



RACIONALIDAD EN EL GASTO DE PROGRAMAS  
DE DESARROLLO RURAL  
DOCUMENTO DE POLÍTICA

GESOC A.C.  
Pdte. Carranza 133  
Col. Villa Coyoacán  
Coyoacán  
CP. 04000  
México D.F.  
Tel: (55) 55732399  
Fax (55)55735789  
[www.gesoc.org.mx](http://www.gesoc.org.mx)

---

GESOC es una organización de la sociedad civil (OSC) dedicada a investigar, monitorear y evaluar el desempeño de instituciones públicas, OSCs y empresas de alto impacto social para incidir en la producción de los resultados de valor público que requieren y demandan los ciudadanos.

Para ello, GESOC ha realizado investigación aplicada y ha desarrollado modelos y metodologías de evaluación, meta-evaluación, monitoreo y rendición de cuentas basada en desempeño que son aplicables al contexto de la administración pública y de las OSCs.

---

## Tabla de Contenidos

Tabla de Contenidos .....	3
Introducción.....	4
1. Presupuesto y Cobertura .....	5
2. Calidad de Diseño de los Programas.....	8
3. Desempeño de los Programas .....	9
Conclusiones .....	12
Recomendaciones.....	12
Fuentes .....	13

---

## Introducción

De cara a la negociación presupuestal 2010, GESOC pone a disposición del público interesado el siguiente informe sobre la calidad de diseño y situación del desempeño de algunos de los programas emblemáticos de combate a la pobreza durante la administración del Presidente Felipe Calderón, así como sobre su evolución presupuestaria y cobertura al 2008.

A partir del índice de Calidad de Diseño (ICADI) y del Índice de Desempeño de los programas federales (INDEP), construidos por GESOC para reflejar y transmitir de forma sencilla los resultados de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados y las Evaluaciones Específicas de Desempeño (coordinadas por CONEVAL), este documento da cuenta de las principales fortalezas y debilidades del diseño y del desempeño de los siguientes programas:

- PROCAMPO
- Alianza para el Campo
- Programa de Atención a Problemas Estructurales
- Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria
- Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural
- Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas

## 1. Presupuesto y Cobertura

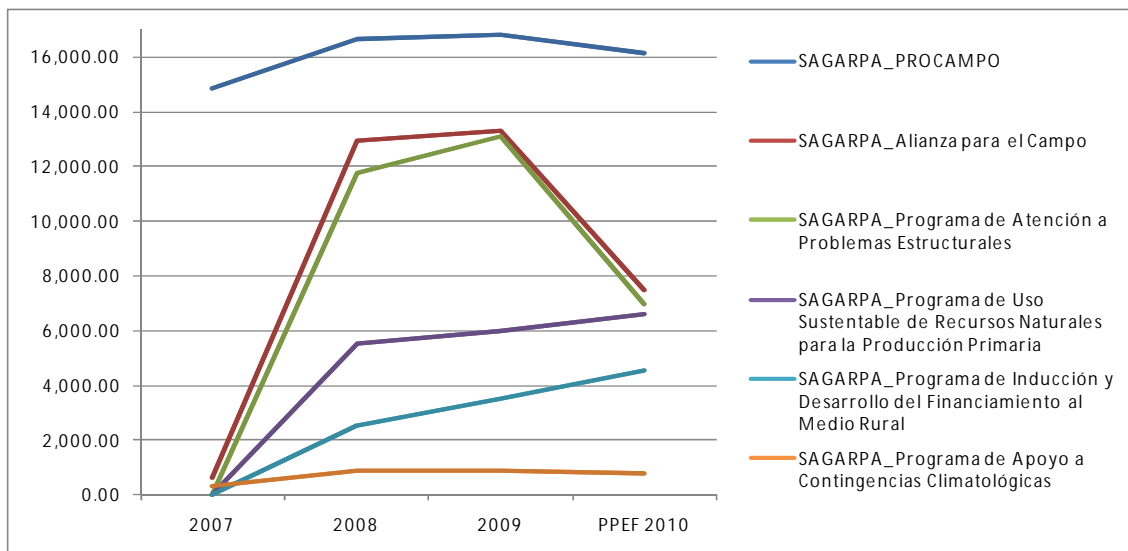
Para 2010, estos seis programas podrían disponer, en conjunto, de aproximadamente 42 mil 500 millones de pesos (\$42,566,200,001.00), equivalentes al 13.32% del presupuesto que se asignaría a los programas presupuestarios de subsidio al 1.78% del gasto programable propuesto para el 2010.

Presupuestos aprobados de los programas mencionados (millones de pesos)

Programa	2007	2008	2009	PPEF 2010
SAGARPA_PROCAMPO	14,857.10	16,678.00	16,803.10	16,150.00
SAGARPA_Alianza para el Campo	608.60	12,942.87	13,310.90	7,500.00
SAGARPA_Programa de Atención a Problemas Estructurales		11,763.40	13,117.90	6,950.10
SAGARPA_Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria		5,516.00	5,990.70	6,612.10
SAGARPA_Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural		2,559.65	3,532.10	4,554.00
SAGARPA_Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas	307.40	900.00	900.00	800.00

Fuente: Presupuestos de Egresos de la Federación 2007, 2008 y 2009 y Proyecto de Egresos de la Federación 2010, SHCP.

Evolución presupuestal de seis programas emblemáticos de desarrollo rural



Fuente: Presupuestos de Egresos de la Federación 2007, 2008 y 2009 y Proyecto de Egresos de la Federación 2010, SHCP.

Como parte del desarrollo rural, los objetivos de estos programas son:

#### Objetivos (Fin) de seis programas emblemáticos de desarrollo rural

Programa	Objetivo
SAGARPA_PROCAMPO	Contribuir a mejorar los ingresos de los productores agrícolas.
SAGARPA_Alianza para el Campo	Contribuir a mejorar los ingresos de la población rural y pesquera promoviendo los procesos de agregación de valor.
SAGARPA_Programa de Atención a Problemas Estructurales	Contribuir al ordenamiento y certidumbre de mercados y al acceso a insumos competitivos para mejorar el ingreso de los productores agropecuarios y pesqueros.
SAGARPA_Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	Contribuir a revertir el deterioro de los ecosistemas en la producción primaria, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad
SAGARPA_Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural	Contribuir a mejorar los ingresos de los productores.
SAGARPA_Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas	Contribuir a mantener el patrimonio de la población del medio rural ante la ocurrencia de contingencias climatológicas extremas.

Fuente: Informes Completos de las Evaluaciones Específicas realizadas a los programas mencionados en el ciclo 2008-2009.

Según las respectivas Evaluaciones Específicas de Desempeño realizadas en el ciclo 2008-2009, al 2008, sólo los programas PROCAMPO y Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria tienen claramente definidas sus poblaciones potencial, objetivo y atendida. En el resto de los casos, no siempre se cumple esta condición, de modo que las cifras reportadas deben ser tomadas con cuidado antes de emitirse valoraciones.

#### Claridad al 2008 en la definición de las poblaciones potencial, objetivo y atendida de seis programas emblemáticos de desarrollo rural

Programa	Población Potencial	Población Objetivo	Población Atendida
SAGARPA_PROCAMPO	Sí	Sí	Sí
SAGARPA_Alianza para el Campo	No	No	Sí
SAGARPA_Programa de Atención a Problemas Estructurales	No	Sí	Sí
SAGARPA_Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	Sí	Sí	Sí
SAGARPA_Programa de Inducción y Desarrollo del	No	No	Sí

Financiamiento al Medio Rural			
SAGARPA_Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas	No	Sí	No

Fuente: Informes Completos de las Evaluaciones Específicas realizadas a los programas mencionados en el ciclo 2008-2009.

#### Cobertura al 2008 de seis programas emblemáticos de desarrollo rural (número de beneficiarios)

Programa	Población Potencial	Población Objetivo	Población Atendida
SAGARPA_PROCAMPO	3,657,500	2,700,000	2,618,311
SAGARPA_Alianza para el Campo	SD	0	636,166
SAGARPA_Programa de Atención a Problemas Estructurales	ND	ND	540,632
SAGARPA_Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	0	0	784,002
SAGARPA_Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural	SD	SD	2,529,199
SAGARPA_Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas	2,935,837	2,935,837	1,561,187

Fuente: Informes Completos de las Evaluaciones Específicas realizadas a los programas mencionados en el ciclo 2008-2009.

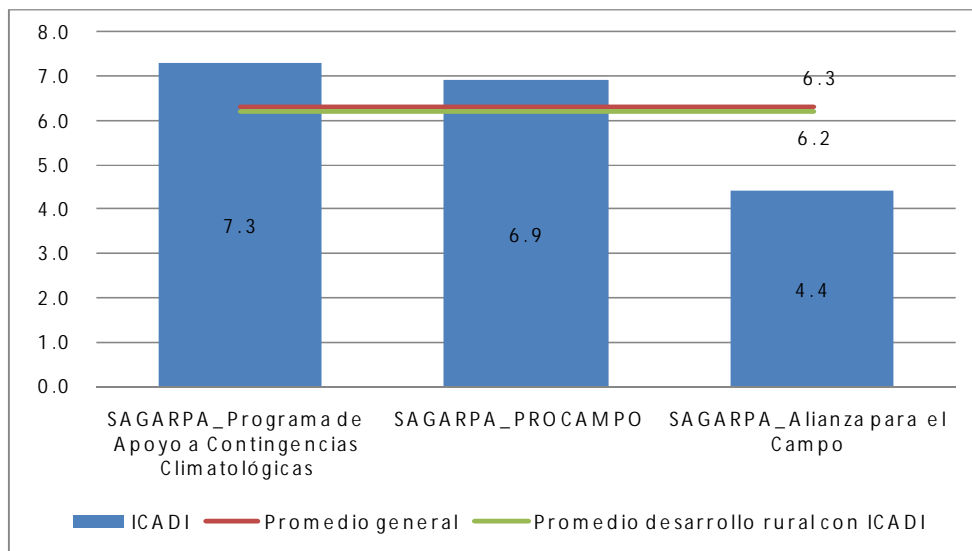
En el marco del Programa Anual de Evaluación 2007, estos programas fueron sometidos a Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR), que informa sobre las previsiones diseñadas para operarlos y alcanzar los resultados esperados para ellos. En el marco del Programa Anual de Evaluación 2008, estos programas fueron sometidos a Evaluación Específica de Desempeño (EED), la cual, reporta los avances en el desempeño de los programas a partir de indicadores y metas previamente definidos por sus implementadores.

Para comunicar de forma sencilla la información de las ECRs y las EEDs, GESOC desarrolló dos instrumentos: el Índice de Calidad de Diseño de los programas federales (ICADI) y el Índice de Desempeño de los programas federales (INDEP).

## 2. Calidad de Diseño de los Programas

El ICADI permite comparar de manera ágil y sencilla la calidad del diseño de 104 programas federales al reflejar los resultados de las ECR a las que fueron sometidos en el ciclo 2007-2008. En una escala de cero (mínimo) a diez (excelencia), los 104 programas evaluados obtuvieron una calificación promedio de 6.3. Sólo tres de los seis programas emblemáticos de desarrollo rural mencionados en este documento fueron sometidos a ECR y cuentan con ICADI. En conjunto, obtuvieron una calificación ligeramente por debajo del promedio general (6.2). Los programas PROCAMPO y Apoyo a Contingencias Climatológicas sí aprobaron con 7.3 y 6.9, respectivamente. Sólo el programa Alianza para el Campo obtuvo una calificación reprobatoria en su diseño (4.4).

ICADI de los programas emblemáticos de desarrollo rural



Fuente: Elaboración propia con cifras del ICADI construido en base a las Evaluaciones de consistencia y resultados de los programas mencionados y elaboradas en el ciclo 2007-2008.

A partir de tres Semáforos, el ICADI también ubica la calidad de diseño de cada programa en tres áreas: Diseño y alineación estratégica, Operación y Orientación a resultados y a la ciudadanía.

- El Semáforo de Diseño y Alianza Estratégica del ICADI evidencia que los tres programas de desarrollo rural mencionados presentan deficiencias en la identificación del problema público al que buscan enfrentar y la definición de sus objetivos. El Programa Alianza para el Campo es el que adolece de mayores deficiencias en estos rubros.
- El Semáforo de Orientación a Resultados y a la Ciudadanía muestra que salvo el Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas, estos tres programas requieren atención en las previsiones diseñadas para implementarlos.
- El Semáforo de Operación indica que en los tres casos se requieren ajustes para medir y evaluar el desempeño de los programas, así como para orientarse a la ciudadanía.



## Calidad de diseño de los programas emblemáticos de desarrollo rural

Programa	ICADI	DyAE	Op.	OaRyC
SAGARPA_Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas	7.3			
SAGARPA_PROCAMPO	6.9			
SAGARPA_Alianza para el Campo	4.4			

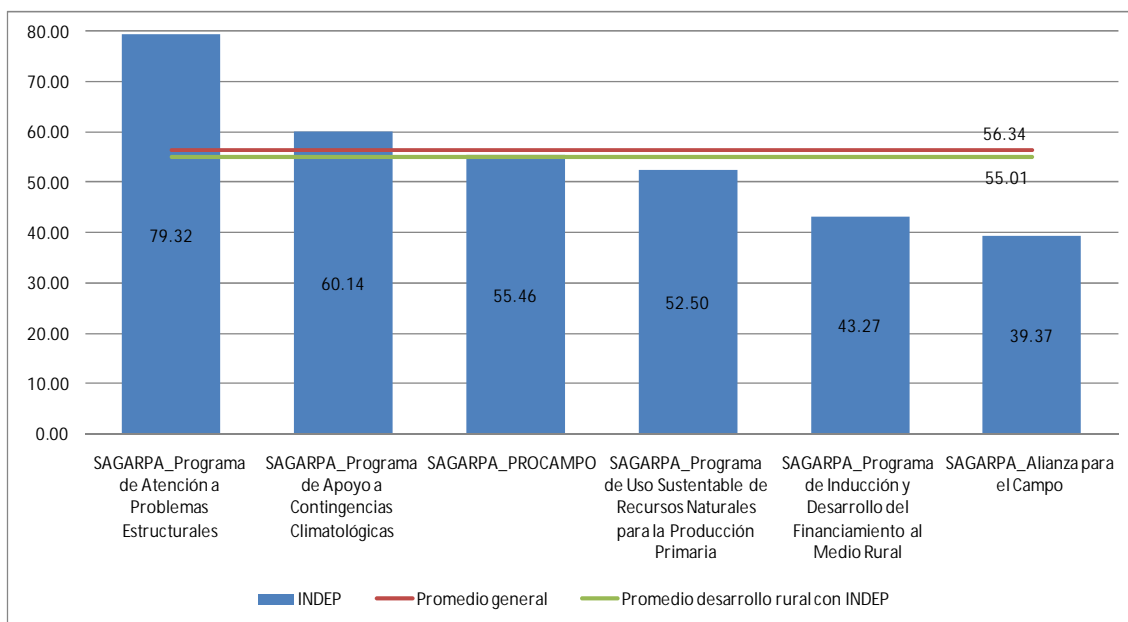
Fuente: Elaboración propia con cifras del ICADI construido en base a las Evaluaciones de consistencia y resultados de los programas mencionados y elaboradas en el ciclo 2007-2008.

Rango del subíndice	Valoración	Color
De 8 a 10	Destacado	
De 6 a 7.9	Suficiente	
Inferior a 6	Rezagado	

### 3. Desempeño de los Programas

El INDEP permite ubicar la situación de desempeño de 129 programas públicos federales pues refleja los resultados de las EEDs a las que fueron sometidos en el ciclo 2008-2009. Refleja, en una escala numérica que va de cero (mínimo) a 100 (excelente), la rentabilidad social de cada programa, entendida como su capacidad para cumplir realmente los objetivos para los que fue creado y entregando resultados relevantes a la ciudadanía. Los 129 programas federales con EED alcanzaron una calificación promedio reprobatoria de 56.34, mientras que los programas emblemáticos de desarrollo rural de este documento obtuvieron calificación promedio de 55.01 (menor al promedio general).

INDEP de los programas emblemáticos de desarrollo rural



Fuente: Elaboración propia con cifras del INDEP construido en base a las Evaluaciones específicas de desempeño de los programas mencionados y elaboradas en el ciclo 2008-2009.

Asimismo, el INDEP permite ubicar las áreas de oportunidad de los instrumentos utilizados para medir el desempeño de cada programa mediante tres Semáforos: de selección adecuada de metas; de fortaleza de indicadores y de información en indicadores.

- El Semáforo de selección adecuada de metas advierte sobre la posible definición de metas por debajo de la capacidad de los implementadores y la disponibilidad de recursos reales para alcanzarlas. En este rubro y para todos los casos mencionados, el Semáforo advierte sobre la necesidad de revisar y, en su caso, redefinir las metas definidas, sobre todo para el Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria y el Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural.

- El Semáforo de fortaleza de indicadores permite detectar si es necesario mejorar los indicadores y metas de desempeño utilizados para medir los resultados e impactos de los programas. Como se puede ver, esto es necesario para los programas PROCAMPO, Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria, Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural y Alianza para el Campo. Por su parte, los programas de Atención a Problemas Estructurales y Apoyo a Contingencias Climatológicas (en correspondencia con lo observado para él en el Semáforo de Operación), disponen de indicadores y metas de desempeño útiles.
- El Semáforo de información en indicadores advierte sobre la falta de datos para el conjunto de indicadores de desempeño del programa. Sólo en dos de los programas emblemáticos de desarrollo rural considerados en este documento no se dispone de o faltan datos para sus indicadores: PROCAMPO y Alianza para el Campo.

### Situación del desempeño de los programas emblemáticos de desarrollo rural

Programa	INDEP	S. Ade.	S. Ind.	S. Inf.
SAGARPA_Programa de Atención a Problemas Estructurales	79.32			
SAGARPA_Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas	60.14			
SAGARPA_PROCAMPO	55.46			
SAGARPA_Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	52.50			
SAGARPA_Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural	43.27			
SAGARPA_Alianza para el Campo	39.37			

Fuente: Elaboración propia con cifras del INDEP construido en base a las Evaluaciones específicas de desempeño de los programas mencionados y elaboradas en el ciclo 2008-2009.

Semáforo	Rojo	Amarillo	Verde
Semáforo de selección adecuada de metas	Más de 2 indicadores con porcentaje de avance mayor a 125%.	1 ó 2 indicadores con porcentaje de avance mayor a 125%.	Ningún indicador con porcentaje de avance mayor a 125%.
Semáforo de fortaleza de indicadores	Concentración clara de indicadores en algún tipo	Distribución relativamente homogénea, con concentración baja en algún tipo de indicador.	Distribución homogénea de indicadores por tipo
Semáforo de información de indicadores	Menos de 60% de indicadores con información	De 60 % a 79% de indicadores con información	Más de 80 % de indicadores con información

---

## Conclusiones

De la descripción anterior se deriva que:

En general, los programas federales orientados al desarrollo agropecuario y forestal cuentan con deficiencias importantes en materia de diseño y de definición de sus poblaciones potenciales y objetivo. Tal como se desprende de los resultados del ICADI – y aunque sólo se contó con información para 3 de los 6 programas aquí presentados – se reconoce 1) un diseño de programas y de estrategias poco claro y 2) una pobre capacidad de los programas para orientarse a la ciudadanía.

El Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas parece ser el que menos deficiencias presenta en cuanto a operación y desempeño. No obstante, sigue siendo necesario acotar de forma más clara el problema público que busca enfrentar, los objetivos y metas esperados para él, así como las previsiones para medir y evaluar su desempeño y su orientación a la ciudadanía. El Programa de Atención a Problemas Estructurales también podría estar demostrando un buen desempeño; sin embargo, es necesario revisar las metas propuestas para él (lo que consecuentemente lleva a hacer ajustes en su diseño, aunque desafortunadamente no se cuenta con información sobre la calidad del mismo).

Por el contrario, los programas PROCAMPO y Alianza para el campo adolecen de serias deficiencias tanto en su diseño como en su desempeño. Los Semáforos correspondientes evidencian que en ninguno de ambos casos se ha definido el problema y los objetivos perseguidos, hacen falta previsiones normativas para implementarlos de forma adecuada, definir adecuadamente, medir y evaluar su desempeño e incorporar la percepción de los beneficiarios en su gestión. Aunque PROCAMPO sí identifica claramente sus poblaciones potencial, objetivo y atendida, Alianza para el Campo no. Ambos programas son los que podrían disponer de los mayores presupuestos asignados a programas federales del sector.

Por último, los programas de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria e Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural, para los que tampoco se cuenta con información sobre su calidad de diseño, sí cuentan con datos para los indicadores de desempeño establecidos para ello; sin embargo, la información del INDEP señala que sus metas no están definidas adecuadamente y sus indicadores de desempeño no son útiles.

---

## Recomendaciones

Antes de realizar las recomendaciones es importante destacar que con este documento, GESOC no busca justificar la desaparición o descentralización de ningún programa que atienda un problema público de alta sensibilidad social en el actual contexto de crisis. Antes bien, persigue dos objetivos. El primero es brindar mayor racionalidad al proceso de asignación presupuestaria al proveer de información relevante presentada de forma sencilla. El segundo es facilitar la detección de los aciertos y fallas en el desempeño de los programas para que se realicen las mejoras necesarias para que los programas puedan entregar los resultados de valor para los que fueron creados

Asimismo, cabe aclarar que GESOC no considera que la descentralización de los programas aquí analizados, sea una posible solución a las importantes fallas. Sólo el gobierno federal cuenta con herramientas, normas e instituciones que permiten tener una base de evidencia confiable y con medidas mínimas de transparencia que permiten hacer análisis como el que se ha presentado. Conforme los gobiernos estatales implementen y desarrollen mecanismos de rendición de cuentas y evaluación del desempeño, se podrá iniciar la reflexión sobre la conveniencia o no de descentralizar los programas presupuestales.

Las áreas de oportunidad que se identifican a partir de instrumentos tan sencillos como el ICADI y el INDEP deben llevarse a una agenda de mejora puntual para cada programa, lo cual, cobra relevancia en el contexto actual. Las evaluaciones correspondientes ofrecen mayor evidencia y recomendaciones para orientar e informar las decisiones de asignación presupuestal. De ahí que GESOC haga los siguientes llamados al Legislativo:

1. Fortalecer la racionalidad del gasto público. El Poder Legislativo debe conocer la calidad de diseño y el desempeño de los programas de subsidio para tomar decisiones informadas de asignación presupuestal. GESOC pone a disposición de los legisladores los dos índices (el Índice de Calidad de Diseño de los Programas Federales de Subsidio o ICADI, así como el propio INDEP) que ha desarrollado para una distribución del presupuesto basada en evidencia, y por tanto, más objetiva.
2. Fortalecer la mejora de los programas que atienden problemas públicos de alta sensibilidad social en un contexto de crisis. Hacemos un llamado a la Cámara de Diputados a agregar al Decreto de Presupuesto la obligación de que la SHCP entregue una agenda de mejora de cada programa al que se le incremente el presupuesto. Dicha agenda deberá basarse en la evidencia derivada de las evaluaciones realizadas por el CONEVAL, y sus avances de cumplimiento deberán ser informados al legislativo de manera trimestral.
3. Asegurar la Transparencia en la asignación y seguimiento del gasto público en los programas de subsidio. Hacemos un llamado a la Cámara de Diputados a agregar al Decreto de Presupuesto la obligación de que la SHCP diseñe un sitio web de acceso público que dé a conocer de forma sencilla los indicadores, metas y avances de todos los programas de subsidio, y que éste se actualice trimestralmente con los resultados de avance en los indicadores de cada programa.

---

## Fuentes

Informes Finales de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados 2007-2008 de los programas:

- Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas
- PROCAMPO
- Alianza para el Campo

Informes Completos de las Evaluaciones Específicas de Desempeño 2008-2009 de los programas:

- PROCAMPO
- Alianza para el Campo
- Programa de Atención a Problemas Estructurales
- Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria
- Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural
- Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas

SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 2007

SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 2008

SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 2009

SHCP, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010