

Evaluación Específica de Desempeño

**Proyecto Estratégico de
Seguridad Alimentaria (PESA)
2016**

**Evaluación Específica de Desempeño
Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria
Ejercicio fiscal 2016**

Programa Anual de Evaluación 2017

El Colegio de Tlaxcala, A.C.
Secretaría de Fomento Agropecuario
Gobierno del Estado de Tlaxcala

Coordinación General:
Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño
Secretaría de Planeación y Finanzas

Consulte el catálogo de publicaciones en:
<http://www.finanzastlax.gob.mx/spf/>

La elaboración de esta publicación estuvo a cargo de El Colegio de Tlaxcala, A.C. en coordinación con la Secretaría de Fomento Agropecuario y la Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

**Secretaría de Fomento Agropecuario (2016).
Evaluación Específica de Desempeño, Proyecto
Estratégico de Seguridad Alimentaria.
Tlaxcala: Gobierno del Estado de Tlaxcala.**

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	4
I. OBJETIVOS	5
I.1 Objetivo General	5
I.2 Objetivos Específicos.....	5
I.3 Descripción del Servicio.....	8
I.4 Coordinación de la Evaluación	9
I.5 Plazos y Condiciones de los Entregables.....	9
I.6 Responsabilidad y Compromisos	9
II. ESQUEMA DE LA EVALUACIÓN ESPECÍFICA DE DESEMPEÑO	10
II.1 Contenido General	10
II.2 Contenido Específico	12
III. DATOS GENERALES DEL PROGRAMA.....	13
IV RESULTADOS/PRODUCTOS	14
IV.1 Diagnostico	14
IV.2 Descripción del Programa	17
IV.3 Alineación a la Política de Planeación Nacional, Estatal y Sectorial	22
IV.4 Indicadores de Resultados y Gestión	27
IV.5 Avance de indicadores y análisis de metas.....	30
IV.6 Resultados (Cumplimiento de sus Objetivos)	31
IV.7 Valoración.....	34
IV.8 Cobertura	41

V. Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora	47
V.1 Aspectos comprometidos en 2015	47
V.2 Avance en las acciones de mejora comprometidas en años anteriores	48
VI. Conclusiones.....	50
VI. 1. Fortalezas.....	50
VI. 2. Retos y Recomendaciones	51
VI. 3. Consideraciones sobre la evolución del presupuesto.....	52
VI. 4. Fuentes de Información	53
VI. 5. Calidad y Suficiencia de la Información Disponible para la Evaluación	55
VI. 6. Datos del Proveedor Adjudicado	55

PRESENTACIÓN

Los Términos de Referencia (TdR) para la Evaluación Específica de Desempeño (EED) están diseñados en apego a lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 85, 110, 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal; artículo 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; artículos 8 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala y artículo 35 del Reglamento Interior de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

Los TdR para la Evaluación Específica de Desempeño consideran los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, los fundamentos metodológicos de evaluación de los programas y fondos diseñados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), así como los análisis de fondos realizados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

I. OBJETIVOS

I.1 Objetivo General

La Evaluación Específica de Desempeño (EED) tiene el objetivo de mostrar una valoración concreta del desempeño de los programas presupuestarios ejercidos en 2016 en el Estado de Tlaxcala del Ramo 8 y otros Convenios, según la base de información entregada por las Dependencias y Entidades responsables de su ejecución.

La finalidad es tener un documento que ofrezca evidencia sobre los aspectos que permiten obtener resultados, así como los aspectos que pueden ser fortalecidos con la experiencia de otros programas y ayudar a la toma de decisiones. Dicha evaluación tiene forma libre, con énfasis y características de un reporte.

I.2 Objetivos Específicos

- 1) Analizar la justificación de la creación y diseño del programa.
- 2) Reportar los resultados y productos de los programas evaluados durante el ejercicio fiscal 2016, mediante el análisis de los indicadores de resultados, así como de los hallazgos relevantes derivados de las evaluaciones externas y otros documentos del programa.
- 3) Analizar el avance de las metas de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) en 2016, respecto de años anteriores y el avance en relación con las metas establecidas.
- 4) Identificar y analizar la alineación del programa con la lógica de la planeación sectorial y nacional.
- 5) Identificar los principales aspectos susceptibles de mejora de los programas derivados de las evaluaciones externas.

- 6) Analizar la evolución de la cobertura y el presupuesto de los programas.
- 7) Identificar las fortalezas, los retos y las recomendaciones de los programas.
- 8) Valorar el desempeño presupuestal en cuanto al uso eficiente de recursos. Identificando para ello el registro de operaciones y los mecanismos de reporte de avance y rendición de cuentas.

Nota:

La evaluación ofrecerá un análisis de los principales elementos que cuenta el programa para generar resultados. Destacando el tipo de resultados y el impacto que tiene en la población de acuerdo con su fin, recursos y capacidades.

En algunos casos, puede no existir información o soporte documental que muestre claramente los resultados. Para estos casos, será válido realizar una valoración con base a elementos existentes, así como plantear la metodología adecuada para monitorear y evaluar resultados. Utilizando para tal fin evidencia de diversas fuentes, programas similares o complementarios o problemática relevante nacional o internacional.

Habría oportunidad hacer una revisión previa entre pares, a fin de sacar mayor provecho a la evidencia y valor agregado que este tipo de evaluaciones ofrecen.

La valoración final del programa se incluirá como parte de las conclusiones y tendrá un carácter estratégico, prescriptivo y de mejora, más allá de una simple calificación el objetivo se centra en ofrecer

elementos para mejorar el desempeño del programa.

I.3 Descripción del Servicio

Para cumplir con el objetivo de la evaluación, se debe organizar, revisar y valorar la información disponible para la evaluación proporcionada por las dependencias responsables del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), en la entidad a través de la Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

La revisión documental se complementará con entrevistas a profundidad con los servidores públicos responsables de la gestión del programa. La cantidad de las entrevistas y reuniones de trabajo, así como el perfil de los entrevistados dependerán de la calidad y cantidad de la evidencia documental proporcionada, y de la gestión del programa en la entidad. La valoración de la información y el esquema de las entrevistas se deben presentar en formato libre.

Se deberá considerar la realización de al menos tres reuniones de trabajo durante el proceso de evaluación entre el investigador evaluador, la Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño y las dependencias o entidades responsables de la gestión del fondo en el Estado de Tlaxcala. Una reunión inicial, en la que se presenten los objetivos, el proceso y el instrumento de evaluación, y en la que se discutirá las necesidades y las dudas sobre la evidencia documental. Una reunión intermedia, posterior a la entrega del primer avance de los informes de evaluación, en la que se discuta los alcances de la información proporcionada y los resultados preliminares. Y una reunión final, posterior a la entrega del Informe Preliminar de Evaluación, en la que se discuta el informe final.

I.4 Coordinación de la Evaluación

La Evaluación Específica de Desempeño, para el ejercicio fiscal 2016, estará coordinada por la Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala, siendo la instancia evaluadora El Colegio de Tlaxcala, A.C.

I.5 Plazos y Condiciones de los Entregables

La presente evaluación se deberá apegar a los plazos establecidos en los presentes TdR, los cuales se detallan en el cronograma de actividades:

I.6 Responsabilidad y Compromisos

- Cumplir con las fechas establecidas en el cronograma del Programa Anual de Evaluación 2017, el cual valora la información relativa al ejercicio fiscal 2016.
- Los puntos de encuentro para reuniones de trabajo los determinará la DTED.
- Una vez revisados los informes preliminares de evaluación por la DTED, los evaluadores tendrán una semana para integrar las últimas recomendaciones y robustecer el Informe final de la evaluación.
- Los evaluadores entregarán a la DTED el Informe final de evaluación y el Anexo 1 Formato para la Difusión de los Resultados de las Evaluaciones del Consejo de Armonización Contable (CONAC) en las fechas establecidas en el Convenio.
- Los evaluadores estarán disponibles en caso de aclaraciones, dudas o comentarios por parte de la DTED, SHCP, ASF y OFS.

II. ESQUEMA DE LA EVALUACIÓN ESPECÍFICA DE DESEMPEÑO

II.1 Contenido General

La EED se debe realizar mediante trabajo de gabinete y únicamente con base en la información proporcionada por las Dependencias y Entidades responsables de la ejecución de los programas.

Con el objetivo de contribuir a la toma de decisiones, la evaluación se divide en cinco temas:

- 1) **Resultados finales del programa.** La valoración sobre resultados finales debe contener:
 - a. los impactos del programa con base en los hallazgos encontrados en las evaluaciones externas. Las evaluaciones externas deben haberse realizado con una metodología rigurosa, considerando los criterios establecidos en el Anexo 2;
 - b. los valores del avance realizado en 2016 de los indicadores de Fin y Propósito de la MIR del programa. Se deben seleccionar un máximo de cinco indicadores de resultados que expliquen mejor el nivel de objetivos del programa, considerando los criterios establecidos en el Anexo 3. Además, se debe realizar un análisis del avance que han tenido los indicadores de la MIR, considerando los valores de años anteriores y sus metas.
- 2) **Productos.** La valoración sobre los bienes y servicios que otorga cada programa se debe realizar con base en la selección de máximo cinco indicadores de Componentes de la MIR, considerando los criterios del Anexo 3.
- 3) **Alineación a la política de planeación nacional, estatal y sectorial.** Se describirá el vínculo de los objetivos del programa, con los del

Plan Nacional de Desarrollo, Plan Estatal de Desarrollo, Programas Sectoriales, Regionales o Especiales. Se debe incluir un análisis de los indicadores y metas.

- 4) **Seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora.** Se deben reportar los aspectos susceptibles de mejora por cada programa con base en sus documentos de trabajo y/o en su documento institucional del Mecanismo de Seguimiento (emitido en 2011)¹.
- 5) **Cobertura del programa.** El análisis y la valoración de la cobertura del programa se debe realizar con base en la cobertura del programa.

Con base en la información de cada tema, se debe elaborar una valoración global del desempeño del programa en 2016 resaltando sus principales resultados, fortalezas y retos, así como las recomendaciones del proveedor adjudicado.

Se resume lo anterior en el siguiente esquema:



¹ Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal.

II.2 Contenido Específico

La EED está integrada de los siguientes apartados:

- 1) Datos Generales
- 2) Resultados/ Productos
- 3) Cobertura
- 4) Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora
- 5) Conclusiones de la Evaluación
- 6) Datos del evaluador

III. DATOS GENERALES DEL PROGRAMA

El Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) es un componente del Programa Integral de Desarrollo Rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); en el estado de Tlaxcala el PESA es operado por la Secretaría de Fomento Agropecuario (SEFOA). Para el ejercicio fiscal 2016, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación, se aprobó un presupuesto por 33´100,000.00 pesos, el cual fue ejercido sin modificación alguna en los distintos apoyos que contempla el Proyecto (Infraestructura, equipo, material vegetativo, especies zootécnicas y acuícolas; servicios integrales proporcionados por ADR´s; servicios técnicos proporcionados por equipos técnicos multidisciplinarios; paquetes con servicio técnico).

De manera general, el Proyecto estratégico se basa en el desarrollo gradual y sostenible de cuatro áreas denominadas de intervención que son: el Traspatio Agrícola-Pecuario, Granos Básicos-Milpa, Sistemas Productivos Predominantes, y Mercado Local, con las que se busca fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional de las familias participantes; de ahí que se identifique su alineación con la meta nacional "México Próspero", específicamente en su objetivo 4.10 "Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país"; y de igual forma con la meta nacional "México Incluyente", y su objetivo 2.1. "Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población" y sus estrategias.

IV RESULTADOS/PRODUCTOS

IV.1 Diagnostico

La situación de pobreza en la población rural de México es reconocida en numerosos documentos oficiales como un reto que requiere acciones integrales para lograr abatirse. De acuerdo con cifras del CONEVAL, en el año 2010 alrededor de 17 millones de personas en situación de pobreza vivían en las zonas rurales (CONEVAL, 2010).

La Metodología desarrollada por la FAO contribuye con su experiencia y sus conocimientos para la implementación de una estrategia integral, que se propone propiciar el incremento de la producción y de los ingresos de las familias rurales más pobres al tiempo que impulsa su desarrollo humano y social, para el logro de su Seguridad Alimentaria y Nutricional; esta estrategia fue adoptada por la política pública del gobierno mexicano y actualmente se implementa a nivel nacional a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

La procuración de la seguridad alimentaria en los hogares rurales que persigue el PESA se apega a la definición que ofrece la FAO: "Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana." (Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996). En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 4, establece que "Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad"; así como que "...el Estado garantice el abasto suficiente y

oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca" (Artículo 27, fracción XX).

El Plan Sectorial SAGARPA 2013-2018, reconoce que en el año 2012 en el ámbito rural el 61.6% de la población vivía en condiciones de pobreza (62.7% de las mujeres y 60.8% de los hombres), 21.5% en situación de pobreza extrema (22.1% de las mujeres y 21% de los hombres) y 40.1% en situación de pobreza moderada (40.6% de las mujeres y 39.8% de los hombres). Asimismo, se reconoció la existencia de más de 5.3 millones de unidades económicas rurales de las cuales 3.9 millones (72.6% del total) se caracterizaban por ser de subsistencia o con limitada vinculación al mercado y presentan ingresos anuales netos menores a 17 mil pesos; en contraste, sólo el 9.9% de las unidades económicas de producción, 528 mil, tienen una actividad empresarial con rentabilidad frágil y sus ingresos por ventas promedio anuales ascienden a 152 mil pesos. (Plan Sectorial de Desarrollo, SAGARPA, 2013:59)

El mismo Plan Sectorial caracteriza a la población del sector rural de México como una población "(...) particularmente vulnerable ya que presenta ingresos bajos y estacionales, ausencia de un salario fijo, altos riesgos de salud, rezago educativo, envejecimiento y exposición a riesgos naturales. Los hogares rurales tienen un promedio de habitantes mayor a la media del país y sus formas de subsistencia son siempre precarias, ligadas a la producción de maíz, o de otros productos básicos en zonas de temporal o al trabajo por jornal" (2013: 60). Entre las causas de la pobreza de dicho sector de la población se encuentran: bajos ingresos y bajo desarrollo de capital humano que el acceso a otro tipo de servicios como los servicios de salud, educación, capacitación y alimentación, generando un bajo desarrollo de capital humano que los lleva a que se incorporen o realicen

actividades de baja productividad y por lo tanto, de baja remuneración, perpetuando así la pobreza.

Por lo anterior, la metodología del PESA basada en el fomento de círculos virtuosos responde de manera directa a la problemática del sector rural diagnosticada en el Plan Sectorial de SAGARPA.

En el estado de Tlaxcala para el 2010, existían 1,215 localidades consideradas rurales, en las que habitaban 323,461 personas, lo que significaba el 28% de la población total. De acuerdo con cifras del CONEVAL (2014), la población en condiciones de pobreza del medio rural en el año fue del 51.9%; asimismo, en el sector rural la incidencia de la población en carencia de acceso a la alimentación fue de 32.1% en el mismo año (8.9 millones de personas). Las cifras anteriores dan cuenta del grupo social altamente vulnerable que predomina en el medio rural y que requiere tener atención especial. En este sentido, el Plan Estatal de Desarrollo 2011- 2016 reconoce como principales causas de esta realidad el insuficiente nivel de ingresos y factores relativos a la alimentación, la salud y la seguridad social.

El mismo Plan de Desarrollo Estatal 2011- 2016 apunta que en 2010 en el estado de Tlaxcala existían 246 ejidos y comunidades agrarias con un total de 44 mil ejidatarios y comuneros. La superficie ejidal y comunera era de 202 mil hectáreas, lo que representa el 96% del total de la superficie dedicada a esta actividad.

IV.2 Descripción del Programa

El Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) es una estrategia diferenciada para el desarrollo rural de zonas marginadas que opera con la metodología diseñada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); para lo anterior, se firma un Convenio de Cooperación Internacional entre la FAO y el Gobierno de México a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) mediante el cual se convienen los objetivos, las metas, el presupuesto y los recursos humanos requeridos para proveer las metodologías, las herramientas y las técnicas empleadas por la FAO al dar capacitación y acompañamiento técnico-metodológico a las Agencias de Desarrollo Rural (ADR), sus facilitadores, promotores comunitarios y técnicos, así como a los funcionarios responsables de normar y operar el PESA.

De acuerdo con los Lineamientos Operativos de Supervisión y Desempeño de la Calidad de los Servicios Profesionales en PESA (2015: 7), la estrategia PESA busca consolidar la atención a las comunidades participantes y alinear la metodología y resultados al Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre (CNCH), así como mejorar el sistema de seguimiento y evaluación vigente.

El Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) es un componente del Programa de Productividad Rural, cuyo objetivo general es que los pequeños productores agropecuarios incrementen su productividad total; la cobertura del programa es nacional y la población objetivo está compuesta por los pequeños productores agropecuarios del país en zonas rurales y periurbanas.

De acuerdo con el Artículo 91 de las Reglas de Operación (ROP) de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para el ejercicio fiscal 2016, el objetivo específico del PESA es apoyar a las Unidades de Producción Familiar en localidades rurales de alta y muy alta marginación, para mejorar su capacidad productiva.

La metodología PESA incluye tres grandes fases, la primera de ellas es la planeación que se realiza desde el nivel regional hasta el comunitario, misma que culmina con el diseño de una estrategia microrregional para atender el conjunto de localidades participantes; la segunda fase la conforma el ciclo de proyectos; es decir, el diseño, gestión y ejecución de las acciones y proyectos en el marco de la estrategia definida en la microrregión; por último, la tercera fase es la evaluación comunitaria participativa, en la que se determina con las familias participantes el nivel de logro de todo el proceso y se identifican los nuevos retos para las comunidades. Cada una de estas fases requiere la aplicación de una serie de procedimientos y actividades (reuniones, talleres, visitas de campo, instrumentos de investigación, asambleas, etc.)

Figura 1. Estrategia para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)



Fuente: Metodología PESA México: Manual para agentes de desarrollo rural. 2016, p. 6.

De acuerdo con la Metodología PESA México (2016), el proyecto estratégico se basa en el desarrollo gradual y sostenible de cuatro áreas denominadas de intervención que son: el Traspatio Agrícola-Pecuario, Granos Básicos-Milpa, Sistemas Productivos Predominantes, y Mercado Local, con las que se busca fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional de las familias participantes. A partir de estas cuatro áreas de intervención se busca alcanzar los objetivos de producción de alimentos y generación de ingresos para lo cual se requiere necesariamente contar o desarrollar las bases para la producción; es decir, atender las condiciones mínimas como son el agua, suelo, infraestructura productiva, tecnología, motivación, etcétera. La Estrategia para la SAN se implementa en espacios definidos como microrregiones, los cuales son zonas con características (físico-ambientales, económico-productivas y socio-culturales)

relativamente homogéneas que permiten definir una estrategia para el territorio.

La metodología PESA está integrada por los procesos, métodos y técnicas necesarias, para lograr el diseño e implementación de una estrategia que contribuya al logro de la seguridad alimentaria y nutricional de una microrregión, fortalecido con un proceso educativo que tiene como propósito desarrollar habilidades básicas en los participantes a través de Educación nutricional, financiera, en agricultura sostenible y en asociatividad.



Fuente: Metodología PESA México: Manual para agentes de desarrollo rural. 2016, p. 8.

La definición de la cobertura requiere que los facilitadores hagan una labor tanto de gabinete como de campo, siendo el primero la identificación de las microrregiones y localidades, para después llevar a cabo una visita de reconocimiento en campo. La cobertura debe ser validada por el Grupo Operativo PESA (GOP) estatal previo al inicio de los trabajos en la microrregión. Posteriormente se realiza el diagnóstico y caracterización de las microrregiones a partir de un diseño muestral y la aplicación de cuestionarios en el marco de una investigación de campo que recabe información respecto a: el grado de pobreza del entrevistado, disponibilidad de agua y electricidad, y disposición de desechos humanos

en la vivienda, producción y disponibilidad de alimentos, gasto familiar, fuente de ingresos y acceso a servicios financieros; uso de la tierra.

Derivado de lo anterior, unos de los primeros productos que genera la estrategia PESA es la definición de la Visión Regional (VR), documento en el cual se integra el análisis e interpretación de los datos de gabinete y de campo para concretar una descripción de microrregiones que incluye: delimitación geográfica de la microrregión y ubicación de las localidades estratégicas y secundarias; restricciones y oportunidades detectadas en el contexto físico-ambiental, social-humano y/o, económico-productivo; vocación productiva y potencial de la microrregión. Posteriormente se construye La Visión Comunitaria (VC), en esta etapa se realiza un proceso de planeación participativa que identifica y analiza la problemática, necesidades, oportunidades y soluciones desde el punto de vista de las comunidades. Durante esta etapa de la planeación, se diagnostica y construye, en conjunto con las familias participantes, las posibles acciones para lograr la SAN a través de la producción de alimentos y generación de ingresos, apoyándose en los ejes del Proceso Educativo referentes a nutrición, agricultura sostenible, finanzas y asociatividad.

La Estrategia para la Seguridad Alimentaria y Nutricional es la propuesta que hacen los agentes de desarrollo rural para mejorar las condiciones de producción y productividad de las unidades de producción familiar. La metodología permite la construcción de una estrategia que conjuga tres elementos clave: las áreas de intervención (traspatio agrícola-pecuario, granos básicos-milpa, sistema productivo predominante y bienes y servicios para el abasto local), los niveles de abordaje bases para la producción (condiciones mínimas para la producción, como lo son agua y suelo, infraestructura, etcétera.), producción y mercado (garantizar condiciones

para elevar la productividad de las unidades de producción y su vinculación al mercado, mediante inversiones productivas y acompañamiento técnico oportuno), sostenibilidad (aprovechar los recursos naturales, permitiendo la renovación de los mismos, así como la formación del capital social que garantice la continuidad de los procesos) y el proceso educativo.

Los pasos para diseñar la Estrategia para la SAN son los siguientes:

- 1) Definición de objetivos y metas
- 2) Análisis de la información
- 3) Definición de acciones
- 4) Construcción de la matriz de planificación microrregional

IV.3 Alineación a la Política de Planeación Nacional, Estatal y Sectorial

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de mayo de 2013, reconoce que “el campo es un sector estratégico, a causa de su potencial para reducir la pobreza e incidir sobre el desarrollo regional”, y que “la capitalización del sector debe ser fortalecida” por lo que establece como una de las cinco metas nacionales, un “México Próspero”; dentro de esta meta, se identifica la convergencia del PESA con el Objetivo 4.10. “Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país” y sus siguientes estrategias de política pública nacional:

- Impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado de los productores del sector agroalimentario;

- Impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país”.

De igual forma, la Meta Nacional II “México Incluyente”, guarda correspondencia con el propósito del PESA al determinar como objetivo 2.1. “Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población” y sus siguientes estrategias:

- Asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa;
- Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad e incrementar su capacidad productiva.

A nivel sectorial, los objetivos del PESA guardan correspondencia con los siguientes objetivos estratégicos del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación:

- Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria;
- Contribuir a erradicar la carencia alimentaria en el medio rural.

Las metas y objetivos que persigue el PESA, se alinean también con la estrategia integral del sector “Eleva la productividad para alcanzar el máximo potencial del sector agroalimentario”, cuya visión estratégica pretende “...construir un nuevo rostro del campo sustentado en un sector agroalimentario productivo, competitivo, rentable, sustentable y justo, que

garantice la seguridad alimentaria del país” (Plan Sectorial de Desarrollo SAGARPA, 2013, p. 62). Asimismo, se establece relación con las siguientes estrategias y sus respectivas líneas de acción:

- **Estrategia 1.2** Desarrollar las capacidades productivas con visión empresarial de las y los pequeños productores. Líneas de acción:
 - 1.2.1. Proporcionar servicios integrales de innovación y extensión rural para incrementar la productividad en la generación de alimentos.
 - 1.2.6. Promover servicios de extensión y capacitación especializados para atender problemas productivos mediante programas integrales e incluyentes, regionales y nacionales. (p. 89)
- **Estrategia 5.1** Coadyuvar a la alimentación y nutrición de la población mexicana, particularmente aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa. Líneas de acción:
 - 5.1.1. Incentivar la productividad de las unidades de producción familiar en localidades rurales marginadas, a través del Componente PESA14.
 - 5.1.3. Apoyar la producción agropecuaria y acuícola de traspatio que mejore la alimentación y la economía familiar.
 - 5.1.4. Combatir la carencia alimentaria mediante programas concurrentes, priorizando la atención de las familias en extrema pobreza.
 - 5.1.5. Incorporar componentes productivos a los programas sociales, para mejorar el ingreso, empleo y acceso a los alimentos básicos indispensables.
 - 5.1.6. Invertir en obras de conservación y uso sustentable del suelo y agua en zonas rurales marginadas para producir alimentos.
 - 5.1.7. Potenciar la inversión conjunta de la sociedad organizada y los tres órdenes de gobierno, para proyectos de infraestructura productiva.
 - 5.1.8. Desarrollar las capacidades

técnicas, productivas y organizacionales de las y los pequeños productores en localidades rurales marginadas. (p. 96)

Además de las estrategias y las líneas de acción anteriores, el PESA coadyuva a la consecución de programas transversales específicamente en la estrategia 4.6 “Fortalecer las capacidades de mujeres residentes en municipios de la cruzada contra el hambre”; lo anterior en la medida en que el Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) está enfocado a comunidades marginadas, prioritariamente en los municipios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, con el objetivo de contribuir a mejorar el acceso a la alimentación de las unidades de producción familiar mediante el incremento en la producción sustentable de alimentos considerando la participación activa de las mujeres.

El Plan Sectorial de SAGARPA establece indicadores únicamente a nivel de objetivos sectoriales transversales, entre ellos se identifican tres indicadores con los cuales el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria coadyuva de manera directa e indirecta.

El primero de ellos es la participación de la producción nacional en la oferta total de los principales granos y oleaginosas (maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo y soya), este indicador corresponde al objetivo sectorial de impulsar la productividad para garantizar la seguridad alimentaria, su medición es posible dividiendo la producción nacional en toneladas entre la suma de la producción nacional y las importaciones de estos productos; es decir, la oferta total. La línea base al 2012 era 63%, y la meta al 2018 es el 75%.

El segundo indicador es la productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero, corresponde al objetivo sectorial transversal de impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante la inversión para

garantizar la seguridad alimentaria; se calcula dividiendo el promedio anual del Producto Interno Bruto del sector agropecuario entre el número promedio anual de personas ocupadas en el sector; su medición es anual y parte de una línea base al 2012 de 59,753 pesos y se propone una meta al 2018 de 62,944 pesos.

El tercer indicador es el rendimiento de maíz en áreas de temporal, corresponde al objetivo sectorial transversal de contribuir a erradicar la carencia por acceso a la alimentación; se mide anualmente por medio del volumen de producción de maíz (en toneladas) en áreas de temporal; su línea base es 2.26 toneladas por hectárea y la meta al 2018 es de 2.9 toneladas por hectárea.

En relación con el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Tlaxcala 2011-2016, el PESA se vincula con la Estrategia "Impulsar un proceso dinámico de cambio basado en un sistema de planeación, con visión y objetivos de largo plazo y mediante la coordinación del gobierno, los empresarios y las organizaciones sociales para potenciar la eficacia de los programas de desarrollo y con las iniciativas de los actores económicos" y su línea de acción 1.1.6. Establecer una política agropecuaria que recupere el autoconsumo, los productos propios y modernice al sector.

El PESA se vincula también con la Estrategia "Crear un círculo virtuoso de promoción de inversiones tanto nacionales como extranjeras, públicas y privadas; modernizar la infraestructura económica y elevar la calidad de la educación y la capacitación para y en el trabajo a fin de contar con una mano de obra calificada"; y sus líneas de acción: 1.4.7. Gestionar proyectos para promover actividades agropecuarias de traspaso familiar,

dando prioridad a las zonas y comunidades vulnerables, para fortalecer la economía rural.

IV.4 Indicadores de Resultados y Gestión

La documentación presentada como evidencia, incluida dentro del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos 2016, es la MIR, diseñada para dar seguimiento general a los programas que opera la Secretaría de Fomento Agropecuario del Estado de Tlaxcala; es decir, se trata de una MIR diseñada a nivel institucional que si bien cuenta con el resumen narrativo de cada nivel: Fin, Propósito, Componentes y Actividades; éstos no se encuentran alineados de manera específica con el objetivo y las metas del PESA 2016.

La MIR diseñada a nivel institucional se compone de 16 indicadores, de los cuales se adjuntan únicamente 5 fichas de indicador que mantienen cierta relación con los objetivos y metas del PESA:

- 1) La primera de ellas corresponde al indicador a nivel de Fin y se denomina "Grado en que se incrementa la calidad de vida de la población"; se trata de un indicador estratégico que mide de manera anual y porcentual el incremento de la producción agropecuaria y acuícola en el Estado de Tlaxcala. Se propone el incremento del 0.005% con respecto a la producción total estatal empleando como medio de verificación los datos proporcionados por INEGI. Este indicador no cuenta con línea base definida en la ficha.

En este sentido se observa que sí bien los objetivos del PESA coadyuvan a incrementar la calidad de vida de la población, el mecanismo de medición no visibiliza el logro de dicho indicador y el objetivo que representa. Es por eso que se reitera la recomendación de elaborar una MIR específica para el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria que permita el seguimiento cuantitativo y cualitativo del logro de objetivos y metas.

- 2) La siguiente ficha presentada corresponde al Propósito de la MIR “Productores agropecuarios y acuícolas mejoran su producción y la capitalización de sus unidades económicas”, el indicador se define como “Número de productores que incrementan su producción” y es medido de manera anual y porcentual a partir del número de productores beneficiados con respecto al número de productores beneficiados programados. Dicho indicador no cuenta con línea base y no mide el grado de mejora de la producción.
- 3) La tercera ficha corresponde al “porcentaje de incremento en la producción de hortalizas, leche, huevo y carne en el Estado”; su indicador del componente 2 de la MIR “Sistema estatal de capacitación y asistencia técnica para la producción tecnificada de alimentos y agregación de valor fortalecido”. Se trata de un indicador de gestión medido de manera anual con base en medios de verificación como el diagnóstico de las Unidades de Producción, análisis de la estadística oficial SIAP, SAGARPA, INEGI, FAO. Sin embargo, dicho indicador no cuenta con línea base que permita corroborar el cumplimiento de sus metas en términos porcentuales.

- 4) La cuarta ficha corresponde al indicador de la actividad 2.1 de la MIR “Fortalecer el Sistema Estatal de Asistencia Técnica Agropecuaria” y se define a partir del “Número de productores atendidos con asistencia técnica y capacitación agropecuaria en un año”; se trata de un indicador de gestión que mide en términos porcentuales el número de productores agropecuarios que adquirieron capacidades e instrumentos técnicos respecto al total de productores agropecuarios, partiendo del número de solicitudes recibidas en contraste con el número de solicitudes atendidas. Su medición es anual y no cuenta con línea base. De igual forma, no se mide el grado de avance de la adquisición de capacidades por parte de los productores.

- 5) La quinta y última ficha de indicador que se presenta corresponde a la actividad 2.2 de la MIR institucional “Entregar apoyos para el establecimiento de módulos de ecotecnias y producción de alimento intensivo tecnificado” y se define a partir del “Número de familias implementando ecotecnias y tecnologías para la producción de alimentos en un año”; su medición es anual y porcentual, y de acuerdo con la MIR, dicho indicador debe mostrar “el número de módulos de producción de alimentos apoyados con respecto a lo solicitado y su contribución a incrementar la capacidad productiva del sector rural para un mayor crecimiento económico y al bienestar social de los Tlaxcaltecas”. El indicador no cuenta con línea base ni metas intermedias que permitan el seguimiento de la actividad; asimismo, el resultado porcentual sólo permite conocer el número de familias atendidas sin que esto

implique de manera precisa la corroboración del crecimiento económico y bienestar social de los tlaxcaltecas.

Por lo anterior, es recomendable elaborar una MIR específica para el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria que permita ponderar de manera específica los alcances de cada uno de los componentes y actividades desarrollados al interior del proyecto; esta tarea puede llevarse a cabo considerando los aspectos sugeridos tanto en la Evaluación Integral de Desempeño 2015, así como en la Metodología PESA México: Manual para agentes de desarrollo rural (2016), en la cual se especifican los elementos que debe contener la Matriz de Planificación Micro-regional (MPMR).

El diseño de una MIR específica sería consecuente con la lógica inductiva que sigue la metodología del PESA y posibilitaría visibilizar de manera clara las áreas de intervención del proyecto estratégico, las metas específicas e indicadores a nivel de localidades, familias y áreas de intervención.

IV.5 Avance de indicadores y análisis de metas

La MIR presentada para valorar este rubro es una matriz general para todos los programas operados por la SEFOA, de manera que sólo es posible deducir que los componentes del PESA mantienen relación y por lo tanto contribuyen con el objetivo: "Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural del estado de Tlaxcala, mediante el fortalecimiento a la producción del sector agropecuario", cuyo indicador se refiere al porcentaje de incremento de la producción agropecuaria y acuícola en el Estado de Tlaxcala. La meta definida para el ciclo presupuestario 2016 es

del 0.005% (no es una meta retadora que implique un esfuerzo) y se verifica promedio de las estimaciones realizadas por el INEGI.

La meta establecida es factible de conseguirse e incluso de ser rebasada a partir de los logros conseguidos en los diversos programas sociales que opera la SEFOA, pero el avance conseguido a través de la puesta en marcha del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria se dificulta al no contar con indicadores específicos.

El Propósito de la MIR institucional con el cual PESA guarda cierta concordancia es: "Productores agropecuarios y acuícolas mejoran su producción y la capitalización de sus unidades económicas" y su indicador se define como "Número de productores que incrementan su producción", medido de manera anual y porcentual a partir del número de productores beneficiados con respecto al número de productores beneficiados programados. La meta programada para el ciclo presupuestal 2016 es el 100% de 50,351; se reporta su cumplimiento al 100% durante el mes de diciembre.

IV.6 Resultados (Cumplimiento de sus Objetivos)

El Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria ha tenido dos evaluaciones, la primera de ellas se trató de una Evaluación de Consistencia y Resultados y se llevó a cabo en 2014; la segunda, una Evaluación Integral de Desempeño en 2015.

Hasta el momento no se ha llevado a cabo alguna Evaluación de Impacto, es posible que la razón sea la complejidad para desarrollar una metodología que permita analizar el efecto de PESA en los hogares

participantes respecto a cada uno de sus componentes o dimensiones de atención: ingresos, producción y ventas, consumo y autoconsumo de alimentos, ahorro y acceso a créditos, y conservación de recursos naturales. Lo anterior implicaría la definición de un grupo de control; es decir, un grupo que no haya participado en las actividades del PESA, para luego comparar las variables de interés (definidas a partir de los componentes del PESA) entre éste grupo y un grupo de beneficiarios del Proyecto. La similitud entre grupo de control y grupo de beneficiarios es una condición indispensable para la ejecución de la metodología y la heterogeneidad de los grupos es el principal obstáculo para llevarla a cabo. Además de lo anterior, se requeriría contar con los instrumentos de planeación y diagnósticos de las ADR

Es recomendable rescatar estudios de impacto de PESA a nivel nacional y de otros estados de la República; por ejemplo, la Evaluación de Impacto del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria 2011 realizada en el Estado de Guerrero, misma que utilizó el método de Emparejamiento por Propensión de la Puntuación para el contraste de variables entre un grupo de control y el grupo de beneficiarios.

Otros ejercicios de evaluación de impacto de políticas económicas y sociales son las que han llevado a cabo tanto la Comisión Económica para América Latina y el Caribe como el CONEVAL; ambas instancias han llevado a cabo Paneles de Observaciones (Encuesta Panel) como ejercicio longitudinal para conocer la manera en la que evolucionan los hogares y las personas a partir de la aplicación de políticas. Dado que el PESA contempla temporalidades a mediano y largo plazo y una fase diagnóstica a nivel microrregional, la implementación de una encuesta panel como evaluación de impacto resulta sumamente factible.

Con la información proporcionada y lo descrito en la MIR, solo se puede inferir, considerando la aplicación al 100% de la Metodología PESA-FAO en el estado de Tlaxcala, que si deben existir resultados que evidencien el cambio de condición de los beneficiarios en términos de mejora de sus capacidades productivas.

El PESA en el estado de Tlaxcala no cuenta con evaluaciones externas; sin embargo, se rescata un hallazgo detectado en La metodología PESA México: Manual para Agentes de Desarrollo Rural (2016), documento que incluye casos de éxito en los cuales se identifica la importancia de descentralizar la información generada y gestionada al interior de las ADR's hacia el GOP y la instancia ejecutora del Proyecto de manera que se conciba al desarrollo rural, ámbito en el que se enfoca el trabajo de PESA, como un proceso y no únicamente un fin, en el cual los aprendizajes son constantes y progresivos.

Por otra parte, derivados de la Evaluación de Impacto del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria 2011 realizada en el Estado de Guerrero, identifican áreas de oportunidad tales como:

- 1) La conveniencia de elaborar un plan que incorpore los elementos de planeación estratégica: visión, misión, objetivo general, objetivos específicos, metas, estrategias y líneas de acción, con un horizonte de largo plazo, de forma que se planeen de mejor forma los objetivos a alcanzar y se pueda dar seguimiento a los resultados.
- 2) Contar con mecanismo y/o procedimiento para establecer y definir metas e indicadores.
- 3) La necesidad de reconocer que la MIR es un instrumento que ayuda en la planeación y en la toma decisiones.

- 4) Recomiendan realizar una evaluación especial en las ADR con la finalidad de fortalecer su trabajo.

Al mismo tiempo, en dicha evaluación, identifican efectos deseados con la intervención de la metodología PESA, tales como: los hogares beneficiados han elevado su propensión a ahorrar, a solicitar créditos, a elevar sus niveles de producción y ventas de productos agropecuarios, al consumo de alimentos con mayor aporte nutricional, y la participación en actividades de desarrollo sustentable².

IV.7 Valoración

Se recomienda el diseño de una MIR específica para el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria. A continuación se presenta un ejercicio de comparación a nivel de resumen narrativo y nombre del indicador entre las Matrices de Indicadores para Resultados que se presentaron como evidencia para la presente evaluación:

NIVEL	SEFOA		SAGARPA	
	Resumen Narrativo	Nombre del indicador	Resumen Narrativo	Nombre del indicador
FIN	Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural del estado de Tlaxcala, mediante el fortalecimiento a la producción del sector agropecuario	Grado en que se incrementa la calidad de vida de la población	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria. Mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.	Productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero

² Evaluación del proyecto estratégico para la seguridad alimentaria Guerrero sin hambre (PESA-GSH). Evaluación de Impacto. Obtenida de: http://www.sagarpa.gob.mx/Delegaciones/guerrero/Documents/Comit%C3%A9%20T%C3%A9cnico%20Estatal%20de%20Evaluaci%C3%B3n/PESA%20CEPAL/PESAGSH_Vol1.pdf

NIVEL	SEFOA		SAGARPA	
	Resumen Narrativo	Nombre del indicador	Resumen Narrativo	Nombre del indicador
PROPOSITO	Productores agropecuarios y acuícolas mejoran su producción y la capitalización de sus unidades económicas	*Número de productores que incrementan su producción. *Porcentaje en que se incrementaron los activos productivos o bienes de capital de la población rural.	Los pequeños productores agropecuarios incrementan su productividad total.	Tasa de variación en el ingreso de las UER de los estratos E1, E2, E3 y E4.
COMPONENTES	Programa de fomento a la producción del sector pecuario tlaxcalteca mejorado	Número de productores pecuarios beneficiados con activos productivos en sus unidades de producción	Incentivos otorgados para la realización de acciones y construcción de infraestructura para el aprovechamiento sustentable de suelo y agua.	Porcentaje de variación de la capacidad de almacenamiento de agua Porcentaje de variación de la superficie agropecuaria incorporada al aprovechamiento sustentable
	Sistema Estatal de capacitación y Asistencia Técnica para la producción tecnificada de alimentos y agregación de valor consolidado	*Porcentaje de incremento en la producción de hortalizas, leche, huevo y carne en el estado. *Porcentaje de productores con mayores capacidades técnicas	Unidades de producción familiar en localidades rurales de alta y muy alta marginalidad apoyadas para mejorar su capacidad productiva.	Porcentaje de unidades de producción familiar en localidades rurales de alta y muy alta marginalidad apoyadas para mejorar su capacidad productiva.
	Apoyo a productores agrícolas para elevar la producción primaria y el fortalecimiento a las diferentes cadenas agroalimentarias entregados	Número de productores agrícolas beneficiados con activos productivos en sus unidades de producción		
ACTIVIDADES	Entregar subsidios para el apoyo a la inversión en infraestructura o adquisición de equipo pecuario y acuícola	Número de productores pecuarios y acuícolas	Seguimiento a la supervisión de infraestructura para el aprovechamiento sustentable de suelo y agua	Promedio de visitas de supervisión en los proyectos
	Otorgar subsidios para la adquisición de vientres, paquetes de especies menores y crías de carpa	Número de subsidios otorgados	Refrendo de Agencias de Desarrollo Rural con desempeño profesional aceptable.	Porcentaje de Agencias de Desarrollo Rural refrendadas
	Otorgar subsidios para campañas zoonosanitarias Pecuarías y acuícolas	Número de acciones realizadas		
	Consolidar el sistema estatal de capacitación y asistencia técnica agropecuaria que permita el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los productores y consecuentemente el mejoramiento de los procesos y productos de sus unidades de producción.	Número de productores atendidos con asistencia técnica agropecuaria en un año, número de unidades de producción con mejoras en sus procesos y productos		
	Entregar apoyos para el establecimiento de módulos de producción de alimentos y ecotecnias que	Número de familias apoyadas con módulos de producción de alimentos y ecotecnias		

NIVEL	SEFOA		SAGARPA	
	Resumen Narrativo	Nombre del indicador	Resumen Narrativo	Nombre del indicador
	garanticen una mayor y mejor producción agroalimentaria con énfasis en la inocuidad y sustentabilidad			
	Asegurar tierras de labor por contingencias climatológicas	Número de hectáreas aseguradas a productores Agrícolas		
	Otorgar el apoyo subsidiario para infraestructura o adquisición de maquinaria y equipo	Número de productores Beneficiados con apoyo para infraestructura, maquinaria, y equipo.		
	Otorgar subsidios para adquisición y aplicación de fertilizantes	Número de productores beneficiados con subsidio para fertilizante		
	Otorgar subsidios para la adquisición de semillas y granos básicos	Número de productores beneficiados con granos básicos y semilla mejorada		
	Otorgar apoyos para la infraestructura hidroagrícola en la construcción, rehabilitación, equipamiento y modernización de sistemas de riego y revestimiento de canales.	Número de obras con tecnificación de riego, para productores agrícolas.		
	Otorgar apoyos para captación de agua de por medios naturales a través de bordos de cortina de tierra compactada, ollas de agua, tanques de almacenamiento, terrazas de base ancha para conservación y uso sustentable de suelo.	Número de obras atendidas para conservación y uso sustentable de suelo		

Se requiere la elaboración de una Matriz de Indicadores de Resultados específica para dar seguimiento a los componentes y actividades que se llevan a cabo al interior del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria; asimismo, el ejercicio de establecimiento de indicadores debe replicarse a un nivel particular para cada proyecto microrregiones, tal como lo recomienda la Metodología PESA México (2016), de manera que se cuente con elementos concretos para dar seguimiento a cada una de las áreas de intervención del PESA, metas, indicadores a nivel de localidad y familias, medios de verificación concretos e inversión estimada global.

La información proporcionada por medio de matrices de indicadores específica y particular posibilitará un verdadero seguimiento de la eficiencia y eficacia del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria.

Figura 3. Sección general para elaborar Matriz de Planificación Regional (MPMR)

Matriz de planificación microrregional				
Áreas de intervención	Meta	Indicadores	Medios de Verificación	Inversión estimada global
Corresponde a las áreas de intervención que serán atendidas: TAP, GB-Milpa, SPP y Productos para Mercado local	Se coloca el número de localidades y número de familias atendidas.	Los indicadores correspondientes a cada meta: "Localidades" y "Familias".	Son las evidencias que presentan los agentes de desarrollo rural para demostrar que los proyectos se ejecutaron.	Esta cifra debe incluir la inversión total: inversiones. La cifra que se anote en esta casilla debe coincidir con la suma de las inversiones señaladas en la Sección de proyectos

Fuente: UTN PESA FAO, 2015

Fuente: Metodología PESA México: Manual para agentes de desarrollo rural. 2016, p. 62.

Para la identificación y establecimiento de indicadores, la Metodología PESA México 2016, ofrece algunos indicadores de referencia que subdivide en tangibles e intangibles:

Tangibles

- Tasa de variación en el volumen de producción agropecuaria, acuícola o pesquera de las Unidades de Producción Familiar (UPF) apoyadas por el PESA.
- Porcentaje de incremento del valor de la producción de las UPF apoyadas, procedente de las actividades agropecuarias acuícolas y pesqueras.
- Porcentaje de unidades de producción familiar que venden productos agropecuarios, acuícolas o pesqueros en algún mercado.
- Porcentaje de UPF donde hay apropiación del proyecto productivo que adquirieron a través del PESA.

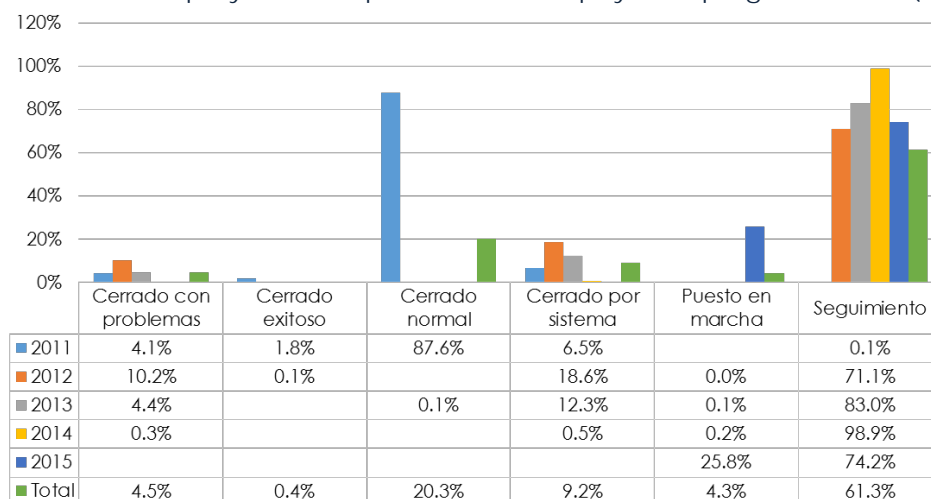
- Tasa de variación en la diversidad de la dieta en las UPF que participan en el proceso de educación en nutrición.
- Porcentaje de UPF de la localidad que aprovechan las obras de captación y almacenamiento de agua para la producción agropecuaria, acuícola o pesquera.

Intangibles

- Porcentaje de UPF que realizan alguna buena práctica educativa en:
 - a. el ámbito de la educación nutricional (preparación o conservación de alimentos, consumo correcto de grasas y azúcares, hábitos de higiene),
 - b. respecto a la Agricultura Sostenible, (manejo de coberturas, rotación de cultivos, labranza mínima, uso eficiente del agua, abonos, etc.),
 - c. en cuanto a la Educación financiera (ahorro y préstamo), y
 - d. en la asociatividad (se rigen por reglas, objetivos, metas, estructura adecuada, etc.)

Por último, otra forma de evaluar los resultados puede ser a partir del estatus de los proyectos implementados con apoyo de la metodología PESA, no obstante de que existe la información, para el año 2016 no se proporcionó. Partiendo de la información disponible, se observa que durante el periodo 2011 a 2015, el 0.4% de los proyectos fueron cerrado exitosamente, mientras que el 20.3% cerraron de forma normal, el 9.2% fueron cerrados por sistema y el 4.5% cerraron con problemas. Además, el 4.3% se pusieron en marcha y el 61.3% continuaban en el proceso (Gráfica 1).

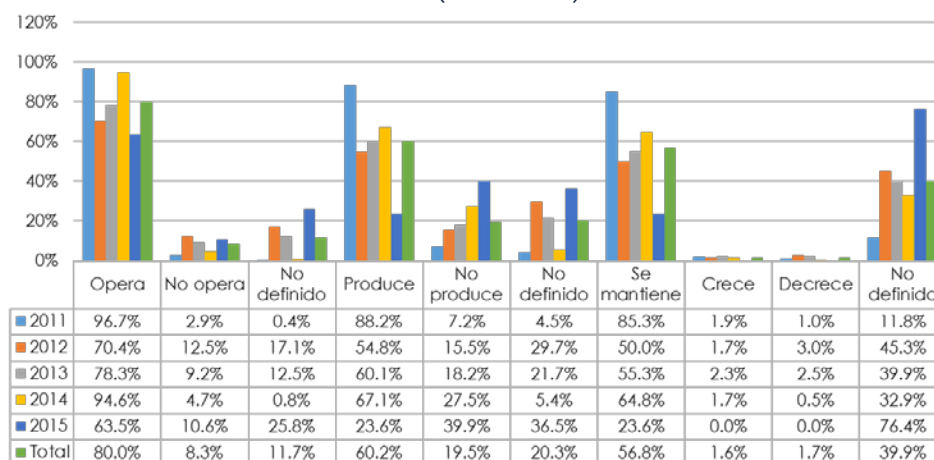
Gráfica 1. Status de los proyectos emprendidos con apoyo del programa PESA (2011-2015)



Fuente: Elaboración propia con base al padrón de beneficiarios proporcionado por las SEFOA en el año 2015.

Por otra parte, de los proyectos en seguimiento, se observa que solo el 80% de los proyectos operan y de los cuales el 60% producen (Gráfica 2). Esta información puede servir de línea base para el planteamiento de futuras metas y el establecimiento de indicadores.

Gráfica 1. Condición de los proyectos emprendidos con apoyo del programa PESA (2011-2015)



Fuente: Elaboración propia con base al padrón de beneficiarios proporcionado por las SEFOA en el año 2015.

La valorización de la evaluación se resume en la siguiente tabla:

Programa	Parámetro	Áreas Susceptibles de Mejora (ASM)	Recomendaciones
Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) 2016	Alineación documentos rectores		
	MIR	La MIR fue diseñada a nivel institucional por lo que no se encuentran alineada de manera específica con el objetivo y las metas del PESA 2016	Elaborar una MIR específica para el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria.
	Indicadores	Los indicadores no cuentan con línea base. Los indicadores están definidos en correspondencia con los objetivos del PESA.	Establecer indicadores a nivel de localidades, familias y áreas de intervención; así como sus respectivas líneas base.
	Análisis metas	Las metas definidas se ubican a nivel institucional y no a nivel de Programa, por lo cual no es posible valorar el logro de metas a través de la intervención del PESA.	Elaborar una MIR específica para el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria, con indicadores y metas específicas. Utilizar la información de la población potencial en Tlaxcala para determinar las metas a nivel de cada localidad. Llevar a cabo una Evaluación de Impacto.
	Cobertura		
	ASM	No hay avances en los ASM de evaluaciones anteriores	Dar cumplimiento a los ASM comprometidos

IV.8 Cobertura

De acuerdo con las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para el ejercicio fiscal 2016 y con el propósito de dar cumplimiento a los objetivos y prioridades nacionales, los Programas, dentro del ámbito de sus atribuciones, deberán identificar e implementar acciones que contribuyan al logro de los objetivos de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Dichas acciones atenderán a los hogares y sus integrantes que se encuentren en situación de pobreza extrema de alimentación, indistintamente en el lugar en que se encuentren dentro del territorio nacional, evaluados e identificados a partir de la información socioeconómica integrada en el Sistema de Información de Desarrollo SIFODE; así como aquellas localidades de media, alta y muy alta marginación, conforme a la clasificación de CONAPO.

Para el Componente PESA las localidades de atención las selecciona (con el método PESA-FAO) la instancia ejecutora y las valida el Grupo Operativo Estatal PESA (GOP). Las Agencias de Desarrollo Rural (ADR) seleccionadas elaboran los proyectos de las familias seleccionadas y los presentan para su validación.

Con base en la declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria de la SEDESOL, en el estado hay 59 municipios y 105 localidades con 54,377 hogares pobres; si se considera el dato del Censo de Población 2010 del INEGI, que señala que el promedio de ocupantes por vivienda es de 4.3, lo anterior se traduce en 233,821 personas en pobreza, es decir el 20% de la población total. (Plan Estatal de Desarrollo, 2011:166)

Población objetivo

De acuerdo con el Artículo 92 de las Reglas de Operación (ROP) de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, los recursos federales asignados por el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 para la operación del componente, focalizarán su atención en dos grupos de población:

- El 85% de los recursos federales, se destinarán a personas físicas, grupos de personas y personas morales en condición de pobreza, con carencia por acceso a la alimentación, que realizan actividades agropecuarias, acuícolas y pesqueras en localidades rurales de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) de alta y muy alta marginación. Este grupo poblacional, será atendido por Agencias de Extensión SAGARPA (AES) anteriormente denominada Agencias de Desarrollo Rural (ADR) o equipos de técnicos coordinados por la SAGARPA, bajo el Método PESA-FAO. Se dará seguimiento a los proyectos de las localidades rurales que ya cuenten con la metodología PESA-FAO.
- El 15% de los recursos federales, se dirigirán a mujeres mayores de 18 años y hombres de la tercera edad que requieran instalar huertos y granjas familiares; o bien que necesiten alguno o algunos de los conceptos de apoyo que se relacionen en el catálogo del componente, con el propósito de realizar actividades en localidades rurales de la Cruzada Nacional Contra el Hambre de los municipios que se especifiquen en las convocatorias que en cada Entidad se publiquen, bajo el método PESA-FAO. Se priorizará la atención de la Población Objetivo de acuerdo con las políticas, estrategias o

programas que la SAGARPA dirija al Programa de Apoyos a Pequeños Productores.

De igual forma, es importante considerar que la Metodología PESA México establece que la selección de las localidades estratégicas y secundarias deberá realizarse de acuerdo a los siguientes criterios:

- a) Rango de población entre 100 a 2,500 habitantes
- b) Clasificadas por CONAPO como de alta y muy alta marginación.
- c) Con cercanía y accesibilidad de caminos entre sí que permita brindar atención por conglomerados de localidades.
- d) Sin la vivencia de conflictos entre la gente de las localidades que impidan una labor conjunta y armónica para su propio desarrollo.
- e) Se dará prioridad de atención a localidades con un mayor porcentaje de población en pobreza y que presentan carencia por acceso a la alimentación (solo si se dispone de información a nivel de localidad).

Población atendida

De acuerdo con el Acta de la Quinta Reunión del Grupo Operativo del PESA en el Estado de Tlaxcala 2016, el Grupo Operativo PESA (GOP), autoriza, conforme a la población objetivo de PESA: Población enlistada en base PANEL (CONEVAL) y población enlistada en base SIFODE (SEDESOL), que la vertiente se aplique en los municipios que se enlistan a continuación, toda vez que existe coincidencia en las bases a que se hace referencia, con la cobertura de atención señalada por la Unidad Responsable de PESA. Asimismo, se aclara que para el caso de la base PANEL, no hay coincidencia de municipios definidos en la cobertura de

atención, por no ser considerados éstos, dentro de los municipios en los que se inició la Cruzada Nacional contra el Hambre.

MUNICIPIOS SEÑALADOS POR U.R	MUNICIPIOS EN SIFODE PARA APLICAR VERTIENTE PESA
Totolac	
Ixtenco	
Panotla	Panotla
Apizaco	
Contla	Contla
Tlaxcala	Tlaxcala
Huamantla	Huamantla
Terrenate	Terrenate
Tetla de la solidaridad	Tetla de la solidaridad
Ixtacuixtla	Ixtacuixtla
Tlaxco	Tlaxco
Atlangatepec	Atlangatepec

El documento Metas y Montos por Municipio PESA 2016, reporta la atención de 23 municipios, de los cuales 4 se encuentran dentro de la cobertura de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH); a nivel de localidad el PESA 2016 registra la atención de 95 localidades, 13 de ellas dentro de la cobertura de la CNCH. El mismo documento proporciona información sobre el número de proyectos productivos apoyados, número de localidades atendidas por ADR's, localidades atendidas con equipos técnicos multidisciplinarios y número de paquetes con servicio técnico entregados; la información se resume en la siguiente tabla:

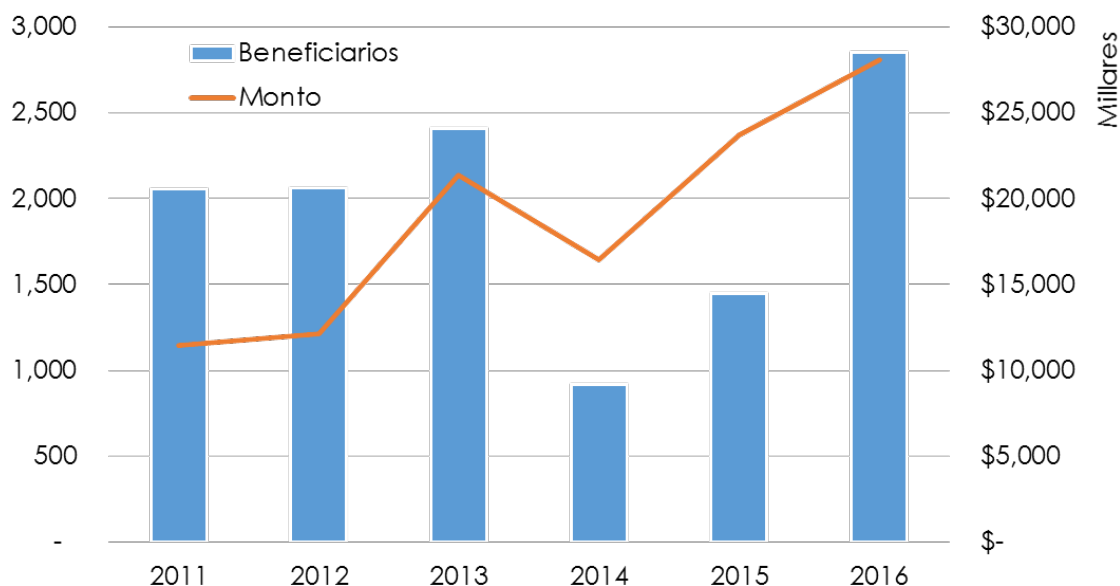
Concepto	Número	Inversión
Número de proyectos productivos (Infraestructura, equipo, material vegetativo, especies zootécnicas y acuícolas)	100	\$ 17, 035, 116.00
Localidades atendidas por ADR's (Promoción, diseño, ejecución y acompañamiento a proyectos productivos)	75	\$ 6, 300, 000.00

Concepto	Número	Inversión
Localidades atendidas por equipos técnicos multidisciplinarios (Promoción , diseño, ejecución y acompañamiento a proyectos productivos)	25	\$ 2, 100, 000.00
Paquetes con servicio técnico (huertos, granjas familiares y otros apoyos del componente)	462	\$4, 617, 450.00
TOTAL DE FAMILIAS ATENDIDAS	2, 852	\$30, 057, 566.00

Evolución de la cobertura

La evolución de la cobertura, en términos del número de beneficiarios, a inicio del sexenio tuvo una tendencia ascendente, a mediados del sexenio decreció, sin embargo, al cierre del periodo gubernamental presento una recuperación y concluir en 2016 con el mayor número de beneficiarios (Gráfica 3).

Gráfica 3. Historio del número de beneficiarios y monto de la inversión del programa PESA (2011-2016)

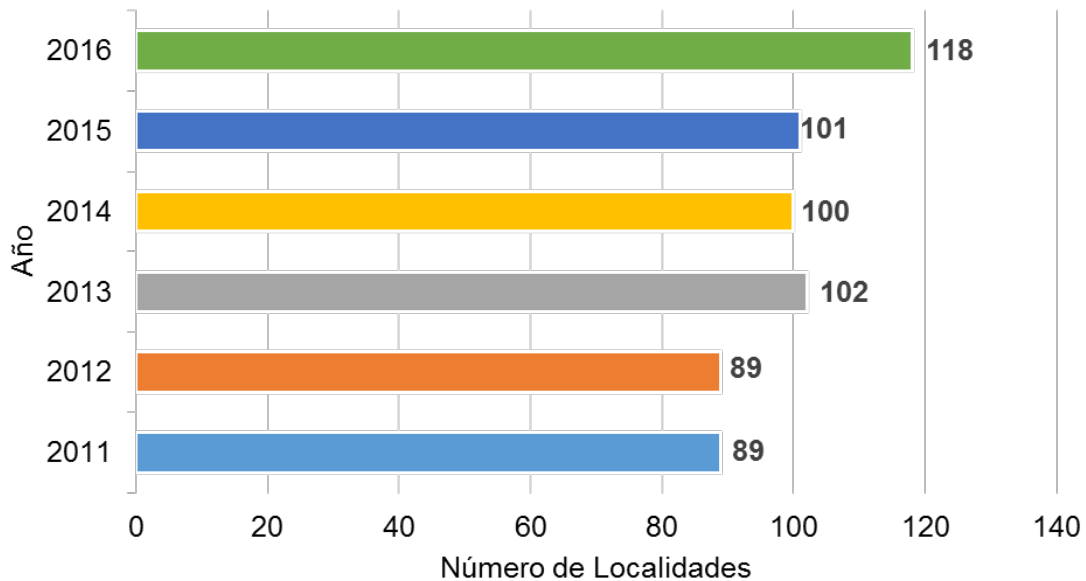


Fuente: Elaboración propia con base al padrón de beneficiarios proporcionado por las SEFOA.

El comportamiento que presenta el monto de la inversión a lo largo de periodo gubernamental, presenta el mismo que el del número de beneficiarios.

En cuanto al número de municipios beneficiados con el programa PESA, en todos los años fue de 22, representando el 36.7% de los municipios del estado de Tlaxcala. Por otra parte, el número de localidades prácticamente fue en ascenso (Gráfica 4).

Gráfica 4. Número de localidades beneficiadas con el recurso del programa PESA (2011-2016)



Fuente: Elaboración propia con base al padrón de beneficiarios proporcionado por las SEFOA.

V. Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora

V.1 Aspectos comprometidos en 2015

De acuerdo con la Evaluación Integral de Desempeño 2015 y la Evaluación de Consistencia y Resultados 2014; se identificaron una serie de aspectos susceptibles de mejora, entre los cuales se destacan los siguientes en orden de prioridad donde 1 resulta el de mayor importancia:

- 1) Diseñar una MIR específica para el programa PESA que contenga las acciones que se llevan a cabo en el proceso de planeación que siguen las ADR.
- 2) Construir un plan estratégico a nivel estatal con la información obtenida por todas las ADR y en donde se especifique de forma general objetivos, fines, propósitos, indicadores y metas; una posibilidad es especificar desde la unidad responsable de PESA en Tlaxcala el protocolo que debe seguir para la presentación del documento cada ADR; así se podrían especificar los mismos objetivos, fines, propósitos e indicadores para cada microrregión y de esta forma contar con información para demostrar en términos empíricos la conveniencia de una intervención con PESA-FAO en cada microrregión definida para el estado de Tlaxcala.
- 3) Construir una estrategia para modificar la estructura de las microrregiones en el tiempo a partir de la información que generan las ADR's, considerando que el proyecto estratégico de seguridad alimentaria contempla el mediano y largo plazo.
- 4) Utilizar la información de la población potencial en Tlaxcala para determinar las metas a nivel de cada localidad (e.g. se puede dividir la cantidad de personas a atender en seis años, incluyendo alguna proyección demográfica y establecer criterios temporales: anual,

sexenal, etc.); además de estimar en función de los datos sobre carencia en alimentación a nivel municipal, la población potencial en todos y cada uno de los municipios del estado y en los municipios seleccionados por el programa.

- 5) Se deben realizar evaluaciones externas y establecer mecanismos para generar y dar seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora

V.2 Avance en las acciones de mejora comprometidas en años anteriores

No se cuenta con evidencia documentada de los avances que se tienen hasta este momento con respecto a las áreas susceptibles de mejora detectadas en evaluaciones anteriores. La MIR que guió los trabajos del PESA durante el ejercicio 2016 es la misma matriz de indicadores de resultados que se empleó en el ejercicio 2015 por lo que las recomendaciones y sugerencias para adecuarla a las especificidades del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria siguen siendo los mismos. Sin embargo, un avance importante es la implementación del denominado “Mecanismo para el seguimiento de Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de informes y evaluaciones a fondos y programas del gasto federalizado en el Estado de Tlaxcala”. Éste mecanismo permite el análisis (claridad, relevancia, justificación y factibilidad) y la clasificación de los aspectos susceptibles de mejora (aspectos específicos, institucionales, interinstitucionales, intergubernamentales).

A continuación se presenta un ejercicio que emplea el formato del mecanismo para el seguimiento de Aspectos Susceptibles de Mejora:

Aspecto Susceptible de Mejora	Actividades	Área Responsable	Fecha de Término	Resultados Esperados	Productos/ Evidencia
Diseñar una MIR específica para el programa PESA	<p>Identificar componentes del Proyecto en ROP</p> <p>Analizar el proceso de planeación que siguen las ADR</p> <p>Establecimiento de metas y temporalidad clara para cada una de ellas</p> <p>Establecer indicadores</p>	<p>(Aspecto Institucional)</p> <p>Unidad Responsable de PESA en Tlaxcala</p>	<p>-----</p>	<p>Contar con un instrumento que permita valorar y evaluar la evolución de las actividades y el logro de metas.</p>	<p>MIR específica para el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria</p>

VI. Conclusiones

El Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria se basa en una metodología integral de efectividad comprobada (PESA-FAO) que busca abatir la inseguridad alimentaria de las zonas vulnerables del sector rural al propiciar el incremento de la producción y de los ingresos de las familias rurales más pobres al tiempo que impulsa su desarrollo humano y social. Uno de los principales hallazgos de la presente evaluación que podría coadyuvar al logro del propósito del proyecto es la importancia de descentralizar la información generada y gestionada al interior de las ADR's hacia el GOP y la instancia ejecutora del Proyecto de manera que se conciba al desarrollo rural, ámbito en el que se enfoca el trabajo de PESA, como un proceso y no únicamente un fin, en el cual los aprendizajes son constantes y progresivos. De manera concreta, la elaboración de una MIR específica para el Proyecto contribuiría en gran medida al seguimiento de los logros obtenidos por medio de la implementación de dicho proyecto estratégico.

VI. 1. Fortalezas

Una de las principales fortalezas del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria es la Metodología PESA-FAO como marco de referencia para su operación cuyos componentes y actividades se encuentran definidos de manera clara y puntual; se cuenta además con el ejemplo de casos de éxito que permiten rescatar estrategias que pueden ser ajustadas y replicadas. La metodología es flexible para adaptarse a las condiciones sociales, culturales y geográficas específicas del Estado de Tlaxcala; asimismo, el proceso de consecución del Proyecto prevé momentos de ajuste de la Planeación para una mayor adecuación de la Estrategia. Se

trata de un modelo integral de efectividad comprobada, que posibilita una dinámica progresiva hacia el desarrollo de las zonas rurales. Es evidente que la efectividad comprobada de la metodología PESA-FAO como estrategia integral para el desarrollo rural, depende de una puntual implementación en conformidad con lo que estipulan los manuales existentes.

VI. 2. Retos y Recomendaciones

Es recomendable definir una matriz de indicadores de resultados (MIR) específica para el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria, coherente con sus componentes y actividades, de manera que se posibilite el seguimiento y valoración de las metas a un nivel de localidades, familias, e incluso proyectos instrumentados al interior de las microrregiones definidas.

De igual forma resulta indispensable que la información y la documentación de los instrumentos de planeación de cada una de las ADR (Visión Regional, Visión Comunitaria, Estrategia de intervención, Matriz de Planificación Microrregional y Dictamen técnico de los proyectos productivos) sea de dominio de las áreas que dan seguimiento al Proyecto.

Por otra parte, y en consideración de que los proyectos productivos que se gestan al interior del PESA tienen periodos a mediano y largo plazo, resulta importante reportar el progreso conseguido en cada uno de ellos documentando su evolución por medio de una metodología rigurosa, de manera que sea comprensible el desarrollo del proyecto y la modificación del perfil de la microrregión en el tiempo. Para lo anterior, se sugiere la

búsqueda de apoyo de técnicos, universidades y/o centros de investigación para analizar la información generada al interior de las ADR.

VI. 3. Consideraciones sobre la evolución del presupuesto

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, se asignó la cantidad de 33.1 millones de pesos al Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria en el Estado de Tlaxcala; no se registran modificaciones en el presupuesto aprobado.

Tabla 1. Presupuesto del programa PESA (2016)

Año	Aprobado	Modificado	Ejercido	Ejercido/modificado
2016	33, 100.000	N/A	33, 100.000	

El documento Metas y Montos del PESA 2016 reporta la asignación de 34´992,791 pesos al Proyecto; de los cuales el 94.5% corresponde a recursos federales (33´100,000 pesos) y 5.5% a aportaciones de los beneficiarios (1´892,791 pesos).

El costo de los beneficios otorgados (Proyectos Productivos, Servicios, Paquetes con servicio técnico) fue 32´675,791 pesos; es decir, el 93.30% de la asignación total; al concepto de gastos de operación (Gastos de operación del estado, Gastos de operación de la delegación, Gastos para supervisión, TIC, Capacitación, Gastos Unidad Responsable, Gastos evaluación, Difusión, Sistema de Padrón único de beneficiarios, Proyectos especiales, Programa de austeridad, Asistencia Pesa FAO) le corresponden 2´317,000 pesos que en términos porcentuales representa el 6.62%.

VI. 4. Fuentes de Información

Diario Oficial. (27 de noviembre de 2015). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016. Obtenido de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5417699&fecha=27/11/2015

Diario Oficial. (13 de diciembre de 2013). Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018. Obtenido de:
<http://www.infoaserca.gob.mx/claridades/revistas/245/ca245-7.pdf>

Diario Oficial. (30 de diciembre de 2015). Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Integral de Desarrollo Rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Diario Oficial de la Federación. (22 de enero de 2013). Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.
http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/1_DECRETO_POR_EL_QUE_SE_ESTABLECE_EL_SISTEMA_NACIONAL_PARA_LA_CRUZADA_CONTRA_EL_HAMBRE.pdf

Evaluación de Impacto Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria Guerrero (2011).
http://www.sagarpa.gob.mx/Delegaciones/guerrero/Documents/Comit%C3%A9%20T%C3%A9cnico%20Estatal%20de%20Evaluaci%C3%B3n/PESA%20CEPAL/PESAGSH_Vol1.pdf

Evaluación Integral de Desempeño del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria del Estado de Tlaxcala (2015).

Evaluación de Consistencia y Resultados del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria del Estado de Tlaxcala (2014).

Gobierno de la República. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República. Obtenido de <http://pnd.gob.mx/>

Gobierno del Estado de Tlaxcala. (2011). Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016. Obtenido de <http://periodico.tlaxcala.gob.mx/pdf1/Ex17062011.pdf>.

Lineamientos operativos de supervisión y desempeño de la calidad de los servicios profesionales en PESA. <http://sistemas.pesamexico.org/descargas/1A.pdf>

Metodología PESA México: Manual para agentes de desarrollo rural (2016). Obtenido de: <http://www.fao.org/3/a-i5507s.pdf>

Página Oficial de PESA (2017). <http://www.pesamexico.org/>

Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA) (2014). Obtenido de: <http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/Documents/MICROSITIO%20PESA/Que%20es%20el%20PESA.pdf>.

Programas de cálculo y bases de datos 2010, 2012 y 2014 para medición de la pobreza CONEVAL. Obtenido de: http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Programas_BD_10_12_14.aspx

Documentos institucionales consultados

- Convenio de coordinación para el desarrollo rural sustentable.
- Metas y montos del pesa 2016.
- Anexo técnico de ejecución 2016.
- Anteproyecto de presupuesto de egresos 2016.
- Programa operativo anual de presupuesto de egresos.
- Matriz de indicadores para resultados 2016 Programa S-258 Programa de Productividad Rural.

VI. 5. Calidad y Suficiencia de la Información Disponible para la Evaluación

Se recomienda procurar que los documentos digitalizados sean legibles. Asimismo, debido a la falta de una Matriz de Indicadores de Resultados específica para el programa, los documentos de planeación generados por las ADR´s contribuirían a proporcionar información para ponderar y valorar la consecución de las metas y objetivos del PESA.

VI. 6. Datos del Proveedor Adjudicado

Nombre de la instancia evaluadora:	El Colegio de Tlaxcala A. C.
Nombres del evaluador:	Dr. Alfredo Alfonso Nava Morales
Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:	Dirección Técnica de evaluación del Desempeño de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala.
Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:	Diana Quechol Cadena
Forma de contratación de la instancia evaluadora:	Adjudicación Directa
Costo total de la evaluación:	\$278,400.00
Fuentes de financiamiento:	Estatal

Evaluación Específica de Desempeño
Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria

El Colegio de Tlaxcala, A. C.
Secretaría de Fomento Agropecuario
Secretaría de Planeación y Finanzas
Gobierno del Estado de Tlaxcala

