



CÁMARA DE  
**DIPUTADOS**  
LXV LEGISLATURA



**CEDRSSA**

Centro de Estudios para el Desarrollo  
Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria

## **ANÁLISIS**

# EVALUACIÓN DEL PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTE PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE A LA LUZ DE SUS OBJETIVOS PRIORITARIOS

PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO,  
CIUDAD DE MÉXICO  
AGOSTO 2021







## ÍNDICE

Introducción.....	1
1. Revisión del proceso de Evaluación de Programas Públicos, recopilación y análisis de información documental.....	2
1.1. Antecedentes de los sistemas evaluación de programas públicos.....	2
1.2. Concepto de Evaluación.....	4
1.3. Fundamentos legales de la evaluación de programas en México.....	6
1.4. Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.....	8
2. Origen y fundamentos del Programa Especial Concurrente.....	11
2.1. Antecedentes.....	11
2.2. Fundamento Jurídico.....	12
2.3. Diagnóstico de la situación del sector rural y que aborda el PEC2020 – 2024. Problemática que aborda.....	13
3. Evaluación de los Objetivos prioritarios.....	16
3.1. Aumentar la producción de alimentos y de productos forestales en las localidades rurales.....	17
3.2. Impulsar medidas que favorezcan el ingreso de la población que vive en zonas rurales de México a través de la diversificación de actividades productivas que promuevan el desarrollo nacional.....	18
3.3. Contribuir a la disminución de los índices de pobreza de las comunidades rurales.....	21
Conclusión.....	25
Bibliografía.....	26



## INTRODUCCIÓN

La evaluación de los programas públicos ha venido realizándose desde el Poder Ejecutivo y aunque este último ha contratado incluso a dependencias internacionales para que definiesen algunas metodologías de evaluación, las decisiones sobre el ¡Qué Evaluar! y ¡Qué utilizar de las recomendaciones!, siguen siendo atribución del Ejecutivo.

Cada Secretaría cabeza de sector debe de realizar, además de evaluaciones para cada programa público con reglas de operación, evaluaciones sectoriales. En el caso del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), esto no se ha realizado y no se conoce cuál ha sido la concurrencia y el impacto del PEC en estos años de implementación.

La evaluación del PEC se aboca a los años de vigencia del PEC tiene como propósito fundamental evaluar la aplicación e impacto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) sobre el PEC en el país. Con los resultados de esta evaluación se espera contribuir también a incrementar la información disponible para los Diputados, sobre los programas que llegan al campo y cómo se interrelacionan, de modo que los legisladores tengan más elementos de juicio para tomar decisiones sobre las orientaciones y los presupuestos a autorizar para cada programa.

## **1. REVISIÓN DEL PROCESO DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS, RECOPIACIÓN Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN DOCUMENTAL**

### **1.1. ANTECEDENTES DE LOS SISTEMAS EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS**

Durante el siglo XX la evaluación fue teóricamente reconocida como una de las funciones fundamentales que integran los procesos de la administración pública; sin embargo, fue recién en los ochenta cuando su necesidad práctica parece haberse impuesto en la mayoría de los países.

En México la construcción de una cultura de evaluación, es decir, de un proceso encaminado a que los gobiernos muestren los resultados concretos de sus acciones sobre las condiciones de vida de la población, incluidos los problemas que se han presentado en el trayecto de la aplicación de las políticas públicas, ha sido una tarea institucional que ha llevado varios años. En México se desarrollaron iniciativas para evaluar programas de desarrollo social desde la década de 1970. No obstante, el ejercicio normado, sistemático y riguroso orientado hacia el logro de resultados es una realidad apenas hace pocos años.

En 1997-2000 destacó la creación y el diseño de la evaluación de impacto del Programa para la Educación, Salud y Alimentación (Progresá). El Progresá se distinguió por ser la primera iniciativa nacional diseñada con base en hallazgos de investigación e implementada de tal forma que fue posible monitorear su operación, evaluar su impacto de manera sistemática y utilizar los hallazgos de esta para mejorar el programa. (CONEVAL, 2018)

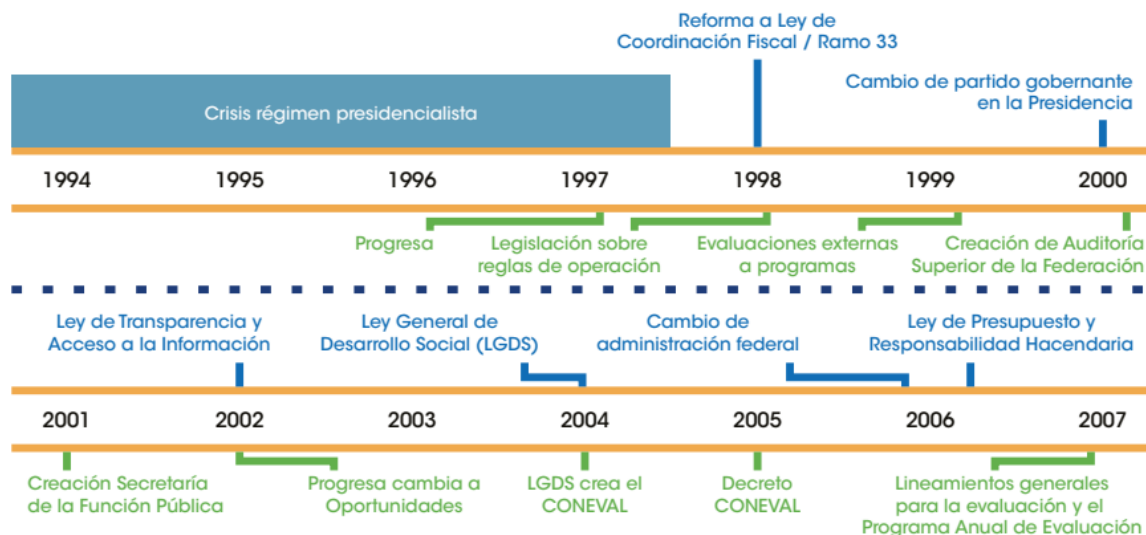
Entre 1998 y 1999 ocurrieron dos hechos de trascendencia para contextualizar la existencia de evaluaciones sistemáticas a los programas y para construir las bases de un sistema de información que ayudara a la asignación presupuestaria y de rendición de cuentas entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. En 1998, el Congreso estableció que todos los programas federales que entregaran subsidios y transferencias debían normarse con reglas de operación y, en 1999, el Congreso instituyó que los programas federales sujetos a estas debían realizar evaluaciones externas.

En 2001 fueron creadas la Auditoría Superior de la Federación (ASF), por parte del Congreso, con el objetivo de fiscalizar los recursos ejercidos por el Ejecutivo

federal, y la Secretaría de la Función Pública (SFP), con la responsabilidad de efectuar las auditorías del desempeño. En 2002 fue promulgada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que, entre otros aspectos, garantiza la organización de registros administrativos que puedan ser de acceso público (como los padrones de beneficiarios de los programas sociales) y susceptibles de ser utilizados para las evaluaciones.

Posteriormente, el Congreso aprobó en 2004 la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la cual dio forma al Sistema de Monitoreo y Evaluación en México en el ámbito del desarrollo social. Entre otros aspectos, la LGDS establece la creación del CONEVAL como una instancia con autonomía técnica y de gestión cuyo objetivo es evaluar la política de desarrollo social, así como medir la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal. Dos años después, en 2006, el Congreso promulgó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la cual creó un Sistema de Evaluación del Desempeño. La LFPRH señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la SFP serán las instancias encargadas de verificar los resultados de la recaudación y ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades para identificar la eficiencia, economía, eficacia y calidad de la APF, así como el impacto social del ejercicio del gasto público, mientras que el CONEVAL estará a cargo de la evaluación de la política de desarrollo social.

*Ilustración 1. Elementos de contexto para la construcción del Sistema de Monitoreo y Evaluación, México, 1994-2007*



Fuente: CONEVAL.

## 1.2. CONCEPTO DE EVALUACIÓN

La evaluación es una investigación que busca resolver preguntas sobre temas de políticas públicas como, por ejemplo, los efectos de la política, si se han cumplido los objetivos planteados, si las alternativas definidas son las adecuadas, si hay otras opciones posibles de implementar, si el uso de los recursos ha sido correcto y eficiente, y si la implementación del plan ha sido acertada, entre otros.

Al ser una investigación, la evaluación requiere de rigor científico. Esto implica que debe regirse por criterios de objetividad, el uso de metodologías comprobadas y de información válida, de manera que los juicios resultantes estén basados en evidencias y permitan responder de manera técnica y precisa a las interrogantes que se estableciesen en la evaluación.

La evaluación no es un fin sino un medio para la mejora continua de la administración pública. Es una herramienta de gestión por lo que, a diferencia de la investigación tradicional, se le exige utilidad y propuestas de mejora como resultado final. Por otra parte, la evaluación exige el uso de sus resultados, es decir, el análisis, la implementación y el seguimiento de las recomendaciones de mejora finales.



En consecuencia, la evaluación se entiende como un proceso más que un estudio, pues implica un involucramiento y asunción de responsabilidades de los agentes públicos a cargo de implementar las recomendaciones de mejora. Así es como la idea de “Evaluar para Mejorar” es llevada a la práctica.

Asimismo, la evaluación es una intervención pública, pues surge de las autoridades estatales, intervienen las instituciones evaluadas por medio del levantamiento de información, la elaboración de definiciones estratégicas, el debate, y otros, con el objetivo de conocer y mejorar el uso de los recursos públicos. Esta característica le confiere a la evaluación el carácter de política pública, pues busca un resultado esperado mediante el uso de recursos públicos, en función de la solución de problemáticas y el mejoramiento de las condiciones de un sector de la sociedad.

A continuación, se presenta una selección de definiciones del concepto de evaluación pública:

“La evaluación de programas es la evaluación de un conjunto de intervenciones estructuradas para alcanzar objetivos específicos de desarrollo a nivel global, regional, de país o sectorial. Un programa de desarrollo es una intervención de duración limitada que comprende múltiples actividades que pueden abarcar varios sectores, temas y/o zonas geográficas. La evaluación de proyectos es la evaluación de una intervención individual para el desarrollo que tiene por objeto alcanzar objetivos específicos con recursos especificados y dentro de calendarios de ejecución determinados, a menudo enmarcada en un programa más amplio” (OCDE-CAD , 2002).

“La evaluación se define como aquella actividad que permite valorar el desempeño de la acción pública, sea en la forma de un programa, proyecto, ley, política sectorial, etc. La evaluación corresponde a una valoración sistemática de la concepción, la puesta en práctica y los resultados de una intervención pública en curso o ya concluida; o una valoración *ex ante*, en la fase de diseño” (CEPAL, 2021)

En términos generales, se entiende por evaluación a un proceso integral de observación, análisis e interpretación, encaminado al conocimiento de una intervención pública, norma, programa, plan o política; que permita alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto a su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos.

### **1.3. FUNDAMENTOS LEGALES DE LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS EN MÉXICO**

La Constitución Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos, como documento rector de los principios y objetivos de la nación, establece la existencia de órganos de autoridad, sus facultades y limitaciones, así como los derechos de los individuos y las vías para hacerlos efectivos.

En la planificación se definen los objetivos y metas, en este sentido, el principal instrumento de planeación en el país es el PND, documento que constituye, junto con los programas derivados de éste, un primer referente para evaluar la política pública del país. El sustento constitucional para la elaboración del PND es el artículo 26, el cual establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional. En este artículo se señala al Ejecutivo Federal como el ente facultado para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, así como los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y de los programas de desarrollo.

Asimismo, en la Constitución, artículo 26 apartado C, se dispuso que el Estado contaría con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, encargado de medir la pobreza y de evaluar los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social.

Finalmente, los instrumentos normativos básicos que rigen la evaluación de las políticas públicas son los siguientes: la Ley General de Desarrollo Social, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Contabilidad Gubernamental y Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Públicas Federal.

A continuación, se presentan cada uno de ellos, se destacan los elementos que contribuyen a la construcción del sistema de evaluación.

**Tabla 1. Instrumentos Normativos**

<p style="text-align: center;"><b>Ley General de Desarrollo Social LGDS</b></p>	<p>La creación de esta Ley en 2004 constituye el primer paso normativo para la creación de un sistema de evaluación. Esta Ley es muy relevante sobre todo en sus artículos del 72 al 80 sobre las características de la evaluación, su temporalidad anual y que CONEVAL aprobará sus características con opinión de la SHCP con opinión de la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria LFPyRH</b></p>	<p>Esta ley fue publicada en 2006, constituye un segundo paso, igual de importante que la promulgación de la LGDS, el objetivo de ésta es establecer las bases para valorar el desempeño de los programas y proyectos públicos a fin de contribuir a la creación e implementación de un presupuesto. También esta Ley ofrece definiciones en términos de evaluación</p> <p>Asimismo, en la Ley se establece que en el Presupuesto de Egresos se deben indicar los programas a través de los cuales se otorgan subsidios y aquellos que deben sujetarse a reglas de operación; esto, además de orientar el uso de los recursos hacia los resultados, contribuye a transparentar el uso de estos.</p> <p>Además, en la Ley se establece que la evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales. Para tal efecto, las instancias públicas a cargo deben establecer programas anuales de evaluación, así como considerar que las evaluaciones podrán efectuarse a las políticas públicas, los programas y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo y podrán emplearse los métodos de evaluación que sean necesarios para cumplir con los fines de investigación planteados</p> <p>el artículo 2 que ofrece definiciones, 3 que especifica la atribución sobre la Interpretación del Ejecutivo Federal, el artículo 25 que establece que los anteproyectos de gasto serán en base en las políticas enmarcadas en el PND y los cuales deben incluir indicadores como base para el Sistema de Evaluación del Desempeño, el 45 que establece que los responsables de la administración son los ejecutores del gasto quienes serán responsables de la administración por resultados,</p>

	el 78 que ya habla en específico de la evaluación de resultados de los programas, el 85 que trata sobre la transparencia de la información sobre el ejercicio del gasto federalizado. De los más importantes es el 110 y 111 que trata el tema de la Evaluación y sobre el Sistema de Evaluación del desempeño.
<b>Presupuesto Egresos de la Federación PEF</b>	Es el documento normativo que regula el ejercicio, control y evaluación del gasto público federal para cada ejercicio fiscal. Su importancia radica en ser un instrumento que impulsa una mayor calidad del gasto público y una mayor información que nos presenta con las asignaciones presupuestales y los programas que entregan subsidios.
<b>Ley General de Contabilidad Gubernamental LGCG</b>	De esta ley se debe revisar el artículo 79 sobre la información relativa a la evaluación y la rendición de cuentas.
<b>Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Públicas Federal</b>	El objetivo de los Lineamientos es regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la MIR y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la APF.

#### **1.4. LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS FEDERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

El CONEVAL, la SHCP y la SFP emitieron en 2007 los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal (Lineamientos de Evaluación). Estos tienen como propósito definir los objetivos, el diseño y la implementación del Sistema de Monitoreo y Evaluación.

El objetivo de los Lineamientos es regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la MIR y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la APF.

La importancia de los Lineamientos de Evaluación consiste en que es el instrumento normativo concreto a través del cual se unificó el ejercicio de la evaluación en las dependencias y entidades de la administración pública federal. Dichos lineamientos determinan los criterios para la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados, así como los

tipos de evaluación, las características de los equipos de evaluadores, el seguimiento de resultados y la difusión de las evaluaciones.

De acuerdo con los Lineamientos de Evaluación, los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades deben estar alineados y vinculados al Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales que deriven de este. En ese sentido, los programas deben hacer las modificaciones pertinentes en su diseño y operación para cumplir con los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

En la práctica, la alineación entre el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y los presupuestarios se instrumenta a través de las matrices de indicadores de resultados. Al respecto, los Lineamientos de Evaluación señalan que cada programa debe elaborar su matriz con base en los lineamientos específicos que se emitan en el marco del proceso presupuestario y el Sistema de Evaluación del Desempeño. Los programas deben incorporar en sus reglas de operación los elementos de la Matriz de Indicadores de Resultados y revisarla anualmente. Dicha matriz forma parte del Sistema de Evaluación del Desempeño, por lo que las dependencias y entidades deben reportar el avance y resultado de sus indicadores.

En los Lineamientos de Evaluación se señala también que la evaluación de los programas federales y sus resultados deben alimentar el Sistema de Evaluación del Desempeño y estar articulados sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario. Para garantizar que las evaluaciones estuvieran orientadas a resultados, se definieron los siete tipos de evaluación.

Con base en los tipos de evaluación (figura 4), los citados lineamientos definen que el CONEVAL y la SHCP deben elaborar de manera conjunta el Programa Anual de Evaluación. En cuanto a quienes coordinan la evaluación, identifican a estas mismas instancias, cada una en su ámbito de competencia.

*Ilustración 2 Tipos de evaluación en la administración pública federal de acuerdo con Lineamientos de Evaluación.*

<b><i>Evaluación de consistencia y resultados</i></b>	<i>Analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados.</i>
<b><i>Evaluación de indicadores</i></b>	<i>Analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y el alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados.</i>
<b><i>Evaluación de procesos</i></b>	<i>Analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al logro del propósito.</i>
<b><i>Evaluación de impacto</i></b>	<i>Identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores en cuanto a resultados atribuibles a la ejecución del programa federal.</i>
<b><i>Evaluación específica</i></b>	<i>Aquellas evaluaciones no comprendidas en la presente lista y que se realizarán mediante trabajo de gabinete o de campo, o ambos.</i>
<b><i>Evaluaciones complementarias</i></b>	<i>Aquellas evaluaciones a programas de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades e intereses de las dependencias y entidades.</i>
<b><i>Evaluaciones estratégicas</i></b>	<i>Evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas y estructuras institucionales.</i>

Fuente: CEDRSSA, con información en lineamientos de Evaluación.

## **2. ORIGEN Y FUNDAMENTOS DEL PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTE**

### **2.1. ANTECEDENTES**

El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), tiene como antecedente inmediato el PEC 2014-2018. Pero como estrategia integral de política pública para el sector rural, surge como producto de dos vertientes.

En primer lugar, la experiencia histórica en nuestro país, de programas como el de Inversión para el Desarrollo Rural (PIDER) y de la Comisión de Planeación para las Áreas Marginadas (COPLAMAR), instrumentados en los años setenta; así como el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI) en la década de los años ochenta; y más recientemente con la Alianza para el Campo a partir de 1996, los cuales, en conjunto, fueron generando conocimientos para replantear los esquemas tradicionales de planeación centralizada y vertical hacia una visión más participativa y federalizada.

En segundo lugar y aunado a lo anterior, las reformas de las dos últimas décadas y un amplio proceso de actualización de la AP, han modificado los esquemas y visiones en el ejercicio público y la participación ciudadana, por lo que las concepciones por objetivos, por programas, por administración creativa, por gerencias, entre otras, han inducido a la eficiencia, eficacia, economía, lo que en conjunto con los esquemas de reducción y eliminación de subsidios ha estado promoviendo la corresponsabilidad en la aportación de recursos, en la toma de decisiones y en la organización para la producción.

Teniendo en cuenta lo anterior, el poder Legislativo, en particular, las Comisiones Unidas de Desarrollo Rural y de Agricultura y Ganadería elaboraron la LDRS, promovieron una política integral para el sector rural, considerando ese desarrollo histórico de la AP, pero sobre todo como respuesta a las profundas demandas sociales del medio rural.

## **2.2. FUNDAMENTO JURÍDICO**

El PEC se fundamenta en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), la cual se aprobó en diciembre de 2001, y en junio de 2002 se publicó el Decreto que crea el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), donde se establecen los objetivos, funciones, programas, acciones y sistemas que lo integran.

Finalmente, el Reglamento de la LDRS en Materia de Organismos, Instancias de Representación, Sistemas y Servicios Especializados, se publicó el 4 de octubre de 2004, conteniendo los siguientes rubros: de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), de los Consejos, de los Sistemas-Producto, de Disposiciones Comunes a los Sistemas y Servicios Especializados, de los Sistemas, y de los Servicios Especializados. En particular, la CIDRS es la responsable, entre otras atribuciones, de la elaboración de los programas sectoriales y especiales que establece la LDRS, de coordinar las actividades para su difusión y promoción, así como atenderlos y darles seguimiento.



*Ilustración 3. Marco Jurídico del PEC 2020 - 2024*

Ley	Artículos
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	4º, 25, 26 y 27 fracción XX.
Ley de Planeación	2, 3, 9, 12, 14, 16, 17, 19, 20, 22, 23, 25, 26, 27, 32 y 40
Ley de la Administración Pública Federal	7, 9 y 21
Ley de Desarrollo Rural Sustentable	12, 13, 14, 15, 16, 21, 22, 23, 26, 29 y 69
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	2 fracción III Bis y 41 fracción II, inciso q.
Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación	Anual
Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo	2019-2024

Fuente: CEDRSSA, Análisis del programa especial concurrente 2020-2024.

### **2.3. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DEL SECTOR RURAL Y QUE ABORDA EL PEC2020 – 2024. PROBLEMÁTICA QUE ABORDA**

Considerando que en el medio rural se concentra la pobreza y la pobreza extrema, el diseño del PEC 2020-2024 ha sido orientado de manera particular por los Principios Rectores 6 *"Por el bien de todos primero los pobres"* y 7 *"No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera"*. De esta manera, este programa

transversal se centra en la reducción de la pobreza rural mediante acciones que den prioridad a estos grupos sociales.

En el marco del modelo de desarrollo basado en el bienestar que se plantea en el PND vigente, el PEC busca fomentar la producción de alimentos y productos forestales, integrando de manera justa a la población rural pobre y excluida a la economía nacional, y a través de estas acciones, rescatar el campo y contribuir al logro de la autosuficiencia alimentaria nacional.

Todos los diagnósticos, evaluaciones e indicadores que abordan el periodo de las últimas tres décadas de la historia económica y social, concuerdan en un común denominador: El crecimiento logrado en estos años no se ha traducido en un desarrollo sostenible.

En el Decreto por el que se aprueba el PEC 2020-2024, publicado el 31 de diciembre de 2020, se indica ampliamente la compleja problemática que enfrenta el medio rural, de tal manera que en este documento sólo se presentan algunos puntos relevantes de la misma:

- El fenómeno de la pobreza y la marginación rural es complejo y multidimensional, de las 187,938 localidades registradas en el país, alrededor de 185 mil (98%) tienen menos de 2,500 habitantes y concentran sólo el 23.5% de la población total de México. La dispersión de la población y el asilamiento aunados a las características geográficas del territorio dificultan la provisión de infraestructura social básica. La apertura de nuevas redes de comunicación, equipamiento y servicios esenciales para la población. El 74% de estas localidades rurales registran condiciones de muy alta y alta marginación.

En 2018, a nivel nacional cuatro de cada diez personas se encontraban en pobreza y siete de cada cien en pobreza extrema, acentuándose ambos fenómenos con mayor intensidad en el campo. Igualmente, en el mismo año, más de la mitad de la población rural se encontraba en pobreza (55.3 por ciento), es decir, poco más de una de cada dos personas contaba con un ingreso que no era suficiente para adquirir bienes y servicios esenciales para la subsistencia y, además, experimentaba al menos alguna carencia en el acceso básico a derechos como la educación, la salud, la seguridad

social, la alimentación o la vivienda, y 16.4 por ciento de la población en el ámbito rural se encontraba en pobreza extrema, lo que se traduce en que presentaba tres o más privaciones en el acceso a los derechos mencionados y sus ingresos se encontraban por debajo del costo de la canasta básica alimentaria.

- La carencia por acceso a la alimentación es el problema que no se ha resuelto en el ámbito rural. El 25.8 por ciento de la población padece en el acceso a la canasta básica alimentaria.
- La expansión productiva del sector Agropecuario se ha realizado sin la debida atención en medidas que protejan la conservación y renovación de los recursos naturales, causando severos daños al erosionar de manera intensa los suelos, agua, bosques y selvas, causando daños, muchos de ellos irreversibles incluso a largo plazo; práctica que, además de contribuir al cambio climático. Los cambios de uso del suelo durante las últimas décadas han significado una reducción de la vegetación primaria y secundaria para ceder terreno a las áreas agropecuarias y urbanas.
- Existen 6.5 millones de hectáreas de riego, dando como resultado que 76 de cada 100 litros de agua utilizada son empleados para uso agropecuario en el país. Las condiciones climáticas y geográficas del país han contribuido a que existan zonas del norte con estrés hídrico particularmente alto.
- La pequeña y mediana propiedad son una característica que distingue la estructura agraria y productiva de México. Nueve de cada diez productores en el sector agropecuario, forestal o pesquero son pequeños o medianos. Se estima que este conjunto de productores genera la mitad de la producción nacional, contrata más del 60% del empleo pagado, es proveedor importante de materias primas para la agroindustria del país, y mantiene la diversidad genética y alimentaria. Ahí radica la importancia de los pequeños y medianos productores para la seguridad alimentaria del país. El importante aporte de los pequeños y medianos productores a la seguridad alimentaria no es únicamente a nivel nacional; los pequeños productores contribuyen a la seguridad alimentaria y la nutrición a escala mundial.

### 3. EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS PRIORITARIOS

El PEC 2020 -2024 establece la necesidad revertir los aspectos mencionados, mediante la recuperación de la Autosuficiencia Alimentaria, el cual reduzca las brechas de pobreza en el medio rural. Por consiguiente, el proceso enarbolado por la presente administración, esta abiertamente enfocado a aplicar múltiples estrategias, enfocadas a elevar la producción agroalimentaria y el ingreso rural por diferentes vías, articulado en propósitos comunes, a partir, del ejercicio presupuestal 2020. En principio, el conjunto de programas asignados a la SADER se encuentran encaminados a elevar la oferta de alimentos, con especial atención a las regiones ahora más rezagadas, dotando a los pequeños productores de los apoyos e insumos necesarios para que eleven sus rendimientos unitarios y amplíen las diferentes prácticas para aprovechar de manera sustentable sus recursos naturales; sumando a esta misión la participación concurrente del Programa Sembrando Vida, diversos programas de SEMARNAT entre otros esfuerzos institucionales.

Este conjunto de intervenciones se encuentran enfocadas a elevar la generación de ingreso, en el pleno entendido que la reducción unilateral de las desigualdades por la vía del ingreso, no asegura de facto una reducción automática de la pobreza, razón por la cual en el mismo ámbito de actuación del PEC, estas intervenciones productivas se cohesionan en una misma estrategia, con la reducción de las carencias sociales definidas por CONEVAL, mediante intervenciones de las Secretarías de Salud, Educación, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Comunicaciones y Transportes y demás áreas administrativas involucradas en este Programa concurrente.

En suma, implica traducir el crecimiento económico en bienestar social, elevar la capacidad adquisitiva del ingreso familiar y conservar un proceso inflacionario de los alimentos por debajo del ingreso laboral, aplicando a su vez medidas que induzcan una ingesta básica de alimentos en calidad y cantidad.

Ante ello, se enmarca tres objetivos que el ejecutivo federal los menciona como prioritarios, a continuación, se expondrán los resultados del análisis mediante la metodología planteada y en base a la información disponible y se compararán con las metas establecidas.

### 3.1. AUMENTAR LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS Y DE PRODUCTOS FORESTALES EN LAS LOCALIDADES RURALES

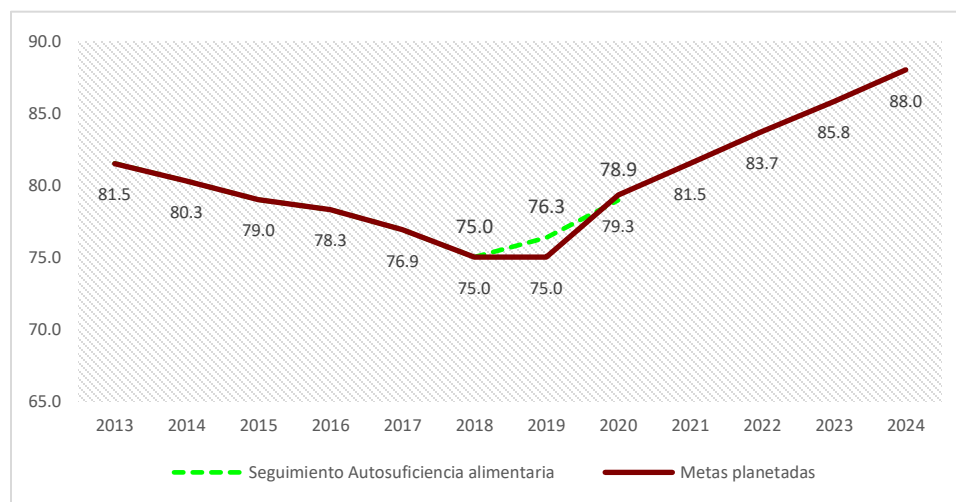
El parámetro para su seguimiento y evaluación consisten realizar un coeficiente de Autosuficiencia Alimentaria, en donde se recaban datos de la situación del mercado alimentario, tales como: la producción nacional, la importación y la exportación de los productos alimentarios<sup>1</sup>.

ELEMENTOS DE META O PARÁMETROS			
Nombre	1.1 Coeficiente de Autosuficiencia Agroalimentaria		
Objetivo prioritario	Aumentar la producción de alimentos y de productos forestales en las localidades rurales.		
Definición o descripción	Mide el porcentaje del consumo de alimentos que es cubierto por la producción del País		
Nivel de desagregación	Nacional	Periodicidad o frecuencia de medición	Anual
Tipo	Estratégico	Acumulado o periódico	Periódico
Unidad de medida	porcentaje	Periodo de recolección de datos	enero-diciembre
Dimensión	eficacia	Disponibilidad de la información	mayo
Tendencia esperada	ascendente	Unidad Responsable de reportar el avance	8.- Agricultura y Desarrollo Rural 100. Secretaría
Método de cálculo	$CAA = (CAA1 + CAA2 + CAA3) / 3$ $CAA1 = Pa / (Pa + Ma - Xa) * 100$ $CAA2 = Pp / (Pp + Mp - Xp) * 100$ $CAA3 = Pps / (Pps + Mps - Xps) * 100$ Pa=Producción nacional agrícola (maíz blanco, frijol, arroz, maíz amarillo) Pp=Producción nacional pecuaria (carnes bovino, porcino, ave; huevo y leche) Pps=Producción nacional pesquera (Atún, Mojarra, Sierra y Jurel) Ma=Importaciones agrícola (maíz blanco, frijol, arroz, maíz amarillo) Mp=Importaciones pecuaria (carnes bovino, porcino, ave; huevo y leche) Mps=Importaciones pesquera (Atún, Mojarra, Sierra y Jurel) Xa=Exportaciones agrícola (maíz blanco, frijol, arroz, maíz amarillo) Xp=Exportaciones pecuaria (carnes bovino, porcino, ave; huevo y leche) Xps=Exportaciones pesquera (Atún, Mojarra, Sierra y Jurel)		
Observaciones	Se espera que la tendencia sea ascendente como resultado del impacto de los programas de la Secretaría dedicados a promover el aumento de la producción y productividad nacionales. La unidad de medida para las variables complementarias Pa, Pp, Pps, Ma, Mp, Mps, Xa, Xp y Xps es toneladas.		

Como se puede observar en la gráfica 1, con los datos preliminares recabados durante la implementación del PEC de la actual administración, se ha logrado sentar una base para impulsar la tendencia hacia el logro de la Autosuficiencia alimentaria, pero durante el año anterior se produjo una caída, esto debido a factores externos como el clima que ocasiono afectación a la producción agrícola, lo que ocasiono cierto incremento en las importaciones durante 2020.

<sup>1</sup> Los productos que se contemplan son: maíz blanco, maíz amarillo, frijol, arroz, carne bovina, porcino, ave, huevo, leche, Atún, mojarra, sierra y jurel.

**Gráfica 1. Coeficiente de Autosuficiencia Agroalimentaria %**



Fuente: CEDRSSA, Con información de SADER-SIAP, CONAPESCA, SE-SIAVI.

**3.2. IMPULSAR MEDIDAS QUE FAVOREZCAN EL INGRESO DE LA POBLACIÓN QUE VIVE EN ZONAS RURALES DE MÉXICO A TRAVÉS DE LA DIVERSIFICACIÓN DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS QUE PROMUEVAN EL DESARROLLO NACIONAL.**

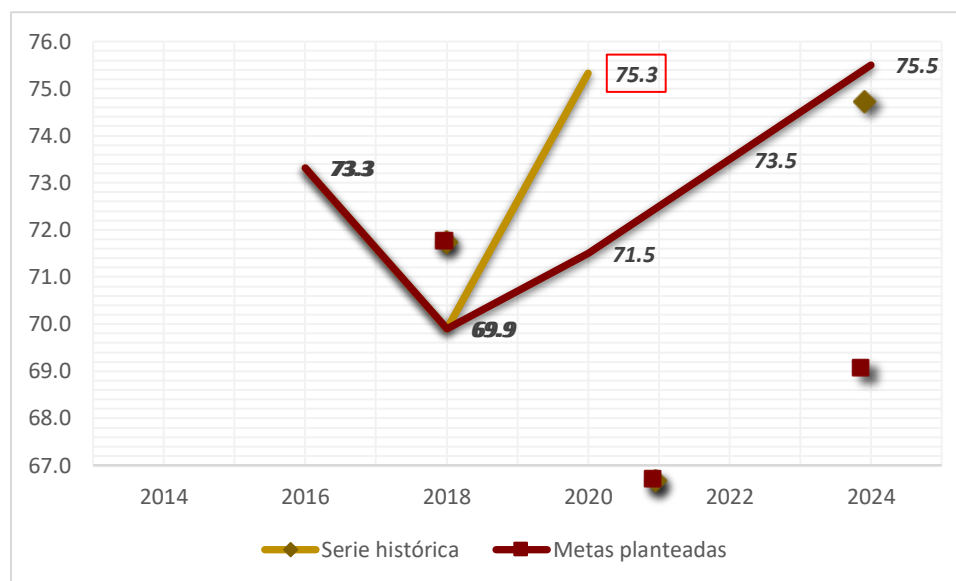
Para el siguiente objetivo se implementó dos parámetros para su seguimiento, los cuales se recoge información acerca del ingreso promedio en las localidades rurales y en el siguiente se menciona el porcentaje de la población que cuenta con un ingreso, pero este no le es suficiente para acceder a la canasta alimentaria básica. En seguida se exponen los resultados.

PARÁMETROS PARA EL OBJETIVO 2			
<b>Nombre</b>	Ingreso corriente promedio del medio rural en entidades federativas		
<b>Objetivo prioritario</b>	Impulsar medidas que favorezcan el ingreso de la población que vive en zonas rurales de México a través de la diversificación de actividades productivas que promuevan el desarrollo nacional		
<b>Definición o descripción</b>	Mide el ingreso corriente promedio del medio rural en entidades seleccionadas como proporción del ingreso corriente promedio nacional		
<b>Nivel de desagregación</b>	Nacional	<b>Periodicidad o frecuencia de medición</b>	Bienal
<b>Tipo</b>	Estratégico	<b>Acumulado o periódico</b>	Periódico
<b>Unidad de medida</b>	porcentaje	<b>Periodo de recolección de datos</b>	varios
<b>Dimensión</b>	eficacia	<b>Disponibilidad de la información</b>	varios
<b>Tendencia esperada</b>	ascendente	<b>Unidad Responsable de reportar el avance</b>	8.- Agricultura y Desarrollo Rural 400.- Subsecretaría de Desarrollo Rural

<b>Método de cálculo</b>	IPR=PES/PN*100 IPR=Ingreso corriente promedio del medio rural en entidades seleccionadas PES=Promedio del valor reportado por las cuatro entidades federativas con menores ingresos en el medio rural. PES = (E1+E2+E3+E4)/4 PN=Promedio Nacional del Ingreso corriente del medio rural.
<b>Observaciones</b>	Para la construcción de la variable PES, se seleccionan las cuatro entidades federativas con el menor valor del Ingreso corriente promedio en el medio rural, conforme se reporta en la ENIGH del año correspondiente. Este dato se genera por primera ocasión en la ENIGH 2016, por lo que la información para años anteriores no está disponible. El propósito del parámetro es tener una referencia del grado de desigualdad en el ingreso rural entre las entidades federativas y el promedio nacional, esperando que la proporción de estas entidades aumente con cada ejercicio.

El ingreso corriente promedio en localidades rurales fue de 33,405 en contraste con 32,238 pesos reportados en la ENIGH 2018, lo que representa un incremento del orden de 3.7 por ciento. En ingreso predominante sigue siendo el del trabajo el cual cubre el 60.0 por ciento, resto se cubre con las transferencias monetarias y en menor medida de otras fuentes de ingreso ya sean de rentas de propiedades o alquileres. Con respecto a la meta esta fue superior a lo planteado en 3.8 por ciento.

**Gráfica 2. Ingreso corriente promedio del medio rural en entidades federativas**



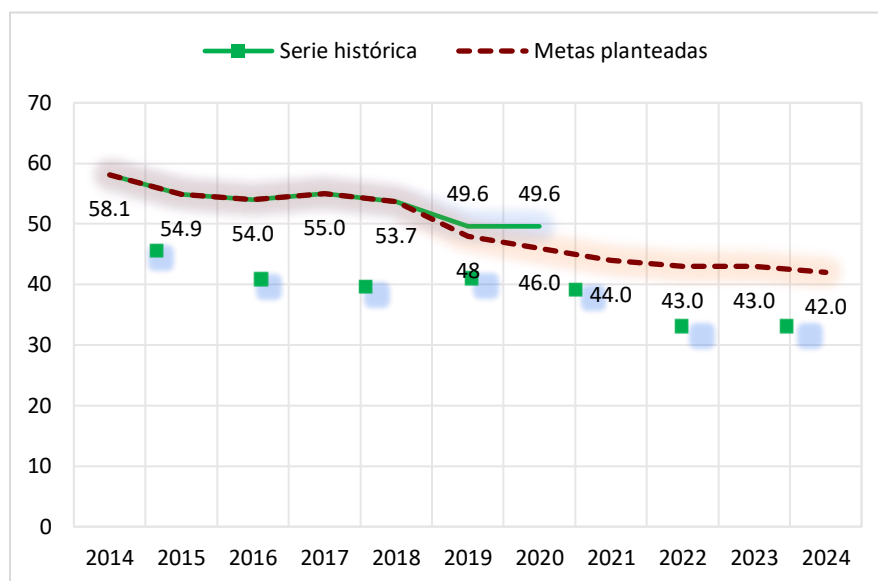
Fuente: CEDRSSA, Con información del INEGI-ENIGH varios años.

PARÁMETROS PARA EL OBJETIVO 2			
<b>Nombre</b>	Porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria		
<b>Objetivo prioritario</b>	Impulsar medidas que favorezcan el ingreso de la población que vive en zonas rurales de México a través de la diversificación de actividades productivas que promuevan el desarrollo nacional		
<b>Definición o descripción</b>	Mide el porcentaje de la población ocupada en el medio rural, cuyo ingreso es insuficiente para adquirir la Canasta Básica Alimentaria (CBA)		
<b>Nivel de desagregación</b>	Nacional	<b>Periodicidad o frecuencia de medición</b>	anual
<b>Tipo</b>	Estratégico	<b>Acumulado o periódico</b>	periódico
<b>Unidad de medida</b>	porcentaje	<b>Periodo de recolección de datos</b>	Enero-Diciembre
<b>Dimensión</b>	eficacia	<b>Disponibilidad de la información</b>	Noviembre
<b>Tendencia esperada</b>	descendente	<b>Unidad Responsable de reportar el avance</b>	8.- Agricultura y Desarrollo Rural 400.- Subsecretaría de Desarrollo Rural
<b>Método de cálculo</b>	Porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria		
<b>Observaciones</b>	CONEVAL es la institución responsable de diseñar la metodología de cálculo y construcción de este indicador. Para efectos de este programa sólo se utilizan los reportes trimestrales publicados por el CONEVAL.		

El porcentaje de población que no puede adquirir la canasta alimentaria con su ingreso laboral al cierre del cuarto trimestre 2020 en comparación con mismo periodo de 2019 se mantuvo en 49.6 por ciento en el medio rural. En su comparación con la meta planteada, esta la supera en 3.6 por ciento, esto como consecuencia de las presiones inflacionarias que se registraron durante los tiempos de la pandemia de COVID-19.



**Gráfica 3. Porcentaje de la población con ingreso Laboral inferior al costo de la canasta alimentaria.**



Fuente: CEDRSSA, Con información del CONEVAL.

**3.3. CONTRIBUIR A LA DISMINUCIÓN DE LOS ÍNDICES DE POBREZA DE LAS COMUNIDADES RURALES.**

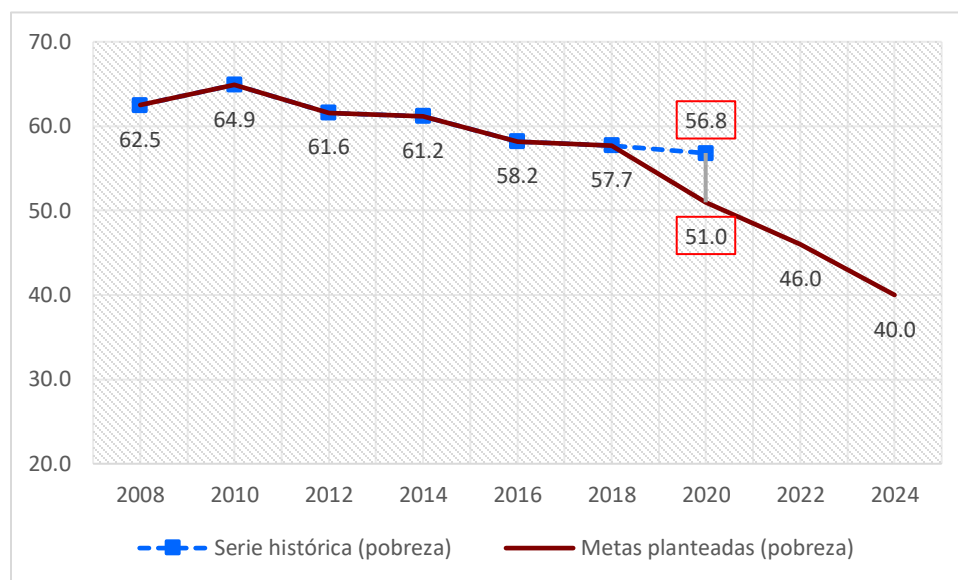
De acuerdo con la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene ingreso inferior a la Línea de Pobreza por Ingresos (valor de la canasta alimentaria más la no alimentaria) y presenta al menos una carencia social. Por otra parte, se identifica a la población en situación de pobreza extrema, cuando su ingreso es inferior a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (valor de la canasta alimentaria) y presenta al menos tres carencias sociales.

PARÁMETROS PARA EL OBJETIVO 3			
Nombre	Población rural en situación de Pobreza y Pobreza extrema rural		
Objetivo prioritario	Contribuir a la disminución de los índices de pobreza de las comunidades rurales.		
Definición o descripción	Mide el porcentaje de población rural en situación de pobreza con respecto a la población total del medio rural.		
Nivel de desagregación	Nacional	Periodicidad o frecuencia de medición	Bienal
Tipo	Estratégico	Acumulado o periódico	periódico
Unidad de medida	porcentaje	Periodo de recolección de datos	Enero-Diciembre

<b>Dimensión</b>	eficacia	<b>Disponibilidad de la información</b>	Septiembre
<b>Tendencia esperada</b>	descendente	<b>Unidad Responsable de reportar el avance</b>	8.- Agricultura y Desarrollo Rural 400.- Subsecretaría de Desarrollo Rural
<b>Método de cálculo</b>	Población rural en situación de Pobreza		
<b>Observaciones</b>	Este indicador es reportado por el CONEVAL en el Cuadro 17 del Anexo Estadístico de Medición de la Pobreza 2008-2018.		

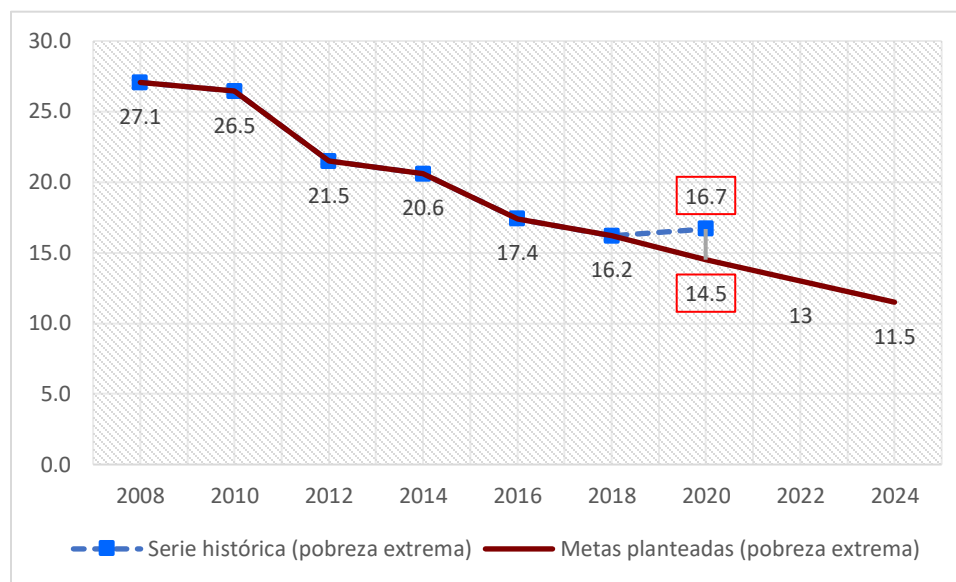
Respecto al porcentaje de la población en situación de pobreza entre 2018 y 2020, la población rural presentó una disminución en este indicador al pasar de 57.7 a 56.8 por ciento. En cuanto al porcentaje de la población en situación de pobreza extrema, se observa un incremento; de 0.5 puntos porcentuales. El aumento de este indicador radicó principalmente por el incremento de personas con carencia por acceso a los servicios de salud, al pasar de 4.2 a 8.9 millones de personas en 2020.

**Gráfica 4. Porcentaje de la Población en situación de pobreza en el medio rural**



Fuente: CEDRSSA, Con información del CONEVAL.

**Gráfica 5. Porcentaje de la Población en situación de pobreza extrema en el medio rural**

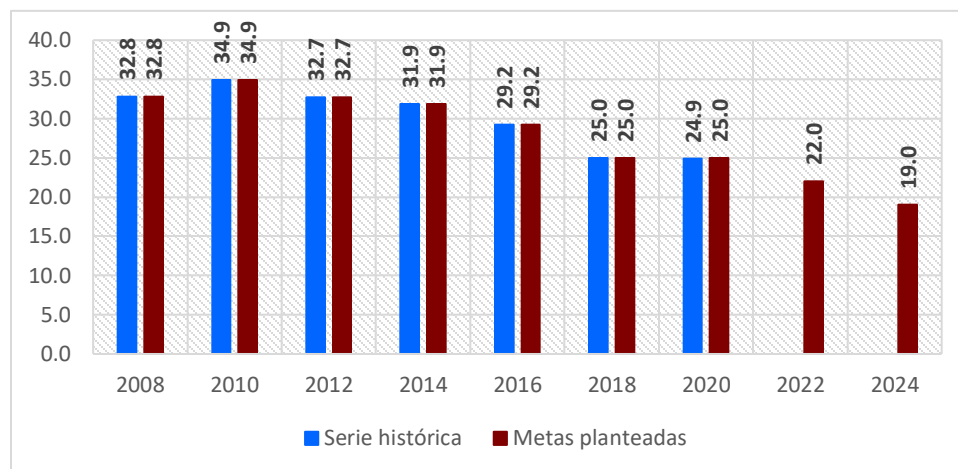


Fuente: CEDRSSA, Con información del CONEVAL.

PARÁMETROS PARA EL OBJETIVO 3			
<b>Nombre</b>	Porcentaje de la población rural con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos		
<b>Objetivo prioritario</b>	Contribuir a la disminución de los índices de pobreza de las comunidades rurales.		
<b>Definición o descripción</b>	Mide el porcentaje de la población rural que reporta pobreza extrema por ingresos.		
<b>Nivel de desagregación</b>	Nacional	<b>Periodicidad o frecuencia de medición</b>	Bienal
<b>Tipo</b>	Estratégico	<b>Acumulado o periódico</b>	periódico
<b>Unidad de medida</b>	porcentaje	<b>Periodo de recolección de datos</b>	Enero-Diciembre
<b>Dimensión</b>	eficacia	<b>Disponibilidad de la información</b>	Septiembre
<b>Tendencia esperada</b>	descendente	<b>Unidad Responsable de reportar el avance</b>	8.- Agricultura y Desarrollo Rural 400.- Subsecretaría de Desarrollo Rural
<b>Método de cálculo</b>	Porcentaje de la población rural con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos		
<b>Observaciones</b>	Este indicador es reportado por el CONEVAL en el Cuadro 17 del Anexo Estadístico de Medición de la Pobreza 2008-2018.		

Entre 2018 y 2020, el porcentaje de la población con ingreso inferior a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (valor monetario de la canasta alimentaria) disminuyó 0.1 puntos porcentuales. En este sentido, el número de personas que, aun destinando todo su ingreso a la compra de alimentos, no puede adquirir los productos de la canasta alimentaria acortó de 7.6 a 7.3 millones de personas durante este periodo.

**Gráfica 6. Porcentaje de la población rural con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos**



Fuente: CEDRSSA, Con información del CONEVAL.

## CONCLUSIÓN

México requiere transformar el modelo de política agrícola para cerrar las brechas de desigualdad productiva, detonando el potencial de los productores de pequeña y mediana escala, además de mantener el dinamismo agroexportador, sin que ello implique la sobreexplotación de los recursos naturales y el abandono a la inversión en bienes colectivos.

Por consiguiente, el proceso está abiertamente enfocado a aplicar múltiples estrategias, enfocadas a elevar el ingreso rural por diferentes vías, articulado en propósitos comunes a partir del ejercicio presupuestal 2020, incorporando en esta visión a los tres órdenes de gobierno, a las organizaciones de productores y al Poder Legislativo de manera colegiada. Por principio, el conjunto de programas asignados a la SADER se encuentran encaminados a elevar la oferta de alimentos, con especial atención a los pequeños productores, dotándolos de los apoyos e insumos necesarios para que eleven sus rendimientos, se realicen obras para aprovechar de manera sustentable sus recursos naturales; sumando a esta misión la participación concurrente del Programa Sembrando Vida, otros programas y esfuerzos institucionales.

El esfuerzo que ha desplegado la H. Cámara de Diputados de incrementar el presupuesto federal para el PEC no ha tenido ningún impacto real hasta el momento. Por lo tanto, tampoco se ha cumplido con los objetivos centrales del PEC, de incrementar los ingresos y el llegar a la autosuficiencia alimentaria. Por lo que, es necesario y se atenderá de manera periódica el seguimiento de este programa transversal, con el fin de dar una evaluación al final de su implementación.

## Bibliografía

- CEDRSSA. (mayo de 2021). *Análisis del Programa Especial Concurrente 2020-2024*. Obtenido de Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria : [http://www.cedrssa.gob.mx/post\\_n-annolisis-n-del\\_programa\\_especial\\_concurrente\\_-n-2020\\_-\\_2024-n.htm#home](http://www.cedrssa.gob.mx/post_n-annolisis-n-del_programa_especial_concurrente_-n-2020_-_2024-n.htm#home)
- CEPAL. (Abril de 2021). *Evaluación de Programas Públicos*. Obtenido de Comisión Económica para América Latina y el Caribe: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46795-evaluacion-programas-publicos>
- CONEVAL. (Octubre de 2018). *Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México Memorias del CONEVAL 2006-2018*. Obtenido de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Sistema-de-monitoreo-y-evaluacion-politica.pdf>
- CONEVAL. (2020). *Medición de la Pobreza 2020*. Obtenido de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social : [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2020.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx)
- DOF. (30 de Marzo de 2007). Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.
- DOF. (12 de junio de 2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)
- DOF. (30 de diciembre de 2020). *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2020-2024*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5609192&fecha=30/12/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609192&fecha=30/12/2020)
- Gobierno de México . (1 de Septiembre de 2020). *2 Informe de Gobierno de México 2019 - 2020*. Obtenido de GOB: <https://www.gob.mx/segundoinforme>
- OCDE-CAD . (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. Obtenido de (Desarrollo, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos-Comité de Asistencia para el Desarrollo): <https://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>