



**SEFOA**  
SECRETARÍA DE FOMENTO  
AGROPECUARIO

Proyecto de Seguridad Alimentaria  
para Zonas Rurales (PESA),  
Evaluación Integral de desempeño

Programa Anual de Evaluación 2018

Ejercicio fiscal evaluado 2017



## RESUMEN EJECUTIVO

La Evaluación Integral del Desempeño del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) en su ejercicio fiscal 2017 se realizó a partir de un análisis y valoración general de diversos aspectos de su diseño: objetivos, cobertura, operación y procesos del Proyecto con información entregada por la unidad responsable del Proyecto. La evaluación comprende un análisis en torno a la evidencia sobre la efectividad del Proyecto y Proyectos similares, las diferencias contextuales y los alcances de estos resultados para su orientación y posible re-diseño.

En lo que respecta al diseño, no se encontró un documento con información sistematizada, un diagnóstico a profundidad a fin a las necesidades y lógica del programa. Se sugiere su elaboración. En particular, es importante contar información que de sustento a la problemática y objetivo propuestos: la baja disponibilidad-producción de alimentos y la relación causal “a mayor producción de alimentos habrá una mayor disponibilidad y por tanto acceso a estos productos”. Lo anterior permitirá saber, además de la magnitud del problema, sus características: ¿cuáles son las condiciones y factores que propician una baja producción?, ¿cuándo y dónde se presentan? Y ¿de qué forma —en qué medida y para cuántos— la producción para el auto-consumo y a pequeña escala garantiza un mayor acceso a alimentos y mejores ingresos?

En relación con la información recabada es claro que existe un problema de inseguridad alimentaria en las zonas rurales, y que el acceso a cierto tipo de alimentos es menor en la población con menos recursos. Podemos decir que, a nivel de fin, el programa tiene un claro sustento. Los problemas que los productores mencionan en la Encuesta Nacional Agropecuaria parecen dar sustento también a muchas de las causas mencionadas en el árbol de problemas (MIR-2017).

La metodología del PESA mandata la elaboración de diagnósticos a nivel regional que provean de insumos para la elaboración de una estrategia de intervención. De acuerdo con el Manual Metodológico, estos diagnósticos abordan problemáticas como temas de nutrición, infraestructura, prácticas de producción, etc. Por otra parte, el PESA cuenta con un mecanismo para el seguimiento y monitoreo de la ADR que permite recabar información socioeconómica, seguridad alimentaria y preferencias de los beneficiarios. Todos estos documentos tienen el potencial de ser insumos muy valiosos para la elaboración de un diagnóstico a nivel estatal, en particular, en torno a aquellos temas en donde no existe estadística a nivel localidad rural y/o en donde la información cualitativa (procesos, prácticas culturales, usos y costumbres) es más relevante. En este sentido se recomienda incorporar esta información a los insumos para la elaboración de un diagnóstico a nivel Estatal.

El Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria es un componente del programa de Apoyo a Pequeños Productores de la Secretaría Federal de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca (SAGARPA). Es coordinado y normado por la Dirección General de Desarrollo Territorial y Organización Rural (ente federal), y ejecutado por el Gobierno del Estado de Tlaxcala con la mediación de las Agencias de Desarrollo Rural (ADR).

De acuerdo con lo señalado en la MIR-2017, el PESA tiene como fin contribuir a garantizar la seguridad alimentaria de la población atendida en las localidades de alta y muy alta marginación. Con el objetivo de lograr lo anterior, el PESA se propone incrementar la producción de alimentos en las unidades de producción familiar atendidas en localidades de alta y muy alta marginación. Lo anterior a través de dos estrategias concretas:

1. Entregar apoyos económicos para la adquisición de infraestructura, equipo, material vegetativo, especies zootécnicas, piscícolas y acuícolas para instrumentar proyectos productivos.
2. Otorgar servicios integrales para la implementación de estrategias de desarrollo para la seguridad alimentaria y nutricional, la promoción, diseño, ejecución y el acompañamiento de proyectos.

En menor proporción, con menos cantidad de recursos asignados, se prevén también:

1. Servicios de asistencia técnica y soporte técnico metodológico, bajo la metodología FAO.
2. Servicios de supervisión del desempeño y seguimiento de la calidad de los servicios profesionales de las ADR, proporcionados a través de instancias externas a la operación.

En congruencia con el propósito señalado en la MIR-2017, el PESA concentra su atención en atender la baja disponibilidad de alimentos en localidades rurales de alta y muy alta marginación con población en condición de pobreza y pobreza extrema.

La población potencial del PESA apunta a la población rural vulnerable a la baja disponibilidad de alimentos, se asume que esta población se encuentra en situación de marginación y pobreza.

En lo que respecta a la población objetivo, esta se identifica como la población en condición de pobreza y pobreza extrema que realicen o pretendan realizar actividades agropecuarias, acuícolas y piscícolas (art. 98, ROP-2017) y que cuenten con medios de producción. Además, la población deberá habitar en localidades rurales de alta y muy alta marginación. Se define rural como las localidades con una población entre 100 y 2500 habitantes. En este mismo sentido, se clasifica a la población objetivo de dos formas: 1) aquella que ya ha sido beneficiaria del programa y con la que se pretende dar continuidad, 2) los nuevos beneficiarios del programa.

No obstante, no es clara la vinculación de la población objetivo con la problemática señalada. Lo anterior está asociado con la falta de un diagnóstico que responda a la pregunta ¿de qué forma el acceso diferenciado a la infraestructura/equipamiento y el diseño de proyectos sin perspectiva de género impacta en la baja disponibilidad de alimentos y en otros efectos asociados como la carencia alimentaria y la pobreza? Esto permitiría formular el problema con perspectiva de género y diseñar estrategias específicas, acciones, encaminadas a dar solución.

Así, se recomienda incluir en el diagnóstico del programa preguntas con perspectiva de género, por ejemplo, ¿cuál es la forma en que se distribuye el trabajo entre hombres y mujeres en la producción de

alimentos?, ¿existe un acceso diferenciado a los alimentos, medios de producción y recursos?, ¿cuáles son las consecuencias de estas diferencias?

En lo que respecta a la alineación del Programa con la planeación nacional e internacional (metas del milenio), se tiene que el Proyecto PESA se alinea con el Objetivo 2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

En cuanto a la percepción de los usuarios, el Programa cuenta con instrumentos para su medición tales como una encuesta aplicada a los beneficiarios. Dada la riqueza de la encuesta, se recomienda hacer uso de esa información, primero, para la elaboración de reportes que les brinden una adecuada interpretación de los datos; y, segundo, para tener insumos que les permitan generar estrategias y formas de intervención eficaces. De igual forma, se recomienda considerar plazos de revisión de la problemática, es decir, fechas a futuro en donde evaluemos el avance o retroceso en la atención de la problemática.

El padrón de beneficiarios incluye varias de las características de los beneficiarios en congruencia con los requisitos señalados en las Reglas de Operación (grado de marginación, aunque no se considera el nivel de pobreza). Incluye información relevante a nivel componente, como el tipo de apoyo otorgado, desglosado por tipo de proyecto, su cadena de valor y el sistema producto. La información está sistematizada e incluye una clave única de identificación por beneficiario (CURP) y un folio asignado por el Sistema (SURI). El Sistema cuenta además con datos recientes y tiene la capacidad de detectar duplicidades.

Ahora bien, de acuerdo con los Lineamientos para la integración del Padrón Único de Beneficiarios, cuando un programa trabaja con Actores Sociales, además de la información ya mencionada, se sugiere integrar diversos datos que se requiere incluyan en el Padrón del programa.

La generación de información es parte importante de los programas, el Sistema de Información (SURI) tiene la capacidad sistematizar información en torno a los tipos y montos de apoyo otorgados a los beneficiarios en el tiempo. El SIPESA, por su parte, recolecta información en torno a las características socioeconómicas de los beneficiarios.

Las características socioeconómicas de las personas que no son beneficiarias, con fines de comparación con la población beneficiaria. Sin embargo, no se recolectan características socioeconómicas de las personas que no son beneficiarias. Por lo que se recomienda, recolectar información sobre características socioeconómicas de no beneficiarios

Es importante recordar que, si se quiere comparar el impacto de un programa entre beneficiarios y no beneficiarios, es fundamental recolectar información socioeconómica de los beneficiarios **antes y después de la intervención**. Se sugiere revisar el Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza, de la CEPAL. En la bibliografía incluimos el enlace.

Por otro lado, se observa una desvinculación entre la MIR del PESA y sus Reglas de Operación (ROP-2017), pues el PESA es sólo un componente dentro de un programa más amplio. No hay una introducción

que aborde la problemática, causas y efectos del Proyecto. En el inicio de la descripción del componente se describe la población objetivo, pero no el objetivo general, ni tampoco hay una descripción de los objetivos específicos de los componentes. No obstante, en los Lineamientos Operativos Específicos (LOE-PESA 2017) se desglosa la información de forma exhaustiva y en congruencia con la MIR. Así, se sugiere:

- Integrar a las ROP los indicadores de Propósito y Componentes de la MIR, e indicar el objetivo al cual se vinculan y su frecuencia de medición. Al respecto, se sugiere especificar también la definición, método de cálculo, periodicidad, y medios de verificación del indicador de manera que las ROP sean claras en cuanto a cómo se medirá el desempeño del programa, o bien señalar la sección de la página de internet del programa en la que se encuentra dicha información.
- Señalar en ROP el propósito del PESA.
- Integrar, tanto en ROP como en la MIR las dos formas en que se plantea a la población objetivo: Población en condición de pobreza y pobreza extrema y Unidades Familiares de Producción (por ejemplo, pudiese ser: Población en situación de pobreza organizada o constituida en Unidades Familiares de Producción).

Se presentan diversas coincidencias del programa con otros programas federales, a saber:

- Programa de Fomento a la Agricultura y Programa de Productividad Rural, ambos de la SAGARPA con el cual se observa una coincidencia plena;
- Programa de Fomento Ganadero, Programa de Fomento a la Productividad Pesquera Y Acuícola (SAGARPA); y Programa hacia la Igualdad y la Sustentabilidad Ambiental (SEMARNAT), se observa coincidencia parcial; y
- Comedores Comunitarios y Prospera (SEDESOL); Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios, Programa de Sanidad e inocuidad Agroalimentaria, Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados; Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria, Vinculación Productiva, Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas, Generación de Proyectos de Investigación (SAGARPA) y Programa de Apoyo a la infraestructura Hidro-Agrícola (SEMARNAT). Existe una complementariedad con estos programas.