indicador para dar seguimiento a sus resultados: "Índice de eficiencia en el uso del agua (ahorro de agua por hectárea de riego tecnificado versus riego no tecnificado)". Este indicador –que es de gestión y servicios– se considera claro, pero sólo parcialmente relevante debido a que si bien el uso eficiente del agua contribuye a impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos, este indicador no aporta mayor información sobre el uso del agua en otras actividades, ni tampoco sobre la totalidad de los recursos naturales y otras prácticas tendientes a favorecer el uso sustentable de los mismos. Tampoco es monitoreable, pues dentro de la ficha técnica del indicador se menciona que "la información estará disponible en el apartado de indicadores sectoriales en el sitio web de la SAGARPA. <http://www.sagarpa.gob.mx>", sin embargo no menciona cual es la fuente de información de las variables que lo integran.

El Objetivo Sectorial 5 cuenta con el indicador "Rendimiento de maíz en áreas de temporal". Este indicador es parcialmente relevante ya que no presenta información de manera directa sobre el factor principal del Objetivo "erradicar la carencia por acceso a la alimentación". No cumple el criterio de claridad, pues no es autoexplicativo dado que no incluye dentro de la ficha técnica el término de rendimiento. No es claro cómo se medirá el avance en la erradicación de la carencia por acceso a la alimentación, sin embargo puede inferirse que el aumento de la producción derivado del rendimiento de maíz en áreas de temporal mejorará el acceso de este grano al menos para autoconsumo de la población. Asimismo, el indicador no es suficiente para medir los resultados en la totalidad de las acciones realizadas para atender la carencia por acceso a alimentación.

Empero, se considera que tiene metas alcanzables y que está orientado al desempeño.

En lo que respecta al **avance de los indicadores para cada año**, la dependencia cuenta con los documentos de Logros 2014 y 2015 del Programa Sectorial, con lo que se puede corroborar que cumplió con reportar el avance de los indicadores para cada año, de acuerdo con la normatividad aplicable.

En cuanto a si el avance de los indicadores es congruente con la periodicidad establecida para cada uno de ellos según las fichas técnicas y si se reporta el total de los indicadores, se revisaron los valores observados versus los proyectados de los indicadores sectoriales para los años 2014 y 2015, con el fin de revisar los avances de los mismos tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro B. Avance de los indicadores sectoriales 2014 y 2015

Indicador/año	Unidad de medida	2014		2015	
		Proyectado	Observado	Proyectado	Observado
1. Participación de la producción nacional en la oferta total de los principales granos y oleaginosas (maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo y soya)	Porcentaje	66.9	65.4	69.1	62.5
2. Productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero	Pesos del 2008	61.8	63.1	62.1	63.4
3. Tasa de crecimiento del PIB agropecuario y pesquero.	Porcentaje	1.2	4.2	1.5	0.4
4. Volumen de producción con cobertura de riesgos de mercado del total de la producción comercializable elegible.	Porcentaje	82.4	85.0	83.7	83.4
5. Porcentaje del territorio nacional conservado libre de la mosca de la fruta.	Porcentaje	51.0	51.2	51.0	51.4
6. Índice de eficiencia en el uso del agua (ahorro de agua por hectárea de riego tecnificado versus riego no tecnificado).	Porcentaje	107.4	112.6	111.4	118.8
7. Rendimiento de maíz en áreas de temporal	Toneladas	2.4	2.3	2.5	2.3

Fuente: elaboración propia con información de los avances del programa proporcionados por la SAGARPA.

Sobre si las **metas de los indicadores sectoriales son alcanzables y orientadas a impulsar el desempeño de la política sectorial**, se encontró que los indicadores (a) "Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria", (b) "Volumen de producción con cobertura de riesgos de mercado del total de la producción comercializable elegible", (c) "Porcentaje del territorio nacional conservado libre de la mosca de la fruta", (d) "Índice de eficiencia en el uso del agua (ahorro de agua por hectárea de riego tecnificado versus riego no tecnificado)", y (e) "Rendimiento de maíz en áreas de temporal" están orientados al desempeño y tienen metas alcanzables.

El indicador "Productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero" está orientado al desempeño y tiene una meta que se alcanzó desde 2014 por lo que se considera que es una meta laxa dado que en años anteriores el indicador había presentado niveles superiores a la meta establecida para 2018.

Del indicador "Tasa de crecimiento del PIB agropecuario y pesquero" puede señalarse que la evolución del PIB agropecuario y pesquero tiene un alto componente de volatilidad ante shocks externos (precios internacionales) y de índole climática. En este sentido se considera que la meta es factible, sin embargo dado la estacionalidad de la producción, la meta de 2018 podría replantarse como una meta anual y no con crecimientos graduales, por lo que se considera que no impulsa el desempeño del sector.

En lo que corresponde a la existencia de **canales de coordinación** para la atención de cada problemática (Objetivo Sectorial), se identificó la existencia de documentos normativos que la formalizan y propician la colaboración entre la SAGARPA y diferentes actores del sector. Entre éstos pueden mencionarse los Convenios de coordinación y acuerdos específicos, generalmente firmados entre la SAGARPA y los gobiernos de los estados; los Acuerdos de voluntades, cartas de adhesión, convenios específicos de adhesión, aplicados fundamentalmente para convenir ciertos compromisos entre la Secretaría y beneficiarios de ciertos apoyos; los Convenios de Concertación entre las unidades responsables y grupos sociales o de productores beneficiados para ciertos componentes; el Convenio de Cooperación Internacional con la FAO firmado para la operación del PESA; y las Cartas de intención, sobre todo que se firman entre la SAGARPA y las Universidades para la realización de ciertas acciones dentro de los componentes.

Para coordinarse y establecer nexos de colaboración más allá de la estructura de la SAGARPA, se cuenta con el Programa Especial Concurrente 2014-2018 (PEC), del cual la SAGARPA es la institución responsable de su ejecución al ser la cabeza del

sector. En el PEC participan las 13 dependencias del gobierno federal que tienen incidencia en el desarrollo rural.

Sin embargo, también se identificaron algunas ausencias de coordinación. De manera destacada, se encontró que la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable prácticamente no opera. Esta inoperatividad además de contravenir la propia Ley de Desarrollo Rural Sustentable, limita la armonización y alineación de acciones entre las diversas Secretarías que debieran estar atendiendo el PEC.

Conclusiones generales

Si bien la política sectorial aborda en sus objetivos las grandes problemáticas que pueden influir en el desempeño sectorial a nivel nacional e internacional, al momento de traducir el conjunto de problemas en acciones programáticas, definición de prioridades y asignación de recursos, parecería que se impone cierta rigidez o inercia programática y presupuestal. En ese sentido, si bien la política sectorial puede resultar aceptablemente pertinente a la luz de los grandes problemas, dicha pertinencia se ve menguada en la instrumentación del programa sectorial al considerar la estructura programática y la presupuestación.

Parecería que existen algunas discrepancias entre la orientación general de la normatividad que rige la elaboración de los programas sectoriales⁷ y la que se utiliza para la construcción de la estructura programática.⁸ Mientras que en la primera se solicita para la elaboración del diagnóstico sectorial, entre otras cosas, realizar un análisis considerando las fortalezas y debilidades en la materia,⁹ en la normatividad para la construcción de los programas presupuestarios se usa la metodología de marco lógico, con base en una lógica causal (árbol de problemas). Este desfase podría provocar que sea complicado identificar y jerarquizar las causas de las problemáticas identificadas en el diagnóstico, que sea compleja la armonización y vinculación de la planeación sectorial con los programas, así como su orientación a resultados.

⁷ "Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018" y "Guía Técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018".

⁸ Ésta está establecida en un conjunto de documentos generados en el marco de la Gestión Basada a Resultados, tales como los "Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de las Matrices de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios 2016".

⁹ Al respecto puede consultarse la "Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018" de la SHCP donde se indica que "El diagnóstico (...) deberá permitir identificar las fortalezas y debilidades en la materia" (pp. 10-11).

No se incluye en el diagnóstico del Programa Sectorial la magnitud de las problemáticas ni de los recursos o costos requeridos para su atención. Tampoco, salvo excepciones como en el caso de la problemática de carencia alimentaria, se caracteriza la población afectada por segmento o estrato de productores, ni se incluye un balance de los resultados agregados de las políticas implementadas en los últimos años en atención a dichos problemas. Al no contar con esta información difícilmente se pueden diseñar acciones y estrategias efectivas que focalicen la intervención en estratos de productores más pertinentes ni tampoco se puede establecer temporalidad a la intervención, dando la impresión que muchas problemáticas se atienden por primera vez, cuando se vienen atendiendo desde años atrás con los mismos programas u otros similares.

Recomendaciones relevantes

A continuación se presentan las principales recomendaciones especificando el actor relevante a quien están dirigidas.

SAGARPA – Oficialía Mayor / Dirección General de Planeación y Evaluación

- 1) Realizar ejercicios periódicos de valoración de los avances logrados en el PS en relación con los resultados esperados, a partir de la información agregada en torno a los distintos tipos de inversiones apoyadas, y de información que pudiera obtenerse con la realización de una evaluación externa de resultados e impactos de corte sectorial, orientada a la medición de efectos conjuntos a nivel de las unidades de producción y en relación a temas o áreas de intervención y, no a nivel de programas (que a menudo cambian cada año, imposibilitándose realizar la evaluación de impacto).
- 2) Revisar periódicamente las grandes problemáticas y objetivos del Programa Sectorial a la luz de las tendencias que se avizoren en el contexto nacional e internacional, para de así requerirse, promover cambios oportunos en la estructura programática y en las asignaciones presupuestales.
- 3) Elevar al más alto nivel de decisión la encomienda para hacer funcionar la comisión intersecretarial para el desarrollo rural sustentable, a partir de la identificación de agendas concretas de convergencia que la misma SAGARPA puede elaborar y presentar a las demás instituciones para concretar y dar seguimiento a acciones de sinergia.
- 4) Continuar con el ejercicio de revisión de la estructura programática que en este año se realizó y que condujo a la realización de algunos ajustes, pero enmarcándolo en un ejercicio más amplio de revisión y balance de la política y sus

instrumentos. Ello con la finalidad de incorporar el enfoque de gestión por resultados en la política sectorial y sus programas, para contribuir al rediseño y estabilización de una estructura programática que rompa en la medida de lo posible con inercias operativas y presupuestales.

5) Realizar las acciones de planeación, programación, presupuestación y gestión necesarias para integrar una estructura programática en el ejercicio fiscal 2017 integrada por programas presupuestales en los que tanto su objetivo general como los objetivos específicos de sus componentes estén dirigidos a un único Objetivo Sectorial. Los componentes de los programas no deben usarse sólo como cajones presupuestales, sino como los medios para lograr los resultados previstos por los programas en los que se incluyen.

6) Elaborar indicadores con base en técnicas de análisis multivariado que puedan dar cuenta del panorama multifacético del sector y que reflejen de mejor manera los resultados de la política sectorial. Se pueden complementar los actuales indicadores sectoriales con otros generados con información generada por las áreas responsables de programa y los sistemas de información de la SAGARPA, a fin de tener información más precisa y vinculada con las acciones impulsadas por los programas presupuestarios.

7) Construir indicadores que den seguimiento efectivo al objetivo relacionado con la alimentación.

8) Realizar un estudio a la estructura organizativa de la SAGARPA para generar una propuesta de ajuste, a ejecutarse en el mediano plazo, que pueda favorecer un enfoque en la operación de la política orientado a resultados; específicamente se requiere revisar los ámbitos de responsabilidad y atribuciones de las áreas y sus capacidades para la instrumentación de programas.

9) Profundizar los ejercicios de sensibilización y capacitación de los funcionarios y operadores de programas en torno a la gestión orientada a resultados, incorporándolos además en procesos de discusión y análisis referidos a la identificación de resultados a nivel de los objetivos sectoriales, a partir de las acciones que desarrollan en sus respectivas áreas. Asimismo, se pueden trabajar otros temas vinculados con la coordinación institucional y la generación de sinergias al interior de la SAGARPA y fuera de ella, a fin de potenciar los esfuerzos dirigidos al logro de cada Objetivo Sectorial.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público / Dirección General de Programación y Presupuesto

- 1) Valorar la posibilidad de que se adopte la metodología de marco lógico, y su análisis causal para elaborar el diagnóstico de las problemáticas en los programas sectoriales, a fin de homogeneizar esto con el proceso de diseño y construcción de los programas y acciones presupuestarias, y estandarizar mejor el enfoque de administración orientado a resultados en los dos ámbitos de planeación, en el nacional-sectorial y a nivel de la estructura programática. Esto implica el ajuste a los documentos “Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018” y a “Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”.
- 2) La preocupación principal de un ejercicio de realineación de los programas de la SAGARPA debe ser la orientación a resultados y la consecución de los objetivos sectoriales, no el número de programas presupuestarios resultante.
- 3) Modificar la “Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024” a fin de que se identifique en los diagnósticos sectoriales –además de fortalezas y debilidades- la lógica causal de las problemáticas, apoyándose en el “Árbol de problemas” o equivalente que se use en la metodología de Marco Lógico.

Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social

- 1) Establecer en el Programa Anual de Evaluación que la evaluación de diseño de los programas sectoriales del gobierno federal en materia de desarrollo social debe realizarse en el ejercicio fiscal siguiente a su aprobación.
- 2) Establecer en el Programa Anual de Evaluación que la evaluación de avances y resultados de los indicadores sectoriales en materia de desarrollo social debe llevarse a cabo en el tercer y sexto año de la administración.
- 3) Realizar el análisis de factibilidad que permita valorar la viabilidad de evaluar el impacto de los programas, acciones y componentes de la SAGARPA considerados en conjunto como si fueran una estrategia única e integral.

Introducción

La Ley de Planeación¹⁰ establece la responsabilidad del Ejecutivo Federal en la conducción de la planeación nacional. A partir de esta ley, se sientan las bases para que en cada nuevo periodo de gobierno se dirijan las actividades de la Administración Pública Federal (APF) a la consecución de prioridades nacionales a través de objetivos, metas y estrategias a las que se le asignan recursos y responsables de su ejecución (artículo 3, Ley de Planeación). El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el principal instrumento de planeación en México y a partir de éste se desprenden programas de carácter más específico como los de ámbito sectorial, institucional, regional y especial.¹¹ Los Programas derivados del PND permiten la alineación de los programas presupuestarios y las acciones institucionales de las dependencias con la planeación nacional. Es decir, establecen la implementación de políticas públicas que responden a los problemas nacionales, identificados durante el ejercicio de la planeación al que convoca el Ejecutivo Federal.

A través de la alineación entre el PND y los programas que de éste emanan, se busca coordinar el trabajo de las dependencias y entidades de la APF, y enfocarlo a la consecución de objetivos estratégicos y metas nacionales. Este vínculo entre la planeación nacional y la programación-presupuestación forma parte de la óptica de orientación al logro de resultados que plantea la necesidad de un sistema de seguimiento y evaluación que pueda generar información que retroalimente la gestión pública en distintos momentos en el tiempo (Kusek 2005). A tres años de la publicación del PND y de sus programas derivados, resulta pertinente realizar una valoración de sus avances y de su instrumentación, con el propósito de identificar fortalezas y áreas de oportunidad que apunten la planeación nacional.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas (artículo 72).¹² De igual manera, en el Programa Transversal para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 se establece como línea de acción promover evaluaciones estratégicas sobre el avance y cumplimiento de los programas, objetivos, políticas y estrategias

¹⁰ Última reforma publicada DOF 06-05-2015

¹¹ Entre los Programas Especiales se encuentran tres Programas de carácter transversal definidos directamente en el PND, nos referiremos a ellos a lo largo del documento como Programa Transversal.

¹² Última reforma DOF 01-06-2016

derivados del PND¹³ señalando a CONEVAL, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la Secretaría de la Función Pública (SFP) como los responsables de ello. En este contexto y en atención a lo establecido en el numeral 29 del Programa Anual de Evaluación (PAE) 2016, que faculta al CONEVAL para monitorear y evaluar los Programas derivados del PND 2013-2018, el Consejo coordinó la evaluación de diez programas derivados del PND con el objetivo de identificar hallazgos y recomendaciones que permitan mejorar aspectos de la planeación nacional, en la consecución de objetivos y con ello contribuir a la rendición de cuentas. El objetivo de estas evaluaciones es proveer información útil para la toma de decisiones en materia de planeación estratégica, programación y presupuesto.

La evaluación de los Programas derivados del PND es la culminación de las acciones realizadas por el CONEVAL en los últimos años en materia de análisis de la planeación nacional de la presente administración. Inicialmente, en 2013, se llevó a cabo una revisión a los indicadores de dichos Programas, con lo que se emitieron comentarios para su mejora. En 2014 se diseñó una propuesta metodológica para la Evaluación de Programas derivados del PND, esta metodología se probó en 2015. Con los resultados de este piloto se construyeron los Términos de Referencia implementados en 2016 y se establecieron las bases metodológicas para captar las diferencias que existen entre los Programas Sectoriales y los Programas Especiales (en específico los denominados Transversales) que fueron considerados dentro del ejercicio de evaluación.

La evaluación a los Programas derivados del PND busca analizar cuatro aspectos de la planeación nacional. En primera instancia la consistencia del Programa, lo que implica valorar la vinculación entre las problemáticas enumeradas en el diagnóstico y los objetivos, ambos incluidos en el Programa. En segundo lugar, identificar la coherencia en la alineación entre los programas presupuestarios, líneas de acción y estrategias, con base en los objetivos del Programa y si estos contribuyen a su cumplimiento. El tercer aspecto, determinar si los objetivos se encuentran instrumentados, es decir evaluar la pertinencia en la instrumentación de la política pública a través de los programas presupuestarios u otras acciones institucionales a cargo de la dependencia. Finalmente, analizar cómo se miden los resultados del Programa y el avance en su desempeño.

El instrumento de evaluación se diseñó utilizando como referente la normatividad emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para la elaboración y el seguimiento de los Programas derivados del PND, a decir el “Acuerdo 01/2013 por el cual se emiten los Lineamientos para dar seguimiento a los Programas

¹³ Línea de acción 2.3.1 señalada en el Programa Transversal para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018. DOF: 30/08/2013

derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”¹⁴, que incluye los elementos y características que deben contener los Programas para que estos sean dictaminados por la SHCP; la “Guía técnica para la elaboración de los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, que indica las disposiciones y recomendaciones que las dependencias y entidades deberán observar de acuerdo con sus competencias. Finalmente, los “Criterios para la publicación de logros de Programas derivados del PND”, que incluye los términos en los que deben publicarse los logros de los Programas derivados del PND. Dicha normatividad es de aplicación generalizada y obligatoria para todos los Programas derivados del PND.

Con el objeto de contar con información sobre la política de desarrollo el Consejo determinó la evaluación a diez Programas derivados del PND: ocho Programas Sectoriales, operados por las dependencias del sector social que tienen mayores recursos asignados, y dos Programas Transversales (ver figura 1). Los objetivos sectoriales son atendidos a través de los Programas Sectoriales que tienen a cargo las dependencias de la APF; mientras que estrategias transversales establecidas en el PND se promueven como componentes transversales dentro de las políticas públicas pertinentes a la problemática que atiende. Una acción transversal, a diferencia de una acción sectorial, corresponde a la atención de una problemática global que, dada la naturaleza compleja de esta problemática, requiere de esfuerzos intersectoriales coordinados para su solución.

Figura 1. Programas derivados del PND 2013-2018 evaluados



Fuente: Elaboración propia.

¹⁴ Publicado el 7 de junio de 2013 en el Diario Oficial de la Federación.

Nota: Las dependencias a cargo de los Programas derivados del PND evaluados, en el orden que aparecen en la figura 1 son: SEDESOL, SEP, SALUD, SEDATU, SAGARPA, SEMARNAT, STPS, SE, INMUJERES y SHCP.

El proceso de evaluación de los Programas derivados del PND se llevó a cabo con la información proporcionada por las dependencias, y que fue recolectada entre los meses de abril y mayo de 2016. Asimismo, se llevaron a cabo reuniones de trabajo y entrevistas entre los funcionarios públicos de las dependencias a cargo de cada uno de los Programas evaluados y los equipos de evaluación externos que desarrollaron la evaluación, lo que resultó en un proceso de evaluación participativo en el que las dependencias revisaron los informes de evaluación y emitieron comentarios sobre los hallazgos identificados por el equipo de evaluación externo.

A partir de los informes entregados por los equipos de evaluación en agosto y como parte del proceso de uso de evaluación que se desarrolla en el CONEVAL y que es uno de los elementos del Sistema de Monitoreo y Evaluación se llevaron a cabo talleres con las dependencias responsables de los Programas derivados del PND sujetos a evaluación, así como con la SHCP, con el objeto de identificar hallazgos y recomendaciones factibles de ser implementadas para mejorar la instrumentación de la planeación nacional, principalmente. El objetivo de estos talleres es parte de la estrategia del CONEVAL de promover el uso de los resultados derivados de la evaluación. Como resultado de los talleres los funcionarios públicos que participaron propusieron acciones concretas para mejorar los Programas a su cargo.

En este informe se presentan la Evaluación del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Alimentario y Pesquero 2013-2018. Dado que esta evaluación forma parte de un conjunto de diez evaluaciones realizadas a Programas derivados del PND, en el primer capítulo se resumen los hallazgos generales que se identificaron de manera consistente en las evaluaciones y que son una reflexión sobre la normatividad e instrumentación de la planeación nacional. El segundo capítulo contiene la Opinión de la dependencia a cargo del Programa evaluado. En esta sección se puede identificar las acciones que llevará a cabo la dependencia para atender los principales hallazgos de la evaluación y la posición de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación en cuanto al proceso de evaluación. En el capítulo tres se incluyen las preguntas de la evaluación, mismas que abordan las cuatro temáticas descritas anteriormente. Finalmente, el capítulo cuatro concluye y contiene las recomendaciones que el equipo de evaluación externo a cargo de Cocoa Services, S.C. consideró pertinente emitir, con base en el análisis conducido.

I. Hallazgos generales de la Evaluación a diez programas derivados del PND

Este primer ejercicio de evaluación a los Programas derivados del PNB permitió identificar áreas de mejora en el arreglo de la planeación nacional. Se analiza la normatividad nacional en la materia, la Ley de Planeación requiere de una revisión para incorporar elementos que permitan armonizar una planeación de mediano y largo plazo en línea con las prioridades nacionales. Asimismo, la instrumentación de la planeación debe considerar esquemas que puedan adaptarse al contexto económico, social y político en el que se opera, con el objeto de potenciar las acciones concretas del gobierno. Estos hallazgos escapan a las dependencias que se encargan de atender las necesidades de los sectores, pero abren el espacio para futuras intervenciones en materia de evaluación y para que otros actores gubernamentales incluyan esta discusión en sus agendas.

En el marco de lo anterior, además de los hallazgos y recomendaciones específicas que se identificaron para cada uno de los Programas derivados del PND evaluados y que se incluyen en los informes individuales, existen hallazgos de carácter transversal que aplican a todos los Programas y, al presentarse de manera consistente, reflejan las áreas de oportunidad persistentes en el diseño y la forma en la que se conduce la planeación nacional. A continuación se resumen dichos hallazgos.

Existe un desfase de al menos dos años en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo. En primera instancia, la Ley de Planeación exhorta al ejecutivo a la elaboración del PND en el que se plasman las prioridades nacionales que serán las directrices del periodo sexenal. Para ello establece un plazo de 6 meses, a partir de la toma de posesión del Presidente, para su publicación.¹⁵ Los programas derivados del PND deben guardar congruencia con este, pero la fecha de publicación es posterior. En el caso de los Programas Transversales estos se dictaminaron a más tardar en agosto de 2013, los Programas Sectoriales en octubre de 2013 y los programas especiales y regionales entre diciembre de 2013 y febrero de 2014.¹⁶ Considerando que la SHCP debe remitir a la Cámara de Diputados en junio de cada año la estructura programática del Presupuesto de Egresos para que este sea discutido y aprobado por el Congreso en noviembre del mismo año, y que es mediante la estructura programática que se implementan los objetivos planteados en los programas derivados del PND, es evidente que existe un desfase de al menos dos años entre la planeación nacional y la implementación de las modificaciones

¹⁵ Artículo 21 de la Ley de Planeación.

¹⁶ Numeral 24 del Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

programáticas necesarias para cumplir con el nuevo PND y sus Programas derivados.

La operación de las dependencias no se rige por la planeación sino por la presupuestación anual. De manera general existe una desvinculación entre los procesos de programación y de presupuestación con la planeación nacional, priorizando a los primeros. En este sentido, destaca la importancia de considerar la posibilidad de que los actores que deben formar parte en la elaboración de los Programas deben ser no sólo del área de Planeación y Evaluación de las Dependencias sino también de Oficialía Mayor. Esta última área al interior de las dependencias tiene una estrecha comunicación con las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto (DGPYP) de la Secretaría de Hacienda. Sin embargo, es posible que la planeación, programación y la presupuestación tenga mecanismos más efectivos si en este proceso se incorporan las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) de las dependencias, y las Unidades de Evaluación y Planeación, que cuentan con información más detallada la operación de los programas y políticas.

En la normatividad para la planeación nacional se identifican esquemas rígidos y por tanto no es posible reflejar el contexto nacional dinámico. El contexto nacional es dinámico y existen problemas emergentes que, dada la rigidez en la planeación, no se pueden reflejar en los Programas derivados del PND. De igual manera la estructura orgánica de las dependencias puede modificarse, afectando sus atribuciones y por ende los compromisos a los que suscribe la planeación nacional. Se considera pertinente discutir, bajo qué condiciones, promover la flexibilidad en la planeación y su adaptación a contextos emergentes puede resultar en alcanzar mejores resultados. La rigidez también se observa en la vinculación de los programas a los objetivos sectoriales pues la normatividad establece una relación lineal mientras que las acciones de los programas pueden afectar varios objetivos. En el ámbito social, donde las problemáticas son multifactoriales, los objetivos sectoriales pueden compartirse entre las dependencias.

Existe dificultad para identificar problemáticas en los diagnósticos sectoriales y vincularlo con objetivos. Un hallazgo consistente en las evaluaciones a los Programas derivados del PND es la necesidad de continuar avanzando en la construcción de diagnósticos sectoriales. Más allá de la rigidez de la estructura o formato requerido para integrarlos (en particular en términos del espacio) es necesario identificar con mayor claridad dos aspectos: la población (o poblaciones) que beneficia el sector, trascendiendo la definición de la población de los programas presupuestarios, e identificar las causas y efectos de las problemáticas enunciadas. Contar con la cuantificación de las poblaciones objetivo por sector en los diagnósticos podría apoyar a las dependencias a

demarcar el tamaño de los problemas identificados en el diagnóstico y, a la vez, facilitar un método para estimar los costos de atención de la problemática; información que es de utilidad en la definición de metas y en la vinculación programática-presupuestaria. Conocer las causas y efectos de los problemas que se buscan atender permite identificar qué intervenciones deben llevarse a cabo y con qué prioridad. De igual manera, esclarece los objetivos que son atribución del sector y facilita que estos sean atendidos a cabalidad, tomando en consideración diversas líneas de acción en función de las propias causas de un problema específico. En este contexto, la vinculación programa presupuestario-objetivo sectorial no se ha definido de la manera más adecuada. En particular de cara a la reestructuración programática de 2016, algunos objetivos sectoriales quedaron desatendidos o fuera de las atribuciones de la dependencia.

Se considera un acierto la inclusión de indicadores que permitan medir el avance en la consecución de los objetivos transversales y sectoriales. Esta innovación en la manera en la que se establecieron los Programas derivados del PND vigentes permite establecer metas y medir el avance en el desempeño de los objetivos de la planeación nacional. Contar con indicadores orientados a resultados permite monitorear y tomar decisiones oportunas, cuando se observan avances modestos. Queda aún espacio para mejorar la definición de estos indicadores, pues algunos son más apropiados para medir la gestión gubernamental en lugar de los resultados estratégicos. Otros indicadores fueron pertinentes al momento de su definición, pero actualmente no pueden estimarse debido a que las instituciones (nacionales o internacionales) que generaban las fuentes de información decidieron no levantarlas, existen fuentes de información adicional que pueden mejorar su estimación, o en algunos casos, los indicadores no dan cuenta de las acciones de la dependencia pues su diseño resultó lejano al quehacer de las instituciones e influido por otros elementos de la dinámica nacional o internacional, que están fuera del control gubernamental.

Se definieron Programas de carácter Transversal que atienden temáticas que son responsabilidad de todos los sectores como el de igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres y el de democratización de la productividad. La implementación de estos programas de carácter transversal se enfrenta a dos retos. Los Programas Transversales se instrumentan a través de los Programas Sectoriales y para ello se definieron líneas de acción para cada una de las dependencias. Estas líneas de acción no necesariamente son las más adecuadas en términos de las atribuciones de la dependencia y las acciones que ya venían llevando a cabo. Aunado a esto, las dependencias priorizan la consecución de sus objetivos sectoriales al ser responsables directos de los mismos. Por ello, una mejor forma de definir las líneas de acción transversales sería incorporarlas en los objetivos

sectoriales permeando la política del sector, en lugar de definirlos de manera separada. El segundo reto es promover acciones que resulten en una mayor claridad sobre aquellos actores responsables de dar seguimiento a estas estrategias pero también claridad acerca de las funciones y responsabilidades de los coordinadores respecto de los programas transversales. En este sentido, la capacitación para implementar las estrategias transversales de extrema relevancia.

Bajo este contexto de hallazgos de aplicación generalizada, se espera que la información que se incluye en el presente documento permita mejorar la toma de decisiones estratégica.

II. Posición institucional de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

En cumplimiento a lo establecido en el numeral 29 del Programa Anual de Evaluación (PAE) 2016, que faculta al CONEVAL para monitorear y evaluar los Programas derivados del PND 2013-2018, el Consejo coordinó la Evaluación del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018, con el objetivo de identificar hallazgos y recomendaciones que permitan mejoras en la planeación nacional, en la consecución de objetivos y con ello contribuir a la rendición de cuentas. Proveyendo información útil para la toma de decisiones en materia de planeación estratégica, programación y presupuesto.

El proceso de evaluación se llevó a cabo con información de gabinete y reuniones de trabajo, así como con entrevistas a los funcionarios de la SAGARPA.

En este sentido, una vez entregado el informe de evaluación, las dependencias emiten una opinión sobre los resultados de la evaluación; por lo que este documento de "Posición Institucional a la Evaluación Externa del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018", tiene como objetivo presentar de forma general el punto de vista de la SAGARPA con respecto a los resultados de la evaluación y a su proceso. Dicho documento comprende dos apartados, el primero plasma el uso de la evaluación y en el segundo se emite una opinión respecto a la evaluación y su proceso.

A continuación se mencionan las acciones que se están realizando o se tienen previstas realizar, en el marco del uso de las recomendaciones derivadas de la evaluación externa.

1. Uso de las recomendaciones de la evaluación

Dentro de los hallazgos y recomendaciones derivadas de la Evaluación Externa al Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario, la Dirección General de Planeación y Evaluación ha analizado y valorado la pertinencia de dichas recomendaciones; por lo que se citan las acciones a implementar de aquellas recomendaciones factibles, considerando las atribuciones de la Dirección General de Planeación y Evaluación. A continuación se enlistan las acciones de mejora.

Cuadro. Principales mejoras a realizar por la dependencia o entidad

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora realizada por la dependencia o entidad
Recomendaciones SAGARPA-Oficialía Mayor/DGPE (1, p. 206)	Realizar ejercicios periódicos de valoración de los avances logrados en el PS en relación con los resultados esperados, a partir de la información agregada en torno a los distintos tipos de inversiones apoyadas, y de información que pudiera obtenerse con la realización de una evaluación externa de resultados e impactos de corte sectorial, orientada a la medición de efectos conjuntos a nivel de las unidades de producción y en relación a temas o áreas de intervención y, no a nivel de programas (que a menudo cambian cada año, imposibilitándose realizar la evaluación de impacto).	La SAGARPA realiza ejercicios anuales de los avances logrados en el PS con base en lo realizado por los programas presupuestales a través de los documentos Logros 2014 y 2015, asimismo se publican en la página de internet de esta Secretaría, conforme a los lineamientos que establece la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP.	En el marco de una mejora continua de las políticas públicas, se está desarrollando una propuesta de Metodología de monitoreo y evaluación con un enfoque territorial que permita analizar la incidencia de la Secretaría de una manera más integral en las unidades de producción.
Recomendaciones SAGARPA-Oficialía Mayor/DGPE (5, p. 207)	Revisar las estrategias, líneas de acción y sobre todo los programas y componentes, tanto en su diseño como en la instrumentación para examinar si están contribuyendo al logro de los objetivos, lo cual pasa por contar con una evaluación de resultados e impactos de la política sectorial en su conjunto, que prácticamente no se ha realizado.	En abril del 2016, se realizó el primer taller de planeación a nivel de la Secretaría, en donde se desarrollaron diversas mesas de trabajo con los funcionarios responsables de los programas. Como resultado de ello, la estructura programática del 2017 se modificó para una mejor alineación de objetivos y estrategias.	Para el ejercicio fiscal 2017 se envió una propuesta de estructura programática alineada a los objetivos sectoriales y al interior de los programas se reordenaron los componentes.

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora realizada por la dependencia o entidad
Recomendaciones SAGARPA-Oficialía Mayor/DGPE (7, p. 207)	Continuar con el ejercicio de revisión de la estructura programática enmarcándolo en un ejercicio más amplio de revisión y balance de la política y sus instrumentos. Ello con la finalidad de incorporar el enfoque de gestión por resultados en la política sectorial y sus programas, para contribuir al rediseño y estabilización de una estructura programática que rompa en la medida de lo posible con inercias operativas y presupuestales.	Se reconoce la importancia de seguir avanzando en mejorar el diseño de los programas con un enfoque de resultados para contribuir al cumplimiento de los objetivos sectoriales.	En abril del 2016, se realizó el primer taller de planeación a nivel de la Secretaría, en donde se desarrollaron diversas mesas de trabajo con los funcionarios responsables de los programas. Como resultado de ello, la estructura programática del 2017 se modificó para una mejor alineación de objetivos y estrategias.
Recomendaciones SAGARPA-Oficialía Mayor/DGPE (8, p.207)	Realizar las acciones de planeación, programación, presupuestación y gestión necesarias para integrar una estructura programática en el ejercicio fiscal 2017 integrada por programas presupuestarios en los que tanto su objetivo general como los objetivos específicos de sus componentes estén dirigidos a un único Objetivo Sectorial. Los componentes de los programas no deben usarse sólo como cajones presupuestales sino como los medios para lograr los resultados previstos por los programas en los que se incluyen.	En abril del 2016, se realizó el primer taller de planeación a nivel de la Secretaría, en donde se desarrollaron diversas mesas de trabajo con los funcionarios responsables de los programas. Como resultado de ello, la estructura programática del 2017 se modificó para una mejor alineación de objetivos y estrategias.	Para el ejercicio fiscal 2017 se envió una propuesta de estructura programática alineada a los objetivos sectoriales y al interior de los programas se reordenaron los componentes.
Recomendaciones SAGARPA-Oficialía Mayor/DGPE (11, p. 208)	Elaborar indicadores con base en técnicas de análisis multivariado que puedan dar cuenta del panorama multifacético del sector y que reflejen	La SAGARPA coincide en que existen indicadores sectoriales que no reflejan de la mejor manera los avances	La SAGARPA solicitará al SENASICA que reporte periódicamente los avances de las acciones en materia

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora realizada por la dependencia o entidad
	de mejor manera los resultados de la política sectorial. Se pueden complementar los actuales indicadores sectoriales con otros generados con información generada por las áreas responsables de programa y los sistemas de información de la SAGARPA, a fin de tener información más precisa y vinculada con las acciones impulsadas por los programas presupuestarios.	de la política del sector. Ejemplo de ello son los importantes logros en materia sanitaria.	de sanidad e inocuidad, a fin de complementar en los futuros documentos que se elaboren de "Logros" la información del indicador sectorial "Porcentaje del territorio nacional conservado libre de la mosca de la fruta".
Recomendaciones SAGARPA-Oficialía Mayor/DGPE (12, p. 208)	Elaborar un documento institucional de acceso público en el que se dé cuenta de la vinculación de cada uno de los programas presupuestarios y sus componentes con las líneas de acción, estrategias y objetivos sectoriales.	LA SAGARPA realiza este ejercicio de manera anual en los documentos de logros 2014 y 2015.	Derivado del ajuste en la estructura programática para el ejercicio fiscal 2017, se realizará un documento de alineación de la gama de incentivos que otorga la Secretaría con el Programa Sectorial.
Recomendaciones SAGARPA-Oficialía Mayor/DGPE (14, p. 208)	Efectuar ejercicios de sensibilización y capacitación a los servidores públicos de programas sobre la gestión basada en resultados. Se recomienda realizar ejercicios de discusión y análisis referidos a la identificación de resultados a nivel de los objetivos sectoriales a partir de las acciones que desarrollan en sus respectivas áreas.	La SAGARPA coincide en la importancia de ir avanzando en la apropiación del enfoque basado en resultados por parte de sus funcionarios.	En el mes de abril, se realizaron diversos esfuerzos en la capacitación a los funcionarios de la Secretaría sobre la Metodología de Marco Lógico, con el objetivo de identificar las áreas de mejora en la estructura programática de la SAGARPA y re direccionar para el año 2017, los esfuerzos de la Secretaría en el cumplimiento de sus objetivos.
Recomendaciones SAGARPA-Oficialía	Se sugiere establecer un sistema de monitoreo de variables claves para el	A nivel estatal se cuenta con un sistema de monitoreo	Continuar con el proceso de monitoreo y evaluación de los

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora realizada por la dependencia o entidad
Mayor/DGPE (15, p. 208)	desempeño del sector que permita anticipar y hacer un seguimiento efectivo del sobre desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política pública en el sector agropecuario y pesquero, con el fin de identificar desviaciones sobre los avances esperados y de esta manera realizar acciones correctivas pertinentes para la consecución de las metas.	y evaluación, de los indicadores tanto de gestión como de resultados de los programas de la SAGARPA que operan en concurrencia de recursos y con acuerdo específico, que apoya la toma de decisiones.	programas que operan en concurrencia de recursos y acuerdo específico en cada entidad federativa.

2. Posición Institucional respecto de la evaluación

La SAGARPA reconoce y agradece el esfuerzo del CONEVAL en la realización de la evaluación del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018, sus hallazgos y recomendaciones permitirán al gobierno federal mejorar la planeación nacional, que se realiza en cada nuevo periodo de gobierno, así como la programación y presupuestación enfocada a lograr los objetivos y metas sectoriales.

En términos generales, la SAGARPA coincide con los resultados de esta evaluación, que son producto de diversas reuniones de trabajo entre funcionarios de esta Secretaría y el equipo de evaluación externo, siempre bajo la supervisión del CONEVAL.

Durante la elaboración de este documento, la SAGARPA realizó simultáneamente un ejercicio de planeación estratégica con el propósito de hacer una reorganización programática para el ejercicio fiscal 2017 que ofrezca programas presupuestales dirigidos a atender cada uno de los objetivos sectoriales.

La información derivada de dicho ejercicio de planeación estratégica se compartió con el equipo de evaluación externo, a través de reuniones de trabajo y entrevistas con funcionarios públicos de esta Secretaría.

Los hallazgos que se presentan en esta evaluación identifican de forma clara los temas que se pueden trabajar, tanto al interior de la Secretaría como con la SHCP, para fortalecer las acciones dirigidas a lograr cada uno de los objetivos sectoriales

actuales y, principalmente, los que se elaboren en un futuro bajo un enfoque de gestión de resultados en la política sectorial y sus programas institucionales.

3. Comentarios específicos

3.1 Sobre los resultados de la evaluación

Se considera un acierto la realización de la Evaluación al Programa Sectorial dado que proporciona hallazgos relevantes para la mejora del desempeño de la Secretaría; sin embargo, cómo se reconoce en dicho documento, es conveniente que este ejercicio se realice durante el primer año de cada administración.

3.2 Sobre el proceso de la evaluación

Dado la importancia de evaluar el documento rector que establece la política sectorial, es conveniente se valore la pertinencia de un plazo mayor en la realización de dicha evaluación y en los procesos de retroalimentación.

3.3 Sobre el desempeño del equipo evaluador

El equipo evaluador cuenta con la experiencia técnica y profesional que se requiere para la elaboración de estos documentos especializados.

3.4 Sobre la institución coordinadora

La coordinación para llevar a cabo este tipo de evaluaciones es fundamental entre el evaluado y los evaluadores; por lo que el CONEVAL es pieza clave para coordinar todo el proceso desde el diseño de la metodología hasta el producto final. En este sentido es conveniente seguir trabajando de manera conjunta para enriquecer el proceso de evaluación al interior de la dependencia.

III. Evaluación del Programa de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario.

Sección I: Consistencia del Programa derivado del PND

La evaluación está dividida en cuatro secciones: i) la consistencia del programa derivado del PND; ii) la coherencia en la alineación; iii) la pertinencia en la instrumentación, y iv) la medición del desempeño del programa derivado del PND. Estas secciones se analizaron a través de doce preguntas, pero también se incluye un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA). Las preguntas se diseñaron con base en la normatividad aplicable para la planeación nacional en la que destaca la Ley de Planeación, el Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y la Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, emitida por la SHCP. La evaluación busca identificar cómo se puede mejorar la instrumentación de la planeación nacional.

En esta sección se identifican las problemáticas que pretende atender el Programa Sectorial (PS) según lo planteado en sus propios objetivos, se hace un análisis sobre el abordaje de dichas problemáticas en el diagnóstico del PS, se analiza la vinculación entre éstas y la declaración de los objetivos sectoriales y se valora la formulación de estos objetivos para verificar si se orientan a resultados.

Asimismo, se examina si el Programa Sectorial incluye la estrategia transversal de perspectiva de género, mandatada por el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD).

A continuación se da respuesta a cada uno de los cuestionamientos planteados en los TdR relacionados con esta sección de consistencia del PS.

1. En el diagnóstico de las problemáticas que atiende el Programa Sectorial existe:

- a. Una identificación clara y acotada del(os) problema(s) que pretende atender.
- b. Información sobre las causas, efectos y características de la población que presenta el problema.
- c. Información sobre las tendencias históricas de la problemática, de al menos cinco años previos, y sobre la situación actual.

- d. Políticas que se han sido instrumentadas en México para resolver la problemática y sus resultados.

Para el abordaje de este cuestionamiento es importante precisar que el Programa Sectorial pretende atender cinco problemáticas, según lo propuesto en sus cinco objetivos sectoriales:

- *Baja productividad en el sector agroalimentario por una limitada inversión en capital físico, humano y tecnológico*
- *Reducida escala de producción e incipientes modelos de asociatividad que agreguen valor en las cadenas*
- *Incertidumbre en la actividad ante diversos riesgos climáticos, de mercado y sanitarios*
- *Degradación de los recursos naturales utilizados para la producción*
- *Carencia alimentaria que padece la población en pobreza extrema*

1.1. En el diagnóstico de las problemáticas que atiende el Programa Sectorial existe:

A continuación se analizan las preguntas a) y b) por cada una de las 5 problemáticas, c) y d) se analizan de manera agregada para las cinco problemáticas.

Problemática 1. Baja productividad en el sector agroalimentario por una limitada inversión en capital físico y humano

a. Una identificación clara y acotada del (os) problema(s) que pretende atender.

Sí existe una identificación clara y acotada de los elementos del problema que se deben atender por el PS. Sin embargo en el diagnóstico de dicho PS el tema de la productividad en general se aborda reiteradamente al ser un concepto amplio, que se relaciona con el desempeño de todos los factores de la producción agropecuaria, y por tanto con los otros cuatro objetivos de la política sectorial. De ese modo, en dicho abordaje se incluyen múltiples elementos vinculados con la productividad, algunos de ellos de carácter estructural y otros más coyunturales, en una narrativa y exposición que mezcla estos elementos y hace difícil además la identificación puntual y jerarquizada de las causas y los efectos del problema.

En el diagnóstico se posiciona con claridad la idea de que el reto principal del sector es la baja productividad, y en el mismo apartado de "Estrategia Integral" se establece que la estrategia global para el sector es elevar la productividad, con la finalidad de alcanzar la seguridad alimentaria.

Asimismo, se nota que la problemática de baja productividad, de manera explícita se busca atender con la promoción de la inversión en capital físico, humano y tecnológico, y específicamente (a juzgar por las estrategias y líneas de acción planteadas para el objetivo 1 vinculado con la productividad) con procesos de desarrollo tecnológico e innovación, desarrollo de capacidades, capitalización de las unidades de producción, acceso a financiamiento y mediante el impulso de una política comercial, logística y de almacenamiento. Sin embargo en el diagnóstico del PS se exponen elementos vinculados con los otros cuatro objetivos sectoriales que también inciden en la productividad.

Por esta razón, el problema de la baja productividad se desarrolla ampliamente en el diagnóstico del PS y sirve de respaldo para la formulación de los cinco objetivos de la política sectorial, aunque explícitamente sólo en uno (el primero) se plantea la atención directa de este problema. De hecho, la baja productividad es considerada desde en el PND como la principal traba del desarrollo nacional y se atiende mediante uno de los principales objetivos de la meta nacional México Próspero, así como por las estrategias transversales.

En el diagnóstico del PS, se identifica reiteradamente que el reto tanto a nivel global, como nacional, es el incremento de la producción alimentaria a través de mayor **productividad**, reconociendo que la demanda de alimentos ha aumentado, que el cambio climático está afectando la producción y, que México no logra abastecer la demanda interna de alimentos básicos como granos y oleaginosas. Así, se establece explícitamente que el campo mexicano presenta signos de agotamiento reflejados en un estancamiento de la **productividad**, especificando que dicho sector ha tenido un ritmo de crecimiento menor al de la economía nacional.

En el Anexo 1 del presente documento, se incluyen elementos del diagnóstico relacionados con esta problemática y que van desde la reducida capacidad de la fuerza de trabajo y las limitaciones provocadas por la dependencia de la actividad del temporal (y por tanto de las variaciones climáticas), hasta la alta dependencia (de las importaciones) de algunos insumos estratégicos como los fertilizantes y semillas, la descapitalización de las unidades de producción, la limitada incorporación de tecnologías y la escasa aplicación de la investigación y el desarrollo tecnológico en los procesos productivos, las deficiencias en sustentabilidad de la producción pesquera, los bajos niveles desarrollo humano y la casi nula capitalización social y productiva de la población más pobre; así como por el minifundio, la sobreexplotación del recurso agua y las grandes disparidades entre regiones en el nivel de productividad de los cultivos y actividades.

Sin embargo, dado el enunciado que describe la problemática y su objetivo relacionado, es claro que la baja productividad para la política sectorial se resuelve atendiendo lo relacionado con el capital físico (descapitalización, por ejemplo) y el capital humano y tecnológico (investigación, innovación y desarrollo tecnológico).

b) Información sobre las causas, efectos y características de la población que presenta el problema.

En el PS, sí se presenta información sobre las causas del problema, aunque desarrolladas con distinto nivel de profundidad; se incluye información parcial sobre los efectos, aunque no precisamente en el diagnóstico, sino en el apartado IV de Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción; finalmente se cuenta con información escasa e imprecisa sobre las características de la población que presenta el problema.

En torno a las causas de la problemática central descrita como “**baja productividad...**”, en el diagnóstico se pueden identificar las siguientes:

Figura 2. Causas identificadas como determinantes de la baja productividad



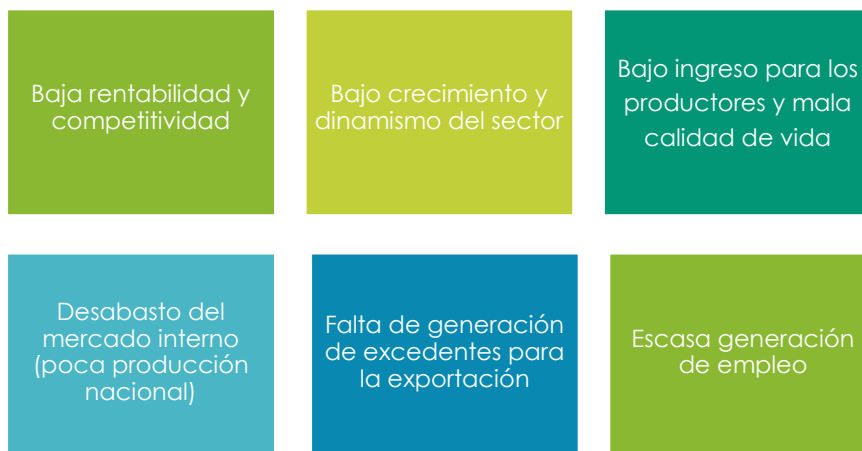
Fuente: Elaboración e interpretación propia con base en información del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018.

Si bien se logran identificar estas causas de la baja productividad, planteada como un problema ocasionado por la limitada inversión en capital físico, humano y tecnológico (según lo expresado en el primer Objetivo Sectorial), la forma en que se presentan dificulta tener un diagnóstico más contundente y claro de estas relaciones de causalidad. Además, algunas de estas causas sólo se enuncian de

manera cualitativa sin fortalecerse con datos o información que permitan dimensionar su magnitud¹⁷.

En torno a los efectos generados por la baja productividad, en el apartado del diagnóstico prácticamente no se encuentra información. Es en el apartado IV de Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción, donde se pueden inferir algunos efectos en la redacción misma del objetivo:

Figura 3. Efectos generados por la baja productividad



Fuente: elaboración e interpretación propia con base en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018.

Sobre las características de la población que presenta el problema, la mayoría del análisis queda a nivel general y ello representa en sí una deficiencia de la planeación sectorial. En consecuencia, no se logra dimensionar la magnitud del problema y sus causas en términos de la magnitud y tipo de población afectada¹⁸.

En todo el diagnóstico del PS los datos más contundentes que se presentan sobre la población afectada por el problema de la baja productividad, son los referidos a la población ocupada y su participación por sexo. También se hace alusión a

¹⁷En este PS, a diferencia de otros, se incluye después del diagnóstico un apartado de "Estrategia Integral" en el que se incorpora información sobre la estrategia de abordaje sectorial y los pilares del cambio (equivalentes a los ejes de política sectorial), así como un tipo de diagnóstico-planeación por subsector (desarrollo rural, agrícola, pecuario y acuícola y pesquero). Si bien este apartado aporta información valiosa, tiende a repetir información de diagnóstico que bien pudiera haberse abordado plenamente en el apartado correspondiente, y también comienza a delinear información (por ejemplo, objetivos y estrategias por subsector) que se vuelven a incluir en el apartado IV de Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción. Esta situación hace compleja la lectura del PS y menos clara la identificación de la consistencia entre lo establecido como objetivos, estrategias y líneas de acción y las problemáticas que se pretenden atender.

¹⁸ Debe destacarse que la SAGARPA cuenta con un diagnóstico del sector, elaborado en conjunto con la FAO (y proporcionado para esta evaluación), en el cual se encuentra un análisis por estratos de productores con información precisa sobre las características y situación de dichos productores, que bien puede fortalecer la información presentada en el PS.

que la población rural con menor capital humano es la de mayor edad, debido a que los jóvenes emigran.

En relación con la causa de la limitada aplicación de innovaciones y conocimiento en el proceso productivo se describen algunas características de las unidades económicas rurales (UER), afirmando que sólo una tercera parte de éstas dedicadas a actividades agrícolas aplican el fertilizante con base en un análisis de suelos; cuatro de cada cinco utilizan semillas criollas en lugar de semilla mejorada¹⁹. En cuanto a las actividades pecuarias, la mitad de los productores calcula la carga animal del predio y de ellos, dos terceras partes lo realizan con base en su experiencia.

La información más específica se encuentra en el diagnóstico del PS en el apartado de retos y oportunidades, referido a "campo bipolar". En él, se caracterizan los diversos estratos de productores, desde el segmento comercial altamente competitivo hasta la gran mayoría de las unidades económicas rurales de subsistencia o autoconsumo, en las que más se presenta el problema de baja productividad.

En el reto vinculado con "pobreza rural" se caracteriza mejor la población afectada por la baja productividad, y especialmente por el bajo capital humano. Al respecto se establece en el PS que, la población del sector rural de México es particularmente vulnerable ya que presenta ingresos bajos y estacionales, ausencia de un salario fijo, altos riesgos de salud, rezago educativo, envejecimiento y exposición a riesgos naturales. Se expresa, aunque en términos generales, que los hogares rurales tienen un promedio de integrantes mayor a la media del país y que sus formas de subsistencia son precarias siempre, ligadas a la producción de maíz, o de otros productos básicos en zonas de temporal o al trabajo por jornal. Adicionalmente, se precisa que los pequeños productores que padecen de baja productividad y limitado acceso a las innovaciones, no solo carecen de recursos económicos, sino también presentan deficiencias en sus habilidades empresariales y educativas.

Problemática 2. Reducida escala de producción e incipientes modelos de asociatividad que agreguen valor en las cadenas

a. Una identificación clara y acotada del(os) problema(s) que pretende atender.

Sí existe una identificación clara y acotada del problema, al establecerse en el diagnóstico del PS que cerca del 80 por ciento de quienes producen en el campo

¹⁹En el PS se encuentra un manejo indistinto de UER, productores, familias o incluso personas como unidad de análisis.

poseen predios menores a cinco ha, lo que implica que no cuentan con una adecuada escala productiva y que además presenten problemas de organización que limitan en gran medida la integración de las cadenas productivas, su competitividad y productividad. Esta reducida escala impide el aprovechamiento de economías de escala, generando altos costos de producción y baja rentabilidad, lo que impide que sean financiables estas unidades de producción.

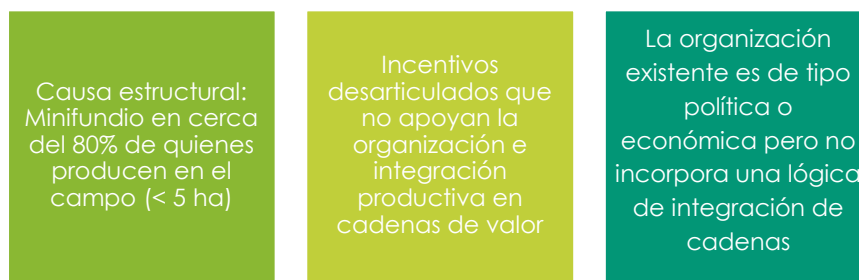
Por ello el PS establece como reto elevar la productividad, con modelos de asociatividad (clúster) que le den escala rentable al minifundio y permitan integrarlos en las cadenas productivas.

b) Información sobre las causas, efectos y características de la población que presenta el problema.

Sí se pueden identificar las causas del problema y los efectos, y se tiene información sobre las características de la población que presenta el problema.

Como se detalla en el Anexo 1, los elementos de la problemática que pudieran considerarse como causas de problema de “reducida escala e incipientes modelos de asociación...” son los siguientes:

Figura 4. Causas identificadas como determinantes de la reducida escala e incipientes modelos de asociatividad



Fuente: elaboración e interpretación propia con base en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018.

Los efectos identificados, son los siguientes:

Figura 5. Efectos generados por la reducida escala e incipientes modelos de asociatividad



Fuente: elaboración e interpretación propia con base en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018.

Si bien no se profundiza en la caracterización de la población afectada por el problema, la información, da cuenta de algunos rasgos del perfil de los productores minifundistas, que son los afectados²⁰. Se establece que el problema de estos productores es la baja escala productiva, que limita la productividad e ingreso y dificulta la inserción en el mercado y la generación de recursos mínimos para su manutención. Asimismo, reitera, que estas UER enfrentan altos costos de producción, no generan productos de alto valor comercial y los volúmenes de producción son bajos.

Problemática 3. Incertidumbre en la actividad ante diversos riesgos climáticos, de mercado y sanitarios

a. Una identificación clara y acotada del(os) problema(s) que pretende atender.

Sí existe una identificación clara y acotada del problema, especialmente en el caso de los riesgos climáticos (se detalla en el Anexo 1).

Desde el apartado introductorio del diagnóstico sobre el contexto global, se afirma que es necesario enfrentar el cambio climático ya que está provocando fenómenos meteorológicos extremos que afectan la producción de alimentos. Además se argumenta que la posición geográfica del país lo torna altamente vulnerable y que existe poca capacidad de adaptación de la estructura productiva.

²⁰ Se afirma que “un pequeño productor de tres hectáreas no tiene la misma capacidad que 100 productores asociados para optimizar las compras de insumos estratégicos (semillas y fertilizantes), para introducir maquinaria y equipo, almacenar, empaclar y comercializar los productos”.

En consecuencia, como se advierte en el PS, se puede esperar un aumento en el riesgo ocasionado por eventos climáticos²¹. Se manifiesta también que la forma de producir alimentos está cambiando gracias a la innovación tecnológica, el ordenamiento en las actividades productivas, las prácticas sustentables y la gestión de riesgos en las actividades primarias, por lo que estas medidas son los principales instrumentos de política pública para lograr una mayor resiliencia en el sector agroalimentario.

A este nivel del diagnóstico en el marco del análisis del entorno mundial, también se reconoce que en relación con el mercado alimentario y la volatilidad de precios, a partir de 2002, los precios mundiales de los alimentos iniciaron un proceso de aumento continuo, por el incremento en la demanda de alimentos, provocado principalmente por el crecimiento económico de China e India.

Posteriormente en el apartado de retos y oportunidades del PS se define como un reto específico la “vulnerabilidad a riesgos climáticos, sanitarios y de mercado”, para lo que reitera que la actividad agropecuaria está expuesta a una multiplicidad de factores que pueden alterar los resultados esperados, tales como una contingencia climatológica, la volatilidad de los precios de mercado y las plagas y enfermedades, que en conjunto constituyen una constante amenaza que pone en riesgo la producción y el acceso a los mercados.

La vulnerabilidad afecta sensiblemente el abasto, calidad, precio y el acceso de la población a los agroalimentos. Se precisa que, si bien existen importantes esfuerzos de gestión de riesgos, como los seguros y las coberturas de precios, la administración de riesgos de las actividades primarias es deficiente. En muchos casos no se cuenta con información oportuna y veraz que facilite la toma de decisiones y es necesario que la cultura de gestión de riesgos penetre en los productores y se convierta en parte integral del proceso productivo.

b) Información sobre las causas, efectos y características de la población que presenta el problema.

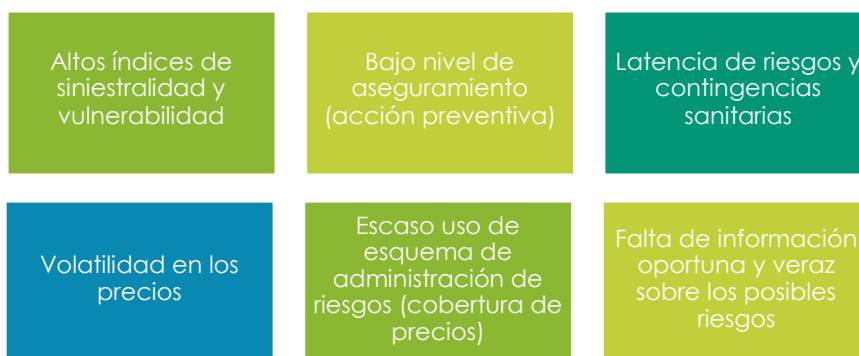
Sí se pueden identificar las causas del problema y los efectos, aunque no se expone información de las características de la población que presenta el problema, aun

²¹ Algunos ejemplos que muestran esa impredecibilidad de los eventos provocados por el cambio climático, son: en 2009 ocurrió la peor sequía en 60 años, 2010 fue el año más lluvioso del que se tenga registro y en 2011 hubo intensas y atípicas heladas, así como menor precipitación pluvial. En septiembre de 2013, ocurrieron intensas lluvias que ocasionaron algunos daños a la agricultura y, lamentablemente, pérdida de vidas humanas. En varios lugares del país llovió en unos cuantos días tal cantidad de agua que es equiparable a la mitad de todo lo que llovió en 2012. Las consecuencias de estos fenómenos naturales se reflejan en pérdida de parte de la producción, brote de enfermedades y menores niveles de ingreso y riqueza para la población.

cuando resulta esencial toda vez que el problema afecta de manera muy distinta a los diversos estratos de productores.

Las causas que se logran identificar en el diagnóstico respecto a este problema de “incertidumbre en la actividad ante diversos riesgos...” son las siguientes:

Figura 6. Causas identificadas como determinantes de incertidumbre en la actividad ante diversos riesgos



Fuente: elaboración e interpretación propia con base en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018.

Los efectos no se precisan claramente, pero se pueden identificar/interpretar, de la información del diagnóstico como sigue:

Figura 7. Efectos generados por la incertidumbre en la actividad ante diversos riesgos



Fuente: elaboración e interpretación propia con base en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018.

Problemática 4. Degradación de los recursos naturales utilizados para la producción

a. Una identificación clara y acotada del(os) problema(s) que pretende atender.

Sí existe una identificación clara y acotada del problema. Por la importancia estratégica que tiene para el sector, uno de los recursos que más se analiza en el PS es el agua. Como se aprecia en el Anexo 1, en el diagnóstico del PS se reconoce que el campo carece de un manejo sustentable de los recursos naturales. Se precisa que el agua es un insumo básico, que la superficie con riego prácticamente no ha crecido en los últimos cuarenta años y su infraestructura presenta deterioro que provoca serias deficiencias en la conducción y uso, no obstante, que el 60% del valor de la producción se genera en dicha superficie.

Asimismo, se establece que en los últimos años las deficiencias en ordenamiento e ilegalidad en la producción pesquera han ocasionado que las principales especies pesqueras comerciales se encuentren en máximo aprovechamiento y algunas sobreexplotadas.

En el apartado de retos y oportunidades del diagnóstico de PS se identifica además que los principales problemas del agua son la sobreexplotación de acuíferos, baja eficiencia en su uso, contaminación excesiva, incremento de la demanda y disminución de las fuentes de abastecimiento. La sobreexplotación de los acuíferos ha ocasionado agotamiento de manantiales, contaminación por inclusión salina, reducción y desaparición de cuerpos de agua, así como pérdida de ecosistemas y biodiversidad, lo que ocasiona una menor oferta de agua para consumo humano y productivo.

Un reto sectorial específico es la "Degradación de los recursos naturales", para lo cual en el PS se reconoce que las zonas rurales presentan problemas de degradación ambiental a causa de sistemas de producción pesquera, acuícola, ganadera y agrícola, no sustentables. En ese sentido, precisa que la tarea es promover un adecuado balance entre el desarrollo de las actividades que contribuyen al crecimiento económico y la sustentabilidad de los recursos naturales, con la finalidad de garantizar su disponibilidad para las futuras generaciones.

b) Información sobre las causas, efectos y características de la población que presenta el problema.

Sí se pueden identificar las causas del problema y algunos efectos, pero no se presenta información de las características de la población que presenta el problema. Las causas que se identifican en el diagnóstico respecto a este

problema de “degradación de los recursos naturales utilizados para la producción”, son las siguientes:

Figura 8. Causas identificadas como determinantes de la degradación de los recursos naturales

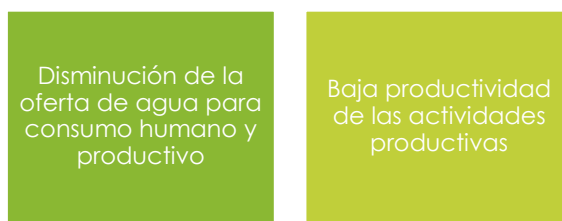


Fuente: elaboración e interpretación propia con base en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018.

Como se observa en la figura, el tema del agua ha sido considerado como un problema central en el diagnóstico.

Los efectos, no se precisan claramente, pero se pueden identificar los siguientes con base en la información del diagnóstico:

Figura 9. Efectos generados por de la degradación de los recursos naturales



Fuente: elaboración e interpretación propia con base en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018.

Problemática 5. Carencia alimentaria que padece la población en pobreza extrema

a. Una identificación clara y acotada del(os) problema(s) que pretende atender.

Sí existe una identificación clara y acotada del problema. Desde el apartado titulado "El sector agroalimentario en la economía nacional", se reconoce que el campo no es incluyente, y se aborda un apartado específico sobre seguridad alimentaria, donde se precisa el concepto con base en la definición de la FAO²². Asimismo, se establece que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos plantea que "Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad".

Posteriormente, como se detalla en el Anexo 1, en dicho diagnóstico se introduce el tema de la pobreza, donde en el ámbito rural 61.6 por ciento de la población vivía en condiciones de pobreza en 2012, 21.5 por ciento en situación de pobreza extrema y 40.1 por ciento en situación de pobreza moderada.

Al respecto se argumenta en el PS que la población del sector rural es particularmente vulnerable ya que presenta ingresos bajos y estacionales, ausencia de un salario fijo, altos riesgos de salud, rezago educativo, envejecimiento y exposición a riesgos naturales.

En dicho documento se identifica que entre las causas que explican la pobreza de las familias rurales se encuentran bajos ingresos y bajo desarrollo de capital humano. Esto, a la larga ha generado un círculo vicioso: los bajos ingresos limitan el acceso a los servicios de salud, educación, capacitación y alimentación, lo que provoca un bajo desarrollo de capital humano; esto a su vez implica realizar actividades de baja productividad y remuneración, perpetuando así la pobreza.

El reto, establece dicho documento, es impulsar el desarrollo de programas y proyectos viables con alto impacto social, que estimulen las capacidades productivas y creativas de las mujeres y los hombres del campo permitiendo así sumar esfuerzos en favor de quienes enfrentan pobreza extrema y carencia alimentaria severa.

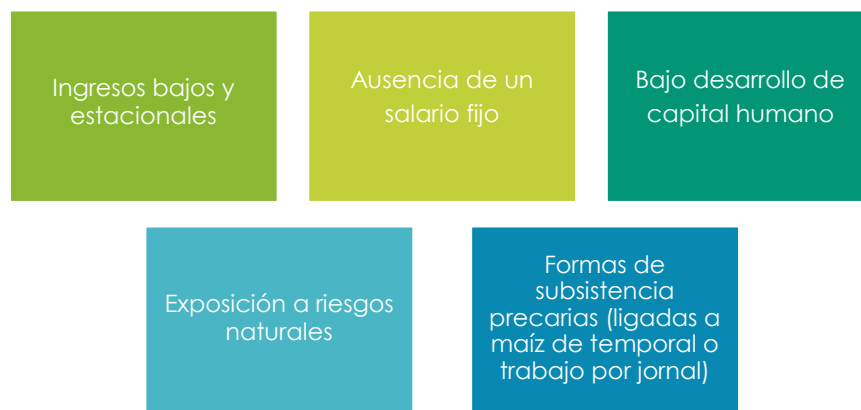
b) Información sobre las causas, efectos y características de la población que presenta el problema.

Sí se pueden identificar las causas del problema y algunos efectos que dan cuenta del círculo vicioso en el que se encuentra esta población. Se presenta información relevante sobre el sector rural pobre en general, que caracteriza a la población afectada por este problema. Las causas que se logran identificar en el diagnóstico

²² Este organismo afirma que "Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana."

respecto al problema de “carencia alimentaria que padece la población...”, son las siguientes:

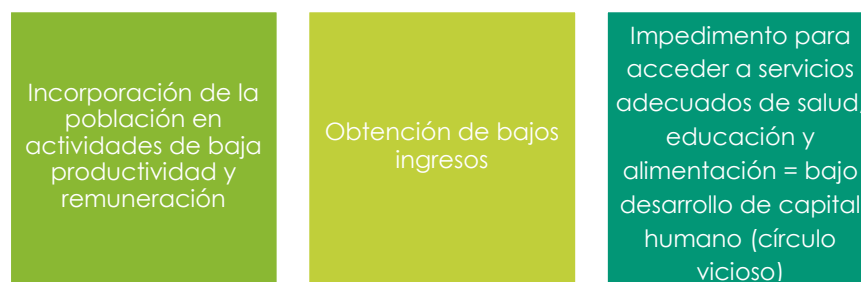
Figura 10. Causas identificadas como las determinantes de la carencia alimentaria que padece la población



Fuente: elaboración e interpretación propia con base en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018.

Como efectos se encuentran la incorporación de la población en actividades de baja productividad y remuneración que provoca bajos ingresos y en el subsecuente limitado acceso a servicios de salud, educación y alimentación. Esto a su vez se traduce en un bajo capital humano que nuevamente es el que impide la adecuada incorporación a una vida productiva bien remunerada. De ahí la importancia de romper este círculo vicioso detonando la capacidad productiva de esta población a través de las acciones de la política sectorial en análisis.

Figura 11. Efectos generados por la carencia alimentaria que padece la población



Fuente: elaboración e interpretación propia con base en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018.

En cuanto a las características de la población afectada por el problema incluidas en el PS, básicamente son los elementos que se han descrito en las causas y efectos del problema, además de los datos oficiales sobre la incidencia de la pobreza rural.

c. Información sobre las tendencias históricas de la problemática, de al menos cinco años previos, y sobre la situación actual

Si bien en el diagnóstico y en el mismo apartado de “Estrategia Integral” se incluyen datos e información histórica en el desarrollo de algunos temas, no se incluyen las tendencias históricas en cada una de las cinco problemáticas identificadas, sobre todo a nivel de las causas de los problemas que finalmente se traducen en estrategias y líneas de acción y por tanto en los programas y acciones presupuestarias. Incluir las tendencias históricas podría ayudar a observar el comportamiento de los problemas y sobre todo a valorar la efectividad de las políticas y programas ejecutados previamente (y muchos de los cuales continúan) en atemperar o revertir la magnitud e intensidad de dichos problemas, para, en función de eso reencauzar la política vigente²³.

En la problemática 1 referida a la baja productividad, se presentan datos duros, aunque no en series históricas, que reflejan la necesidad de mejorar la productividad en granos y oleaginosas para aumentar la participación de la producción en el abasto nacional; así como información sobre los niveles de productividad laboral, en cuyas causas no se identifica información histórica que permita ver su evolución en cuanto a magnitud e intensidad. Esto ocasiona que el planteamiento de los problemas se aborde de manera muy similar, incluso en su formulación, a como se ha realizado en otros diagnósticos y planes de años anteriores, generándose la impresión de que la problemática sigue siendo la misma.

Por ejemplo, una de las causas de la baja productividad tiene que ver con la escasa aplicación de la investigación y desarrollo tecnológico (innovaciones y conocimiento) en los procesos productivos. Para fortalecer el análisis sería útil valorar el resultado de las acciones de la Secretaría en la materia en los últimos años. Especialmente dado que se cuenta con un componente que pretende apoyar esa situación, y existe un entramado institucional para el efecto conformado por el INIFAP, INAPESCA, universidades dependientes de la SAGARPA, Fundaciones Produce, entre otros.

La misma situación se presenta con las otras cuatro problemáticas, en las que si bien se llegan a presentar comportamientos históricos, generalmente son para

²³ En las entrevistas realizadas al área responsable de la elaboración del PS dentro de SAGARPA, se argumenta que se contó en su momento con información histórica de las diversas problemáticas abordadas y que también se llevaron a cabo valoraciones sobre los logros y pendientes de políticas anteriores, sin embargo, eso no pudo incluirse en el PS dadas las restricciones de espacio establecidas en los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan nacional de Desarrollo 2013-2018.

caracterizar el problema en lo general, pero sin entrar en valoraciones más específicas de los elementos del problema.

d. Políticas que se han sido instrumentadas en México para resolver la problemática y sus resultados

No se presenta información con respecto a las políticas implementadas, ni en lo general ni para cada problemática, pese a que en la Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se solicita abordar dicho tema. Únicamente en un apartado del diagnóstico (retos y oportunidades) denominado “marco jurídico-institucional” se menciona haber llevado a cabo una evaluación y revisión, tanto de la estructura organizacional de la institución como de los programas existentes y sus reglas de operación para hacerlos más eficaces, eficientes y cambiar el modelo institucional. Esto sustenta la propuesta de modelo que se incluye en el apartado de “Estrategia Integral” del PS como uno de los 10 pilares del cambio, y denominado “Nuevo modelo organización de la Secretaría Innovador, Flexible, Ágil y Transparente (IFAT), el cual incorpora, entre otras cosas, los programas y componentes 2014.

Además, en el diagnóstico, en el apartado de marco jurídico-institucional se establece que la aplicación de políticas públicas en el sector agroalimentario ha sido poco efectiva, caracterizada por programas desarticulados; una coordinación intra e interinstitucional deficiente y con reglas de operación complejas y poco claras. Se destaca que el marco regulatorio, la política pública y los programas estaban orientados a cumplir objetivos muy generales y diversos. Estas imprecisiones aunadas a la intervención de un gran número de instituciones y agentes, se tradujeron en una compleja coordinación para atender al sistema agroalimentario mexicano de manera integral y eficaz.

En el apartado de “Estrategia Integral”, sub-apartado II.2 Estrategia por subsector, subsector agrícola, se afirma dentro de las estrategias a desplegarse para este subsector que se reconvertirá el PROCAMPO para que sea un instrumento que impulse la productividad (PROAGRO Productivo). Lo mismo se establece para el subsector pecuario al proponer la reconfiguración del PROGAN con objetivos productivos, tanto privados como de sustentabilidad de la actividad, acompañado de incentivos específicos para el tratamiento de excretas.

Estos dos últimos hechos, dan cuenta de que seguramente en el proceso de elaboración e integración del PS se hizo una revisión de las políticas y programas operados en los últimos años, lo que llevó a ajustar programas como los citados previamente. Sin embargo, en el cuerpo del documento del PS no se incluye nada sobre las políticas instrumentadas en el país para resolver las problemáticas y sus

resultados²⁴. Información como esta puede mostrar evidencias sobre la efectividad de las políticas y programas, y por tanto brindar elementos para fortalecer los nuevos instrumentos de intervención. Esto es especialmente importante en la SAGARPA ya que varios programas y componentes (con sus respectivos ajustes) operan desde hace años, habiendo trascendido, en algunos casos, más de dos administraciones federales (caso PROCAMPO-PROAGRO productivo).

2. ¿Existe una vinculación entre las problemáticas identificadas en el diagnóstico sectorial y la declaración de los objetivos sectoriales?

Sí existe en lo general una vinculación entre las problemáticas identificadas en el diagnóstico sectorial y la declaración de los objetivos sectoriales. Todas las problemáticas cuentan con objetivos sectoriales que buscan atenderlas y viceversa, todos los objetivos cuentan con un sustento a nivel del diagnóstico, aunque el nivel de profundidad en el abordaje y tratamiento, difiere entre objetivos y problemas.

Como se estableció en la respuesta a la pregunta 1 de esta sección, en el diagnóstico del PS se pueden identificar cinco grandes problemáticas que pretenden ser atendidas con la política sectorial, las cuales a su vez se atienden con la formulación del mismo número de objetivos, como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Alineación entre problemáticas y objetivos sectoriales

Problemática abordada en el diagnóstico	Objetivo Sectorial
Baja productividad en el sector agroalimentario por una limitada inversión en capital físico, humano y tecnológico	Objetivo 1. Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria
Reducida escala de producción e incipientes modelos de asociatividad que agreguen valor a las cadenas	Objetivo 2. Impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado en el sector agroalimentario
Incertidumbre en la actividad ante diversos riesgos climáticos, de mercado y sanitarios	Objetivo 3. Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos
Degradación de los recursos naturales utilizados para la producción	Objetivo 4. Impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país

²⁴ Nuevamente, en las entrevistas realizadas y comentadas anteriormente, se expresó que sí se realizó dicho ejercicio, y que ello llevó, por ejemplo a modificar programas o componentes como el PROCAMPO que cambió a PROAGRO productivo; sin embargo, por espacio no se incluyó en el PS.

Carencia alimentaria que padece la población en pobreza extrema	Objetivo 5. Contribuir a erradicar la carencia alimentaria en el medio rural
---	--

Fuente: elaboración propia con base en el PS 2013-2018.

En general, como se pudo apreciar en la citada respuesta a la pregunta 1 de esta Sección, ha sido la problemática de “baja productividad...”, la que encuentra un mayor sustento y desarrollo a lo largo de apartado del diagnóstico del PS, y es también la que cuenta con el objetivo con mayor número de estrategias y líneas de acción. Sin embargo, en todo el diagnóstico se hubiera podido presentar y analizar la información con mejor orden para cada una de las problemáticas, quizá dividiendo las causas en estructurales y las de incidencia directa y exponiéndose con puntualidad las causas y efectos de éstas últimas, que son las que se traducen en estrategias.

El diagnóstico se elaboró con base en la Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en la cual se solicita presentar el diagnóstico mediante un análisis de fortalezas y debilidades. Sin embargo, considerando que los programas presupuestarios se construyen bajo la metodología de marco lógico, con la lógica de análisis causal de los problemas, sería deseable que desde el nivel de planeación sectorial se utilizara este método para lograr una mejor alineación y correspondencia con los programas presupuestarios. Actualmente la presentación de la información hace difícil la lectura y la identificación de las conexiones entre las acciones y los problemas.

Otra área de oportunidad identificada a nivel de esta vinculación entre objetivos y problemas tiene que ver con que en el Diagnóstico hubo temas o problemáticas desarrolladas con bastante profundidad como las referidas a la insuficiente producción nacional de insumos estratégicos (semillas y fertilizantes) y el de planeación del balance oferta demanda, cuyo alcance al transformarse en objetivos, estrategias y líneas de acción, quedó limitado a una línea de acción.

3. El Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD) señala que los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales que elaboren las dependencias de la Administración Pública Federal deben incluir la perspectiva de género y las acciones afirmativas (concebidas como medidas efectivas a favor de la igualdad de oportunidades). Identificar si el Programa Sectorial incluye esta estrategia transversal con los siguientes criterios:

a. La perspectiva de género y las acciones afirmativas se establecen de manera explícita, para esto identificar cómo están incorporadas las líneas de acción del Programa PROIGUALDAD a los objetivos del Programa Sectorial evaluado. Entre

otras, identificar si los indicadores para medir el avance del Programa Sectorial se presentan desagregados por género.

A nivel de los 5 objetivos del PS y de sus estrategias y líneas de acción no se logra identificar de manera explícita la perspectiva de género y acciones afirmativas. Sin embargo existe todo un sub-apartado, dentro del apartado IV.3 del PS en el que se describe la forma en que se pretenden atender las estrategias y líneas de acción del PROIGUALDAD con las acciones institucionales regulares y, con los programas y acciones presupuestarias de la Secretaría.

A nivel del diagnóstico del PS el tema de género se aborda sólo parcialmente mediante la presentación de datos estadísticos que sugieren que la participación de las mujeres en las actividades primarias es baja y que la pobreza rural las afecta más. No obstante, falta información que permita identificar cualitativamente los problemas (con sus causas y efectos) que están ocasionando las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres, ampliamente documentadas en múltiples diagnósticos y estudios oficiales y no oficiales, e incluso en el mismo diagnóstico de PROIGUALDAD.

Reconociendo que la igualdad no se garantiza *de facto* y que por tanto requiere de acciones deliberadas, en el apartado específico del PS en el que se plantean las estrategias y líneas de acción del PROIGUALDAD aplicables a SAGARPA, se encuentra lo siguiente:

Se incluyen 14 de las 36 estrategias del PROIGUALDAD²⁵: 4 (con 8 líneas de acción) se vinculan con el objetivo 1 de dicho Programa transversal “Alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y propiciar un cambio cultural respetuoso de los derechos de las mujeres”; otras 4 (con 14 líneas de acción) al objetivo 3 “Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad”; 2 (con 4 líneas de acción) al objetivo 4 “Fortalecer las capacidades de las mujeres para participar activamente en el desarrollo social y alcanzar el bienestar”; 1 estrategia (con 2 líneas de acción) al objetivo 5 “Generar entornos seguros y amigables de convivencia familiar y social, actividades de tiempo libre y movilidad segura para las mujeres y las niñas”; y 3 estrategias (con 4 líneas de acción) al objetivo transversal 6 “Incorporar las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional”.

²⁵ El PROIGUALDAD se plantea seis objetivos transversales, 36 estrategias, 314 líneas de acción. Las líneas de acción se ordenan, por su naturaleza, en: líneas de acción que permiten la Coordinación de la estrategia con otras dependencias; líneas de acción generales que son de observancia obligatoria para todas las dependencias o entidades; y líneas de acción específicas en las cuales se señala la dependencia o entidad que está obligada a su observancia.

Como se observa, y dado el tipo de acción que promueven, no todas las estrategias están vinculadas directamente con los objetivos sectoriales. Una parte importante se orienta a fortalecer la cultura organizacional o institucional de la dependencia y su quehacer cotidiano en la atención directa a los usuarios.

En ese sentido, como se puede apreciar en el Anexo 1-A son siete estrategias y 17 líneas de acción las que se relacionan con los programas y acciones presupuestarias y a la vez con los objetivos sectoriales del PS; fundamentalmente, y en orden de importancia, con el objetivo 5 vinculado con la erradicación de la carencia alimentaria y con el 1 referido al impulso de la productividad. Dichas estrategias se orientan desde a incrementar la participación de la mujer en el trabajo remunerado, mediante la generación de fuentes de ingreso y proyectos productivos, hasta facilitar el acceso al financiamiento productivo, promover su acceso a la propiedad de la tierra, agua, tecnología e información y desarrollar capacidades productivas.

De igual manera, como se puede observar en el Anexo 1-B, el PS adopta 8 estrategias y 15 líneas de acción de PROIGUALDAD vinculadas a la cultura institucional, a fin de promover acciones afirmativas para garantizar el ejercicio de los derechos de las mujeres y evitar la discriminación de género, promover su liderazgo y participación en la toma de decisiones; fomentar la construcción de ciudadanía, promover valores en favor de la igualdad y promover y dirigir el cambio organizacional en favor de la igualdad, entre otros.

Así, todas estas definiciones que apuntan a incorporar la perspectiva de género y un conjunto de acciones afirmativas, tanto para atender los objetivos del PS (fundamentalmente el 1, 5 y en menor medida el 4), y el fortalecimiento de la cultura institucional y el servicio al usuario, han sido traducidas en acciones concretas a nivel del diseño operativo de los programas y acciones presupuestarias. Para el primer caso con inclusión de criterios en la normatividad, por ejemplo; para el segundo caso en la modificación de los procedimientos administrativos y de contratación y desarrollo de recursos humanos, así como en las políticas de comunicación social. De la evolución y resultados de todos estos cambios a favor de la equidad de género, la Secretaría cuenta con información puntual que va monitoreando y sistematizando.

Finalmente, en relación con el tema de la pregunta 3 vinculado con que si los indicadores para medir el avance del Programa Sectorial se presentan desagregados por género, la respuesta es negativa. De los siete indicadores que se incluyen en el PS en ninguno se introduce esta diferenciación, sin embargo, serían sólo los indicadores de los objetivos 1 y 5 los que podrían captar algún efecto de la perspectiva de género y acciones afirmativas incluidas al PS. Sin embargo, los

indicadores previstos para medir esos objetivos consideran variables, salvo la de productividad laboral, en las que difícilmente se podrían reportar resultados con ese nivel de desagregación.

b. La perspectiva de género incluida en el Programa Sectorial promueve la reducción de las brechas de desigualdad de género. Se debe incluir una valoración de cómo las promueve y analizar si la inclusión de la perspectiva de género de manera transversal en la política pública agrega valor en su diseño, gestión, medición de resultados, etc.

Continuando con el análisis, que distingue aquellas acciones que inciden en los objetivos sectoriales, y las que inciden en la cultura institucional se encuentra lo siguiente:

i) De las acciones vinculadas con los objetivos sectoriales del PS

Con base en los alcances de las estrategias y líneas de acción del PROIGUALDAD y la manera en que el PS establece que las atenderá, se considera que prácticamente todas las acciones propuestas, a nivel de la expresión enunciativa, pueden reducir las brechas de desigualdad de género, aunque los resultados dependen en mucho de la efectividad en la instrumentación.

La promoción de la reducción de las brechas de género, tiene un nivel de mayor concreción en las Reglas de Operación de los 9 programas presupuestarios, ya que en éstas se pueden apreciar criterios más claros que pueden asegurarla, y que además han sido incorporados a partir de la inclusión del tema en el PROIGUALDAD y el PS.

En principio, en dichas Reglas se establece que deben atenderse las siguientes estrategias del PROIGUALDAD: 3.1 Incrementar la participación de las mujeres en el trabajo remunerado; 3.3 Realizar las reformas necesarias al marco legal y regulatorio para facilitar el acceso de las mujeres al financiamiento productivo; 3.4 Promover el acceso de las mujeres a la propiedad de tierra, agua, tecnología e información de mercados, para fines productivos; 4.1 Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con jefatura femenina para mejorar sus condiciones de salud, vivienda e ingresos; 4.6 Fortalecer las capacidades de mujeres residentes en municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre; 5.5 Incorporar la perspectiva de género en las políticas ambientales y de sustentabilidad, incluyendo el marco jurídico en materia ambiental. Todas estas estrategias constituyen acciones afirmativas de género que pueden reducir la brecha de la desigualdad.

En el componente Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), se contempla que 15 por ciento de los recursos federales se dirigirán a mujeres

mayores de 18 años y hombres de la tercera edad que requieran instalar huertos y granjas familiares; o bien que necesiten alguno o algunos de los conceptos de apoyo de dicho componente. Además, se les conceden tiempos de apertura de ventanillas diferenciados a la convocatoria general.

En el Componente Desarrollo Comercial de la Agricultura Familiar, se financia de manera diferenciada a las mujeres adultas la inversión en los paquetes de huertos, granjas familiares y servicios técnicos, pudiendo ser el apoyo hasta el 100 por ciento de la inversión total. Además en los criterios de elegibilidad general, para la selección de organizaciones de productores que busquen agregar valor y acceso al mercado, se da preferencia a aquellas cuyos socios sean en su mayoría mujeres.

Dentro del Componente Fortalecimiento a Organizaciones Rurales y el Componente de Desarrollo Productivo del Sur Sureste tiene mayor peso en los criterios de evaluación de la solicitud el incluir a las mujeres en los proyectos.

En el componente de Productividad Agroalimentaria a las organizaciones solicitantes conformadas por 50 por ciento o más por mujeres se les da una calificación adicional en los criterios de selección.

En los componentes Desarrollo de la Acuacultura e Innovación y Tecnología Pesquera un criterio de prioridad en la selección es el número de mujeres participantes en el proyecto. Asimismo en el Componente Fomento al Consumo a las mujeres se les otorga un apoyo porcentualmente superior al dirigido a la población en general.

En el Componente Arráigate se busca canalizar recursos específicos para "Agroemprendedoras". Finalmente, se cuenta con un componente que constituye una acción plenamente afirmativa que es el de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE), orientado exclusivamente a mujeres.

ii) De las acciones vinculadas con la cultura institucional

De igual manera se considera que estas acciones promueven, al menos por sus expresiones declarativas, la reducción de las brechas de desigualdad de género, comenzando por la vida interna de la institución, mediante la modificación de procedimientos administrativos, de contratación y desarrollo de recursos humanos, así como comunicacionales, que tienden a favorecer un mejor clima institucional y una mejor atención a los usuarios.

Además, con base en la información proporcionada por la SAGARPA para esta evaluación, se puede constatar que la promoción de la reducción de las brechas se ha concretado en acciones como:

- Diseño de código de conducta que forma parte del temario del curso de inducción a la SAGARPA, y además que se difunde en su página de Internet. Este código impide el uso de lenguaje sexista y excluyente en la comunicación gubernamental escrita y cotidiana.
- Se ha promovido y logrado que 14 por ciento de los puestos de nivel directivo a 2015 hayan estado ocupados por mujeres,
- En la página de SAGARPA permanentemente aparecen actos sobre la igualdad de género y los apoyos a las mujeres campesinas,
- Los tabuladores de sueldos aplican indistintamente para hombres y mujeres,
- Se llevaron a cabo 70 acciones de capacitación en 2015 sobre temas básicos de género, prevención y atención del acoso y hostigamiento sexual, discriminación por género en el ámbito laboral y presupuestos públicos para la igualdad de género para 12,840 mujeres trabajadoras de la SAGARPA.
- Se realizaron 196 acciones de difusión y promoción en materia de igualdad de género para 31,943 servidoras públicas.

En ese marco se puede considerar que la inclusión de la perspectiva de género de manera transversal en la política pública agrega valor, al menos a nivel del diseño de la política sectorial, que es hasta donde se puede tener evidencia en esta evaluación. Según los datos proporcionados por la SAGARPA en materia de resultados y logros en las estrategias y líneas de acción a favor de la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, los resultados apuntan a que se han tenido resultados positivos. Un tema que permanece pendiente es que dicha perspectiva de género no ha logrado establecerse en las variables de medición de indicadores del PS. Asimismo, se observa que las acciones reportadas se dirigen principalmente a mujeres, aun cuando la atención a temas de género debe dirigirse también a los hombres.

4. Identificar si el Programa Sectorial presenta objetivos con los siguientes criterios:

a. Se establecen como una *declaración de resultados*. Los objetivos sectoriales describen la solución a una problemática social, es decir presentan el beneficio concreto que buscan obtener y no están expresados en términos de gestión y servicios, no refieren a la entrega de bienes, servicios o acciones de gestión.

Como se ha expuesto anteriormente, el PS se conforma de cinco objetivos sectoriales, de los cuales, todos describen en sus respectivos enunciados la solución a la problemática que pretenden atender. Sin embargo destaca, coincidiendo con el análisis presentado en el Diagnóstico de los Objetivos e Indicadores de los Planes Derivados del PND 2013-2018 (CONEVAL, 2015), que para el caso del PS de

la SAGARPA sólo dos objetivos pueden considerarse de resultados, el objetivo 1 y el objetivo 5, mientras que los objetivos 2, 3 y 4 se consideran de gestión y servicios, como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Objetivos sectoriales según su orientación a resultados

Objetivo Sectorial	Tipo de objetivo
Objetivo 1. Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria	Resultado
Objetivo 2. Impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado en el sector agroalimentario	Gestión y servicio
Objetivo 3. Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos	Gestión y servicio
Objetivo 4. Impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país	Gestión y servicio
Objetivo 5. Contribuir a erradicar la carencia alimentaria en el medio rural	Resultado

Fuente: Elaboración propia con información de Diagnóstico de los Objetivos e Indicadores de los Planes Derivados del PND 2013-2018 (CONEVAL, 2015),

Los objetivos 1 y 5 pretenden incidir en la atención de dos problemáticas sociales fundamentales del sector que han sido detectadas como las más relevantes dentro del diagnóstico, impulsando cambios que pueden traducirse en mejoras del bienestar de la población implicada en la PS. En cambio los objetivos de gestión y servicio, 2, 3 y 4, fundamentalmente se vinculan con el logro de los resultados esperados en el objetivo 1, que desde el inicio de esta evaluación se ha considerado como el propósito de la instrumentación de la PS. Alcanzar economías de escala mediante la asociatividad de los productores; disminuir la incertidumbre por la presencia de riesgos climatológicos, de mercado y sanitarios; e impulsar un manejo sustentable de los recursos naturales, constituyen acciones habilitadoras y favorecedoras de procesos que pueden mejorar la productividad en el sector, aunque eso depende de la existencia de otras condiciones complementarias.

b. Incluyen a la población potencial o área de enfoque. Existe una afirmación precisa de la población o área geográfica que se pretende atender.

A nivel de la declaración de los objetivos ninguno especifica la población o área geográfica que se pretende atender. Sin embargo, se encuentra alguna información en los elementos complementarios de dichos objetivos, y a nivel de sus

estrategias y líneas de acción. Se encuentra que el objetivo 5 es el que cuenta con una mejor aproximación a la definición de dicha población. Particularmente, puntualiza que se erradicará la carencia alimentaria en aquellas familias que vivan en pobreza extrema en el medio rural o que padezcan carencia alimentaria severa. En el objetivo 2 se puede identificar, por la información complementaria, que la población potencial de dicha acción la conforman los productores minifundistas (que cuentan con menos de 5 ha, y que significan 80 por ciento de los productores del campo). En el objetivo 4 se incluye alguna información sobre área geográfica, vinculada especialmente con el tema del agua y la situación de deterioro.

Los objetivos que sólo incluyen información general sobre población potencial, son el 1 y 3. En el 1 estas deficiencias complican la identificación de la magnitud de la problemática y la definición de estrategias de focalización, lo que es particularmente relevante ya que es el objetivo que concentra la mayoría de las acciones, programas presupuestarios y recursos.

Sección II: Coherencia en la alineación

En esta sección se identifica, de acuerdo con lo establecido en los Términos de Referencia, la manera en que se vinculan los programas presupuestarios en materia de desarrollo social de la SAGARPA con los objetivos y estrategias del Programa Sectorial. Asimismo, se analiza si ésta vinculación es coherente y de qué manera contribuye el conjunto de programas al cumplimiento de cada Objetivo Sectorial.

Con este fin se analiza con detalle la coherencia en la alineación de los programas presupuestarios vinculados al PS. El análisis se basa en identificar tanto una lógica vertical como horizontal de los programas presupuestarios alineados.²⁶

La SAGARPA tiene un total de 17 programas y acciones de desarrollo social. De éstos, nueve tienen modalidad presupuestal "S" (es decir, que son programas sujetos a reglas de operación), cinco son "U" (programas de subsidios que no están sujetos a Reglas de Operación) y tres son "E" (prestación de servicios públicos).

²⁶Para esto, se hace uso de la MIR 2016 de cada una de las intervenciones, sus Reglas de Operación 2016 (para el caso de los "S"), el Tercer Informe de Labores 2014-2015, el Tercer Informe de Gobierno 2014-2015, el Tercer Informe de Ejecución 2015, el documento Logros 2015 del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018 y el documento titulado "Alineación de la Estructura Programática 2016 con los Objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018".

Cuadro 3. Programas y acciones de desarrollo social de la SAGARPA por modalidad presupuestal, 2016

Modalidad	Número de programas
S	9
U	5
E	3
Total	17

Fuente: elaboración propia.

A continuación se da respuesta a cada uno de los cuestionamientos planteados en los TdR relacionados con esta sección de coherencia en la alineación del PS.

5. ¿Las matrices de indicadores para resultados (MIR) de los programas presupuestarios presentan una vinculación con el Programa Sectorial?

Vinculación de sintaxis en el Objetivo a nivel Fin de los programas presupuestarios

La vinculación de los programas presupuestarios con los objetivos estratégicos del Programa Sectorial (PS), se da a partir de la integración de un Objetivo Sectorial al objetivo a nivel Fin de los programas presupuestarios de la SAGARPA. Lo anterior es relevante ya que permite realizar un seguimiento de las acciones que se ejecutan para avanzar en el cumplimiento del Programa Sectorial. Asimismo, da cuenta de la coherencia en el diseño y articulación de los programas presupuestarios para la consecución de los objetivos sectoriales.

En este sentido, en los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado el 10 de junio del 2013, se señala que “las dependencias y entidades deberán incluir los objetivos sectoriales y sus indicadores en el nivel de Fin de las Matrices de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios, para lo cual deberán alinear sus programas presupuestarios, únicamente, a una Meta Nacional y a un Objetivo Sectorial que corresponda a dicha Meta”.

En cumplimiento de lo anterior, en los “Criterios para el registro, revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para resultados e Indicadores de Desempeño de los programas presupuestarios 2015” publicados por la SHCP el 30 de julio de 2014, en su apartado de “Alineación de la MIR e Indicadores de Desempeño a los Objetivos Sectoriales u Objetivos Transversales”, se estableció que para cada programa presupuestario que registra MIR el resumen narrativo quedaría redactado de la siguiente forma:

Contribuir + Objetivo Sectorial u objetivo transversal + mediante o a través +

Propósito del programa presupuestario.

Para dar respuesta a esta pregunta, en cuanto a la vinculación de sintaxis, se valorará si la MIR 2016 de cada uno de los programas presupuestarios presenta un Fin asociado a un Objetivo Sectorial que cumpla con la sintaxis antes mencionada.

Cuadro 4. Vinculación de programas presupuestarios con objetivos del PS (a partir de su sintaxis)

Programa presupuestario vinculado	Objetivo a nivel Fin	¿Presenta la vinculación en sintaxis?	Observación
Objetivo Sectorial 1. Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.			
Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante la inversión de las unidades económicas rurales.	Sí	Cumple con la vinculación de sintaxis, el mediante aparece de manera reiterativa
Programa de Productividad Rural	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria. Mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.	Sí	No se identifican los medios o instrumentos a implementar para contribuir a la solución del problema. Además que su redacción resulta repetitiva
Programa de Fomento a la Agricultura	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante el aumento en la producción agrícola de las unidades productivas	Sí	Si bien cumple con la sintaxis, resulta reiterativa y repetitiva la redacción, el mediante aparece tres veces.
Programa de Fomento Ganadero	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante el incremento de la producción de alimentos	Sí	Cumple con la vinculación de sintaxis, el mediante aparece de manera reiterativa
Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.	No	No se identifican los medios o instrumentos a implementar para contribuir a la solución del problema.

Programa presupuestario vinculado	Objetivo a nivel Fin	¿Presenta la vinculación en sintaxis?	Observación
Programa de Apoyos a Pequeños Productores	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante el incremento de la producción de alimentos.	Sí	Cumple con la vinculación de sintaxis, el mediante aparece de manera reiterativa
Sistema Nacional de Investigación Agrícola	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante tecnologías y/o conocimientos para atender las demandas estratégicas de los productores del sector agropecuario, acuícola y pesquero.	Sí	Cumple con la vinculación de sintaxis, el mediante aparece de manera reiterativa
Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante el incremento de la innovación y tecnología aplicadas por los productores en el sector pecuario.	Sí	Cumple con la vinculación de sintaxis, el mediante aparece de manera reiterativa
Vinculación Productiva	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante la integración productiva, comercialización y desarrollo tecnológico del sector pesquero y acuícola.	Sí	Cumple con la vinculación de sintaxis, sin embargo resulta repetitiva y el mediante aparece en tres ocasiones.
Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante el establecimiento de un sistema de recolección, procesamiento, análisis y difusión de información estadística y geoespacial; confiable, oportuna y relevante, para los agentes económicos y tomadores de decisiones del sector agroalimentario y agroindustrial de México	Sí	Cumple con la vinculación de sintaxis, el mediante aparece de manera reiterativa

Programa presupuestario vinculado	Objetivo a nivel Fin	¿Presenta la vinculación en sintaxis?	Observación
Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante formación de estudiantes y profesionales en ciencias agropecuarias, forestales y acuícolas.	Sí	Cumple con la vinculación de sintaxis, el mediante aparece de manera reiterativa
Desarrollo y Vinculación de la Investigación Científica y Tecnológica con el Sector	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria	No	La redacción resulta repetitiva, adicionalmente no se identifican los medios o instrumentos a implementar para contribuir a la solución del problema.
Generación de Proyectos de Investigación	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante instrumentos para el manejo productivo sustentable y tecnologías puestas a disposición de productores y usuarios vinculados al sector.	Sí	Cumple con la vinculación de sintaxis, el mediante aparece en dos ocasiones
Objetivo Sectorial 2. Impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado en el sector agroalimentario.			
Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	Contribuir a impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado en el sector agroalimentario mediante la inversión en proyectos productivos o estratégicos agrícolas, pecuarios, de pesca y acuícolas	Sí	No hay observaciones
Objetivo Sectorial 3. Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos.			
Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados	Contribuir a promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos mediante mecanismos de administración de riesgos mediante incentivos a la comercialización, promoción comercial y fomento a las exportaciones de productos agropecuarios y pesqueros.	Sí	Redacción repetitiva que da lugar a impresiones sobre los medios o instrumentos para atender la problemática.

Programa presupuestario vinculado	Objetivo a nivel Fin	¿Presenta la vinculación en sintaxis?	Observación
Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	Contribuir a promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos mediante la conservación y mejora de los estatus sanitarios en los estados, zonas o regiones donde se previenen y combaten plagas y enfermedades que afectan la agricultura, ganadería, acuacultura y pesca	Sí	Cumple con la vinculación de sintaxis, sin embargo resulta repetitiva dando lugar a imprecisiones y el mediante aparece en tres ocasiones.
Programa de Acciones Complementarias para Mejorar las Sanidades	Contribuir a promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos. mediante la conservación y mejora de la condición de sanidad agroalimentaria en el territorio nacional	Sí	Cumple con la vinculación de sintaxis, sin embargo resulta repetitiva dando lugar a imprecisiones y el mediante aparece en tres ocasiones.

Fuente: Elaboración propia con base a la MIR 2016 de los programas presupuestarios de la SAGARPA.

Los 17 programas presupuestarios analizados, cuentan con un Objetivo Sectorial asociado a su Fin, 13 se vinculan al Objetivo Sectorial 1, 3 al Objetivo 3 y uno más al Objetivo 2, destaca que no existen programas presupuestarios asociados o vinculados con los objetivos 4 y 5 del PS para el ejercicio fiscal en curso. Al respecto, en entrevista funcionarios encargados del seguimiento al PS en SAGARPA se mencionó que lo anterior fue resultado de los cambios en la estructura programática. Sin embargo la dependencia trabaja actualmente en una propuesta de alineación programática para 2017 que atienda todos los compromisos enmarcados en el PS.

Asimismo, en el resumen narrativo a nivel Fin de los 17 programas presupuestarios, se observa en general que su redacción responde a un objetivo superior (Objetivo Sectorial) único al cual cada programa presupuestario contribuye, por lo que no se espera que la ejecución de cada intervención de manera individual sea suficiente para alcanzar dicho Fin y dar solución total al problema que lo sustenta. Finalmente se advierte que, de acuerdo con los principios del marco lógico, el logro del objetivo no está controlado por los responsables de los programas presupuestarios.

Cabe señalar que el Portal Aplicativo de la SHCP, que es el sistema para cargar la MIR, fue diseñado para mantener la lógica en la sintaxis, sin embargo en algunos programas no se presenta cabalmente la lógica señalada. El Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados, presenta una redacción repetitiva en su Fin “contribuir a promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos mediante mecanismos de administración de riesgos mediante incentivos a la comercialización, promoción comercial y fomento a las exportaciones de productos agropecuarios y pesqueros”, parece más bien que fue un error de captura, lo que evidencia la ausencia de supervisión de la consistencia de la información que los responsables de los programas presupuestarios cargan al Portal Aplicativo de Hacienda.

En entrevista con personal de la Dirección General de Planeación y Evaluación, se mencionó que cumplir con la redacción del Fin de los programas presupuestarios en estricto apego a la cadena “Contribuir + Objetivo Sectorial u objetivo transversal + mediante o a través” ha generado que la redacción del objetivo a este nivel presente errores de gramática, lo que ha dado lugar a que el “mediante” aparezca de manera repetitiva en todos los objetivos de los programas presupuestarios.

En tres programas ocurre, que si bien se apegan al aspecto normativo, en su Fin no se identifican los medios o instrumentos a implementar para contribuir a la solución

del problema. Por ejemplo, el Fin del Programa de Desarrollo y Vinculación de la Investigación Científica y Tecnológica con el Sector “contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria”, no queda definido cuál será el mecanismo o instrumento que coadyuve al logro del Objetivo Sectorial. Otro Programa que presenta incumplimiento en la sintaxis es el de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola en su objetivo a nivel Fin “contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante”, queda pendiente mencionar a partir de que medio se buscará contribuir a dar solución del problema. Algo similar se observa en el Fin del Programa de Productividad Rural.

Vinculación lógica: el Propósito de los programas presupuestarios contribuye al logro del Fin

En cuanto al cumplimiento de la vinculación lógica, se analiza si el Propósito de los programas presupuestarios contribuye al logro del Fin, es decir, si lo que se espera lograr con el programa presupuestario contribuye al logro del Objetivo Sectorial (Fin).

Para dar respuesta a lo anterior se analizaron tres puntos clave dentro del Propósito de los programas presupuestarios:

- Si el Propósito es único;
- Si el Propósito representa un cambio específico (acción –verbo) en las condiciones de vida de la población objetivo o área de enfoque;
- Si el Propósito de los programas presupuestarios contribuye al logro del Fin²⁷.

Si cumple con las tres características antes señaladas se considera que se cumple con la vinculación lógica.

El análisis se realiza en función de cada uno de los objetivos sectoriales y los programas presupuestarios asociados a éste.

²⁷ El cumplimiento de la Lógica Vertical establece que si se logra el Propósito y se cumplen los Supuestos asociados a éste, se contribuirá al logro del Fin.

Programas presupuestarios vinculados al Objetivo 1 Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria

Con este objetivo se encuentran vinculados trece programas presupuestarios. De estos seis cumplen con la vinculación lógica, los cuales en su propósito presentan los resultados que se espera lograr con el programa presupuestario en la población beneficiada. En la declaración de los objetivos destacan los siguientes resultados que se esperan lograr: incrementar la productividad, aumentar el valor de la producción y aumentar la producción. Por lo que se considera que pueden aportar al logro del Objetivo Sectorial (Fin).

Los siete programas restantes, presentan problemas de indefinición en la sintaxis del Propósito, ya que si bien el objetivo del Propósito es único, no está de manera explícita lo que se espera lograr con la existencia del programa presupuestario. Por ejemplo, el Propósito del Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria solo indica que las Unidades económicas rurales cuentan con inversión en el desarrollo de capital físico, humano y tecnológico, lo cual no significa un resultado esperado en la población objetivo. En el caso del Programa de Desarrollo y Vinculación de la Investigación Científica y Tecnológica con el Sector, se estipula que los proyectos de investigación y servicio son "realizados y orientados" a la atención a las demandas del medio rural sin definir un cambio a suceder, se plantea más bien como un servicio a recibir. El incumplimiento de la sintaxis lógica en estos programas presupuestarios, se traduce en la imprecisión de vínculos causales entre el logro del Propósito y su contribución al logro del Objetivo Sectorial (Fin).

Cuadro 5. Programas presupuestarios vinculados al Objetivo Sectorial 1 Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.

Programa presupuestario	Fin	Propósito	El Propósito es único	El Propósito representa un cambio específico en las condiciones de vida de la población objetivo	El Propósito de los programas presupuestarios contribuye al logro del Fin
Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante la inversión de las unidades económicas rurales	Unidades económicas rurales cuentan con inversión en el desarrollo de capital físico, humano y tecnológico	✓	x	x
Programa de Productividad Rural	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.	Los pequeños productores agropecuarios incrementan su productividad total.	✓	✓	✓
Programa de Fomento a la Agricultura	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante el aumento en la producción agrícola de las unidades productivas	Unidades productivas agrícolas aumentan el valor de su producción	✓	✓	✓

Programa presupuestario	Fin	Propósito	El Propósito es único	El Propósito representa un cambio específico en las condiciones de vida de la población objetivo	El Propósito de los programas presupuestarios contribuye al logro del Fin
Programa de Fomento Ganadero	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante el incremento de la producción de alimentos	Las Unidades Económicas del Subsector Agroalimentario Ganadero incrementan su productividad.	✓	✓	✓
Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria. Mediante.	Unidades económicas pesqueras y acuícolas incentivadas incrementan la producción pesquera y acuícola.	✓	✓	✓
Programa de Apoyos a Pequeños Productores	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante el incremento de la producción de alimentos	Las unidades económicas rurales formadas por pequeños productores rurales incrementan su productividad.	✓	✓	✓
Sistema Nacional de Investigación Agrícola SNIA	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante tecnologías y/o conocimientos para atender las demandas estratégicas de los productores del sector agropecuario, acuícola y pesquero	Productores del Sector agropecuario, acuícola y pesquero cuentan con tecnologías y/o conocimientos generados para atender temas estratégicos demandados.	✓	x	x

Programa presupuestario	Fin	Propósito	El Propósito es único	El Propósito representa un cambio específico en las condiciones de vida de la población objetivo	El Propósito de los programas presupuestarios contribuye al logro del Fin
Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante el incremento de la innovación y tecnología aplicadas por los productores en el sector pecuario.	Productores pecuarios incrementan la producción de alimentos de origen animal para consumo humano.	✓	✓	✓
Vinculación Productiva	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante la integración productiva, comercialización y desarrollo tecnológico del sector pesquero y acuícola.	Productores acuícolas y pesqueros aplican esquemas de organización, producción y comercialización, así como la implementación de modelos tecnológicos de producción acuícola innovadores.	✓	x	✓
Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS)	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante el establecimiento de un sistema de recolección, procesamiento, análisis y difusión de información estadística y geoespacial; confiable, oportuna y relevante, para los agentes económicos y tomadores de decisiones del sector agroalimentario y agroindustrial de México	Los agentes económicos del sector agroalimentario y agroindustrial toman decisiones con el uso de información estadística y geoespacial oficial	✓	✓	x

Programa presupuestario	Fin	Propósito	El Propósito es único	El Propósito representa un cambio específico en las condiciones de vida de la población objetivo	El Propósito de los programas presupuestarios contribuye al logro del Fin
Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante Formación de estudiantes y profesionales en Ciencias agropecuarias, forestales y acuícolas.	Técnicos, profesionales e investigadores del sector agropecuario, acuícola y forestal egresados con calidad educativa	✓	x	x
Desarrollo y Vinculación de la Investigación Científica y Tecnológica con el Sector	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria	Proyectos de investigación y servicio realizados y orientados a la atención a las demandas del medio rural	✓	x	x
Generación de Proyectos de Investigación	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante instrumentos para el manejo productivo sustentable y tecnologías puestas a disposición de productores y usuarios vinculados al sector.	Usuarios de los sectores agrícola, pecuario, forestal, pesquero y acuícola desarrollan y adopta tecnologías e instrumentos regulatorios	✓	x	x

Fuente: Elaboración propia con base a la MIR 2016 de los programas presupuestarios de la SAGARPA.

Programas presupuestarios vinculados al Objetivo Sectorial 2 Impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado en el sector agroalimentario.

Este objetivo solo cuenta con un programa asociado: Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas. En cuanto a la vinculación lógica de su Propósito “Impulsar en coordinación con los gobiernos locales, la inversión en proyectos productivos o estratégicos; agrícolas, pecuarios, de pesca y acuícolas”, presenta incumplimiento en la vinculación lógica (vertical). El propósito no representa un cambio específico en las condiciones de vida de la población objetivo, no es claro el efecto de la realización de los proyectos, asimismo no hace mención de la población a beneficiarse. En este sentido, la declaración de los supuestos tampoco aporta a la consecución de los objetivos a nivel Fin y Propósito; la suscripción de convenios de coordinación no necesariamente se traduce en proyectos que generen economías de escala y que inyecten valor agregado a los productos.

Para la consecución de este Objetivo Sectorial la estrategia única antes citada, no es consistente al no presentar una definición clara sobre su Propósito y los medios propuestos para alcanzarlo.

Cuadro 6 Programas presupuestarios vinculados al Objetivo Sectorial 2 Impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado en el sector agroalimentario.

Programa presupuestario	Fin	Propósito	El propósito es único	El propósito representa un cambio específico en las condiciones de vida de la población objetivo	El Propósito de los programas presupuestarios contribuye al logro del Fin
Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	Contribuir a impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado en el sector agroalimentario mediante la inversión en proyectos productivos o estratégicos agrícolas, pecuarios, de pesca y acuícolas	Impulsar en coordinación con los gobiernos locales, la inversión en proyectos productivos o estratégicos; agrícolas, pecuarios, de pesca y acuícolas.	✓	x	x

Fuente: Elaboración propia con base a la MIR 2016 de los programas presupuestarios de la SAGARPA.

Programas presupuestarios vinculados al Objetivo Sectorial 3 Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos.

Existen tres programas presupuestarios asociados a este Objetivo: Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados, Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria y Programa de Acciones Complementarias para Mejorar las Sanidades. En la redacción del objetivo del Propósito del primer programa, si bien se hace referencia a la población objetivo no está explícito el cambio que se busca obtener como resultado de la ejecución del programa, por lo que no se cumple cabalmente la vinculación lógica (vertical), sin embargo se puede inferir que si los productores agropecuarios, acuícolas y pesqueros utilizan algún esquema de comercialización, administración de riesgos de mercado, promoción comercial y/o enlaces comerciales, contribuyen a disminuir la incertidumbre derivada de la volatilidad de los precios de la producción y de los insumos, así como la derivada de los efectos climáticos, por lo que el programa puede aportar a la consecución del Fin.

El Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria y Programa de Acciones Complementarias para Mejorar las Sanidades se encuentran estrechamente vinculados, ambos buscan conservar y mejorar los estatus sanitarios en el territorio nacional. En importante señalar, que dentro de la redacción del Objetivo Sectorial al que se vinculan ambos programas presupuestarios, los temas de sanidad e inocuidad no se encuentran explícitamente presentes en la redacción del mismo, por lo que la lógica vertical no se cumple, es decir, no es posible inferir que el logro del Propósito junto con la prevalencia de los Supuestos asociados a éste, contribuirá al logro del Fin (Objetivo Sectorial).

Cuadro 7. Programas presupuestarios vinculados al Objetivo Sectorial 3 Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos.

Programa presupuestario	Fin	Propósito	El propósito es único	El propósito representa un cambio específico en las condiciones de vida de la población objetivo	El Propósito de los programas presupuestarios contribuye al logro del Fin
Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados	Contribuir a promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos mediante mecanismos de administración de riesgos mediante incentivos a la comercialización, promoción comercial y fomento a las exportaciones de productos agropecuarios y pesqueros.	Productores agropecuarios, acuícolas y pesqueros utilizan algún esquema de comercialización, administración de riesgos de mercado, promoción comercial y/o enlaces comerciales	✓	x	x
Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	Contribuir a promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos mediante la conservación y mejora de los estatus sanitarios en los estados, zonas o regiones donde se previenen y combaten plagas y enfermedades que afectan la agricultura, ganadería, acuacultura y pesca	El patrimonio Fito zoosanitario y la inocuidad agroalimentaria mejoran	✓	x	x
Programa de Acciones Complementarias para Mejorar las Sanidades	Contribuir a promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos mediante la conservación y mejora de la condición de sanidad agroalimentaria en el territorio nacional	Estados o regiones que mejoran la condición de sanidad agroalimentaria y usuarios que poseen capacidad técnica para controlar la africanización de las abejas	✓	✓	x

Fuente: Elaboración propia con base a la MIR 2016 de los programas presupuestarios de la SAGARPA.

En síntesis, la importancia de la lógica vertical radica en que el objetivo a nivel Propósito de un programa permite proyectar lo que se espera con la implementación del programa. En este sentido se puede visualizar si la suma de dichas estrategias (programas) se orientan a resolver un problema concreto a partir del logro del Objetivo Sectorial.

De lo anterior se deriva que para la consecución de los Objetivos Sectoriales del PS, las estrategias a implementar deben ser consistentes desde una definición clara de su Propósito, esto es evitar ambigüedades o impresiones en su redacción, con el fin establecer relaciones causales efectivas con los medios propuestos para alcanzarlo.

En este tenor, un tema prioritario para la consecución de los Objetivos sectoriales del PS, es la alta vulnerabilidad de las actividades del sector ante factores exógenos como el contexto político, económico y social en que se inserta los programas presupuestarios, así como factores de índole climática y la volatilidad de los precios internacionales de ciertos productos. De lo anterior se deriva la importancia de establecer supuestos relevantes, así como mecanismos sistemáticos de monitoreo del avance de los indicadores, lo que permitiría identificar los riesgos o amenazas que pudieran obstaculizar el logro de las metas y de esta manera contar con elementos para, en su caso, redireccionar las acciones.

6. ¿Las estrategias de cada Objetivo Sectorial se pueden vincular a los programas presupuestarios? Si existen estrategias que no se encuentran cubiertas por programas presupuestarios ¿se identifican otras intervenciones del gobierno dentro del mismo sector u otro que atiendan dichas estrategias? Se deberá analizar:
i. Si existe una vinculación entre los programas presupuestarios con las estrategias del Programa Sectorial

No hay un documento institucional, entre los que fueron proporcionados formalmente para la realización de esta evaluación en el que se establezca explícita y sistemáticamente la relación de *todos* los programas y acciones de desarrollo social de la SAGARPA con las estrategias del Programa Sectorial. La Matriz de Indicadores para Resultados es el documento más útil en este sentido, pero sólo contiene la relación de cada intervención con los objetivos sectoriales y carece del dato de la vinculación con las estrategias y líneas de acción.²⁸

²⁸ Se consultaron las MIR 2016 de cada una de las intervenciones, sus Reglas de Operación 2016 (para el caso de los "S"), el Tercer Informe de Labores 2014-2015, el Tercer Informe de Gobierno 2014-2015, el Tercer Informe de Ejecución 2015, el documento Logros 2015 del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018 y el documento titulado "Alineación de la Estructura Programática 2016 con los Objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018". Sólo éste último contiene información sobre la vinculación de los programas

En el cuadro siguiente se muestra la vinculación de cada uno de los programas y acciones de desarrollo social de la SAGARPA con (a) los objetivos sectoriales indicados en sus MIR 2016 y (b) con las estrategias sectoriales indicadas en el documento “Alineación de la Estructura Programática 2016 con los Objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018”²⁹ (“Alineación” en lo sucesivo).

Cuadro 8. Vinculación de programas y acciones de desarrollo social con las estrategias del Programa Sectorial, 2016

Programa y Acciones de desarrollo social de la SAGARPA 2016	Objetivo *	Estrategia *
1. S259 - Programa de Fomento a la Agricultura	1	1.1
		1.3
		2.1
		2.2
2. S262 - Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados	3	4.1
		1.5
3. S258 - Programa de Productividad Rural	1	3.1
		2.3
		4.2
		5.1
4. S266 - Programa de Apoyos a Pequeños Productores	1	1.1
		1.2
		1.3
5. S260 - Programa de Fomento Ganadero	1	1.1
		1.3
		4.2
6. S257 - Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria	1	1.3
		1.4
		1.5
		2.1
		2.2
7. S240 - Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	2	2.3
		2.3
8. S263 - Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	3	1.3
		3.2
9. S261 - Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	1	1.1
		1.2
		1.3
		4.2
	1	No especificado

presupuestarios con las estrategias del programa sectorial, pero circunscrita a los “S”, por lo anterior se tomó a dicho documento como punto de referencia.

²⁹ Este es un documento de trabajo –no un documento institucional terminado y de acceso público– con miras a la reorganización programática que se llevará a cabo en el ejercicio fiscal 2017 y es el único con información sobre la vinculación de los programas presupuestarios con las estrategias del programa sectorial, pero circunscrito sólo a los nueve con clave presupuestaria “S”. Fue entregado por la dependencia a solicitud expresa del equipo evaluador.

Programa y Acciones de desarrollo social de la SAGARPA 2016	Objetivo *	Estrategia *
10. E001 - Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria		
11. U002 - Programa de Acciones Complementarias para Mejorar las Sanidades	3	No especificado
12. E006 - Generación de Proyectos de Investigación	1	No especificado
13. E003 - Desarrollo y Vinculación de la Investigación Científica y Tecnológica con el Sector	1	No especificado
14. U017 - Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable	1	No especificado
15. U013 - Vinculación Productiva	1	No especificado
16. U004 - Sistema Nacional de Investigación Agrícola	1	No especificado
17. U009 - Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios	1	No especificado

*/ Nota: el Objetivo Sectorial es el indicado en la MIR 2016 de cada Programa, la Estrategia es la establecida en la Alineación de la Estructura Programática 2016 con los Objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018. El detalle del análisis de las Estrategias puede consultarse en el Anexo 4.

Fuente: elaboración propia con base en la MIR 2016 y Alineación de la Estructura Programática 2016 con los Objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018.

De la observación del cuadro anterior puede concluirse que, como se ha mencionado, no hay ninguna intervención vinculada a nivel programático con los objetivos 4 y 5. Además, aunque nominalmente cada programa presupuestario está dirigido a un Objetivo Sectorial, ninguno de los programas de la SAGARPA están alineados a estrategias de un único Objetivo Sectorial, sino que una misma intervención realiza actividades que corresponden a líneas de acción y estrategias de dos, tres o hasta cuatro objetivos sectoriales diferentes.

Por ejemplo, el Programa de Fomento a la Agricultura que es la intervención que recibió, por mucho, el monto mayor de recursos en el ejercicio fiscal 2016, realiza acciones dirigidas a estrategias que corresponden a los objetivos 1, 2 y 4, mientras que el Programa de Productividad Rural hace lo propio con estrategias de los objetivos 2, 3, 4 y 5.

Lo anterior invita a reflexionar si la estrategia programática más eficiente para enfrentar la problemática identificada en el Programa Sectorial es que un mismo programa presupuestario realice acciones en diferentes sentidos, dirigidas a cumplir objetivos diversos, o si por el contrario podrían diseñarse intervenciones enfocadas a una sola problemática y por tanto a un único Objetivo Sectorial.

ii. Si es coherente dicha vinculación, es decir, si se reconocen coincidencias entre el Propósito de cada programa presupuestario y sus componentes, con la declaración de cada estrategia sectorial

El análisis de la coherencia de la vinculación de los programas y acciones de desarrollo social de la SAGARPA con una Estrategia del Programa Sectorial se circunscribe a los nueve programas con modalidad presupuestaria "S", pues sólo se encontró dicha vinculación para ellos.

Para analizar la coherencia se contrastó (a) la descripción del Fin y Propósito de cada una de las MIR de dichos programas, así como su objetivo general y el objetivo específico de sus componentes indicados en sus reglas de operación con (b) las estrategias a las que se alinean de acuerdo con el documento "Alineación" (cuadro 6.3). Se sostiene que un programa tiene coherencia completa si su propósito y componentes coinciden con las estrategias y líneas de acción del Objetivo Sectorial con el que la MIR indica que está relacionado, tiene coherencia parcial si esto sucede sólo en algunas y tiene coherencia nula cuando no hay coincidencia de ninguno de los componentes del programa con ninguna de las líneas de acción por las que está conformada la Estrategia. El detalle de esta comparación se incluye en el Anexo 4.

El resultado es que hay coherencia completa³⁰ en la vinculación de ocho programas con las estrategias con las que se relacionan de acuerdo con la "Alineación". Los programas con coherencia completa son (i) el de Fomento a la Agricultura, (ii) Comercialización y Desarrollo de Mercados, (iii) de Fomento Ganadero, (iv) de Concurrencia con las Entidades Federativas, (v) de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, (vi) de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola; (vii) de Productividad Rural y de (viii) Productividad y Competitividad Agroalimentaria.

Cuadro 9. Coherencia de la vinculación de programas y acciones de desarrollo social con las estrategias del Programa Sectorial, 2016

Programas de desarrollo social de la SAGARPA 2016	Objetivo Sectorial *	Estrategia sectorial *	Coherencia
1. S259 - Programa de Fomento a la Agricultura	1	1.1	Sí
		1.3	Sí
		2.1	Sí
		2.2	Sí
2. S262 - Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados	3	4.1	Sí
		1.5	Sí
		3.1	Sí
	1	2.3	Sí

³⁰ Es decir, en todas la estrategias con las que se vincula.

Programas de desarrollo social de la SAGARPA 2016	Objetivo Sectorial *	Estrategia sectorial *	Coherencia
3. S258 - Programa de Productividad Rural		3.1	Sí
		4.2	Sí
		5.1	Sí
4. S266 - Programa de Apoyos a Pequeños Productores	1	1.1	No
		1.2	Sí
		1.3	Sí
5. S260 - Programa de Fomento Ganadero	1	1.1	Sí
		1.3	Sí
		4.2	Sí
6. S257 - Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria	1	1.3	Sí
		1.4	Sí
		1.5	Sí
		2.1	Sí
		2.2	Sí
		2.3	Sí
7. S240 - Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	2	2.3	Sí
8. S263 - Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	3	1.3	Sí
		3.2	Sí
9. S261 - Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	1	1.1	Sí
		1.2	Sí
		1.3	Sí
		4.2	Sí

*/ Nota: el Objetivo Sectorial es el indicado en la MIR 2016 de cada Programa, la Estrategia es la establecida en la Alineación de la Estructura Programática 2016 con los Objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018.

Fuente: elaboración propia con base en la MIR 2016 y Alineación de la Estructura Programática 2016 con los Objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018.

Hay coherencia parcial³¹ en el programa de apoyo a Pequeños Productores. No se encontró coherencia específicamente en su alineación con la Estrategia 1.1 enunciada en la "Alineación". Al analizar la información disponible, se identificó que el objetivo general del programa –de acuerdo con sus Reglas de Operación– es "aumentar la productividad de las unidades económicas rurales, conformadas por pequeños productores". Para ello tiene cinco componentes: (i) Incentivos Productivos; (ii) de Extensionismo; (iii) Arráigate; (iv) Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA); y (v) de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE).

Esta información se contrastó con lo enunciado por la Estrategia 1.1 del Programa Sectorial que consiste en "Orientar la investigación y el desarrollo tecnológico a generar innovaciones aplicadas al sector agroalimentario que eleven la productividad y competitividad". Para ello, cuenta con diez líneas de acción: (i)

³¹ Esto es, en sólo algunas de las estrategias con las que se vincula.

implementar investigación y desarrollo tecnológico aplicado en proyectos de desarrollo rural sustentable a través del SNITT; (ii) coordinar y orientar los esfuerzos de innovación en las instituciones públicas y privadas hacia proyectos productivos e interdisciplinarios estratégicos; (iii) promover la transferencia e innovación mediante paquetes tecnológicos y extensionismo, con componentes como PIMAF; (iv) incentivar la innovación mediante presupuestos multianuales orientados a proyectos integrales, desde detección de necesidades hasta su transferencia en campo; (v) instrumentar la evaluación y seguimiento de las inversiones en ciencia y tecnología para fortalecer la innovación en el sector; (vi) articular la demanda de innovaciones entre quienes producen e instituciones, evitando duplicidades y priorizando las necesidades de productores organizados; (vii) fortalecer la vinculación entre quienes innovan y proporcionan servicios de asistencia técnica y extensión para la aplicación tecnológica masiva; (viii) fomentar la protección industrial de productos de investigación y desarrollo tecnológico, para facilitar su transferencia y adopción productiva; (ix) establecer un grupo consultivo interdisciplinario de instituciones públicas y privadas para analizar propuestas de innovación, desarrollo tecnológico y educación; y (x) impulsar la producción nacional de semillas mejoradas y fertilizantes.

Como se observa, salvo las líneas de acción iii y vii que se atiende con el componente Incentivos Productivos y el de Extensionismo, no parece existir coincidencia del resto de los componentes del programa las líneas de acción por las que está conformada la Estrategia 1.1. Por lo anterior, se consideró que no hay plena coherencia en la vinculación de este programa con la Estrategia indicada en la "Alineación".

Una conclusión parcial que puede alcanzarse del análisis realizado hasta esta sección es que, en el análisis a nivel de programa presupuestario no todos los objetivos sectoriales son atendidos por un programa de la SAGARPA. Así, a nivel de programa, los objetivos 4 y 5 del Programa Sectorial no son atendidos por ninguna intervención. Sin embargo, si el análisis se efectúa considerando también los componentes al interior de cada programa, el panorama cambia: todos los objetivos sectoriales son atendidos por alguno de los componentes de los programas.

La pregunta obligada que se desprende de la consideración anterior es si los componentes de los programas de la SAGARPA deberían agruparse de acuerdo con el objetivo y estrategia sectorial a la que se dirigen a fin de lograr mayor eficiencia o si, por el contrario, la organización vigente es mejor en términos de eficiencia de acuerdo con otro tipo de consideraciones no incluidas en este análisis.

iii. Proponer una vinculación con alguna estrategia en caso de no existir

Una vez que se identificó la vinculación de cada programa presupuestario con una Estrategia del Programa Sectorial y se valoró su coherencia, el siguiente paso es identificar si (a) dichos programas podrían estar asociados con otra Estrategia que aún no esté identificada por el documento de "Alineación" y (b) proponer una vinculación para las intervenciones con clave presupuestaria "U" y "E" que carecen de ella en los documentos normativos.

El proceso detallado de este análisis con todos los elementos considerados puede consultarse en el Anexo 4. En los siguientes cuadros se presenta el resultado del mismo. En el primer cuadro se sintetiza la vinculación propuesta para cada uno de los programas y en el segundo cuadro se presenta la vinculación propuesta por cada Objetivo, Estrategia y Línea de Acción.

Cuadro 10 Propuesta de vinculación de los programas y acciones de desarrollo social de la SAGARPA con las estrategias del Programa Sectorial, 2016

Programa y Acciones de desarrollo social de la SAGARPA 2016		Objetivo / MIR 2016	Estrategia / "Alineación16"	Propuesta
I.	S259 - Programa de Fomento a la Agricultura	Objetivo Sectorial 1	1.1	1.1
			1.3	1.3
			2.1	2.1
			2.2	2.2
II.	S262 - Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados	Objetivo Sectorial 3	4.1	4.1
			1.5	1.5
			3.1	3.1
III.	S258 - Programa de Productividad Rural	Objetivo Sectorial 1	---	1.3
			---	2.2
			2.3	2.3
			3.1	3.1
			---	4.1
IV.	S266 - Programa de Apoyos a Pequeños Productores	Objetivo Sectorial 1	4.2	4.2
			5.1	5.1
			1.1	---
			1.2	1.2
V.	S260 - Programa de Fomento Ganadero	Objetivo Sectorial 1	1.3	1.3
			---	5.1
			4.2	4.2
VI.	S257 - Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria	Objetivo Sectorial 1	1.1	1.1
			1.3	1.3
			1.4	1.4
			1.5	1.5
			2.1	2.1
			2.2	---
			2.3	2.3
			---	3.1
			---	4.2

Programa y Acciones de desarrollo social de la SAGARPA 2016		Objetivo / MIR 2016	Estrategia / "Alineación16"	Propuesta
VII.	S240 - Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	Objetivo Sectorial 2	2.3	2.3
VIII.	S263 - Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	Objetivo Sectorial 3	1.3	1.3
			3.2	3.2
IX.	S261 - Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	Objetivo Sectorial 1	1.1	1.1
			1.2	1.2
			1.3	1.3
			---	1.6
X.	E001 - Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria	Objetivo Sectorial 1	No especificado	1.1
				1.2
XI.	U002 - Programa de Acciones Complementarias para Mejorar las Sanidades	Objetivo Sectorial 3	No especificado	3.2
XII.	E006 - Generación de Proyectos de Investigación	Objetivo Sectorial 1	No especificado	1.2
XIII.	E003 - Desarrollo y Vinculación de la Investigación Científica y Tecnológica con el Sector	Objetivo Sectorial 1	No especificado	1.1
				1.2
XIV.	U017 - Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable	Objetivo Sectorial 1	No especificado	1.1
				1.5
XV.	U013 - Vinculación Productiva	Objetivo Sectorial 1	No especificado	1.3
XVI.	U004 - Sistema Nacional de Investigación Agrícola	Objetivo Sectorial 1	No especificado	1.1
XVII.	U009 - Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios	Objetivo Sectorial 1	No especificado	1.4

Se destacan en negritas y con itálicas las modificaciones o adiciones propuestas.

Fuente: elaboración propia con base en la MIR 2016 y Alineación de la Estructura Programática 2016 con los Objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018.

Lo primero que debe resaltarse es que la vinculación contenida en la "Alineación" parece adecuada y pertinente en lo general. Sólo hay cuatro programas para los que se proponen vinculaciones adicionales: los de (i) Productividad Rural, (ii) de Apoyos a Pequeños Productores, (iii) de Productividad y Competitividad Agroalimentaria, y (iv) de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola.

El resultado de este análisis puede representarse también relacionando los programas y sus componentes por Objetivo y Estrategia sectorial, tal como se muestra en el anexo 5-A.

iv. Identificar si existen otras intervenciones del gobierno, además de los programas presupuestarios, que atiendan la problemática de cada Objetivo Sectorial

Objetivo 1. Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.

Una aproximación a la problemática de la baja productividad, a partir de los efectos que genera, puede efectuarse a través del análisis de la insuficiencia de ingreso de las UER. Este acercamiento a la productividad es indirecto, pero permite identificar a un conjunto amplio de programas de desarrollo social del gobierno federal que buscan enfrentar una problemática similar.

En el documento “Consideraciones para el proceso presupuestario 2016” del CONEVAL se identificaron los programas que en el Ejercicio Fiscal 2015 estaban dirigidos a resolver esta problemática. De estos, se seleccionan algunos que podrían estar relacionados con la productividad, y que si bien no se circunscriben al ámbito rural tampoco lo excluyen:

1. Programa de Fomento a la Economía Social de la SEDESOL que incluye a partir de 2016 el anterior Programa de Opciones Productivas, a través de apoyo a proyectos productivos del sector para ejecución, desarrollo y consolidación de proyectos productivos, así como de banca social.
2. PROSPERA Programa de Inclusión Social de la SEDESOL a través del componente de inclusión productiva que busca vincular a sus beneficiarias con programas de fomento productivo, así como el componente de Territorios Productivos.
3. Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías de la SEDESOL, a través de apoyos económicos a artesanos y organizaciones.
4. Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, a través de apoyos para la consolidación de proyectos productivos de la población indígena.
5. El Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural de la SE, que busca contribuir a que los y las micro empresarias generen y consoliden sus unidades económicas a través del acceso a servicios de microfinanzas.

Objetivo 2. Impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado en el sector agroalimentario. / Objetivo 3. Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos.

Los objetivos 2 y 3 del Programa Sectorial aluden a problemáticas en las que la intervención SAGARPA es fundamental, ya que no se identifican intervenciones similares las entidades y dependencias del gobierno federal.

Objetivo 4. Impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país.

El aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país, de acuerdo con el documento “Consideraciones para el proceso presupuestario 2016” de CONEVAL podría aproximarse por algunas de las siguientes intervenciones del gobierno federal:

1. Programa de Conservación del Maíz Criollo de la SEMARNAT, a través de apoyos económicos para la conservación in situ de las razas y variedades de maíz criollo.
2. Investigación en Cambio Climático, Sustentabilidad Ambiental y Crecimiento Verde de SEMARNAT, a través de la entrega de información y conocimiento científico en materia de cambio climático.
3. Programa Nacional Forestal de la SEMARNAT-CONAFOR, a través de atender aquellas áreas mayormente afectadas por deforestación, plagas, enfermedades, incendios e inundaciones y/o aquellas consideradas estratégicas de atención.
4. Otros programas como el Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola de la CONAGUA y el Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas y el de Conservación para el Desarrollo Sostenible de la CONANP, todos sectorizados en la SEMARNAT

Objetivo 5. Contribuir a erradicar la carencia alimentaria en el medio rural

La problemática en torno a la carencia alimentaria es una de las prioritarias para la Administración Federal 2013-2018. Sin embargo, parecería que las intervenciones de SAGARPA –al menos a nivel de programa presupuestario- apenas si estarían dirigidas a resolverla, pues ningún programa está vinculado en su MIR con el Objetivo Sectorial 5. Una mirada más fina, permite identificar que hay al menos dos programas que cuentan con componentes dirigidos a esta problemática, el Programa de Productividad Rural mediante los componentes de Desarrollo Comercial de la Agricultura Familiar y el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), así como el Programa de Apoyos a Pequeños Productores a través de su Componente Incentivos Productivos. SAGARPA atiende este problema impulsando directamente la producción de alimentos.

Otras intervenciones del gobierno federal dirigidas a resolver esta problemática son:

1. PROSPERA Programa de Inclusión Social de la SEDESOL a través de transferencias monetarias condicionadas que buscan aumentar el ingreso para tener acceso a una mejor la alimentación.
2. Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa de la SEDESOL a través del ahorro en el ingreso y un potencial subsidio alimentario.
3. Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa de la SEDESOL a través de un ahorro en el ingreso y un subsidio alimentario sobre la leche.
4. Programa de Apoyo Alimentario de la SEDESOL a través de la entrega una tarjeta SINHAMBRE para adquirir productos definidos y que tienen una potencial contribución al acceso a la alimentación.
5. Pensión para Adultos Mayores de la SEDESOL a través de apoyos monetarios que pueden mejorar el acceso a la alimentación; al respecto las evaluaciones al programa han constatado este efecto.
6. Comedores Comunitarios de la SEDESOL a través de alimentos al beneficiario a través de un subsidio alimentario.
7. Programa de Empleo Temporal de la SEDESOL, STPS y SEMARNAT a través de jornales por jornada de trabajo.
8. Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud de la SEDESOL a través de apoyo monetario, lo que aumenta el ingreso y tiene un potencial contribución al acceso a la alimentación.
9. Subsidios a programas para jóvenes de la SEDESOL a través de apoyo monetario, lo que aumenta el ingreso y tiene un potencial contribución al acceso a la alimentación.
10. Seguro de Vida para Jefas de Familia de la SEDESOL que ante la muerte de la madre, los beneficiarios tienen una pensión, lo que potencialmente contribuye al acceso a la alimentación.
11. Programa de Apoyo a la Educación Indígena de la CDI a través de albergues, alimentos y útiles escolares a los niños, condicionados a la asistencia escolar
12. Programa Nacional de Becas de la SEP que entrega becas monetarias y apoyos, lo que tiene una potencial contribución al acceso a la alimentación
13. Programa de Estancias Infantiles de la SEDESOL a través de la entrega de dos comidas balanceadas al día.
14. Además, en el marco de la Estrategia Integral Asistencia Social Alimentaria (EIASA) y por medio del Fondo de aportaciones múltiples del Ramo 33 se financian a nivel local el programa de Desayunos Escolares que tiene una potencial contribución a la carencia por acceso a la alimentación de los niños y niñas que asisten a la escuela.

Cuadro 11 Otras intervenciones del gobierno, además de los programas presupuestarios, que atiendan la problemática de cada Objetivo Sectorial, México, 2016

Objetivo Sectorial	Intervenciones de otras dependencias que atienden problemáticas similares	Dependencia
Objetivo 1. Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria	1. Programa de Fomento a la Economía Social de la SEDESOL	SEDESOL
	2. PROSPERA Programa de Inclusión Social componente Inclusión Productiva	
	3. PROSPERA Programa de Inclusión Social mediante el programa piloto Territorios Productivos.	
	4. Fondo Nacional de fomento a las Artesanías	
	5. Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena	CDI
	6. Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural	SE
Objetivo 2. Impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado en el sector agroalimentario. / Objetivo 3. Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos	Los objetivos 2 y 3 del Programa Sectorial aluden a problemáticas en las que la intervención SAGARPA es fundamental, prácticamente la única.	
Objetivo 4. Impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país	1. Programa de Conservación del Maíz Criollo	SEMARNAT
	2. Investigación en Cambio Climático, Sustentabilidad Ambiental y Crecimiento Verde	
	3. Programa Nacional Forestal	
	4. Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola de la CONAGUA	
	5. Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas	
	6. Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible de la CONANP	
Objetivo 5. Contribuir a erradicar la carencia alimentaria en el medio rural	1. PROSPERA Programa de Inclusión Social	SEDESOL
	2. Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa	
	3. Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa	
	4. Programa de Apoyo Alimentario	
	5. Pensión para Adultos Mayores	
	6. Comedores Comunitarios	
	7. Programa de Empleo Temporal	

Objetivo Sectorial	Intervenciones de otras dependencias que atienden problemáticas similares	Dependencia
	8. Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud	
	9. Subsidios a programas para jóvenes	
	10. Seguro de Vida para Jefas de Familia	
	11. Programa de Estancias Infantiles	
	12. Estrategia Integral Asistencia Social Alimentaria (EIASA)	Ramo 33
	13. Programa de Apoyo a la Educación Indígena	CDI
	14. Programa Nacional de Becas	SEP

Fuente: elaboración propia con base en el Listado de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2016 de CONEVAL

7. ¿De qué manera contribuye el conjunto de programas presupuestarios al cumplimiento de cada Objetivo Sectorial?

i. Existen similitudes entre los programas presupuestarios vinculados a un mismo Objetivo Sectorial. En el análisis, al menos deberán considerarse el derecho social al que atiende, indicadores de carencia social, el Propósito de la MIR, los tipos de apoyo (componentes) y la población objetivo de los programas presupuestarios

Realizar este ejercicio a nivel de programa presupuestario tiene la desventaja de que los componentes que conforman los programas no son homogéneos, pues en un mismo programa hay componentes que podrían vincularse con diferentes objetivos sectoriales, de tal manera que las conclusiones que se alcancen deben tomarse con precaución. Identificar la similitud de los programas presupuestarios vinculados a un mismo Objetivo Sectorial, tiene la dificultad metodológica de que no hay información suficiente para todos ellos referida al mismo ejercicio fiscal.³² Por ello, se tuvo que recurrir a distintas fuentes correspondientes a diferentes años.³³

³² Al momento de elaborar el presente documento la dependencia estaba generando información a este respecto con miras a un posible cambio programático para el Ejercicio Fiscal 2017.

³³ El derecho social se obtuvo del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2014 ("Inventario CONEVAL" en adelante para abreviar) que tiene la desventaja de no incluir a todos los programas vigentes en el ejercicio fiscal 2016 (Programa de Apoyos a Pequeños Productores, por ejemplo, fue creado en 2016)

La carencia social con las que están vinculadas los programas no se encontró en ningún documento institucional. Se consultaron el Inventario CONEVAL, la MIR 2016, las ROP 2016, las evaluaciones de diseño efectuadas en 2015 y el documento "Consideraciones para el proceso presupuestario 2016". El Propósito y los tipos de apoyo (componentes) se obtuvieron de la MIR 2016.

La población objetivo se tomó de las ROP 2016 en el caso de los programas con modalidad presupuestaria "S" y de las Evaluaciones Específicas de Desempeño 2013-2015 para las intervenciones con clave presupuestaria "U" y "E"; cabe señalar que el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, de acuerdo con la EED, no tiene definida su población objetivo y que en ningún documento se encontró la información correspondiente a Generación de Proyectos de

Se considera que la similitud entre programas es “fuerte” cuando se da en cuatro elementos (atienden el mismo Objetivo Sectorial; están vinculados al mismo derecho social; la población objetivo; y tipo de apoyo que entregan); es “intermedia/parcial” cuando coinciden en tres de los cuatro elementos; y la similitud es “débil” cuando coinciden en dos elementos o menos. El resultado detallado por programa de este análisis se presenta en el cuadro 13. A continuación se presentan los hallazgos generales por Objetivo Sectorial.

Los programas presupuestales vinculados con el Objetivo Sectorial 1 son 13 y podrían agruparse, de acuerdo con su similitud, en los siguientes cuatro conjuntos:

1. El programa de Fomento Ganadero, así como el de Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios tienen una similitud “fuerte” en tanto que ambos están dirigidos al Objetivo Sectorial 1, el derecho social al que están asociados – de acuerdo con el Inventario CONEVAL 2014 – es el de bienestar económico y en que ambos tienen por población objetivo –de acuerdo con las ROP 2016 del primero y la EED 2014 del segundo- a personas físicas o morales dedicadas a actividades ganaderas (pecuarias); además, el tipo de apoyo que ambos entregan son incentivos económicos.
2. Los programas de Fomento a la Agricultura y de Productividad y Competitividad Agroalimentaria tienen una similitud “fuerte” en tanto que los dos están dirigidos al Objetivo Sectorial 1, el derecho social al que están asociados – de acuerdo con el Inventario CONEVAL 2014 – es el de bienestar económico y tienen por población objetivo –de acuerdo con sus ROP 2016- a instancias económicas específicamente rurales; además, el tipo de apoyo que entregan son incentivos económicos. En este conjunto también podría agregarse el Programa de Apoyos a Pequeños Productores, pues coincide en el tipo de derecho social, población objetivo y tipo de apoyo, aunque – al no existir en 2014 – no se encontró soporte institucional para asociarlo con la dimensión de bienestar económico.
3. Los programas de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola y Vinculación Productiva tienen una similitud “intermedia” en tanto que ambos están dirigidos al Objetivo Sectorial 1, el derecho social al que están asociados – de acuerdo con el Inventario CONEVAL 2014 – es el de bienestar económico y en que ambos tienen por población objetivo – de acuerdo con las ROP 2016 del primero y la EED 2014 del segundo – a agentes económicos pesqueros y acuícolas. La diferencia entre ellos consiste en que el primero entrega incentivos para lograr el ordenamiento pesquero y acuícola que contribuyan al aprovechamiento sustentable de los recursos; mientras que el segundo entrega apoyos a productores para el desarrollo de modelos tecnológicos viables.

4. Con una similitud “débil” están el Sistema Nacional de Investigación Agrícola, el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable y Generación de Proyectos de Investigación. Los tres están dirigidos al Objetivo Sectorial 1, el derecho social al que están asociados – de acuerdo con el Inventario CONEVAL 2014 – es el de bienestar económico y los tres entregan apoyos relacionados de manera general con la generación de conocimiento (investigación, generación de bases de datos o capacitación). No obstante, el segundo y el tercero no tienen definida su población objetivo y las definiciones exactas de sus componentes no coinciden. En este conjunto también podrían agregarse Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria y Desarrollo y Vinculación de la Investigación Científica y Tecnológica con el Sector, pues coinciden en ser intervenciones orientadas a la generación de conocimiento sobre el sector, no obstante, el primero está asociado al derecho a la educación a diferencia de los demás que están referidos al bienestar económico, no se encontró soporte institucional sobre el derecho al que está asociado el segundo ni sobre la población objetivo de ambos.

El Objetivo Sectorial 2, de acuerdo con la MIR 2016, sólo está vinculado con el Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas por lo que no pueden identificarse similitudes con otros programas dirigidos a este Objetivo.

El Objetivo Sectorial 3, de acuerdo con la MIR 2016, está vinculado con tres programas: Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados, Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, y Programa de Acciones Complementarias para Mejorar las Sanidades. Los dos últimos coinciden en dirigirse al derecho de medio ambiente sano y, aunque en general ambos se dirigen a actividades de sanidad, no coinciden exactamente en el tipo de apoyos que entregan; además, uno de ellos no tiene definida su población objetivo. Por lo anterior, no puede establecerse con claridad la similitud entre ellos.

El Objetivo Sectorial 4 y 5 no tienen programas vinculados en su MIR 2016. Un resumen de estas relaciones se encuentra en el Anexo 4-A.

i.a Analizar si el diagnóstico de la problemática del sector señala las principales causas de los problemas identificados, de acuerdo con la literatura en el tema

El diagnóstico del Programa Sectorial está organizado en torno a dos grandes temas: (a) el sector agroalimentario en el contexto global y (b) el sector agroalimentario en la economía nacional. En el contexto de éstos se identifican diversas problemáticas específicas y, en algunos casos, sus causas.

El primer gran tema, *el sector agroalimentario en el contexto global*, parte de la reflexión de cuál debería ser el papel de México en el abastecimiento de la demanda mundial de alimentos, tomando en cuenta el escenario nacional que se

caracteriza por, entre otros elementos, disponer de extensiones de tierra cultivable limitadas y una producción de alimentos afectada por el cambio climático. En este contexto, el diagnóstico identifica ocho problemáticas (cuadro siguiente). La primera es el aumento continuo de los precios mundiales de alimentos, la cual –se sostiene- puede deberse al incremento de la demanda de alimentos provocado principalmente por el crecimiento económico de China e India.

Después se identifican cinco problemas con una causa común: el cambio climático. De acuerdo con el diagnóstico, el cambio climático es el fenómeno que comparten la modificación de las áreas productivas que conducen a la reconversión de cultivos, la dependencia de la producción agrícola del agua de temporal disponible, la alteración de la producción pecuaria por modificaciones en los pastizales y el entorno ambiental, los cambios en la producción pesquera por las mayores temperaturas que afectan las corrientes marinas, así como la mayor cantidad de insectos virus y bacterias –de acuerdo con el diagnóstico. Este fenómeno puede identificarse por el calentamiento global y los cambios en la precipitación pluvial en el mundo.

Por último, en esta primera sección, se enuncian dos problemas para los cuales no se identifican causas: la poca capacidad de adaptación de la estructura productiva ante el cambio climático y la producción nacional insuficiente para abastecer la demanda interna de algunos alimentos básicos como arroz, oleaginosas, trigo y maíz amarillo para consumo pecuario e industrial.

Cuadro 12. Problemáticas y causas del sector agroalimentario en el contexto global, 2013-2018

Problemática del sector	Causas
1. Demanda creciente de alimentos y papel de México en el abastecimiento de la demanda mundial de alimentos	Tierra cultivable limitada. Cambio climático que afecta producción de alimentos.
2. Aumento continuo de los precios mundiales de alimentos	Incremento de la demanda de alimentos, provocado principalmente por el crecimiento de China e India.
3. Modificación de las áreas productivas que conduce a la reconversión de cultivos.	Cambio climático caracterizado por el calentamiento global y cambios en la precipitación pluvial en el mundo
4. Dependencia de la producción agrícola de la cantidad de agua disponible.	
5. Alteración de la producción pecuaria por modificaciones en los pastizales y el entorno ambiental	
6. Cambios en la producción pesquera por las mayores temperaturas que afectan las corrientes marinas.	
7. Mayor cantidad de insectos, virus y bacterias.	No indicado claramente
8. Poca capacidad de adaptación de la estructura productiva ante el cambio climático	
9. Producción nacional insuficiente para abastecer la demanda interna de algunos alimentos	No indicado claramente

Problemática del sector	Causas
básicos como arroz, oleaginosas, trigo y maíz amarillo para consumo pecuario e industrial	

Fuente: elaboración propia con base en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018.

El segundo gran tema es el del *sector agroalimentario en la economía nacional*. La exposición de esta primera parte del diagnóstico no es ordenada, de tal manera que se enuncian numerosas problemáticas (algunas de ellas muy generales) para las que no siempre se retoman causas (o se enuncian incompletas) ni se discuten posibles líneas de acción.

Entre las problemáticas de esta parte del diagnóstico para las que no se señalan explícitamente causas están las siguientes:

1. El creciente agotamiento del campo mexicano.
2. El marcado contraste entre un segmento comercial en el campo que es altamente competitivo y una gran mayoría de unidades económicas rurales de subsistencia y autoconsumo.
3. La carencia de un manejo sustentable de los recursos naturales.
4. La proporción de tierra que se cultiva con riego es menor que la de temporal.
5. La superficie de riego no ha crecido en las últimas cuatro décadas.
6. La infraestructura existente de riego presenta deterioro.
7. Hay una concentración de la producción agropecuaria en áreas de riego y la que se lleva a cabo en áreas de temporal está sujeta a los efectos del cambio climático.
8. Los productores no tienen disponibilidad adecuada de semillas de calidad que permitan aumentar la productividad de sus tierras;
9. El saldo del comercio exterior agroalimentario es deficitario.

Después, algunos de los problemas para los que se señalan causas incompletas o parciales son las siguientes:

1. El estancamiento de la productividad, competitividad y rentabilidad del campo para la que sólo se resalta la falta de infraestructura de riego.
2. La integración de insumos energéticos nacionales en la cadena productiva, problemática para la que sólo se indica la dependencia de insumos como fertilizantes.
3. La producción expuesta a efectos climáticos como sequías, inundaciones o heladas debida a que la mayoría de la superficie agrícola se cultiva en tierra de temporal.

En contraste, hay un conjunto de problemas que parecen mejor diagnosticados y para los que se establece un grupo de causas que en algunos casos se presentan articuladas entre sí. Entre éstos están los siguientes:

1. La productividad y el ingreso de la población rural no aumenta debido a los bajos niveles de desarrollo humano y la casi nula capitalización social y productiva.
2. La competitividad no se eleva debido a procesos de mediano y largo plazo como la apertura a la competencia internacional, así como la desincorporación y reorganización del modelo institucional del campo mexicano (Conasupo, Inmecafe, Fertimex, Pronase, Conafrut y Banrural).
3. El bajo acceso al financiamiento para mejorar las condiciones productivas debido a los altos riesgos de los productores y sus insuficientes instrumentos para gestionarlos, a la falta de garantías reales y a su ausencia de historial crediticio.
4. La baja escala productiva (menos de cinco hectáreas) de hasta un ochenta por ciento de quienes producen en el campo, es un problema que se profundiza ante la falta de organización de productores. Este problema incide en la limitada productividad y competitividad de los productores, en que los productores agropecuarios y pesqueros no sean rentables ni financiables, provoca altos costos de producción (semilla, agroquímicos, maquinaria y equipo, combustibles), así como la falta de acceso a tecnologías y procesos de producción modernos.
5. El desequilibrio entre las regiones del país debido a las disparidades en el nivel de productividad de los cultivos y actividades, el grado de organización, uso de tecnologías y procesos de vanguardia, así como en el uso de tecnologías sustentables para la producción.
6. La ganadería tiene un alto potencial que no ha sido aprovechado debido a la descapitalización de las unidades productivas, el abandono o subutilización de la infraestructura y el déficit interno de productos pecuarios básicos como la leche y carnes.
7. La sustentabilidad de la producción pesquera está en riesgo debido a deficiencias de ordenamiento e ilegalidad y a que las principales especies están en un nivel de máximo aprovechamiento o sobrexplotadas; que el sector pesquero está insuficientemente descapitalizado debido a falta de inversión en equipamiento e infraestructura y a la ausencia de incorporación de nuevas tecnologías para elevar la productividad.
8. La investigación y el desarrollo tecnológico tienen un efecto bajo en la productividad debido a su escasa aplicación a los procesos productivos, la limitada aplicación de innovaciones y conocimiento en el proceso productivo, así como a que no hay vinculación efectiva con las demandas y necesidades de los productores.

9. La conservación sustentable del agua para consumo humano y productivo puesta en riesgo debido al agotamiento de manantiales, la contaminación, la reducción y desaparición de cuerpos de agua, la pérdida de ecosistemas y biodiversidad, la sobre explotación de acuíferos, la baja eficiencia en su uso, la contaminación excesiva, el incremento de la demanda y disminución de las fuentes de abastecimiento.
10. La degradación ambiental provocada por los sistemas de producción pesquera, acuícola, ganadera y agrícola que se desarrollan de manera no sustentable e impactan negativamente los recursos que utilizan, así como debida a la sobre explotación de mantos acuíferos, la contaminación de los cuerpos de agua y suelos por residuos urbanos, industriales, agropecuarios y pesqueros, emisiones de gases de efecto invernadero, y daño a los ecosistemas.
11. La vulnerabilidad a riesgos climáticos, sanitarios y de mercados debido a condiciones idiosincráticas del sector como el trato con organismos vivos, a condiciones exógenas como el entorno económico o a la ausencia de información oportuna y veraz que facilite la toma de decisiones de los productores.
12. La pobreza en el ámbito rural originada en los ingresos bajos y estacionales, la ausencia de un salario fijo, altos riesgos de salud, el rezago educativo, el envejecimiento y la exposición a riesgos naturales.

Estas problemáticas y sus causas corresponden, en general, a las principales identificadas en la bibliografía especializada. Temas relevantes que son mencionados en la bibliografía especializada y son cubiertos por el PS son los siguientes:

- a) El contexto internacional cambiante y adverso que tiene dos grandes fenómenos que pueden afectar al sector en su conjunto: el cambio climático y las crisis económicas internacionales como la ocurrida en 2007.³⁴
- b) La diferenciación por estratos de las unidades económicas rurales y cómo sus diferentes niveles de acceso a capacidades, activos, capital humano y social, crédito y posibilidades de comercialización redundan en niveles de productividad muy distintos.³⁵

³⁴ 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.

³⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)/ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), 2012, Op.Cit.

c) La polarización entre unidades productivas, sistemas-producto, regiones y estados que redundan en una pronunciada desigualdad social, así como la inequidad en el acceso a los recursos públicos.³⁶

d) Los problemas ambientales que, en conjunto, afectan la productividad al generar bajos rendimientos y, de manera indirecta, inciden en los costos de producción.³⁷

Sin embargo, hay otras problemáticas que no son enfocadas exactamente como se hace en algunos textos de la bibliografía especializada. Entre éstos pueden mencionarse los siguientes:

(i) No se aborda como tal el tema del incipiente pero creciente desarrollo de mercados rurales de trabajo y tierra que son 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.³⁸

(ii) Tampoco se discuten las nuevas dinámicas rurales que exigen considerar los fenómenos que ocurren en el campo no sólo en función de los productores agropecuarios, de los propietarios de la tierra o de las personas que viven en localidades de menos de 2,500 o 5,000 habitantes, sino tomando también en cuenta a los sujetos sociales que viven en el campo, dedicados o no a las actividades agropecuarias, y sus múltiples interrelaciones, como los diferentes tipos de migrantes (quienes regresan de forma temporal o permanente o quienes no regresan pero inciden en las dinámicas locales) o los actores vinculados a dinámicas metropolitanas (localidad rurales cercanas o absorbidas por el crecimiento y dinámica de las ciudades).³⁹

(iii) Se omite el tema de la regresividad de los apoyos y subsidios al campo: en los últimos años se han discutido estudios que muestran que una parte de la política de subsidios del gobierno se caracteriza por ser inequitativa, regresiva, de baja cobertura, con escasa concurrencia y de beneficios individuales.⁴⁰ Dado que la

³⁶ Rodríguez Gómez, Guadalupe. (2013b). The debate over food sovereignty in México. Recuperado de <http://www.yale.edu/agrarianstudies/foodsovereignty/papers.htmlrodgom>.

³⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)/ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), 2012, Op.Cit.

³⁸ Scott, J. (2010). Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto? Disponible en https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Subsidios_Cap_%203_Scott.pdf; Fox, Jonathan, y Haight, Libby. (2010). "La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto". Fox, Jonathan y Haight, Libby (Coords.). Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. Santa Cruz y Distrito Federal. CIDE y Woodrow Wilson International Center for Scholars.

³⁹ Robles Berlanga, Héctor. (2007). El sector rural en el siglo XXI. Un mundo de realidades y posibilidades. México. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), Cámara de Diputados

⁴⁰ CONEVAL. (2008, 2012, 2014). Informe de la Política de Desarrollo Social. México: CONEVAL; Scott, J. (2010). Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?. Disponible en https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Subsidios_Cap_%203_Scott.pdf

SAGARPA ha modificado reglas de operación de programas (Procampo) y realineado sus objetivos para comenzar a atender estos cuestionamientos, resultaría pertinente incluir una reflexión al respecto.

(iv) Apenas se considera en el diagnóstico el tema del envejecimiento de los propietarios agrícolas y sus consecuencias en diferentes fenómenos como el de la productividad.⁴¹ La ausencia de este tema es hoy en día es aún más visible, dada la incorporación a la SAGARPA de programas con acciones relevantes encaminadas al cambio intergeneracional.

(v) Por último, de mayor relevancia, no se discuten los problemas específicos de dos grupos de población cruciales para el desarrollo social del país: las mujeres con su creciente participación económica y los indígenas con sus dificultades sociales y económicas de largo plazo; ambos son omitidos del análisis de las problemáticas, causas y soluciones. Si bien la omisión de estos dos grupos de población parece difícil de justificar, el tema de las actividades dirigidas a mujeres también es más visible hoy en día dados nuevos programas de SAGARPA encaminados directamente a apoyarlas.

Algunas de estas omisiones deben tomarse con cautela, pues si bien pueden ser relevantes para el ámbito rural en su conjunto, no necesariamente corresponden de manera directa a los objetivos, estrategias y líneas de acción del sector. En todo caso, deben tomarse en cuenta en su interrelación con las problemáticas más amplias del ámbito agroalimentario.

ii.b Revisar si dichas causas se encuentran contenidas en las estrategias y líneas de acción sectoriales y en su caso, enunciar cuáles elementos quedan pendientes por atender

La mayoría de las problemáticas del tema "Sector agroalimentario en el contexto global" identificadas en el diagnóstico del Programa Sectorial se encuentran contenidas en las estrategias y líneas de acción sectoriales (cuadro siguiente). No obstante, hay un par de problemáticas que no pueden identificarse fácilmente con una Estrategia y, sobre todo, debido a su especificidad, con una Línea de Acción.

Estas problemáticas son (i) el papel de México en el abastecimiento de la demanda mundial de alimentos que está enunciado más como tema que como problemática y para el que se identifican como causas la limitada tierra cultivable y el cambio climático a través de la producción de alimentos; y (ii) la alteración de la producción pecuaria por modificaciones en los pastizales y el entorno ambiental debida al climático caracterizado por el calentamiento global y cambios en la precipitación pluvial en el mundo y que podría vincularse con la Estrategia 4.2

⁴¹ Burstein, John. (2007). U.S.-Mexico Agricultural Trade and Rural Poverty. Washington D.C. Woodrow Wilson International Center for Scholars

Impulsar prácticas sustentables en las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola, para la que se carece de una Línea de Acción precisa.

Esta dificultad de vinculación podría deberse a dos cuestiones. La primera es de procedimiento: dado que el diagnóstico no está elaborado expresamente en torno a problemas (sino más bien a temáticas), ni con una lógica de causas y efectos, los autores del presente análisis debieron examinar el diagnóstico e identificar en él los que a su juicio eran problemas para el sector. Entre éstos, se encontraron algunas cuestiones que pueden ser muy generales, pero que por su relevancia son enunciadas en el documento y que no siempre tienen una Estrategia o Línea de Acción que ajuste con claridad.

El segundo elemento que podía explicar la inadecuación de algunas problemáticas con las estrategias y líneas de acción del Programa Sectorial es que este primer grupo de problemas corresponden a una suerte de contexto amplio en el que se incluyen fenómenos globales relacionados con el cambio climático o con coyunturas económicas internacionales que, desde cierto punto de vista, podrían escapar a la posible influencia de la SAGARPA.

Cuadro 13. Problemáticas y causas del sector agroalimentario en el contexto global por Estrategia del Programa Sectorial, México, 2013-2018

Problemática del sector	Causas	Estrategia	Línea de Acción
1. Papel de México en el abastecimiento de la demanda mundial de alimentos	Tierra cultivable limitada. Cambio climático que afecta producción de alimentos.	No se incluye. No se incluye.	No se encuentra contenida. No se encuentra contenida.
2. Aumento continuo de los precios mundiales de alimentos	Incremento de la demanda de alimentos, provocado principalmente por el crecimiento de China e India.	Estrategia 3.1 Diseñar un mecanismo integral de aseguramiento frente a riesgos climáticos y de mercado comprendiendo los eslabones de la cadena productiva.	3.1.1. Instrumentar un esquema de Seguro al Ingreso, que integre las coberturas climáticas y de precio.
3. Modificación de las áreas productivas que conduce a la reconversión de cultivos.	Cambio climático caracterizado por el calentamiento global y cambios en la precipitación pluvial en el mundo.	Estrategia 3.1 Diseñar un mecanismo integral de aseguramiento frente a riesgos climáticos y de mercado comprendiendo los eslabones de la cadena productiva.	3.1.3. Promover el aseguramiento de la producción vinculado a la reconversión productiva para una mejor gestión de riesgos.
4. Dependencia de la producción agrícola de la cantidad de agua disponible.		Estrategia 4.1 Promover la tecnificación del riego y optimizar el uso del agua.	4.1.4. Fomentar la reconversión productiva y tecnológica hacia cultivos con menores requerimientos hídricos y mayor demanda en el mercado.
			4.1.1. Incentivar la aplicación de tecnologías para el uso de sistemas de riego parcelario eficientes mediante el Componente Riego Tecnificado.
			4.1.2. Promover la construcción de infraestructura para establecer nuevas áreas de riego.
			4.1.4. Fomentar la reconversión productiva y tecnológica hacia cultivos con menores

Problemática del sector	Causas	Estrategia	Línea de Acción
			<p>requerimientos hídricos y mayor demanda en el mercado.</p> <p>4.1.5. Promover la reconversión productiva en zonas de riego con escasez de agua.</p> <p>4.1.6. Modernizar y rehabilitar los Distritos y Unidades de Riego.</p> <p>4.1.7. Promover actividades productivas que propicien la recarga de acuíferos.</p> <p>4.1.8. Fortalecer la construcción de obras para la cosecha de agua de lluvia.</p>
5. Alteración de la producción pecuaria por modificaciones en los pastizales y el entorno ambiental		Estrategia 4.2 Impulsar prácticas sustentables en las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola.	No se incluye.
6. Cambios en la producción pesquera por las mayores temperaturas que afectan las corrientes marinas.		<p>Estrategia 4.2 Impulsar prácticas sustentables en las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola.</p> <p>Estrategia 1.3 Impulsar la capitalización de las unidades productivas y la modernización de la infraestructura y equipamiento agroindustrial y pesquero.</p>	<p>4.2.10. Mejorar las condiciones de las zonas aptas para la producción pesquera y acuícola</p> <p>1.3.5. Promover la inversión en equipamiento para productividad y competitividad pesquera, mediante Componente Impulso a la Producción Pesquera y Acuícola.</p>
7. Mayor cantidad de insectos, virus y bacterias.		Estrategia 3.2 Fortalecer la sanidad, inocuidad y calidad agroalimentaria para proteger la salud de la	3.2.2. Reforzar la vigilancia fitozoosanitaria para proteger especies y cultivos ante plagas y enfermedades cuarentenarias de alto impacto.

Problemática del sector	Causas	Estrategia	Línea de Acción
		población y elevar la competitividad del sector.	<p>3.2.4. Mejorar las campañas fitozoosanitarias para controlar o erradicar plagas y enfermedades en las diversas regiones y estados del país.</p> <p>3.2.9. Mejorar las regulaciones de sanidad e inocuidad para impulsar la competitividad del sector en el comercio nacional e internacional.</p>
8. Poca capacidad de adaptación de la estructura productiva ante el cambio climático	No indicado	Estrategia 3.1 Diseñar un mecanismo integral de aseguramiento frente a riesgos climáticos y de mercado comprendiendo los eslabones de la cadena productiva.	3.1.8. Diseñar mecanismos de cobertura, mediante instrumentos financieros, que permitan proteger los cultivos contra cambios en el clima.
9. Producción nacional insuficiente para abastecer la demanda interna de algunos alimentos básicos como arroz, oleaginosas, trigo y maíz amarillo para consumo pecuario e industrial.	No indicado	Estrategia 1.5 Impulsar una política comercial con enfoque de agronegocios y la planeación del balance demanda-oferta para garantizar un abasto oportuno.	<p>1.5.1. Establecer una política comercial, que privilegie producir lo que se vende y no el vender lo que se produce.</p> <p>1.5.3. Vincular la competitividad comercial entre quienes producen, procesan y comercializan en los mercados nacional e internacional.</p> <p>1.5.4. Desarrollar y fortalecer los mercados regionales, para hacerlos más eficientes y competitivos en la comercialización de productos agroalimentarios.</p>

Fuente: elaboración propia con base en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018.

En esta misma sección de problemáticas en torno al “Sector agroalimentario en el contexto global” hay un grupo de problemas para los cuales no se identificaron causas en el diagnóstico. No obstante lo anterior se realizó el ejercicio de intentar identificar cuáles serían las estrategias y líneas de acción que mejor se alinearían con ellos (cuadro siguiente).

Se encontró sólo un problema general, agotamiento del campo mexicano, para el que no habría una Estrategia y Línea de Acción específica que pudiera atenderlo. Como en el caso anterior, aplican las precauciones sobre el procedimiento seguido que podrían desembocar en la ausencia de una Estrategia y una Línea de Acción.

El resto de las problemáticas, aunque carezcan de una causa identificada en el Programa Sectorial, contarían con acciones encaminadas a enfrentarlas.

Cuadro 14. Problemáticas del sector agroalimentario en el contexto global para los que el diagnóstico no establece causas por Estrategia del Programa Sectorial, 2013-2018

Problemática del sector	Causas	Estrategia	Línea de Acción
a) Agotamiento del campo mexicano	No indicada.	No se encuentra contenida.	No se encuentra contenida.
b) Hay un segmento comercial en el campo que es altamente competitivo y una gran mayoría de unidades económicas rurales de subsistencia y autoconsumo.	No indicada.	<p>Estrategia 2.1 Promover el desarrollo de conglomerados productivos y agroparques que articulen a los pequeños productores con empresas integradoras</p> <p>Estrategia 2.2 Instrumentar nuevos modelos de agronegocios que generen mayor valor agregado en la cadena productiva.</p> <p>Estrategia 5.1 Coadyuvar a la alimentación y nutrición de la población mexicana, particularmente aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa.</p>	<p>2.1.2. Fomentar la integración de pequeños y medianos productores para aprovechar las economías de aglomeración en infraestructura y equipamiento.</p> <p>2.1.3. Priorizar los incentivos a proyectos de inversión productiva con modelos de asociatividad que integren a pequeños y medianos productores.</p> <p>2.1.6. Establecer un sistema de Centros de Consolidación que permita a pequeños y medianos productores comercializar su producción.</p> <p>2.2.7. Fomentar el Desarrollo Integral de Cadenas de Valor de pequeños productores en zonas marginadas, potenciando su vocación productiva.</p> <p>5.1.8. Desarrollar las capacidades técnicas, productivas y organizacionales de las y los pequeños productores en localidades rurales marginadas.</p>
c) Campo carente de un manejo sustentable de los recursos naturales	No indicada.	<p>Estrategia 4.2 Impulsar prácticas sustentables en las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola.</p> <p>Estrategia 4.5 Promover el uso y aprovechamiento de la</p>	<p>4.2.1. Estimular prácticas sustentables mediante el Componente Conservación y Uso Sustentable del Suelo y Agua, dando prioridad a productores organizados.</p>

Problemática del sector	Causas	Estrategia	Línea de Acción
		bioenergía en el sector para la sustentabilidad. Estrategia 5.1 Coadyuvar a la alimentación y nutrición de la población mexicana, particularmente aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa.	4.5.5. Impulsar nuevas tecnologías para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en producción agroalimentaria. 5.1.6. Invertir en obras de conservación y uso sustentable del suelo y agua en zonas rurales marginadas para producir alimentos.
d) El 26 por ciento de la tierra se cultiva con riego y el 74 por ciento con temporal.	No indicada.	Estrategia 4.1 Promover la tecnificación del riego y optimizar el uso del agua.	4.1.1. Incentivar la aplicación de tecnologías para el uso de sistemas de riego parcelario eficientes mediante el Componente Riego Tecnificado. 4.1.2. Promover la construcción de infraestructura para establecer nuevas áreas de riego. 4.1.4. Fomentar la reconversión productiva y tecnológica hacia cultivos con menores requerimientos hídricos y mayor demanda en el mercado. 4.1.5. Promover la reconversión productiva en zonas de riego con escasez de agua. 4.1.8. Fortalecer la construcción de obras para la cosecha de agua de lluvia.
e) La superficie de riego no ha crecido en los últimos 40 años.	No indicada.	Estrategia 4.1 Promover la tecnificación del riego y optimizar el uso del agua.	4.1.2. Promover la construcción de infraestructura para establecer nuevas áreas de riego.
f) La infraestructura de riego presenta deterioro.	No indicada.	Estrategia 4.1 Promover la tecnificación del riego y optimizar el uso del agua.	4.1.6. Modernizar y rehabilitar los Distritos y Unidades de Riego.
g) 60 por ciento del valor de la producción se genera en áreas de riego.	No indicada.	Estrategia 4.1 Promover la tecnificación del riego y optimizar el uso del agua.	4.1.2. Promover la construcción de infraestructura para establecer nuevas áreas de riego.

Problemática del sector	Causas	Estrategia	Línea de Acción
h) Los productores no tienen disponibilidad adecuada de semillas de calidad (criollas, mejoradas, sintéticas) que permitan aumentar la productividad de sus tierras.	No indicada.	Estrategia 1.1 Orientar la investigación y el desarrollo tecnológico a generar innovaciones aplicadas al sector agroalimentario que eleven la productividad y competitividad.	1.1.10. Impulsar la producción nacional de semillas mejoradas y fertilizantes.

Fuente: elaboración propia con base en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018.

La segunda sección del diagnóstico trata sobre el sector agroalimentario en la economía nacional. Aquí se identifican temáticas que están enunciadas de manera cercana a la de una problemática y que, en su mayoría, tienen causas identificadas. Éstas, como se muestra en el cuadro siguiente están en su mayoría contenidas en una Estrategia y Línea de Acción.

No se encontró que estas dos causas estuvieran contenidas en una Estrategia y Línea de Acción sólo en los siguientes casos:

- a) Problemática: Elevar la competitividad. Causa: Apertura a la competencia internacional; desincorporación y reorganización del modelo institucional del campo mexicano (Conasupo, Inmecafe, Fertimex, Pronase, Conafrut y Banrural).
- b) Problemática: Falta de acceso a tecnologías y procesos de producción modernos. Causa: Baja escala productiva, cerca de 80 por ciento de quienes producen en el campo poseen predios menores a cinco hectáreas

El resto de los problemas y sus causas sí estarían contenidos en una Estrategia y Línea de Acción del Programa Sectorial.

De la descripción anterior pueden concluirse tres cosas. Primero, los problemas contenidos en el diagnóstico incluyen a la mayoría de las cuestiones económicas y sociales relevantes para el sector agropecuario, pesquero y alimentario en su conjunto y generalidad; además, éstos –también en su gran mayoría – están relacionados con causas posibles que los generan, sólo se identificaron algunos problemas para los cuales no se especificaban sus causas.

Segundo, se identificaron algunas problemáticas que pueden ser relevantes para el sector y que no están contenidas en el diagnóstico ni en las estrategias y líneas de acción. Entre éstas, hay tres que podrían caracterizarse como transversales, pero que se consideran importantes para el Sector y sin duda merecen atención por sí mismas y en esa medida quedan pendientes por atender.

La primera es la de la inclusión de los problemas específicos de las mujeres, tanto en términos de género como de su creciente participación económica. El Programa Sectorial contiene un apartado transversal en el que se incluyen elementos de género, pero se considera que esto no es suficiente, pues debe incluirse en el diagnóstico una problematización específica sobre el papel de las mujeres en el sector. Es decir, una hipotética nueva versión del PS debería identificar con claridad los problemas específicos de las mujeres no en términos transversales, sino del desarrollo agropecuario, pesquero y alimentario.

La segunda omisión es similar a la anterior: la consideración de la problemática específica de la población indígena en términos del desarrollo agropecuario, pesquero y alimentario. Esta discusión está completamente ausente del diagnóstico del Programa Sectorial vigente. Muchos de los problemas identificados, como los asociados a los pequeños productores, a quienes son productores de temporal o de subsistencia o que residen en localidades marginadas, son propios de este grupo de población. Es de esperarse que el nivel de sus problemáticas sea mayor al descrito en el diagnóstico debido a su exclusión sistemática de largo plazo y derivado de causas específicas distintas. Una hipotética nueva versión del Programa Sectorial debe incluir elementos particulares a este respecto.

La tercera es la de la regresividad de la política de desarrollo social dirigida al campo. Es importante incluir una problematización de la medida en que las acciones del sector deberían estar dirigidas a la población ubicada en los deciles de menor ingreso y la medida y forma en que deben apoyarse otros deciles.

Por último, cabe resaltar que la estructura del diagnóstico no está articulada en torno a problemáticas como tal, sino a temas. Un desarrollo del diagnóstico enfocado con claridad en torno al análisis causal de problemas permitiría establecer mejor la relación que va de los problemas a las líneas de acción pasando por la identificación de causas y de estrategias sectoriales.

Cuadro 15. Problemáticas y causas del sector agroalimentario en la economía nacional, 2013-2018

Problemática del sector	Causas	Estrategia	Línea de Acción
1. Aumento de la productividad y del ingreso de la población rural	Bajos niveles de desarrollo humano y casi nula capitalización social y productiva.	<p>Estrategia 1.2 Desarrollar las capacidades productivas con visión empresarial de las y los pequeños productores.</p> <p>Estrategia 1.3 Impulsar la capitalización de las unidades productivas y la modernización de la infraestructura y equipamiento agroindustrial y pesquero.</p>	<p>1.2.3. Desarrollar capacidades productivas, competitivas y empresariales, con enfoque práctico aplicado mediante la innovación en el intercambio de conocimientos.</p> <p>1.2.6. Promover servicios de extensión y capacitación especializados para atender problemas productivos mediante programas integrales e incluyentes, regionales y nacionales.</p> <p>1.2.10. Fortalecer las capacidades de las y los pescadores y acuicultores en el manejo de buenas prácticas y comercialización.</p> <p>1.3.3. Impulsar la capitalización y capacidad productiva en zonas prioritarias con alto potencial productivo y bajo desarrollo.</p> <p>1.3.5. Promover la inversión en equipamiento para productividad y competitividad pesquera, mediante Componente Impulso a la Producción Pesquera y Acuícola.</p>
2. Elevar la competitividad	Apertura a la competencia internacional. Desincorporación y reorganización del modelo institucional del campo mexicano (Conasupo, Inmecafe, Fertimex, Pronase, Conafrut y Banrural).	No se encuentra contenida.	No se encuentra contenida.
3. Bajo acceso al financiamiento para sus condiciones productivas	Altos riesgos e insuficientes instrumentos para su gestión. Falta de garantías reales.	Estrategia 1.4 Fomentar el financiamiento oportuno y competitivo.	1.4.1. Ampliar el financiamiento y reducir las tasas de interés mediante el Componente de Acceso al Financiamiento Productivo y Competitivo.

Problemática del sector	Causas	Estrategia	Línea de Acción
	Ausencia de historial crediticio de los productores.		<p>1.4.3. Desarrollar nuevos sujetos de crédito mediante programas de educación financiera, acompañamiento técnico, modelos de asociación y adecuación de instrumentos.</p> <p>1.4.5. Ampliar la cobertura crediticia, vinculando los incentivos de los programas de la Secretaría con el financiamiento.</p> <p>1.4.7. Fomentar el desarrollo de instrumentos financieros diferenciados por segmento de productores, tipo de productos y regiones.</p>
4. Problemas de organización que limitan su productividad y competitividad.	Baja escala productiva Cerca de 80 por ciento de quienes producen en el campo poseen predios menores a cinco hectáreas	<p>Estrategia 1.2 Desarrollar las capacidades productivas con visión empresarial de las y los pequeños productores.</p> <p>Estrategia 2.1 Promover el desarrollo de conglomerados productivos y agroparques que articulen a los pequeños productores con empresas integradoras</p> <p>Estrategia 5.1 Coadyuvar a la alimentación y nutrición de la población mexicana, particularmente aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa.</p>	<p>1.2.3. Desarrollar capacidades productivas, competitivas y empresariales, con enfoque práctico aplicado mediante la innovación en el intercambio de conocimientos.</p> <p>2.1.2. Fomentar la integración de pequeños y medianos productores para aprovechar las economías de aglomeración en infraestructura y equipamiento.</p> <p>2.1.3. Priorizar los incentivos a proyectos de inversión productiva con modelos de asociatividad que integren a pequeños y medianos productores.</p> <p>5.1.8. Desarrollar las capacidades técnicas, productivas y organizacionales de las y los pequeños productores en localidades rurales marginadas.</p>
5. Productores agropecuarios y pesqueros no rentables ni financiados.	Baja escala productiva Cerca de 80 por ciento de quienes producen en el campo poseen	Estrategia 2.2 Instrumentar nuevos modelos de agronegocios que generen	2.2.3. Promover la cultura empresarial de las y los pequeños y medianos productores.

Problemática del sector	Causas	Estrategia	Línea de Acción
	predios menores a cinco hectáreas	mayor valor agregado en la cadena productiva. Estrategia 1.4 Fomentar el financiamiento oportuno y competitivo.	1.4.2. Promover la capacitación y formación profesional de intermediarios financieros, que operan con quienes producen a pequeña y mediana escala. 1.4.3. Desarrollar nuevos sujetos de crédito mediante programas de educación financiera, acompañamiento técnico, modelos de asociación y adecuación de instrumentos. 1.4.5. Ampliar la cobertura crediticia, vinculando los incentivos de los programas de la Secretaría con el financiamiento. 1.4.8. Fomentar financiamiento soportado en mecanismos de administración de riesgo (seguros y coberturas), para dar certidumbre a la actividad agroalimentaria. 1.4.10. Impulsar la creación del Fondo Mexicano para el Desarrollo Pesquero y Acuícola, PROMAR.
6. Altos costos de producción (semilla, agroquímicos, maquinaria y equipo, combustibles)	Baja escala productiva Cerca de 80 por ciento de quienes producen en el campo poseen predios menores a cinco hectáreas	Estrategia 2.2 Instrumentar nuevos modelos de agronegocios que generen mayor valor agregado en la cadena productiva.	2.2.4. Integrar competitivamente los insumos en la cadena de valor para asegurar calidad, precios y oportunidad en el suministro.
7. Falta de acceso a tecnologías y procesos de producción modernos.	Baja escala productiva Cerca de 80 por ciento de quienes producen en el campo poseen predios menores a cinco hectáreas.	No se encuentra contenida.	No se encuentra contenida.
8. Desequilibrio regional	Inserción diferenciada en los mercados de la población.	Estrategia 2.3 Impulsar en coordinación con los diversos órdenes de gobierno	2.3.1. Identificar y promover proyectos productivos que detonen desarrollo regional

Problemática del sector	Causas	Estrategia	Línea de Acción
	<p>Tasas de crecimiento del PIB primario diferenciadas entre los estados del norte, centro y sur-sureste.</p> <p>Disparidades en el nivel de productividad de los cultivos y actividades, el grado de organización, uso de tecnologías y procesos de vanguardia, así como en el uso de tecnologías sustentables para la producción.</p>	<p>proyectos estratégicos y productivos de impacto regional.</p> <p>Estrategia 4.2 Impulsar prácticas sustentables en las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola.</p>	<p>basado en un mapa puntual del Componente Planeación de Proyectos.</p> <p>2.3.3. Detonar el desarrollo productivo sur-sureste, con énfasis en el aprovechamiento de los recursos naturales de la región.</p> <p>2.3.6. Impulsar el Programa Regional de Desarrollo previsto en el PND.</p> <p>4.2.5. Estimular la plantación de cultivos ecológicos amigables, tales como palma de aceite y hule en el Sur- Sureste.</p>
<p>9. La ganadería tiene un alto potencial que no ha sido aprovechado</p>	<p>Descapitalización de las unidades productivas.</p> <p>Infraestructura abandonada o subutilizada.</p> <p>Déficit interno de productos pecuarios básicos como la leche y carnes.</p>	<p>Estrategia 1.3 Impulsar la capitalización de las unidades productivas y la modernización de la infraestructura y equipamiento agroindustrial y pesquero.</p> <p>Estrategia 2.2 Instrumentar nuevos modelos de agronegocios que generen mayor valor agregado en la cadena productiva.</p> <p>Estrategia 3.1 Diseñar un mecanismo integral de aseguramiento frente a riesgos climáticos y de</p>	<p>1.3.1. Consolidar el PROAGRO Productivo y el PROGAN Productivo como instrumentos para incentivar la productividad.</p> <p>1.3.7. Incrementar el inventario ganadero a través del Componente de Repoblamiento y Recría Pecuaria.</p> <p>1.3.8. Incentivar la infraestructura de sacrificio con estándares sanitarios básicos y Rastros Tipo Inspección Federal (TIF).</p> <p>2.2.2. Desarrollar y consolidar los Comités Sistema Producto agrícolas, pecuarios y pesqueros para incrementar su productividad y competitividad.</p> <p>3.1.6. Promover la adopción de esquemas de protección de riesgos para el sector pecuario extensivo.</p>

Problemática del sector	Causas	Estrategia	Línea de Acción
		mercado comprendiendo los eslabones de la cadena productiva. Estrategia 4.3 Establecer instrumentos para rescatar, preservar y potenciar los recursos genéticos	4.3.6. Otorgar incentivos económicos para retener hembras bovinas, ovinas y caprinas, excedentes del reemplazo normal en unidades de producción pecuaria. 4.3.7. Incentivar la aplicación de biotecnologías reproductivas pecuarias (cría, reproducción y genética molecular).
10. Sustentabilidad de la producción pesquera.	Deficiencias de ordenamiento e ilegalidad. Principales especies en máximo aprovechamiento y algunas sobreexplotadas.	Estrategia 1.3 Impulsar la capitalización de las unidades productivas y la modernización de la infraestructura y equipamiento agroindustrial y pesquero. Estrategia 1.5 Impulsar una política comercial con enfoque de agronegocios y la planeación del balance demanda-oferta para garantizar un abasto oportuno. Estrategia 1.6 Promover la competitividad logística para minimizar las pérdidas post-cosecha de alimentos	1.3.5. Promover la inversión en equipamiento para productividad y competitividad pesquera, mediante Componente Impulso a la Producción Pesquera y Acuícola. 1.3.6. Desarrollar obras de infraestructura pesquera para incrementar la productividad. 1.3.9. Modernizar la flota pesquera para optimizar la operación, rentabilidad y seguridad de los pescadores en el mar. 1.5.5. Promover y desarrollar mecanismos que otorguen certidumbre en la comercialización de productos agropecuarios y pesqueros. 1.6.10. Implementar modelos de punto de venta para la comercialización directa de productos pesqueros y acuícolas. 2.2.2. Desarrollar y consolidar los Comités Sistema Producto agrícolas, pecuarios y

Problemática del sector	Causas	Estrategia	Línea de Acción
		<p>durante el almacenamiento y transporte.</p> <p>Estrategia 2.2 Instrumentar nuevos modelos de agronegocios que generen mayor valor agregado en la cadena productiva.</p> <p>Estrategia 4.2 Impulsar prácticas sustentables en las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola.</p>	<p>pesqueros para incrementar su productividad y competitividad.</p> <p>4.2.8. Fortalecer el Componente Ordenamiento Pesquero y Acuícola Integral y Sustentable para la regulación y administración de la actividad.</p> <p>4.2.9. Propiciar el cumplimiento y observancia normativa, fortaleciendo el Componente Soporte para la Vigilancia de los Recursos Pesqueros y Acuícolas.</p> <p>4.2.10. Mejorar las condiciones de las zonas aptas para la producción pesquera y acuícola</p>
11. Bajo efecto de la investigación y desarrollo tecnológico en la productividad	<p>Escasa aplicación a los procesos productivos. Limitada aplicación de innovaciones y conocimiento en el proceso productivo. No hay vinculación efectiva con las demandas y necesidades de los productores.</p>	<p>Estrategia 1.1 Orientar la investigación y el desarrollo tecnológico a generar innovaciones aplicadas al sector agroalimentario que eleven la productividad y competitividad.</p>	<p>1.1.1. Implementar investigación y desarrollo tecnológico aplicado en proyectos de desarrollo rural sustentable a través del SNITT.</p> <p>1.1.2. Coordinar y orientar los esfuerzos de innovación en las instituciones públicas y privadas hacia proyectos productivos e interdisciplinarios estratégicos.</p> <p>1.1.3. Promover la transferencia e innovación mediante paquetes tecnológicos y extensionismo, con componentes como PIMAF.</p> <p>1.1.4. Incentivar la innovación mediante presupuestos multianuales orientados a proyectos integrales, desde detección de necesidades hasta su transferencia en campo.</p>

Problemática del sector	Causas	Estrategia	Línea de Acción
			<p>1.1.5. Instrumentar la evaluación y seguimiento de las inversiones en ciencia y tecnología para fortalecer la innovación en el sector.</p> <p>1.1.6. Articular la demanda de innovaciones entre quienes producen e instituciones, evitando duplicidades y priorizando las necesidades de productores organizados.</p> <p>1.1.7. Fortalecer la vinculación entre quienes innovan y proporcionan servicios de asistencia técnica y extensión para la aplicación tecnológica masiva.</p> <p>1.1.8. Fomentar la protección industrial de productos de investigación y desarrollo tecnológico, para facilitar su transferencia y adopción productiva.</p> <p>1.1.9. Establecer un grupo consultivo interdisciplinario de instituciones públicas y privadas para analizar propuestas de innovación, desarrollo tecnológico y educación.</p> <p>1.1.10. Impulsar la producción nacional de semillas mejoradas y fertilizantes.</p>
12. Agua. Agotamiento de manantiales, contaminación por inclusión salina, reducción y desaparición de cuerpos de agua, pérdida de ecosistemas y biodiversidad lo que ocasiona una menor oferta de agua para consumo humano y productivo.	Sobreexplotación de acuíferos, baja eficiencia en su uso, contaminación excesiva, incremento de la demanda y disminución de las fuentes de abastecimiento.	Estrategia 4.1 Promover la tecnificación del riego y optimizar el uso del agua.	<p>4.1.1. Incentivar la aplicación de tecnologías para el uso de sistemas de riego parcelario eficientes mediante el Componente Riego Tecnificado.</p> <p>4.1.2. Promover la construcción de infraestructura para establecer nuevas áreas de riego.</p>

Problemática del sector	Causas	Estrategia	Línea de Acción
			<p>4.1.3. Impulsar la construcción de sistemas de drenaje parcelario.</p> <p>4.1.4. Fomentar la reconversión productiva y tecnológica hacia cultivos con menores requerimientos hídricos y mayor demanda en el mercado.</p> <p>4.1.5. Promover la reconversión productiva en zonas de riego con escasez de agua.</p> <p>4.1.6. Modernizar y rehabilitar los Distritos y Unidades de Riego.</p> <p>4.1.7. Promover actividades productivas que propicien la recarga de acuíferos.</p> <p>4.1.8. Fortalecer la construcción de obras para la cosecha de agua de lluvia.</p>
13. Degradación ambiental	<p>Sistemas de producción pesquera, acuícola, ganadera y agrícola que se desarrollan de manera no sustentable e impactan negativamente los recursos que utilizan.</p> <p>Sobre explotación de mantos acuíferos, contaminación de los cuerpos de agua y suelos por residuos urbanos, industriales, agropecuarios y pesqueros, emisiones de gases de efecto invernadero, daño a los ecosistemas.</p>	<p>Estrategia 4.2 Impulsar prácticas sustentables en las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola.</p>	<p>4.2.1. Estimular prácticas sustentables mediante el Componente Conservación y Uso Sustentable del Suelo y Agua, dando prioridad a productores organizados.</p> <p>4.2.2. Impulsar la adopción de técnicas de labranza de conservación y el manejo agroecológico mediante MASAGRO.</p> <p>4.2.3. Fomentar la aplicación racional de agroquímicos y fertilizantes, e incentivar la gestión integral de residuos.</p> <p>4.2.4. Promover el uso de biofertilizantes.</p> <p>4.2.5. Estimular la plantación de cultivos ecológicos amigables, tales como palma de aceite y hule en el Sur- Sureste.</p>

Problemática del sector	Causas	Estrategia	Línea de Acción
			<p>4.2.6. Impulsar acciones que reduzcan la emisión de gases de efecto invernadero.</p> <p>4.2.7. Incentivar el control biológico por especie-producto para el manejo de excretas.</p> <p>4.2.8. Fortalecer el Componente Ordenamiento Pesquero y Acuícola Integral y Sustentable para la regulación y administración de la actividad.</p> <p>4.2.9. Propiciar el cumplimiento y observancia normativa, fortaleciendo el Componente Soporte para la Vigilancia de los Recursos Pesqueros y Acuícolas.</p> <p>4.2.10. Mejorar las condiciones de las zonas aptas para la producción pesquera y acuícola</p>
14. Vulnerabilidad a riesgos climáticos, sanitarios y de mercados.	Trato con organismos vivos. Entorno económico. Ausencia de información oportuna y veraz que facilite la toma de decisiones.	Estrategia 3.1 Diseñar un mecanismo integral de aseguramiento frente a riesgos climáticos y de mercado comprendiendo los eslabones de la cadena productiva.	<p>3.1.1. Instrumentar un esquema de Seguro al Ingreso, que integre las coberturas climáticas y de precio.</p> <p>3.1.2. Impulsar la cultura de administración de riesgos mediante los Componentes Incentivos a la Comercialización y Atención a Desastres Naturales.</p> <p>3.1.3. Promover el aseguramiento de la producción vinculado a la reconversión productiva para una mejor gestión de riesgos.</p> <p>3.1.4. Impulsar esquemas de protección de riesgos para cultivos básicos, con prioridad en municipios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.</p>

Problemática del sector	Causas	Estrategia	Línea de Acción
			<p>3.1.5. Fomentar con los Gobiernos Estatales y Municipales esquemas de protección de riesgo territorial para productores de bajos ingresos.</p> <p>3.1.6. Promover la adopción de esquemas de protección de riesgos para el sector pecuario extensivo.</p> <p>3.1.7. Desarrollar estrategias de coberturas de precios que permitan asegurar niveles rentables de ingreso de quienes producen y compran.</p> <p>3.1.8. Diseñar mecanismos de cobertura, mediante instrumentos financieros, que permitan proteger los cultivos contra cambios en el clima.</p> <p>3.1.9. Fomentar la constitución de fondos de auto aseguramiento para impulsar y dar certidumbre a las actividades pesqueras y acuícolas.</p>
15. 1.67 millones de personas en situación de pobreza en el ámbito rural.	Ingresos bajos y estacionales, ausencia de un salario fijo, altos riesgos de salud, rezago educativo, envejecimiento y exposición a riesgos naturales.	Estrategia 5.1 Coadyuvar a la alimentación y nutrición de la población mexicana, particularmente aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa.	<p>5.1.1. Incentivar la productividad de las unidades de producción familiar en localidades rurales marginadas, a través del Componente PESA.</p> <p>5.1.5. Incorporar componentes productivos a los programas sociales, para mejorar el ingreso, empleo y acceso a los alimentos básicos indispensables.</p> <p>5.1.7. Potenciar la inversión conjunta de la sociedad organizada y los tres órdenes de gobierno, para proyectos de infraestructura productiva.</p>

Problemática del sector	Causas	Estrategia	Línea de Acción
			<p>5.1.8. Desarrollar las capacidades técnicas, productivas y organizacionales de las y los pequeños productores en localidades rurales marginadas.</p> <p>5.1.9. Promover el desarrollo de pueblos y comunidades indígenas, mediante acciones de capacitación, proyectos productivos y comercialización de sus productos.</p> <p>5.1.10. Fomentar acciones de empleo y fortalecer los programas de transferencia para proteger el poder adquisitivo y el ingreso.</p>

Fuente: elaboración propia con base en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2016.

ii.c Recuperar las vinculaciones realizadas en la pregunta 5 para mostrar las vinculaciones establecidas entre los programas presupuestarios y las estrategias

En la pregunta 5 se mostró si las MIR de los programas presupuestarios presentan una vinculación con el Programa Sectorial. En el siguiente cuadro se muestran las vinculaciones establecidas entre los programas presupuestarios y las estrategias.

Cuadro 16. Vinculación de los programas presupuestarios con las estrategias del PS 2013-2018

Programa y Acciones de desarrollo social de la SAGARPA 2016	Objetivo	Estrategias
S259 - Programa de Fomento a la Agricultura	1	1.1
		1.3
		2.1
		2.2
S262 - Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados	3	4.1
		1.5
		3.1
		1.3
S258 - Programa de Productividad Rural	1	2.2
		2.3
		3.1
		4.1
		4.2
S266 - Programa de Apoyos a Pequeños Productores	1	5.1
		1.2
		1.3
S260 - Programa de Fomento Ganadero	1	5.1
		1.1
		1.3
S257 - Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria	1	4.2
		1.3
		1.4
		1.5
		2.1
S240 - Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	2	2.3
		2.3
		3.1
S263 - Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	3	4.2
		1.3
S261 - Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	1	3.2
		1.1
		1.2
		1.3
E001 - Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria	1	1.6
		4.2
U002 - Programa de Acciones Complementarias para Mejorar las Sanidades	3	1.1
		1.2
		3.2

Programa y Acciones de desarrollo social de la SAGARPA 2016	Objetivo	Estrategias
E006 - Generación de Proyectos de Investigación	1	1.2
E003 - Desarrollo y Vinculación de la Investigación Científica y Tecnológica con el Sector	1	1.1
		1.2
U017 - Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable	1	1.1
		1.5
U013 - Vinculación Productiva	1	1.3
U004 - Sistema Nacional de Investigación Agrícola	1	1.1
U009 - Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios	1	1.4

Fuente: elaboración propia con base en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018.

ii.d Discutir sobre la pertinencia de dichos programas presupuestarios para atender las problemáticas

En general, se considera que los programas presupuestarios de SAGARPA son pertinentes para atender las problemáticas identificadas. En el siguiente cuadro se muestra la relación de las problemáticas con los programas y componentes que podrían atenderlas.

Para consultar el resumen completo de las relaciones entre problemas y los componentes de los programas presupuestarios, ver el anexo 4 -C.

Sección III: Pertinencia en la instrumentación

En esta sección, de acuerdo con lo establecido en los términos de referencia, se consideran las vinculaciones de las preguntas anteriores para realizar una valoración de la instrumentación de la política sectorial a través de los programas presupuestarios. Con este fin se lleva a cabo un análisis integral de la vinculación del Programa Sectorial, con objeto de proponer mejoras en las vinculaciones de acuerdo con lo identificado en los objetivos específicos anteriores. Este análisis considera además, elementos clave para valorar la instrumentación, específicamente complementariedades y coincidencias entre programas presupuestarios. A continuación se da respuesta a cada uno de los cuestionamientos planteados en los TdR relacionados con esta sección de consistencia del PS.

8. Presentar una valoración breve de la vinculación de los elementos que integran el Programa Sectorial. La vinculación debe incluir las siguientes relaciones: problemáticas/objetivos sectoriales, objetivos sectoriales/programas

presupuestarios y problemáticas-programas presupuestarios. El análisis debe considerar:

a. Resumir los principales hallazgos sobre las vinculaciones presentadas en las preguntas anteriores

El primer hallazgo es metodológico. En la información proporcionada para la realización de la evaluación no hay un documento en el que se establezca explícita y sistemáticamente la relación de todos los programas y acciones de desarrollo social de la SAGARPA con una Estrategia y Línea de Acción del Programa Sectorial.

Un segundo hallazgo es que ninguno de los programas presupuestarios de SAGARPA está relacionado con un único Objetivo Sectorial y, en muchos casos, tampoco con una sola Estrategia; por el contrario, una misma intervención realiza actividades que corresponden a líneas de acción y estrategias de varios objetivos sectoriales diferentes.

El tercer hallazgo es que, a nivel de programa presupuestario, parecería que no todos los objetivos sectoriales son atendidos por un programa de la SAGARPA; los objetivos 4 y 5 del Programa Sectorial no son atendidos por ninguna intervención. Sin embargo, si el análisis se efectúa considerando también los componentes al interior de cada programa todos los objetivos sectoriales son atendidos por alguno de los componentes de los programas.

El cuarto hallazgo es que sólo los programas (i) de Fomento a la Agricultura, (ii) Comercialización y Desarrollo de Mercados, (iii) de Fomento Ganadero, (iv) de Concurrencia con las Entidades Federativas, (v) de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, (vi) de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola y (vii) de Productividad Rural son totalmente coherentes en su vinculación con una Estrategia del Programa Sectorial; es decir, el objetivo general del programa y los específicos de sus componentes se relacionan de manera lógica con las estrategias a las que están vinculados.

El quinto hallazgo es la identificación de doce programas para los que podrían considerarse vinculaciones adicionales o nuevas a las indicadas en el documento de "Alineación". Por otro lado, hay ocho intervenciones con claves presupuestarias "U" y "E" para las que se proponen vinculaciones nuevas, pues no hay documentos normativos con los cuales contrastar su alineación. El resto de los programas tienen vinculaciones que pueden considerarse adecuadas y suficientes.

El sexto hallazgo es que sí hay otras intervenciones del gobierno federal que también tienen objetivos que se relacionan –directa o indirectamente– con los objetivos sectoriales.

El séptimo hallazgo es que los 17 programas de la SAGARPA pueden agruparse en cinco conjuntos de acuerdo con sus similitudes en el derecho social al que atienden, el Propósito de su MIR, los tipos de apoyo que entregan (componentes) y su población objetivo.

El octavo hallazgo es que las problemáticas identificadas en el diagnóstico del Programa Sectorial y sus causas corresponden, en general, a las principales identificadas en la bibliografía especializada. Sin embargo, hay cinco omisiones relevantes. Entre éstas destaca que se omite el tema de la regresividad de los apoyos y subsidios al campo, apenas se considera en el diagnóstico el tema del envejecimiento de los propietarios agrícolas y sus consecuencias en diferentes fenómenos como el de la productividad, y no se discuten los problemas específicos de dos grupos de población cruciales para el desarrollo social del país: las mujeres y la población indígena.

b. Exponer la forma que idealmente deberían presentar las vinculaciones, de tal manera que se reduzcan las similitudes entre los programas presupuestarios y se eliminen los vacíos de atención, tanto de las problemáticas, como de los objetivos sectoriales

Un primer criterio ideal de la forma en que podrían vincularse los programas presupuestarios de la SAGARPA con los objetivos y estrategias sectoriales es que cada uno de los programas se relacione sólo con un Objetivo y, tal vez, una Estrategia. Esto no sucede en la estructura programática vigente debido, en buena medida, a que cada programa contiene numerosos componentes (hasta ocho), cada uno de los cuales efectúa actividades que en ocasiones son disímiles entre sí, a cargo de distintas unidades responsables, y que apuntan a diferentes objetivos. Por ello, un ejercicio exhaustivo de esta naturaleza en una secretaría como la SAGARPA debería llevarse a cabo a nivel de componente y no de programa presupuestario.

Sabiendo lo anterior, una forma en la que idealmente podrían reducirse las similitudes a nivel programa, es reuniendo programas que son parecidos en términos del Objetivo Sectorial al que se dirigen, el derecho social que buscan garantizar, su propósito y componentes en la MIR, así como de la población a la que se dirigen.

De esta manera, a fin de reducir similitudes, podrían vincularse expresamente los siguientes programas que de conformidad con su MIR 2016 están dirigidos al Objetivo Sectorial 1:

- a) Los programas de Fomento Ganadero y Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios que están asociados al bienestar económico, tienen por población objetivo a personas físicas o morales dedicadas a actividades ganaderas (pecuarias) y el tipo de apoyo que ambos entregan son incentivos económicos.
- b) Los programas de Fomento a la Agricultura, de Productividad y Competitividad Agroalimentaria y de Apoyos a Pequeños Productores que están asociados al bienestar económico, tienen por población objetivo a instancias económicas específicamente rurales y el tipo de apoyo que entregan son incentivos económicos.
- c) Los programas de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola y Vinculación Productiva que están asociados al bienestar económico, tienen por población objetivo a agentes económicos pesqueros y acuícolas.
- d) El Sistema Nacional de Investigación Agrícola, el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, Generación de Proyectos de Investigación, Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria y Desarrollo y Vinculación de la Investigación Científica y Tecnológica con el Sector en tanto el derecho social al que están asociados es el de bienestar económico y en que entregan apoyos relacionados de manera general con la generación de conocimiento.

El Objetivo Sectorial 2, de acuerdo con la MIR 2016, sólo está vinculado con el Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas por lo que no pueden identificarse similitudes con otros programas dirigidos a este Objetivo.

En el caso del Objetivo Sectorial 3, podrían vincularse los programas de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, y de Acciones Complementarias para Mejorar las Sanidades que coinciden en dirigirse al derecho de medio ambiente sano y que en general ambos se dirigen a actividades de sanidad.

Por otra parte, en las preguntas 6 y 7 se identificó que ninguno de los programas presupuestarios estaban vinculados en su MIR 2016 con los Objetivos sectoriales 4 y 5. Tomando en consideración los objetivos generales de los programas, así como los objetivos específicos de sus componentes, y a fin de eliminar este vacío de atención, podría considerarse que los siguientes componentes se vinculen con la Estrategia 4.1 del Objetivo 4:

- Producción Integral y de Tecnificación del Riego del Programa de Fomento a la Agricultura.
- Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable de Suelo y Agua del Programa de Productividad Rural

Que los siguientes componentes se vinculen con la Estrategia 4.2 del Objetivo 4:

- Sustentabilidad Pecuaria del Programa de Fomento Ganadero
- Ordenamiento Pesquero y Acuícola del Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola

Y que los siguientes componentes se vinculen con la Estrategia 5.1 del Objetivo 5:

- Desarrollo Comercial de la Agricultura Familiar y Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) del Programa de Productividad Rural
- Incentivos Productivos del Programa de Apoyos a Pequeños Productores.

c. Identificar las prioridades del sector en la instrumentación de la política sectorial. Específicamente, identificar qué temas tienen mayor atención por medio de recursos asignados a programas presupuestarios con respecto al costo de atención de la problemática.

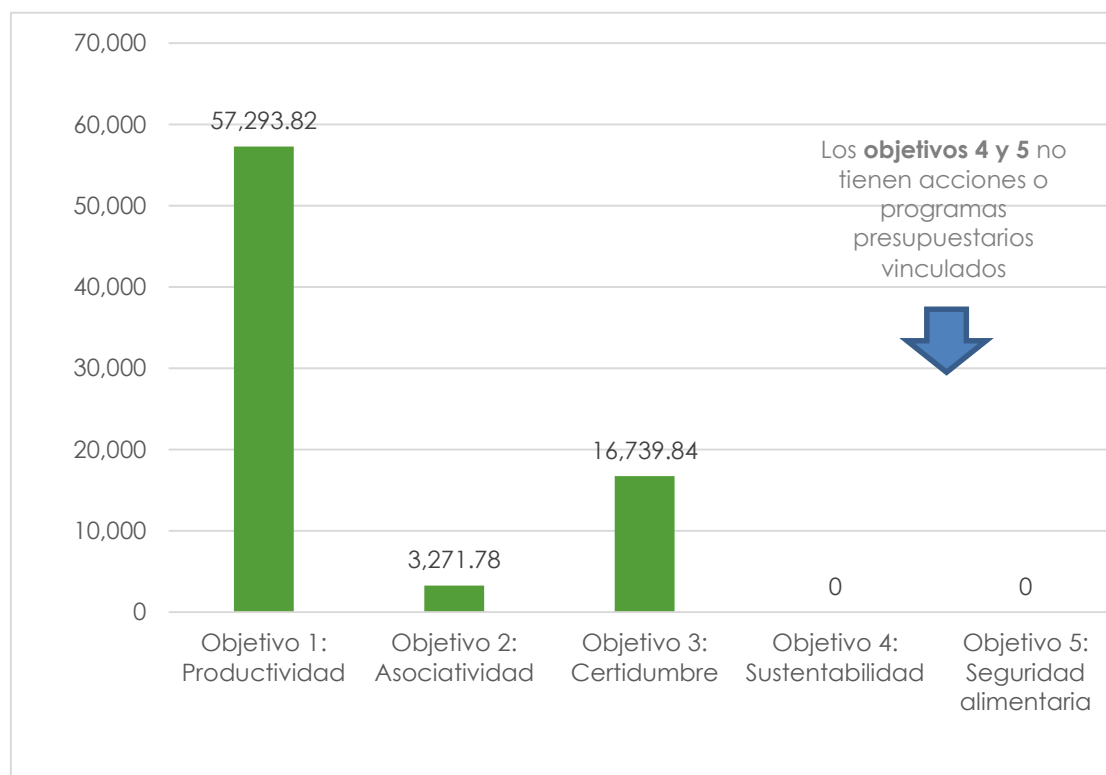
Para desarrollar este planteamiento es necesario iniciar por presentar la información sobre la asignación del presupuesto en 2016⁴² a cada Objetivo Sectorial, a partir de la información específica por programa y acción presupuestaria. Así, del total de presupuesto asignado en el PEF en 2016 a la Secretaría, que fue de 84,827.28 millones de pesos, 91 por ciento (77,305.44 millones), se ejerció en programas y acciones que han sido catalogados como de desarrollo social e incluidos en el inventario de CONEVAL y, que por tanto, son objeto de análisis de la presente evaluación.

El resto del presupuesto (9 por ciento) se ejerce en otras acciones institucionales contempladas dentro de las 16 modalidades presupuestarias no incluidas en el inventario y que tienen que ver con planeación, seguimiento y evaluación, promoción y fomento, regulación, aspectos administrativos y de apoyo, y con los compromisos y obligaciones que asume el gobierno federal, y que generalmente se ejercen en el gasto operativo de la Secretaría y sus organismos dependientes o sectorizados.

⁴² Con base en las asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En la siguiente gráfica se presenta la distribución del presupuesto de los programas y acciones presupuestarias 2016 asignado a cada Objetivo Sectorial. Como se puede observar, es el objetivo 1 de impulso de la productividad el que concentra la gran mayoría de los recursos (74.1 por ciento), en tanto que al objetivo 2 vinculado con el impulso de la asociatividad apenas se le asignó el 4.2 por ciento. Destaca sobre todo que para los objetivos 4 y 5 de sustentabilidad y seguridad alimentaria, respectivamente no hay ningún programa o acción presupuestaria vinculada.

Gráfica 1. Distribución presupuestal por objetivos sectoriales



Fuente: elaboración propia con información presupuestal (PEF 2016).

Sin embargo, considerando la distribución presupuestaria a nivel de componentes, entonces sí existen partidas presupuestales para dar atención a todos los objetivos, incluidos los 4 y 5. A este nivel se asigna, como se observa en la siguiente Gráfica, al menos 6.8 por ciento al objetivo de sustentabilidad y 4.4 por ciento al objetivo que busca la seguridad alimentaria.

A nivel de cada objetivo, sin embargo, la distribución de los presupuestos entre componentes permite también identificar algunos aciertos o fallas en torno a la asignación de recursos. Por ejemplo, en el objetivo 1, 22 por ciento de los recursos se canalizaron al PROAGRO, el cual si bien se ha ajustado para que sus recursos se

vinculen a acciones productivas (compra de insumos, equipo o maquinaria, pago de mano de obra y uso para garantías líquidas), y privilegie mayores montos de recursos por hectárea a los productores más pequeños, continúa siendo un instrumento que reviste alta regresividad, al otorgar la mayor parte de los presupuestos a los productores con mayores ingresos⁴³. Habrá que evaluar los efectos de la condicionalidad de los apoyos del PROAGRO en la mejora efectiva de la productividad y sobre todo valorar si en los grandes productores dichos cambios son generados por la intervención o si ocurren sin la presencia del Programa, como a menudo ocurre en este segmento de productores, en los cuales el efecto inductivo de la política pública se ve menguado y por tanto sus objetivos tienden a diluirse.

La misma situación ocurre con el PROGAN, que absorbe el 7 por ciento del presupuesto asignado al objetivo 1, y que junto con el PROAGRO estarían concentrado la tercera parte de los recursos asignados a este objetivo de productividad.

Otro tema fundamental que logra distinguirse a este nivel de componentes es que la mayoría de los subsidios ⁴⁴, no sólo en este objetivo de productividad, sino en general, se canalizan a bienes privados, en detrimento de inversiones en bienes públicos que por definición tienden a beneficiar importantes grupos de productores generando bienes o servicios altamente estratégicos para el desarrollo del sector como los vinculados con la sanidad e inocuidad, la investigación y transferencia de tecnología, la información, la sustentabilidad ambiental, la organización de productores y con obras de infraestructura de uso colectivo.

Este tema es fundamental y puede estar limitando de manera importante los objetivos de la política al sacrificar la mayoría de los recursos en inversiones que benefician a productores, en su mayoría individuales, y en inversiones cuyo usufructo está limitado a un número reducido de productores, algunos de los cuales pudieran realizar dichas inversiones sin contar con el apoyo gubernamental.⁴⁵

⁴³ Diversos estudios realizados por PNUD (Informe sobre el Desarrollo Humano en México 2011), FAO, Banco Mundial, BIB lo han constatado.

⁴⁴ Análisis del Banco Mundial (2008) y FAO (2007) identificaron que la inversión en el sector rural mexicano se ha cargado mucho más a bienes privados que a bienes públicos. Específicamente el Banco Mundial (2009) estimó que 80 por ciento de los programas agrícolas promueven los bienes privados. Este desequilibrio a favor de los bienes privados, prácticamente persiste. En la atención al objetivo 1 de la política sectorial, que es el presupuestalmente más importante, predominan los programas y componentes que financian bienes privados como inversiones en activos y transferencias condicionadas.

⁴⁵ Al respecto, véase la nota al pie anterior.

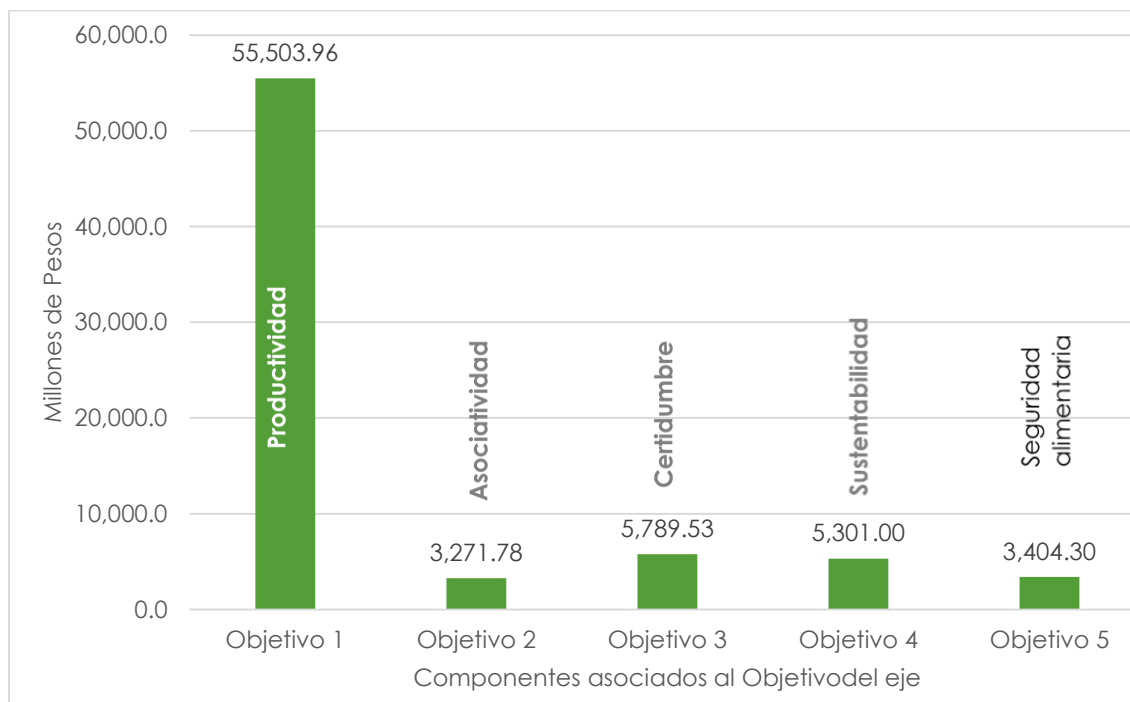
Asimismo, otro de los aspectos que puede observarse en la canalización de los recursos a nivel de componente es que muchas de las acciones, por ejemplo, dirigidas a atender problemas de alto relieve como la incertidumbre generada por los riesgos climáticos o de precios, se centran en medidas reactivas o compensatorias (apoyos a la comercialización y las compensaciones ante catástrofes naturales), y muy poco en medidas preventivas.

Un elemento más que se puede observar a nivel de los componentes es que varios de éstos, sea como componentes o anteriormente como programas, surgieron por demandas o presiones de ciertos grupos de productores o actores rurales, lo que ha provocado una fuerte influencia de estos actores en la asignación de los recursos (captura) y por tanto su férrea defensa para sostenerlos dentro de la estructura programática. Ejemplo de ellos son, por ejemplo, los programas FAPPA y PROMETE, que sin bien se incorporaron recientemente a la SAGARPA, en el origen y la permanencia de éstos, ha sido determinante el papel de las organizaciones campesinas. Pero también otros programas como el mismo PROGAN obedecen a las gestiones de las organizaciones ganaderas integradas alrededor de la Confederación Nacional Ganadera, o los conceptos de apoyo vinculados con el apoyo a sementales que en mucho se respalda en la defensa de éstos por las asociaciones de criadores de ganado de registro.

Lo mismo sucede con el componente que apoya el café, el de fortalecimiento a organizaciones rurales, e incluso también en otros instrumentos en donde los grupos de interés o de presión ante los recursos se conforman no por productores, sino por agencias o instituciones no gubernamentales como las Fundaciones Produce y los comités sistemas producto.

Este último tema es el que evidencia que una parte importante del presupuesto de la SAGARPA está en cierta medida comprometido, tanto en padrones de productores claramente definidos como en componentes o programas dirigidos a ciertos grupos de productores "defensores" de la permanencia de dichos subsidios.

Gráfica 2. Distribución presupuestal por objetivos sectoriales a nivel componentes



Fuente: Elaboración propia con información presupuestal (PEF 2016).

Sin considerar aun el referente de los costos globales de atención de cada problemática vinculada a los objetivos, se puede sostener, de inicio, que en lo general existe una distribución acorde con la problemática relevante del sector y el enfoque de la política sectorial, aunque quizá con importantes áreas de mejora para la reasignación de recursos entre componente y en función del tipo de bienes (públicos o privados) y demás variables antes descritas. Como se ha observado, el tema de la productividad es el que ocupa la mayor parte de los esfuerzos de diagnóstico y planeación y es por tanto el que adquiere el mayor presupuesto. Además, como se mencionó en la Sección I, en esta problemática están involucrados múltiples elementos o variables como capitalización, innovación, desarrollo de capacidades, entre otros. Sin embargo, a este nivel no puede tenerse una valoración más a profundidad porque la mera asignación de los recursos no asegura que se esté alcanzando el objetivo. Además, es importante revalorizar la importancia creciente que han adquirido otras problemáticas como la vinculada a la degradación de los recursos naturales y al cambio climático, porque quizá están siendo insuficientemente atendidas en relación con los retos que plantean.

En el siguiente Cuadro se incluyen las aproximaciones que se hicieron sobre los costos de atención por problemática, y los presupuestos por objetivo. Al no ser

comparables, dada la metodología empleada para la estimación se incluyen únicamente como referencia.

Cuadro 17. Vinculación objetivos-costos de los problemas y presupuestos (pesos)

Objetivo	Tamaño del problema (variable clave)	Presupuesto 2016 PEF
Objetivo 1. Productividad	Asistencia técnica: 3,953,150 unidades con necesidad Capitalización: 4,181,613 unidades con necesidad	55,504,000,000
Objetivo 2. Asociatividad	3,806,313 unidades con la necesidad	3,271,800,000
Objetivo 3. Certidumbre	3,955,805 unidades con la necesidad	5,789,500,000
Objetivo 4. Sustentabilidad	540,673 unidades con la necesidad	5,301,000,000
Objetivo 5. Seguridad alimentaria	954,815 unidades con la necesidad	3,404,300,000

Fuente: elaboración propia.

d. Analizar el alcance que tiene la instrumentación en la atención de la problemática, incluyendo hallazgos de las prioridades sectoriales, la vinculación encontrada y la vinculación ideal

El alcance de la atención a la problemática del sector de desarrollo agropecuario, pesquero y alimentario por parte de los programas presupuestarios de la SAGARPA es amplio y se considera, de manera general, adecuado.

No obstante, como cualquier instrumentación de política pública tiene áreas de oportunidad que invitan a hacer algunos ajustes. Entre éstas, en este documento se han identificado las siguientes:

1. Generación de información. Elaborar un documento institucional con la vinculación de cada uno los programas presupuestarios y sus componentes con las líneas de acción, estrategias y objetivos sectoriales.
2. Alineación con objetivos sectoriales. Construir una estructura programática en la que cada intervención esté alineada con un único Objetivo Sectorial.

3. Atención de todos los objetivos sectoriales. Crear programas presupuestarios que –en tanto tal- estén dirigidos a atender todos los objetivos del sector.
4. Coherencia de la vinculación. Cuidar la coherencia de la vinculación de los programas con una Estrategia del Programa Sectorial.
5. Problemáticas no atendidas. Elaborar diagnósticos en términos específicos del sector de los mercados rurales de trabajo y tierra, la regresividad de los apoyos y subsidios al campo, el envejecimiento de los propietarios agrícolas y sus consecuencias en diferentes fenómenos como el de la productividad, las mujeres y la población indígena.

Sección IV: Medición del desempeño del Programa derivado del PND

En este apartado se identifican y analizan los instrumentos utilizados para medir el desempeño del Programa Sectorial, se valora si estos son actualizados y publicados oportunamente.

9. Identificar si el Programa Sectorial presenta indicadores para medir el avance de sus objetivos que cumplan con los siguientes criterios:

- a. ***Orientación a resultados*, medir el beneficio concreto que busca alcanzar el objetivo.**
- b. ***Claridad*, deben ser precisos e inequívocos.**
- c. ***Relevancia*, deben reflejar la importancia del logro del objetivo y proveer información sobre lo que se busca medir del mismo.**
- d. ***Monitoreabilidad*, es decir, si la información de sus medios de verificación es precisa e inequívoca, que se conozca el valor de la línea base del indicador y los datos precisos para consultar los medios de verificación y si éstos son recolectados de fuentes externas a la dependencia responsable.**

En los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se establece que las dependencias y entidades deberán incluir además de los objetivos sectoriales, sus indicadores en el nivel de Fin de la MIR de los programas presupuestarios a su cargo. Sobre los indicadores menciona que se podrán establecer máximo tres indicadores para la medición del logro de los objetivos, así mismo, señala que los indicadores deberán cumplir los siguientes criterios: claridad, relevancia y monitoreabilidad.

En este apartado se determinará si los indicadores sectoriales del PS cumplen con los criterios antes citados. Adicionalmente se valora si están orientados a resultados⁴⁶.

El análisis de los siete indicadores sectoriales del PS consiste, en primer lugar, en definir si se trata de indicadores con enfoque de resultados o de gestión. En este sentido, los primeros miden los aspectos relacionados con la solución de una problemática social y los segundos miden la provisión de bienes y servicios, e incluso los procesos que se llevan a cabo para la producción de los bienes o servicios a entregar a la población beneficiaria⁴⁷. Posteriormente se analiza una valoración sobre el cumplimiento de los criterios de claridad, relevancia y monitoreabilidad.

⁴⁶Para realizar este ejercicio se utilizó como referencia técnica los siguientes documentos: Diagnóstico de los Objetivos e Indicadores de los Planes Derivados del PND 2013-2018 (CONEVAL) y Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales (CONEVAL).

⁴⁷CONEVAL (2015) Diagnóstico de los Objetivos e Indicadores de los Planes Derivados del PND 2013-2018, pág. 18.

Cuadro 18. Clasificación de los objetivos sectoriales según enfoque a resultados o enfoque a gestión y servicios

Objetivo Sectorial	Indicador vinculado	Justificación	Tipo
Objetivo 1. Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.	1. Participación de la producción nacional en la oferta total de los principales granos y oleaginosas (maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo y soya)	El indicador mide la participación de la producción nacional en la oferta total de los principales granos. Esta puede incrementarse al aumentar la productividad. Además es una medida del grado de dependencia alimentaria del país a la importación de estos productos, por lo que refleja los resultados que se busca alcanzar.	Resultados
	2. Productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero	El indicador mide un aspecto relevante del objetivo que se quiere lograr, el cual es un aumento en la productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero a nivel nacional.	Resultados
Objetivo 2. Impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado en el sector agroalimentario.	3. Tasa de crecimiento del PIB agropecuario y pesquero.	Si bien, el indicador no es consistente (dado que se trata de un objetivo de gestión debería medir aspectos de gestión), tiene un enfoque de resultados, ya que de forma directa los proyectos derivados de la estrategia de intervención inciden en un aumento del PIB agropecuario y pesquero.	Resultados
Objetivo 3. Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos.	4. Volumen de producción con cobertura de riesgos de mercado del total de la producción comercializable elegible.	El indicador es de gestión, mide el grado de cobertura de riesgos de mercado como proporción del volumen de la producción agropecuaria comercializable, no mide los resultados que se pretenden generar con la intervención en la población beneficiaria.	Gestión
	5. Porcentaje del territorio nacional conservado libre de la mosca de la fruta.	La redacción del Objetivo Sectorial 3 no hace mención explícita a los temas de sanidad e inocuidad, por lo que el indicador no aporta a la medición de ningún aspecto del Objetivo. El indicador corresponde al "Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria" se trata de un indicador que da cuenta de acciones intermedias para alcanzar el objetivo del programa presupuestario: "mejorar el patrimonio fitozoosanitario y la Inocuidad agroalimentaria, acuícola y pesquera".	Gestión

Objetivo Sectorial	Indicador vinculado	Justificación	Tipo
Objetivo 4. Impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país.	6. Índice de eficiencia en el uso del agua (ahorro de agua por hectárea de riego tecnificado versus riego no tecnificado).	Este indicador no mide resultados, corresponde a acciones intermedias a nivel componente y no refleja el impacto de la totalidad de las acciones realizadas por la dependencia para alcanzar el objetivo de impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.	Gestión
Objetivo 5. Contribuir a erradicar la carencia por acceso a la alimentación.	7. Rendimiento de maíz en áreas de temporal	El indicador mide un aumento en la producción de la superficie de temporal, este indicador de manera directa contribuye a medir avances en la erradicación de carencia por acceso a la alimentación, principalmente si se piensa en producción para autoconsumo.	Resultados

Fuente: elaboración propia con base en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018.

De la tabla anterior se deriva que de los siete indicadores sectoriales cuatro miden aspectos enfocados a resultados y tres se refieren a la entrega de bienes o servicios. Lo anterior se explica en parte por el propio enfoque de los objetivos sectoriales que de igual manera pueden tener, dada su redacción, un enfoque de resultados o enfoque de gestión y servicios.

A continuación se presenta el análisis del cumplimiento de los criterios de claridad, relevancia y monitoreabilidad.

El Indicador Sectorial 1. Participación de la producción nacional en la oferta total de los principales granos y oleaginosas (maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo y soya), cumple con los tres criterios. Es un indicador de resultados relevante y claro, da cuenta de cambios en la productividad en la producción de los principales granos, además mide el grado de dependencia alimentaria del país a la importación de los principales granos, es decir es una medida de la seguridad alimentaria de estos productos.

La información para su seguimiento se encuentra disponible en la página del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), lo que permite realizar una verificación independiente, por lo que es monitoreable.

Sin embargo, resulta importante destacar que este indicador solo mide la contribución del sector agrícola al logro del Objetivo dejando fuera a los subsectores ganadero, pesquero y acuícola, por lo que se minimizan el resto de las estrategias de la dependencia para atender el tema de la productividad y la seguridad alimentaria en la producción de los principales granos.

Cuadro 19. Cumplimiento de los criterios de relevancia, claridad y monitoreabilidad: Indicador Sectorial 1

Objetivo: 1. Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.		
Indicador: 1. Participación de la producción nacional en la oferta total de los principales granos y oleaginosas (maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo y soya)		
Criterio		
Relevante (Sí/No)	Claro (Sí/No)	Monitoreable (Sí/No)
Sí El indicador es relevante, dado que un aumento en la productividad se refleja en un aumento de la producción de los principales granos y oleaginosas, de esta forma es posible avanzar en garantizar la seguridad alimentaria, sin embargo, este indicador solo mide la contribución del sector agrícola dejando fuera al sector ganadero, pesquero y acuícola.	Sí El nombre del indicador es claro y no presenta ambigüedad en su redacción, especifica lo que se quiere medir la "participación de la producción nacional en la oferta total de los principales granos y oleaginosas" lo anterior permite conocer el grado de dependencia alimentaria del país a la importación de estos productos, asimismo en la ficha técnica se describen las variables que se van a utilizar, ambas variables presentan una consistencia entre en la unidad de medida.	Sí En la ficha técnica del indicador se define el método de cálculo y las variables para dicho calculo, los medios de información son internos a la dependencia y se encuentran disponibles en la página del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), lo que permite realizar una verificación independiente.

Fuente: elaboración propia con base en las fichas de los indicadores sectoriales.

El indicador 2. Productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero cumple con los tres criterios. Es un indicador relevante con enfoque a resultados, se considera que el indicador es claro y preciso, mide la "productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero", sin embargo, la medida de la productividad laboral no permite, por sí misma, conocer cómo un cambio en la producción por unidad de trabajo se explica por la incorporación de maquinaria y equipo, por la capacitación recibida, por la mayor o menor eficiencia en los procesos u organización, o por una combinación de todas esas situaciones, lo que dificulta el conocer el impacto real de las acciones dirigidas a contribuir al avance del Objetivo Sectorial 1. "Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria".

Finalmente, este indicador es monitoreable, la información es generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), es pública y se difunde trimestralmente en la página de dicho organismo.

Cuadro 20. Cumplimiento de los criterios de relevancia, claridad y monitoreabilidad: Indicador Sectorial 2

Objetivo: 1. Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.		
2. Productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero		
Criterio		
Relevante (Sí/No)	Claro (Sí/No)	Monitoreable (Sí/No)
Sí Es relevante, la productividad laboral es un buen indicador del desempeño de un sector productivo, sin embargo, cabe destacar que un aumento en la productividad laboral puede ocurrir por diversos tipos de combinaciones entre ellas: el volumen de producción se eleva en un porcentaje mayor que el factor trabajo; también cuando la cantidad producida disminuye pero las unidades de trabajo bajan a un ritmo superior, es necesario establecer a que se debe el aumento de la productividad. En este tenor, la medida de la productividad laboral no permite, por sí misma, conocer en qué grado un cambio en la producción por unidad de trabajo obedece a una mayor o menor densidad de capital por trabajador (por incorporación de maquinaria y equipo), por la capacitación recibida, por la mayor o menor eficiencia en los procesos u organización, o por una combinación de todas esas situaciones*.	Sí El indicador es preciso mide la "productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero", asimismo en su descripción especifica que la "productividad laboral" mide el producto interno bruto generado en el sector por persona ocupada en pesos constantes de acuerdo con la base del Sistema de Cuentas Nacionales de México., por lo que se considera que es claro e inequívoco.	Sí Los medios de información son generados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), son públicos y difundidos trimestralmente en la página de dicho organismo por lo que los datos para calcular el indicador pueden ser recolectados de manera oportuna. Este indicador se reporta con una periodicidad anual.

*INEGI (2015). Cálculo de los índices d productividad laboral y del costo unitario de la mano de obra 2015 disponible en

<http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/productividad/metodologia2015.pdf>

Fuente: elaboración propia con base en las fichas de los indicadores sectoriales.

El indicador 3. Tasa de crecimiento del PIB agropecuario y pesquero, da seguimiento al **Objetivo 2. Impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado en el sector agroalimentario**, este indicador al ser de resultados no es consistente con dicho Objetivo (dado que se trata de un objetivo de gestión el indicador debería medir aspectos de gestión). En relación a los tres criterios de claridad, relevancia y monitoreabilidad, se considera claro y monitoreable, pero no relevante para el objetivo, aunque sí para el sector en su conjunto.

El indicador es claro, no existe duda sobre lo que se está midiendo, sin embargo, como se mencionó no es pertinente para medir los resultados atribuibles a las intervenciones realizadas para la consecución del Objetivo Sectorial 2. Finalmente el indicador es monitoreable, se construye con datos que pueden ser recolectados en forma oportuna, los cuales se encuentran disponibles en la página del INEGI. Este indicador se reporta de manera anual.

Cuadro 21. Cumplimiento de los criterios de relevancia, claridad y monitoreabilidad: Indicador Sectorial 3

Objetivo 2. Impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado en el sector agroalimentario.		
3. Tasa de crecimiento del PIB agropecuario y pesquero.		
Criterio		
Relevante (Sí/No)	Claro (Sí/No)	Monitoreable (Sí/No)
No	Sí	Sí
Si bien el indicador es relevante para el sector en su conjunto, no es pertinente para dar seguimiento al Objetivo Sectorial de "Impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado en el sector agroalimentario", la variación en el PIB agropecuario y pesquero no da cuenta de las acciones realizadas para el logro del objetivo, este debería medir los modelos de asociación apoyados y la generación de valor agregado directamente atribuible a estos.	El indicador es claro, es decir no existir duda sobre lo que se está midiendo, sin embargo, no es suficiente ya que como se mencionó no es el más pertinente para medir los resultados atribuibles a las intervenciones realizadas para la consecución del Objetivo Sectorial.	El indicador es monitoreable, se construye con datos que pueden ser recolectados en forma oportuna, los cuales se encuentran disponibles en la página del INEGI, este indicador se reporta de manera anual.

Fuente: elaboración propia con base en las fichas de los indicadores sectoriales

El Objetivo Sectorial 3. Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos, cuenta con dos indicadores para su seguimiento: **Volumen de producción con cobertura de riesgos de mercado del total de la producción comercializable elegible y Porcentaje del territorio nacional conservado libre de la mosca de la fruta.**

El primer indicador es de gestión y servicios, ya que mide el volumen de producción con cobertura de riesgos de mercado del total de la producción comercializable elegible. Este indicador cumple con dos de las características a valorar, es relevante en la medida que da cuenta del grado de cobertura de riesgos de mercado como proporción del volumen de la producción agropecuaria, lo anterior posibilita el desarrollo de un sistema de administración de riesgos. No cumple con el criterio de claridad, si bien el indicador señala que quiere medir "volumen de producción con cobertura de riesgos", en su redacción no precisa que se refiere solo al volumen de producción de ciertos granos elegibles, más aun, en su descripción hace referencia a un universo más amplio "la producción agropecuaria".

El indicador es monitoreable, se construye con datos generados por dos organismos internos al sector la Agencia de Servicios de Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (ASERCA) y del SIAP por lo que la información para su cálculo está disponible de manera oportuna en las páginas electrónicas de dichos organismos. Este indicador tiene una periodicidad anual.

Cuadro 22. Cumplimiento de los criterios de relevancia, claridad y monitoreabilidad: Indicador Sectorial 4

Objetivo 3. Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos.		
4. Volumen de producción con cobertura de riesgos de mercado del total de la producción comercializable elegible.		
Criterio		
Relevante (Sí/No)	Claro (Sí/No)	Monitoreable (Sí/No)
Si	No	Sí
Es relevante en la medida que permite dar cuenta del volumen de la producción que se encuentra protegida ante riesgos de mercado y climáticos, lo que posibilita el desarrollo de un sistema de administración de riesgos que otorgue mayor certidumbre a la actividad agroalimentaria.	Si bien el indicador es claro en cuanto lo que pretende medir "Volumen de producción con cobertura de riesgos", en su redacción no precisa que se refiere a solo a la producción de ciertos granos, más aun, su descripción hace referencia a un universo más amplio "la producción agropecuaria" lo que da lugar a ambigüedades de lo que se está midiendo realmente y la información que se está monitoreando.	El indicador es monitoreable, se construye con datos generados por dos organismos externos Agencia de Servicios de Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (ASERCA) y del SIAP por lo que la información para su cálculo está disponible de manera oportuna. Este indicador tiene una periodicidad anual.

Fuente: elaboración propia con base en las fichas de los indicadores sectoriales

El indicador " **Porcentaje del territorio nacional conservado libre de la mosca de la fruta** " no cumple con el criterio de relevancia, dado que la redacción del **Objetivo Sectorial 3 Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos** no hace mención explícita a los temas de sanidad e inocuidad, por lo que el indicador no aporta a la medición de ningún aspecto explícito del Objetivo. En este sentido, los esquemas de administración de riesgos se refieren a los instrumentos bursátiles (coberturas), para coadyuvar a la estabilidad de precios de los alimentos y evitar que la volatilidad internacional excluyendo los riesgos de sanidad e inocuidad. En general, tanto el planteamiento del Objetivo Sectorial como el del propio indicador subestiman lo que la dependencia realiza en materia de sanidad e inocuidad.

En este tenor, el indicador corresponde al "Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria" se trata de un indicador de gestión que da cuenta de acciones intermedias para alcanzar el objetivo del programa presupuestario: "mejorar el patrimonio fitozoosanitario y la inocuidad agroalimentaria, acuícola y pesquera", sin embargo solo da cuenta de una mínima parte de las acciones que realiza en materia de sanidad e inocuidad. Excluye a las actividades realizadas para atacar el resto de plagas y enfermedades que ponen en peligro el estatus sanitario del sector agropecuario, acuícola y pesquero.

En relación a la característica de claridad, el indicador cumple, ya que describe lo que pretende medir, pero como se dijo líneas atrás no aporta al seguimiento y monitoreo del objetivo para el cual fue diseñado.

Sobre la monitoreabilidad, la información necesaria para generar la información se encuentra disponible en la página electrónica del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA). Este indicador tiene una periodicidad anual.

Cuadro 23. Cumplimiento de los criterios de relevancia, claridad y monitoreabilidad: Indicador Sectorial 5

Objetivo 3. Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos.		
5. Porcentaje del territorio nacional conservado libre de la mosca de la fruta.		
Criterio		
Relevante (Sí/No)	Claro (Sí/No)	Monitoreable (Sí/No)
No	Sí	Sí
No cumple con el criterio. Cabe destacar que se trata de un indicador de gestión por lo que no da cuenta del impacto en la población objetivo o en la solución de la problemática identificada. Asimismo, no es perceptible la aportación para la cuantificación del factor relevante de lograr "mayor certidumbre", si bien la sanidad e inocuidad es un tema relevante este tema no se encuentra presente en la redacción del Objetivo Sectorial 3 al que pertenece. Se considera que este indicador subestima lo que la dependencia realiza en materia de sanidad e inocuidad, dado que excluye las actividades realizadas para atacar el resto de plagas y enfermedades que ponen en peligro el estatus sanitario del sector agropecuario, acuícola y pesquero.	El indicador es claro describe lo que pretende medir, pero como se dijo líneas atrás no aporta al seguimiento y monitoreo del objetivo para el cual fue diseñado.	La información se encuentra disponible en la página electrónica del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA)

Fuente: elaboración propia con base en las fichas de los indicadores sectoriales

El Objetivo 4. Impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país cuenta con un indicador para dar seguimiento a sus resultados **Índice de eficiencia en el uso del agua (ahorro de agua por hectárea de riego tecnificado versus riego no tecnificado)**, este indicador es de gestión y servicios, ya que corresponde a acciones intermedias a nivel componente y no refleja el impacto de la totalidad de las acciones realizadas por la dependencia para alcanzar el objetivo de impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Sobre la característica de relevancia, se considera parcialmente relevante, lo anterior derivado de que si bien el uso eficiente del agua contribuye a impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos, este indicador solo da cuenta de un aporte marginal al logro del objetivo, no aporta mayor información sobre el uso del agua en otras actividades o subsectores, ni tampoco sobre la totalidad de los recursos naturales y de otras prácticas tendientes a favorecer el uso sustentable de los mismos

En relación al criterio de claridad, el indicador resulta claro e inequívoco, a partir de la generación de un índice mide la eficiencia en el uso del agua

El indicador no es monitoreable, dentro de la ficha técnica del indicador se menciona que "la información estará disponible en el apartado de indicadores sectoriales en el sitio web de la SAGARPA. <http://www.sagarpa.gob.mx>", sin embargo no menciona cual es la fuente de información de las variables que lo integran.

Cuadro 24. Cumplimiento de los criterios de relevancia, claridad y monitoreabilidad: Indicador Sectorial 6

Objetivo 4. Impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país.		
6. Índice de eficiencia en el uso del agua (ahorro de agua por hectárea de riego tecnificado versus riego no tecnificado).		
Criterio		
Relevante (Sí/No)	Claro (Sí/No)	Monitoreable (Sí/No)
Sí	No	No
Se considera parcialmente relevante. Si bien el uso eficiente del agua contribuye a impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos, este indicador solo da cuenta de un aporte marginal al logro del objetivo, no aporta mayor información sobre el uso del agua en otras actividades o subsectores, ni tampoco sobre la totalidad de los recursos naturales y de otras prácticas tendientes a favorecer el uso sustentable de los mismos.	En relación al criterio de claridad, el indicador resulta claro e inequívoco, a partir de la generación de un índice mide la eficiencia en el uso del agua, dado que presenta información técnica es necesario una nota aclaratoria.	Dentro de la ficha técnica del indicador se menciona que "la información estará disponible en el apartado de indicadores sectoriales en el sitio web de la SAGARPA. http://www.sagarpa.gob.mx ", se considera que no es monitoreable en la medida que no menciona cual es la fuente de información para su cálculo.

Fuente: elaboración propia con base en las fichas de los indicadores sectoriales

Para dar seguimiento al **Objetivo 5. Contribuir a erradicar la carencia por acceso a la alimentación** existe un **indicador Rendimiento de maíz en áreas de temporal**. Este indicador es parcialmente relevante, no presenta información de manera directa sobre el factor principal del Objetivo "erradicar la carencia por acceso a la alimentación", sin embargo, el tema de acceso a la alimentación se encuentra estrechamente vinculado con la seguridad alimentaria⁴⁸, de esta manera un aumento en la productividad de maíz puede mejorar la condición de acceso a la alimentación de la población que padece la carencia, principalmente si se piensa en producción para autoconsumo, por lo que el indicador aportaría a dar seguimiento al Objetivo Sectorial.

Este indicador no cumple el criterio de claridad, no es autoexplicativo dado que no incluye dentro de la ficha técnica el término de rendimiento. Es de subrayar que en principio no se percibe cómo el indicador medirá el avance en la erradicación de la carencia por acceso a la alimentación, sin embargo, de manera indirecta se puede inferir que el aumento de la producción derivado del rendimiento de maíz en áreas de temporal mejorara el acceso de este grano al menos para autoconsumo de la población. Asimismo, el indicador no es suficiente para medir los resultados en la totalidad de las acciones realizadas para atender la carencia por acceso a alimentación.

⁴⁸ "Cuando todas las personas tienen acceso físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus requerimientos nutricionales y preferencias alimentarias, y así poder llevar una vida activa y saludable. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/es/>

Cuadro 25. Cumplimiento de los criterios de relevancia, claridad y monitoreabilidad: Indicador Sectorial 7

Objetivo 5. Contribuir a erradicar la carencia por acceso a la alimentación.		
7. Rendimiento de maíz en áreas de temporal		
Criterio		
Relevante (Sí/No)	Claro (Sí/No)	Monitoreable (Sí/No)
<p>Si</p> <p>El indicador presenta información sobre el factor relevante del objetivo "erradicar la carencia por acceso a la alimentación", el tema de acceso a la alimentación se encuentra estrechamente vinculado con la seguridad alimentaria, que se da "cuando todas las personas tienen acceso físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus requerimientos nutricionales y preferencias alimentarias, y así poder llevar una vida activa y saludable"^{***}, por lo que un aumento en la productividad de maíz puede mejorar la condición de acceso a la alimentación de la población que padece la carencia.</p>	<p>No</p> <p>Este indicador no es autoexplicativo "Rendimiento de maíz en áreas de temporal", dentro de la ficha técnica no se especifica el termino de rendimiento. Asimismo, no es suficiente para medir los resultados atribuibles a las intervenciones realizadas para la consecución del Objetivo Sectorial.</p>	<p>Sí</p> <p>El indicador es monitoreable y la información es proporcionada por un organismo interno a la dependencia, la información es pública y accesible, se encuentra disponible en la página electrónica del SIAP.</p>

^{***}Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/es/>

Fuente: elaboración propia con base en las fichas de los indicadores sectoriales.

10. La dependencia responsable reporta los avances del Programa Sectorial con las siguientes características:

a. Se reporta el avance de los indicadores para cada año, de acuerdo con la normatividad aplicable.

Sí, en efecto la dependencia cuenta con los documentos de Logros 2014 y 2015 del PS, con lo que se corrobora que cumplió con reportar el avance de los indicadores para cada año, de acuerdo con la normatividad aplicable.

En los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se establece que las dependencias y entidades deberán difundir y publicar en sus páginas de Internet dentro del primer bimestre de cada año, los logros obtenidos de conformidad con los objetivos, indicadores y metas definidos en los programas.

En cumplimiento de lo anterior, la SHCP coordina la realización de los documentos de Logros, los cuales son elaborados por las Dependencias y Entidades a cargo de los programas transversales, sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Para realizar dicho ejercicio de rendición de cuentas, la SHCP a través de la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) difunde los Criterios para la publicación de Logros de Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (Criterios). Los cuales tienen como objetivo establecer los términos en que deberán publicarse los Logros de Programas derivados del PND 2013-2018.

En dichos Criterios se establece la estructura mínima que debe cumplir el documento de Logros:

- Índice
- Marco Normativo
- Resumen Ejecutivo
- Avances y Logros de cada uno de los objetivos:
- Logros
- Actividades relevantes
- Resultados de los indicadores
- Factores que han incidido en los resultados (en caso necesario)
- Anexo. Fichas de los indicadores
- Glosario
- Siglas y abreviaturas

Asimismo, los criterios describen las características de los apartados, así como, las consideraciones de estilo que deberán de observarse para su integración.

Para reportar de manera homogénea la información sobre el avance de los indicadores de los Programas derivados del PND 2013-2018, se utiliza un formato en Excel "Ficha Resultados del Indicador".

Dicho informe de Logros deberá ser publicado dentro de los primeros cinco días hábiles del mes de marzo de cada año, las dependencias deben informar a la UED la dirección electrónica en la que se encuentra publicado el informe.

b. Disponibles en línea y de manera accesible

Para verificar que se cumplió con lo establecido en la normativa en cuanto a la publicación y difusión de Logros, se realizó la búsqueda de dichos documentos en la página de la SAGARPA.

Dado de que se trata de un tema de transparencia y rendición de cuentas se revisó dicha categoría en la página de la SAGARPA, se encontró el apartado denominado "IX. Planes, Programas e Informes donde se encuentran los informes de Logros 2014 y 2015.

En síntesis, los informes de Logros 2014 y 2015 se encuentran disponibles y de manera accesible en la página de la dependencia en el siguiente vínculo: http://www.sagarpa.gob.mx/transparencia_rendicion/Paginas/Rendici%C3%B3n-de-Cuentas.aspx

c. Los reportes de avances están estandarizados, es decir, tienen una presentación homogénea entre todas las dependencias y/o entidades que participan en el cumplimiento de las metas.

En cuanto a la estructura del documento de Logros, en general se presenta un apartado para cada Objetivo Sectorial, el cual contiene una síntesis de los logros principales durante el ejercicio fiscal a reportar, lo anterior con base en lo realizado por los programas presupuestarios vinculados con este. Posteriormente, se presentan los resultados de las actividades relevantes a partir de atender las estrategias vinculadas al Objetivo Sectorial, lo que da cuenta de las acciones y resultados de los programas presupuestarios, al final de cada apartado se presenta el reporte del indicador sectorial que incluye el nombre, la línea base, el valor alcanzado y la Meta para 2018. Como Anexo se presentan las Fichas Técnicas de los siete indicadores sectoriales.

En resumen, la dependencia ha reportado los avances del Programa Sectorial en el documento de Logros para los años 2014 y 2015, lo anterior de conformidad con la normatividad aplicable. Asimismo, la elaboración de los informes se realiza en apego a los lineamientos contenidos en el documento de "Criterios para la

publicación de Logros de Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", por lo que ambos documentos de Logros cumplen con la homogenización en cuanto su estructura y contenido.

d. El avance de los indicadores es congruente con la periodicidad establecida para cada uno de estos según las fichas técnicas y

e. Se reporta el total de los indicadores.

Para responder estos incisos se revisaron los valores observados versus los proyectados de los indicadores sectoriales para los años 2014 y 2015, con el fin de revisar los avances de los mismos.

Cuadro 26. Avance de los indicadores sectoriales 2014 y 2015

Indicador/año	Unidad de medida	2014		2015	
		Proyectado	Observado	Proyectado	Observado
1. Participación de la producción nacional en la oferta total de los principales granos y oleaginosas (maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo y soya)	Porcentaje	66.9	65.4	69.1	62.5
2. Productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero	Pesos del 2008	61.8	63.1	62.1	63.4
3. Tasa de crecimiento del PIB agropecuario y pesquero.	Porcentaje	1.2	4.2	1.5	0.4
4. Volumen de producción con cobertura de riesgos de mercado del total de la producción comercializable elegible.	Porcentaje	82.4	85.0	83.7	83.4
5. Porcentaje del territorio nacional conservado libre de la mosca de la fruta.	Porcentaje	51.0	51.2	51.0	51.4
6. Índice de eficiencia en el uso del agua (ahorro de agua por hectárea de riego tecnificado versus riego no tecnificado).	Porcentaje	107.4	112.6	111.4	118.8
7. Rendimiento de maíz en áreas de temporal	Toneladas	2.4	2.3	2.5	2.3

Fuente: elaboración propia.

El indicador de Participación (%) de la producción nacional en la oferta total de los principales granos y oleaginosas (maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo y soya), tanto para

2014 y 2015 no alcanzó las metas establecidas, quedando por debajo de lo estimado en 2.7 y 9.7 por ciento respectivamente.

Respecto al indicador de “Productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero”, para 2014 y 2015 la meta fue rebasada en 2.2 por ciento respecto a lo programado.

En relación al indicador de “Tasa de crecimiento del PIB agropecuario y pesquero”, en 2014 presento una expansión por arriba de lo estimado, sin embargo en 2015 tuvo una contracción y solo creció 0.4 por ciento, es decir 1.1 puntos porcentuales por debajo de lo programado.

El indicador de “Volumen de producción con cobertura de riesgos de mercado del total de la producción comercializable elegible”, en general presenta avances acordes a lo programado en ambos años dirigidos a alcanzar la meta para 2018.

Sobre el indicador de “Porcentaje del territorio nacional conservado libre de la mosca de la fruta”, los valores observados tanto para 2014 como para 2015 son congruentes con la periodicidad establecida para lograr la meta para 2018.

Los avances del indicador de “Índice de eficiencia en el uso del agua (ahorro de agua por hectárea de riego tecnificado versus riego no tecnificado)”, rebasan las metas anuales estimadas para avanzar y lograr la meta para 2018.

En relación al indicador “Rendimiento de maíz en áreas de temporal (Ton/ha)”, tanto para 2014 como 2015 ha reportado valores por debajo de la meta, por lo que se advierte que de continuar esta tendencia difícilmente se alcanzará la meta para 2018.

En los informes de Logros se encuentran las siete fichas técnicas de los indicadores con los valores de avance de metas, es decir se han reportado el total de los indicadores para cada ejercicio.

11. ¿Se considera que las metas de los indicadores sectoriales son alcanzables y orientadas a impulsar el desempeño de la política sectorial?

En esta pregunta se debe valorar si las metas son factibles de alcanzar considerando los plazos y recursos con los que se cuenta, y si están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.

a. Identificar si todos los indicadores son responsabilidad de al menos un programa presupuestario aunque su vinculación no sea por la vía normativa (por la sintaxis del Fin en la MIR).

Dada la complejidad de la estructura programática de la SAGARPA, donde existen 17 programas y dentro de estos 45 componentes, y adicionalmente algunos subcomponentes, no es posible realizar el análisis a nivel programa, lo anterior derivado de que dentro de un mismo programa existen componentes que pueden estar contribuyendo al logro de las metas de los diferentes indicadores sectoriales. Lo anterior sería posible a partir de conocer la vinculación de los componentes con las estrategia del PS, sin embargo esta información no está disponible para 2016. Asimismo, no se cuenta información donde se precise si los indicadores son responsabilidad de un programa o de un grupo de programas en específico.

Al respecto en las fichas técnicas de los indicadores contenidas en el Programa Sectorial en el apartado de “referencias adicionales”, en los siguientes indicadores aparece la Subsecretaría de Agricultura como responsable: participación de la producción nacional en la oferta total de los principales granos y oleaginosas (maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo y soya), productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero, tasa de crecimiento del PIB agropecuario y pesquero, Índice de eficiencia en el uso del agua (ahorro de agua por hectárea de riego tecnificado versus riego no tecnificado) y rendimiento de maíz en áreas de temporal. En la ficha técnica del indicador de volumen de producción con cobertura de riesgos de mercado del total de la producción comercializable elegible aparece ASERCA como el responsable, finalmente de dar seguimiento al indicador de “porcentaje del territorio nacional conservado libre de la mosca de la fruta” es el SENASICA.

b. Se deberá elaborar un análisis cualitativo en el cual se valore si las metas son alcanzables considerando como elementos mínimos: i) el contexto macroeconómico y socioeconómico del país –o algún otro que se considere relevante para el sector– así como, ii) los vacíos de acciones gubernamentales identificados en las preguntas anteriores y iii) el desempeño de los indicadores de resultados de los programas presupuestarios vinculados con cada Objetivo Sectorial.

A continuación para cada indicador se analiza si las metas son factibles de alcanzar y si están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas, lo anterior considerando los plazos y el desempeño de los indicadores de resultados de los programas presupuestarios vinculados con cada Objetivo Sectorial.

Para determinar lo anterior se utiliza la información proporcionada por la Dirección de Planeación y Evaluación de la SAGARPA, sobre el comportamiento de los indicadores y su proyección hacia la Meta 2018.

En este sentido se seguirá de manera sistemática el siguiente criterio para determinar la factibilidad de las metas de los indicadores sectoriales. Si el avance promedio realizado del indicador para los ejercicios 2014 y 2015 se encuentra en un rango de:

> 110% Es una meta laxa

80-110% Es una meta factible de alcanzar

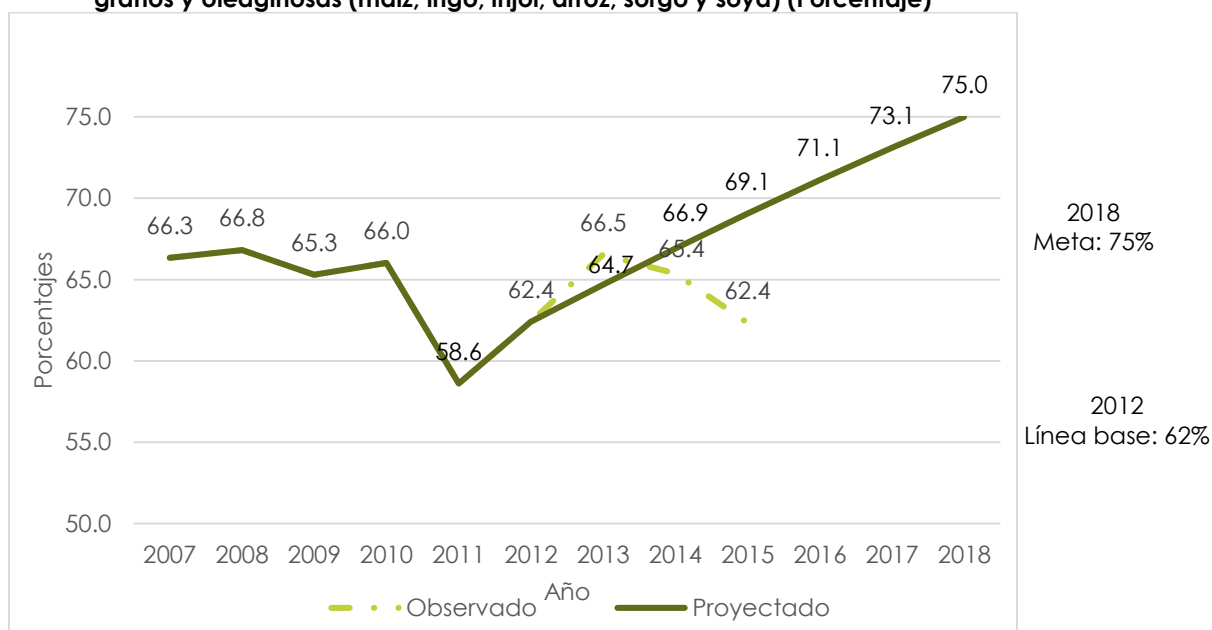
60-84% Es una meta medianamente alcanzable

< 60 Es una meta ambiciosa difícil de alcanzar

Para valorar si la meta está orientada a impulsar el desempeño se considera la línea base, la meta 2018 y lo realizado durante 2014 y 2015. Adicionalmente se presentan elementos dentro del contexto macroeconómico y socioeconómico del país que incidan en la consecución o no de las metas programadas.

Objetivo: 1. Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.

Gráfica 3. Indicador: 1. Participación de la producción nacional en la oferta total de los principales granos y oleaginosas (maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo y soya) (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la Dirección General de Planeación y Evaluación de la SAGARPA

En el gráfico anterior se observa que la meta para 2018 está orientada al desempeño, implica una tasa de crecimiento promedio anual del 1.3 por ciento del valor del indicador. Este indicador da cuenta de la dependencia alimenticia, donde intervienen dos variables clave: producción anual de maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo y soya y su oferta total (producción + importación), entre 2014 y 2015 la producción de estos granos prácticamente se mantuvo, sin embargo la

importación en 2015 aumentó, lo que originó que el indicador descendiera de 69.4 a 62.5 por ciento. Lo anterior se explica, por un lado, porque la superficie siniestrada en 2015 fue de 18.8 hectáreas lo que se traduce en un menor rendimiento, al pasar de 5.3 (en 2014) a 4.6 ton/ha⁴⁹. Por otro lado, los precios internacionales de los granos presentan una tendencia a la baja, lo anterior como consecuencia de expectativas de acumulación de inventarios⁵⁰ que mantienen los países productores, lo que pudo incidir en el aumento de la importación de dichos granos.

Esto implica que para alcanzar la meta proyectada en 2016, la participación de la producción nacional en la oferta total de los principales granos y oleaginosas (maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo y soya) debería crecer 16.9 por ciento.

Cuadro 27. Producción y oferta de maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo y soya

Variable /Año	2014	2015	2016*
Producción anual de maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo y soya (millones de toneladas)	35.7	35.5	40.5
Importación anual de maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo y soya (millones de toneladas)	19.7	21.3	16.4
Oferta total de maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo y soya (millones de toneladas)	51.4	56.8	56.9
Producción / Oferta interna (porcentaje)	65.4	62.4	71.1

*Valores proyectados

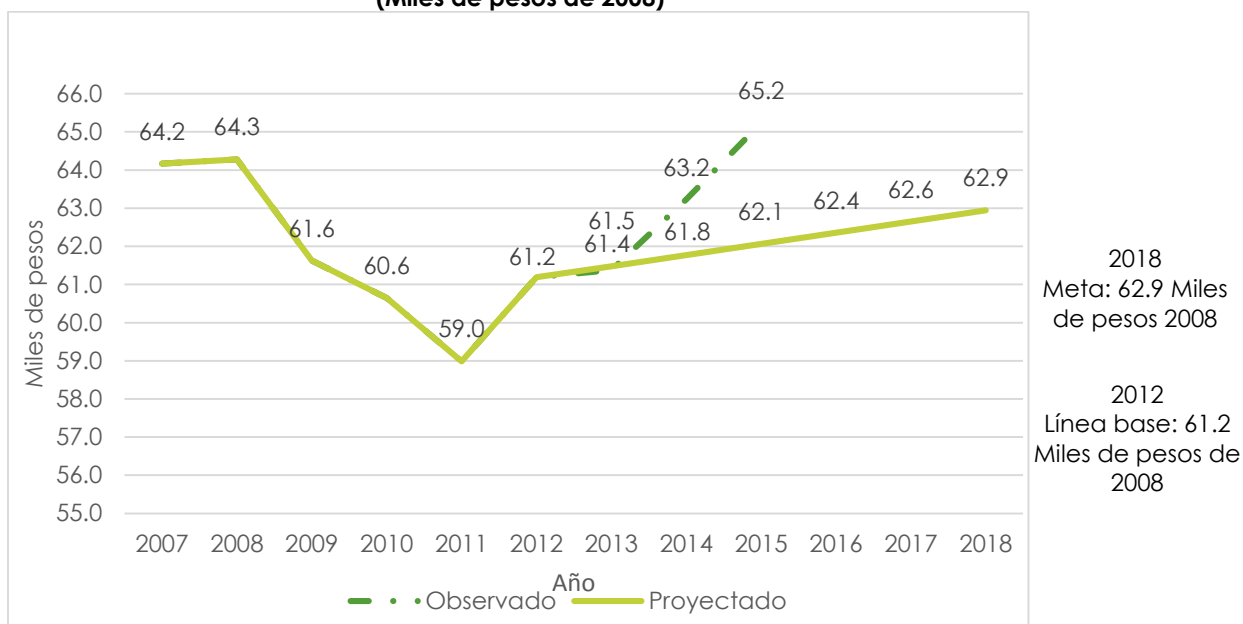
Fuente: Informe de Logros 2014 y 2015 e información proporcionada por la Dirección General de Planeación y Evaluación de la SAGARPA.

Objetivo: 1. Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.

⁴⁹Dato disponible en <http://www.siap.gob.mx/agresumen-nacional-por-cultivo/>

⁵⁰ Banco de México (2016) Informe Trimestral enero-marzo 2016, pág. 26.

**Gráfica 4 Indicador: Productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero
(Miles de pesos de 2008)**



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la Dirección General de Planeación y Evaluación de la SAGARPA.

Como se observa en la gráfica anterior prácticamente la meta 2018 se rebasó desde 2014, en este sentido se considera que la meta es alcanzable y no está orientada a impulsar el desempeño. Es de destacar que la productividad laboral en los sectores de secundario y terciario es de 151.1 y 688.0⁵¹ miles de pesos de 2008. Se considera que es una meta laxa dado que en años anteriores el indicador había presentado niveles superiores a la meta establecida para 2018. Como se mencionó en la pregunta anterior, este indicador en sí mismo no permite, conocer a qué obedece un cambio en la productividad, ya que puede explicarse por la combinación de varios factores.

Al revisar la evolución de las variables que integran la fórmula de cálculo; PIB de las actividades primarias y número de Personas ocupadas en las actividades primarias, la variación del indicador se debió a una combinación de movimientos contrarios, por un lado disminuyó en el número de personas ocupadas en las actividades primarias y, por otro aumento el PIB en el sector.

Cuadro 28. PIB de las actividades primarias y número de personas ocupadas en las actividades primarias.

Variable /Año	2014	2015	2016*
PIB de las actividades primarias en valores constantes de 2008 (miles de millones de pesos)	420,662	439.9	427.6

⁵¹Cálculos propios con datos del INEGI.

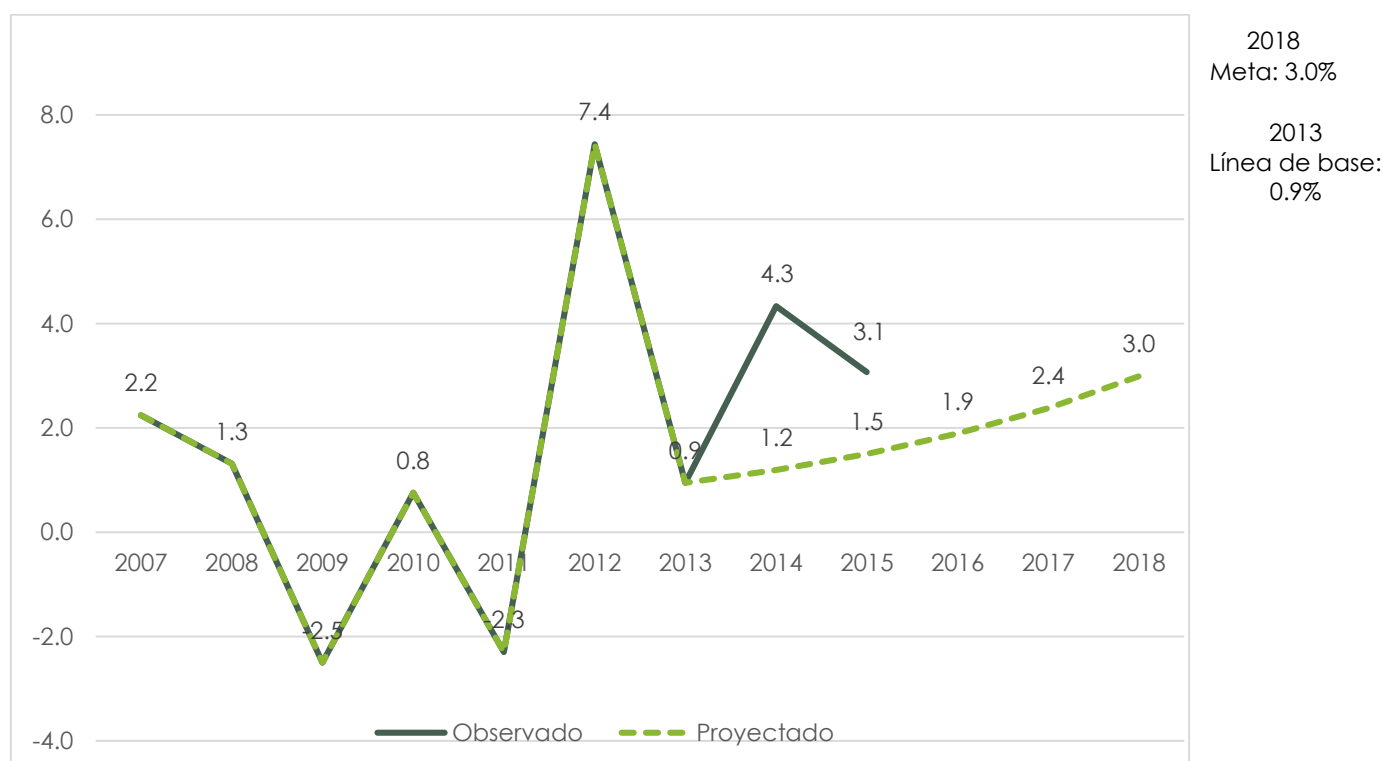
Variable / Año	2014	2015	2016*
Personas ocupadas en las actividades primarias (millones de personas)	6.8	6.7	6.9
Productividad laboral (miles de pesos de 2008)	63.1	63.4	62.4

*Valor proyectado

Fuente: Informe de Logros 2014 y 2015 e información proporcionada por la Dirección General de Planeación y Evaluación de la SAGARPA

Objetivo 2. Impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado en el sector agroalimentario.

Gráfica 5 Indicador: Tasa de crecimiento del PIB agropecuario y pesquero (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la Dirección General de Planeación y Evaluación de la SAGARPA

La evolución del PIB agropecuario y pesquero tiene alto componente de volatilidad ante shocks externos (precios internacionales) y de índole climático. En este sentido se considera que la meta es factible, sin embargo dada la estacionalidad de la producción, la meta de 2018 podría replantarse como una meta anual y no con crecimientos graduales, por lo que se considera que no impulsa el desempeño del sector.

Cuadro 29. PIB de las actividades primarias en millones de pesos constantes de 2008

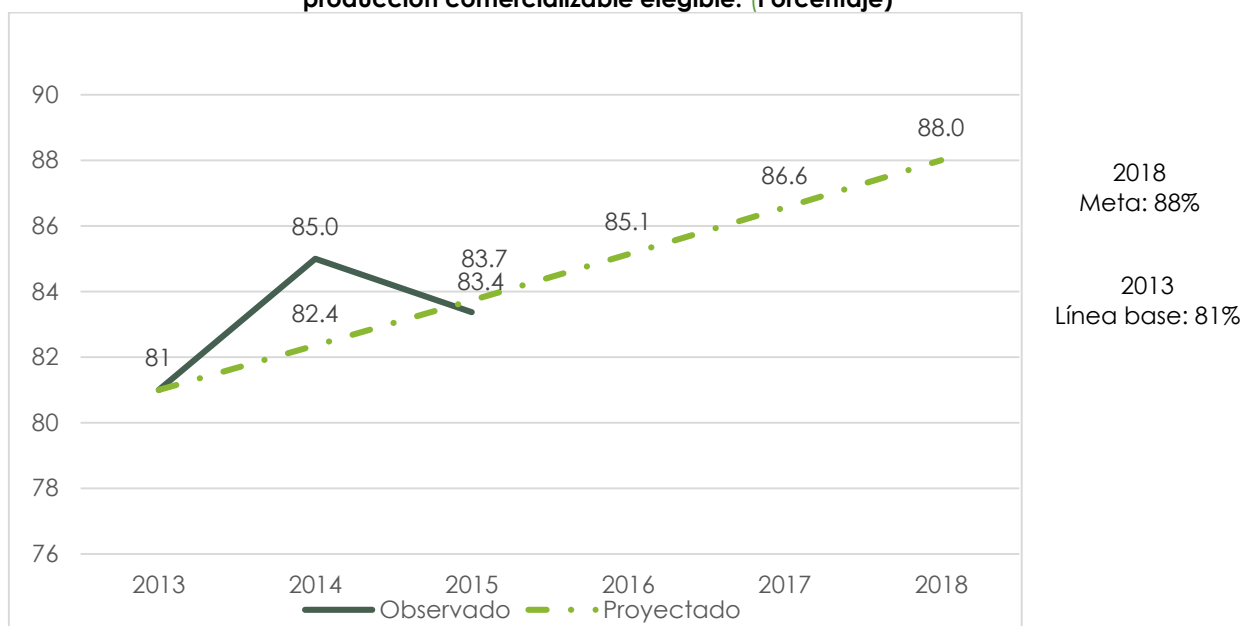
Variable /Año	2014	2015	2016
PIB de las actividades primarias en millones de pesos constantes de 2008	409,090.6	439,926.6	-
Tasa de crecimiento del PIB agropecuario y pesquero.	4.2	0.4	1.9

*Valor proyectado

Fuente: Informe de Logros 2014 y 2015 e información proporcionada por la Dirección General de Planeación y Evaluación de la SAGARPA

Objetivo 3. Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos.

Gráfica 6 Indicador: Volumen de producción con cobertura de riesgos de mercado del total de la producción comercializable elegible. (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la Dirección General de Planeación y Evaluación de la SAGARPA

Dada la evolución del indicador, se considera que es una meta alcanzable, si bien el volumen de producción con cobertura de riesgos de mercado disminuyó en 2015 respecto a 2014, lo realizado significó 99.5 por ciento de lo proyectado. Se considera que la meta 2018 se orienta a impulsar el desempeño, dado que representa una tasa de crecimiento promedio anual de 1.7.

Cabe destacar que ambas variables que conforman el método de cálculo tuvieron reducciones en 2015.

Cuadro 30. Volumen de producción con cobertura de riesgos de mercado vs total de la producción comercializable

Variable /Año	2014	2015	2016*
Volumen de producción con cobertura de riesgos de mercado (toneladas)	21,669,620	20,432,797.69	-
Total de la producción comercializable elegible (toneladas)	25,493,671	24,508,557.22	-
Producción comercializable elegible con cobertura de riesgos de mercado (porcentaje)	85.0	83.4	85.1

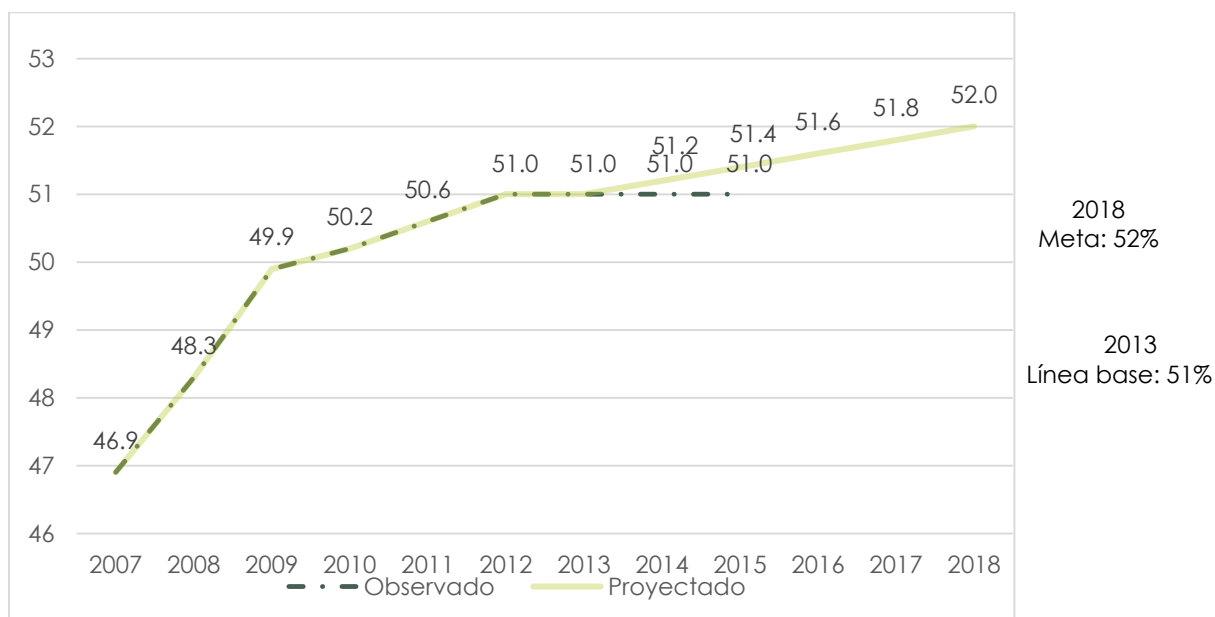
*Valor proyectado

Fuente: Informe de Logros 2014 y 2015 e información proporcionada por la Dirección General de Planeación y Evaluación de la SAGARPA

Objetivo 3. Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos.

Gráfica 7 Indicador: Porcentaje del territorio nacional conservado libre de la mosca de la fruta

(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la Dirección General de Planeación y Evaluación de la SAGARPA

La meta del indicador es alcanzable, tanto en 2014 como en 2015 lo realizado representó poco más del 99.0 por ciento de la meta establecida. Se considera que la meta está orientada a impulsar el desempeño, en la medida que significa

mantener el 51.0 por ciento de la superficie nacional libre de moscas de la fruta, equivalente a más de un millón de kilómetros cuadrados⁵².

Cuadro 31. Superficie conservada libre de la mosca vs territorio nacional, 2014 y 2015

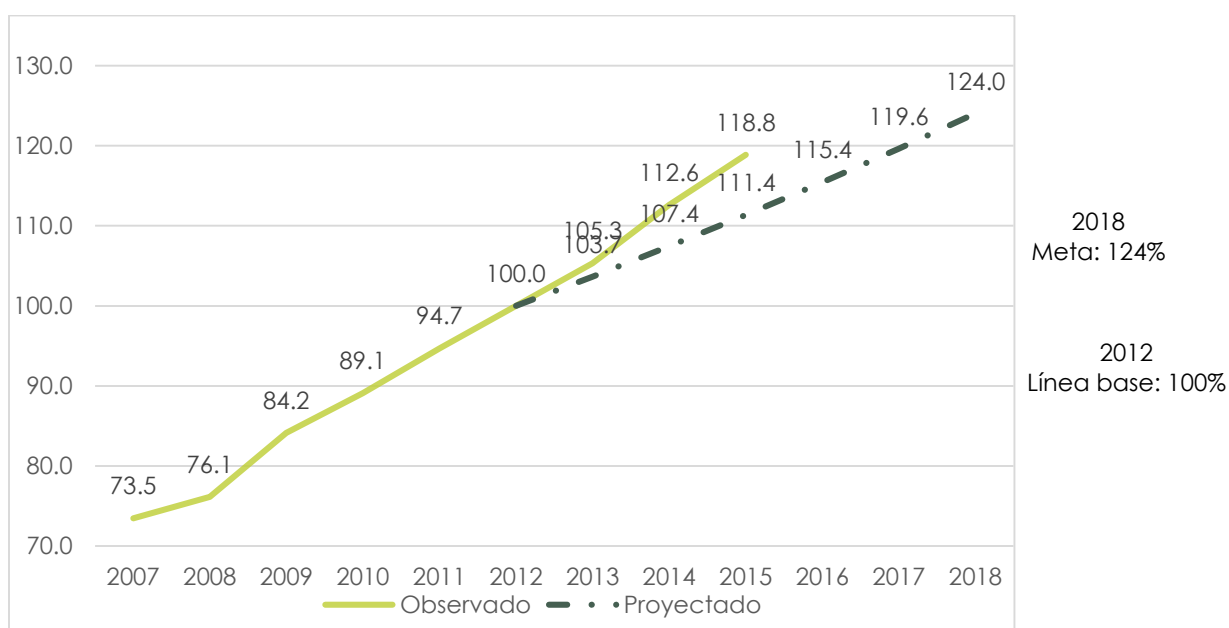
Variable / Año	2014	2015	2016
Superficie conservada libre de la mosca de la fruta en km2	998,199	998,199	-
Territorio nacional en km2	1,964,375	1,964,375	1,964,375
Territorio libre de la mosca de la fruta (porcentaje)	51.0	51.0	51.6

*Valor proyectado

Fuente: Informe de Logros 2014 y 2015 e información proporcionada por la Dirección General de Planeación y Evaluación de la SAGARPA.

Objetivo 4. Impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país.

Gráfica 8 Indicador: Índice de eficiencia en el uso del agua (ahorro de agua por hectárea de riego tecnificado versus riego no tecnificado)



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la Dirección General de Planeación y Evaluación de la SAGARPA

Durante 2014 y 2015 la meta realizada representó 104.8 y 106.7 con relación a lo programado, por lo que la meta 2018 es alcanzable. Cabe señalar que en este indicador a diferencia de los demás, el margen de maniobra por los responsables es mayor, por lo que su consecución depende en gran medida del monto y uso del presupuesto asignado.

⁵²Informe de Logros 2015, pág. 13.

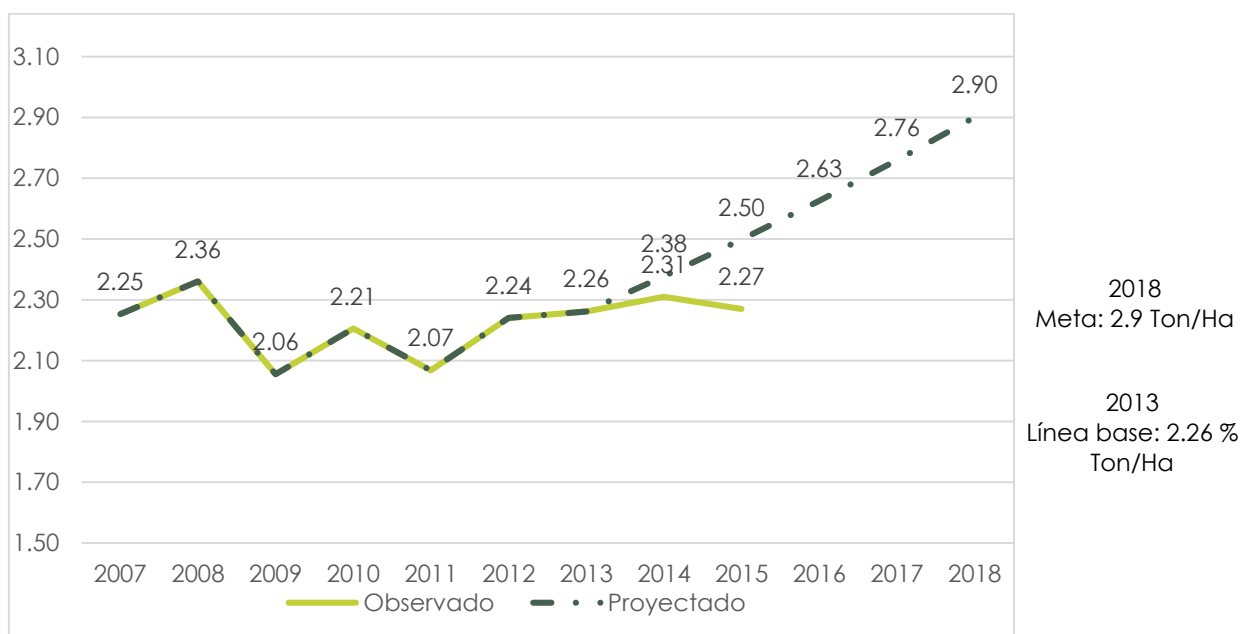
**Cuadro 32. Hectáreas tecnificadas
(Millones de hectáreas)**

Variable /Año	2014	2015	2016
Área total de hectáreas tecnificadas al cierre del año (millones de hectáreas)	2,167.0	2,364.1	-
Área total de hectáreas tecnificadas en el año base (millones de hectáreas)	2,062.0	2,079.4	-
Índice de eficiencia en el uso del agua	112.6	118.8	115.4

Fuente: Informe de Logros 2014 y 2015 e información proporcionada por la Dirección General de Planeación y Evaluación de la SAGARPA.

Objetivo 5. Contribuir a erradicar la carencia por acceso a la alimentación.

Gráfica 9 Indicador: Rendimiento de maíz en áreas de temporal



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la Dirección General de Planeación y Evaluación de la SAGARPA

En 2014 y 2015 lo realizado representó el 97.18 y 90.87 por ciento respecto de la meta programada, por lo que la meta es alcanzable. Para lograrla es necesario que el indicador aumente a una tasa de crecimiento promedio anual del 5.1 por ciento, por lo que se considera que está orientada a impulsar el desempeño.

Cuadro 33. Producción de maíz en superficie de temporal y superficie de temporal cosechada de maíz

Variable / Año	2014	2015	2016
Producción de maíz en superficie de temporal millones de toneladas	13.26	12.80	-
Superficie de temporal cosechada de maíz hectáreas	5.83	5.63	-
Índice de eficiencia en el uso del agua	2.31	2.27	2.63

Fuente: Informe de Logros 2014 y 2015 e información proporcionada por la Dirección General de Planeación y Evaluación de la SAGARPA.

12. Como complemento de la pregunta anterior, realizar un análisis organizacional en el que se identifiquen los actores gubernamentales – y no gubernamentales cuando sea el caso – que contribuyen a alcanzar cada uno de los objetivos sectoriales y, por lo tanto, a atender las problemáticas del sector. El análisis debe contener como mínimo:

a. Evaluar si existen canales de coordinación para la atención de cada problemática (Objetivo Sectorial), tales como lineamientos de coordinación o convenios, que sugieran que existe una labor conjunta en el tema.

Previo a la identificación de los canales de coordinación, es importante realizar el mapeo de los actores gubernamentales y no gubernamentales que participan directa e indirectamente en la ejecución de los programas y acciones presupuestarias que se derivan de los objetivos de la política sectorial, sus estrategias y líneas de acción. Más adelante se presenta un Cuadro con el mapeo de dichos actores, del cual destaca la gran cantidad de instancias y agentes participantes al interior de la SAGARPA, y de algunas otras instituciones gubernamentales relacionadas con el sector. La participación de actores no gubernamentales alrededor de las acciones de la política sectorial fundamentalmente se da a nivel de la validación y seguimiento en los órganos colegiados integrados por representantes de los productores y las organizaciones campesinas, como el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable, y los Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable.

Al interior de la SAGARPA intervienen tan sólo como unidades responsables de los componentes de los nueve programas presupuestarios, 3 Coordinaciones Generales (de Delegaciones, de Enlace Sectorial y de Ganadería), más de 13 Direcciones Generales de las tres Subsecretarías, así como la estructura administrativa de ASERCA, la CONAPESCA y el SENASICA, como órganos


desconcentrados de la dependencia y, la estructura de la CONAZA y del INAPESCA, como órganos públicos descentralizados.


En cada programa presupuestario por lo general participan alrededor de 4 unidades responsables, y en algunos casos como en el Programa de Productividad Rural, donde participan 6 unidades responsables, éstas dependen de áreas diferentes (unas de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, otra es la CONAZA y otra es la Coordinación General de Política Sectorial). Otros programas que son operados solamente por una instancia, como el de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola, a cargo de la CONAPESCA, y el de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, bajo la responsabilidad del SENASICA, tiene componentes en los que hay cuatro Direcciones Generales actuando como unidades responsables. Sólo los programas de Fomento Ganadero, el de Comercialización y Desarrollo de Mercados, así como el de Concurrencia con Entidades Federativas sólo cuentan con una unidad responsable para todos los componentes.


A nivel de la operación, esta multitud de actores se eleva tanto al interior de la SAGARPA y de sus órganos desconcentrados y descentralizados (se incorpora FIRCO, el INCA Rural, el INIFAP, las Universidades, entre otros), como al incluir otras instancias federales relacionadas (como la Financiera Nacional, FIRA, AGROASEMEX, FOCIR, CONAGUA, entre otras). También deben considerarse los gobiernos de los estados y los numerosos espacios colegiados (comités y unidades técnicas y de seguimiento) para la operación de los programas y componentes. Desde los actores no gubernamentales, como se comentó, fundamentalmente se cuenta con la participación activa de los dos consejos de desarrollo rural (el nacional y los estatales), en los que permanentemente se consulta y se informa sobre la ejecución de la política sectorial a los actores representados de la sociedad rural en esos espacios (organizaciones campesinas y comités sistemas producto fundamentalmente). También participan de manera importante figuras privadas que han sido creadas por la misma política pública en años anteriores, y que apoyan la ejecución de ciertos programas y componentes, tales como la COFUPRO, las Fundaciones Produce Estatales, los Comités de sanidad e inocuidad. Destaca la participación puntual de la FAO en la ejecución del componente del PESA y a nivel de la operación en los estados de un amplio número de proveedores de servicios técnicos, financieros y de activos productivos.


A continuación, se pueden apreciar los detalles en cuanto a la organización de estos actores por componente y programa presupuestario.


Cuadro 34. Mapeo de actores gubernamentales y no gubernamentales que participan en la implementación de los objetivos de la política sectorial (dentro y fuera de SAGARPA)


Objetivo Sectorial y problemática	Programa o acción presupuestaria	Componente	Unidad Responsable (UR)	Actores gubernamentales participantes en la implementación	Actores no gubernamentales coadyuvantes
Objetivo 1. Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.  Problemática que atiende: Baja productividad	Programa de Fomento a la Agricultura (S)	-Agroproducción -Producción Integral	Dirección General de Fomento a la Agricultura (DGFA)	Instancia Ejecutora: Delegaciones de la SAGARPA, CADER y DDR, la misma DGFA y otras que designe esta dirección. Unidad Técnica Operativa Instancia Dispersora de Recursos Comité Técnico Dictaminador Instancia validadora de paquetes tecnológicos, designados todos estos por DGFA, pueden participar FIRCO, FIRA, Financiera Nacional, INIFAP y otros. También participa CONAGUA.	Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS): representantes de organizaciones rurales y de comités sistemas producto nacionales entre otros actores.
		PROAGRO Productivo	Dirección General de Operación y Explotación de Padrones (DGOEP)	Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones Dirección General de Programación, Presupuesto y finanzas. Las Delegaciones, los DDR y los CADER	
		Tecnificación del Riego	Dirección General de Fomento a la Agricultura (DGFA)	Comité Técnico Dictaminador designado por la DGFA FIRCO CONAGUA	


Objetivo Sectorial y problemática	Programa o acción presupuestaria	Componente	Unidad Responsable (UR)	Actores gubernamentales participantes en la implementación	Actores no gubernamentales coadyuvantes
Objetivo 1. Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.  Problemática que atiende: Baja productividad		Innovación Agroalimentaria	Dirección General de Productividad y Desarrollo Tecnológico (DGPDT)	Unidad Técnica Operativa Instancia Dispersora de Instancia Ejecutora Instancia Ejecutora de Gastos asociados a la operación: Comité Técnico Dictaminador, todos designados por la DGPDT Participa el Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable (SNITT): representación gubernamental	SNITT la representación social, civil y académica), COFUPRO, las FP estatales CMDRS
		Modernización de Maquinaria y Equipo	Dirección General de Productividad y Desarrollo Tecnológico	Comité Técnico Dictaminador Unidad Técnica Operativa . Instancia Dispersora de Recursos Delegaciones de la Secretaría en las entidades federativas. Organismo de Certificación de Implementos y Maquinaria Agrícola (OCIMA)	CMDRS
	Programa de Productividad Rural (S)	Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable de Suelo y Agua.	Dirección General de Producción Rural Sustentable en Zonas Prioritarias	Delegaciones de la SAGARPA Gobierno de los estados Enlaces en las Entidades Federativas Comité Estatal de Desarrollo Rural CONAGUA, CONAFOR, PROFEPA	CMDRS Instituciones de Enseñanza e Investigación Comité Pro-proyecto (grupo de productores)
		Desarrollo de las Zonas Áridas (PRODEZA)	La Comisión Nacional de las	Comité Estatal de Desarrollo Rural Delegaciones de la SAGARPA	

Objetivo Sectorial y problemática	Programa o acción presupuestaria	Componente	Unidad Responsable (UR)	Actores gubernamentales participantes en la implementación	Actores no gubernamentales coadyuvantes
Objetivo 1. Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.  Problemática que atiende: Baja productividad			Zonas Áridas (CONAZA)	Gobierno de los estados, CADER, DDR CONAFOR, CONAGUA, SEMARNAT.	
		Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)	Dirección General de Desarrollo Territorial y Organización Rural.	Gobiernos de las Entidades Federativas Delegaciones de la SAGARPA Grupo Operativo Estatal Vinculación con Coordinadora Nacional de PROSPERA	CMDRS FAO Unidad Técnica FAO-PESA Agencias de extensión SAGARPA (Antes Agencias de Desarrollo Rural)
		Desarrollo Comercial de la Agricultura Familiar	Dirección General de Desarrollo Territorial y Organización Rural	Delegaciones de la SAGARPA Comisión de Regulación y Seguimiento; Comité Estatal de Desarrollo Rural Instancia de dispersión de los recursos Vinculación con Coordinadora Nacional de PROSPERA	CMDRS
		Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores	Dirección General de Atención al Cambio Climático en el Sector Agropecuario	Secretaría de Desarrollo Agropecuario o equivalente del Gobierno del Estado. Delegaciones de la SAGARPA Comisión Dictaminadora del Componente Comisión de Evaluación y Seguimiento Estatal Comisión Intersecretarial para la Atención de Sequías e Inundaciones Sistema de Protección Civil,	CMDRS Fondos de aseguramiento y aseguradoras privadas



Objetivo Sectorial y problemática	Programa o acción presupuestaria	Componente	Unidad Responsable (UR)	Actores gubernamentales participantes en la implementación	Actores no gubernamentales coadyuvantes
Objetivo 1. Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.  Problemática que atiende: Baja productividad				INIFAP, CENAPRED, CONAGUA.	
		Fortalecimiento a Organizaciones Rurales	Coordinación General de Enlace Sectorial.	Coordinación General de Enlace Sectorial Dirección de Acuerdos y Convenios	CMDRS Organizaciones Sociales
	Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria, con los componentes (S)	Acceso al Financiamiento en apoyo a la Agricultura, apoyo pecuario y a la pesca	Dirección General de Administración de Riesgos	Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, y Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR) CONAGUA, SENASICA, CONAPESCA, AGROASEMEX	CMDRS Intermediario Financiero
		Certificación para la Normalización Agroalimentaria.	Dirección General de Normalización Agroalimentaria.	Dirección General de Normalización Agroalimentaria. Unidad Técnica Auxiliar para la dictaminación y Unidad Dispersora, COFEPRIS	CMDRS Asesores Técnicos y/o Proveedores de Insumos autorizados en materia de producción orgánica
		Desarrollo Productivo del Sur Sureste	Dirección General de Zonas Tropicales	Dirección General de Zonas Tropicales Grupo de Operación y Seguimiento FIRA, Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND), COFUPRO, FIRCO, Unidad Técnica	CMDRS Proveedores de servicios de innovación

Objetivo Sectorial y problemática	Programa o acción presupuestaria	Componente	Unidad Responsable (UR)	Actores gubernamentales participantes en la implementación	Actores no gubernamentales coadyuvantes
Objetivo 1. Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.  Problemática que atiende: Baja productividad				Especializada, Universidad Autónoma Chapingo, CONAGUA, SENASICA, CONAPESCA	
		Fortalecimiento a la Cadena Productiva	Dirección General de Administración de Riesgos	FIRA y FND	CMDRS
		Productividad Agroalimentaria	Dirección General de Logística y Alimentación	Dirección General de Logística y Alimentación FIRCO, FIRA, FOCIR y la FND	
		Componente del Sistema Nacional de Agroparques	Dirección General de Logística y Alimentación	Dirección General de Logística y Alimentación Instancia ejecutora en las entidades federativas Grupo Técnico Nacional Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR)	CMDRS Consultores o empresas privadas para estudios
	Programa de fomento Ganadero (S)	Infraestructura, Maquinaria y Equipo Post Productivo Pecuario	Coordinación General de Ganadería (CGG)	Delegaciones de la Secretaría (con CADER,DDR), Agente Técnico y otros que determine la CGG, Consejo nacional de recursos	CMDRS
		Sustentabilidad Pecuaria			
		PROGAN Productivo (PROGAN Productivo, Productividad Pecuaria)			

Objetivo Sectorial y problemática	Programa o acción presupuestaria	Componente	Unidad Responsable (UR)	Actores gubernamentales participantes en la implementación	Actores no gubernamentales coadyuvantes
Objetivo 1. Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria. 		Investigación y Transferencia de Tecnología Pecuaria		Genéticos Pecuarios (CONARGEN), SENASICA	
		Repoblamiento y Recría Pecuaria			
		Componente Perforación de Pozos Pecuarios		Delegaciones de la Secretaría (con CADER,DDR), Agente Técnico y otros que determine la CGG CONAGUA.	
	Fomento a la Productividad Pesquera y Acuicola (\$)	Impulso a la Capitalización	CONAPESCA Dirección General de Infraestructura Dirección General de Organización y Fomento Dirección General de Planeación, Programación y Evaluación	CONAPESCA Comité Técnico Dictaminador Subdelegaciones de Pesca	CMDRS
		Desarrollo de la Acuicultura	Coordinación General de Operación y Estrategia Institucional de la CONAPESCA (CGOEI)	CGOEI Comité Técnico Dictaminador Gobiernos de los estados	
		Ordenamiento Pesquero y Acuicola	CONAPESCA	CONAPESCA	CMDRS

Objetivo Sectorial y problemática	Programa o acción presupuestaria	Componente	Unidad Responsable (UR)	Actores gubernamentales participantes en la implementación	Actores no gubernamentales coadyuvantes
Problemática que atiende: Baja productividad Objetivo 1. Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.  Problemática que atiende:			Dirección General de Ordenamiento Pesquero y Acuícola Coordinación General de Operación y Estrategia Institucional Dirección General de Inspección y Vigilancia	Dirección General de Ordenamiento Pesquero y Acuícola Coordinación General de Operación y Estrategia Institucional Dirección General de Inspección y Vigilancia	
		Fomento al Consumo	Dirección General de Organización y Fomento de la CONAPESCA.	Dirección General de Organización y Fomento y otras que designe Comité Técnico Dictaminador	
		Innovación y Tecnología Pesquera	INAPESCA y CONAPESCA	Comité Técnico Otras que determinen la Unidad responsable	
	Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas (S)	Concurrencia en Materia Agrícola, Pecuaria y Pesquera.	Coordinación General de Delegaciones	Gobiernos de los estados, Delegaciones de la SAGARPA, FOFAE, Unidad Técnica Estatal, CADER, DDR, Instancia Técnica.	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, CDER, (Representación de los productores)
	Programa de Apoyos a Pequeños Productores (S)	Incentivos Productivos	Dirección General de Productividad y Desarrollo Tecnológico	Unidad Técnica Operativa Comité Técnico Dictaminador Instancia Dispensadora de Recursos	CMDRS
		Extensionismo	Dirección General de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural.	Comité Estatal de Desarrollo Rural Distritos de Desarrollo Rural (DDR) Gobiernos de las Entidades Federativas	

Objetivo Sectorial y problemática	Programa o acción presupuestaria	Componente	Unidad Responsable UR)	Actores gubernamentales participantes en la implementación	Actores no gubernamentales coadyuvantes
Baja productividad				Centros Regionales de Extensionismo INCA Rural	
		Arráigate	Dirección General de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural.	Delegaciones Estatales de la Secretaría Comité Estatal de Desarrollo Rural	
		Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)	Coordinación General de Enlace Sectorial	Comité Técnico Delegaciones de la Secretaría Vinculación con la Coordinación Nacional de PROSPERA	CMDRS
		Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE)	Coordinación General de Enlace Sectorial		
	Las acciones E y U fundamentalmente se operan por la UR				CMDRS
Objetivo 2. Impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado en el	Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas (ESTE ya se hizo arriba)	Concurrencia en Materia Agrícola, Pecuaria y Pesquera	Coordinación General de Delegaciones	Gobiernos de los estados, Delegaciones de la SAGARPA, FOFAE, Unidad Técnica Estatal, CADER, DDR, Instancia Técnica.	CMDRS Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, CDER, (Representación de los productores)

Objetivo Sectorial y problemática	Programa o acción presupuestaria	Componente	Unidad Responsable (UR)	Actores gubernamentales participantes en la implementación	Actores no gubernamentales coadyuvantes
<p>sector agroalimentario.</p> <p></p> <p>Problemática que atiende: Reducida escala e incipientes modelos de asociatividad</p>					
<p>Objetivo 3. Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos alimentarios.</p> <p></p> <p>Problemática que atiende: Incertidumbre en la actividad</p>	Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados (S)	Incentivos a la Comercialización	Dirección en Jefe de ASERCA	<p>Coordinación General de Comercialización y . Coordinación General de Administración de Riesgos de Precios Dirección General de Política de Comercialización Dirección General de Desarrollo de Mercados e Infraestructura Comercial;</p> <p>Direcciones Regionales y Titulares de Unidades Estatales de ASERCA FIRA, FND, AGROASEMEX</p>	CMDRS
		Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones	Dirección en Jefe de ASERCA	<p>Coordinación General de Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones</p> <p>Dirección General de Desarrollo de Mercados e Infraestructura Comercial</p> <p>Dirección de Control y Evaluación.</p>	

Objetivo Sectorial y problemática	Programa o acción presupuestaria	Componente	Unidad Responsable (UR)	Actores gubernamentales participantes en la implementación	Actores no gubernamentales coadyuvantes
	Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria (S)	Sanidad Federalizado	SENASICA Dirección General de Salud Animal Dirección General de Sanidad Vegetal Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria Acuícola y Pesquera Dirección General de Inspección Fitozoosanitaria.	Gobiernos de los Estados y Delegaciones de la SAGARPA Organismos Auxiliares y/o Instancias autorizadas y/o designadas por la Unidad Responsable, FOFAE,	CMDRS Comités de Sanidad Vegetal y Acuícola y Comité de Fomento y Protección Pecuaria
Los objetivos 4. Impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país, y 5 Contribuir a erradicar la carencia alimentaria en el medio rural, no se atienden con programas presupuestales específicos, sino con componentes de otros programas que han sido incluidos en el objetivo 1 y 2 fundamentalmente, y por tanto en dichos objetivos quedaron mapeados los actores participantes.					

Fuente: elaboración propia.

Una vez esclarecido el arreglo institucional en torno al cual se operan los programas y se concretan los objetivos de PS, se puede contestar el cuestionamiento inicial de si existen canales de coordinación para la atención de cada problemática (Objetivo Sectorial). Al respecto, en las Reglas de Operación de los programas se puede apreciar que existe un conjunto de instrumentos para formalizar y conducir la colaboración y cooperación entre la Secretaría y el conjunto de actores participantes en la política sectorial. Jurídicamente se contemplan los siguientes documentos:

- Convenios de coordinación y acuerdos específicos, generalmente firmados entre la SAGARPA y los gobiernos de los estados
- Acuerdos de voluntades, cartas de adhesión, convenios específicos de adhesión, aplicados fundamentalmente para convenir ciertos compromisos entre la Secretaría y beneficiarios de ciertos apoyos.
- Convenios de Concertación, entre las unidades responsables y grupos sociales o de productores beneficiados para ciertos componentes
- Convenio de Cooperación Internacional con la FAO, firmado para la operación del PESA
- Cartas de intención, sobre todo que se firman entre la SAGARPA y las Universidades (como la UACH y el COLPOS) para la realización de ciertas acciones dentro de los componentes.

Todos estos instrumentos que le dan formalidad a las colaboraciones se fortalecen con lineamientos muy precisos en las Reglas en torno a cómo deben llevarse a cabo, y dotando además a los programas y componentes de espacios colegiados en los que se busca llevar a la práctica la coordinación.

Para coordinarse y establecer nexos de colaboración más allá de la estructura de la SAGARPA, se cuenta con el Programa Especial Concurrente 2014-2018 (PEC), que se deriva del PND, y del cual la SAGARPA es la institución responsable de su ejecución al ser la cabeza del sector. Este Programa además es uno de los medios fundamentales para instrumentar lo establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el cual además cuenta con asignación de recursos específicos, a través de las Secretarías que lo integran, desde el Presupuesto de Egresos de la Federación (Anexo 11).

En el PEC participan las 13 dependencias del gobierno federal que tienen incidencia en el desarrollo rural: SAGARPA, SEDESOL, SCT, STPS, SRE, SEMARNAT, SECTUR, SEDATU, SENER, SE, SEP, SALUD, y la SHCP. El PEC parte de un diagnóstico

de la problemática del medio rural en una perspectiva amplia, en el que además de los aspectos productivos, tecnológicos y de mercado que se abordan en el PS de la SAGARPA, se introducen también los temas de salud, educación, vivienda, pobreza e infraestructura. En ese sentido, en el diagnóstico de este documento del PEC se reconoce que la problemática del sector rural se vincula, coincidiendo en buena medida con el PS de SAGARPA, con el estancamiento de la productividad, la baja escala productiva, el agua, la infraestructura de riego, el financiamiento escaso y caro, la vulnerabilidad a riesgos climáticos, sanitarios y de mercado, al desequilibrio natural, la degradación de los recursos y a la migración.

Ante ello, dicho documento de planeación plantea una intervención conjunta e integral en el medio rural, en torno a 9 vertientes: productividad y competitividad, financiamiento, medio ambiente, desarrollo social, salud, educación, laboral, agrario e infraestructura. En la primer vertiente, por ejemplo, convergen los esfuerzos de SAGARPA, SE, SENER y SECTUR. En conjunto, con la convergencia de todos sus instrumentos se plantea alcanzar la visión estratégica del PEC: “lograr un desarrollo integral y sustentable de la comunidad rural que garantice calidad de vida y el bienestar de sus habitantes”.

En términos de la alineación al PND, el PEC define cinco objetivos alineados a cuatro metas nacionales: México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global.

El objetivo de la meta México Incluyente es:

Objetivo 1. Fomentar el acceso de la población rural a los derechos sociales mediante políticas públicas coordinadas y concurrentes. Este objetivo establece 7 estrategias para su consecución y requiere la coordinación de 10 instancias, 8 secretarías de estado, más CDI y el IMSS.

El objetivo de la meta México con Calidad es:

Objetivo 2. Fomentar la formación de capital humano de alto nivel, asociado a las necesidades de desarrollo del sector rural. Dicho objetivo contempla 3 estrategias y sólo interviene SAGARPA y SEP.

Los objetivos de la meta México Próspero

Objetivo 3. Implementar una política integral de desarrollo económico, cuidando el manejo sustentable de recursos naturales. Cuenta con cinco estrategias y nueve secretarías de estado participantes.

Objetivo 4. Fomentar la productividad en el campo para garantizar la seguridad alimentaria. Cuenta con siete estrategias y también nueve participantes.

El objetivo de la meta México con responsabilidad global:

Objetivo 5. Impulsar la presencia de los productos agroalimentarios mexicanos en los mercados internacionales. Cuenta con una estrategia y la participación de la SAGARPA, SRE y SE.

Con estos objetivos y estrategias se ha dotado de un dispositivo integral de instrumentos de política que pueden atender sinérgicamente el desarrollo rural sustentable. Sin embargo, como se consigna en el siguiente apartado, este Programa no ha operado en la práctica.

b. Indicar las ausencias de coordinación que se identifiquen

Una ausencia de coordinación que se detecta al más alto nivel de la política sectorial –y que se reconoce por el área de planeación y evaluación de la SAGARPA– es la que debería ocurrir en el seno de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable, que prácticamente no opera. Esta inoperatividad además de contravenir la propia Ley de Desarrollo Rural Sustentable, limita la armonización y alineación de acciones entre las diversas Secretarías que debieran estar atendiendo el PEC. Sin embargo, esta coordinación ha sido complicada desde hace años⁵³, y en contraparte lo que se ha buscado es la participación más dirigida de las otras instituciones vinculadas con el sector, en el seno del CMDRS. Asimismo, se establecen vinculaciones directas entre las dependencias dependiendo de los temas concretos sobre los que interese establecer alguna colaboración.

De acuerdo con las entrevistas realizadas en la evaluación, y según se constata también en las evaluaciones externas realizadas a los programas,⁵⁴ el tema de la coordinación y la forma en que está organizada administrativamente la dependencia, ha sido un factor que ha complicado el diseño de la estructura programática presupuestal de la política sectorial. Esto ha llevado a probar desde el diseño de programas mediante una lógica de atención a temas transversales (como inversión en infraestructura y equipamiento, desarrollo de capacidades, sustentabilidad de los recursos naturales, entre otros), hasta el diseño enfocado más bien a la atención por subsector o área especializada (programas para el área de

⁵³ Como se consigna en el estudio de FAO-SAGARPA (2013), Propuestas para fortalecimiento del modelo de planeación de la SAGARPA (pág. 14). Disponible en: <http://www.SAGARPA.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otros%20Estudios/Attachments/39/EstudioPlaneaci%C3%B3nMarzo2013.pdf>

⁵⁴ Como en las evaluaciones de Funcionamiento y Operación 2008 de programas como el de Adquisición de Activos Productivos y Soporte; y en las evaluaciones de Funcionamiento y Operación 2012 de programas como el de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural y Sustentabilidad de los Recursos Naturales.

ganadería, agricultura, pesca y acuacultura, respectivamente, complementados con transversales pero operados por las áreas especializadas).

A nivel de la coordinación de la Secretaría con los gobiernos estatales no existen problemas en cuanto a la definición de lineamientos o formalización de la relación, el problema, como se ha documentado en diversas evaluaciones,⁵⁵ está en la ejecución de los convenios o acuerdos, ya que no siempre se apegan a lo establecido en éstos, en términos de las prioridades o lineamientos técnicos que deben seguirse en la operación de los programas o componentes.

En síntesis, el arreglo institucional bajo el cual opera la política sectorial es complejo y consistente con la gran diversidad de problemas sectoriales, y objetivos y programas con que se cuenta para atenderla. Esto en sí mismo representa un gran reto para alinear una diversidad de actores tanto dentro de la misma Secretaría, como fuera de ésta.

c. Recomendar posibles sinergias entre actores. Especificar acciones concretas de cooperación.

Una sinergia que es fundamental fortalecer al más alto nivel de la política sectorial es con las demás secretarías y dependencias del Gobierno Federal que inciden en el desarrollo rural, en el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (y que debería concretarse en el seno de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable), no sólo para apegarse a dicha Ley, sino sobre todo para asegurar una estrategia coordinada que haga posible el logro de los grandes objetivos y metas planteadas en el PND para la población rural.

Esta coordinación, se hace más necesaria por la instrumentación de otros programas transversales como el de PROIGUALDAD y el de Democratización de la Productividad, en donde a la SAGARPA le corresponde por ejemplo, fortalecer la estrategia de inclusión productiva liderada por la SEDESOL, a través de la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social. Si bien en la práctica se ha dado cierta coordinación inter-secretarial (por ejemplo en el marco del Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro, STEIA) para atender temas como este último, es importante mantener un espacio de alto nivel con la capacidad de alinear y complementar las grandes direcciones de las diversas políticas sectoriales con orientaciones a favor de la población rural.

Con los actores no gubernamentales el reto se encamina más a generar una sinergia de mejor calidad, especialmente en el seno de los órganos colegiados que tienen el poder de validación de la política sectorial, a fin de sensibilizar sobre la

⁵⁵ *Ibidem.*

importancia de orientar cada vez más la política sectorial y sus instrumentos hacia una gestión enfocada a resultados que rompa con las inercias programáticas, y presupuestales y clientelares, que muchas de las veces los mismos representados en dichos órganos defienden.

Al interior de la Secretaría también es un imperativo profundizar más la cultura de la gestión pública basada en resultados, sensibilizando y capacitando más a los funcionarios para que asuman la política y la estrategia sectorial en función de los resultados esperados y no solamente con base en los tramos de dominio, la experiencia y las inercias programáticas presupuestales. Esto pasa incluso por revisar la estructura organizativa de la misma dependencia y su capacidad para responder flexiblemente a los objetivos y estrategias de la política sectorial, de tal manera que pueda contar con áreas que si bien deben estar especializadas en ciertas temáticas, también sean capaces de coordinarse eficientemente con otras áreas y actores, a fin de enfocar los programas y acciones a resultados.

IV. Conclusiones y recomendaciones

En el marco del proceso presupuestario, la etapa de “Planeación” considera la alineación de los programas presupuestarios con los objetivos estratégicos del PND y de sus programas derivados. Este es el punto de partida para la subsecuente etapa de “Programación”, que consiste en la elaboración de la estructura programática, definición de los programas presupuestarios, elaboración de MIR y la generación de indicadores estratégicos y de gestión. Lo anterior posibilita, en principio, la realización de la siguiente etapa de “Presupuestación”, es decir, las asignaciones presupuestarias con base en resultados. La realización de estas tres etapas del “Proceso presupuestario” es materia de análisis de esta evaluación.

En este tenor, la importancia de los objetivos sectoriales radica en que dirigen y dan sentido al conjunto de acciones y recursos para la consecución de resultados. En la lógica del PbR, se debe priorizar que los objetivos tengan un enfoque de resultados y no de gestión.

En este contexto, a continuación se presentan los hallazgos y resultados de la Evaluación del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018. Dado que en las secciones previas se respondió a las preguntas establecidas en los Términos de Referencia de la evaluación y se expusieron todos los elementos considerados en su elaboración, en este apartado sólo se enfatiza el hallazgo. La exposición está organizada en torno a las cuatro secciones contenidas en los Términos de Referencia: consistencia del programa sectorial, coherencia en la alineación, pertinencia en la instrumentación y medición del desempeño. Como parte de este apartado, en las conclusiones se incluye el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA).

Sección I. Consistencia del Programa Sectorial

1. El diagnóstico del Programa Sectorial identifica con claridad y de manera acotada, en lo general, los retos centrales que enfrenta el sector agropecuario en el contexto nacional e internacional. Establece, asimismo, algunos de los elementos relevantes por los que están conformadas cada una de las problemáticas, así como sus causas y posibles consecuencias.

2. Las problemáticas identificadas en el diagnóstico del Programa Sectorial son descritas con amplitud y profundidad diferenciadas, esto provoca que en algunos casos haya dificultades para vincularlas con claridad con cada uno de los objetivos sectoriales, así como para establecer una priorización entre ellas.

3. El programa sectorial carece de información puntual para determinar la incidencia de cada problemática en los estratos de productores, lo que podría obstaculizar el diseño de política pública focalizada a cada uno de ellos (los estratos).
4. La problemática de baja productividad en el sector es la que está desarrollada de manera más amplia y con mayor profundidad en el diagnóstico. Otras tres problemáticas (reducida escala, incertidumbre en la actividad y degradación de recursos naturales) guardan vinculación estrecha con la productividad y podrían relacionarse como elementos que inciden en ésta. Esto podría provocar dificultades para identificar con claridad y delimitar las acciones específicas más eficientes para enfrentar cada una de las problemáticas, lo que puede observarse en la existencia de programas presupuestarios que pueden alinearse con más de un Objetivo Sectorial.
5. El diagnóstico del programa sectorial presenta, en general, poca información sobre la población afectada por las diversas problemáticas. Esto dificulta la cuantificación de la magnitud de los problemas y la detección de las especificidades del problema según el tipo de productor.
6. Sobre el comportamiento histórico de las problemáticas y las políticas implementadas para atenderlas (temas solicitados a incluirse en el diagnóstico por la Guía técnica para la elaboración de los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018), en el primer caso se incluye alguna información histórica que da indicios de su evolución y comportamiento, y para el segundo caso sólo se incluye una reflexión general destacando algunas limitaciones de la política y sus programas. Esta información se considera insuficiente en ambos casos para dar cuenta cabal del cambio histórico de las problemáticas y de la población que las enfrenta. Se advierte la necesidad de incorporar un análisis más profundo sobre el desempeño de la política sectorial en los últimos años, tratando de mostrar los resultados agregados de la misma y el avance en la cobertura de atención de las problemáticas, especialmente porque existen programas y componentes de apoyo que, con algunos ajustes, se han mantenido en operación por más de una década. De otro modo, presentando la descripción del problema solamente, pareciera que es exactamente el mismo problema que se planteó hace dos o tres administraciones en sus respectivos programas sectoriales.
7. La ausencia de una valoración de las políticas implementadas en administraciones federales anteriores, de sus resultados agregados, de la cuantificación de quienes presentan las problemáticas y de los costos para enfrentar dichas problemáticas complica definir con claridad el universo objetivo

de las políticas, la población objetivo de los programas y la temporalidad de la intervención.

8. Si bien la problemática de género se considera sólo parcialmente en el diagnóstico y en los objetivos sectoriales y está ausente en el diseño y medición de indicadores, el PS la aborda en un apartado transversal específico relacionado con las estrategias y líneas de acción de PROIGUALDAD. Además en las definiciones normativas de los programas presupuestarios y en la dinámica institucional se han incluido acciones afirmativas de género concretas.

9. Los cinco objetivos sectoriales tienen sustento en el diagnóstico del programa sectorial y todas las problemáticas sectoriales fueron transformadas en objetivos.

10. El diagnóstico del PS se elaboró atendiendo los lineamientos normativos generados para el efecto por la SHCP. Sin embargo no se incluyó a cabalidad en este diagnóstico el desarrollo de todos los temas solicitados en dichos documentos, tales como el referido al desempeño de las políticas implementadas y el análisis de costos y financiamiento para la implementación del Programa, que son fundamentales para determinar las estrategias y líneas de acción más efectivas, así como para priorizar la asignación de recursos a nivel de los programas y acciones presupuestarias.

Sección II. Coherencia en la alineación

1. De los cinco objetivos sectoriales, sólo dos objetivos pueden considerarse de resultados, el objetivo 1 y el objetivo 5, es decir los otros tres objetivos no establecen claramente los resultados que se espera lograr de las acciones trazadas en el PS.

2. En cuanto al cumplimiento de la alineación de la MIR de cada programa con los objetivos sectoriales que corresponde a la etapa de “Planeación”, se encontró que en general las matrices de los 17 programas presupuestarios presentan una vinculación de sintaxis con el Programa Sectorial, a través de asociar su Fin a un Objetivo Sectorial. De los programas presupuestarios analizados, 13 se vinculan al Objetivo Sectorial 1, 3 al Objetivo 3 y uno más al Objetivo 2, destaca que no existen programas presupuestarios asociados o vinculados a este nivel con los objetivos 4 y 5.

3. La inclusión de objetivos e indicadores sectoriales en el nivel Fin de los programas presupuestarios se realiza de manera obligatoria y sistematizada en el PASH, la arquitectura de captura de información de este sistema obliga a cumplir con determinada lógica de sintaxis en la redacción del objetivo a nivel Fin de los

programas presupuestarios. Se encontró que lo anterior generó errores de gramática en la redacción de los objetivos a este nivel, por ejemplo fallas como palabras repetidas, en otros casos no se identifican los medios o instrumentos a implementar para contribuir a la solución del problema.

4. Si bien cada UR registra las MIR y sus indicadores en el sistema de los programas presupuestarios a su cargo, no parece haber un ejercicio de revisión y análisis por parte de la Dirección General de Programación, Operación y Presupuesto y/o áreas de planeación o evaluación, lo que traduce en impresiones dentro del resumen narrativo de la MIR de los programas presupuestarios.

5. La consistencia de los objetivos sectoriales y una adecuada articulación con las estrategias a implementar (programas presupuestarios), se aprecia al revisar la vinculación lógica (vertical), es decir si el Propósito de los programas contribuye al logro del Fin (Objetivo Sectorial). En este sentido, se observaron problemas de indefinición en la sintaxis. Si bien el Propósito es único, no se menciona de manera explícita lo que se espera lograr con la existencia o intervención del programa, asimismo, en algunos objetivos no se hace mención de la población objetivo a beneficiar. Así, el incumplimiento de la sintaxis, se traduce en imprecisión de vínculos causales entre el logro del Propósito y su contribución al logro del Objetivo Sectorial (Fin).

6. El Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria y el Programa de Acciones Complementarias para Mejorar las Sanidades, se encuentran asociados al Objetivo 3 consistente en Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos, mismo que no considera explícitamente los temas de sanidad e inocuidad, por lo que no es posible inferir que el logro del Propósito junto con la prevalencia de los Supuestos asociados a éste, contribuirá al logro del Fin (Objetivo Sectorial).

7. Las estrategias de cada Objetivo Sectorial pueden vincularse de manera general con cada uno de los programas presupuestarios, pero este es un procedimiento que no existe de manera explícita en ningún documento institucional público de la SAGARPA. Al momento de realización de la evaluación servidores públicos de la entidad estaban elaborando documentos de trabajo internos que contenían esta vinculación para las intervenciones presupuestarias “S”.

8. Aunque las estrategias del Programa Sectorial están cubiertas por los programas presupuestarios, se identificaron otras intervenciones del gobierno dentro del mismo sector u otro que atiendan dichas estrategias.

9. En la MIR 2016 se enuncia la relación de cada programa con sólo un Objetivo Sectorial (lo que es correcto de acuerdo con la normatividad aplicable), sin embargo, el examen de su propósito, componentes, objetivo general y objetivos específicos revela que en los hechos los programas tienen componentes que los relacionan con más de un Objetivo Sectorial y, en algunos casos, con más de una sola Estrategia.

10. Considerando el objetivo general de los programas presupuestarios, no todos los objetivos sectoriales son atendidos por al menos un programa de la SAGARPA. Desde este punto de referencia los objetivos 4 y 5 del Programa Sectorial no son atendidos por ningún programa. Sin embargo, si también se consideran los componentes al interior de cada programa y sus objetivos específicos, todos los objetivos sectoriales son atendidos. Es decir, el hallazgo es que hay indicios de que es posible que una proporción de los programas presupuestarios de la SAGARPA no estén diseñados de manera suficientemente adecuada para dirigirse a un único Objetivo Sectorial, sino que realizan acciones que podrían dirigirse a más de uno de ellos.

11. Los programas (i) de Fomento a la Agricultura, (ii) Comercialización y Desarrollo de Mercados, (iii) de Fomento Ganadero, (iv) de Concurrencia con las Entidades Federativas, (v) de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, (vi) de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola y (vii) de Productividad Rural tienen coherencia completa en su vinculación con una Estrategia del Programa Sectorial; es decir, su objetivo general y los específicos de sus componentes se relacionan de manera coherente con las estrategias a las que están vinculados.

12. Se identificaron doce programas para los que podrían considerarse vinculaciones adicionales o nuevas a las indicadas en su MIR 2016 o en el documento de "Alineación".⁵⁶ Por una parte, los programas (i) de Productividad Rural, (ii) de Apoyos a Pequeños Productores, (iii) de Productividad y Competitividad Agroalimentaria, y (iv) de Fomento a la Productividad Pesquera y

⁵⁶ El documento titulado "Alineación de la Estructura Programática 2016 con los Objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018" es un documento de trabajo –no un documento institucional terminado y de acceso público– con miras a la reorganización programática que se llevará a cabo en el ejercicio fiscal 2017 y es el único con información sobre la vinculación de los programas presupuestarios con las estrategias del programa sectorial, pero circunscrito sólo a los nueve con clave presupuestaria "S".

Acuícola podrían relacionarse con otras estrategias; por otro lado, hay ocho intervenciones con claves presupuestarias "U" y "E" para las que se proponen vinculaciones nuevas, pues no hay documentos normativos con los cuales contrastar su alineación. El resto de los programas tienen vinculaciones que pueden considerarse adecuadas y suficientes.

13. No hay un documento en el que se establezca explícita y sistemáticamente la relación de todos los programas y acciones de desarrollo social de la SAGARPA con una Estrategia y Línea de Acción del Programa Sectorial.

Sección III. Pertinencia en la instrumentación

11. Los 17 programas y acciones de desarrollo social de la SAGARPA podrían agruparse en cinco conjuntos –uno por cada Objetivo Sectorial- de acuerdo con sus similitudes en los siguientes rubros: derecho social al que se dirigen, el Propósito de su MIR, los tipos de apoyo que entregan (componentes) y su población objetivo.

14. El Objetivo Sectorial 1 relacionado con la baja productividad es el que concentra la proporción más grande de los recursos asignados a la SAGARPA (74.1 por ciento) si se analiza la distribución por programa presupuestario. El Objetivo 2, vinculado con la asociatividad, apenas recibe el 4.2 por ciento, mientras que los objetivos 4 y 5 de sustentabilidad y seguridad alimentaria, respectivamente, no tienen programas vinculados por lo que carecen de asignación presupuestal a ese nivel. Sin embargo, considerando la distribución presupuestaria por componentes, entonces sí existen partidas presupuestales para dar atención a todos los objetivos, incluidos los 4 y 5. A este nivel se asigna al menos el 6.8 por ciento al objetivo de sustentabilidad y el 4.4 por ciento al objetivo que busca la seguridad alimentaria.

15. Hay otras intervenciones del gobierno federal que también tienen objetivos que se relacionan –directa o indirectamente- con los objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018. Las intervenciones que se identificaron fueron las siguientes:

- a) Programas que podrían estar relacionados con la productividad, aunque no circunscritos al ámbito rural, son el Instituto Nacional de la Economía Social, el Programa de Opciones Productivas, el Programa Prospera, el Fondo Nacional de fomento a las Artesanías, el Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena, la Coordinación de las acciones de vinculación entre los factores de la producción para apoyar el empleo, Fomento de la equidad de género y la no discriminación en el mercado laboral, el Programa de Apoyo al Empleo, y el Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral.

- b) Los objetivos 2 y 3 del Programa Sectorial aluden a problemáticas en las que la intervención SAGARPA es fundamental, ya que no se identifican intervenciones similares las entidades y dependencias del gobierno federal.
- c) Programas que podrían relacionarse con el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país son el Programa de Agua Limpia, el Programa Directo de Agua Limpia, el Programa Infraestructura hídrica, el Programa de Infraestructura Indígena, Incentivos para la Operación de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales, el Programa de Conservación del Maíz Criollo, Investigación en Cambio Climático, Sustentabilidad Ambiental y Crecimiento Verde, el Programa Nacional Forestal.
- d) Programas que podrían relacionarse con el objetivo de erradicar la carencia alimentaria en el medio rural son el Programa Prospera, el Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, el Programa de Apoyo Alimentario, Pensión para Adultos Mayores, los Comedores Comunitarios, el Programa de Empleo Temporal, Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud y Subsidios a programas para jóvenes, el Seguro de Vida para Jefas de Familia, el Programa de Apoyo a la Educación Indígena, el Programa Nacional de Becas, Servicios a grupos con necesidades especiales, el Programa de Estancias Infantiles de la SEDESOL, además, la Estrategia Integral Asistencia Social Alimentaria (EIASA) y el Fondo de aportaciones múltiples del Ramo 33.

16. Las problemáticas identificadas en el diagnóstico del Programa Sectorial corresponden, en general, a las principales identificadas en la bibliografía especializada; sin embargo, hay algunas omisiones relevantes, entre ellas pueden mencionarse las siguientes:

- a) Se excluye el tema de la regresividad de los apoyos y subsidios al campo.
- b) Apenas se considera el tema del envejecimiento de los propietarios agrícolas y sus consecuencias en diferentes fenómenos como el de la productividad.
- c) No se discuten problemas específicos de dos grupos de población cruciales para el desarrollo social del país: las mujeres y los indígenas, ambos son omitidos del análisis sustantivo del diagnóstico.

17. El examen de la estructura programática de la SAGARPA permitió identificar la existencia de rigideces para cambiar o eliminar los programas y componentes existentes, así como dificultades para alinearlos con los objetivos sectoriales.

Sección IV. Medición del desempeño del Programa Sectorial

18. De los siete indicadores sectoriales, cuatro miden aspectos de resultados y tres se refieren a la entrega de bienes o servicios. Los indicadores que miden resultados son "Participación de la producción nacional en la oferta total de los principales granos y oleaginosas (maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo y soya)", "Productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero", "Tasa de crecimiento del PIB agropecuario y pesquero", y "Rendimiento de maíz en áreas de temporal". Los indicadores de gestión y servicios son "Volumen de producción con cobertura de riesgos de mercado del total de la producción comercializable elegible", "Porcentaje del territorio nacional conservado libre de la mosca de la fruta", e "Índice de eficiencia en el uso del agua (ahorro de agua por hectárea de riego tecnificado versus riego no tecnificado)". Lo anterior se explica en parte por el propio enfoque de los objetivos sectoriales que de igual manera pueden tener, dada su redacción, un enfoque de resultados o enfoque de gestión y servicios.

19. Sobre el cumplimiento de los criterios de claridad, relevancia y monitoreabilidad, se identificó lo siguiente:

- a) **Indicador 1 Participación de la producción nacional en la oferta total de los principales granos y oleaginosas (maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo y soya).** Es un indicador de resultados relevante, da cuenta de cambios en la productividad en la producción de los principales granos, además mide el grado de dependencia alimentaria del país a la importación de estos productos, es decir es una medida de la seguridad alimentaria. Este indicador es claro respecto a lo que se mide y la información para su seguimiento se encuentra disponible, por lo que es monitoreable.
- b) **Indicador 2 Productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero.** Es un indicador relevante con enfoque a resultados, es claro y preciso, mide la "productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero", sin embargo, la medida de la productividad laboral no permite, por sí misma, conocer cómo un cambio en la producción por unidad de trabajo se explica por la incorporación de maquinaria y equipo, por la capacitación recibida, por la eficiencia en los procesos u organización, o por una combinación de todas esas situaciones. La información es pública y se encuentra disponible, por lo que el indicador es monitoreable.
- c) **Indicador 3 Tasa de crecimiento del PIB agropecuario y pesquero.** Este indicador es claro, pero se considera que no es relevante para medir ningún factor del objetivo, aunque sí para el sector en su conjunto. Es monitoreable, se construye con datos que pueden ser recolectados de forma oportuna en la página del INEGI.
- d) **Indicador 4 Volumen de producción con cobertura de riesgos de mercado del total de la producción comercializable elegible.** Es un indicador de gestión y servicios, su redacción no es clara dado que no precisa que se refiere solo al volumen de producción de ciertos granos, al contrario hace referencia a un

universo más amplio "la producción agropecuaria". Se considera que es relevante en la medida que da cuenta del grado de cobertura de riesgos de mercado. El indicador es monitoreable, se construye con datos generados por dos organismos internos la ASERCA y el SIAP.

e) **Indicador 5 Porcentaje del territorio nacional conservado libre de la mosca de la fruta.** Es un indicador de gestión, es claro en su definición, sin embargo, no cumple con el criterio de relevancia, dado que la redacción al Objetivo Sectorial a que corresponde no hace mención explícita a los temas de sanidad e inocuidad, la información para su cálculo se encuentra disponible en la página electrónica del SENASICA por lo que es monitoreable.

f) **Indicador 6 Índice de eficiencia en el uso del agua (ahorro de agua por hectárea de riego tecnificado versus riego no tecnificado).** El indicador es de gestión, corresponde a acciones intermedias a nivel componente, se considera parcialmente relevante, solo da cuenta de un aporte marginal al logro del objetivo, es claro respecto a lo que está midiendo, asimismo, no es monitoreable, dentro de la ficha técnica no menciona la fuente de información que permita verificar su cálculo.

g) **Indicador 7 Rendimiento de maíz en áreas de temporal.** Se trata de un indicador de resultados, no cumple el criterio de claridad al no ser autoexplicativo, se considera parcialmente relevante, al no presentar información de manera directa sobre el factor principal del Objetivo que reporta "erradicar la carencia por acceso a la alimentación".

20. En relación con la manera en que se reportan los avances del programa sectorial, se encontró que se cuenta con los documentos de logros 2014 y 2015, ambos cumplen con la estructura mínima y las características establecidas, también se encuentran disponibles en la página de la dependencia en la categoría de Transparencia en el apartado de "IX. Planes, Programas e Informes".

21. Si bien las fichas técnicas de los indicadores sectoriales presentan metas parciales, la Dirección General de Planeación y Evaluación proporcionó información sobre las metas planeadas anuales, donde se observó que el avance de los indicadores es congruente con la periodicidad establecida.

22. No se identificó que los indicadores sean responsabilidad de al menos un programa presupuestario, lo que puede traducirse en confusión sobre quiénes son los responsables directos del cumplimiento de los objetivos e indicadores sectoriales.

23. Si bien la normativa establece que se debe privilegiar la elección de indicadores cuya medición sea independiente de las dependencias, ya sean

indicadores nacionales o internacionales, lo anterior dificulta conocer en qué medida las acciones de la dependencia inciden sobre el movimiento del indicador, asimismo, es imposible saber la aportación marginal de cada una de los programas al avance de la meta. Por ejemplo, el indicador de Tasa de crecimiento del PIB agropecuario y pesquero, es un indicador robusto resultado de los movimientos a cambios de múltiples variables o combinación de las mismas, adicionalmente la alta vulnerabilidad de las actividades del sector ante factores exógenos ponen en riesgo la consecución objetivos de política sectorial.

24. El programa sectorial carece de un conjunto de indicadores de resultados que permita de manera efectiva medir el cumplimiento de sus objetivos y prioridades y, por lo tanto, no cuenta con una base para la toma de decisiones, que se traduzca en la mejora del proceso de planeación. Aunque algunos indicadores reportan en efecto información importante para el sector, como lo son la tasa de crecimiento del PIB, la productividad laboral en el sector y grado de dependencia alimentaria del país respecto a la importación de los principales granos, no puede establecerse en qué medida los movimientos de dichos indicadores sean resultado de las estrategias de la política sectorial.

25. Los indicadores sectoriales no dan cuenta de lo que efectivamente realiza la dependencia, al no considerar en su cálculo los resultados alcanzado en cada uno de los subsectores, por lo que se limita a reportar solo actividades dispersas.

26. La SAGARPA debería considerar disponer de un sistema de información de variables claves para el desempeño del sector que permita anticipar y hacer un seguimiento efectivo del sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política pública en el sector agropecuario y pesquero, con el fin de identificar desviaciones sobre los avance esperados y de esta manera realizar acciones correctivas pertinentes para la consecución de las metas.

27. Se encontraron indicios de que la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable, que es uno de los mecanismos de coordinación interinstitucional más importantes del sector, prácticamente no opera. Esta inoperatividad además de contravenir la propia Ley de Desarrollo Rural Sustentable, limita la armonización y alineación de acciones entre las diversas Secretarías que debieran estar atendiendo el PEC.

Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA)

FODA

Los hallazgos son el punto de referencia con base en el que se elabora el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y áreas de oportunidad (FODA). Esto es, cada uno de los hallazgos puede entenderse como un elemento de uno de los siguientes cuatro conjuntos:

1. Si es un elemento interno del Programa Sectorial –referido a una Estrategia o Línea de Acción, por ejemplo- que puede usarse para lograr los objetivos sectoriales y contribuir a lograr los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo es una fortaleza.
2. Si es un elemento externo al Programa Sectorial, no controlable en este contexto institucional, pero que representa aspectos potenciales de crecimiento o mejoría del mismo, es una oportunidad.
3. Si es un elemento que implica una limitación, falla o defecto de los insumos o procesos internos en el contexto del Programa Sectorial, que pueden obstaculizar el logro de sus objetivos o contribución al Plan Nacional de Desarrollo, es una debilidad.
4. Si es un elemento del entorno del Programa Sectorial que, de manera directa o indirecta, afectan negativamente su quehacer por lo que deben tomarse medidas para que no impidan o limiten la obtención de los objetivos sectoriales y su contribución al Plan Nacional de Desarrollo, es una amenaza.

En este sentido, a continuación se presenta el análisis FODA resultado de la evaluación.

Fortalezas

- F1 En el diagnóstico y en los objetivos del programa sectorial se identifican problemas estratégicos y relevantes en el ámbito nacional e internacional de cuya atención efectiva depende el desempeño del sector y la mejora en la calidad de vida de su población.
- F2 Los objetivos sectoriales están sustentados, en mayor o menor medida, en información contenida en el diagnóstico.

- F3 Existe, en general, una identificación clara y acotada de los elementos de cada una de las problemáticas del diagnóstico, y de sus causas y efectos, aunque más de las primeras.
- F4 Se incluye un apartado específico dentro del programa sectorial para la atención del PROIGUALDAD, y la definición de acciones afirmativas de género a nivel de definiciones normativas en los programas y acciones presupuestarias y de otras vinculadas con el desarrollo institucional.
- F5 Los programas (i) de Fomento a la Agricultura, (ii) Comercialización y Desarrollo de Mercados, (iii) de Fomento Ganadero, (iv) de Concurrencia con las Entidades Federativas, (v) de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, (vi) de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola y (vii) de Productividad Rural tienen coherencia completa en su vinculación con una Estrategia del Programa Sectorial; es decir, su objetivo general y los específicos de sus componentes se relacionan de manera coherente con las estrategias a las que están vinculados
- F6 La dependencia trabaja durante el ejercicio fiscal 2016 en la elaboración de una propuesta de nueva estructura programática que, entre otros objetivos, busca re agrupar los componentes en programas que se dirijan a un único Objetivo Sectorial y se propone contar con programas presupuestales dirigidos a atender los cinco objetivos sectoriales
- F7 Los avances del programa sectorial son reportados de manera oportuna con base a la normatividad establecida.
- F8 Internamente se han dado cambios en la estructura organizacional de la dependencia, lo que puede mejorar el ejercicio de planeación y lograr de manera efectiva la coherencia y consistencia en las acciones que se realizan.

Oportunidades

- O1 Coordinarse con otras intervenciones del gobierno federal que tienen objetivos similares y realizan acciones que podrían contribuir a lograr los objetivos, así como a implementar las estrategias del Plan Sectorial
- O2 Coordinarse con la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para diseñar una estructura programática que atienda los objetivos sectoriales y que se elabore con base en los criterios de la gestión orientada a resultados, antes que en de número máximo de programas
- O3 Estandarizar el uso de la metodología de marco lógico en el marco de la gestión pública orientada a resultados, desde en la construcción de los documentos de política sectorial, bajo una lógica causal, ayudaría a mejorar las vinculaciones entre las orientaciones de políticas del PS, con los programas y acciones presupuestarias, que sí usan este método.

Debilidades

- D1 Falta precisar en el Programa Sectorial un marco de priorización que oriente la asignación de los recursos entre dichas problemáticas y sus respectivos objetivos, a fin de evitar desbalances en la atención o la atención insuficiente de temas como la sustentabilidad de los recursos naturales y la incertidumbre de la actividad ocasionada por el cambio climático.
- D2 Las problemáticas y objetivos sectoriales abordan temáticas con muy diferente nivel de alcance, lo que genera vinculaciones entre las diversas problemáticas y objetivos en donde es difícil encontrar un nivel de jerarquización y priorización entre ellos, complicando además la conexión de los programas y acciones presupuestarias con dichos objetivos. Algunos objetivos (reducida escala, incertidumbre de la actividad y sustentabilidad de los recursos) parecen ser causas de otro que entraña en su definición mayor amplitud (productividad).
- D3 No se incluye en el diagnóstico del Programa Sectorial, pese a que se solicita en los lineamientos emitidos para el efecto, información precisa sobre la magnitud de las problemáticas ni sobre la inversión requerida o costos financieros en que se incurriría al atenderlas.

- D4 No se cuenta en el Programa Sectorial información puntual que permita mapear la incidencia de cada problemática a nivel de los distintos estratos de productores afectados, lo cual resulta determinante para poder focalizar la política y diseñar programas y acciones presupuestarias acordes con esta situación.
- D4 No se incluye en el Programa Sectorial, pese a que se solicita en los lineamientos generados para el efecto, un análisis completo de las políticas implementadas en administraciones federales previas para atender las problemáticas, lo cual permitiría conocer los avances en la cobertura de la atención de los problemas en el tiempo, los aciertos y las lecciones aprendidas, para, con base en ello, ajustar y re-direccionar las nuevas acciones
- D5 Los programas presupuestarios de la SAGARPA están conformados por componentes que realizan acciones que en los hechos se relacionan con más de un Objetivo Sectorial y, en algunos casos, con más de una sola Estrategia; esto podría entorpecer la orientación a resultados de los programas presupuestarios y su contribución a la consecución de los objetivos sectoriales al mezclar diferentes tipos de actividades en una misma Unidad Responsable.
- D6 Los objetivos sectoriales 4 y 5 no están atendidos a nivel de programa presupuestario, lo anterior si se considera la información proporcionada por las MIR 2016 y los objetivos generales de las Reglas de Operación 2016 de los programas presupuestarios; sin embargo, al considerar los componentes al interior de cada programa y sus objetivos específicos, todos los objetivos sectoriales son atendidos. Esto es, los programas presupuestarios de la SAGARPA no están diseñados de manera suficientemente ordenada o alineada para contribuir a la consecución de un único Objetivo Sectorial.
- D7 El diagnóstico del programa sectorial no contiene un balance de los logros y áreas de oportunidad los programas y acciones de desarrollo social de las administraciones federales previas a la actual, lo que puede obstaculizar la construcción de un punto de referencia para contrastar los avances de los programas de la Administración 2013-2018.
- D8 El diagnóstico del programa sectorial trata de manera insuficiente algunos problemas relevantes, tales como el de la regresividad de los apoyos y

subsidios al campo, el del envejecimiento de los propietarios agrícolas y sus consecuencias en diferentes fenómenos como el de la productividad, así como el de dos grupos de población cruciales para el desarrollo social del país: las mujeres y los indígenas.

- D9 En el ejercicio fiscal 2016 no hay un documento en el que se identifique la relación de todos los programas y acciones de desarrollo social de la SAGARPA con una Estrategia y Línea de Acción del Programa Sectorial.

Amenazas

- A1 Los cambios en el contexto internacional producto de circunstancias impredecibles, variabilidad en los precios de algunos productos, presencia de contingencias climatológicas, y ajustes en las políticas comerciales mundiales constituyen un amenaza real y constante al desempeño nacional del sector y al conjunto de instrumentos de la política sectorial, que pueden quedarse rezagados y ser insuficientes para proteger y potenciar el desarrollo de dicho sector.
- A2 Los cambios realizados por la Dirección General de Programación y Presupuesto de la SHCP y la SAGARPA en la estructura programática de la segunda, para su aplicación en el ejercicio 2016, parece que no se orientaron por criterios de resultados o de atender las problemáticas y objetivos sectoriales por lo que pusieron en riesgo la consecución de los objetivos sectoriales.
- A3 La no validación de la propuesta de nueva estructura programática para el ejercicio fiscal 2017 que actualmente elabora la SAGARPA por la Dirección General de Programación y Presupuesto de la SHCP, dificultaría el atender los objetivos sectoriales, al menos en términos presupuestales.
- A4 La inclusión obligatoria y sistematizada dentro del PASH de objetivos e indicadores sectoriales para los programas presupuestarios, no necesariamente implica una alineación consistente con la lógica del PbR, es decir, que organice y dirija de manera adecuada el conjunto de actividades con el Programa Sectorial.

Recomendaciones y conclusiones

Conclusiones

En este apartado se presentan las principales conclusiones de la evaluación del PS, con base en los hallazgos y resultados obtenidos, en torno a los cuatro grandes temas abordados: i) consistencia del PS, ii) coherencia en la alineación, iii) pertinencia en la instrumentación y iv) medición del desempeño del PS. Estas conclusiones se refieren a temas relevantes que se vinculan tanto con aspectos de contenido del PS y de sus programas y acciones presupuestarias, como con los mismos procesos de construcción del documento sectorial y de los otros documentos de diseño de los programas presupuestarios, determinados por la normatividad que los rige.

Pertinencia de la política sectorial establecida en el programa sectorial

Si bien la política sectorial logra destacar y abordar en sus objetivos las grandes problemáticas que están determinando el desempeño sectorial a nivel nacional e internacional, como la baja productividad y competitividad, los riesgos derivados del cambio climático, la volatilidad de precios y la degradación de los recursos naturales, al momento de traducir el conjunto de problemas en acciones programáticas, definición de prioridades y asignación de recursos, continúa imponiéndose la inercia programática y presupuestal que ha prevalecido en los últimos años, por lo que algunos problemas quedan insuficientemente atendidos por dicha política (por ejemplo, los objetivos 4 y 5 no son atendidos por ningún programa presupuestario). En ese sentido, si bien la política sectorial puede resultar aceptablemente pertinente a la luz de los grandes problemas, dicha pertinencia se ve menguada en la instrumentación del programa sectorial al considerar la estructura programática y la presupuestación.

Esto último se debe a que si bien la política sectorial mexicana cuenta con uno de los presupuestos más importantes de América Latina y el Caribe, y de haber estabilizado un conjunto de políticas públicas a través de los años, varios de los instrumentos de dichas políticas (como el PROCAMPO-PROAGRO Productivo y Apoyos directos a la comercialización) surgieron en contextos que han cambiado radicalmente. Aunque también en ese conjunto de instrumentos deben destacarse algunos que han evolucionado, adaptándose y generando importantes resultados, como los de sanidad e inocuidad y seguridad alimentaria.

En ese marco, la política sectorial enfrenta enormes retos derivados tanto del concierto internacional como del contexto nacional, regional y local. Es innegable que la competitividad, productividad y rentabilidad es uno de los principales

desafíos para un amplio segmento de productores rurales que cuentan con cierta capacidad y potencial productivo. La inclusión social, mediante instrumentos de carácter productivo, es otro de los grandes retos del sector, especialmente para lograr incorporar a un amplio número de familias rurales pobres que no alcanzan a asegurar su alimentación, en la dinámica del desarrollo productivo.

Otro, y quizá últimamente de los más importantes, es el referido a la sustentabilidad, ya que los catastróficos efectos provocados por el cambio climático –en mucho por la degradación de los recursos naturales–, han demostrado que si no se “reacciona” rápidamente para mitigar (y sobre todo prevenir) los efectos de estos fenómenos, simplemente las actividades agropecuarias serán inviables. Finalmente, y no menos importante, un reto que es determinante para poder atender todos los anteriores, es el vinculado con la gobernabilidad, en un sector donde existen numerosas actores, organizados o no, privados y sociales, que en conjunto actúan y tienen además un fuerte peso en la determinación de la política sectorial y en la asignación de los recursos.

Sin embargo, estos retos que pretenden ser atendidos por la actual política a nivel de objetivos no cuentan con un marco de prioridades que permita una mejor asignación de recursos. De esa manera, las acertadas declaraciones de objetivos del PS se ven mermadas en la práctica por una arraigada inercia sectorial que privilegia los bienes privados sobre los bienes públicos, las políticas compensatorias en detrimento de las de fomento y desarrollo, las acciones reactivas sobre las preventivas, y los programas que tienden a ser regresivos y tienen problemas de focalización.

Asimismo, es impensable que la problemática rural pueda ser atendida sólo por la SAGARPA, por lo cual, acorde con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable se ha definido un Programa Especial Concurrente y estructuras de gobernanza como la Comisión intersecretarial y el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable, con la finalidad de que se logre la convergencia de diversas dependencias del gobierno federal. Sin embargo, este mecanismo de planeación y su respectiva estructura de gobernanza (comisión intersecretarial) no ha funcionado y por tanto la coordinación y convergencia ha sido limitada.

Normatividad para diseñar la planeación sectorial y la estructura programática

Existen ciertas discrepancias entre la normatividad que rige la elaboración de los programas sectoriales⁵⁷ y la que se utiliza para la construcción de la estructura

⁵⁷ “Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018” y “Guía Técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”.

programática vinculada a los programas sectoriales.⁵⁸ Mientras que en la primera se solicita para la integración del diagnóstico, entre otras cosas, realizar un análisis considerando las fortalezas y debilidades en la materia,⁵⁹ en la normatividad para la construcción de los programas presupuestarios se usa la metodología de marco lógico, con base en una lógica causal (árbol de problemas).

Esta situación provoca que desde el diagnóstico del programa sectorial, si bien se encuentra información sustentada sobre las problemáticas, sea complicado identificar y jerarquizar las causas y efectos; además se dificulta en lo general la armonización y vinculación de la planeación sectorial con los programas y acciones presupuestarias.

La problemática en el diagnóstico del PS

El diagnóstico incluido en el Programa Sectorial no dimensiona con precisión la magnitud de las problemáticas ni establece estimaciones de recursos o costos requeridos para la atención de éstas, pese a que se solicita en los lineamientos creados para el efecto. Tampoco, salvo excepciones como en el caso de la problemática de carencia alimentaria, se caracteriza la población afectada por segmento o estrato de productores, ni se incluye un balance de los resultados agregados de las políticas implementadas en los últimos años en atención a dichos problemas. Esto no significa que se hayan omitido todos estos análisis, porque de hecho, los actores entrevistados manifiestan que al menos se realizó el balance de los resultados de ciertos programas previos, pero que por motivos de espacio no se incluyeron en el documento del Programa Sectorial.

Al no contar con esta información difícilmente se pueden diseñar acciones y estrategias efectivas que focalicen la intervención en estratos de productores más pertinentes ni tampoco se puede establecer temporalidad a la intervención, dando la impresión que muchas problemáticas se atienden por primera vez, cuando en realidad se vienen atendiendo desde años atrás con los mismos programas u otros similares.

Los objetivos sectoriales en el PS

Hay dos objetivos sectoriales orientados a resultados y tres orientados a gestión y resultados. El primer objetivo vinculado con la productividad busca atender una

⁵⁸ Ésta está establecida en un conjunto de documentos generados en el marco de la Gestión Basada a Resultados, tales como los "Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de las Matrices de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios 2016".

⁵⁹ Al respecto puede consultarse la "Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018" de la SHCP donde se indica que "El diagnóstico (...) deberá permitir identificar las fortalezas y debilidades en la materia" (pp. 10-11).

problemática que puede ser efecto de los problemas relacionados con los otros objetivos sectoriales; es decir, la reducida escala de producción, la incertidumbre en la actividad, la degradación de los recursos naturales y la carencia alimentaria, pueden constituir causas de la baja productividad. Esto podría generar confusiones en la vinculación y alineación de los programas presupuestarios, especialmente a nivel de componente, porque éstos pueden ligarse a uno o más objetivos sectoriales.

Estrategias y líneas de acción del PS y vínculo con programas y componentes

Las estrategias y líneas de acción del Programa Sectorial revisten enorme importancia porque son finalmente las que avanza en el aterrizaje de los objetivos y dan marco a la generación de los programas y acciones presupuestarias, sin embargo en la SAGARPA son los componentes los que dan concreción a las estrategias y líneas de acción dada la diversidad y amplitud de intervenciones que atienden temáticas muy variadas, y segmentos de productores, subsectores o cadenas productivas específicas. Sin embargo al ser atendidas las estrategias por los componentes y no por programas presupuestales, estos resultan una construcción artificial producto de la suma de componentes que muchas de las veces tiene escasa relación en su contenido y orientación, y por tanto no aseguran el logro pleno de las estrategias ni de los objetivos, ni mucho menos la integralidad o consistencia al interior del programa presupuestario.

La estructura programática (programas y acciones presupuestarias)

La SAGARPA cuenta con una estructura programática que da cuenta de las múltiples intervenciones disponibles para atender la compleja problemática del sector rural, pero que también evidencia la influencia y el poder de diversos actores para mantener intervenciones (a nivel de componentes) focalizadas en la atención de sus intereses y agrupaciones. De hecho varios componentes han sido diseñados en el pasado a demanda expresa de determinados grupos de interés, que además continúan defendiendo dichas intervenciones.

Por ello, la estructura programática, si bien se ha ajustado en los últimos años, al compactarse y ordenarse de diversas maneras (privilegiando la atención de temas transversales o la lógica de atención por subsector), en esencia ha mantenido muchos de los componentes/programas diseñados desde antaño, en contextos que incluso han cambiado radicalmente (caso del actual componente Proagro Productivo/antes Programa Procampo). A pesar de estos cambios constantes que han buscado una mejor alineación y coherencia en el conjunto de instrumentos de la política sectorial para una mejor orientación a resultados, en la práctica la inercia ha influido notablemente y dichas reestructuraciones obedecen más a las lógicas

presupuestales y a la experiencia e intereses de los operadores que han ejecutado por varios años los mismos programas/componentes con rutinas altamente conocidas, aunque no siempre efectivas para el logro de los objetivos. En SAGARPA se encuentran fuertes rigideces en su organización interna, que ha sido concebida en contextos de un pasado distinto y que cuenta con áreas especializadas y con funciones muy específicas difíciles de adaptar y también resistentes a cambiar.

Asimismo, debe destacarse que en este esfuerzo de constantes adaptaciones, las restricciones marcadas por la SHCP en ocasiones juegan en contra del logro de una estructura programática mejor orientada a resultados.⁶⁰ Por ejemplo, en 2016 se ha propuesto la formulación de dos nuevos programas presupuestales para atender los objetivos 4 y 5, respectivamente, que hoy en día no cuentan con programas que les den concreción (aunque sí con componentes), sin embargo dicha propuesta no ha sido aceptada.

Además, los cambios que anualmente se han realizado no han permitido la generación de insumos e información para llevar a cabo evaluaciones de resultados e impactos de los programas, ya que al ajustarse los programas se vuelven a someter a evaluaciones de diseño.

Así, si bien la intencionalidad de compactar y armar programas puede ser la orientación a resultados, en la práctica la interacción con instancias de la SHCP puede llegar a obstaculizar rediseños en torno a nuevos objetivos y resultados, traduciéndose en una reorganización de componentes más cosmética que sustantiva.

En 2016 se emprendió un ejercicio de reestructuración programática con un objetivo centrado en imprimir la orientación a resultados, sin embargo, se encontraron diversas restricciones en la interacción con la SHCP, como la aceptación de nuevos programas presupuestarios adicionales a la estructura programática actual, que imposibilitaron llevar a cabo la propuesta original.

Además, las rigideces institucionales al interior de la SAGARPA se expresan en la forma en que está organizada la institución y sus diferentes áreas, a menudo respondiendo a contextos y situaciones que han sido rebasados en el tiempo, y a las resistencias de los operadores de la política a adaptar su acción institucional a nuevos objetivos y formas de intervención.

⁶⁰ En las entrevistas con servidores públicos de la SAGARPA, así como en las reuniones de trabajo con éstos y con funcionarios de CONEVAL, se refirió que hay instancias de la SHCP que en los procesos de cambio programático establecen topes en el número de programas que pueden existir en un ejercicio fiscal determinado.

Presupuestación para la atención de los objetivos sectoriales

Si bien en el diseño de los programas y acciones presupuestarias se han logrado notables avances al incorporar el enfoque de gestión por resultados, y especialmente la construcción de los programas con la metodología de marco lógico, en la presupuestación este enfoque ha permeado en menor escala. A menudo, sigue dominando la inercia presupuestal y la presencia y poder de múltiples grupos de interés que negocian las asignaciones presupuestales, por lo que falta aún mucho para decir que los presupuestos se asignan en función de objetivos sectoriales o programáticos, con base en análisis de costos o definición de prioridades o resultados. Se mantiene una inercia presupuestal a nivel de componente y la asignación presupuestal está definida por la reorganización de programas en componentes dada una normativa de compactación de programas, pero no por montos designados o priorizados en torno a objetivos.

Esta inercia lleva a que muchos de los objetivos sectoriales no se cumplan, dado que se continúa con una asignación de recursos poco óptima, que por ejemplo, subestima las inversiones en bienes públicos y en programas menos regresivos, que focaliza poco la intervención en estratos de productores que realmente requieren el apoyo y en los que se puede alcanzar el objetivo y, que es más reactiva y compensatoria que preventiva.

Los presupuestos actualmente –y desde años atrás como coinciden diversos estudios y evaluaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial y la FAO– se han canalizado principalmente a bienes privados, en buena medida con fines compensatorios (transferencias al ingreso), o a acciones de fomento pero a menudo mal focalizados y, en general con efectos regresivos. Esto simplemente provoca que los recursos, cada vez más limitados, lleguen a agentes productivos en los que el apoyo no induce el cambio tecnológico y por tanto no genera mejora en la productividad (que es el principal objetivo de la PS), que los recursos presupuestales se concentren en los productores con mayor superficie (caso Proagro y apoyos a la comercialización), que se atiendan los efectos del cambio climático con acciones compensatorias fundamentalmente y muy poco con acciones preventivas y, que en algunos casos se tiendan a generar distorsiones en los mercados con incentivos que crean rentabilidad artificial para ciertos cultivos.

Indicadores sectoriales y de programas presupuestarios

La mayoría de los indicadores sectoriales incluidos en el PS no miden aspectos relevantes de los resultados esperados por la política sectorial y algunos de ellos como los vinculados con la tecnificación del riego, la superficie libre de la mosca de la fruta, volumen de producción con cobertura de riesgos, son de gestión.

Además, no hay mediciones previas de resultados de la política o variables clave como punto de partida y en algunos casos, como por ejemplo, el indicador de referido a la mosca de la fruta dan cuenta sólo de manera parcial los efectos generados por las acciones de política, cuando en casos como el mencionado se han tenido importante éxitos en materia sanitaria en lo general.

A nivel de los indicadores de propósito de los programas sectoriales prácticamente no se tiene información, dado que no ha habido estabilidad en la estructura programática en los últimos años, y por tanto, para la mayoría de ellos no se sabe cuánto han contribuido los programas al logro de los objetivos sectoriales.

En general, existen fuentes de información generadas por la misma SAGARPA en sus sistemas de información que están siendo desaprovechadas para generar y medir indicadores más pertinentes, pero quizá con una construcción de diversas variables.

Recomendaciones

A continuación se presentan las recomendaciones resultantes de la valoración de hallazgos, distinguiendo por el tipo de actor institucional al que se dirigen.

SAGARPA – Oficialía Mayor / Dirección General de Planeación y Evaluación

- 1) Realizar ejercicios periódicos de valoración de los avances logrados en el PS en relación con los resultados esperados, a partir de la información agregada en torno a los distintos tipos de inversiones apoyadas, y de información que pudiera obtenerse con la realización de una evaluación externa de resultados e impactos de corte sectorial, orientada a la medición de efectos conjuntos a nivel de las unidades de producción y en relación a temas o áreas de intervención y, no a nivel de programas (que a menudo cambian cada año, imposibilitándose realizar la evaluación de impacto).
- 2) Revisar periódicamente las grandes problemáticas y objetivos del Programa Sectorial a la luz de las tendencias que se avizoren en el contexto nacional e internacional, para de así requerirse, promover cambios oportunos en la estructura programática y en las asignaciones presupuestales.
- 3) Instaurar dentro de la SAGARPA un espacio colegiado en el que se lleven a cabo estos ejercicios de manera regular con la participación de las diversas áreas responsables de los programas presupuestarios vinculados a los objetivos sectoriales.
- 4) Generar un marco de priorización entre problemáticas y objetivos que permita una asignación de recursos más sustentada y orientada a atender

estratégica y balanceadamente todos estos problemas, sin dejar descubiertos o insuficientemente atendidos algunos de ellos, como el tema de sustentabilidad de los recursos naturales y la incertidumbre en la actividad por riesgos climáticos, que resultan determinantes para la producción agropecuaria, y que actualmente tienden a sub-atenderse.

5) Revisar las estrategias, líneas de acción y sobre todo los programas y componentes, tanto en su diseño como en la instrumentación para examinar si están contribuyendo al logro de los objetivos, lo cual pasa por contar con una evaluación de resultados e impactos de la política sectorial en su conjunto, que prácticamente no se ha realizado.

6) Elevar al más alto nivel de decisión la encomienda para hacer funcionar la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, a partir de la identificación de agendas concretas de convergencia que la misma SAGARPA puede elaborar y presentar a las demás instituciones para concretar y dar seguimiento a acciones de sinergia.

7) Continuar con el ejercicio de revisión de la estructura programática enmarcándolo en un ejercicio más amplio de revisión y balance de la política y sus instrumentos. Ello con la finalidad de incorporar el enfoque de gestión por resultados en la política sectorial y sus programas, para contribuir al rediseño y estabilización de una estructura programática que rompa en la medida de lo posible con inercias operativas y presupuestales.

8) Realizar las acciones de planeación, programación, presupuestación y gestión necesarias para integrar una estructura programática en el ejercicio fiscal 2017 integrada por programas presupuestarios en los que tanto su objetivo general como los objetivos específicos de sus componentes estén dirigidos a un único Objetivo Sectorial. Los componentes de los programas no deben usarse sólo como cajones presupuestales sino como los medios para lograr los resultados previstos por los programas en los que se incluyen.

9) Se recomienda elaborar diagnósticos en términos sectoriales específicos de problemáticas ahora ausentes en el Programa Sectorial, tales como de los mercados rurales de trabajo y tierra, la regresividad de los apoyos y subsidios al campo, el envejecimiento de los propietarios agrícolas y sus consecuencias en diferentes fenómenos como el de la productividad, las mujeres y la población indígena.

10) Construir indicadores que den seguimiento efectivo al objetivo relacionado con la alimentación.

11) Elaborar indicadores con base en técnicas de análisis multivariado que puedan dar cuenta del panorama multifacético del sector y que reflejen de mejor manera los resultados de la política sectorial. Se pueden complementar los actuales indicadores sectoriales con otros generados con información generada por las áreas responsables de programa y los sistemas de información de la SAGARPA, a fin de tener información más precisa y vinculada con las acciones impulsadas por los programas presupuestarios.

12) Elaborar un documento institucional de acceso público en el que se dé cuenta de la vinculación de cada uno los programas presupuestarios y sus componentes con las líneas de acción, estrategias y objetivos sectoriales.

13) Realizar un estudio de la estructura organizativa de la SAGARPA para generar una propuesta de ajuste, a ejecutarse en el mediano plazo, que pueda favorecer un enfoque en la operación de la política orientado a resultados; específicamente se sugiere revisar los ámbitos de responsabilidad y atribuciones de las áreas, así como sus capacidades para la instrumentación de programas. Se recomienda entregar los resultados de este estudio de manera formal a los servidores públicos del equipo de transición con la Administración Federal 2019-2024, así como a los nuevos mandos superiores de la SAGARPA de dicha Administración.

14) Efectuar ejercicios de sensibilización y capacitación a los servidores públicos de programas sobre la gestión basada en resultados. Se recomienda realizar ejercicios de discusión y análisis referidos a la identificación de resultados a nivel de los objetivos sectoriales a partir de las acciones que desarrollan en sus respectivas áreas.

15) Se sugiere establecer un sistema de monitoreo de variables claves para el desempeño del sector que permita anticipar y hacer un seguimiento efectivo del sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política pública en el sector agropecuario y pesquero, con el fin de identificar desviaciones sobre los avance esperados y de esta manera realizar acciones correctivas pertinentes para la consecución de las metas.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Dirección General de Programación y Presupuesto / SAGARPA – Oficialía Mayor - Dirección General de Planeación y Evaluación

16) En la elaboración de próximos programas sectoriales presentar el diagnóstico y analizar la información que contiene con mejor orden para cada una de las problemáticas, quizá dividiendo las causas en estructurales y las de

incidencia directa y exponiéndose con puntualidad las causas y efectos de éstas últimas, que son las que se traducen en estrategias.

17) Monitorear la consistencia de la información que los responsables de los programas presupuestarios cargan al Portal Aplicativo de Hacienda.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Dirección General de Programación y Presupuesto / SAGARPA – Oficialía Mayor - Dirección General de Planeación y Evaluación / Legislativo

18) Revisar anualmente las problemáticas y objetivos sectoriales a la luz de las tendencias del contexto nacional e internacional para promover, en su caso, cambios en la estructura programática y en las asignaciones presupuestales.

Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social

19) Establecer en el Programa Anual de Evaluación que la evaluación de diseño de los programas sectoriales del gobierno federal en materia de desarrollo social debe realizarse en el ejercicio fiscal siguiente a su aprobación.

20) Establecer en el Programa Anual de Evaluación que la evaluación de avances y resultados de los indicadores sectoriales en materia de desarrollo social debe llevarse a cabo en el tercer y sexto año de la administración.

21) Realizar el análisis de factibilidad que permitan valorar la viabilidad de evaluar el impacto de los programas, acciones y componentes de la SAGARPA considerados en conjunto como si fueran una estrategia única e integral.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público / Dirección General de Programación y Presupuesto

22) Valorar la posibilidad de que se adopte la metodología de marco lógico, y su análisis causal para elaborar el diagnóstico de las problemáticas en los programas sectoriales, a fin de homogeneizar esto con el proceso de diseño y construcción de los programas y acciones presupuestarias, y estandarizar mejor el enfoque de administración orientado a resultados en los dos ámbitos de planeación, en el nacional-sectorial y a nivel de la estructura programática. Esto implica el ajuste a los documentos "Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024" y a "Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024".

23) Modificar la "Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024" a fin de que se identifique en los

diagnósticos sectoriales –además de fortalezas y debilidades- la lógica causal de las problemáticas, apoyándose en el “Árbol de problemas” o equivalente que se use en la metodología de Marco Lógico.

24) Asegurar el cumplimiento de los lineamientos para la elaboración de los programas sectoriales en materia de estimación de los costos de atención de las problemáticas (lo que implica antes determinar la magnitud de los problemas), la valoración de las políticas previamente implementadas tanto en su gestión como resultados, estimando los resultados agregados de éstas, y la caracterización puntual de la población afectada por estratos. Sin el desarrollo de estas variables los diagnósticos no permiten dimensionar la temporalidad de las intervenciones, ni diseñar estrategias y líneas de acción más efectivas; tampoco se puede generar una estrategia de focalización más pertinente. Esto implica establecer en dichos Lineamientos la necesidad de generar documentos soporte o anexos que deben complementar la información incluida en el reducido espacio en el que actualmente se permite desarrollar el PS.

25) La preocupación principal de un ejercicio de realineación de los programas de la SAGARPA debe ser la orientación a resultados y la consecución de los objetivos sectoriales, no el número de programas presupuestarios resultante.

26) Para las áreas de la SHCP responsables de dar seguimiento a la conformación de la estructura programática es importante trabajar de manera muy estrecha las propuestas de re-estructuración programática con la SAGARPA para que desde el inicio del proceso se conozcan los alcances de los posibles ajustes, sin tener que generar propuestas que posteriormente no serán aceptadas y que en ocasiones esta situación es interpretada por el proponente como escasa flexibilidad para la introducción de ajustes que se supone mejorarían el enfoque de gestión por resultados.

Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable

27) La información generada por las instancias responsables de los programas puede aportar información que permita hacer un balance de logro de los objetivos sectoriales, para determinar qué componentes contribuyen en mayor cuantía a la meta de los indicadores sectoriales, o a partir de la información existente generar indicadores que midan de mejor manera el efecto de las intervenciones. Este ejercicio puede construirse participativamente con el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable para lograr el respaldo de los productores y sus organizaciones, con miras a fortalecer los instrumentos de política en los dos últimos años que quedan de esta Administración Federal (2017 y 2018).

Bibliografía

Banco Mundial (2009). Análisis del gasto público en el desarrollo agrícola y rural. Informe No. 51902-MX.

Burstein, John. (2007). U.S.-Mexico Agricultural Trade and Rural Poverty. Washington D.C. Woodrow Wilson International Center for Scholars

Case Karl y Fair Ray (1997). Principios de Microeconomía. Prentice Hall Hispanoamericana. 4ª. Edición en Español. México.

CONEVAL. (2008, 2012, 2014). Informe de la Política de Desarrollo Social. México: CONEVAL

Fox, Jonathan y Haight, Libby (Coords.). Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. Santa Cruz y Distrito Federal. CIDE y Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Fox, Jonathan, y Haight, Libby. (2010). "La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto".

Gobierno de la República (2013). Plan nacional de Desarrollo 2013-2018. México

Gobierno de la República (2013). Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres. México.

Gobierno de la República (2013). Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018. México.

INEGI (2007). Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007. México.

INEGI (2012). Encuesta Nacional Agropecuaria. México

INEGI (2014). Encuesta Nacional Agropecuaria. México

Kusek, J. y Rist, R. (2005). Manual para gestores del desarrollo: Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados. Banco Mundial.

Krugman, P. y Well R. (2007). Introducción a la Economía: Macroeconomía. Ed. Reverté. España

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.

Robles Berlanga, Héctor. (2007). El sector rural en el siglo XXI. Un mundo de realidades y posibilidades. México. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), Cámara de Diputados

Rodríguez Gómez, Guadalupe. (2013b). The debate over food sovereignty in México. Recuperado de <http://www.yale.edu/agrarianstudies/foodovereignty/papers.htmlrodgom>.

SAGARPA (2012). Reglamento Interior de la Secretaría. México.

SAGARPA (2015). Reglas de Operación de los programas de la SAGARPA 2016. México.

SAGARPA. (2013). Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018.

SAGARPA-FAO (2007). Análisis integral del gasto público agropecuario en México.

SAGARPA-FAO (2007). Informe General de Evaluación de Alianza para el Campo 2006. México.

SAGARPA-FAO (2012). México: el sector agropecuario ante el desafío del cambio climático.

SAGARPA-CEPAL-FAO (2009). Evaluación del Funcionamiento y Operación 2008 del Programa de Adquisición de Activos Productivos.

SAGARPA-CEPAL-FAO (2009). Evaluación del Funcionamiento y Operación 2008 del Programa Soporte.

SAGARPA-FAO (2013). Evaluación Nacional de Funcionamiento y la Operación 2012 del Programa de Inversión en Equipamiento e Infraestructura.

SAGARPA-FAO (2013). Evaluación Nacional de Funcionamiento y la Operación 2012 del Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura.

SAGARPA-FAO (2013). Evaluación Nacional de Funcionamiento y la Operación 2012 del Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural.

SAGARPA-FAO (2013). Evaluación Nacional de Funcionamiento y la Operación 2012 del Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales.

SHCP. (2012). *Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*.

SHCP. (2012). *Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*.

Scott, J. (2010). Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto? Disponible en https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Subsidios_Cap_%203_Scott.pdf

Stiglitz J. (2004). *Macroeconomía*. Editorial Ariel. 2ª. Edición. España.