

coneval

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación integral del desempeño
de los programas federales de
fomento del sector alimentario y pesquero

2014-2015

Evaluación integral del desempeño de los programas federales de fomento del sector alimentario y pesquero, 2014-2015

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social
Boulevard Adolfo López Mateos 160,
Col. San Ángel Inn, CP. 01060
Del. Álvaro Obregón, Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Evaluación integral del desempeño de los programas federales de fomento del sector alimentario y pesquero, 2014-2015. Ciudad de México, CONEVAL, 2016.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Investigadores académicos 2010-2016*

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

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

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

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

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

Édgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

*<http://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-academicos.aspx>

Colaboradores

Equipo técnico

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

Consultores externos

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores (CIESAS)
María Antonieta del Carmen Gallart Nocetti (coordinadora)
Héctor Robles Berlanga

Agradecimientos

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

Contenido

GLOSARIO.....	6
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO 1. ANÁLISIS GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA QUE ATIENDE EL GRUPO TEMÁTICO	12
CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA DE LOS PROGRAMAS DEL GRUPO COMO INSTRUMENTO PARA RESOLVER LA PROBLEMÁTICA DE FOMENTO AL SECTOR AGROALIMENTARIO Y PESQUERO	18
CAPÍTULO 3. PRINCIPALES LOGROS Y FORTALEZAS DE LOS PROGRAMAS EN SU CONJUNTO	27
CAPÍTULO 4. RETOS GENERALES DEL GRUPO EVALUADO	28
CAPÍTULO 5. BUENAS PRÁCTICAS EXTERNAS	30
CAPÍTULO 6. REFLEXIÓN FINAL Y RECOMENDACIONES	33
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	35
ANEXO.....	40

Glosario

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.
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.
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. Esta definición se deriva de la Ley General de Desarrollo Social, la cual reconoce que existen varias dimensiones o factores sociales, además de los económicos, que determinan la pobreza.
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 obtener 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.
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.

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 veinte 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 los programas federales de fomento al sector agroalimentario y pesquero 2014-2015, y fue elaborado con base en las evaluaciones específicas de desempeño (EED) 2014-2015¹ llevadas a cabo por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores (CIESAS), con la coordinación de María Antonieta del Carmen Gallart Nocetti, así como de otras fuentes externas de información pertinente.

La evaluación está organizada en seis capítulos:

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

¹ La EED 2014-2015 evalúa el ejercicio fiscal 2014 y considera los avances del programa en la primera mitad de 2015. Las recomendaciones formuladas en estas evaluaciones pueden estar en proceso de atención o haber sido atendidas por las dependencias a su cargo. Conforme al numeral 22 del Mecanismo 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 otro lado, junto con los informes de la EED se publica la *Opinión de la dependencia*, documento que elabora la entidad responsable del programa evaluado en el que se emiten observaciones sobre la evaluación y su proceso. Tanto las opiniones de la dependencia como los informes de las evaluaciones están disponibles en el sitio electrónico del CONEVAL: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

- Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto. Se valoran los resultados de los programas con una visión integral y se incluyen sus avances en términos de la problemática que intentan solventar.
- Retos generales del grupo evaluado. Se identifican áreas de oportunidad de los programas en una visión integral, derivadas de evaluaciones externas, que sean factibles en función de atender la problemática.
- Buenas prácticas externas. Se señalan las buenas prácticas en cuanto al diseño, operación o evaluación de programas similares desarrollados en México u otros países, y se destacan las que puedan mejorar el desempeño de los programas y la atención a la problemática.
- Reflexión final y recomendaciones. Se hace un análisis general de la situación en que se encuentra la política nacional en el tema a partir del análisis realizado al conjunto de programas y, con base en ello, se formulan algunas recomendaciones en materia de política social.

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

Cuadro 1. Programas federales de fomento del sector agroalimentario y pesquero,
2014-2016

Modalidad	Programa	Acrónimo	Dependencia	Estatus programático 2016
U013	Vinculación Productiva	-----	Sagarpa	Sin cambios
U017	Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Sustentable	SNIDRUS	Sagarpa	U017 Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable
U019	Sistema Integral para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar	-----	Sagarpa	U002 Programa de Acciones Complementarias para Mejorar las Sanidades
U010	Programa Nacional para el Control de la Abeja Africana	-----	Sagarpa	Sin cambios
U002	Instrumentación de Acciones para Mejorar las Sanidades a través de Inspecciones Fitozoosanitarias	-----	Sagarpa	Sin cambios
U009	Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios	-----	Sagarpa	Sin cambios

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

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

La tierra cultivable en México asciende a 27,496,000 hectáreas; de éstas, 20.3 por ciento cuentan con riego y 79.7 se cultivan en temporal. Anualmente, se cultivan en promedio 22 millones de hectáreas y se cuantifica un total de 3,286,465 unidades de producción rural (UPR) (INEGI, 2014).

Estas UPR siembran alrededor de 280 cultivos cíclicos y 199 perennes, entre los que se encuentran cultivos básicos, forrajeros, oleaginosas, frutales, hortalizas, agroindustriales, ornamentales y los denominados como no tradicionales. En el sector pecuario se identificaron poco más de tres millones de unidades de producción ganaderas, de las cuales 2.8 millones cuentan con animales de trabajo, 2.3 con aves de corral, 1.3 con porcinos y 1.2 con bovinos (INEGI, 2007).

En 2010, México tuvo una producción agropecuaria de 171 millones de toneladas, y se colocó entre las primeras diez potencias mundiales en producción de alimentos y entre los principales países exportadores de alimentos del mundo, tanto frescos como procesados (PSDAPA, 2013; Robles, 2015).

La producción de alimentos en México se mantiene como una actividad dinámica e importante; es el primer productor mundial de aguacate y de jugo de cítricos concentrado; segundo en harina de maíz, jugo de limón concentrado, sorgo para forraje y semillas de cártamo; tercero en limones y limas, jugo de naranja, chiles, pimientos y alfalfa; cuarto en vegetales congelados; quinto en brócoli, coliflores, huevos de gallina, espárragos y toronjas; y sexto en azúcar. También se ubica entre los principales exportadores de alimentos del mundo: ocupa un puesto entre los primeros tres lugares en aguacate, cebolla, frambuesa, espárrago, pepino, tomate, calabazas, chiles y miel natural. En lo que se refiere a productos procesados, se ubica en el primer lugar como exportador de cerveza y en el tercero de jugo de naranja (PSDAPA, 2013; Robles, 2015).

Seis productos representan 58 por ciento de la superficie sembrada: maíz grano blanco, frijol, café, caña de azúcar y trigo grano; en el caso de la ganadería se contabilizan

28,415,000 cabezas de ganado bovino; 14,153,000 cabezas de porcinos, y 399,885,000 aves (INEGI, 2014).

La producción de alimentos en México se mantiene como una actividad dinámica; entre 2000 y 2012, el producto interno bruto (PIB) de las actividades primarias registró un crecimiento promedio anual de 1.4 por ciento (agricultura 1.4; ganadería 1.8; y pesca y acuicultura 0 por ciento). La participación del PIB primario en el PIB nacional en 2012 fue de 3.4 por ciento. Junto con la actividad industrial alimentaria, su importancia se eleva 8.4 por ciento del PIB (Sagarpa, 2013). Sin embargo, se debe reconocer que el crecimiento del sector fue menor que el de la economía nacional, la cual creció a una tasa de 2.1 por ciento (Sagarpa, 2013). La población ocupada en el sector primario asciende a 6.7 millones de personas, equivalente a 13.7 por ciento de la población ocupada nacional (INEGI, 2012) (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Producto interno bruto nacional, sector agrícola, México, 2003-2013

Año	A precios de mercado (millones de pesos)		Participación A/B (%)
	Nacional (A)	Agrícola (b)	
2003	7,696,035	151,498	2
2004	8,690,254	171,713	2
2005	9,424,602	157,598	1.7
2006	10,520,793	188,674	1.8
2007	11,399,472	222,489	2
2008	12,256,864	251,360	2.1
2009	12,072,542	241,992	2
2010	13,266,858	269,960	2
2011	14,527,337	287,100	2
2012	15,600,077	325,694	2.1
2013	16,082,510	313,172	1.9

Fuente: Elaborada por el CIESAS para el CONEVAL con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2013).

Una de las principales problemáticas que enfrenta el sector agropecuario y pesquero es la existencia de una pobreza recurrente. La población rural en México es pobre en proporciones importantes. En 2014, 61.1 por ciento de la población rural vivía en condición

de pobreza y 20.6, en pobreza extrema (tasas de incidencia que eran 20.7 y 13.8 puntos porcentuales mayores que las cifras correspondientes al sector urbano). En el mismo año, 32.1 por ciento de la población rural tenía carencias de acceso a la alimentación, 11.4 puntos porcentuales más que la población urbana. Además, la situación de pobreza y los indicadores sociales entre 2012 y 2014 no cambiaron significativamente (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Indicadores de pobreza rural y urbana, México, 2010, 2012 y 2014

Indicadores de pobreza	Rural						Urbano					
	Porcentaje			Millones de personas			Porcentaje			Millones de personas		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Población en situación de pobreza	64.9	61.6	61.1	17.2	16.7	17	40.4	40.6	41.7	35.6	36.6	38.4
Población en situación de pobreza moderada	38.5	40.1	40.5	10.2	10.9	11.3	33.7	34.3	35.4	29.6	30.9	32.6
Población en situación de pobreza extrema	26.5	21.5	20.6	7.0	5.8	5.7	6.7	6.3	6.2	5.9	5.7	5.7
Población vulnerable por carencias sociales	28.9	31.9	31.7	7.7	8.7	8.8	27.8	27.6	24.6	24.5	24.8	22.7
Población vulnerable por ingresos	1.0	1.3	1.2	0.3	0.3	0.3	7.4	7.6	8.8	6.5	6.9	8.1
Población no pobre y no vulnerable	5.2	5.3	6.0	1.4	1.4	1.7	24.4	24.2	24.9	21.5	21.8	22.9
Bienestar												
Población con ingresos inferiores a la Línea de Bienestar Mínimo	34.9	32.7	31.9	9.3	8.9	8.9	14.7	16.2	17.1	12.9	14.6	15.8
Población con ingresos inferiores a la Línea de Bienestar	65.9	62.8	62.4	17.5	17.1	17.3	47.8	48.3	50.5	42.0	43.5	46.5

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) 2010, 2012 y 2014 (CONEVAL, 2015g).

Aunado a lo anterior, otros problemas a los que se enfrentan los productores son los altos costos de los insumos y servicios en 83.4 por ciento; las pérdidas de las cosechas por diferentes causas naturales, 78.2; la falta de asistencia técnica, 45.5; la pérdida de fertilidad del suelo, 37.2; dificultades en la comercialización, 37.2; y falta de información de los precios de los productos, 21.9 (INEGI, 2007 y 2014).

Además, el déficit en la balanza comercial, la baja producción del sector agropecuario, la inestabilidad en los precios y la dificultad de acceso al financiamiento por parte de los productores también son factores que influyen en el desarrollo de sus actividades.

Respecto de la balanza comercial agroalimentaria en México, ésta ha mejorado en los últimos años; sin embargo, existe un déficit en los cultivos básicos que conforman la dieta de la mayoría de los mexicanos. En 2012, México importó 32 por ciento del consumo interno en 10 productos básicos (maíz, trigo, frijol, arroz, soya, sorgo, huevo, carne de bovino, porcino y ave), así como 79 por ciento del consumo doméstico de arroz, 93 por ciento de oleaginosas, 58 por ciento de trigo y 82 por ciento de maíz amarillo para consumo pecuario e industrial (PSDAPA, 2013).

Otro problema es la baja productividad en el sector agrícola mexicano en comparación con otros países, ya que el valor agregado por trabajador en México en este sector, en dólares constantes, aumentó en 52 por ciento entre 1980 y 2010; en el mismo periodo, este indicador creció 380 por ciento en Brasil y, para Chile y China, 260 y 300 por ciento, respectivamente (Berdegué, et al, 2015).

La inestabilidad en los precios de las materias primas también es un elemento que influye en la producción; las fluctuaciones de precios son efectos del desequilibrio de la oferta y la demanda debidos, entre otras razones, al crecimiento de la población a nivel mundial que demanda más cantidad de alimentos (se esperan 9,200 millones de personas para 2050); el estancamiento de la productividad; la utilización de los alimentos para especular (es el caso del maíz, que pasó de 3,000 a 4,200 y regresó a 2,900 pesos la tonelada en los últimos tres años); y la utilización de materias primas como energéticos a causa de los precios del petróleo y el cambio climático que afecta la producción de alimentos (sequía en el norte del país entre 2008-2011).

Sumado a lo anterior, la falta de acceso al financiamiento que se presenta en la población rural² es un factor que puede propiciar su poco crecimiento. La mayoría de las unidades de

² En la evaluación integral del desempeño de los programas de microcréditos 2014-2015 se analiza con mayor profundidad las problemáticas en materia de acceso a financiamiento en el ámbito rural (CONEVAL, 2016).

producción no tienen acceso a él; sólo 4 por ciento de los productores reportaron recibir crédito en 2007 y siete años después apenas 7.6 por ciento (INEGI, 2007 y 2014).

La situación de falta de acceso al crédito tiene que ver, en parte, con que 50 por ciento de los municipios del país no cuentan con una sucursal bancaria y, en consecuencia, 60 por ciento de los mexicanos usan mecanismos informales de ahorro y crédito (CONAIF, 2013). Hay que comentar que la situación del financiamiento al sector primario en América Latina mantiene comportamientos similares que en México, ya que, a lo largo de las dos últimas décadas, en América Latina y el Caribe únicamente entre 3 y 15 por ciento de los hogares rurales han tenido acceso al crédito formal (FAO, 2004).

Como ya se indicó, también la degradación de los suelos se suma a las causas de los problemas que se viven en el sector primario, ya que la superficie nacional con degradación es equivalente a 45 por ciento del territorio (89 millones de hectáreas). Los procesos de degradación de los suelos dominantes son: la degradación química en 18 por ciento (36 millones de hectáreas); la erosión hídrica en 12 por ciento (24 millones); la erosión eólica en 9 por ciento (18 millones); y la degradación física en 6 por ciento (12 millones) (Semarnat, 2002).

Adicionalmente, las condiciones climáticas serán tan cambiantes que se reflejarán en sequías, heladas fuera de época, inundaciones por altas precipitaciones, y presencia de plagas y enfermedades. Todo ello genera incertidumbre entre los productores agropecuarios y forestales. Se debe recordar que 78 por ciento de las unidades de producción censadas en 2007 y encuestadas en 2014 reportaron como uno de sus principales problemas las cuestiones climáticas (INEGI, 2007 y 2014).

El uso de tecnologías informáticas y de comunicación también es una tarea pendiente en el fomento del sector agroalimentario y pesquero; del total de las unidades de producción, sólo 20.9 por ciento recurren a ellas, y de este porcentaje, 99.7 usan teléfono; 9.3 emplean computadora; y 9.4 utilizan internet (INEGI, 2014). A ello se suma la edad de los productores: 40.5 por ciento son mayores de sesenta años. Del total de productores, 19 por ciento no tienen ningún nivel de estudio; 57.6 cursaron la primaria, 14.4, la secundaria y 9

por ciento, la educación media superior, una carrera técnica o una licenciatura (INEGI, 2014).

En síntesis, la problemática que enfrenta el sector agropecuario y pesquero se caracteriza por bajo crecimiento; pobreza recurrente; déficit en la balanza comercial de alguno de los productos estratégicos; baja productividad; inestabilidad en los precios de las materias primas o altos costos de los insumos o servicios; degradación de los suelos; cambio climático; exclusión financiera; escasa utilización de tecnologías informáticas y de comunicación; y bajo nivel educativo y envejecimiento.

Capítulo 2. Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática de fomento al sector agroalimentario y pesquero

Los seis programas, como parte de la estructura programática de la Sagarpa, buscan construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico, y promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria con mecanismos de administración de riesgos.

A partir de su diseño, los programas evaluados se encuentran alineados con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario (PSDAPA) 2013-2018. Respecto al plan, los programas contribuyen con el objetivo de construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país; en el caso del programa sectorial, se encuentran vinculados con dos objetivos: impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria, y promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria a través de mecanismos de administración de riesgos.

Estos programas atienden en parte algunos de los problemas estructurales identificados en el apartado anterior. El SNIDRUS, al brindar información sobre el comportamiento del sector agropecuario, trata de responder al fenómeno de inestabilidad de precios por el incremento y descenso abrupto de los precios por efecto del desequilibrio de la oferta y la demanda de los productos. Este programa enfrenta la dificultad de que la mayoría de las unidades de producción no utilizan tecnologías informáticas y de comunicación (sólo 20.9 por ciento las usan); el teléfono es prácticamente su principal medio (INEGI, 2014).

Los programas Vinculación Productiva, Control de la Abeja Africana y Fomento de la Ganadería, al realizar acciones como desarrollo empresarial e integración comercial, desarrollo de capacidades, fortalecimiento de la intermediación financiera e incorporación de innovaciones tecnológicas, contribuyen a mejorar la productividad de los agentes

económicos que participan en el sector agropecuario y pesquero. Se debe recordar que el valor agregado por trabajador en el sector agrícola mexicano, en dólares constantes, aumentó sólo 52 por ciento entre 1980 y 2010 en comparación con Brasil, Chile y China, que crecieron 380, 280 y 300 por ciento, respectivamente (PDP, 2013).

Por su parte, el Programa de Inspecciones Fitozoosanitarias tiene el propósito de que los estados o las regiones mejoren su estatus sanitario en el territorio nacional, problema que aqueja a la mayoría de los productores. En la Encuesta Nacional Agrícola Ganadera 2014, 78.2 por ciento de las unidades de producción manifestaron tener dificultades en el desarrollo de sus actividades productivas por pérdidas causadas por el clima, las plagas y las enfermedades (INEGI, 2014).

Cada uno de los programas tiene un objetivo específico que, de alguna manera, abona a la mejora del sector agroalimentario y pesquero del país (ver cuadro 4) a partir de los distintos bienes y servicios que entrega en sus ámbitos de atención (ver anexo).

Cuadro 4. Objetivos de los programas federales de fomento del sector agroalimentario y pesquero, México, 2014

Programa*	Objetivos
Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Sustentable (SNIDRUS)	Difundir información agroalimentaria y pesquera para que los productores agropecuarios, pesqueros, acuícolas y agentes económicos que participan en las cadenas agroalimentarias puedan tomar decisiones. El programa no entrega subsidios ni apoyos de ninguna especie; es un sistema de información que reúne y brinda información estadística y geoespacial, correspondiente al ámbito agroalimentario y pesquero, y está al alcance de cualquier persona. Opera mediante convenios de colaboración con las entidades federativas que son renovados anualmente.
Instrumentación de Acciones para Mejorar las Sanidades a través de Inspecciones Fitozoosanitarias (Inspecciones Fitozoosanitarias)	Contribuir a mejorar y mantener la condición de sanidad agroalimentaria en el territorio nacional. Los servicios que ofrece son de capacitación, asistencia técnica y acciones para la ejecución del sistema de prevención, vigilancia y control de plagas y enfermedades a través de la producción de insectos benéficos, revisión de trampas, operación de laboratorios para la vigilancia epidemiológica, así como el control de la movilización de mercancías agropecuarias en territorio nacional. El programa está dirigido a producir bienes y servicios públicos intermedios en el territorio nacional que complementan las acciones realizadas por el Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, Sanidades.
Programa Nacional para el Control de la Abeja Africana (Control de la Abeja Africana)	Contribuir a mejorar la productividad del sector apícola mediante el desarrollo de capacidades para una producción sostenible y competitiva. Tiene cinco componentes (dos de capacitación, y los demás de certificación, emisión de constancias sanitarias y estándares e instrumentos técnicos) y seis actividades relacionadas con éstos. El programa está dirigido a apicultores de todas las entidades federativas a través de las delegaciones de la Sagarpa.
Vinculación Productiva	Contribuir a consolidar unidades productivas, pesqueras y acuícolas competitivas por medio de dos componentes: desarrollo de cadenas productivas, que impulsa esquemas de integración y fortalecimiento de las cadenas productivas pesqueras y acuícolas, y desarrollo tecnológico, que promueve la implementación de modelos tecnológicos de producción acuícola innovadores.
Sistema Integral para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (SIDESCA)	Proporcionar un sistema de información sobre la agroindustria de la caña de azúcar como un instrumento de apoyo para la toma de decisiones de los agentes económicos, con la finalidad de contribuir a garantizar el abasto nacional y la certidumbre del mercado, y promover la productividad y competitividad del sector. Se conforma de los siguientes sistemas: Sistema de Información de Costos (SI-Costos), Sistema de Indicadores de Sustentabilidad (SI-Sustentabilidad), Sistema de Información de la Investigación (SI-Investigación), Sistema de Información INFOCAÑA, Sistema de Información para la Integración del Balance Azucarero (SIIBA) y Portal Climatológico.
Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios (Fomento de la Ganadería)	Promover las innovaciones científicas, académicas y tecnológicas del sector pecuario entre los productores organizados por medio de apoyos a organizaciones, asociaciones y centros de enseñanza superior para el desarrollo de eventos, y generar plataformas de información sobre las normas oficiales mexicanas y los eventos de promoción realizados.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015a-f).

*A excepción del SNIDRUS, los demás acrónimos no son oficiales, pero se incluyen para facilitar la elaboración de esta evaluación integral.

COBERTURA Y PRESUPUESTO

Las poblaciones de los programas analizados son diferentes, ya que atienden problemas muy específicos del sector agroalimentario. La población objetivo de Vinculación Productiva son agentes económicos acuícolas y pesqueros organizados en comités sistema producto. Por su parte, el SNIDRUS y el SIDESCA son sistemas de información que están al alcance de cualquier persona. El Control de la Abeja Africana se dirige a productores y técnicos apícolas; el de Inspecciones Fitozoosanitarias se considera un bien público que beneficia por igual a todos los habitantes de una determinada región agropecuaria del país; y el de Fomento de la Ganadería va dirigido a personas físicas o morales dedicadas a actividades pecuarias.

Se observan varias diferencias entre las poblaciones de los grupos evaluados. La primera, como ya se mencionó, es que atienden a distintos sectores: acuacultores y pescadores frente a ganaderos o apicultores. La segunda, algunos de ellos no entregan subsidios directos (SNIDRUS, SIDESCA), pues son sistemas de información. La tercera, uno de ellos genera un bien público (Inspecciones Fitozoosanitarias), por lo que es difícil identificar su población objetivo, ya que impacta por igual a una región específica. La cuarta, unos otorgan subsidios directos a productores, mientras que otros lo hacen vía sistemas producto, es decir, a grupos organizados en una figura jurídica. Estas diferencias muestran que los seis programas agrupados en fomento del sector agroalimentario y pesquero no comparten una población objetivo común (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Cobertura de los programas federales de fomento del sector agroalimentario y pesquero, México, 2014

Programa	Unidad de medida	Población potencial (PP)	Población objetivo (PO)	Población atendida (PA)	Eficiencia en cobertura (PA/PO*100)
Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Sustentable	Usuarios	ND	ND	720,711	ND
Instrumentación de Acciones para Mejorar las Sanidades a través de Inspecciones Fitozoosanitarias	Entidades federativas	ND	ND	ND	ND
Programa Nacional para el Control de la Abeja Africana	Productores apícolas	40,000	3,221	4,391	136.32%
Vinculación Productiva	Personas físicas y personas morales	7,019	541	463	85.58%
Sistema Integral para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (SIDESCA)	Usuarios	ND	ND	33,039	ND
Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios	Personas físicas y personas morales	500,000	500,000	136,856	27.37%

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015a-f).

ND: No disponible.

Respecto a la cobertura, el SNIDRUS disminuyó el número de usuarios en el periodo 2012-2014, al pasar de 1.8 millones en 2012 a 720,711 en 2014, debido, quizás, a la actualización del sistema de administración de contenidos de la página web del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP). Por otro lado, el Programa de Inspecciones Fitozoosanitarias define a su población atendida como las 32 entidades federativas, pero no presenta datos que permitan corroborar su cuantificación. Estos dos programas dispusieron, en 2014, de un monto presupuestario mayor que el del grupo de programas, y registró una evolución creciente de recursos ejercidos: de 802.86 a 1,583.48 millones de pesos y de 253.33 a 279.03 millones de pesos en el periodo 2011-2014, respectivamente.

En ambos casos no se pueden asociar los incrementos presupuestarios a cambios positivos en la cobertura; sin embargo, en el SNIDRUS, llama la atención que en el lapso referido aumentaron los centros de apoyo al desarrollo rural de la Sagarpa (CADERS) que participan en la recolección y difusión de la información, publicaciones elaboradas y solicitudes atendidas.

El otro programa evaluado que brinda un servicio público de información, el SIDESCA, define a su población potencial y objetivo con base en los usuarios que son parte del sector de la caña de azúcar. Este programa sólo cuantifica su población atendida, la cual se incrementó de forma importante de 2011 a 2014, al pasar de 2,112 a 33,039 usuarios. Este aumento se registró a pesar de una disminución de recursos ejercidos por el programa en el mismo periodo: de 16.6 millones de pesos en 2011 a 13.2 en 2014. Es conveniente aclarar que, dado que este programa no otorga subsidios de manera directa, la concepción de población objetivo, potencial y atendida es distinta a la que se aplica a los demás programas.

De acuerdo con la cuantificación de las poblaciones, los programas Control de la Abeja Africana y Vinculación Productiva reportan un nivel alto de cobertura respecto a la población objetivo estimada, pero de alcance menor con relación a la población que presenta el problema o población potencial. Control de la Abeja Africana atendió 4,391 productores, 136 por ciento de su población objetivo, y Vinculación Productiva, 86 por ciento de las 541 personas morales o físicas que considera su población objetivo; en cambio, la población potencial para los dos programas es de 40,000 productores y 7,000 agentes pecuarios, en ese orden.

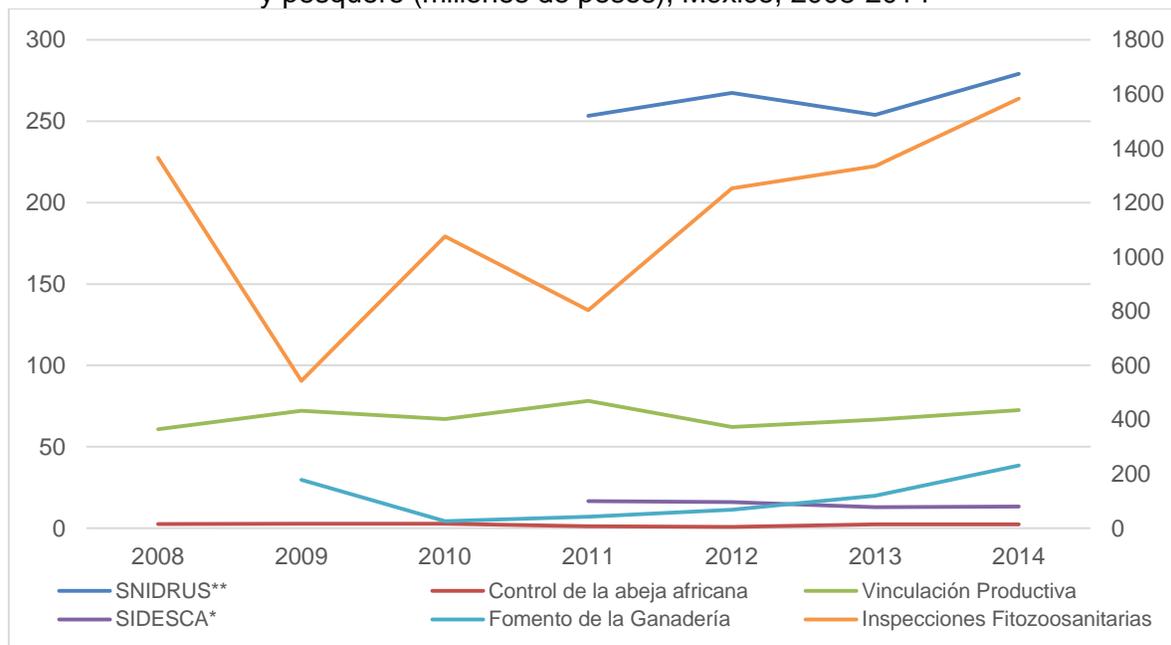
Por último, Fomento de la Ganadería atendió a 136,800 productores, que representan la tercera parte de su población objetivo; no obstante, la metodología de estimación de esta población no está documentada.

El Programa de Control de la Abeja Africana cuenta con escasos recursos en comparación con los otros programas analizados, a pesar del incremento registrado de 2011 a 2014, de 802.86 a 1,583.48 millones de pesos. También Vinculación Productiva y Fomento de la

Ganadería vieron crecer su presupuesto ejercido en el periodo 2010-2014, al pasar de 67.04 a 72.53 millones de pesos, el primero, y de 4.23 a 38.6 millones, el segundo.

Por su parte, Fomento Ganadero reporta variaciones notables en los registros de población atendida que no se relacionan con las modificaciones presupuestarias; por ello, a pesar del incremento en su presupuesto en 2014, la población atendida fue 37 por ciento menor a la de 2012 (ver gráfica).

Gráfica. Gasto ejercido por los programas federales de fomento del sector agroalimentario y pesquero (millones de pesos), México, 2008-2014



Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015a-f); datos obtenidos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deflactados a pesos constantes de 2012. El programa inició actividades en *2009, y **2010.

En síntesis, los programas que brindan bienes o servicios públicos, como Inspecciones Fitozoosanitarias, SNIDRUS y SIDESCA, registran áreas de atención y usuarios como población atendida, pero no tienen una cuantificación de población objetivo. Las áreas de atención de Inspecciones Fitozoosanitarias son constantes a pesar del incremento de

presupuesto; el SNIDRUS aumentó su presupuesto ejercido y disminuyó su número de usuarios; la situación inversa ocurrió con el SIDESCA.

COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS ENTRE PROGRAMAS

Estos programas comparten como elemento común el ofrecer transferencias de ingresos a través de diferentes vías (monetarias, en especie y precio) y atienden problemáticas específicas presentes en el fomento al desarrollo agroalimentario. En ese sentido, su participación en la atención a la problemática descrita es complementaria.

La complementariedad es más evidente entre los programas que generan información (SNIDRUS y SIDESCA); por lo tanto, la fusión en 2016 podría representar una mejora en la implementación del programa ahora denominado Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural, el cual podría coincidir con el Sistema Nacional de Información Agropecuaria, también a cargo de la Sagarpa, cuyo propósito es producir conocimientos y tecnologías para la atención de problemáticas del sector agroalimentario, así como su adopción por parte de los productores agropecuarios, pesqueros, acuícolas y agentes económicos que participan en las cadenas agroalimentarias; la finalidad es que puedan incrementar su producción y competitividad en el mercado nacional e internacional.

Además, entre Vinculación Productiva y Fomento de la Ganadería se pueden complementar sus intervenciones, ya que el primero posee un componente enfocado al desarrollo tecnológico, al impulsar modelos tecnológicos de producción acuícola innovadores, y el segundo tiene el objetivo de promover las innovaciones científicas y tecnológicas del sector pecuario. En ese sentido, si bien sus poblaciones son distintas, los objetivos que persiguen son similares en cuanto a implementar innovación tecnológica en ambos sectores para mejorar la productividad. Además, se considera oportuno valorar si Fomento de la Ganadería podría incluirse en la fusión del Programa de Fomento Ganadero (S260) en 2016, debido a que podría, igualmente, ser complementario a esta última intervención.

Otra complementariedad en la problemática que se vive en el sector agropecuario es la sanidad y el control de plagas. La fusión que también se efectuó en 2016 entre Inspecciones

Fitozoosanitarias y Control de la Abeja Africana podría ser una oportunidad para articular de una manera más adecuada las diferentes intervenciones para una mejor atención del problema en la materia. Sin embargo, se debe considerar que el programa Control de la Abeja Africana tiene como objetivo principal mejorar la productividad del sector apícola, de ahí que el componente de sanidad sea sólo una herramienta que ayuda a lograrlo.

Capítulo 3. Principales logros y fortalezas de los programas en su conjunto

Uno de los principales logros de los programas analizados es que pueden tener incidencia en muchos ámbitos y en poblaciones diversas, porque generan bienes públicos que se materializan en información estadística para la toma de decisiones o en regiones libres de plagas y enfermedades que benefician a zonas específicas y a la movilidad de los productos agrícolas que elabora el país. Sin embargo, el crear un bien público también conlleva un reto: el poder cuantificar a la población que se atiende.

En relación con lo anterior, los programas que construyeron sistemas de información componen la fuente oficial de información estadística y geográfica del sector agroalimentario y pesquero; integran y difunden datos en la materia que pueden ser consultados por el público en general. Estos sistemas son un instrumento de utilidad tanto para la investigación como para la toma de decisiones por parte de los productores agropecuarios y son una herramienta primordial no sólo para los productores y agentes económicos, sino también para el diseño y la ejecución de políticas públicas que incidan en el desarrollo rural sustentable.

Otro avance importante es que, con la elaboración de lineamientos y manuales, así como el trabajo realizado con apego a las normas oficiales mexicanas en la materia, se logró controlar a la abeja africana y a la varroasis; además, se conservó el sexto lugar de México como productor de miel a nivel mundial.

Los programas evaluados se enfocan a las causas de la problemática que enfrenta el sector agropecuario y pesquero; por ejemplo, el poco acceso a tecnologías informáticas y de comunicación (SNIDRUS y SIDESCA); la baja productividad del sector (Fomento de la Ganadería y Vinculación Productiva); y la necesidad de mejorar el estatus sanitario y el control de plagas (Inspecciones Fitozoosanitarias y Control de la Abeja Africana).

Capítulo 4. Retos generales del grupo evaluado

Uno de los principales retos en los programas evaluados es que varios de ellos no tienen definida ni cuantificada su población potencial, objetivo y atendida. La falta de definiciones claras no permite ver si se está llegando a la población que tiene el problema y si se avanza en la solución de éste. Lo anterior podría estar generando, incluso, una focalización no acertada. En ese aspecto, una tarea pendiente de los seis programas es efectuar una revisión en la metodología para establecer las definiciones y cuantificaciones de sus poblaciones.

De los programas evaluados, no se tiene información sobre los resultados, pues ninguno de ellos ha llevado a cabo evaluaciones de impacto. Lo anterior impide conocer los efectos positivos o negativos sobre la población a la que se quiere incidir ni saber, incluso, su pertinencia. Según lo comentado por los operadores de los programas, la carencia de este tipo de evaluaciones se da por a) la naturaleza misma de cada programa, al no canalizar subsidios directos a la población y tratarse de un bien público, b) porque el diseño no presenta una relación causa-efecto, y c) por la falta de presupuesto para llevar a cabo esta tarea. Ante la dificultad de efectuar evaluaciones de impacto, se recomienda elaborar instrumentos que recojan la opinión de los beneficiarios como mecanismo para hacer mejoras u otro tipo de evaluaciones que permitan aproximarse a la medición de los resultados de los programas.

Asimismo, se observan algunos problemas en los indicadores. En ciertos casos, existe un incremento en el numerador de más del doble que no se aplica en el denominador; la definición de las metas no está documentada, por lo cual no es posible valorar si éstas son laxas o están orientadas al desempeño; hay pocos registros históricos para dar seguimiento a las metas, ya que la definición de los indicadores ha sufrido variaciones a través del tiempo; en su conjunto, los indicadores responden a variables no controladas que no facilitan comparaciones ni análisis detallados de su comportamiento en el tiempo, ni analizarlos a la luz de variaciones en el presupuesto y, en algunos casos, los años utilizados como base no han sido evaluados de acuerdo con el comportamiento de las metas. Se

recomienda revisar los indicadores de los programas y, a fin de conocer los elementos de análisis, se sugiere revisar las evaluaciones específicas de desempeño de cada uno de los programas analizados (CONEVAL, 2015a-f).

Finalmente, para mejorar la valoración del desempeño de los programas, es necesario avanzar en su diseño a partir del documento conceptual y de la sistematización de su gestión por medio de la documentación de sus procesos. Estas acciones serían el fundamento para revisar la orientación y alineación de los programas con la metodología del presupuesto basado en resultados.

Capítulo 5. Buenas prácticas externas

En este capítulo se presentan experiencias que atienden uno de los principales retos identificados en el conjunto de programas: la definición de sus poblaciones. En las experiencias que se consideran exitosas en América Latina, y que pueden ser socializadas como buenas prácticas, se hace evidente la importancia de contar con la definición y cuantificación de las poblaciones potencial, objetivo y atendida para conocer si la información que se genera es útil; si se emite de manera oportuna; si el desglose es adecuado, tanto de la propia información como geográfico; si tiene la periodicidad necesaria para las decisiones que deben tomarse, etcétera. Estas definiciones son primordiales para los emisores de la información y también para los usuarios de ésta, en especial para quienes deben tomar decisiones productivas, comerciales o diseñar y mejorar políticas públicas.

Una revisión sobre estos aspectos se incluyó en la publicación *Casos exitosos en el uso de las TIC para la investigación e innovación agropecuaria en América Latina y el Caribe* (IICA, 2007), referente a seis sistemas que reportan buenas prácticas al gestionar información relevante para su propósito, destinatarios y conocer el grado de apropiación y uso de la información que generan para mejorar, reorientar, suprimir o ampliar aspectos relevantes. Algunos ejemplos de este tipo de programas son:

- RE Desastres: una contribución a la gestión de desastres sanitarios en animales y plantas.
- El sistema de alerta temprana sobre la roya asiática de la soja, Estado de Paraná, Brasil.
- El Sistema de Información del Sector Agropecuario del Valle del Cauca, Colombia (SISAV).
- La Red Nacional de Voz como apoyo a la innovación e investigación tecnológica en el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas de Venezuela.
- La Red Electrónica de la Papa.

- La Red Virtual sobre Agroindustria Rural.

En particular, el SISAV ilustra cómo un sistema de información puede irse conformando y desarrollarse con base en los requerimientos de las unidades de producción, además de ajustar la periodicidad y desagregación de la información a sus necesidades.³ Para ello, se debe contar con mecanismos para identificar de manera ágil las problemáticas que enfrentan los productores y con una tipología de productores: pequeños, medianos y grandes productores, quienes demandan información cotidiana de precios por las fluctuaciones del mercado, así como acceder a paquetes tecnológicos probados sin tener que desplazarse físicamente.

Los sistemas evaluados en este trabajo (SNIDRUS y SIDESCA) se articulan entre instancias gubernamentales de los tres órdenes mediante convenios para generar información. La lección del SISAV es que la contribución de los sectores público, privado, académico y sociedad civil para crear información es complementaria y atiende las diferentes lógicas de los usuarios. Un aspecto crucial es la capacitación de los responsables de producir la información, así como de los usuarios de ésta, lo que conduce a redes virtuales que se retroalimentan.

Aun cuando no se tienen evaluaciones sobre el impacto de estos sistemas de información en las políticas públicas, tanto de disseminación de información como de desarrollo de las unidades de producción y las cadenas productivas, los casos como el comentado fueron seleccionados de entre 28 propuestas en una iniciativa que emprendió el Sistema de Información Científica y Tecnológica del Sector Agropecuario en las Américas, con patrocinio del Foro Global de Investigación Agrícola, como parte de su programa para fomentar la gestión de información y comunicaciones para la investigación y el desarrollo agrícola.

³ Al principio se reporta que el sistema consistía en la creación de bases de datos bibliográficas, administrativas y referenciales para hacerlas accesibles en un portal electrónico.

Compartir experiencias sobre la generación y el manejo de la información sensibiliza a los tomadores de decisiones y ayuda a conocer el impacto que tiene aquella. Un modo de conocer su efecto es, de acuerdo con el SISAV, “fidelizar usuarios” al preguntar a éstos sus motivaciones para continuar leyendo la información o entrar otra vez a la página web. Al respecto, se mencionan tres razones: el servicio les resulta útil; reciben información nueva, actualizada, oportuna; y pueden conectarse con usuarios con intereses similares, e incluso participar en foros para intercambiar problemas y soluciones para el desarrollo agropecuario.

Capítulo 6. Reflexión final y recomendaciones

Los programas evaluados atienden en parte algunos de los problemas estructurales del sector. A saber, el SNIDRUS y el SIDESCA brindan información sobre el comportamiento del sector y tratan de responder al fenómeno de inestabilidad de precios por el incremento y descenso abrupto de los costos a causa del desequilibrio de la oferta y demanda de los productos. Estos dos programas enfrentan la dificultad de que la mayoría de las unidades de producción no utilizan tecnologías informáticas y de comunicación.

Las acciones de los programas Vinculación Productiva, Control de la Abeja Africana y Fomento de la Ganadería buscan contribuir a mejorar la productividad de los agentes económicos que participan en el sector agropecuario y pesquero mediante el desarrollo empresarial, la integración comercial, el fomento de capacidades, el fortalecimiento de la intermediación financiera y la incorporación de innovaciones tecnológicas.

Por su parte, el Programa de Inspecciones Fitozoosanitarias tiene el objetivo de que los estados o las regiones mejoren su estatus sanitario en el territorio nacional, problema que aqueja a los productores en su mayoría.

Como se advierte, los programas federales de fomento del sector agroalimentario y pesquero analizados en esta evaluación integral son muy dispares entre sí, pues atienden problemáticas disímboles y se orientan de distintas maneras al fomento de la producción.

La primera diferencia es que los programas atienden a distintos sectores: acuicultores y pescadores, ganaderos o apicultores. La segunda es que algunos de ellos no entregan subsidios directos (SNIDRUS y SIDESCA), pues son sistemas de información. La tercera es que uno de ellos es un bien público (Inspecciones Fitozoosanitarias), y la cuarta es que unos otorgan subsidios directos a productores y otros lo hacen por medio de sistemas producto, es decir, grupos organizados en una figura jurídica.

Además, los seis programas no comparten una población objetivo y, en algunos casos, no tienen definidas o cuantificadas sus poblaciones potencial, objetivo y atendida; por lo tanto,

no se puede saber si están llegando a la población que tiene el problema y si se avanza en la resolución de éste. Por ello, los seis programas deben precisar sus poblaciones, requisito indispensable para focalizar de manera adecuada sus acciones y ver avances en la solución de los problemas.

Es necesario también trabajar en un documento conceptual que explique la problemática (diagnóstico), su naturaleza y objetivos, la población que atienden, las acciones y mecánica operativa, y a partir de éste entender con facilidad el fin y propósito de cada programa y realizar un adecuado seguimiento al cumplimiento de sus metas. Por ello, para una mejor valoración del desempeño de los programas se requiere avanzar en su diseño con base en el documento conceptual, así como en la sistematización de su gestión por medio de la documentación de sus procesos. Estas acciones serían la base para revisar la orientación y alineación de los programas con la metodología del presupuesto basado en resultados.

Aunado a lo anterior, tampoco se cuenta con información sobre los resultados, pues ninguno de ellos ha llevado a cabo evaluaciones de impacto por alguna de las siguientes razones: por la naturaleza del programa, ya que no canalizan subsidios directos a la población y por tratarse de un bien público; porque el diseño no presenta una relación causa-efecto; y porque el programa tiene un presupuesto insuficiente. Lo anterior no permite conocer los efectos positivos o negativos sobre la población en la cual se quiere incidir ni la pertinencia actual de estos programas. Frente a esta dificultad de efectuar evaluaciones de impacto, se recomienda que los programas consideren la elaboración de instrumentos que recojan la opinión de los beneficiarios como mecanismo para la realización de mejoras.⁴

Finalmente, varios de los programas analizados no entregan subsidios a la población, pues su gasto corresponde a su operación institucional; por ello, sería pertinente que sus recursos sean incluidos en el gasto operativo de la Sagarpa y no como un programa.

⁴ Actualmente, el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, en su página de internet, ofrece al usuario la opción de evaluar la utilidad que le brinda la información.

Referencias bibliográficas

Berdegú, F., Gordillo, Robles, Scott, Soloaga, Toledo y Yúnez. (2015, febrero). Territorios productivos. Un programa articulador para reducir la pobreza rural a través del incremento de la productividad, la producción y los ingresos. Rimisp, documento 131.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2014). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*. Recuperado el 3 de marzo de 2016 de <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>

_____ (2015a). Evaluación específica de desempeño del Programa Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios. Recuperado el 19 de abril de 2016, de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SAGARPA/U009_FGNCPP/U009_FGNCPP_IC.pdf

_____ (2015b). Evaluación específica de desempeño del Programa Instrumentación de Acciones para Mejorar las Sanidades a través de Inspecciones Fitozoosanitarias. Recuperado el 19 de abril de 2016, de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SAGARPA/U002_FITOZOOSANITARIAS/U002_Fitozoosanitarias_IC.pdf

_____ (2015c). Evaluación específica de desempeño del Programa Nacional para el Control de la Abeja Africana. Recuperado el 19 de abril de 2016, de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SAGARPA/U010_ABEJA_AFRICANA/U010_Abeja_Africana_IC.pdf

_____ (2015d). Evaluación específica del desempeño del Programa Nacional de Información para el Desarrollo Sustentable (Coejercicio SNIDRUS). Recuperado el 19 de abril de 2016, de

http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SAGARPA/U017_SNIDRUS/U017_SNIDRUS_IC.pdf

_____ (2015e). Evaluación específica de desempeño del Programa Sistema Integral para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar. Recuperado el 19 de abril de 2016, de

http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SAGARPA/U019_SIDESCA/U019_SIDESCA_IC.pdf

_____ (2015f). Evaluación específica de desempeño del Programa Vinculación Productiva. Recuperado el 19 de abril de 2016, de

http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SAGARPA/U013_VINCULACION_PRODUCTIVA/U013_Vinculaci%C3%B3n_Productiva_IC.pdf

_____ (2015g). *Informe de pobreza en México 2014*. México. Recuperado el 25 de abril de 2016 de http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx

_____ (2016). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de microcréditos 2014-2015*. México. Recuperado el 4 de marzo de 2016 de <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IET/Documents/2014/Microcreditos.pdf>

Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF) (2013). Reporte de inclusión financiera 5. Recuperado el 11 de marzo de 2016, de <http://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Reportes%20de%20IF/Reporte%20de%20Inclusion%20Financiera%205.pdf>

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (2007). *Casos exitosos en el uso de las TIC para la investigación e innovación agropecuaria en América Latina y el Caribe*. San José, Costa Rica. Recuperado el 23 de mayo de 2016 de http://infoagro.net/archivos_Infoagro/Infotec/biblioteca/Casosexitosos.pdf

_____ (2012). *Aportes del IICA a la gestión del conocimiento de la agricultura en México*. México. Recuperado el 23 de mayo de 2016 de http://www.redinnovagro.in/documentosinnov/aportes_gestion_agricultura_iica_en_mexico.pdf

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2007). Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007. México. Recuperado el 23 de mayo de 2016 de http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/Agro/ca2007/Resultados_Agricola/

_____ (2012). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2012. México. Recuperado el 23 de mayo de 2016 de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/>

_____ (2013). Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de Bienes y Servicios 2013. Preliminar. Base 2008. Recuperado el 23 de mayo de 2016 de http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/scn/c_anuales/bienesservicios/default.aspx

_____ (2014). Encuesta Nacional Agropecuaria 2014. México. Recuperado el 23 de mayo de 2016 de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/agropecuarias/ena/ena2014/>

Nash, J. (2010, septiembre). *Gasto público agrícola y rural: tendencias internacionales y opciones para el futuro*. Presentado en el Seminario Transparencia y Rendición de Cuentas en los Subsidios Agrícolas: Políticas Públicas y Modelos de Desarrollo Rural. México, DF, Banco Mundial.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2000). *El riego en América Latina y El Caribe en cifras*. Informe sobre temas hídricos, número

20. Roma. Recuperado el 23 de mayo de 2016 de <ftp://ftp.fao.org/agl/aglw/docs/wr20.pdf>

_____ (2004, abril). Mesa redonda “Financiamiento para el Desarrollo Agrícola y Rural”. Documento preparado para la 28a Conferencia Regional para América Latina y el Caribe, Ciudad de Guatemala, Guatemala. Recuperado el 23 de mayo de 2016 de http://s3.esoft.com.mx/esofthands/include/upload_files/4/Archivos/FA00031.pdf

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) (2013). *Diario Oficial de la Federación*, 20 de abril de 2013. México.

Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018 (PDP) (2013). *Diario Oficial de la Federación*, 30 de agosto de 2013. México.

Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018 (PSDAPA) (2013). *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 2013. México.

Robles, H. (coord.) (2014). Ejercicio del presupuesto 2011 del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. Recuperado de Fundar: http://subsidiosalcampo.org.mx/wp-includes/textos_pdf/subsidios-pdf/15PEC2011.pdf

_____ (2015). Documento final de diagnóstico Comisión de Presupuesto y Diseño Institucional del Grupo de Diálogo Rural México. Recuperado el 4 de marzo de 2016, de http://rimisp.org/wp-content/files_mf/1443798383161_DerechoaComisiondePresupuestoyDisennoInstitucionalGrupodeDialogoRuralMexico.pdf

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) (2014). Reglas de operación del Programa Fomento a la Agricultura 2014. Documento normativo. *Diario Oficial de la Federación*, 18 de diciembre de 2013. México.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) (2002). Inventario Nacional de Suelos. México. Recuperado el 04 de marzo de 2016 de app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_04/pdf/cap3.pdf

Anexo. Comparativo de los programas federales de fomento del sector agroalimentario y pesquero, México, 2014

Programa	Grupos de atención	Ámbito de atención	Bienes o servicios otorgados	Tipo de apoyo otorgado	Entidades federativas donde opera el programa
Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Sustentable (Coejercicio SNIDRUS)	Toda la población	Ambos	Información estadística del sector	No monetario	Todas
Instrumentación de acciones para Mejorar las Sanidades a través de Inspecciones Fitozoosanitarias	Toda la población	Ambos	Acciones sanitarias y zoonosanitarias	No monetario	Todas
Programa Nacional para el Control de la Abeja Africana	Productores apícolas	Rural	Capacitación	No monetario	Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz de Ignacio de la Llave
Vinculación Productiva	Productores pesqueros, silvícolas y acuícolas	Rural	Estímulos económicos	No monetario	Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Colima, Distrito Federal, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Zacatecas
Sistema Integral para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar	Toda la población	Rural	Información estadística del sector	No monetario	ND
Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios	Productores agrícolas y agropecuarios	Rural	Subsidios	Ambos	ND

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

ND: No disponible.