

COEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación Integral de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2011-2012





Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

DIRECTORIO
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



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

EQUIPO TÉCNICO

Thania Paola de la Garza Navarrete
Manuel Triano Enríquez

Germán Paul Caceres Castrillón
Alejandra Cervantes Zavala
Liv Lafontaine Navarro
Manuel Lemas Valencia
Florencia Leyson Lelevier
Haydeé Macías Enciso
Luis Gerardo Mejía Sánchez
Camilo Vicente Ovalle
Andrea Villa de la Parra
Janet Zamudio Chávez

CONSULTOR EXTERNO

Este documento fue elaborado con base en un insumo de Investigación en Salud y Demografía, S.C.

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece la colaboración de la dependencia en la revisión de este documento.

Evaluación Integral de las Dependencias de la Administración Pública Federal Asociadas al Desarrollo Social 2011-2012.
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

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 (CONEVAL). *Evaluación integral de las dependencias de la administración pública federal asociadas al desarrollo social 2011-2012. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.* México, D.F. CONEVAL, 2013.

Contenido

INTRODUCCIÓN	5
1. DIAGNÓSTICO DE LA PROBLEMÁTICA	6
Situación nacional	6
Pobreza en el ámbito rural.....	7
Desarrollo urbano y vivienda.....	8
2. PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL	9
Falta de oportunidades para actividades productivas en grupos agrarios.....	10
Asentamientos urbanos, desarrollo urbano y vivienda	11
3. PRESUPUESTO Y COBERTURA DE LOS PROGRAMAS 2008-2011	13
Presupuesto	14
Cobertura	16
4. AVANCES Y RETOS EN TEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN	17
Evaluaciones a los programas	17
Aspectos susceptibles de mejora	19
Buenas prácticas en materia de monitoreo y evaluación.....	22
5. BUENAS PRÁCTICAS NACIONALES E INTERNACIONALES	23
BIBLIOGRAFÍA	25
ANEXO I. CUADRO COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS OPERADOS EN 2012 POR LA SRA Y LA SEDESOL VINCULADOS CON LA SEDATU A PARTIR DE 2013	26

INTRODUCCIÓN

México logró numerosos avances en materia de desarrollo social en las últimas décadas. Indicadores asociados al rezago educativo, acceso a la salud, así como calidad y espacios de la vivienda, por ejemplo, mejoraron de manera sustantiva de 1990 a la fecha.

Sin embargo, nuestro país aún enfrenta retos importantes. Entre los más relevantes pueden mencionarse abatir el nivel de la pobreza extrema, reducir la desigualdad social y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales de los ciudadanos. Por ello, cada día cobra mayor relevancia identificar qué acciones de política pública funcionan mejor y cuáles son sus áreas de oportunidad, así como el disponer de alternativas viables para su implementación con el fin de lograr mejores resultados.

Con este fin, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realizó la Evaluación Integral de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). Su objetivo es ofrecer a los ciudadanos y a los tomadores de decisiones un diagnóstico de la problemática del sector, así como un panorama integrado de las actividades de los programas, sus resultados, fortalezas, retos y áreas de oportunidad.

A inicios de 2013 se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) se convierte en la SEDATU, por lo que los programas de la SRA dirigidos a la falta de oportunidades para actividades productivas en grupos agrarios pasan a ser operados por la SEDATU. Asimismo, a la secretaría se le adicionaron objetivos relacionados con la planeación habitacional y de desarrollo de vivienda. En este sentido, dado sus nuevos objetivos y atribuciones, los programas operados en 2012 por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) enfocados en desarrollo urbano y vivienda fueron transferidos a la SEDATU.

Esta evaluación se elaboró con base en el análisis de los programas de la secretaría en 2013 (tanto los que eran operados en 2012 por la SEDESOL como por la SRA) que fueron objeto de una Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012. Cuando fue posible y pertinente, también se consideró información de otros programas, estudios, publicaciones y evaluaciones.

La primera sección de esta evaluación contiene un diagnóstico de las problemáticas que atienden los programas de la secretaría que fueron operados en 2012 por la SRA y por la SEDESOL. El apartado inicia con la descripción de la pobreza a nivel nacional y en las entidades federativas para después caracterizar la pobreza en el ámbito rural, y finalmente concluye con una descripción del desarrollo urbano y vivienda. En la segunda sección se describen los programas de la SRA y la SEDESOL que en 2013 se asocian con los objetivos de la SEDATU, así como algunos de los principales resultados, retos, fortalezas y avances de los programas. En la tercera se muestra el cambio del presupuesto y cobertura de los programas entre 2008 y 2011. Enseguida se identifican avances y retos en materia de

monitoreo y evaluación de los programas. Por último, se presentan ejemplos de buenas prácticas nacionales e internacionales relacionadas con la atención a las problemáticas que atiende la secretaría.

Con esta Evaluación Integral de la SEDATU, CONEVAL espera contribuir al fortalecimiento de las políticas y programas asociados al desarrollo social para que los mismos se enfoquen con mayor precisión en los resultados esperados.

1. DIAGNÓSTICO DE LA PROBLEMÁTICA

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) tiene entre sus objetivos impulsar el ordenamiento territorial y la regularización de la propiedad rural, así como elaborar políticas públicas que fomenten el acceso a la justicia y el desarrollo agrario integral. Asimismo, busca promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano y metropolitano.

Con objeto de caracterizar estas problemáticas a continuación se describen cada uno de estos fenómenos. En primer lugar se muestra el panorama de la pobreza a nivel nacional, enseguida se describe lo que sucede con la pobreza en el ámbito rural. Finalmente, se concluye con una descripción del desarrollo urbano y vivienda.

Situación nacional

La población en situación de pobreza ascendió a 46.2 por ciento en 2010, lo que representó 52 millones de personas (cuadro 1). En comparación con 2008, esto significó un aumento de 3.2 millones de personas. No obstante, en este mismo periodo es importante destacar que el número promedio de carencias de la población en pobreza disminuyó de 2.7 a 2.5 y que la pobreza extrema se mantuvo en 11.7 millones de personas entre 2008 y 2010.

El incremento del número de personas en situación de pobreza fue resultado de los aumentos de personas con carencia en el acceso a la alimentación (4.2 millones) como del de la población con ingresos bajos (la población por debajo de la línea de bienestar aumentó en 4.8 millones y la población por debajo de la línea de bienestar mínimo se incrementó en 3.4 millones de personas entre 2008 y 2010).

A pesar de estos resultados, la pobreza no se expandió en la misma magnitud que la reducción del Producto Interno Bruto en 2009, debido a que en este periodo (2008-2010) se incrementaron las coberturas básicas de educación, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, los servicios básicos en la vivienda y la seguridad social, especialmente la cobertura de adultos mayores, factores que son parte de la medición de

la pobreza. Los esfuerzos de la política de desarrollo social han contribuido a que la población en México cuente con una mayor cobertura de servicios básicos.

Cuadro 1. Incidencia, número de personas y carencias promedio para los indicadores de pobreza, México, 2008 y 2010

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos					
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Pobreza						
Población en situación de pobreza	44.5	46.2	48.8	52.0	2.7	2.5
Población en situación de pobreza moderada	33.9	35.8	37.2	40.3	2.3	2.1
Población en situación de pobreza extrema	10.6	10.4	11.7	11.7	3.9	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	33.0	28.7	36.2	32.3	2.0	1.9
Población vulnerable por ingresos	4.5	5.8	4.9	6.5	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	18.0	19.3	19.7	21.8	0.0	0.0
Privación social						
Población con al menos una carencia social	77.5	74.9	85.0	84.3	2.4	2.3
Población con al menos tres carencias sociales	31.1	26.6	34.1	29.9	3.7	3.6
Indicadores de carencia social						
Rezago educativo	21.9	20.6	24.1	23.2	3.2	3.0
Carencia por acceso a los servicios de salud	40.8	31.8	44.8	35.8	2.9	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	71.3	68.3	2.6	2.5
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.7	15.2	19.4	17.1	3.6	3.5
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2	16.5	21.1	18.5	3.5	3.3
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.9	23.8	28.0	3.3	3.0
Bienestar						
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.7	19.4	18.4	21.8	3.0	2.7
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	49.0	52.0	53.7	58.5	2.5	2.2

Fuente: estimaciones de CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

Nota: las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por el INEGI.

La medición de la pobreza en 2008 y 2010 puede consultarse en <http://www.coneval.gob.mx/medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza-2010.aspx>

Pobreza en el ámbito rural

Tradicionalmente se ha considerado que la incidencia de las carencias sociales y la población con ingresos inferiores a las líneas de bienestar es mayor en el ámbito rural¹ que en el urbano. Sin embargo, el panorama existente en 2008 y 2010 en las localidades con población menor a 2,500 habitantes es complejo, pues se presentaron mejoras en ciertos rubros y otros permanecieron deteriorados.

Por una parte, la población en pobreza extrema residente en áreas rurales disminuyó 2.3 puntos porcentuales por ciento y las carencias promedio de la población en situación de

¹ El ámbito rural se refiere a localidades con menos de 2,500 habitantes y el ámbito urbano a localidades con al menos 2,500 habitantes.

pobreza disminuyeron de 3.3 a 3.0 (cuadro 2). Sin embargo, la población en situación de pobreza en zonas rurales aumentó 2.5 puntos porcentuales de 2008 a 2010; la población en pobreza moderada se incrementó en 1.5 millones de personas. Además, en 2010 el porcentaje de la población rural con al menos tres carencias aumentó en más del doble (2.6 veces más) que la población en las zonas urbanas.

Cuadro 2. Incidencia, número de personas y carencias promedio en los indicadores de pobreza en la población que habita en zonas rurales y urbanas, México, 2008 y 2010

Indicadores	Rural						Urbano						
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio		Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio		
	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	
Pobreza													
Población en situación de pobreza	62.4	64.9	15.9	17.0	3.3	3.0	39.1	40.5	32.9	35.0	2.4	2.3	
Población en situación de pobreza moderada	36.2	40.9	9.2	10.7	2.8	2.5	33.2	34.2	27.9	29.6	2.2	2.0	
Población en situación de pobreza extrema	26.2	23.9	6.7	6.3	4.0	3.9	5.9	6.3	5.0	5.5	3.7	3.6	
Población vulnerable por carencias sociales	33.1	28.8	8.4	7.5	2.5	2.2	32.9	28.6	27.7	24.8	1.8	1.8	
Población vulnerable por ingresos	0.7	1.1	0.2	0.3	0.0	0.0	5.6	7.2	4.7	6.2	0.0	0.0	
Población no pobre y no vulnerable	3.8	5.2	1.0	1.4	0.0	0.0	22.3	23.6	18.8	20.4	0.0	0.0	
Privación social													
Población con al menos una carencia social	95.6	93.6	24.3	24.5	3.0	2.8	72.1	69.2	60.7	59.8	2.2	2.1	
Población con al menos tres carencias sociales	60.6	50.3	15.4	13.1	3.9	3.7	22.2	19.4	18.7	16.7	3.5	3.4	
Indicadores de carencia social													
Rezago educativo	36.3	33.9	9.2	8.9	3.7	3.4	17.6	16.6	14.8	14.4	2.8	2.7	
Carencia por acceso a los servicios de salud	48.2	32.2	12.3	8.4	3.6	3.6	38.6	31.6	32.5	27.3	2.7	2.6	
Carencia por acceso a la seguridad social	86.2	81.9	21.9	21.4	3.2	2.9	58.6	54.3	49.3	46.9	2.4	2.3	
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	35.9	29.2	9.1	7.6	4.0	3.8	12.2	11.0	10.3	9.5	3.3	3.2	
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	51.7	46.6	13.2	12.2	3.7	3.4	9.4	7.3	7.9	6.3	3.3	3.2	
Carencia por acceso a la alimentación	32.6	33.6	8.3	8.8	3.9	3.6	18.5	22.2	15.6	19.2	2.9	2.7	
Bienestar													
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	32.8	35.0	8.4	9.1	3.6	3.2	11.9	14.7	10.0	12.7	2.6	2.4	
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	63.1	66.0	16.1	17.3	3.3	2.9	44.8	47.7	37.7	41.3	2.1	1.9	

Fuente: estimaciones de CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

Nota: las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por el INEGI.

Desarrollo urbano y vivienda

De acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda 2010, existían en el país 35 millones 617 mil 724 viviendas particulares; de ellas, 28 millones 138 mil 556 estaban habitadas; de éstas, 78 por ciento estaban ubicadas en localidades urbanas y 22 por ciento en localidades rurales lo que representa un aumento de más de 33 por ciento en las zonas urbanas y de casi un 22 por ciento en el campo, respecto de 2000 (INEGI, 2001; INEGI, 2011). También se registró un incremento modesto en la proporción de viviendas que no son propias, es decir que no pertenecen a quien las habita, de 21 por ciento en 2000 a 23 por ciento en 2010 (INEGI, 2001; INEGI, 2011).

El Programa Nacional de Vivienda (PNV) 2008-2012 indica que la mitad de las personas con necesidad de financiamiento para la adquisición de vivienda pertenece a hogares con ingresos no mayores a cuatro salarios mínimos, poco más de una tercera parte se ubica en hogares con percepciones de hasta tres salarios mínimos y una quinta parte en hogares con ingresos no mayores a dos salarios mínimos.

El PNV 2008-2012 también señala que, además de la demanda habitacional y su constante aumento, las viviendas existentes necesitan mejoras o ampliaciones relacionadas con la calidad y durabilidad de los materiales y, de manera específica, con los techos, paredes y pisos.

En cuanto a las necesidades de ampliación, los resultados del Censo General de Población y Vivienda 2010 indican que en el 41 por ciento de los hogares viven cinco o más personas, mientras que 7 por ciento de las viviendas tiene únicamente un cuarto y 17 por ciento tienen dos. Las viviendas rurales registran mayores rezagos con respecto a las urbanas, especialmente en la dotación de agua potable y drenaje.

En lo que corresponde a infraestructura y servicio, y de acuerdo con la medición de la pobreza 2010, la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda tuvo una incidencia nacional de 16.5 por ciento, lo que equivale a 18.5 millones de personas;² 2.7 puntos porcentuales menor que en 2008; es decir, 2.6 millones de personas menos tuvieron esta carencia. Esto se debió en primer lugar a que un mayor número de viviendas accedieron al servicio de agua potable, pero también a que se amplió el acceso a la red de drenaje y a la electricidad (CONEVAL, 2011).

Por su parte, la carencia por calidad y espacios de la vivienda tuvo una incidencia nacional en 2010 de 15.2 por ciento, lo que equivale a 17.1 millones de personas; 2.5 puntos porcentuales menor a 2008; esta disminución se debe –en mayor medida- a la reducción del indicador de carencia por piso de tierra y –en menor medida- al decremento de quienes residían en viviendas con hacinamiento, así como techos y muros de material endeble (CONEVAL, 2011).

La infraestructura y servicios son más deficientes en áreas rurales que en áreas urbanas, por lo que puede suponerse que el aumento de la población urbana del país se acompañó de una mejoría importante en la provisión de sistemas de agua potable, drenaje, saneamiento y electrificación. No obstante, también dentro de las áreas urbanas existen zonas con importantes rezagos en materia de infraestructura y servicios básicos para la población, sobre todo donde habitan los sectores más pobres (Schteingart, 2002).

2. PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

En esta sección se presentan los programas operados en 2012 por la SRA y la SEDESOL y que a partir de 2013 son responsabilidad de la SEDATU, así como algunos de sus principales avances y retos. Los programas se agruparon de acuerdo con la problemática que buscan

² La segunda sección trata sobre la evolución del desarrollo social en México y presenta la información sobre el nivel de carencia por calidad y espacios de la vivienda, así como por acceso a los servicios básicos en la vivienda en México en 2008 y 2010.

resolver. En este caso, los que operaba la SRA se enfocaban en la falta de oportunidades para actividades productivas en grupos agrarios; mientras que los operados por la SEDESOL, en desarrollo urbano y vivienda.

En 2012, la SRA contaba con tres programas presupuestarios que participaron en una Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR). De éstos, dos se relacionaban directamente con el derecho al bienestar económico y uno con el del trabajo.

Asimismo, en 2012 la SEDESOL contaba con seis programas presupuestarios que participaron en la ECR 2011-2012 que se vinculan con los objetivos de la SEDATU. De éstos, tres programas se relacionaban directamente con el derecho a la vivienda, dos con el derecho al bienestar económico y uno con el derecho al medio ambiente sano.

Con el propósito de presentar un análisis orientado a resultados, a continuación se presentan los programas de la SRA y la SEDESOL asociados con los objetivos de la SEDATU de acuerdo con las siguientes problemáticas o necesidades que buscan atender:

- i) Falta de oportunidades para actividades productivas en grupos agrarios.
- ii) Asentamientos, desarrollo urbano y vivienda.

Falta de oportunidades para actividades productivas en grupos agrarios

Los programas de la SRA dirigidos a apoyar las actividades productivas en grupos agrarios que tuvieron Evaluación de Consistencia y Resultados en 2011-2012 son tres (cuadro 3). Éstos buscan apoyar a la población residente en áreas rurales a través de la entrega de transferencias monetarias directas y otorgar servicios de acompañamiento empresarial que contribuyan a la mejora del ingreso de los productores que habitan en núcleos agrarios.

Cuadro 3. Programas de la SRA dirigidos a los proyectos de inversión en el medio rural, México, 2011

Programa	Objetivo
1) Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	Contribuir a la generación de empleo e ingreso y mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres de 18 años y más que habitan en Núcleos Agrarios, mediante el otorgamiento de apoyos para la implementación y puesta en marcha de proyectos productivos en sus localidades o para garantías líquidas.
2) Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)	Contribuir a la generación de empleo y mejoramiento del ingreso de hombres y mujeres de 18 años cumplidos y más que habitan en Núcleos Agrarios, mediante el otorgamiento de apoyos para la implementación y puesta en marcha de proyectos productivos en sus localidades o garantías líquidas.
3) Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	Lograr que el "Joven emprendedor rural" cree su propia "Agroempresa" rentable y sustentable, preferentemente en el núcleo agrario al que pertenece, o en otro cercano que no implique su cambio de residencia; a través de capacitación y, adquisición o renta de derechos parcelarios, insumos y servicios de acompañamiento empresarial; con el fin de propiciar el arraigo, relevo generacional en la tenencia de la tierra social y mejora de sus ingresos.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2011.

Las fortalezas y áreas de oportunidad del programa se muestran en el cuadro 4.

Cuadro 4. Avances y retos de los programas de la SRA dirigidos a la falta de oportunidades para actividades productivas en grupos agrarios, 2011-2012

Programa	Avances y fortalezas	Retos y áreas de oportunidad
Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	El programa ha realizado importantes avances que procuran asegurar la eficiencia de los recursos mediante nuevas actividades de supervisión y establecimiento de requisitos y pautas para que los recursos entregados sean destinados inequívocamente a la implementación del proyecto productivo apoyado.	Se sugiere medir los resultados atribuibles del programa en el ingreso de los grupos de mujeres.
Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)	Los resultados muestran que el Fondo ha centrado sus esfuerzos en territorios y grupos vulnerables presentando una clara consistencia entre el concepto del propósito y los objetivos del programa sectorial. A pesar de las condiciones económicas adversas, se ha logrado un incremento en el promedio del ingreso de las personas apoyadas aunque este resultado no es totalmente atribuible al programa. Una de las principales características positivas del Programa es que el 87.1 por ciento de los proyectos productivos están activos a un año de haber sido apoyados, superando la meta programada en 20.9 por ciento, sin embargo no es posible atribuir estos resultados de manera exclusiva al programa.	Se recomienda buscar un método alternativo de medición de la cobertura, alineado con el diseño del programa para evitar la duplicidad de conteo de las personas apoyadas más de una vez. Asimismo, es importante impulsar la comercialización de los proyectos productivos para lograr incrementar el ingreso de los beneficiarios de manera significativa.
Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	El programa tiene un impacto favorable en el ingreso de los jóvenes emprendedores. Se pudo verificar que más de la mitad de los proyectos tienen una utilidad bruta positiva y que dichos proyectos, pese a los riesgos que significan la pobreza y la marginación, han prosperado, sin embargo no es posible atribuir estos resultados de manera exclusiva al programa.	Se sugiere mejorar el nivel promedio del ingreso de los sujetos agrarios, así como mejorar la capacidad de consumo y las condiciones de vida de los beneficiarios. El programa debe desarrollar mecanismos que permitan pagar el crédito recibido y mantener la operación de la empresa para permitir nuevas inversiones.

Fuente: elaboración de CONEVAL con base en las Evaluaciones de Consistencia y Resultados 2011-2012.

Asentamientos urbanos, desarrollo urbano y vivienda

Hasta 2012, la SEDESOL tenía facultades sobre la política de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda. Los programas de esta secretaría que se dirigían a estos ámbitos de atención eran cinco.

Estos programas tienen en común el realizar acciones para mejorar el entorno físico de las viviendas (mediante la introducción o mejoramiento de la infraestructura y los servicios urbanos básicos, el rescate de espacios públicos o mejorando el proceso de planeación y regulación del crecimiento de los centros de población), disminuir las desigualdades regionales, dar certeza jurídica a los asentamientos y mejorar las condiciones de las viviendas.

Cuadro 5. Programas de la SEDESOL dirigidos a desarrollo urbano y vivienda, México, 2011-2012

Programa	Objetivo
1) Apoyo a los Vecinados en Condiciones de Pobreza patrimonial para regularizar Asentamientos Humanos Irregulares	Mejorar la calidad de vida de los vecinados que viven en hogares en condiciones de pobreza patrimonial en asentamientos humanos irregulares, otorgándoles seguridad jurídica para consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas.
2) Rescate de Espacios Públicos	Rescatar espacios públicos con deterioro, abandono o inseguridad, en localidades urbanas integradas físicamente a la zona metropolitana y ciudades, para el uso y disfrute de la comunidad, y, con ello, propiciar la sana convivencia y la cohesión social.
3) Hábitat	Contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de zonas urbano-marginadas, al fortalecer y mejorar la organización y participación social, así como el entorno urbano de dichos asentamientos.
4) Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa	Contribuir a que los hogares mexicanos en situación de pobreza patrimonial mejoren su calidad de vida a través de acciones de vivienda.
5) Vivienda Rural	Contribuir a que los hogares rurales e indígenas en situación de pobreza patrimonial mejoren su calidad de vida a través de soluciones de vivienda.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2011.

Una de las fortalezas de este grupo de programas es que el logro de los resultados de algunos de sus programas incide directamente en el nivel de la pobreza, pues se relacionan directamente con la carencia en el acceso a la calidad y espacios de la vivienda (cuadro 6). Además, se dirige a un grupo de población que, de otra manera, no tendría acceso a instituciones de crédito para la adquisición de vivienda.

Entre las áreas de oportunidad de estos programas está que algunas de las intervenciones podrían tener consecuencias no esperadas ya que pueden fomentar la ubicación en lotes irregulares por parte de hogares en condición de pobreza. Se sugiere instrumentar acciones de monitoreo de las acciones realizadas; así como especificar de manera precisa la problemática que buscan solucionar y la población a la que se dirige.

Cuadro 6. Avances y retos de los programas de la SEDESOL dirigidos a desarrollo urbano y vivienda, Evaluación de Consistencia y Resultados, 2011-2012

Programa	Avances y fortalezas	Retos y áreas de oportunidad
Apoyo a los Vecinados en Condiciones de Pobreza patrimonial para regularizar los Asentamientos Humanos Irregulares	La formalidad y la seguridad jurídica de los lotes, permite el mejoramiento y consolidación de áreas urbanas, pues la regularización permite que reciban recursos públicos de los diferentes órdenes de gobierno y a que los hogares tengan acceso a créditos para vivienda.	No garantizan una solución a la multiplicación de la informalidad, más bien, los subsidios que otorga pueden significar un incentivo no intencionado que promueva que otras familias busquen ubicarse en lotes irregulares.
Rescate de Espacios Públicos	Disminuyó la percepción de inseguridad, aumentó la asistencia de los vecinos e incrementó la participación de los mismos en las actividades realizadas.	Retomar su enfoque territorial para definir la población que atenderá. Caracterizar a los hogares que viven alrededor de los espacios públicos intervenidos (para lo cual puede utilizar información de INEGI y CONEVAL).
Hábitat	Incide en mejorar el drenaje, por lo cual incide en el indicador de carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda de la medición multidimensional de la pobreza. Se registraron avances en el número de hogares beneficiados con redes de agua construidas (67 por ciento), drenaje (80 por ciento) y en metros cuadrados de pavimentación, construcción y mejoramiento de vialidades.	Se recomienda establecer un método que permita conocer y evaluar la acumulación de obras y acciones dentro de los polígonos Hábitat en las zonas urbano marginadas. También es importante analizar las razones por las que polígonos no han podido "graduarse" del programa.
Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa	La importancia del programa es que responde a la demanda acumulada de vivienda de 6 millones de familias. El programa atiende a población no cubierta por las instituciones de vivienda, a través de subsidios y de créditos. Los beneficiarios de Tu Casa habitan en viviendas con mejor calidad en pisos, muros y techos y con mejor acceso a los servicios de agua potable y drenaje que antes de haber recibido la intervención del programa.	Se sugiere mejorar sustancialmente la planeación de las ciudades y por tanto revisar la localización de las unidades habitacionales nuevas para evitar crear problemas potenciales de transporte, de falta de servicios, de sustentabilidad. Asimismo, será importante coordinar mejor los trabajos de todas las instancias públicas que tienen como objetivo el tema de vivienda.
Vivienda Rural	Atiende a la población que no está cubierta por las grandes instituciones de vivienda, en localidades marginadas.	Se recomienda impulsar una mayor promoción del programa y la coordinación con los municipios y las localidades, esto se logra fortaleciendo la coordinación y control sobre las instancias ejecutoras. Lo anterior, para corroborar la satisfacción de los beneficiarios.

Fuente: elaboración de CONEVAL con base en las Evaluaciones de Consistencia y Resultados 2011-2012.

3. PRESUPUESTO Y COBERTURA DE LOS PROGRAMAS 2008-2011

En esta sección se describe el cambio en dos variables básicas de toda intervención de política pública: el presupuesto y la cobertura. En el caso del primero, se considera el gasto ejercido y se resaltan tanto los incrementos en términos absolutos como las variaciones

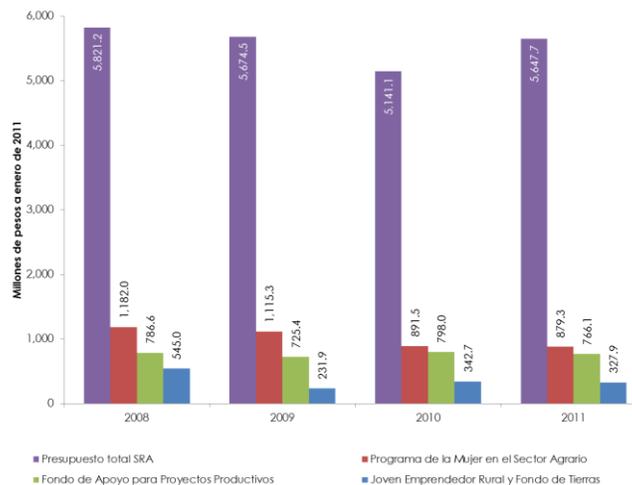
porcentuales más pronunciadas. En el caso del segundo, se caracteriza de manera general la población a la que se dirigen los programas, los cambios en los tres tipos de población³ y su eficiencia en la cobertura.⁴ En ambos casos el periodo de referencia está constituido por los ejercicios fiscales que van de 2008 a 2011.

Presupuesto

El gasto ejercido por la SRA en 2011 fue de 5 mil 647 millones de pesos. En comparación con 2008, el presupuesto de la SRA decreció en términos reales 3.0 por ciento; entre 2008-2010 fue disminuyendo su presupuesto que repuntó 9.9 por ciento en el último año del periodo (gráfica 1).

A lo largo del periodo 2008-2011, la SRA invirtió el 38.5 por ciento de su presupuesto en los programas a su cargo que contaron con Evaluación de Consistencia y Resultados en 2011-2012. En 2011, éste ascendió a mil 973 millones, lo que equivale al 34.9 por ciento del total de gasto de la secretaría, levemente por debajo del promedio del periodo 2008-2011

Gráfica 1. Gasto ejercido por los programas de la SRA transferidos a la SEDATU, México, 2008-2011



Fuente: elaboración de CONEVAL con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal e Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2011.

³ Los tres tipos de población son la población potencial, la población objetivo y la población atendida. La *población potencial* corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y por tanto pudiera ser elegible para su atención. La *población objetivo* es la que el programa tiene planeado o programado atender en un periodo dado, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella. La *población atendida* es la que se atendió en un periodo.

⁴ La eficiencia de cobertura es el cociente de la población atendida en un periodo con la población objetivo para el mismo lapso.

Con respecto al presupuesto de los programas por tipo de derecho social y dimensión de bienestar económico al que se vinculan, el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) y el programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras atienden directamente la dimensión de bienestar económico y el Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos se dirige al derecho al trabajo. El PROMUSAG constituye la intervención más importante desde el punto de vista presupuestal con un promedio de 44.5 por ciento del gasto total en programas de desarrollo social de la secretaría durante el periodo. En todo caso, su presupuesto ha caído 14.2 por ciento en 2011 en comparación con 2008. En la gráfica 3 se puede distinguir la evolución presupuestal de estos programas.

En cuanto al presupuesto de los programas de SEDESOL transferidos a la SEDATU, se observa que éste ha aumentado en términos reales en la mitad de los programas de 2008 a 2011. Cabe mencionar, que el presupuesto de Hábitat ha aumentado 63.2 por ciento en este periodo. En 2010, Hábitat tuvo el mayor presupuesto de su historia. Este incremento en su presupuesto le ha permitido apoyar más proyectos, cubrir más polígonos y atender a más población. Por otro lado, el presupuesto del programa Apoyo a los Vecinados en Condiciones de Pobreza patrimonial para regularizar los Asentamientos Humanos Irregulares ha disminuido en poco más del 30 por ciento.

Cuadro 7. Gasto ejercido por los programas de la SEDESOL transferidos a la SEDATU, México, 2008-2011

Programas	Gasto ejercido (Mdp de enero de 2011)				Variación porcentual
	2008	2009	2010	2011	2008-2011
Apoyo a los Vecinados en Condiciones de Pobreza patrimonial para regularizar los Asentamientos Humanos Irregulares	322.9	319.6	266.9	219.8	-31.9%
Rescate de Espacios Públicos	1,464.6	1,251.2	1,365.5	1,334.0	-8.9%
Hábitat	2,174.6	2,713.5	4,276.8	3,549.2	63.2%
Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa	1,887.8	1,847.1	2,144.2	2,018.7	6.9%
Vivienda Rural	810.9	817.5	623.9	1,231.5	51.9%
Total	6,660.8	6,949.0	8,677.4	8,530.6	28.1

Fuente: elaboración de CONEVAL con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal
NE: El programa no existía ND: No disponible

Cobertura

En relación a la cobertura de los programas de la SRA, éstos comparten objetivos y tienen instrumentos similares, ya que se enfocan principalmente a los mismos núcleos poblacionales (núcleos agrarios). Sin embargo, las dificultades para establecer con precisión la población potencial y la población objetivo,⁵ aunado a las variaciones anuales en su presupuesto asignado, dificultan la medición adecuada de su cobertura, así como una baja eficiencia en cobertura.⁶

El total de población potencial del PROMUSAG en 2009-2011 ha sido 2.2 millones de mujeres, su población objetivo ha rondado en los 2 millones de mujeres, mientras que su población atendida ha rondado entre las 24 mil y 35 mil personas. En este periodo, según la secretaría, las reglas de operación se han vuelto más estrictas y se ha añadido al proceso una etapa de supervisión; adicionalmente los procesos entre la asignación inicial de recursos y las etapas posteriores son tardados. Estos factores pudieran estar incidiendo en la baja eficiencia en cobertura del programa. Esta baja eficiencia en cobertura también se reporta en los otros dos programas operados en 2011-2012 por la SRA (cuadro 8).

Cuadro 8. Eficiencia en cobertura de los programas de desarrollo social de la SRA, México, 2009-2011

Programa	Eficiencia en cobertura (PA/PO*100)		
	2009	2010	2011
Programa de la Mujer en el Sector Agrario	1.7	1.2	1.25
Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	0.1	1.7	1.2
Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos	0.5	0.6	0.6

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

Para mejorar la eficiencia se requiere focalizar mejor las acciones y definir de manera más acotada a la población objetivo que realmente se va a poder atender.

⁵ Los tres tipos de población son la población potencial, la población objetivo y la población atendida. La *población potencial* corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y por lo tanto pudiera ser elegible para su atención. La *población objetivo* es la que el programa tiene planeado o programado atender en un periodo dado, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella. La *población atendida* es la que se atendió en un periodo.

⁶ La eficiencia de cobertura es el cociente de la población atendida en un periodo con la población objetivo para el mismo lapso.

En cuanto a la cobertura de los programas operados por la SEDESOL, cuatro de los cinco programas evaluados reportaron en 2011 una eficiencia en cobertura mayor al 80 por ciento. Cabe mencionar que este programa empezó a operar en 2011.

Cuadro 8. Eficiencia en cobertura de los programas de desarrollo social de la SEDESOL, México, 2009-2011

Programa	Eficiencia en cobertura (PA/PO*100)		
	2009	2010	2011
Apoyo a los Vecinados en Condiciones de Pobreza patrimonial para regularizar los Asentamientos Humanos Irregulares	84.7	111.7	83.0
Rescate de Espacios Públicos	22.7	ND	56.0
Hábitat	82.4	42.9	98.3
Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa	129.6	125.2	101.9
Vivienda Rural	427.1	188.6	96.4

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

ND: No Disponible (El programa no calculó sus poblaciones) / NE: El programa no existía

4. AVANCES Y RETOS EN TEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

En este apartado se examinan tanto los avances como los retos en materia de monitoreo y evaluación de los programas de la SRA y de la SEDESOL. Por una parte, se describe la distribución de los programas de las secretarías por tipo de evaluación y, por otro lado, se muestra el avance en el cumplimiento de los aspectos susceptibles de mejora, que son las acciones de mejora que los programas y la secretaría se han comprometido para mejorar a partir de las evaluaciones. También se da cuenta de los reconocimientos "Buenas prácticas en materia de monitoreo y evaluación".

Evaluaciones a los programas

Los programas de la SRA fueron evaluados en 25 ocasiones entre 2007 y 2012, mientras que los de la SEDESOL en 31 ocasiones (cuadro 19). Todos los programas considerados en este documento fueron evaluados al menos una vez en dicho periodo. Las intervenciones con el mayor número de evaluaciones son las de la SRA con ocho o más evaluaciones.

Las evaluaciones que más veces se realizaron entre 2007 y 2012 son las coordinadas por CONEVAL anualmente: la Evaluación Específica de Desempeño y la Evaluación de

Consistencia y Resultados. El PROMUSAG es la única intervención que cuenta con una evaluación de procesos. En este sentido, sería conveniente analizar la posibilidad de llevar a cabo este tipo de evaluaciones con el fin de conocer en qué medida los procesos de los programas conducen al logro de la meta a nivel propósito, así como de detectar los problemas operativos a los que se enfrenta y las buenas prácticas que se realizan, de manera que se puedan emitir recomendaciones que permitan mejorar su gestión.

Asimismo, únicamente Hábitat y Rescate de Espacios Públicos cuentan con evaluación de impacto. Estas valoraciones se realizan con el fin de determinar si existe un efecto del programa en el área de intervención a la que está dirigida.

Cuadro 11. Evaluaciones a programas de SRA y SEDESOL recibidas por CONEVAL, México, 2007-2012

Secretaría	Programa	Complementaria	ECR	Diseño	Específica (Monitoreo de obra)	EED	Impacto	Procesos	Total
SRA	Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	3	2	-	-	3	-	1	9
	Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT)	3	2	-	-	3	-	-	8
	Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)	3	2	-	-	3	-	-	8
SEDESOL	Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares	1	1	1	-	3	-	-	6
	Programa Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos	-	-	1	-	-	-	-	1
	Rescate de espacios públicos	-	1	1	-	3	1	-	6
	Hábitat	-	2	-	1	3	1	-	7
	Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa	-	2	-	1	3	-	-	6
Vivienda Rural	-	2	-	-	3	-	-	5	
Total		10	14	3	2	24	2	1	56

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el Programa Anual de Evaluación.

Aspectos susceptibles de mejora

Los aspectos susceptibles de mejora son los hallazgos, debilidades, oportunidades o amenazas identificados en una evaluación externa o informe y que pueden ser atendidos para la mejora de un programa. El seguimiento a las recomendaciones permite observar en qué medida la secretaría atiende los hallazgos derivados de sus evaluaciones.

De los avances reportados en 2011-2012 por la SRA, se identificaron un total de 13 aspectos susceptibles de mejora, de los cuales 12 son específicos⁷ correspondientes a 3 programas evaluados y uno es institucional⁸ y corresponde a un programa evaluado. En el cuadro 12 se presenta el grado de avance de los mismos.

Cuadro 12. Avance porcentual de las acciones para la atención de los aspectos susceptibles de mejora de los programas de la SRA ahora en la SEDATU, marzo 2012

Porcentaje de avance	Aspectos específicos		Aspectos institucionales	
0 a 20%	0	0.0%	0	0.0%
21 a 40%	2	16.7%	0	0.0%
41 a 60%	1	8.3%	0	0.0%
61 a 80%	1	8.3%	0	0.0%
81 a 99%	3	25.0%	0	0.0%
100%	5	41.7%	1	100.0%
Total	12	100%	1	100%

Fuente: elaboración de CONEVAL con base en el Sistema de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (SSAS).

Hasta septiembre de 2011 únicamente dos aspectos se habían concluido al 100 por ciento (uno específico y uno institucional). Con el fin de medir la aportación que tales aspectos tienen en la mejora de los programas, CONEVAL llevó a cabo una clasificación de acuerdo con las siguientes categorías: corregir actividades o procesos del programa, modificar apoyos del programa, reorientar sustancialmente el programa, adicionar o reubicar el programa y suspender el programa (cuadro 13).

⁷ Los aspectos específicos son aquellos que para su implementación requieren sólo de la intervención del programa.

⁸ Los aspectos institucionales son aquellos que para su implementación requieren de la intervención del programa y de alguna instancia de la entidad o dependencia a la que pertenecen.

**Cuadro 13. Cambios en la política programática de los programas de la SRA
ahora en la SEDATU, 2011**

Tipo de mejora	Programas	Participación relativa
Corregir actividades o procesos del programa	2	100%
Modificar apoyos del programa	0	0.0%
Reorientar sustancialmente el programa	0	0.0%
Adicionar o reubicar el programa	0	0.0%
Suspender el programa	0	0.0%
Total	2	100%

Fuente: elaboración de CONEVAL con base en el SSAS.

Nota: para el cálculo se consideraron los aspectos susceptibles de mejora concluidos al 100 por ciento reportados en septiembre de 2011.

Los dos aspectos que se habían atendido en su totalidad por la SRA son del PROMUSAG y del Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras. El PROMUSAG atendió su aspecto específico al incorporar un indicador de género en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2011. El Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras atendió su aspecto institucional al realizar una evaluación complementaria, que contempló los estudios de caso y documentó el éxito del programa para sujetos agrarios específicos.

De los avances reportados en 2011-2012 por los programas de la SEDESOL que fueron transferidos a la SEDATU, se identificaron un total de 20 aspectos susceptibles de mejora, de los cuales 17 son específicos correspondientes a cinco de los seis programas evaluados⁹ y tres son institucionales y corresponden a tres programas evaluados. En el cuadro 14 se presenta el grado de avance de los mismos.

⁹ El Programa Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos es el único programa del grupo que no contó con aspectos susceptibles de mejora ya que empezó a operar en 2011.

Cuadro 14. Avance porcentual de las acciones para la atención de los aspectos susceptibles de mejora de los programas de la SEDESOL ahora en la SEDATU, marzo 2012

Porcentaje de avance	Aspectos específicos		Aspectos institucionales	
0 a 20%	1	5.9%	0	0.0%
21 a 40%	0	0.0%	1	33.3%
41 a 60%	1	5.9%	0	0.0%
61 a 80%	1	5.9%	0	0.0%
81 a 99%	1	5.9%	0	0.0%
100%	13	76.4%	2	66.7%
Total	17	100%	3	100%

Fuente: Elaboración de CONEVAL con base en el SSAS.

Finalmente, en el cuadro 15 se muestran los cambios en la política programática de los programas que antes estaban en la SEDESOL.

Cuadro 15. Cambios en la política programática de los programas de la SEDESOL ahora en la SEDATU, 2011-2012

Tipo de mejora	Programas	Participación relativa
Corregir actividades o procesos del programa	1	50.0%
Modificar apoyos del programa	0	0.0%
Reorientar sustancialmente el programa	1	50.0%
Adicionar o reubicar el programa	0	0.0%
Suspender el programa	0	0.0%
Total	2	100%

Fuente: Elaboración de CONEVAL con base en el SSAS.

Nota: para el cálculo se consideraron los aspectos susceptibles de mejora concluidos al 100 por ciento reportados en septiembre de 2011.

Buenas prácticas en materia de monitoreo y evaluación

El CONEVAL emitió la primera convocatoria del reconocimiento “Buenas prácticas en materia de monitoreo y evaluación” orientada a promover la utilización de los resultados de las evaluaciones y acciones de monitoreo en el quehacer de la Administración Pública Federal en 2009.

En 2012 la SRA obtuvo dos premios en materia de monitoreo. En primer lugar, se reconoció el esfuerzo de los programas Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios y Programa de la Mujer en el Sector Agrario que a partir de resultados de evaluaciones en 2008, en 2010 establecieron la “supervisión previa” como parte de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. La supervisión previa es una estrategia que se lleva a cabo de manera aleatoria y que proporciona información relevante sobre la operación del programa a fin de detectar irregularidades en la asignación de los recursos. Como resultado de este proceso, se cancelaron 623 proyectos productivos por no cumplir con la normatividad establecida en las reglas de operación vigentes. Esto ha permitido reasignar 118 millones de pesos. En consecuencia la buena práctica contribuye a mejorar la canalización de los recursos a la población objetivo y a coadyuvar a que la asignación y aplicación de los mismos se realice conforme a lo establecido en las reglas de operación.

En segundo lugar, se reconoció el esfuerzo del Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras, que en seguimiento a las recomendaciones de la Evaluación Específica de Desempeño (2009 – 2010) y de la Evaluación Complementaria (FAO, 2010), en marzo de 2011 diseñó e implementó una Cédula de Visita de Seguimiento a Proyectos Agroempresariales para monitorear diversos indicadores de las agroempresas hasta 2 años después de haber sido apoyadas. La Cédula, permitió monitorear el 100 por ciento de las agroempresas apoyadas en 2009, 2010 y 2011. Es decir, a través de la Cédula se fortaleció el monitoreo de indicadores de resultados y de gestión del programa.

Además del reconocimiento de buenas prácticas por parte de CONEVAL, este programa recibió en 2007 el reconocimiento “Arado de Oro” por parte del Banco Mundial. El Banco Mundial premió el diseño del programa y lo calificó como una “estrategia innovadora para reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida en el medio rural” (SRA, 2013).

En 2011 el Programa de Rescate de Espacios Públicos recibió por parte del CONEVAL la mención honorífica en materia de monitoreo por el diseño y realización de la Encuesta nacional sobre percepción de inseguridad, conductas de riesgo y participación social en espacios públicos.

5. BUENAS PRÁCTICAS NACIONALES E INTERNACIONALES

Con base en el contexto regional en que se encuentra inserto el país, se retomaron algunos casos específicos de programas exitosos para dar cuenta de buenas prácticas que se han logrado implementar en el ámbito internacional y que son equiparables a las acciones que la SRA realizaba y que en 2013 son retomadas por la SEDATU.

A nivel internacional se identificaron diversas prácticas relativas a actividades productivas de los grupos agrarios. Éstas incluyen lo siguiente:

La tierra es un elemento básico para la subsistencia de los hogares rurales. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura (FAO), la agricultura es la principal fuente de empleo e ingresos en las áreas de corte rural en los países de mediano desarrollo que es donde habitan la mayoría de pobres y con problemas alimentarios (FAO, 2010). Por ello apoyar a esta población en la generación de ingresos y autoempleo se convierte en una tarea de gran importancia para los países que enfrentan dicha problemática.

Echeverría (2000) señala que los pobres de las zonas rurales tienen tres problemas básicos: i) nutrición insuficiente, mala salud y servicios educativos deficientes; ii) escasas oportunidades de empleo productivo en la agricultura y en actividades no agrícolas; y iii) bajo grado de organización para promover efectivamente los intereses rurales.

Los problemas de la población rural afectan tanto a hombres como mujeres; sin embargo, son estas últimas quienes están más desprotegidas. Las mujeres son quienes concentran menos acceso a la propiedad agrícola, tan solo el 20 por ciento de los propietarios de tierras son mujeres (FAO, 2010). En este sentido, se han realizado acciones para apoyar a mujeres en áreas rurales en el desarrollo de actividades productivas, constituyéndolas en grupos de cooperativas y aumentando así las posibilidades de participar en la producción agraria. Según la FAO, las cooperativas desempeñan una función importante para superar las barreras a las que se enfrentan las mujeres y apoyar a los pequeños productores (FAO, 2012).

Al respecto, se ha desarrollado una iniciativa piloto llamada Compras para el Progreso (P4P por sus siglas en inglés), que se ha implementado en 20 países y es coordinada por el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Los socios del PMA como la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y los gobiernos nacionales apoyan a los pequeños productores para que incrementen su producción. Así el PMA compra los excedentes y establece contactos entre los agricultores y otros compradores. Esto abre una ventana, no solo para apoyar a la instauración de proyectos productivos, sino también para generar la coordinación entre los productores a través de un ente rector que permita a sus integrantes abrirse camino en el mercado y poder vender sus productos a precios competitivos, generando un ingreso permanente en los pequeños productores.

Por otra parte, los problemas de inserción laboral de los jóvenes han sido reconocidos como un problema global, por ello el proporcionar un trabajo digno y productivo se ha definido como una de las metas a alcanzar en los Objetivos del Milenio (ODM) (OIT, 2010). En el 2006, derivado de la XVI Reunión Regional Americana, se elaboró el documento denominado "Trabajo Decente en las Américas: una Agenda Hemisférica, 2006-2015", en el que se estableció que una de las políticas específicas de intervención es la de promover el empleo para la juventud, cuyo objetivo es promover una mayor formación y una mejor inserción de los jóvenes en el ámbito laboral, teniendo entre sus medidas el incrementar las oportunidades de empleo de los jóvenes y promover la iniciativa empresarial de los jóvenes (OIT, 2010).

En este sentido, una intervención que se ha desarrollado en áreas rurales es el Programa Jóvenes Rurales Emprendedores en Colombia. Este programa es de carácter nacional con vinculación con los gobiernos locales y tiene por objetivo fomentar el emprendimiento rural mediante la creación de pequeñas empresas viables y sostenibles que apunten a la generación de ingresos de la población objetivo y a incrementar la productividad y competitividad en el campo.¹⁰ Con el programa, la inserción laboral ha aumentado en 14 por ciento. El 77 por ciento de los alumnos manifiesta que lo aprendido ha servido para mejorar sus ingresos y el 62 por ciento de los egresados manifiestan que lo aprendido les ha servido para mejorar sus condiciones laborales.¹¹ Esto indica que el trabajar con programas focalizados en el ámbito rural puede generar elementos que permitan a los jóvenes mejorar sus condiciones de vida, lo que incentiva a la SEDATU a seguir promoviendo actividades que incentiven a los jóvenes emprendedores de los sectores rurales a generar ingresos. Esto a través de la gestación de las condiciones necesarias para el desarrollo de actividades productivas en las que la certeza jurídica en la tenencia de la tierra junto con los apoyos económicos se convierten en elementos fundamentales para el desarrollo de dichas actividades.

¹⁰ Véase <http://emprendimiento.sena.edu.co/>

¹¹ Véase <http://www.oitinterfor.org/experiencia/programa-j%C3%B3venes-rurales-emprendedores-sena-colombia>

BIBLIOGRAFÍA

Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional. <http://www.oitcinterfor.org/experiencia/programa-j%C3%B3venes-rurales-emprendedores-sena-colombia>. Consultado el 13 de mayo de 2013.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011). Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010-2011. México, D.F. CONEVAL, 2011.

_____ (2012a). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012, México DF. CONEVAL, 2012.

_____ (2012b). *Informe de Pobreza en México 2010: el país, los estados y sus municipios*. México, D.F. CONEVAL, 2012.

Echeverría, Rubén G. *Opciones para reducir la pobreza en América Latina*. Revista de la Comisión Económica Para América Latina. Abril 2000. Pág. 147.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2001). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2000*. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2011a). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*. México: INEGI.

Organización Internacional del Trabajo (2006). *Trabajo Decente en las Américas: una Agenda Hemisférica, 2006-2015*. Perú: OIT.

_____ (2010). *Trabajo Decente y Juventud en América Latina. Avances y Propuestas*. Perú: OIT.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura (FAO). (2010) *Género y Derecho a la Tierra*. Perspectivas Económicas y Sociales.

_____ (2012). *Las cooperativas agrícolas y la igualdad de género*. Año Internacional de las Cooperativas serie de Informes Temáticos.

Secretaría de la Reforma Agraria. *Memoria Documental del Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERYFT), 2006 – 2012*. Documento consultado el 11 de abril de 2013 en http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/transparencia/2012/rendicion/memorias/Joven_Emprendedor_Rural_Fondo_de_Tierras.pdf

ANEXO I. CUADRO COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS OPERADOS EN 2012 POR LA SRA Y LA SEDESOL VINCULADOS CON LA SEDATU A PARTIR DE 2013

Nombre del programa	Derecho social directo asociado	Grupo de atención	Bienes o servicios otorgados	Tipo de apoyo otorgado	Tipo de localidades	Zona geográfica donde se concentran los apoyos
Programa de la Mujer en el Sector Agrario	Bienestar Económico	Mujeres con 18 años cumplidos o más	Asesoría técnica Capacitación Otorgamiento de apoyos en forma de aportaciones directas para la implementación de proyectos productivos	Monetario	Núcleo agrario (ejido/comunidad legalmente constituido)	Todas las entidades federativas
Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos	Trabajo	Hombres y mujeres sin derechos agrarios con 18 años cumplidos o más	Asesoría técnica Capacitación Otorgamiento de apoyos en forma de aportaciones directas para la implementación de proyectos productivos	Monetario	Núcleo agrario (ejido/comunidad legalmente constituido)	Todas las entidades federativas
Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	Bienestar Económico	Jóvenes entre 18 a 39 años de edad	Asesoría técnica Beca Capacitación Financiamiento de proyectos productivos o microcrédito	Ambos (monetario y no monetario)	Núcleo agrario (ejido/comunidad legalmente constituido)	Todas las entidades federativas
Programa de apoyo a los vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares	Vivienda	Población en pobreza	Asesoría técnica Capacitación Regularización de la tenencia de la tierra o de inmuebles	Ambos (monetario y no monetario)	Ambos (rural y urbano)	Todas las entidades federativas
Programa Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos	Bienestar Económico	Toda la población	Campañas o promoción Capacitación Obra pública	Ambos (monetario y no monetario)	Ambos (rural y urbano)	Todas las entidades federativas
Rescate de Espacios Públicos	Medio Ambiente Sano	Toda la población	Actividades recreativas y culturales Campañas o promoción Capacitación Obra pública	No Monetario	Urbano	Todas las entidades federativas

Nombre del programa	Derecho social directo asociado	Grupo de atención	Bienes o servicios otorgados	Tipo de apoyo otorgado	Tipo de localidades	Zona geográfica donde se concentran los apoyos
Hábitat	Bienestar Económico	Toda la población	Campañas o promoción Capacitación Obra pública	Ambos	Urbano	Todas las entidades federativas
Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa	Vivienda	Población con ingreso específico Población en pobreza	Vivienda nueva o mejoramiento de vivienda pre-existente Subsidios	Monetario	Ambos (rural y urbano)	Todas las entidades federativas
Programa de Vivienda Rural	Vivienda	Población con ingreso específico Población en pobreza	Vivienda nueva o mejoramiento de vivienda pre-existente Subsidios	Monetario	Rural	Todas las entidades federativas