



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Apoyo ante Contingencias

2012-2013

Lo que se mide **se puede mejorar**

www.coneval.gob.mx



Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Investigadores académicos 2010-2014

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

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

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

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia
Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

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

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

Colaboradores

Equipo técnico

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

Consultores externos

Pablo Cotler Ávalos, consultor independiente

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social agradece la colaboración de la Dirección de Administración de Programas de Subsidios de Agroasemex, SA, en la revisión de este documento.

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Apoyo ante Contingencias, 2012-2013.

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

Citación sugerida:

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

Contenido

GLOSARIO.....	5
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO 1. ANÁLISIS GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA QUE ATIENDE EL GRUPO TEMÁTICO	11
CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA DE LOS PROGRAMAS DEL GRUPO COMO INSTRUMENTO PARA RESOLVER LA PROBLEMÁTICA	17
CAPÍTULO 3. LOGROS Y FORTALEZAS DE LOS PROGRAMAS	21
CAPÍTULO 4. RETOS Y RECOMENDACIONES.....	22
CAPÍTULO 5. BUENAS PRÁCTICAS	24
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	26
ANEXO.....	28

Glosario

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 una población distinta.
Contingencia	Posibilidad de que una cosa ocurra, o no. Suceso que puede acaecer, o no, especialmente un problema que se plantea de forma imprevista.
Contingencia climatológica	Fenómenos climáticos extremos de sequía, exceso de lluvia, vientos y helada que tengan como consecuencia la pérdida total del cultivo, ya sea porque impida su implantación o disminuya el valor de la producción esperada en un importe que lo haga insuficiente para cubrir los costos de recolección, o que la biomasa de los agostaderos disminuya a un nivel que haga necesario el suministro extraordinario de alimento al ganado.
Desastre	Contingencia causada por agentes naturales, como sequías, huracanes, tornados, nortes extremos, entre otros.
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.
Evaluación	Análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Línea de Bienestar	Equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.
Línea de Bienestar Mínimo	Equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes.
Matriz de Indicadores para Resultados (Matriz de Marco Lógico)	Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.
Monitoreo	Proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, como indicadores, estudios, diagnósticos, entre otros, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto a los resultados esperados.
Padrón de beneficiarios	Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas federales de desarrollo social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente.
Población atendida	Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.
Población objetivo	Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa.
Población potencial	Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.
Pobreza	Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la

vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

Pobreza extrema

Una persona está en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y, además, se encuentra por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

Pobreza moderada

Una persona está en situación de pobreza moderada cuando, siendo pobre, no se encuentra en pobreza extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.

**Pobreza
multidimensional**

Es la misma definición de pobreza descrita en este glosario, la cual se deriva de la medición de la pobreza en México que define la Ley General de Desarrollo Social. La palabra multidimensional se refiere a que la metodología de medición de pobreza utiliza varias dimensiones o factores económicos y sociales en su concepción y definición.

Prima

Costo del seguro que se sufragará con cargo a los recursos del programa de contingencias.

Programa social

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

Recomendaciones

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

Reglas de operación	Conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.
Retos	Aspectos del diseño, implementación, gestión y resultados que las entidades y dependencias pueden mejorar debido a que son considerados áreas de oportunidad.
Seguro	Seguro paramétrico de naturaleza catastrófica diseñado y operado por Agroasemex para cubrir contingencias climatológicas.
Vulnerabilidad ambiental	Grado de susceptibilidad o incapacidad de un sistema para afrontar los efectos adversos ante el cambio climático, y en particular la variabilidad del clima y los fenómenos extremos. La vulnerabilidad dependerá del carácter, magnitud y rapidez del cambio climático a que esté expuesto un sistema, así como de su sensibilidad y capacidad adaptativa.

Introducción

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

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

Este documento presenta la evaluación integral del desempeño de tres programas federales de apoyo ante contingencias 2012-2013;¹ fue elaborado con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013² realizadas por el doctor Pablo Cotler Ávalos y en otras fuentes externas de información pertinentes.

La evaluación está organizada en cinco capítulos:

- Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático. De manera sucinta, se describe el conjunto de problemas que los programas considerados buscan resolver o contribuir a ello.
- Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática. Se estudia la conveniencia de los programas respecto a

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

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

la problemática que buscan contribuir a solucionar y se identifica su vinculación y algunos de sus principales efectos o externalidades.

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

Los programas analizados están a cargo de Agroasemex, SA (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Programas federales de apoyo ante contingencias, México, 2012-2013

Modalidad	Programa	Acrónimo	Dependencia	Estatus programático 2014
S001	Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario	PSPSA	Agroasemex	Sin cambios
S172	Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario	PAFA	Agroasemex	Sin cambios
S199	Seguro para Contingencias Climatológicas	----	Agroasemex	Sin cambios

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 y el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2014.

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

El campo mexicano tiene una alta vulnerabilidad a riesgos climáticos, sanitarios y de mercados (PND, 2013). Por lo tanto, el acceso al crédito y al aseguramiento es importante para los agricultores, ganaderos, acuicultores y pescadores, debido principalmente a las contingencias que enfrentan (por ejemplo, fluctuaciones cíclicas en el precio de sus productos o eventos climatológicos) por el carácter de sus actividades.

Las actividades primarias son las más afectadas por fenómenos climatológicos como sequías o inundaciones, lo que pone en riesgo el ingreso de los productores de alimentos, la reducción de la oferta nacional de alimentos y, en consecuencia, el posible aumento de la incidencia de pobreza en el medio rural. El tener acceso a seguros que hagan frente a contingencias climatológicas es clave para disminuir la vulnerabilidad de los productores de alimentos. Éste es precisamente el propósito general de los tres programas evaluados.

En este capítulo se muestran algunos indicadores de pobreza en el ámbito rural y se aborda, de manera general, la problemática en relación con diferentes tipos de contingencias.

INDICADORES DE POBREZA EN EL ÁMBITO RURAL

Históricamente, la población que habita en zonas rurales presenta mayores niveles de pobreza en comparación con aquellas que residen en el ámbito urbano. En 2012, 16.7 millones de personas que vivían en comunidades rurales en México se encontraban en situación de pobreza; es decir, 61.6 por ciento de esa población estaba en esa condición frente a 40.6 por ciento de la población urbana (CONEVAL, 2012).

Además, un porcentaje mayor de población rural también mostró en 2012 más incidencia en cada una de las carencias sociales en comparación con la población urbana, a excepción de la carencia de acceso a los servicios de salud (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Porcentaje y número de personas por indicador de pobreza, según lugar de residencia, México, 2010-2012

Indicadores	Rural				Urbano			
	Porcentaje		Millones de personas		Porcentaje		Millones de personas	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Pobreza								
Población en situación de pobreza	64.9	61.6	17.2	16.7	40.4	40.6	35.6	36.6
Población en situación de pobreza moderada	38.5	40.1	10.2	10.9	33.7	34.3	29.6	30.9
Población en situación de pobreza extrema	26.5	21.5	7.0	5.8	6.7	6.3	5.9	5.7
Población vulnerable por carencias sociales	28.9	31.9	7.7	8.7	27.8	27.6	24.5	24.8
Población vulnerable por ingresos	1.0	1.3	0.3	0.3	7.4	7.6	6.5	6.9
Población no pobre y no vulnerable	5.2	5.3	1.4	1.4	24.4	24.2	21.5	21.8
Privación social								
Población con al menos una carencia social	93.8	93.5	24.9	25.4	68.2	68.2	60.0	61.4
Población con al menos tres carencias sociales	55.9	47.4	14.8	12.9	19.9	16.9	17.5	15.2
Indicadores de carencia social								
Rezago educativo	33.9	32.4	9.0	8.8	16.7	15.3	14.7	13.7
Carencia por acceso a los servicios de salud	31.4	20.6	8.3	5.6	28.6	21.8	25.1	19.7
Carencia por acceso a la seguridad social	81.9	81.5	21.8	22.2	54.3	55.1	47.8	49.6
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	29.1	23.4	7.7	6.4	11.0	10.6	9.7	9.5
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	63.3	57.3	16.8	15.6	10.7	10.3	9.4	9.3
Carencia por acceso a la alimentación	33.6	30.9	8.9	8.4	22.2	21.0	19.5	18.9

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

CONTINGENCIAS Y PRODUCCIÓN AGRÍCOLA Y GANADERA

La lluvia, los incendios, los cambios súbitos y drásticos de temperatura, las inundaciones y sus efectos indirectos son eventos difícilmente controlables por el ser humano, los cuales no sólo ponen en riesgo las cosechas y animales, sino que tienen un impacto sobre el ingreso de las familias. Además, los fenómenos climatológicos son determinantes para la producción agrícola, pues influyen de manera directa en el crecimiento y desarrollo de los cultivos, en el balance hidrológico y en la erosión de la tierra (CEPAL, 2013).

La producción agrícola y ganadera presenta una vulnerabilidad por las características intrínsecas del sector agropecuario, en el cual todas las actividades productivas, transformadoras y de comercialización son influenciadas, de alguna manera, por eventos climáticos y procesos biológicos. En ese sentido, las contingencias climatológicas representan un obstáculo para el crecimiento continuo de gran parte de los productores del sector agropecuario (FAO, 2014).

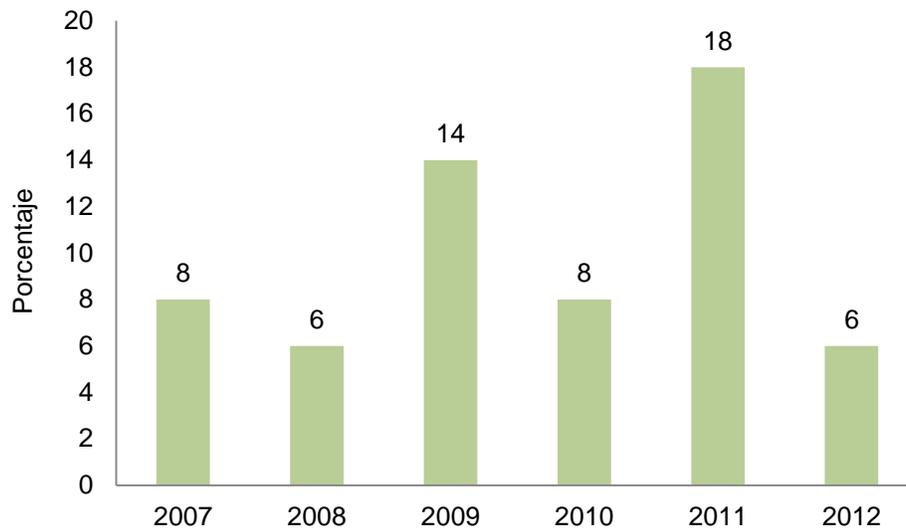
Más de 530,000 personas han muerto a consecuencia directa de alrededor de 1,500 eventos naturales catastróficos y, de 1992 a 2012, se han estimado pérdidas mayores de 2.5 trillones de dólares en las paridades del poder adquisitivo en todo el mundo (Harmeling y Eckstein, 2013).

Por su ubicación geográfica, México es propenso a la ocurrencia de eventos de tipo geológico e hidrometeorológico que ponen en riesgo a la población e incrementan la probabilidad de enfrentar daños económicos. En general, las actividades agropecuarias muestran mayor vulnerabilidad ante contingencias climatológica, en particular relacionadas con la falta o el exceso de precipitación pluvial y, en menor medida, aunque cada vez más frecuente, a temperaturas extremas (FAO, 2014).

En México, la actividad agrícola se realiza en casi cuatro millones de unidades productivas que ocupan alrededor de 22 millones de hectáreas. El 66 por ciento de la actividad agropecuaria se lleva a cabo en unidades menores de cinco hectáreas; sólo 240,000 unidades productivas son altamente eficientes y rentables, dedicadas sobre todo al cultivo de hortalizas, frutales y productos orgánicos, con producción orientada a los mercados internacionales (FAO, 2014).

La superficie siniestrada respecto a la superficie sembrada ha variado de modo significativo de 2007 a 2012, entre seis por ciento (2008, 2012) y 18 por ciento (2011) (SIACON, 2013) (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Porcentaje de la superficie nacional siniestrada respecto a la sembrada, México, 2007-2012



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta (SIACON, 2013)

Una vez ocurrida la contingencia, será el acceso a los servicios financieros con que cuente una familia o productor lo que determinará la probabilidad de que el choque a su patrimonio tenga un efecto transitorio o permanente. Considerando que, en general, los productores más pobres son los que tienen menor acceso a productos financieros, se tornan más vulnerables a los costos que acarrearán dichos eventos y, por ende, el impacto de siniestros puede ser empobrecedor.

El índice de desarrollo humano en México baja cerca de un punto porcentual a consecuencia de desastres naturales, lo que implica un retroceso de dos años en las ganancias obtenidas previamente en el desarrollo de las comunidades. Asimismo, con datos de 2000 y 2005, la ocurrencia de desastres ocasionó que la extrema pobreza (pobreza alimentaria) en México se elevara en 3.7 por ciento, la pobreza de capacidades en 3 por ciento y la de patrimonio en 1.5 por ciento (Rodríguez *et al.*, 2013).

La imposibilidad de lidiar con choques negativos que afectan la producción tiene efectos de largo plazo especialmente para los niños (menor estatura y en resultados deficientes en el aprovechamiento escolar), que redundan en menores oportunidades de empleo y baja productividad (Decron y Hoddinott, 2004).

En ese sentido, la vulnerabilidad del sector agropecuario ante contingencias climatológicas justifica y hace necesaria, incluso, la participación del Estado para la implementación de políticas de gestión integral de riesgos y promoción del aseguramiento agropecuario (CEPAL, 2012).

Esta justificación responde a dos aspectos principales que los mercados de seguros privados no pueden resolver por sí mismos: a) fallas de mercado por información incompleta (conocidas como riesgo moral y selección adversa), que impiden a los agentes privados ofrecer de manera eficiente el nivel de aseguramiento requerido, y b) la falta de acceso a estos seguros, en particular en el caso de los productores más pequeños y pobres.

ASEGURAMIENTO

El valor de las primas de seguros agropecuarios a nivel mundial ascendió a 24,000 millones de dólares en 2011: 72 por ciento correspondió a Estados Unidos, Canadá y Europa; 23 por ciento, a China; y 3.2 por ciento, a América Latina y el Caribe (CEPAL, 2013).

México, Brasil y Argentina destacaron por reunir poco más de 85 por ciento de las primas concentradas en América Latina. México representó 29.7 por ciento, con un valor de 230 millones de dólares; Brasil, 29.6 por ciento, con 229 millones de dólares; y Argentina, 26 por ciento, con 201 millones de dólares (CEPAL, 2013).

En México, en 2012, del total de la superficie asegurada, un promedio anual de alrededor de 2.1 millones de hectáreas fueron protegidas bajo los denominados “seguros comerciales”. Se trata de esquemas de seguros tradicionales multirriesgos que cubren, por lo general, las inversiones agrícolas o la vida de los animales (FAO, 2014).

En 2012, 104 empresas integraban el sector asegurador en México y en ese año emitieron primas por 24,212 millones de dólares, con un crecimiento de 7.4 por ciento en términos reales anuales y, por su parte, las del ramo agrícola y ganadero crecieron 41.9 por ciento (FAO, 2014).

En este primer capítulo de la evaluación integral se mostraron los efectos, sobre todo en actividades agropecuarias, que pueden provocar diversas contingencias. A manera de síntesis, los principales problemas son: mayor nivel de pobreza en zonas rurales en comparación con zonas urbanas, y alta incidencia de superficies siniestradas por diversas contingencias, lo que implica una alta vulnerabilidad del sector agropecuario ante contingencias climatológicas.

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

Con la finalidad de minimizar los riesgos ante una contingencia climatológica, Agroasemex, SA, ha puesto en marcha tres programas, los cuales ofrecen diferentes mecanismos para que los productores agropecuarios cuenten con un seguro que les permita enfrentar dichas contingencias y, con ello, reducir su nivel de vulnerabilidad.

En este capítulo se analiza la pertinencia de estos programas para atender la problemática presentada y, entre otros rubros, se describe tanto la cobertura como el gasto ejercido para la consecución de sus objetivos, así como los logros y retos de los programas (en el anexo se detalla cada uno de los grupos y ámbitos de atención, los bienes y servicios otorgados, el tipo de apoyo y las entidades federativas donde operan los programas).

En conjunto, los programas del grupo de apoyo ante contingencias buscan incentivar el aseguramiento privado en la producción agropecuaria, así como potenciar la capacidad financiera del Gobierno Federal para la contratación de seguros catastróficos.

En ese sentido, los programas de Agroasemex, SA, operan a partir de tres estrategias: ampliar el número de productores que contraten un seguro, independientemente de cualquier consideración socioeconómica; apoyar el gasto operativo de los fondos de aseguramiento y los organismos intermedios con el fin de profesionalizar los servicios de estos últimos; y potenciar la capacidad de financiamiento para la contratación de seguros catastróficos.

Para ello, se apoya a los productores en el pago de la prima del seguro, se fomenta la organización de productores en fondos de aseguramiento como un mecanismo para reducir los costos del seguro, y se crean organismos integradores encargados, entre otros aspectos, de buscar mejores servicios financieros para sus agremiados.

De igual manera, se apoya el pago de la prima para la contratación de seguros catastróficos para los estados y municipios a fin de asegurar cultivos y unidades pecuarias proclives a contingencias climatológicas de tipo catastrófico. Para tal fin, la Sagarpa solicita los recursos a este programa y adquiere los seguros para las zonas que considera vulnerables. En caso de siniestro, la Secretaría entrega los recursos a los municipios y las entidades federativas para su disposición como mejor convengan (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Objetivos de los programas federales de apoyo ante contingencias, México, 2012

Programa	Objetivos
PSPSA	Apoyar a los productores agropecuarios para reducir el costo de las primas que pagan en los seguros agropecuarios que contraten. Fomentar la participación de los sectores social y privado en el aseguramiento agropecuario. Impulsar el desarrollo y la consolidación de los mecanismos de prevención y protección de los productores agropecuarios a nivel nacional ante los riesgos que enfrenta su actividad.
PAFA	Ampliar la capacidad de los fondos y organismos integradores para cumplir con sus obligaciones de acuerdo con la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural mediante dos acciones: complementar los gastos de administración y operación a fin de que mejoren su capacidad de autogestión y la calidad de los servicios que ofrecen a sus socios y sus afiliados; y apoyar el costo de profesionalización de los fondos y organismos integradores.
Seguro para Contingencias Climatológicas	Potenciar la capacidad financiera del Gobierno Federal por medio del pago de la prima para la contratación de seguros catastróficos para los estados y municipios en las zonas y los cultivos que sean vulnerables a contingencias climatológicas de tipo catastrófico. La Sagarpa determina qué zonas y qué cultivos requieren dicho apoyo y solicita los fondos al Programa de Contingencias Climatológicas que administra Agroasemex.

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

COBERTURA

Los programas buscan de manera conjunta apoyar a los productores agropecuarios que contraten con los aseguradores la protección sobre los riesgos a los que está expuesta su actividad, así como a los fondos y organismos integradores de aseguramiento agropecuario que cumplan con los requisitos específicos en las reglas de operación.

Dos de los tres programas analizados no tienen cuantificadas todas sus poblaciones, por lo que no se puede calcular la eficiencia en la cobertura. Sólo en caso del PAFA, los datos muestran que la eficiencia alcanzada en 2012 fue de 94.5 por ciento. En el caso del principal programa de este grupo (PSPSA), sin embargo, la cobertura de 43,228 productores representa una fracción mínima del total de productores agropecuarios del país, cercana a uno por ciento (Censo Agropecuario, 2007) (ver cuadro 4).

La baja cobertura de los seguros puede derivarse de los criterios de selección de los beneficiarios aplicados en las reglas de operación de los tres programas, ya que, en algunos casos, la Sagarpa es la que establece los cultivos prioritarios a asegurarse y, en otros, se requiere haber contratado antes un seguro agropecuario para recibir el apoyo.

Cuadro 4. Cobertura de los programas federales de apoyo ante contingencias, México, 2012

Programa	Unidad de medida	Población potencial (PP)	Población objetivo (PO)	Población atendida (PA)	Eficiencia en cobertura (PA/PO*100)
PSPSA	Productores agropecuarios	SD	SD	43,228	SD
PAFA	Fondos y organismos integradores	403	403	381	94.5%
Seguro para Contingencias Climatológicas	Entidades, municipios, localidades o cultivos que la Sagarpa considere prioritarios	SD	SD	SD	SD

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

PRESUPUESTO

Los programas que integran el grupo ejercieron en su conjunto 1,259.65 millones de pesos en 2012; en relación con 2011, este ejercicio representó una reducción de 122.48 millones de pesos.

En 2012, el PSPSA y el Seguro para Contingencias Climatológicas fueron los que tuvieron una reducción en su gasto en relación con 2011 y sólo al PAFA se le asignaron mayores recursos.

En específico, el PSPSA disminuyó su gasto en 118 millones de pesos equivalentes aproximadamente a 11 por ciento de su presupuesto en 2011.

El PAFA aumentó su gasto de 2011 a 2012 en 23.88 millones de pesos, lo que ha llevado al incremento de su cobertura y focalización, a pesar de que algunos fondos no solicitaron el apoyo o no cumplieron con lo establecido en las reglas de operación (CONEVAL, 2013 a).

El Seguro para Contingencias Climatológicas tuvo una reducción presupuestaria de 57.74 millones de pesos (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Gasto ejercido por los programas federales de apoyo ante contingencias (millones de pesos), México, 2007-2012

Programa	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PSPSA	558.56	879.36	835.9	1022.38	1164.06	1075.44
PAFA	88.23	51.2	135.42	90.99	66.09	89.97
Seguro para Contingencias Climatológicas	SD	234.6	221.17	53.83	151.98	94.24

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

SD: Sin datos.

Capítulo 3. Logros y fortalezas de los programas

Un logro de estos programas es la exigencia de que todos los beneficiarios se identifiquen por medio de su Registro Federal de Causantes (RFC), lo cual constituye un incentivo a la formalidad de los productores.

Un beneficio más radica en que, al acercar a los miembros de los fondos y organismos a productos de aseguramiento, se fortalecen los vínculos de los productores con entidades bancarias y no bancarias, lo cual coadyuva a elevar el acceso y uso de productos de ahorro y crédito.

Respecto del Programa de Contingencias Climatológicas, su principal fortaleza consiste en el aseguramiento que contrata la Sagarpa para los productores que viven en zonas proclives a desastres naturales. Esta situación eleva aún más los costos de asegurar a los productores, por lo que la presencia del programa ciertamente ayuda a proteger a productores más vulnerables a perturbaciones negativas (ver cuadro 6).

Capítulo 4. Retos y recomendaciones

Dado el diseño y la operación de los programas, éstos no cuentan con evaluaciones de impacto o estudios específicos que permitan documentar hallazgos relacionados con el fin y el propósito. En el caso del PSPSA, toda persona física o moral que compre un seguro y cumpla con las reglas de operación puede acceder a los beneficios del subsidio; sin embargo, no queda claro si el programa sirve para elevar el nivel de aseguramiento o es sólo un mecanismo para abaratar la adquisición de un producto financiero que iba a ser comprado independientemente de la existencia de un subsidio. En ese sentido, la ausencia de estudios externos para analizar el impacto del programa impide saber si está generando una *adicionalidad*, esto es, si individuos que no pensaban asegurarse lo hicieron una vez que supieron del subsidio. Por lo tanto, la elaboración de un análisis de factibilidad para determinar si es posible efectuar una evaluación de impacto constituye un reto.

Un segundo reto es la probable regresividad del PSPSA dado su diseño. Aun cuando no se tiene información de las características socioeconómicas de los miembros de los fondos de aseguramiento (una limitación en sí misma), es muy difícil que se incluyan individuos en condición de pobreza o pobreza extrema en virtud de que el acceso al programa requiere que las personas hayan comprado previamente un seguro.

Una característica de la cobertura de beneficiarios finales y presupuesto de los tres programas analizados es su bajo monto para el tamaño y las necesidades que busca atender. En virtud de que el PSPSA y el PAFA tienen por intermediario a los fondos, se debe buscar que éstos absorban un número mínimo de productores de menores ingresos como condición necesaria para continuar recibiendo el apoyo.

Otro gran reto es que los programas no cuentan con una población objetivo acotada y, en ocasiones, ésta no está definida. En el caso del PSPSA, éste atiende a cualquier agricultor o ganadero que pueda pagar la prima, lo que hace muy amplia la población objetivo y excluye a la población más vulnerable que no puede tener acceso a un seguro por no contar con los recursos económicos para pagar una prima.

De igual manera, en el Seguro para Contingencias Climatológicas, la población objetivo podría ser cuantificada con base en series de tiempo, ya que el programa posee datos de municipios y estados que sufrieron en el pasado contingencias climatológicas. Por último, para el PAFA se recomienda definir las utilidades y los gastos operativos de los fondos con el propósito de determinar cuáles de éstos precisan el apoyo. Es necesario, asimismo, contar con indicadores de la población de productores que se benefician de los apoyos de los fondos para poder evaluar la cobertura en la población de interés (ver cuadro 6).

Cuadro 6. Avances y retos de los programas federales de apoyo ante contingencias, México, 2012

Programa	Avances y fortalezas	Retos y áreas de oportunidad
PSPSA	<p>Apoya a los productores para pagar parte de la prima de los seguros.</p> <p>Promueve la inclusión financiera de los productores al hacerlos partícipes del sistema de aseguramiento.</p>	<p>Mejorar la calidad de los indicadores de resultados.</p> <p>Dado que el programa tiene un presupuesto limitado, es importante apoyar a los productores que presentan mayor dificultad al adquirir un seguro.</p>
PAFA	<p>Apoya la profesionalización de los fondos de aseguramiento e, indirectamente, brinda apoyo a los productores agropecuarios en caso de un siniestro.</p>	<p>Definir las utilidades y gastos operativos de los fondos para determinar a cuáles debe apoyarse. De esta manera, quedará definida la población objetivo que el programa busca atender.</p> <p>Mejorar los esquemas de supervisión para asegurar un buen uso del dinero público.</p> <p>Mantener el apoyo durante un año solamente para buscar que los fondos y organismos sean autosostenibles y no dependan del programa para operar. Lo anterior permitirá ofrecer el programa a nuevos fondos y organismos.</p>
Seguro para Contingencias Climatológicas	<p>Asegura a los productores que viven en zonas proclives a desastres naturales.</p>	<p>Evaluar el programa tomando en cuenta la operación de la Sagarpa, pues es ésta la que decide cómo utilizar los recursos asignados.</p>

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

Capítulo 5. Buenas prácticas

La recopilación y el análisis de buenas prácticas permiten identificar elementos clave que han funcionado para el apoyo al aseguramiento ante contingencias climatológicas. En este capítulo se abordan algunas experiencias exitosas con la finalidad de dotar de insumos para la mejora de las acciones y los programas en la materia.

Los ministerios de agricultura y ganadería en Latinoamérica, en su mayoría, tienen planes de desarrollo agropecuario de mediano a largo plazo y están en el proceso de fortalecer la gestión integral con las limitaciones impuestas por sus propios presupuestos. La creación de comités multidisciplinarios e interinstitucionales para el desarrollo del mercado de seguros agropecuarios ha avanzado en Honduras y República Dominicana, además de los esfuerzos de Guatemala y Nicaragua con el mismo fin. Costa Rica, Guatemala, Honduras y República Dominicana reportan estar desarrollando estrategias público-privadas para el fortalecimiento y profundización de este mercado (CEPAL, 2013).

Entre 2006 y 2010, el gobierno de Perú estableció un nuevo marco legal y reglamentario que amplió el alcance del fondo de garantía para el campo creado en 2006 y, además, creó el Fondo de Garantía del Campo y del Seguro Agropecuario, cuyo objetivo es proteger a los pequeños agricultores en extrema pobreza asociados a comités rurales, con cobertura contra sequías, exceso de lluvias, vientos fuertes, heladas e inundaciones para cultivos de arroz, maíz, papa y quinua (Hatch, *et al*, 2012).

Por otro lado, el éxito de los seguros catastróficos se reflejó en el monto de primas, que pasó de 4.5 millones de dólares con cobertura de 196,000 hectáreas en 2008 hasta 11.6 millones de dólares con cobertura de 490,000 hectáreas en 2010. Este esfuerzo puede ser complementado con iniciativas para aumentar la cultura financiera y de seguros, además de aumentar la cobertura en la población rural (CEPAL, 2013).

En Uruguay existen dos tipos de seguros para cultivos: el seguro contra granizo y el de niveles de rendimiento o valor de la producción por hectárea. El primero de éstos ofrece coberturas adicionales a condición de contratar la cobertura principal (viento, incendios,

helada y resiembra), y los segundos brindan cobertura contra eventos climáticos, excluyendo plagas, enfermedades, prácticas de cultivo no recomendadas, cultivos en determinadas clases de suelo y pérdida de calidad comercial. La experiencia uruguaya merece ser subrayada considerando su sólida base agropecuaria exportadora y sus esquemas de aseguramiento provistos por sociedades mutualistas para cultivos con alta integración vertical, más el reciente programa de subsidios para pequeños productores (CEPAL, 2013).

Es rescatable en el caso de México que se busque asegurar principalmente a los pequeños productores, quienes se ven más afectados en las contingencias climatológicas, así como establecer los criterios de selección para los cultivos que son más propensos a ser asegurados.

Referencias bibliográficas

Banco Mundial (BM) (2012). *The Little Data Book on Financial Inclusion, World Development Indicators*. Washington, DC. Recuperado el 4 de mayo de 2014 de <http://data.worldbank.org/sites/default/files/the-little-data-book-on-financial-inclusion-2012.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013). *Gestión integral de riesgos y seguros agropecuarios en Centro América y República Dominicana: situación actual y líneas de acción potenciales*. México: Naciones Unidas.

_____ (2012). *La economía del cambio climático en Centro América*. Síntesis 2012. México: Naciones Unidas.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2012). *Informe de la pobreza en México 2012*. México.

_____ (2013a). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario 2012-2013*. México.

_____ (2013b). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa de Seguro para Contingencias Climatológicas 2012-2013*. México.

_____ (2013c). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa a la Prima del Seguro Agropecuario 2012-2013*. México.

Dercon, S. y Hoddinott, J. (2004), "Health, shocks and poverty persistence". En Dercon S. (ed.), *Insurance Against Poverty*. Oxford University Press, Oxford.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2014). *Gestión de riesgos climáticos catastróficos para el sector agropecuario en México. Caso del componente para la atención a desastres naturales para el sector agropecuario*. México.

Harmeling, S. y D. Ecksatein (2013). *Global Climate Risk Index 2013. Who suffers most from extreme weather events? Weather-related loss events in 2011 and 1992 to 2011*. Alemania: Germanwatch.

Hatch, et al (2012). *Los seguros agropecuarios en las Américas. Un instrumento para la gestión de riesgos*. San José, Costa Rica: IICA/ALASA.

Ibarrarán, M. et al. (2012). Índice de vulnerabilidad ante desastres en México, en *Los rostros de la pobreza*, tomo VI. Guanajuato: Editorial Procesbac.

Rodríguez, E. et al. (2013). Natural disasters, human development and poverty at the municipal level in Mexico. *Journal of Development Studies*.

Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta (SIACON) (2013). Recuperado el 5 de mayo de 2014 de http://infosiap.siap.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=286&Itemid=428

Anexo

Cuadro comparativo de los programas federales de apoyo ante contingencias, México, 2012

Programa	Grupos de atención	Ámbito de atención	Bienes o servicios otorgados	Tipo de apoyo otorgado	Entidades federativas donde opera el programa
Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario	Núcleos agrarios, productores agrícolas y agropecuarios y propietarios de unidades productivas	Rural	Subsidio a precios o bonos	Monetario	Todas
Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario	Núcleos agrarios, productores agrícolas y agropecuarios y propietarios de unidades productivas	Rural	Financiamiento de proyectos productivos o microcrédito	Monetario	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas
Seguro para Contingencias Climatológicas	Productores agrícolas y agropecuarios	Rural	Subsidio a precios o bonos	Monetario	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (CONEVAL 2013).