

### ● Descripción del Programa

Vigente desde 2001. Su objetivo es contribuir a ampliar la cobertura de protección de la actividad agropecuaria con apoyos a los productores para pagar parte del costo de las primas de seguro e impulsar el desarrollo y consolidación de los mecanismos de prevención ante los riesgos que enfrenta su actividad. Se propone con ello, contribuir a que el sector agropecuario garantice la seguridad alimentaria del país. Ofrece apoyos de hasta 60% en el costo de las primas agrícolas y de 50% para las pecuarias, con montos máximos por hectárea y especie animal. En 2015 incorporó el Seguro al Ingreso que también cubre precios. AGROASEMEX no tiene contacto directo con los beneficiarios del programa, pues éste es operado por fondos de aseguramiento y aseguradoras privadas, que presentan las solicitudes de apoyo de los productores y reciben los subsidios para complementar el costo de las primas, previa verificación de su elegibilidad.

### ● Resultados (Cumplimiento de sus Objetivos)

#### Efectos atribuibles al programa

La evaluación se propuso analizar en qué medida el Programa contribuye a una menor descapitalización de los productores agropecuarios beneficiarios del programa, ante un siniestro climatológico. Para ello, debía identificar como parte de los grupos de tratamiento y de control a los productores que hubiesen experimentado un evento climatológico catastrófico y determinar las diferencias en cuanto al fortalecimiento de su producción, niveles de producción y productividad, y sustentabilidad. Sin embargo, la evaluación no abordó realmente el propósito del programa: Apoyar a los productores agropecuarios para reducir el costo de las primas de los seguros contratados e impulsar los mecanismos de prevención y protección de los riesgos de su actividad. En este sentido, no debió circunscribirse a los productores que habían sufrido algún siniestro (motivo de otro de los programas de AGROASEMEX y SAGARPA), lo que complicó innecesariamente la determinación del marco muestral y el levantamiento de campo, pues al no ser el propósito del programa la menor descapitalización de los productores, AGROASEMEX no lleva registros de Siniestros ni de Indemnizaciones.

#### ● Otros Efectos

Las cifras de presupuesto precargadas por CONEVAL para esta evaluación, que tienen como base los Informes de la Cuenta Pública, indican que el Programa recibió incrementos sustantivos en 2013, por 224.9 millones de pesos (18%) y en 2014, por 610.9 millones de pesos (47%). Sin embargo, AGROASEMEX no reporta modificación alguna en el presupuesto autorizado. Dado que las cifras de la dependencia fueron consistentes con sus avances físicos, y con la evolución decreciente del indicador de FIN de la MIR, se determinó utilizar las suyas. (ICP2014)

### ● Otros Hallazgos

El presupuesto del PSA aprobado por la H. Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal 2014, fue de 1,308.8 millones de pesos, de los cuales al término del primer trimestre ya se había ejercido el 99.1% y se tenían solicitudes por 77.4 millones de pesos adicionales. El Programa viene arrastrando déficits desde el año 2009 que son pagados con el presupuesto aprobado del siguiente ejercicio fiscal, lo cual obra en detrimento de su buena conducción, por lo que es necesario hacer un corte y empezar el año sin "deudas". (IT2014)

Las ROP establecen un porcentaje de subsidios de hasta 60% en los estados de la región 1: Sureste, con ocho estados (Camp, Chis, Gro, Oax, QR y Tab), varios de los cuales registran los mayores índices de marginación, particularmente carencia alimentaria. A pesar de este beneficio, al cierre de 2014 esta región sólo concentró 20.7% de la superficie asegurada con subsidios del programa. En contraste, la región 4: Noroeste, con sólo 4 estados (BC, BCS, Sin y Son) y un apoyo máximo de 35% concentró el 33.4% de la superficie asegurada con subsidios del programa. Las restricciones presupuestales aplicadas en 2015 y la presión por alcanzar las metas de cobertura de protección, harán más difícil destinar recursos crecientes del Programa a estas regiones, que deberían ser prioritarias. Ello, porque el costo unitario de los apoyos es más elevado, no solo por el mayor porcentaje de apoyo, sino también porque el costo de las primas es superior al de otras regiones del país. El presupuesto aprobado por la H. Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal 2015, fue de 1,611.6 millones de pesos (mill. dp). Sin embargo, la SHCP aplicó un recorte de 500 mill. dp, quedando total de 1,111.6 mill. dp que fue ejercido totalmente al término del primer trimestre de 2015 con la siguiente distribución: 800 mill. dp, para solicitudes de 2014 pendientes de pago; 258.6 mill. dp en nuevas solicitudes; y 52.8 mill. dp en gastos de administración y operación del programa. De esta forma, el presupuesto modificado de 2015 es 15% menor al autorizado en 2014 y de no ampliarse, la superficie asegurada con subsidios del Programa, será 25.6% inferior a la apoyada en 2014 y las unidades de riesgo ganadero sólo habrán aumentado 2.2%. Así, las posibilidades de que el programa cumpla con su propósito de incrementar la cobertura física y oriente los subsidios hacia los sectores que más contribuyan a la seguridad alimentaria, se ven limitadas por la falta de recursos. (ROP2015)

## ● Acciones que el programa realiza para mejorar derivado de las evaluaciones

### Avances en las acciones de mejora comprometidas en años anteriores

1. Compromiso 2013 - 2014: Modificar la MIR 2015 para facilitar la interpretación de los indicadores del programa. La MIR 2015 incluye ahora un indicador sectorial; se ampliaron las descripciones de FIN y PROPÓSITO del programa, para vincularlo al objetivo estratégico del PND con el que se alinea en esta Administración y en el nombre de los indicadores se sustituyeron las iniciales PSA (del nombre del programa), por la palabra "programa". 2. Compromiso 2012 - 2013: Incluir en la MIR 2014 un indicador que identifique a los beneficiarios: personas físicas y morales. Ambos indicadores se incluyeron a nivel de componente. Se considera, sin embargo, que la mezcla de ambas figuras no es muy afortunada, pues una persona moral puede tener desde 2 o hasta miles de personas físicas. Lo más conveniente es reportar los números absolutos y, en el caso de las personas morales, reportar su membresía.

### Aspectos comprometidos en 2015

*El programa no comprometió Aspectos de Mejora en el 2015*

## ● Avance de Indicadores y Análisis de Metas

La participación del programa en el mercado de los seguros agropecuarios se ha venido reduciendo en los últimos años, particularmente desde 2011. Al finalizar 2014, el valor de las primas que recibieron subsidios de este programa con respecto al total registrado en el Sistema Nacional de Aseguramiento al Medio Rural (SNAMR), fue de 53.42% en cuanto a los seguros agrícolas y de 31.4% en cuanto a los pecuarios. En 2011 estos niveles fueron 62.8% y 72.2%, respectivamente. Con respecto a las metas establecidas para 2014, si bien en el primer caso el resultado estuvo muy cerca (54.45%), en el caso de los seguros pecuarios fue significativamente menor al 52.32% propuesto. A pesar de la tendencia decreciente de la participación del programa, sus beneficiarios todavía tuvieron en 2014 ahorros importantes en el costo de las primas, de 39.11% y 42.8%, en los seguros agrícolas y ganaderos, respectivamente, un poco arriba de las metas establecidas para 2014 y con ahorros similares a los que tuvieron en 2011. En cuanto al género y la personalidad jurídica de los beneficiarios, 19.8% fueron mujeres, con una proporción menor a la esperada (25.18%); 7.86% fueron personas morales y 92.14%, personas físicas.

## ● Avances del Programa en el Ejercicio Fiscal 2015

1. Al 31 de marzo de 2015, el programa ejerció la totalidad del presupuesto modificado que le fue autorizado para este año. El 73% fue destinado al seguro agrícola y el resto al pecuario, cumpliendo con el mínimo de recursos destinado a cobertura agrícola dispuesto en el art. 3.2 de las reglas de operación 2015. Sin embargo, no se registraron operaciones de coberturas de seguro al ingreso. 2. El 73.8% del seguro agrícola fue operado por los Fondos de Autoaseguramiento y de la superficie asegurada, 58.8% correspondió al cultivo de maíz, trigo y sorgo. En cuanto al seguro pecuario, los fondos operaron el 93.4% de los recursos. 3. En su totalidad, las aseguradoras privadas operaron en 2015 el 32% de los recursos del programa, cinco puntos porcentuales más que en 2014.

## ● Población

### Definición de Población Objetivo

Productores agropecuarios, personas físicas o morales, que sin distinción de género ni discriminación alguna, cumplan con los requisitos establecidos en las reglas de operación del programa y contraten en cualquier estado o municipio, con los aseguradores, la protección sobre los riesgos a los que está expuesta su actividad. AGROASEMEX reportó la evolución de la cobertura del programa en hectáreas y unidades animal. Por el formato de esta evaluación, sólo se presentan las cifras de hectáreas.

Unidad de Medida		2014	Incremento en cobertura respecto de 2013
Población Potencial		ND	ND
Población Objetivo	Productores agropecuarios, personas físicas	ND	ND
Población Atendida	Productores agropecuarios, personas físicas	2,220,667	-8.4%
Pob. Aten. / Pob. Obj.	Porcentaje	ND	ND

## ● Cobertura



## ● Evolución de la Cobertura



## ● Análisis de Cobertura

La unidad responsable del programa no reporta la cobertura en términos de su población objetivo, sino de las unidades físicas aseguradas con sus recursos: hectáreas, para el seguro agrícola y unidades animal, para el ganadero. Por limitaciones del formato, sólo se pudo mostrar la cobertura en hectáreas. Se aprecia una tendencia decreciente desde 2011, incluso considerando que los subsidios se concentran en entidades como Sinaloa y Sonora, donde el costo de las primas y los porcentajes del subsidio son los más bajos, pues la siembra se da en áreas de riego, lo que las hace menos vulnerables. La cobertura animal ha tenido un comportamiento similar.

## ● Alineación de la MIR con el PND 2013-2018

### Objetivo del PND 2013-2018

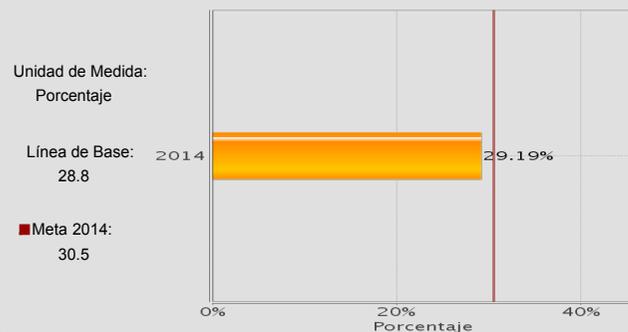
Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país

### Objetivo Sectorial 2013-2018

Fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia de los sistemas financiero, asegurador y de pensiones para incrementar su penetración y cobertura, a la vez que mantengan su solidez y seguridad.

### Indicador Sectorial

Financiamiento interno al sector privado.



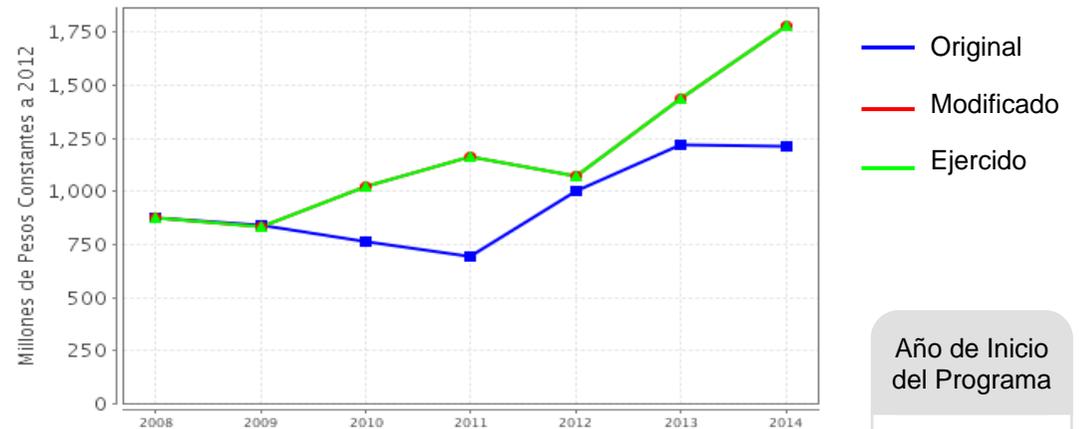
### Fin

Contribuir al desarrollo del seguro y administración integral de riesgos del sector agropecuario.

### Propósito

Incrementar la cobertura física con subsidio del PSA.

## ● Evolución del Presupuesto (Millones de Pesos Constantes a 2012)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Valores a precios constantes promedio de 2012, actualizados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

### ● Presupuesto 2014 (MDP)

Original

1,212.09

Modificado

1,777.83

Ejercido

1,777.83

### ● Consideraciones sobre la Evolución del Presupuesto

Los Informes de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, muestran que el presupuesto del Programa ha recibido ampliaciones importantes desde el ejercicio fiscal 2010. Sin embargo, la dependencia reportó que tales incrementos corresponden a transferencias realizadas por la SAGARPA para que, por conducto de AGROASEMEX su entregaran a productores afectados por diversos siniestros, al margen de la operación del Programa, por lo que se determinó utilizar sus cifras, destacando lo siguiente: En términos nominales, el presupuesto ejercido por el programa ha tenido una tendencia creciente, particularmente de 2007 a 2014, pasando de 450 millones de pesos (mill dp) a 1,308.8 mill dp en dicho periodo. En 2015 habría alcanzado un máximo de 1,611.1 mill dp, sin embargo el recorte de 500 mmdp aplicado a principios del año, lo redujo a 1,111.6 mmdp, menos de lo que tuvo en 2011. A pesar de estos incrementos, todos los años desde 2003, el programa ha cerrado con rezagos presupuestales que son cubiertos con los recursos correspondientes al siguiente ejercicio fiscal, como fue el caso de los 947.2 mill dp pendientes de 2014 que ya fueron cubiertos en el primer trimestre de 2015. Esta práctica impide que los subsidios de este programa puedan ser utilizados como instrumentos para fortalecer la cultura de prevención y administración del riesgo, como se propone.

## ● Conclusiones del Evaluador Externo

La actividad agropecuaria es quizá una de las más expuestas al riesgo. Tradicionalmente vulnerable a los vaivenes agroclimáticos y biológicos, enfrenta ahora los riesgos derivados del cambio climático y, de manera particular en México, la mayor volatilidad de los precios internacionales, luego del retiro del Estado como garante de precios piso para los productos agrícolas básicos y del creciente uso especulativo de los derivados financieros de los commodities. En este contexto, el aseguramiento de las inversiones, de la producción y del ingreso agropecuarios que se propone el Programa, es absolutamente necesario para que, en el caso de un eventual siniestro, los productores puedan retornar cuanto antes a sus actividades y ofrecer los alimentos que el país y ellos mismos necesitan. Sin embargo, el uso de los recursos fiscales para subsidiar el costo de la prima de los seguros agropecuarios requiere la aplicación cuidadosa de criterios de focalización para destinarlos a quienes afrontan mayores riesgos y a quienes realmente los necesitan para mantenerse en la operación y ampliar sus capacidades productivas, condiciones que no están presentes en el diseño del Programa, el cual parece orientarse más a consolidar los mecanismos de protección y financiamiento que a su expansión.

## ● Fortalezas

1. El programa cuenta información valiosa sobre el mercado de seguros agropecuarios, que le permitirían definir criterios específicos de focalización para orientarlo de mejor manera al cumplimiento de sus objetivos. 2. - AGROASEMEX es la aseguradora con mayor experiencia en el país e materia de seguros agropecuarios, incluso con operaciones directas. 3. - El programa puede operar ahora con seguros al ingreso, que protege al productor ante caídas de producción y también de precios.

## ● Retos y Recomendaciones

1. Aplicar el criterio de temporalidad para limitar la cobertura del programa al presupuesto autorizado en el PEF para el ejercicio fiscal correspondiente (Art. 3.1 de las reglas de operación) y romper con el rezago que lo afecta todos los años, impidiéndole planear en función de sus objetivos y no de la demanda que le presentan las aseguradoras privadas. 2. Definir con claridad la población potencial y redefinir la población objetivo del programa, con criterios de focalización que contribuyan a resolver el problema identificado: "productores agrícolas y pecuarios con limitado acceso a seguros comerciales".

## ● Observaciones del CONEVAL

"El Programa en 2014 y 2015 no ha identificado claramente el problema que busca atender". El programa únicamente se enfoca a la cobertura de un servicio a través de la entrega de un subsidio (cobertura física), sin embargo, no identifica el resultado concreto que se pretende realizar en la población objetivo. En la reestructuración programática para 2016, planteada en el documento "Estructura programática a emplear en el proyecto de presupuesto de egresos 2016", se propone la fusión del programa evaluado. En este sentido, el nuevo programa debe contar con un diagnóstico completo que defina claramente la problemática que busca atender y el tipo de intervención que se va a instrumentar. El nuevo diseño debe contemplar las buenas prácticas y las lecciones aprendidas en el sector.

## ● Opinión de la Dependencia (Resumen)

En general la evaluación específica del desempeño fue buena, se obtuvieron buenas conclusiones en cuanto a la práctica y operación del Programa además de que el evaluador en cuestión tiene los conocimientos básicos para atender este tipo de evaluaciones. Dentro del documento denominado "Opinión de la dependencia" se señalan algunos puntos que a nuestro punto de vista requieren de un mejor análisis.

## ● Indicadores de Resultados

### Fin

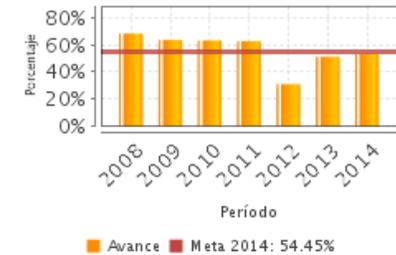
Contribuir al desarrollo del seguro y administración integral de riesgos del sector agropecuario.

### Propósito

Incrementar la cobertura física con subsidio del PSA.

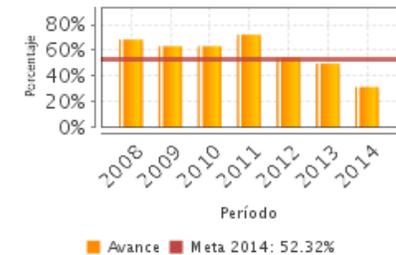
1. Porcentaje de participación de las primas del seguro agrícola con subsidio del PSA en relación al total de primas de seguros agrícolas en el Sistema Nacional de Aseguramiento al Medio Rural (SNAMR).

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2012	Anual	54.45	53.42	51.25



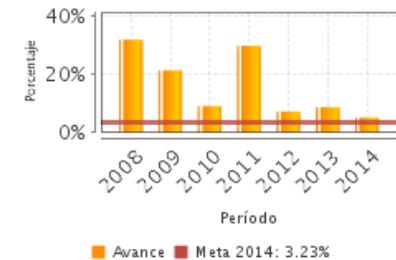
2. Porcentaje de participación de las primas del seguro ganadero con subsidio del PSA en relación al total de primas de seguros ganaderos en el SNAMR.

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2012	Anual	52.32	31.40	49.64



3. Tasa de variación del número de hectáreas apoyadas con subsidio del PSA

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2012	Anual	3.23	5.07	8.55



NA: No Aplica ND: No Disponible

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

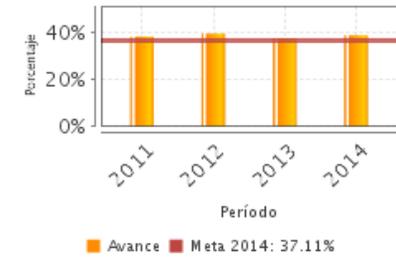
## ● Indicadores de Servicios y Gestión

### Componentes

1. El apoyo económico como subsidio a la prima del seguro disminuyó el costo de la prima que pagan los productores por los seguros agropecuarios.

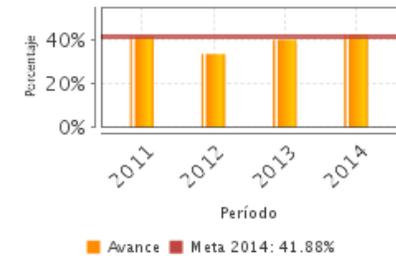
1. Porcentaje de subsidio del PSA respecto de las primas totales del seguro agrícola.

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2012	Anual	37.11	39.11	37.74



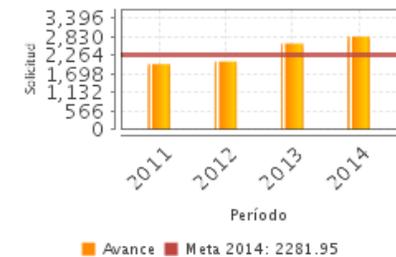
2. Porcentaje de subsidio del PSA respecto de las primas totales del seguro ganadero.

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2012	Anual	41.88	42.80	40.41



3. Promedio diario de recepción de solicitudes.

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Solicitud	2006	Anual	2,281.95	2,831.70	2,622.10



NA: No Aplica ND: No Disponible

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

### Fuentes de Información

Presentación en Power Point sobre los orígenes y características del programa, Árbol de problemas y objetivos del programa, Matrices de Indicadores para Resultados de los años 2008 a 2015, justificación del avance de metas, Nota de alineación del programa con el PND y con el PRONAFIDE 2013 – 2018, Cuantificación del avance en 2014 del indicador sectorial, Reglas de operación del programa para los ejercicios fiscales 2014 y 2015, Cambios relevantes en las reglas de operación 2013 vs. 2012, Informes Trimestrales de Avance del programa del ejercicio fiscal 2014 y del primer trimestre de 2015, Informes Ejecutivos de las EED del programa para los años 2008-09, 2009 - 2010, 2010 - 2011 y 2012-2013, Ficha de Monitoreo del programa 2013 – 2014, Serie histórica del presupuesto del programa 1991 – 2015 y su distribución por estado y municipio para los ejercicios 2009 a 2014, Definición y cuantificación de la población objetivo 2014, Listado del número de personas físicas atendidas por entidad federativa (2014), Listado del número de personas físicas atendidas por género en los municipios incluidos en la estrategia de la Cruzada Nacional contra el Hambre (2014).

\* En el Informe Completo se puede consultar el Glosario de Siglas y Acrónimos

### Calidad y Suficiencia de la Información disponible para la Evaluación

En términos generales, la información cargada en el MEED reunió los requisitos de calidad y suficiencia para llevar a cabo la EED del programa. Sin embargo, habría sido deseable contar con otras evaluaciones externas, además de las de desempeño de los últimos años. La carencia más relevante fue sin duda la relativa a la población potencial. En cuanto a la PO y la PA, la mezcla de las personas morales con las personas físicas impidió utilizar la información que se tuvo de estas últimas a nivel de municipios, incluyendo los que corresponden a la Cruzada contra el Hambre. Además de la inconsistencia de sumar ambos tipos de personas, generalmente las morales (como los Fondos de Aseguramiento) registran los domicilios de sus sedes y no los de su membresía. Tampoco se tuvo información de la evolución de la cobertura del Programa en términos de la PP, PO ni PA, pues ésta fue proporcionada en hectáreas aseguradas. Por último, las series de presupuesto modificado y ejercido precargadas en el SIEED, fueron distintas a las reportadas por AGROASEMEX en el MEED. Dado que éstas últimas fueron consistentes con lo reportado en sus informes trimestrales, se determinó utilizarlas en esta EED.

### Información de la Coordinación y Contratación

#### Contratación:

- Forma de contratación del evaluador externo: Adjudicación directa
- Costo de la Evaluación: \$ 117,866.67
- Fuente de Financiamiento: Recursos fiscales

#### Datos de Contacto CONEVAL:

Thania de la Garza Navarrete tgarza@coneval.gob.mx 54817245  
Liv Lafontaine Navarro llafontaine@coneval.gob.mx 54817239  
Erika Ávila Mérida eavila@coneval.gob.mx 54817289

#### Datos generales del evaluador:

1. Instancia Evaluadora: Desarrollo y Alimentación Sustentable AC
2. Coordinador de la Evaluación: Antonio Yúnez Naude
3. Correo Electrónico: ayunez@colmex.mx
4. Teléfono: 54-49-30-00 ext. 4169

#### Datos de Unidad Administrativa:

##### Titular

Nombre: José Alberto Canseco García  
Teléfono: (442) 2-38-19-00  
Correo Electrónico: acanseco@agroasemex.gob.mx