



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO

Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y
Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial

**MAESTRÍA EN CIENCIAS EN ESTRATEGIA
AGROEMPRESARIAL**

**EVALUACIÓN DEL DISEÑO: PROGRAMA
SEMBRANDO VIDA**

T E S I S

**Que como requisito
parcial para obtener el
grado de:**

MAESTRO EN CIENCIAS EN ESTRATEGIA AGROEMPRESARIAL

Presenta:

LEYDY BERNABE INÉS



APROBADA



EVALUACIÓN DE DISEÑO: PROGRAMA SEMBRANDO VIDA

Tesis realizada por **Leydy Bernabe Inés** bajo la supervisión del Comité Asesor indicado, aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para obtener el grado de:

MAESTRO EN CIENCIAS EN ESTRATEGIA AGROEMPRESARIAL

DIRECTOR:



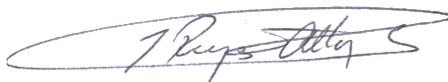
Dr. Manrubbio Muñoz Rodríguez

ASESOR:



Dr. Norman Aguilar Gallegos

ASESOR:



Dr. J. Reyes Altamirano Cárdenas

DEDICATORIA

A mis padres Santos Bernabe Juárez y Silvia Inés Moreno, por ser el pilar fundamental de mi vida, por saber conducirme en el camino correcto sin claudicar en los momentos más difíciles, personas de gran determinación que con su ejemplo y amor han logrado forjar una verdadera familia. Para mí son los mejores.

A mi hermano Santos Bernabe que es una fuente de motivación en el transcurso de mi vida.

A Justino Inés †, Celina Moreno † y a Norberta Inés † que a pesar de ya no estar en este plano terrenal siempre me apoyaron y motivaron a seguir con mi vida personal y profesional.

A todos aquellos que han formado parte de mi vida y han contribuido a mi formación personal y profesional.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por darme la vida y guiar mis pasos día a día.

A la Universidad Autónoma Chapingo y al Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM), por darme la oportunidad de formar parte de su comunidad estudiantil y por haber contribuido a mi formación no sólo académica si no también personal.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) por el financiamiento otorgado para realizar mis estudios de maestría.

Al Dr. Manrubbio Muñoz Rodríguez, por el tiempo que me brindó y quien, a través de su experiencia profesional, su acertada guía y apoyo, este proyecto es una realidad.

Al Dr. Norman Aguilar Gallegos y al Dr. J. Reyes Altamirano Cárdenas por todo el tiempo dedicado, su experiencia y aportaciones a lo largo de esta investigación.

Al Dr. Enrique Genaro Martínez González que a través de sus mensajes vía remota me alentó a concretar este proyecto.

A los sembradores y personal operativo del PSV de la región de Papantla, Veracruz, por compartir sus conocimientos y valiosas experiencias para realizar este trabajo.

A mis compañeros y amigos del CIESTAAM por su amistad, compañerismo, apoyo e invaluable aportaciones.

DATOS BIOGRÁFICOS

Leydy Bernabe Inés nació el 2 de julio de 1993 en Papantla, Veracruz. Es Licenciado en Redes Agroalimentarias por la Universidad Autónoma Chapingo (periodo 2012-2016). En 2015 estuvo de intercambio académico (un semestre) en la Universidad Federal de Viçosa, en Mina Gerais, Brasil. Realizó su estancia preprofesional en el Centro De Tecnologías Alternativas Zona Da Mata, Mina Gerais Brasil. Su servicio social lo llevó a cabo en “La Integradora de Productores de Aguacate del Valle de Atlixco” ubicada en Atlixco, Puebla, donde brindó apoyo y capacitación para la consolidación de la cooperativa. Tiene experiencia laboral en la ejecución del proyecto de “Zonificación de café en la Sierra Norte de Puebla”.



En el año 2018 ingresó a la Maestría en Ciencias en Estrategia Agroempresarial en el Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y Agricultura Mundial (CIESTAAM). En mayo y septiembre de 2019 llevó a cabo dos diplomados en línea, impartidos por la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: “Evaluación de Políticas y Programas Públicos” y “Presupuesto Basado en Resultados”.

RESUMEN

EVALUACIÓN DEL DISEÑO: PROGRAMA SEMBRANDO VIDA

El objetivo de la investigación es evaluar el programa “Sembrando Vida” a través del análisis de su diseño y consistencia, con la finalidad de valorar si, se ha identificado el problema público a resolver y si se han formulado las alternativas adecuadas. Se analizó el discurso reflejado en conferencias, declaraciones y notas periodísticas de un actor relevante para determinar el origen y desarrollo de una idea que terminó transformándose en una política pública de gran relevancia. Asimismo, se adaptó la metodología de evaluación de diseño, consistencia y resultados diseñada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para analizar si el problema público que el Programa pretende resolver fue correctamente identificado. Finalmente, se realizó un estudio de caso en una comunidad de Veracruz donde se hicieron entrevistas al personal operativo y beneficiarios del Programa con la finalidad de validar las conclusiones obtenidas de la evaluación de diseño. Los resultados indican que el Programa es resultado de un largo proceso de incubación iniciado en el periodo de la contienda política del ahora Presidente. Ante las circunstancias en las que se originó el Programa y al ser el primero en ponerse en marcha aún antes de que el presidente electo tomara posesión, se concluye que el Programa tiene un sello distintivo; no identifica claramente el problema público que quiere resolver y su diseño carece de sustento, ocasionando que el proceso de implementación tenga múltiples inconsistencias identificadas en el estudio de caso.

Palabras clave: Políticas públicas, problema público, pobreza rural.

ABSTRACT

DESIGN EVALUATION: “SEMBRANDO VIDA” PROGRAMME

The objective of the research is to evaluate the programme “Sembrando Vida” through the analysis of its design and consistency, in order to assess whether the public problem to solve has been identified and whether the appropriate alternatives have been formulated. The analysis of the discourse reflected in conferences, declarations and journalistic notes of a relevant actor was carried out to determine the origin and development of an idea that ended up becoming a highly relevant public policy. Likewise, the methodology of design, consistency, and results evaluation, designed by the National Council for the Evaluation of Social Development Policy (CONEVAL, in Spanish), was adapted to analyse whether the public problem that the programme aims to solve was correctly identified. Finally, a case study was carried out in a community, in Veracruz, where interviews with operational personnel and beneficiaries of the programme were conducted with the aim of validating the conclusions obtained from the design evaluation. The findings indicate that the programme is the result of a long incubation process initiated in the period of the political contest of the current President. Given the circumstances in which the programme was originated and being the first one in starting its operation, even before the president-elect took office, it is concluded that the programme has a hallmark; it does not clearly identify the public problem it wants to solve and its design lacks support, causing that the implementation process has multiple identified inconsistencies in the case study.

Keywords: Public policies, public problem, rural poverty.

CONTENIDO GENERAL

DEDICATORIA	iii
AGRADECIMIENTOS	iv
DATOS BIOGRÁFICOS.....	v
RESUMEN.....	vi
ABSTRACT.....	vii
CONTENIDO GENERAL	viii
LISTA DE CUADROS	xi
LISTA DE FIGURAS	xii
1 INTRODUCCIÓN.....	1
2 OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	3
2.1 Objetivos de la investigación	3
2.2 Preguntas de investigación.....	3
3 CONTENIDO DE LA TESIS.....	4
4 MARCO TEÓRICO	5
4.1 Políticas Basadas en Evidencia.....	5
4.2 Enfoque de las Vertientes Múltiples.....	5
4.3 Ciclo de la Política	9
4.4 Gestión Pública prevaeciente en México	11
4.5 Evaluación de las Políticas Públicas.....	12
4.6 Focalización de los Programas Sociales	13

4.7	Línea de bienestar	14
5	METODOLOGÍA.....	14
5.1	Definición espacial y temporal	14
5.2	Evaluación de diseño y consistencia y resultados	16
5.3	Análisis del discurso	16
5.4	Construcción del árbol de problemas	17
6	RESULTADOS	19
6.1	Proceso de construcción del Programa Sembrando Vida.....	19
6.2	Características generales	26
6.2.1	Estructura organizativa del programa.....	27
6.3	Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa... 32	
6.3.1	Identificación del problema o necesidad prioritaria que el programa busca resolver	32
6.3.2	Justificación de la creación y del diseño del programa	37
6.4	Contribución a las metas nacionales e internacionales	41
6.4.1	Contribución del Programa al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024.....	41
6.4.2	Vinculación del Propósito del programa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible Post 2015.....	44
6.5	Matriz de Indicadores para resultados	45
6.5.1	Análisis de la sintaxis de la construcción de la MIR	45
6.5.2	Lógica vertical del programa	46
6.5.3	Lógica horizontal	51

6.6	Cobertura y focalización	53
6.6.1	Procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo 53	
6.6.2	Definición de poblaciones potencial y objetivo	54
6.6.3	Cobertura del programa hasta abril 2020.....	55
6.6.4	Contraste entre Población Potencial y Población beneficiaria: Caso Veracruz	56
6.7	Estudio de caso: Cuyuxquihui, Papantla, Veracruz.	57
6.7.1	Proceso de operación	57
6.7.2	Perfil de los beneficiarios y técnicos del programa.....	61
6.7.3	Establecimiento del SAF y MIAF	64
6.7.4	Percepción de los beneficiarios.....	78
7	DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	79
8	CONCLUSIONES	84
9	LITERATURA CITADA	85
10	ANEXOS.....	91
1.1	Sintaxis recomendada para los objetivos de la MIR	91
1.2	Costos.....	92
1.3	Formato para analizar los indicadores.....	93
1.4	Fotos de los sistemas SAF y MIAF	96

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Datos del Programa Presupuestario.	27
Cuadro 2. Contrataciones del personal operativo del PSV.	30
Cuadro 3. Estados prioritarios vs estados con mayor porcentaje de su población en situación de pobreza.	39
Cuadro 4. Vínculos entre el PSV y los principios rectores del PND.	42
Cuadro 5. Vinculación de los objetivos de desarrollo sostenible y el PSV	44
Cuadro 6. Mecanismos y agentes para la aplicación de la estrategia.	49
Cuadro 7. Resumen narrativo de la MIR.	50
Cuadro 8. Evaluación de los criterios CREMA.	51
Cuadro 9. Características de los indicadores de la MIR.	52
Cuadro 10. Beneficiarios con otros apoyos federales.	63
Cuadro 11. Plantas provenientes de la Secretaría de Bienestar.	67
Cuadro 12. Compra de plantas de guanábana-junio 2020.	68
Cuadro 13. Costos en 18 meses del PSV-2.5 ha.	71
Cuadro 14. Apoyo económico del PSV.	71
Cuadro 15. Ingreso bruto anual de maíz- 2020.	71
Cuadro 16. Utilidad neta hasta 2020.	73
Cuadro 17. Origen de las plantas.	74
Cuadro 18. Modelo propuesto.	75
Cuadro 19 Estimación del C/B del modelo propuesto.	77
Cuadro 20. Sintaxis recomendada por el CONEVAL.	91
Cuadro 21. Estimación de costos de producción.	92
Cuadro 22. Formato para la evaluación de los indicadores.	93

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Ciclo de la política pública	11
Figura 2. Localización de la comunidad de Cuyuxquihui, Papantla, Veracruz..	15
Figura 3. Metodología del análisis del discurso.	17
Figura 4. Diseño inverso de la metodología del marco lógico.....	19
Figura 5. Palabras clave en los discursos de AMLO (2005-2006).	20
Figura 6. Frases relevantes en los discursos de AMLO (2012).	21
Figura 7. Frases relevantes en los discursos de AMLO (2017-2018).	22
Figura 8. Línea del tiempo de Sembrando Vida.....	22
Figura 9. Estructura organizacional del PSV.	29
Figura 10. Distribución del personal operativo por género 2019.....	31
Figura 11. Diseño inverso de un programa existente.....	33
Figura 12. Árbol de problemas de acuerdo al diseño de la lógica inversa de un programa existente.	36
Figura 13. Pobreza de acuerdo al lugar de residencia.....	38
Figura 14. Porcentaje del ingreso neto de acuerdo a fuente de origen.....	41
Figura 15. Estructura del PND 2019-2024.	41
Figura 16. Vinculación entre la MIR y el PND.	43
Figura 17. Proceso de recepción de solicitudes de apoyo.....	54
Figura 18. Situación actual del Programa Sembrando Vida.	56
Figura 19. Porcentaje de la población de Veracruz por debajo de la línea de bienestar.	56
Figura 20. Comparación de municipios.....	57
Figura 21. Implementación del PSV en la ruta de Cuyuxquihui, Papantla, Ver.	60
Figura 22.. Estructura de las CAC's en Cuyuxquihui, Papantla, Ver.....	62
Figura 23. Componentes del Programa Sembrando Vida.	65

Figura 24. Proyección en el tiempo del establecimiento de los sistemas de producción.	76
Figura 25. Objetivo del PSV de acuerdo a los beneficiarios.	79
Figura 26. Milpa intercalada con árboles frutales (limón y guanábana).	96
Figura 27. Milpa intercalada árboles frutales (plátano).	96
Figura 28. Niños sembrando plantas maderables.	96
Figura 29 . Beneficiaria en su unidad de producción.	96

1 INTRODUCCIÓN

La evaluación de políticas públicas es un proceso que tiene como fin brindar recomendaciones e información útil para la toma de decisiones, la rendición de cuentas y para fomentar el aprendizaje institucional (Gertler, Martínez, Premand, Rawlings & Vermeersch, 2011). De forma específica, la evaluación de programas sociales se define “como la actividad de las ciencias sociales dirigida a coleccionar, analizar, interpretar la información sobre el funcionamiento y la efectividad de los programas sociales” (Rossi, 2003:16). En México la institución encargada de realizar las evaluaciones de los programas sociales es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), el cual identifica a cinco tipos de evaluación: diseño, procesos, consistencia y resultados, indicadores y de impacto (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 2007).

Debido a la importancia que tienen las evaluaciones de programas sociales la presente investigación tiene como objetivo evaluar el Programa Sembrando Vida (PSV) debido a que es uno de los principales estandartes del actual gobierno, lo cual quedó de manifiesto en la presentación oficial del Programa donde el presidente de la república Andrés Manuel López Obrador (2018) mencionó que, entre los 25 programas estratégicos, el de Sembrando Vida es el que más le “apasiona...es de los preferidos”. El programa contempla tener un total de 400 mil beneficiarios y la reforestación de un millón de hectáreas a través de la implementación de dos sistemas: el agroforestal y milpa intercalada con árboles frutales en diecinueve estados del país, divididos en dos etapas: la primera comenzó en 2019 y la segunda en 2020.

La estructura de Sembrando Vida está compuesta por un apoyo económico a los beneficiarios de \$5,000 mensuales de los cuáles \$4,500 son depositados de forma directa a los beneficiarios y \$250 al ahorro, además de apoyos en especie para la producción agroforestal (plantas, insumos, herramientas) y acompañamiento técnico para la implementación de los sistemas planteados.

En el Presupuesto de egresos de la federación 2019, se contempló a dieciocho programas estratégicos que ascienden a una suma total de 252 mil 100 millones

de pesos, de los cuales el 14% están destinados a cinco programas para el campo; ordenados de menor a mayor presupuesto: Fertilizantes, Crédito Ganadero a la Palabra, Precios de Garantía, Producción para el Bienestar y Sembrando Vida, mismo que por sí solo absorbe el 42.25% del total del presupuesto de estos cinco programas.

De acuerdo a lo descrito anteriormente, se observa que el gobierno federal está concentrando grandes esfuerzos en este programa por lo cual se considera pertinente “evaluar el Programa Sembrando Vida a través del análisis de su diseño y consistencia, con la finalidad de valorar si, en efecto, se ha identificado el problema público a resolver y si se han formulado las alternativas adecuadas”. Para cumplir con este objetivo se utilizaron principalmente tres metodologías; análisis del discurso, los términos de referencia de evaluación de diseño y consistencia y resultados emitidos por el CONEVAL (2017) y el diseño inverso de la matriz del marco lógico de un programa existente. Finalmente, y para reforzar los resultados obtenidos de la evaluación de diseño se realizó un estudio de caso de la puesta en marcha del Programa en la localidad de Cuyuxquihui, Papantla, Veracruz.

Entre los resultados obtenidos se tiene a pesar de la gran inversión presupuestal que se ha hecho en el Programa Sembrando Vida, el problema público que pretender atender no está claramente identificado y por lo tanto su diseño no está justificado. En cuanto al estudio de caso, se identificaron una serie de problemáticas en la puesta en marcha del programa derivadas de la incorrecta identificación del problema a resolver. Los resultados encontrados concuerdan con algunos autores que sostienen que el problema público que no está claramente identificado provocará que el diseño del programa carezca de sustento, causando deficiencias entre la congruencia del problema público, su diseño y su implementación debido a que la estructura y operación del programa están basadas en falsos supuestos, es decir, las circunstancias que el programa había identificado que existían alrededor de la intervención no coinciden con la

realidad, impidiendo así que la solución planteada por el programa logre los resultados deseados (Gambi, 2003; Montecinos, 2007; Cejudo & Michel, 2016).

2 OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

2.1 Objetivos de la investigación

El objetivo general de la investigación es “Evaluar el Programa Sembrando Vida a través del análisis de su diseño y consistencia, con la finalidad de valorar si, en efecto, se ha identificado el problema público a resolver y si se han formulado las alternativas adecuadas.”

Objetivos específicos:

- Identificar el proceso de evolución del programa mediante la utilización de la metodología del análisis del discurso para determinar los elementos que permanecieron desde el origen de la idea hasta la implementación.
- Analizar el diseño del programa para determinar si la creación del programa está debidamente justificada en base a los términos de referencia de la evaluación de diseño.
- Analizar la congruencia entre el diseño y la puesta en marcha del programa a través de un estudio de caso realizado en la comunidad de Cuyuxquihui, Papantla, Veracruz.

2.2 Preguntas de investigación

De acuerdo a los objetivos planteados en la investigación son tres las preguntas ejes para alcanzar cada uno de los objetivos específicos:

- ¿Cuál fue el proceso de construcción del programa?
- ¿El problema que el programa pretende resolver fue correctamente identificado?
- ¿Existe congruencia entre el diseño y la puesta en marcha del Programa?

3 CONTENIDO DE LA TESIS

La investigación está compuesta por diez apartados. En el apartado de marco teórico se retoma el enfoque de las corrientes múltiples donde se hace mención de los tres factores que intervienen en la construcción de la agenda pública: problemas, política y políticas. También se explica la teoría del ciclo de las políticas públicas teniendo mayor énfasis en la etapa de diseño, debido a que es el tema de la investigación. Otros conceptos importantes que se manejan son: gestión pública, evaluación de políticas públicas y focalización de programas sociales.

En el apartado de metodología se desarrollan los métodos que se siguieron para llevar a cabo la investigación como lo son: análisis del discurso, evaluación de diseño y consistencia y resultados de programas sociales, diseño inverso de la matriz del marco lógico de un programa existente.

El apartado de resultados hace referencia a la forma en que se ha ido modificando el programa desde su origen, partiendo desde la primera ocasión en donde se menciona la realización de un proyecto de reforestación por parte de Andrés Manuel López Obrador.

Posteriormente, este apartado se divide en siete secciones:

- a) Características generales
- b) Justificación de la creación y diseño del programa
- c) Contribución a las metas y objetivos nacionales
- d) Matriz de indicadores para resultados
- e) Cobertura y focalización
- f) Operación (estudio de caso): funcionamiento del programa en la comunidad de Cuyuxquihui, Papantla, Veracruz.

El apartado siete “discusión de resultados” está estructurado de acuerdo a la información más relevante obtenida de las respuestas a las preguntas de

investigación. En lo que respecta al apartado ocho contiene las conclusiones que se obtuvieron en la investigación en relación a los objetivos planteados y por último se presentan la literatura utilizada en esta investigación y en los anexos se muestra el análisis de la sintaxis de la matriz de indicadores para resultados y el formato de evaluación de los indicadores del programa. Así como fotos de las unidades de producción de los beneficiarios entrevistas son se observan los sistemas agroforestales y milpa intercalada con árboles frutales.

4 MARCO TEÓRICO

4.1 Políticas Basadas en Evidencia

En los últimos años el enfoque de Políticas Basadas en Evidencias ha ido tomando mayor relevancia a nivel mundial. Se caracteriza principalmente por un cambio de perspectiva: de los insumos a los resultados.

Si bien cada área del conocimiento a adaptado una conceptualización de acuerdo a necesidades específicas, esta investigación tomará como referencia la definición donde sostiene que el enfoque Basado en Evidencias “preconiza la necesidad de que los programas sociales, tratamientos, intervenciones, servicios y acciones en general que se apliquen a cualquier contexto, deberían estar avalados por la mejor evidencia científica posible” (Wastell, 2006; Buchanan, 2009; Crespo, 2013). Con base en estas conceptualizaciones, las PBE cuentan con dos elementos fundamentales; el Monitoreo y la Evaluación que permiten mejorar la calidad, la eficiencia y la efectividad de las intervenciones, concentrándose totalmente en los resultados.

4.2 Enfoque de las Vertientes Múltiples

El enfoque de corrientes múltiples impulsado por Kingdon (1992a) donde identifica a tres corrientes: problema, política y políticas es útil para explicar el proceso de construcción de políticas públicas, estas corrientes son independientes, dinámicas y tienen sus propias reglas, además en un momento determinado llamado ventanas de oportunidad política, las corrientes pueden ser conectadas por los llamados emprendedores políticos para dar paso al

surgimiento de una política pública como respuesta a un problema. Debido a que este enfoque no se divide en fases secuenciales, no necesariamente se identifica primero el problema y después se busca la solución, en diversas ocasiones, la propuesta de solución precede a la identificación del problema (Zahariadis, 2010). Basados en este enfoque para explicar una política pública (¿cómo se formula? ¿por qué se adopta? ¿quiénes la impulsan?) es importante distinguir dos procesos: el diseño de la agenda y el proceso de construcción de la alternativa de solución.

Diseño de la agenda: identificación del problema

De acuerdo a Casar y Maldonado (2008) una agenda es un conjunto de “cosas que han de ser llevadas a cabo” o al menos se intentarán. Estos autores distinguen tres tipos de agendas: a) la agenda pública que está compuesta por un conjunto de temas que la ciudadanía y algunos grupos de la sociedad intentan impulsar para ser considerados por los tomadores de decisión, b) agenda política está estructurada por el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate y que la acción de los actores políticos que tienen la capacidad y posición tienen capacidad de impulsarlos y c) agenda gubernamental está conformado por el conjunto de prioridades que un gobierno constituido intenta mediante un plan materializar durante su mandato.

Por su parte (Kingdon, 1992d) sostiene que para que un tema específico puede llegar a convertirse en un objetivo de política pública, éste debe estar dentro de la agenda gubernamental que la define como los temas a los que los funcionarios públicos concentrarán sus esfuerzos y a los cuales les asignaran presupuesto. Para que un tema en específico tenga más probabilidad de formar parte de la agenda gubernamental es necesario que las tres corrientes (problema, política y políticas) estén vinculadas, si sólo existen vinculaciones parciales las probabilidades de ese tema para formar parte de la agenda gubernamental caen drásticamente (Kingdon, 1992a).

Los problemas

En la formulación de políticas públicas se distinguen dos conceptos condición y problema, las primeras se convierten en problemas y tienen más posibilidades de estar dentro de la agenda cuando las personas dentro y alrededor del gobierno deciden hacer algo para cambiarlos, estas personas definen las condiciones como problemas de acuerdo a sus valores y creencias (Zahariadis, 2010) . El proceso de la transformación de una condición a un problema y cómo atraen la atención de los tomadores de decisión puede darse por tres medios (Kingdon, 1992e): a) indicadores que se utilizan para evaluar la magnitud de una afección (como el porcentaje de la población que se encuentra por debajo de la línea de bienestar) , b) evento en específico, alguna crisis, desastre o experiencia personal llama la atención sobre algunas condiciones más que otras y c) retroalimentación, los tomadores de decisión también aprenden sobre las condiciones a través de informes sobre programas existentes, diagnósticos y evaluaciones entre otros, también aprenden a través del flujo de información en la opinión pública.

Los problemas también pueden desaparecer de la agenda gubernamental, este hecho tiene lugar porque los indicadores pueden mostrar una disminución considerable del problema que se pretendía atender, porque los actores que participan en y alrededor del problema ya se acostumbraron y pasa a ser sólo una condición o simplemente ciclos de atención, el problema pasa de moda (Kingdon, 1992e).

La política

Los acontecimientos en esta esfera política son importantes catalizadores para posicionar algún problema en la agenda gubernamental y está constituida principalmente por tres elementos: el clima político que se relaciona con los cambios en la opinión pública, grupos de interés como partidos políticos, grupos de presión y personal de la administración (que puede ayudar u obstaculizar una política pública) y los cambios de administración es decir que las ventanas de oportunidad tienen posibilidades de abrirse dependiendo de quien esté al frente (Brouchoud, 2007). En esta corriente los consensos se dan a través de la

negociación, agregando funcionarios electos a las coaliciones a cambio de algunas concesiones que exigen (Brouchoud, 2007).

Las políticas

Según (Kingdon, 1992c) incluye el llamado proceso de la “sopa primitiva” que es utilizado para analizar la evolución de un programa público, el cual surge como una idea y posteriormente se registran combinaciones de elementos hasta dar paso a su implementación como política pública (Kingdon, 1992b). Para que esto suceda debe llevar un proceso que se asemeja a la selección natural en el cual, diversos factores intervienen para que ésta pueda ser desechada o cristalizada en algún programa o proyecto público, este proceso puede llevar varios años y no siempre se logra el objetivo deseado.

Kingdon (1992a) también menciona que en este proceso de selección participan distintos elementos como las comunidades de políticas que están integradas por especialistas en determinadas áreas, como salud, pobreza y protección ambiental y los llamados actores y emprendedores políticos, los primeros son aquellos que han participado en el proceso de creación de una política pública y los segundos tienen como característica definitoria su disposición a invertir sus recursos (tiempo, energía, reputación y, a veces, dinero) con la esperanza de un futuro retorno. Las motivaciones o incentivos que tienen los emprendedores políticos son principalmente tres: a) intereses personales, b) para promover su ideología, b) o simplemente disfrutan del foco de atención (Kingdon, 1992c). Por otro lado, se parte de la idea de que la evolución de las alternativas políticas no necesariamente se debe a la mutación, ni a una estructura completamente nueva, si no, al choque y a la recombinación de elementos antiguos y nuevos (Zahariadis, 2010). Este proceso también está integrado por la etapa de “ablandamiento” que no es más que suavizar tanto a las comunidades políticas, que tienden a estar vinculadas a la inercia y resistentes a los cambios importantes, como a los públicos más grandes, acostumbrándolos a nuevas ideas y creando aceptación para sus propuestas (Kingdon, 1992c). Posterior a la etapa de “ablandamiento”, las alternativas que pretendan llegar a ser una política

pública deben de superar criterios como: 1) factibilidad técnica, 2) capacidad de aceptación de valor dentro de la comunidad política, 3) costo tolerable, 4) aceptación pública y 5) receptividad en los tomadores de decisiones y por último están las restricciones del sistema que son las limitaciones establecidas por la corriente de política como presupuesto, jurisdicciones y aceptación pública entre otras (Kingdon, 1992c).

4.3 Ciclo de la Política

Las políticas públicas tienen como fin solucionar un problema público estipulado como tal en la agenda gubernamental. Son una respuesta del Estado hacia una situación percibida como problemática (lo que el gobierno decide hacer o no hacer), aunque también se menciona que las políticas públicas son como un instrumento para el ejercicio del poder y la dominación de un grupo social sobre el otro (Knoepfel, Larrue, Varone & Subirats Humet, 2008).

A continuación se describen cada una de las etapas del ciclo de las políticas públicas (ver Figura 1) (Knoepfel et al., 2008).

Inclusión en la agenda: Definición política del problema público, este debe de incorporarse a la agenda. Existen dos cuestionamientos importantes: ¿Cómo se ha percibido el problema? Y ¿Cuáles son los factores que han llevado al gobierno a actuar ante el problema identificado?

Diseño: se realiza la formulación de la política donde se define el modelo causal del problema público a resolver, además se realiza una comparación de las soluciones ideales y los medios disponibles. Para determinar los objetivos, instrumentos y procesos que deben llevarse a cabo para resolver el problema identificado. Para ello hay dos cuestionamientos ¿cuáles son las soluciones propuestas y aceptadas por parte del gobierno? ¿qué proceso se siguió para crear dichas soluciones?

Existen distintas definiciones del problema público, una de ellas menciona que es una construcción social que a través de datos e indicadores se puede comprobar, además afecta a un sector importante de la población y que al mismo

tiempo los actores con capacidad decisional están dispuestos a resolver a través de la gestión pública (Chaires, Landa, Franco, & Hernández Blanco, 2015). Algunas características de los problemas públicos es que son dinámicos, interdependientes, su identificación es subjetiva, es decir, que no a todos les puede parecer que el problema público identificado lo sea, por tal motivo, está estrechamente relacionado con los intereses y motivaciones de los actores que participan en el proceso de construcción de la política pública (Gambi, 2003).

Dentro de la complejidad del problema público es necesario identificar el núcleo del problema, el cual está definido por las causas que provocan el problema, el resultado que se pretende obtener con la intervención y el sentido y propósito de la política que se va a implementar (Chaires et al., 2015) . El Estado debe delimitar esas características tomando en cuenta el tiempo y los recursos disponibles para resolver el problema identificado (Chaires et al., 2015). Es muy importante delimitar bien el núcleo del problema, si no se identifica claramente, puede provocar innumerables problemas cuando la política se ponga en marcha, llevándola así al fracaso (Subirats, 2001).

Una vez identificado el problema a resolver, se llevan a cabo diferentes procesos de decisión para determinar el instrumento de política que se va a utilizar y dentro de esto elegir la mejor alternativa posible, definir la población potencial, la población objetivo y por último la población de beneficiarios.

Implementación: esta etapa consiste en ejecutar lo planeado en el diseño, es un proceso complejo donde interactúan distintos actores con diversos intereses, funciona como un engranaje, es decir si alguno falla influirá en el siguiente eslabón.

Evaluación: Se lleva a cabo para determinar los posibles efectos de la política pública, en cuanto a tres criterios que pretenden resolver algunas preguntas: eficacia ¿la intervención consigue los efectos esperados?, eficiencia ¿se hubiera alcanzado los mismos efectos con menos recursos? y pertinencia de la acción elegida para resolver el problema identificado ¿se hace lo correcto?

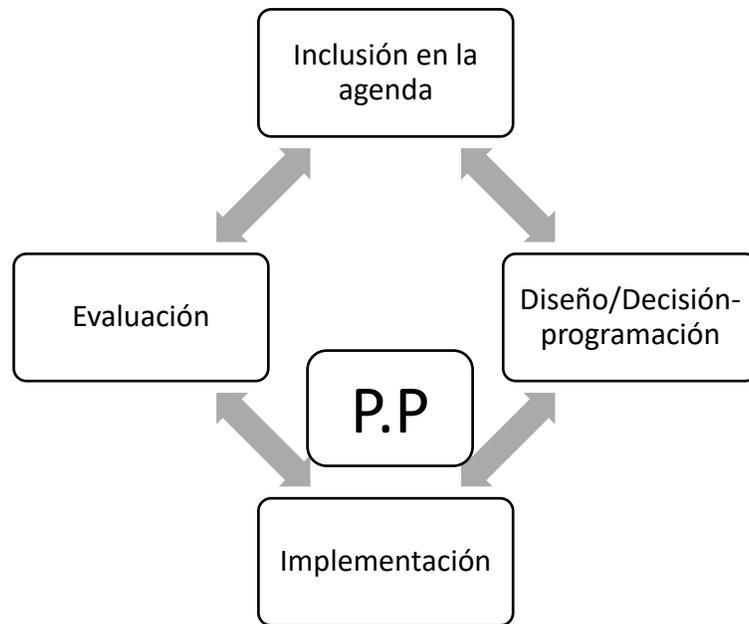


Figura 1. Ciclo de la política pública

Elaboración propia adaptado de Knoepfel et al. (2008).

Esta representación del ciclo de una política pública se debe observar como un flujo continuo de decisiones y procedimientos y no necesariamente como algo secuencial, por ejemplo, a veces se formulan políticas públicas sin ni siquiera haber identificado correctamente el problema (Knoepfel et al., 2008).

4.4 Gestión Pública prevaleciente en México

En México durante 1998 hubo una serie de Reformas al Sistema Presupuestario las cuales fueron los inicios de un Sistema de Presupuestos Basados en Desempeño, dentro de estas reformas se encontraron componentes entre los que destacan: la Nueva Estructura Programática y la Administración Pública Federal.

Para el sexenio 2000-2006 encabezado por el mandatario Vicente Fox Quesada se mantuvo la Nueva Estructura Programática y continuó implementando el Sistema de Evaluación del Desempeño y el Servicio Profesional de Carrera. Transformando así el proceso presupuestario en un Proceso Integral de Programación y Presupuesto (Marcel, Guzmán, & Sanginés, 2014). Durante este sexenio un avance importante fue la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria el cual permitió estructurar un marco

normativo coherente para la administración financiera en la administración pública.

En particular desde el periodo de 2006-2012 se dio un vínculo entre la planificación a través del Plan Nacional de Desarrollo y el presupuesto. En 2008 se añadió una categoría llamada Programas Presupuestarios, con el objetivo de identificar los programas y actividades específicas de cada dependencia. Aunado a esto, se ha utilizado la Metodología del Marco Lógico, y en base esta metodología se construyen las matrices de indicadores y resultados (Marcel et al., 2014).

Como se describe, México ha hecho grandes esfuerzos por consolidar el sistema de Presupuestos Basados en Desempeño, que está orientado principalmente a racionalizar los sistemas de monitoreo y evaluación a través de indicadores tratando de mejorar su calidad. Buscando adecuar el proceso presupuestario para integrar la información a los procesos de análisis que permitan tomar las mejores decisiones basadas en información sustentada (Marcel et al., 2014). Sin embargo, aún le quedan muchas áreas de oportunidad al sistema, para que realmente los resultados de los monitores y evaluaciones realmente se tomen en cuenta en la toma decisiones.

4.5 Evaluación de las Políticas Públicas

Las Evaluaciones en general son exámenes que se realizan en determinados periodos con objetivos concretos. De forma específica, la evaluación de programas sociales se define “como la actividad de las ciencias sociales dirigida a coleccionar, analizar, interpretar la información sobre el funcionamiento y la efectividad de los programas sociales” (Rossi, 2003:16). Es importante mencionar que la Evaluación debe adaptarse al contexto político y organizacional en el que se esté desarrollando.

De forma general las evaluaciones pueden ser abordadas desde tres perspectivas, tipificándolas en tres grandes grupos de preguntas (Imas y Rist, 2009) : A) Preguntas descriptivas, B) Preguntas Normativas y C) Preguntas sobre causa y efecto. Las primeras intentan describir los procesos y las opiniones de

las partes interesadas. El segundo grupo realiza una comparación de lo que está ocurriendo con lo que debería ocurrir. Mientras que el tercer grupo busca determinar el impacto real generado por la intervención.

La evidencia recabada a través de sistemas de monitoreo y evaluación se pueden convertir en un medio por el cual el público en general esté enterado, de los resultados de las acciones que el gobierno ha implementado con el fin de dar solución a problemas públicos, y al mismo tiempo, fungir como una herramienta para promover la rendición de cuentas del gasto público.

4.6 Focalización de los Programas Sociales

La focalización de los programas sociales consiste en crear estrategias para dirigir las acciones emprendidas por el gobierno, hacia una población o territorio en específico (Franco, Corona y Báez, 2008). Esto se realiza debido a que los recursos públicos son escasos y deben ser destinados a aquellos que más los necesitan.

De acuerdo a Franco et al. (2008b) “la principal motivación para la focalización de programas sociales proviene de tres factores: 1) maximizar la reducción de la pobreza, 2) limitar eficientemente los recursos destinados a la disminución de la pobreza y 3) aprovechar el costo de oportunidad entre el número de beneficiarios y el monto de las transferencias”.

Por otro lado, la focalización no solo busca la eficientización de los recursos, si no también, esta estrategia es una forma de promover la equidad debido a que, si no hay focalización, las brechas de injusticia e inequidad podrían ser incluso más amplias. A su vez, se le considera a la focalización como un instrumento para disminuir el clientelismo para ello debe realizarse con objetividad, transparencia y sin discrecionalidad alguna (F., C. y B., 2005).

En México durante los últimos años se han estado implementando políticas públicas focalizadas en el ámbito del desarrollo social.

4.7 Línea de bienestar

En México la institución encargada de medir la pobreza es el CONEVAL y para hacerlo utiliza dos líneas de ingreso: “la línea de bienestar mínimo, que equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes; y la línea de bienestar, que equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes” (CONEVAL, 2017b). para fines de esta investigación se utilizará la segunda línea que se refiere al valor de la canasta alimentaria y no alimentaria, el valor que se tomará es de \$ 2, 130. 24 pesos por persona mensual (CONEVAL, 2020).

5 METODOLOGÍA

5.1 Definición espacial y temporal

La presente investigación está dividida en dos secciones: la primera se refiere exclusivamente al diseño del programa (objeto de estudio) donde se tuvieron como insumos principales: notas periodísticas, cápsulas informativas, lineamientos de operación e informes de avances del programa emitidos por la Secretaría de Bienestar.

La segunda sección corresponde a la puesta en marcha del Programa en la comunidad de Cuyuxquihui, Papantla, Veracruz, donde se realizaron entrevistas al personal operativo y beneficiarios durante el periodo de junio-octubre 2020. La elección del lugar se hizo por conveniencia.

La comunidad de Cuyuxquihui pertenece al municipio de Papantla, Veracruz, tiene 613 habitantes, 153 hogares y se localiza en los 97°14'52' longitud oeste y 20°17'00' latitud norte, a una altura aproximada de 190 msnm (Pueblos de México, 2006).

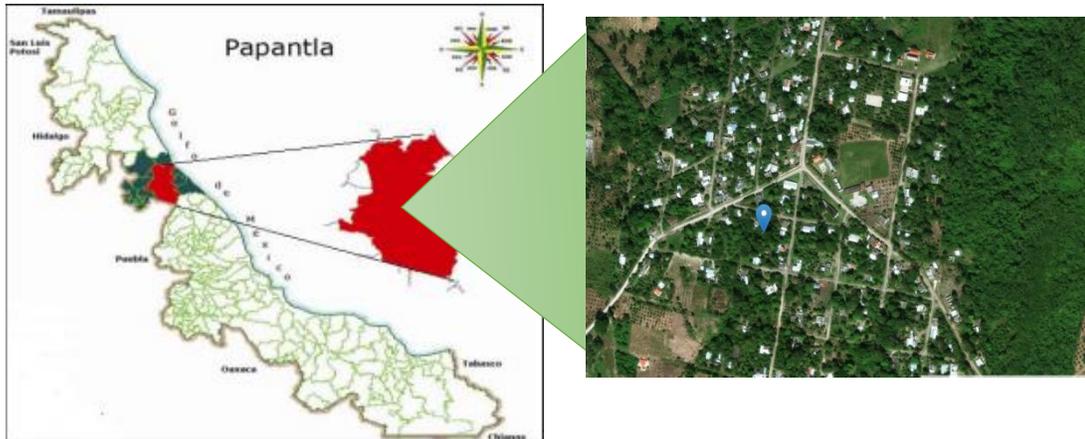


Figura 2. Localización de la comunidad de Cuyuxquihui, Papantla, Veracruz
Elaboración propia.

En cuanto a la tenencia de la tierra, la comunidad tiene una superficie de 1 474 ha, compuesta por 108 parcelas ejidales (mismo número de ejidatarios) y una parcela escolar, el promedio del tamaño de las parcelas oscila entre 10-12 ha. Además, a los ejidatarios les corresponde 1.3 ha al que denominan “porcentaje”, esto debido a que existía un excedente de tierras que no se habían dividido. Cuentan también con 26 ha destinadas a la reserva de la comunidad.

En cuanto a los cultivos más importantes se encuentran el maíz, asociado con frijol, chile y calabaza y cilantro. En menor medida se encuentra la vainilla, plátano y chile jalapeño. Sin embargo, en los últimos 10 años el cultivo de los cítricos específicamente de la naranja ha tenido un repunte muy importante.

Las entrevistas que se realizaron en total fueron 43, 36 corresponden a los beneficiarios y el resto al personal operativo del Programa. En el caso de los beneficiarios el periodo analizado es el comprendido desde el inicio del Programa en 2019 hasta diciembre de 2020.

La información que se recabó en las entrevistas se agrupó en los siguientes apartados:

- Proceso de operación del programa
- Establecimiento de los sistemas SAF y MIAF

- Perfil del personal operativo y de los beneficiarios.
- Percepción de los beneficiarios

5.2 Evaluación de diseño y consistencia y resultados

Para llevar a cabo esta investigación se tomaron como guía los Términos de referencia de la evaluación de diseño (CONEVAL, 2017d) y los Términos de referencia de la evaluación de consistencia y resultados (CONEVAL, 2017c), esto con el fin de poder adaptarlas para lograr el objetivo principal de la investigación.

A continuación, se aprecian los apartados generales que conforman esta pesquisa:

- I. Antecedentes del programa
- II. Características generales
- III. Justificación de la creación y diseño del programa
- IV. Contribución a las metas y objetivos nacionales
- V. Matriz de indicadores para resultados
- VI. Cobertura y focalización
- VII. Operación (estudio de caso): funcionamiento del programa en la comunidad de Cuyuxquihui, Papantla, Veracruz.
- VIII. Percepción de la población atendida (estudio de caso).

5.3 Análisis del discurso

El estudio se realizó con base a la metodología de análisis del discurso (Sayago, 2014), se recopilaron 69 notas periodísticas correspondientes a temas relacionados con las candidaturas de Andrés Manuel López Obrador sin embargo para el objetivo de esta investigación sólo se seleccionaron 29 notas y cuatro videos (entre conferencias y cápsulas informativas) de los actores principales del programa: Andrés Manuel López Obrador (AMLO) actual presidente de la república y María Luisa Albores Secretaria de Bienestar hasta julio 2020.

Para la selección de las notas periodísticas se utilizaron los siguientes criterios:

- Mención de un programa (proyecto) de reforestación
- Mención de estrategias para combatir la pobreza

-Mención de estrategias para la generación de empleos

Posteriormente se transcribieron las notas seleccionadas a Word para después analizar la información en el programa Wordstat (Provalis research, 2019) donde se crearon tres nubes de palabras divididas cada una, en los tres periodos electorales donde contendió AMLO por la presidencia a la república: 2006, 2012 y 2018.

Es importante mencionar que el tamaño de las palabras corresponde al número de veces en las que se repiten, es decir, entre más grandes son, quiere decir que se repitieron un mayor número de veces.

Posteriormente se construyó una línea de tiempo para ejemplificar y analizar la evolución del discurso.

En la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** se ejemplifica la metodología utilizada para la realización de esta investigación.



Figura 3. Metodología del análisis del discurso.

Elaboración propia.

5.4 Construcción del árbol de problemas

Del PSV sólo se conocen los lineamientos de operación y la matriz de indicadores para resultados pero para la investigación fue necesario construir su árbol del

problema, para esto se realizó una adaptación de la metodología “diseño inverso de la matriz del marco lógico de un programa existente” propuesta por Aldunante y Córdoba (2011). El objetivo de esta metodología es realizar un diseño inverso con el fin de recuperar la lógica de un programa que ya se está implementando. De este programa se conoce su diseño actual, pero se ignora su Árbol del Problema.

Los autores manifiestan que se debe tomar en cuenta uno de los dos supuestos que se presentan a continuación (en este caso se asume que ocurrió el segundo):

1. Que los actores que operan el programa también participan en su diseño.
2. Que las políticas públicas se integran por dos etapas separadas: el diseño y la implementación participando diferentes actores en cada una de ellas.

Se tomó como punto de partida la matriz de indicadores para resultados, donde el fin corresponde a los efectos del problema, el propósito al problema principal, y los componentes y actividades a las premisas y conclusiones respectivamente **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..** Es importante recalcar que este método no se refiere solamente a vaciar la información de la matriz de indicadores para resultados, si no también se tiene que hacer un análisis de la normativa del programa y otras fuentes que permitan la construcción lógica del árbol del problema.

El proceso de construcción del árbol del problema del programa queda resumido en tres pasos:

Paso 1: el problema principal fue identificado mediante el propósito del programa, los lineamientos de operación (Secretaría de Bienestar, 2019b) y el portal de transparencia presupuestaria (SHCP, 2019) .

Paso 2: para definir el los efectos del problema se analizaron los lineamientos de operación del programa (Secretaría de Bienestar, 2019b), específicamente la parte introductoria y los objetivos establecidos en ellos.

Paso 3: las conclusiones y premisas se identificaron a través de las actividades y componentes estipulados en la matriz de indicadores para resultados y del documento proyecto de nación 2018-2014 en la sección rescate del campo (MORENA, 2018).

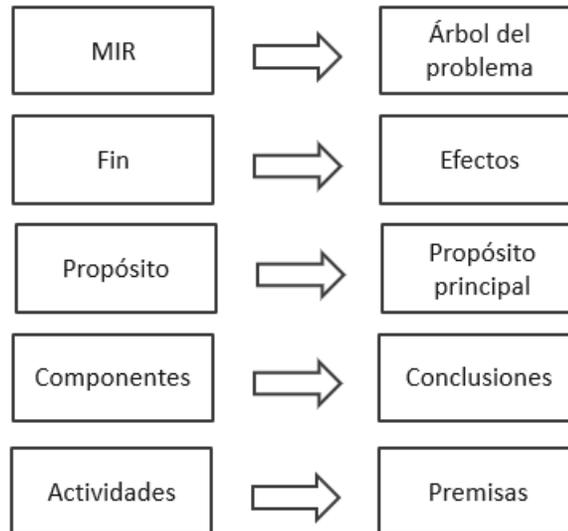


Figura 4. Diseño inverso de la metodología del marco lógico. Elaboración propia adaptado de Aldunante y Córdoba (2011).

6 RESULTADOS

6.1 Proceso de construcción del Programa Sembrando Vida

El Programa que ahora se llama “Sembrando vida” tuvo sus inicios en el año 2005, ese año fue la primera vez que en aquel entonces el precandidato a la república mexicana el Andrés Manuel López Obrador hizo mención de un proyecto de reforestación para los estados de Veracruz, Chiapas, Tabasco y Campeche, este proyecto tenía planteado sembrar un millón de hectáreas de árboles maderables.

La mención de este proyecto en sus discursos políticos y entrevistas destacan las palabras y/o frases siguientes:



Figura 5. Palabras clave en los discursos de AMLO (2005-2006).

Elaboración propia.

Para 2012 Andrés Manuel López Obrador contendía nuevamente en las elecciones presidenciales de ese año y entre sus propuestas figuraba otra vez la de implementar el proyecto de sembrar un millón de hectáreas de árboles maderables en un periodo de seis años. Este proyecto estaría a cargo de la Secretaría de medio ambiente y recursos naturales que en aquel entonces la titular propuesta para ocupar esta secretaria era Claudia Sheinbaum (la actual jefa de gobierno de la Cd de México) y además otro actor activo en esta causa fue Gustavo Sánchez Valle especialista forestal. Es importante hacer mención que María Luisa Albores (titular de la Secretaría de Bienestar hasta agosto de 2020) sí estaba contemplada para una ocupar una secretaría, sólo que en aquella época estaba propuesta para lo que sería una nueva secretaría que llevaría por nombre “Secretaría de la Reforma Agraria y Desarrollo Campesino” (Regeneración t.v, 2012).

En sus conferencias y discursos las frases que más resaltaron fueron: recursos naturales, soberanía alimentaria y rescate del campo (Figura 6).

SUR SURESTE DEL PAÍS
 RESTAURACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES
 MILLÓN DE HECTÁREAS DE ÁRBOLES MADERABLES PRODUCTOS AGROPECUARIOS
 COMUNIDADES INDÍGENAS ESPECIES QUE ESTÁN EN VÍAS DE EXTINCIÓN GUSTAVO SÁNCHEZ
 POLÍTICAS AGRARIAS SECRETARÍA DE AGRICULTURA VÍCTOR SUÁREZ CARRERA
 CRECIMIENTO ECONÓMICO DEPENDENCIA ALIMENTARIA GENERAR EMPLEOS
 DESARROLLO REGIONAL JORNALEROS AGRÍCOLAS
 RESCATE DEL CAMPO A LOS JÓVENES DESARROLLO RURAL
RECURSOS NATURALES
SOBERANÍA ALIMENTARIA
 USO EFICIENTE CLAUDIA SHEINBAUM MANEJO SUSTENTABLE FORESTAL Y PESQUERO
 CONCIENCIA ECOLÓGICA SEIS AÑOS MARÍA LUISA ALBORES GONZÁLEZ
 EMPLEO Y EL TURISMO CAMBIO VERDADERO JUSTICIA Y EL AMOR IMPACTO AMBIENTAL
 PEQUEÑOS PROPIETARIOS PUEBLOS INDÍGENAS
 REACTIVAR LA ECONOMÍA NACIONAL
 SUJETOS AGRARIOS SEGURIDAD ALIMENTARIA

Figura 6. Frases relevantes en los discursos de AMLO (2012).

Elaboración propia.

En las elecciones presidenciales de 2018 y liderando la Coalición juntos haremos historia, Andrés Manuel López Obrador presenta sus 25 proyectos prioritarios entre los que se encuentra nuevamente el de sembrar un millón de hectáreas en el sur sureste del país, pero ya no sólo árboles maderables si no dé también de frutales.

Por su parte en la siguiente Figura se presentan las frases más relevantes dichas por el candidato a la república Andrés Manuel López Obrador entre las que destacan el nombre de su coalición, autosuficiencia alimentaria, pensión a adultos mayores y el rescate al campo.

LÍNEA DE BIENESTAR COMBATE A LA CORRUPCIÓN
 AUTÉNTICA DEMOCRACIA SEMBRAR UN MILLÓN DE HECTÁREAS JORNAL JUSTO
 COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO PUEBLOS ORIGINARIOS PRODUCTOS DEL CAMPO
 POBREZA EXTREMA SOBERANÍA ALIMENTARIA PENSIÓN A
ADULTOS MAYORES GRANOS BÁSICOS
 ESTRATEGIA A LOS PUEBLOS
COALICIÓN JUNTOS HAREMOS
AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA
 A LOS JÓVENES RESCATE DEL CAMPO ACTIVIDADES PRODUCTIVAS
 PROGRAMAS SOCIALES DESARROLLO LOCAL
 TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS RECURSOS ECONÓMICOS
 ACTIVIDADES PRODUCTIVAS DEL CAMPO RESCATAR AL CAMPO DEL ABANDONO

Figura 7. Frases relevantes en los discursos de AMLO (2017-2018).

Elaboración propia.

Con las frases descritas anteriormente se construyó la línea de tiempo del programa, resaltando las transformaciones que tuvo antes de materializarse.

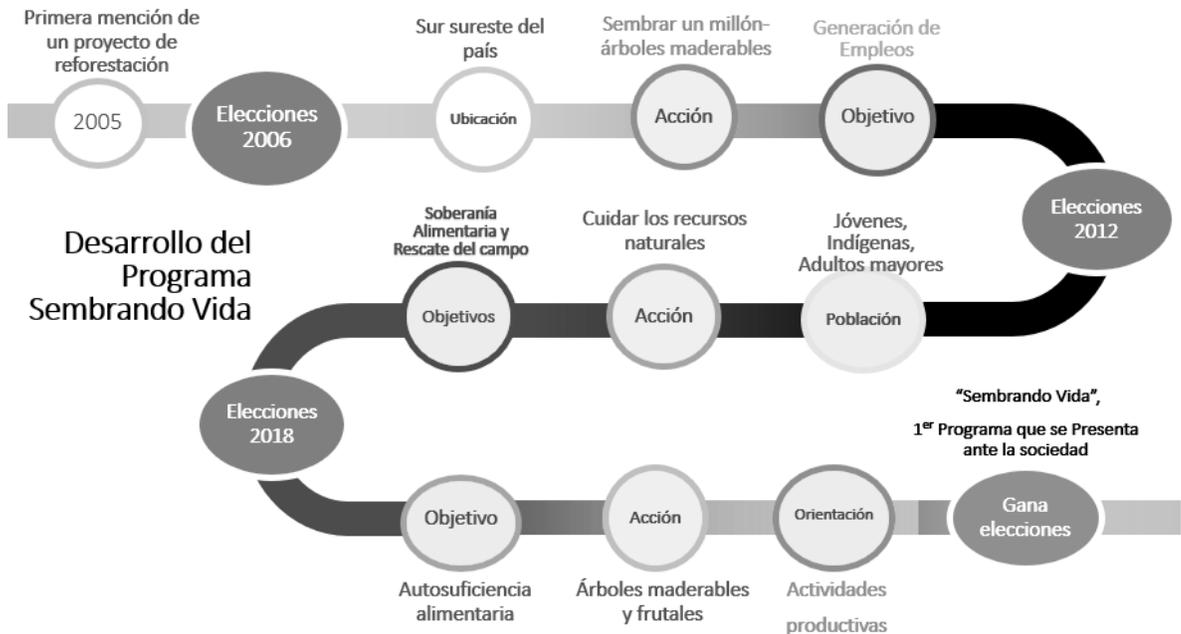


Figura 8. Línea del tiempo de Sembrando Vida.

Elaboración propia.

En la Figura 8, se aprecia el surgimiento de la idea de un proyecto de reforestación, la cual ha ido modificándose a través del tiempo hasta convertirse en un programa público.

Primero se identifica a Andrés Manuel López Obrador como un emprendedor político, el cual menciona la idea de crear un proyecto con fines de reforestación, esto acontece en 2005, en vísperas de las elecciones a la presidencia de la república de 2006. En este caso se identifican dos posibles incentivos, el primero de ellos hace referencia a los intereses personales, en el cual destaca la aspiración de ganar las elecciones a la presidencia de la república debido a que la “idea” de un proyecto de reforestación en el sur sureste del país, se menciona en las tres ocasiones en las cuales contendió como candidato presidencial. Como segundo incentivo, se identifica que pretende que su ideología (valores) forme parte importante de las políticas públicas impulsadas durante su “gestión”. Esto lo podemos observar en distintos discursos políticos, antes y después de ganar la presidencia de la república como, por ejemplo: “abandono del campo”, “rescate del campo”, “es el que más me apasiona” y “es de los preferidos”.

En segundo lugar, se parte de la idea, de que la evolución de las alternativas políticas no necesariamente se debe a la mutación, ni a una estructura completamente nueva, si no, al choque y a la recombinación de elementos antiguos y nuevos (Kingdon, 1992c). Estos cambios son los que han pasado en el programa, por ejemplo: nació como una idea de un proyecto de reforestación (2005), después en las elecciones a la presidencia (2006) se ubicó en el sur sureste del país con el objetivo de sembrar un millón de árboles maderables y así generar empleos, mientras que ya para las elecciones de 2012 mencionó que la población objetivo serían los jóvenes e indígenas y que también con este proyecto se pretendía cuidar los recursos naturales y alcanzar la soberanía alimentaria y rescatar al campo del abandono. En tanto para las elecciones de 2018 la acción no sólo era sembrar árboles maderables, si no también frutales combinadas con milpa, pero con una orientación productiva a corto, mediano y largo plazo y la población objetiva se extendía no sólo a los jóvenes sino también a los adultos mayores. Es decir, que esta simple idea de un proyecto de reforestación ha ido transformándose, sumando objetivos, acciones y enfoques.

Sin embargo, a diferencia de la teoría que sostiene (Kingdon, 1992a) donde manifiesta que las ideas surgen y se desarrollan en las comunidades políticas, en el caso específico del PSV se observa que no ocurrió de esa manera. A lo largo de desarrollo del Programa se observa que sólo participan activamente dos actores políticos (Claudia Sheinbaum y Gustavo Sánchez) durante cortos periodos, mientras que el único actor que permanece de principio a fin y del cual surgió la idea del Programa es Andrés Manuel López Obrador. Es decir, que prácticamente un solo actor propuso y llevó a cabo la implementación de esta política pública. La comunidad política se manifestó después de la puesta en marcha del Programa.

El Programa experimentó el llamado “ablandamiento o suavización”, este fenómeno puede apreciarse desde 2005, desde entonces, Andrés Manuel López Obrador y sus aliados políticos allanaron el camino (a través de discursos y videos) para que la alternativa de un programa de reforestación y rescate al campo no fuera tan descabellada, siendo que esta alternativa fue implementada en 2019 pero sacada a flote e impulsada desde 2005, es decir, esta idea no era ajena a la actualidad. Recordemos que en la consulta ciudadana (Comunicación Social, 2018), el 94.7% (895 mil, 862 personas) aprobaron la implementación del programa sembrando vida, lo que indica que las personas ya estaban concientizadas de las acciones que el gobierno electo llevaría a cabo.

Posterior a la etapa de “ablandamiento”, las alternativas que pretendan llegar a ser una política pública deben de superar criterios como: 1) factibilidad técnica, 2) capacidad de aceptación de valor dentro de la comunidad política, 3) costo tolerable, 4) aceptación pública y 5) receptividad en los tomadores de decisiones (Kingdon, 2011). Para el programa en cuestión, es interesante analizar que cumplió solo con los criterios 2, 4 y 5. La aceptación de valor dentro de la comunidad política y la receptividad en los tomadores de decisiones se ve reflejada en la aprobación del presupuesto para programa, en su primer año tuvo un presupuesto aprobado de 15 mil millones de pesos (SHCP, 2019b) y para el segundo año el presupuesto aprobado fue de 28 mil 504.9 millones de pesos

(SHCP, 2020), convirtiéndose en uno de los programas con mayor aumento presupuestal. La aceptación de la comunidad política se debe probablemente, a que las problemáticas que pretende atender el programa son importantes dentro de esta comunidad: “bienestar e igualdad social y de género en localidades rurales”, como lo menciona (Kingdon, 1992c) “los funcionarios gubernamentales y los que los rodean a veces perciben una inequidad tan convincente que impulsa la agenda”. Mientras que la aceptación por parte del público en general se manifestó en la consulta ciudadana realizada el 26 de noviembre de 2018.

En lo que respecta al criterio sobre factibilidad técnica, está muy relacionado a la implementación de la alternativa. Por ejemplo, si se cuentan con todos los insumos necesarios para ponerla en marcha, desde capital humano hasta infraestructura (Kingdon, 1992c). En el caso del programa, este criterio no fue desarrollado a detalle cómo debería haber sido y esto se vio reflejado en el primer año de operación del Programa.

Como se puede apreciar en la Figura 8, el Programa Sembrando Vida tuvo su origen en la llamada “sopa primitiva de la política”, pasando de ser una idea o un “sueño” de un emprendedor político, a chocar y recombinarse para determinar las acciones, población objetivo, enfoques, y al mismo tiempo durante 15 años hubo un proceso de “ablandamiento” o “suavización” del camino, tanto en la comunidad política como en el público en general, de igual forma tuvo que pasar algunos criterios que permitieron que la idea mencionada por primera vez en 2005 se materializara en uno de los programas estrella de la actual administración con presupuestos sumamente elevados e inclusive ya se ha convertido en un programa de exportación a países de Centroamérica y el Caribe.

Una de las cuestiones a resaltar es que el Programa desde sus orígenes fue trabajada e impulsada para su diseño e implementación por un solo actor Andrés Manuel López Obrador.

6.2 Características generales

Sembrando Vida es un programa que pretende atender dos problemáticas: pobreza rural y degradación ambiental. Por monto presupuestal, es el principal programa de apoyo al campo de la actual Administración Federal. Este programa tiene como objetivo atender a los sujetos agrarios que se encuentren en mayor situación de pobreza, ubicados en zonas con alto potencial ambiental, forestal y de producción de alimentos, a fin de lograr una mejoría de ingresos igual o superior a la línea de bienestar rural.

El programa se enmarca con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 1°, 4° y 27 fracción XX, en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, este decreto identifica al Programa Sembrando Vida en el Anexo 26, como uno de los Principales Programas del Ramo 20 Bienestar.

El programa también pretende impulsar la participación efectiva de mujeres y hombres con la intención de contribuir a cerrar brechas de desigualdad por género y etnia en el acceso a los recursos. De tal forma que los beneficiarios puedan contar con ingresos suficientes para hacer productiva la tierra, es decir tanto el fin como el propósito del programa contribuyen a dos ejes transversales del Plan de Desarrollo Nacional, a la igualdad de género, no discriminación e inclusión y Territorio y desarrollo sostenible.

Este programa pertenece a la Secretaría de Bienestar a través de la Subsecretaría de Inclusión Productiva y Desarrollo Rural Territorial. Para cumplir con sus objetivos estratégicos se valdrá de relaciones colaborativas con otras Secretarías, con el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros y con otros actores relevantes del sector; INIFAP, SEDENA, Universidad Autónoma Chapingo a través de la Dirección de Centros Regionales y la Universidad Autónoma de México entre otros.

El programa busca incentivar a los sujetos agrarios a establecer sistemas productivos agroforestales, el cual combina la producción de los cultivos

tradicionales en conjunto con árboles frutícolas y maderables, y el sistema de Milpa Intercalada entre Árboles Frutales (MIAF). A través de tres tipos de apoyos: económico, en especie y asesoría técnica social y productiva.

Objetivo particular del programa

- Lograr que los sujetos agrarios con ingresos inferiores a la línea de bienestar rural, en localidades rurales, cuenten con ingresos suficientes para hacer productiva la tierra.

Cuadro 1. Datos del Programa Presupuestario.

Programa presupuestario: U010 Sembrando Vida	
Ramo	20 Bienestar
Unidad	213-Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios
Responsable	
Enfoques transversales	11 (Acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos)
Directriz	2 Bienestar social e igualdad
Finalidad	2-Desarrollo Social
Función	6-Protección Social
Subfunción	8-Otros Grupos Vulnerables
Actividad institucional	7-Apoyo a pequeñas comunidades rurales

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2019)

6.2.1 Estructura organizativa del programa

La organización operativa del programa está estructurada en direcciones generales, coordinaciones regionales, territoriales y locales ver Figura 9.

La coordinación local está conformada por un coordinador regional, uno territorial, 20 facilitadores y cada facilitador tiene 10 técnicos a su cargo (cinco productivos e igual número de sociales), cada binomio de técnicos (uno productivo y uno social) atienden a un total de 200 beneficiarios. Cada técnico puede tener a su cargo hasta dos o más becarios.

Los beneficiarios por su parte están organizados en comunidades de aprendizaje campesinas de un promedio de 25 integrantes cada una.

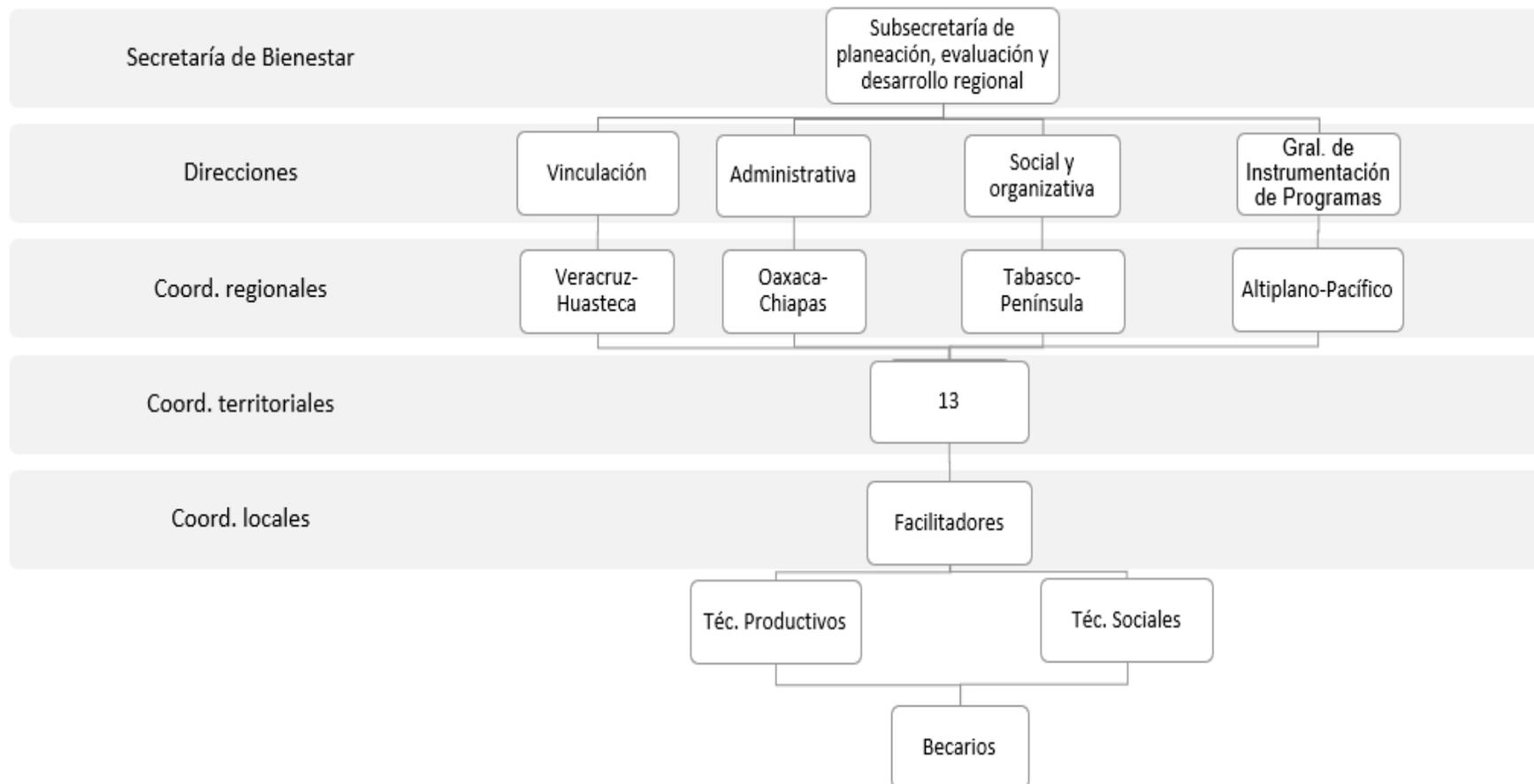


Figura 9. Estructura organizacional del PSV.

Elaboración propia.

Como se observa en el Cuadro 2, el personal operativo contratado rebasa las metas planteadas en el diseño del programa (Secretaría de Bienestar, 2019b), a excepción de los coordinadores territoriales que fueron los únicos en cumplir con la meta establecida en los lineamientos del programa en 2019.

Cuadro 2. Contrataciones del personal operativo del PSV.

Personal operativo	Meta	2019	2020	Total
Coordinadores regionales	4	3	3	6
Coordinadores territoriales	29	13	16	29
Facilitadores	400	229	201	430
Técnicos productivos	2000	1145	1005	2150
Técnicos sociales	2000	1145	1005	2150

Elaboración propia en base a los datos emitidos por la Secretaría de Bienestar (2020).

Respecto al género, se tiene un fuerte predominio de hombres en los niveles “directivos” -coordinadores y facilitadores- y técnicos productivos, y un mejor equilibrio de género a nivel de los técnicos sociales¹ (véase Figura 10).

¹ Se utilizaron los datos emitidos por la Secretaría de Bienestar en 2019 debido a que no están actualizados al 2020.

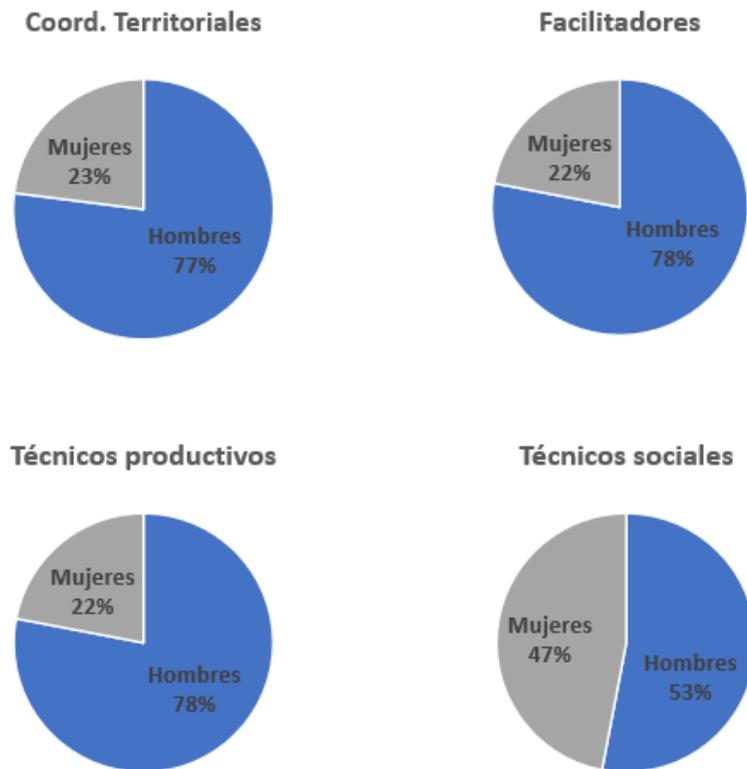


Figura 10. Distribución del personal operativo por género 2019.
 Elaboración propia con datos de la Secretaría de Bienestar (2019)

6.3 Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa

6.3.1 Identificación del problema o necesidad prioritaria que el programa busca resolver

El programa Sembrando Vida no cuenta con un diagnóstico donde se identifique el problema que pretende resolver, por lo tanto, los insumos principales que se tienen para identificar la problemática (identificación del árbol de problemas) que el programa plantea son la matriz de indicadores para resultados y los lineamientos de operación.

La metodología que se utilizó para construir el árbol de problemas es la metodología de la lógica inversa de un programa existente (Aldunante y Córdoba, 2011). Esta metodología plantea una relación directa entre la matriz de indicadores para resultados y el árbol de problemas, donde el fin del programa hace referencia a los efectos del problema, las actividades a las causas, los componentes a las premisas y el propósito del programa es el punto de partida para identificar al problema principal (véase Figura 11). Es importante mencionar que este método no se refiere solamente a vaciar la información de la matriz de indicadores para resultados al árbol del problema; también se hizo un análisis de la normativa del programa y otras fuentes que permitieron la construcción de la lógica del árbol del problema.

Matriz de indicadores para resultados

Nivel	Objetivo	Indicador
Fin	Contribuir al bienestar social e igualdad social y de género mediante ingresos suficientes de los Sujetos Agrarios (S.A).	
Propósito	Los S.A con ingresos inferiores a la LBR , en localidades rurales, cuentan con ingresos suficientes para hacer productiva la tierra.	Porcentaje de sujetos agrarios con ingresos inferiores a la línea de bienestar.
Componentes	Apoyos económicos para fomentar el bienestar de los Sujetos Agrarios otorgados.	Porcentaje de sujetos de derecho que reciben apoyos económicos respecto de los planeados.
	Apoyos en especie para la producción agroforestal otorgados.	Porcentaje de sujetos de derecho que reciben apoyos económicos respecto a la población objetivo.
	Acompañamiento técnico para la implementación de sistemas agroforestales otorgados.	Porcentaje de sujetos de derecho que reciben apoyos en especie respecto de los planeados.
Actividades	Administrar el padrón de los Sujetos de Derecho /Supervisar el cumplimiento al Plan de trabajo de los Sujetos de Derecho / Supervisar la entrega del apoyo monetario y en especie/Gestionar al personal técnico productivo y social.	Porcentaje de personal técnico que cumple con al menos 85% del Programa de Trabajo con los sujetos de derecho.

Árbol del problema

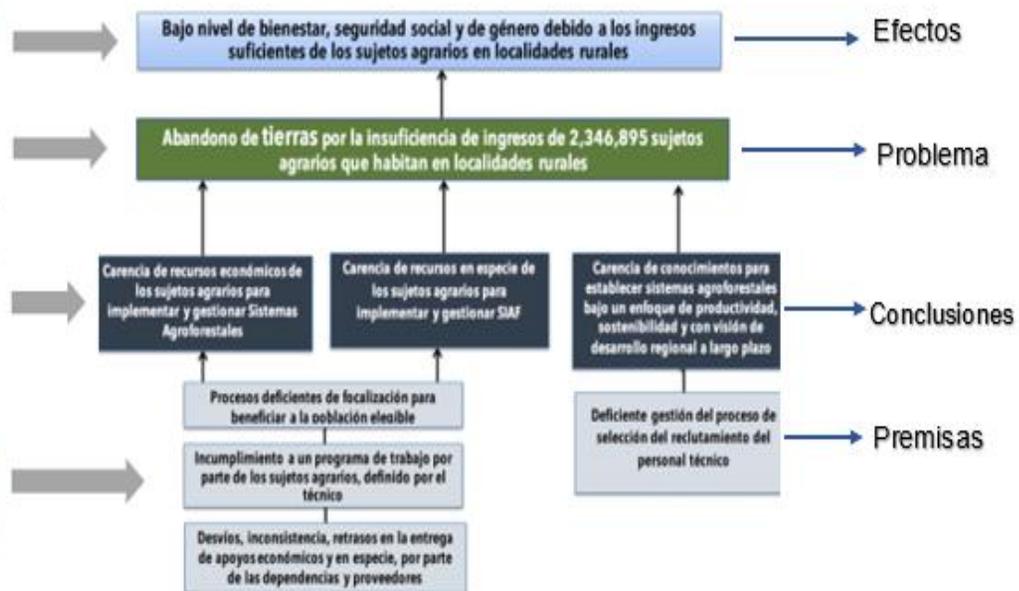


Figura 11. Diseño inverso de un programa existente.

Elaboración propia.

Para realizar este análisis se adoptó el enfoque del complejo causal de Anthony Weston (2001) donde distingue dos elementos de la argumentación, las premisas y conclusiones, por otra parte la metodología utilizada es la de diseño inverso de un programa existente y los resultados obtenidos se presentan en el siguiente la Figura 12.

El efecto principal que se identifica es el bajo nivel de bienestar, seguridad social y de género debido a los ingresos insuficientes de los sujetos agrarios en las localidades rurales.

Las premisas identificadas son tres: 1) Carencia de recursos económicos para implementar y gestionar sistemas agroforestales, 2) carencia de recursos en especie, y 3) Carencia de conocimientos.

Para las dos primeras conclusiones se señalan como premisas los desvíos, la inconsistencia en los programas y los retrasos en la entrega de apoyos económicos y en especie por parte de las dependencias gubernamentales y proveedores. Otra premisa es que no se cumple con un programa de trabajo con los sujetos agrarios definido por los asesores técnicos. Y finalmente, una tercera premisa es la existencia de procesos deficientes de focalización para beneficiar a la población elegible.

Y con respecto a la tercera conclusión, se enfatiza en la carencia de conocimientos para establecer sistemas agroforestales bajo un enfoque de productividad, sostenibilidad y con visión de desarrollo regional a largo plazo. Como premisa para arribar a esta conclusión se indica la deficiente gestión del proceso de selección y reclutamiento de personal técnico y productivo.

Todo este conjunto de deficiencias en los procesos de planeación da como resultado el principal problema que el programa pretende resolver: “el abandono de tierras por la insuficiencia de ingresos de 2,346,895 sujetos agrarios que habitan en localidades rurales” en 19 estados de la república agrupados en cuatro regiones del país. Es importante mencionar que el número de sujetos agrarios

definidos se obtuvo en el portal de transparencia presupuestaria en la sección de indicadores (SHCP, 2019a).

Para poder resolver el problema identificado, el programa plantea que la población objetivo sean los sujetos agrarios que tengan ingresos inferiores a la línea de bienestar rural y que tengan disponibles 2.5 hectáreas de tierra para la implementación de los sistemas agroforestales y milpa intercalada (Secretaría de Bienestar, 2019b).

.

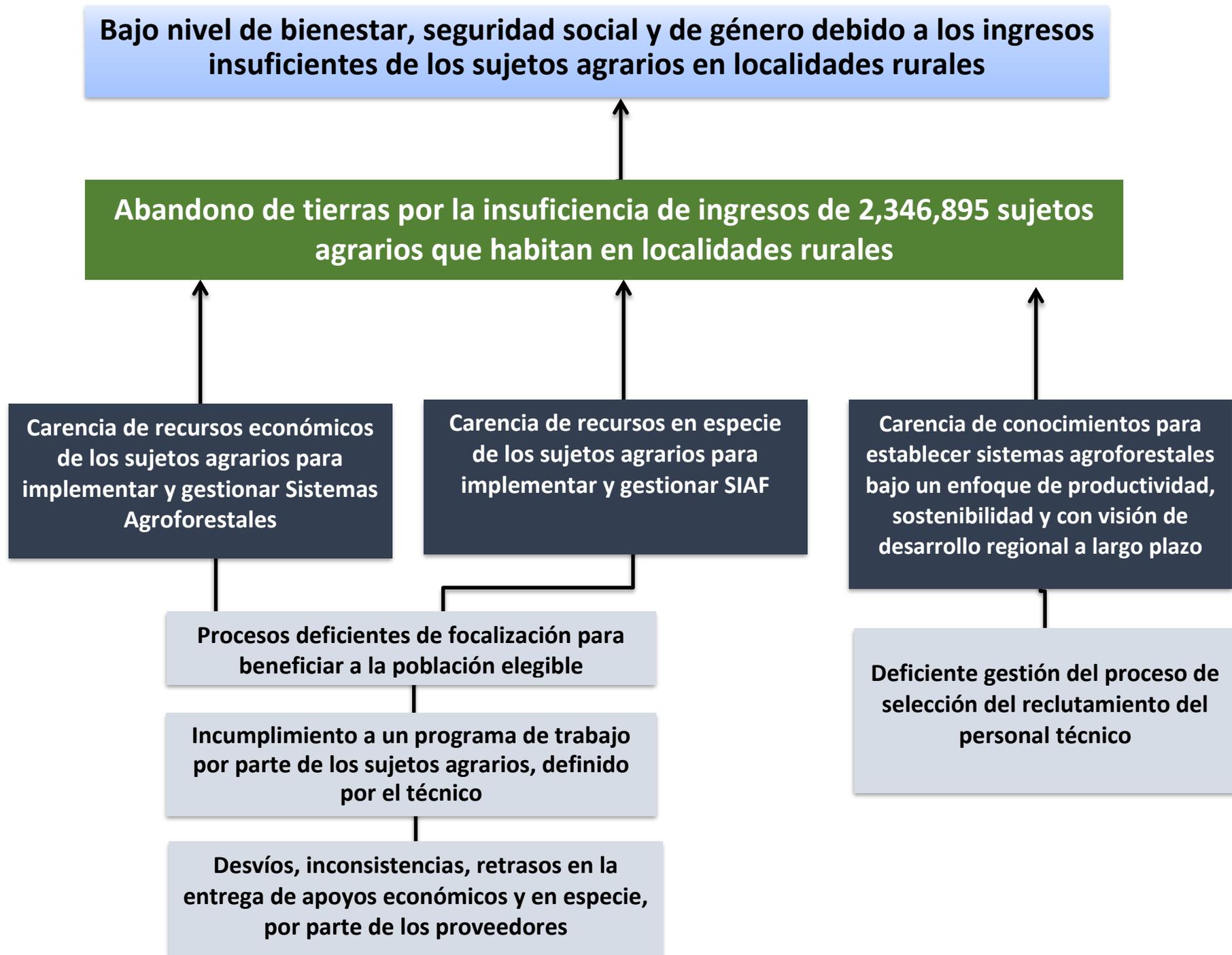


Figura 12. Árbol de problemas de acuerdo al diseño de la lógica inversa de un programa existente.

6.3.2 Justificación de la creación y del diseño del programa

De acuerdo al árbol de problema construido, se tiene que el problema que identifica el programa es “el abandono de tierras por la insuficiencia de ingresos de 2,346,895 (SHPC, 2019) sujetos agrarios que habitan en localidades rurales”. Como solución a dicho problema proponen que la población objetivo sean los sujetos agrarios mayores de edad que habitan en localidades rurales cuyo ingreso sea inferior a la línea de bienestar rural y que sean propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal. El programa estableció tres criterios de priorización: 1) jóvenes en edad productiva, 2) mujeres campesinas e indígenas y, 3) sujetos agrarios con unidades de producción propias (Secretaría de Bienestar, 2019b).

Acorde a lo expuesto en el párrafo anterior, el programa plantea una política pública dirigida a las zonas rurales partiendo de dos supuestos: a) los sujetos agrarios con ingresos inferiores a la línea de bienestar tienen tierras y, b) los ingresos de los sujetos agrarios provienen fundamentalmente de la agricultura.

Conforme a las cifras presentadas por el (CONEVAL, 2017a; 2018) el mayor porcentaje de población en situación de pobreza se encuentra en las zonas rurales con el 58.2%, en tanto que en las zonas urbanas sólo el 16.5% se encuentra en esa situación. En la Figura 13) siguiente se observa la evolución de la pobreza moderada y extrema de acuerdo al lugar de residencia durante el periodo 2012-2016 (CONEVAL, 2017a) . Las localidades que presentan mayor pobreza están ubicadas en zonas de difícil acceso, lo que dificulta el suministro de servicios públicos (como salud y educación) y el acceso a mercados y a la información (Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL], 2010) (Roser & Ortiz, 2017). Ante este panorama se justifica la creación de un programa a nivel nacional dirigido a las zonas rurales.

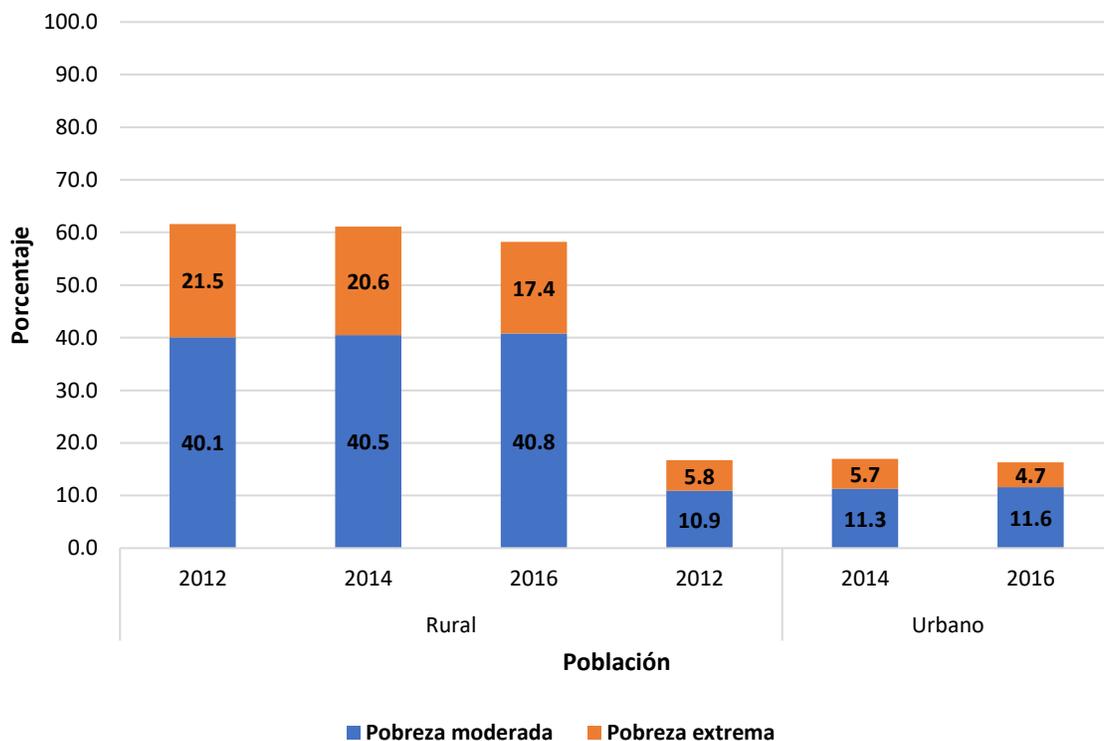


Figura 13. Pobreza de acuerdo al lugar de residencia.

Elaboración propia con datos del CONEVAL (2017).

En el diseño del programa se establece que para 2019 se dará prioridad a las solicitudes de los sujetos agrarios provenientes de los siguientes ocho estados 1. Campeche, 2. Chiapas, 3. Durango, 4. Puebla, 5. Quintana Roo, 6. Tabasco, 7. Veracruz y 8. Yucatán. De acuerdo al objetivo del programa se esperaría que los estados con prioridad para ingresar fueran las entidades con mayor porcentaje de su población en situación de pobreza, sin embargo, en el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** se observa que los estados prioritarios no coinciden con las ocho entidades con mayor porcentaje de su población en situación de pobreza. El programa no especifica qué otro aspecto tomó en cuenta para hacer la priorización.

Cuadro 3. Estados prioritarios vs estados con mayor porcentaje de su población en situación de pobreza.

Pobreza 2016					
Estados prioritarios			Estados con mayor porcentaje		
Lugar	Estados	%	Lugar	Estados	%
1	Chiapas	77.1	1	Chiapas	77.1
4	Veracruz	62.2	2	Oaxaca	70.4
5	Puebla	59.4	3	Guerrero	64.4
8	Tabasco	50.9	4	Veracruz	62.2
14	Campeche	43.8	5	Puebla	59.4
16	Yucatán	41.9	6	Michoacán	55.3
18	Durango	36.0	7	Tlaxcala	53.9
25	Quintana Roo	28.8	8	Tabasco	50.9

Elaboración propia con datos emitidos por el CONEVAL, 2017 y en base a los lineamientos de operación del programa, 2019.

Con respecto al supuesto a), **“los sujetos agrarios con ingresos inferiores a la línea de bienestar tienen tierras”**, existen distintas investigaciones que argumentan que un gran porcentaje de los sujetos agrarios que viven en localidades rurales no tienen acceso a ellas; por el ejemplo, el diagnóstico de la capacidad productiva de los hogares rurales y pérdidas postcosecha (CONEVAL, 2015) sostiene que del total de los hogares del medio rural, el 68 % reportó no poseer tierras. Por otra parte, en el diagnóstico “alternativas de la población rural en pobreza para generar ingresos sostenibles” (SEDESOL, 2010) se encontró que más del 50% de la población ocupada en las zonas rurales no tienen tierras, además entre sus hallazgos destacan que el 72.6% de las unidades de producción rural son menores de 5 hectáreas, 22.3% son de entre 5 y 20 hectáreas y únicamente 5.1% son mayores a 20 hectáreas. En cuanto a los que si tienen a acceso a la tierra, destaca que son el grupo de población de mayor edad (más de 50 años) mientras que la población más joven (menos de 30 años) se caracteriza por la falta de tierra y, por lo tanto la falta de posibilidades de producción (SEDESOL, 2010; INEGI, 2018).

La situación de las mujeres en cuanto al acceso a la tierra es más compleja debido a que históricamente el propietario de la tierra es el jefe de familia que en

su mayoría son hombres, actualmente representan el 78.1% en las localidades rurales (Deere y León, 2005; INEGI, 2018). Esta desigualdad se formalizó desde 1997 cuando se llevó a cabo el proceso de certificación de los derechos parcelarios que dio como resultado la distribución de las parcelas de la siguiente forma: el 90% se entregó a los hombres y solamente el 10% a las mujeres (Almeida, 2009). Sin embargo, en los últimos años la posesión de tierras de las mujeres ha ido incrementándose lentamente, por ejemplo del total de los sujetos agrarios registrados hasta 2018 el 26% son mujeres (Registro Agrario Nacional, 2019). No obstante, la brecha de género en cuanto al acceso a la tierra sigue siendo extensa.

En lo que respecta al supuesto b) ***“los ingresos de los sujetos agrarios provienen de la agricultura”***, se tiene que de acuerdo al diagnóstico de la capacidad productiva de los hogares rurales y pérdidas postcosecha, los hogares en zonas rurales tienden a diversificar sus fuentes de ingreso (CONEVAL, 2015). En la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** se observa que la agricultura sólo contribuye con aproximadamente el 7.1% del ingreso, mientras que casi el 30 % de los ingresos son provenientes de salarios no agrícolas, la segunda fuente más importante son los salarios del campo que se refieren a los jornales agrícolas con cerca del 20%. Otro de los hallazgos interesantes de esta investigación es que las transferencias gubernamentales son la tercera fuente de ingreso más importante en estos hogares (CONEVAL, 2015). Esto refleja que la agricultura en las zonas rurales no es una actividad importante en la generación de ingreso de los hogares.

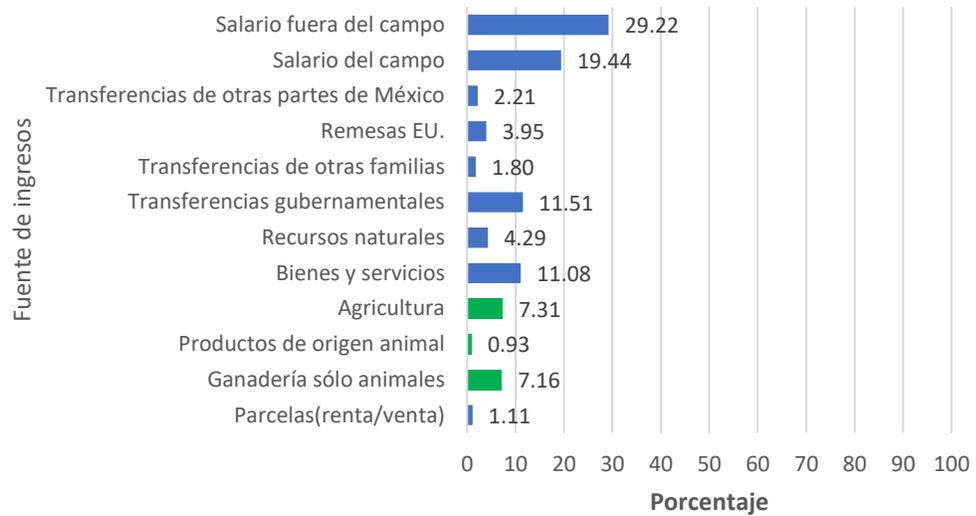


Figura 14. Porcentaje del ingreso neto de acuerdo a fuente de origen.

Elaboración propia en base con datos del CONEVAL (2015).

6.4 Contribución a las metas nacionales e internacionales

6.4.1 Contribución del Programa al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 establece como objetivo superior “El bienestar general de la población”. Para cumplir con este objetivo el PND está conformado por 12 principios rectores y tres ejes (Presidencia de la república, 2019) como se muestra en la Figura 15.



Figura 15. Estructura del PND 2019-2024.

Elaboración propia.

Conforme al resumen narrativo de la matriz de indicadores para resultados (MIR) en el Cuadro 4 se observan los cuatro principios rectores que están vinculados al programa.

Cuadro 4. Vínculos entre el PSV y los principios rectores del PND.

Principios rectores vinculados al PSV	Componente de la MIR al que hace referencia.
4. Economía para el bienestar.	Fin
6. Por el bien de todos, primero los pobres.	Propósito
7. No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera.	Propósito
10. No más migración por hambre y violencia.	Fin

Elaboración propia.

Con respecto a los ejes generales el 2) “política social” está conformado por nueve programas, uno de ellos es el Programa Sembrando Vida ver Figura 16.

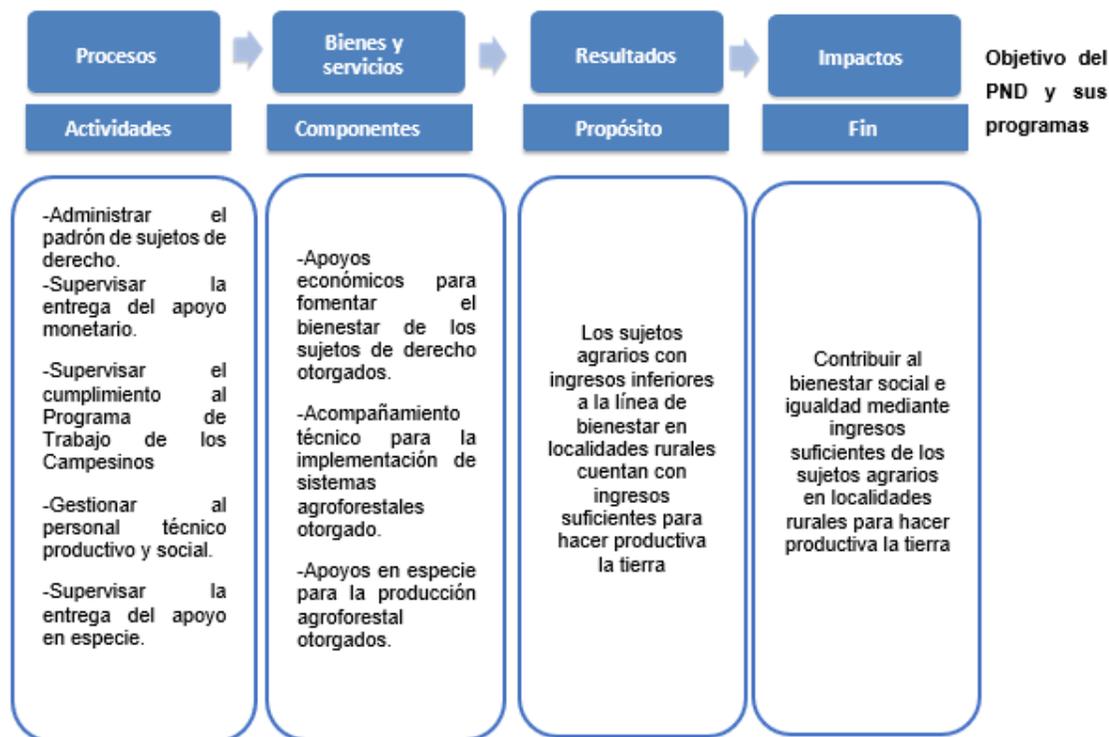


Figura 16. Vinculación entre la MIR y el PND.

Elaboración propia.

Cada uno de los ejes generales del PND contiene prioridades nacionales que el gobierno tratará de alcanzar en los próximos años.

El eje general 2 está conformado por cinco prioridades nacionales y de acuerdo a los lineamientos de operación (Secretaría de Bienestar, 2019b) ,el programa interfiere en dos de ellas (Presidencia de la república, 2019):

- Construir un país con bienestar: El fin del programa es “contribuir al bienestar social e igualdad Bienestar social e igualdad mediante ingresos suficientes de los sujetos agrarios en localidades rurales para hacer productiva la tierra”.
- Desarrollo Sostenible: El programa pretende “impulsar la producción de cultivos mediante sistemas agrícolas sustentables que contribuyan no solo a mejorar la alimentación y calidad de vida de las personas, sino también a la recuperación de suelos, a la mejora del medio ambiente y a combatir la insuficiencia alimentaria del país”.

Otra de las contribuciones del programa al PND se encuentra en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, específicamente en el objetivo dos el cual establece:

- Garantizar empleo, educación, salud y bienestar: “mediante la creación de puestos de trabajo, el cumplimiento del derecho de todos los jóvenes del país a la educación superior, la inversión en infraestructura y servicios de salud y por medio de los programas regionales, sectoriales y coyunturales de desarrollo entre los que se encuentra el programa de Comunidades Sustentables “Sembrando Vida” (Presidencia de la república, 2019).

6.4.2 Vinculación del Propósito del programa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible Post 2015

El propósito de programa establece que “los sujetos agrarios con ingresos inferiores a la línea de bienestar en localidades rurales cuentan con ingresos suficientes para hacer productiva la tierra”.

Tomando en cuenta lo anterior, en el Cuadro 5 se observa el propósito del programa y la vinculación que tiene con los objetivos de la agenda de desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2018):

Cuadro 5. Vinculación de los objetivos de desarrollo sostenible y el PSV

Objetivos de desarrollo sostenible.	Directa	Indirecta	Nula
1.Fin de la pobreza.	x		
2.Hambre cero.		x	
3.Salud y bienestar.		x	
4.Educación de calidad.			x
5.Igualdad de género.		x	
6.Agua limpia y saneamiento.			x
7.Energía asequible y no contaminante.			x
8.Trabajo decente y no contaminante.		x	

Objetivos de desarrollo sostenible.	Directa	Indirecta	Nula
9.Industria innovación e infraestructura.			x
10.Reducción de las desigualdades.		x	
11.Ciudades y comunidades sostenibles.		x	
12.Producción y consumo responsable.	x		
13.Acción por el agua.			x
14.Vida submarina.			x
15.Vida de ecosistemas terrestres.	x		
16.Paz, justicia e instituciones sólidas.			x
17.Alianzas para lograr los objetivos			x
No. de ODS con relación a cada objetivo del PND	3	6	8

Como puede observarse en el Cuadro 5 de los 17 objetivos de desarrollo sostenible el propósito del programa está vinculado de forma directa con dos “Fin de la pobreza, Producción y consumo responsable y Vida de ecosistemas” porque busca que los SAF que sean beneficiarios del programa tengan recursos para producir la tierra y de esta forma superar la línea de bienestar. Se hará productiva la tierra a través de Sistemas Agroforestales y de Milpa intercalada cuidando así el medio ambiente. Seis objetivos de desarrollo sostenible están relacionados de forma indirecta y en ocho de ellos no existe relación alguna.

6.5 Matriz de Indicadores para resultados

6.5.1 Análisis de la sintaxis de la construcción de la MIR

De acuerdo a lo establecido en la Guía para el diseño de la matriz de indicadores para resultados (SHCP, 2016) se realizó la evaluación de la sintaxis de la matriz de indicadores para resultados.

Como se puede observar en el Anexo 1.1 la sintaxis del Fin del programa Sembrando Vida corresponde con la fórmula recomendada: **El Qué+ mediante/a través de+ el Cómo.**

La sintaxis del propósito mantiene la estructura sugerida: **Sujeto+ verbo en presente+ complemento**

En lo que respecta a los componentes también están formulados de acuerdo a lo establecido en la Guía: **Productos terminados+ verbo en participio pasado**, sólo al verbo del segundo componente le falta una “s” al parecer se trata de un error en la redacción.

Las actividades no están escritas de acuerdo a la sintaxis recomendada, la diferencia radica en la forma de los verbos, la estructura sugerida es: Sustantivo derivado de un verbo+ complemento en cambio se expresa de la siguiente forma: verbo simple+ complemento.

6.5.2 Lógica vertical del programa

a) Características de las actividades que componen la MIR

La MIR tiene cinco actividades para los tres componentes establecidos por el Programa. Las cinco actividades están ordenadas de forma cronológica, no obstante tres de las cinco actividades deben ser revisadas: A 2 y 5) el programas debe ponderar la importancia de esta actividad ¿qué “ventajas” implica la supervisión de las entregas de apoyos económicos y en especie por parte del personal técnico?, A 3) Será difícil constatar el cumplimiento de al menos el 85% del plan de trabajo porque de acuerdo al coordinador técnico nacional del programa cada sistema agroforestal es único, es decir no existiría un solo plan de trabajo, por lo tanto no se podría especificar con exactitud que significa cumplir con al menos el 85% de este plan. En lo que respecta a la actividad 1, esta se muestra como una actividad compartida para los tres componentes, lo mismo ocurre con la actividad 3.

- C1. Apoyos económicos para fomentar el bienestar de los sujetos de derecho otorgados.
- C2. Acompañamiento técnico para la implementación de sistemas agroforestales otorgados.
- C3. Apoyos en especie para la producción agroforestal otorgados.

Las actividades se presentan a continuación y en cada una de ellas se señala al componente al que pertenece:

- A 1.C1.C2.C3. Administrar el padrón de sujetos de derecho.
 - A 2.C1. Supervisar la entrega del apoyo monetario.
 - A 3.C1.C2.C3. Supervisar el cumplimiento al Programa de Trabajo de los Campesinos
 - A 4.C3. Gestionar al personal técnico productivo y social.
 - A5.C2. Supervisar la entrega del apoyo en especie.
- b) Identificación de las características básicas de los componentes.

Son tres componentes que establece la matriz de indicadores del programa:

- C1. Apoyos económicos para fomentar el bienestar de los sujetos de derecho otorgados.
- C2. Acompañamiento técnico para la implementación de sistemas agroforestales otorgados.
- C3. Apoyos en especie para la producción agroforestal otorgados.

Como se observa, el componente uno hace referencia al bien económico que se entrega al beneficiario, el componente dos concierne al servicio de capacitación técnica para la implementación de los sistemas agroforestales y el componente tres corresponde a los bienes en especie que el programa otorga. Los tres componentes están redactados como resultados logrados, esto se puede constatar al identificar en la redacción el término “otorgados”.

El propósito del programa es que “los sujetos agrarios con ingresos inferiores a la línea de bienestar rural, en localidades rurales, cuentan con ingresos suficientes para hacer productiva la tierra.” Los tres componentes establecidos pueden lograr que se cumpla el objetivo del propósito.

En cuanto a los cuatro supuestos establecidos para los tres componentes se utilizó la metodología establecida en la Guía de diseño de la matriz de indicadores para resultados (SHCP, 2016). De acuerdo a esto se determinan que los cuatro supuestos están correctamente establecidos, sin embargo, se considera que faltó agregar uno al componente tres, por ejemplo “que las instituciones dispersoras

de los apoyos en especie cumplen en tiempo y forma con lo pactado en el convenio con el Programa para llevar a cabo las entregas a los sujetos de derecho.”

c) Identificación de las características del Propósito de la MIR

De acuerdo a la matriz de indicadores el propósito del programa se espera sea una consecuencia directa de los componentes propuestos, además su logro no depende de los responsables del programa, incluye un solo objetivo y está redactada como una situación alcanzada como lo establece la guía de diseño de la matriz de indicadores para resultados. Pero existe cierta confusión entre la diferencia que pueda existir entre los siguientes términos: “personas en localidades rurales, sujetos agrarios y sujetos de derechos”, el primero se utiliza en el resumen narrativo de la MIR correspondiente al Fin, el segundo al de Propósito y el tercero al de los componentes. En ninguna parte de la MIR se especifica la diferencia.

En el Cuadro 6 se puede observar claramente la lógica del propósito del programa:

Cuadro 6. Mecanismos y agentes para la aplicación de la estrategia.

Característica	Referencia
Población de referencia	Sujetos agrarios con ingresos inferiores a la línea de bienestar rural
Situación deseada (Propósito del programa)	Los sujetos agrarios con ingresos inferiores a la línea de bienestar rural en localidades rurales, cuenten con ingresos suficientes para hacer productiva la tierra.
Supuestos	Las condiciones climatológicas permiten que las actividades agroforestales se realicen conforme a lo planeado.
Estrategia	Implementación de sistemas agroforestales y Milpa intercalada con árboles frutales
Mecanismos del programa	Apoyos económicos y en especie directos a los sujetos agrarios, además de asistencia técnica
Agente intermediario	No hay
Hipótesis básica	Si los sujetos agrarios tienen los recursos suficientes, podrán hacer productiva la tierra mejorando su nivel de bienestar disminuyendo así el abandono de tierras.

Elaboración propia en base a los lineamientos de operación de Sembrando Vida.

d) El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características:

El Fin del programa es “contribuir al bienestar social e igualdad Bienestar social e igualdad mediante ingresos suficientes de los sujetos agrarios en localidades rurales para hacer productiva la tierra”. Como se observa corresponde a un fin superior, es decir, no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar cumplir el fin establecido.

Sin embargo, hay más de un solo objetivo “bienestar e igualdad social” y de acuerdo a la metodología establecida por el CONEVAL para la construcción de indicadores esto es incorrecto, el Fin sólo debe tener un solo objetivo. Su logro

no puede ser controlado por los responsables del programa. En cuanto a la redacción existe un problema de palabras repetidas.

No se puede determinar si está o no vinculado con los objetivos del plan sectorial en este caso de la Secretaría de Bienestar porque no existe dicho plan.

e) Resumen narrativo de la MIR en los lineamientos de operación

El resumen narrativo de la MIR se encuentra en los lineamientos de operación del programa. Ver Cuadro 7.

Cuadro 7. Resumen narrativo de la MIR.

NIVEL	OBJETIVOS
Fin	Contribuir al bienestar social e igualdad Bienestar social e igualdad mediante ingresos suficientes de los sujetos agrarios en localidades rurales para hacer productiva la tierra
Propósito	Los sujetos agrarios con ingresos inferiores a la línea de bienestar en localidades rurales cuentan con ingresos suficientes para hacer productiva la tierra
Componente	A C1. Apoyos económicos para fomentar el bienestar de los sujetos de derecho otorgados. B C2. Acompañamiento técnico para la implementación de sistemas agroforestales otorgado. C C3. Apoyos en especie para la producción agroforestal otorgados.
Actividad	A 1 A1.C1.C2.C3. Administrar el padrón de sujetos de derecho. A 2 A2.C1. Supervisar la entrega del apoyo monetario. A 3 A2.C1.C2.C3. Supervisar el cumplimiento al Programa de Trabajo de los Campesinos A 4 A1.C3. Gestionar al personal técnico productivo y social. A5 A1.C2. Supervisar la entrega del apoyo en especie.

Elaboración propia.

6.5.3 Lógica horizontal

- a) Identificación de la lógica horizontal de la Matriz de indicadores para resultados

Se realizó el análisis de los doce indicadores que constituyen la MIR de acuerdo a la metodología propuesta por el CONEVAL. De acuerdo a esta metodología, los indicadores deben ser: a) Claros, b) Relevantes, c) Económicos, d) Monitoreables y e) Adecuados. Ver Anexo 1.2.

En el Cuadro 8, se resumen los resultados obtenidos:

Cuadro 8. Evaluación de los criterios CREMA.

	Claros	Relevantes	Económicos	Monitoreables	Adecuados
12 indicadores	68%	65%	90%	45%	45%

Elaboración propia.

De los doce indicadores analizados sólo el 68% de ellos cumplen con el criterio de claridad, por ejemplo, en los indicadores correspondientes al Fin, Propósito y Componente 1 existe cierta confusión de los términos “población en localidades rurales, sujetos agrarios y sujetos de derecho”, en ninguna parte de la MIR hacen mención de la diferencia de estas palabras y esta situación dificulta verificar la evolución de estos indicadores.

En el criterio de relevancia, el 65% de los indicadores lo cumplen, sin embargo, hay indicadores como los que tienen que ver con la supervisión de la entrega de bienes por parte de los técnicos que se tendría que revisar su importancia y tal vez modificarlos por otros con mayor relevancia.

Prácticamente todos los indicadores son económicos, debido a que muchos de ellos pueden obtenerse a través de los registros que el programa lleva de forma interna, como el padrón de beneficiarios y la cédula de seguimientos. Los dos criterios con porcentaje de calificación más bajos fueron “monitoreables y adecuados”. El primero de ellos es que debido a que diez de los doce indicadores

pueden ser monitoreados a través de los reportes generados internamente por el programa, estos reportes no son accesibles y por lo tanto los indicadores no pueden ser verificados por el público. En cuanto al segundo criterio, los indicadores sobre el porcentaje del plan de trabajo de los técnicos y de los campesinos no se especifica el plan de trabajo. Cada unidad de producción (2.5 ha) es única, por lo tanto, no existe un plan de trabajo homogéneo y es muy complicado medir ese 85% que requiere el indicador.

b) Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:

La ficha técnica de los indicadores publicada en el Sistema de Medición de la Política Social (CONEVAL, 2019) muestra que existe un indicador para el FIN, uno para el Propósito, cuatro para los componentes y seis para las actividades.

Todos los indicadores cuentan con las características que debe llevar una ficha técnica, en el caso de los indicadores de los componentes y las actividades éstos no cuentan con una línea base debido a que es un programa nuevo. Véase el Cuadro 9.

Cuadro 9. Características de los indicadores de la MIR.

Información	FIN	Propósito	C1	C2	C3	A1	A2	A3	A4	A5
Nombre	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Definición	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Método de cálculo	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Unidad de medida	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Frecuencia de medición	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Línea base	x	x								
Metas	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Comportamiento del indicador	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Elaboración propia en base a la ficha de indicadores del Programa.

c) Medios de verificación de la MIR

Todos los indicadores cuentan con medios de verificación con las siguientes características: se pueden constatar en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares realizada por el INEGI, y cada uno tiene nombre propio.

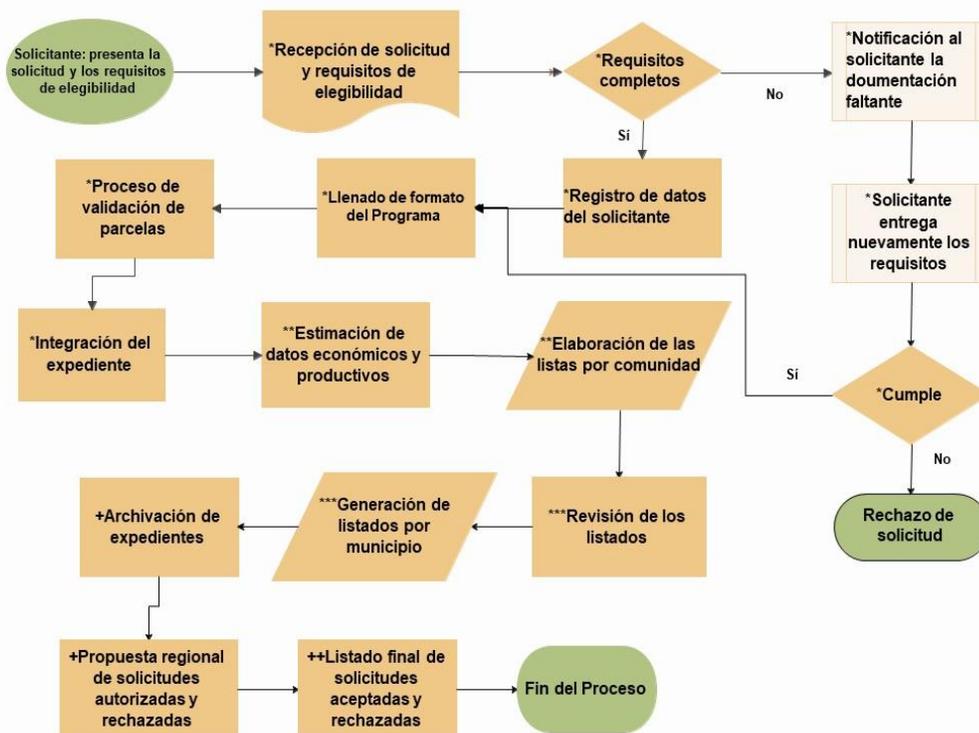
Sin embargo, los medios de verificación de los indicadores de los componentes y las actividades no son accesibles a cualquier persona, se menciona que se puede consultar estos indicadores en los registros del programa, sus cédulas internas y padrón de beneficiarios, pero éstos no son públicos. Por lo tanto, no se puede reproducir el cálculo del indicador.

6.6 Cobertura y focalización

6.6.1 Procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo

De acuerdo al diagrama de flujo para la recepción , evaluación y selección de las solicitudes, primero el solicitante entrega la solicitud para ingresar al programa debidamente llenada a los técnicos sociales y productivos, se verifica si la solicitud está completa y correctamente llenada, si lo está los técnicos registran los datos del solicitante, posteriormente los técnicos sociales y productivos realizan el proceso de validación de la parcela, una vez terminado integran el expediente y lo entregan al facilitador quien estima los datos socioeconómicos y productivos y después entrega los expedientes al coordinador territorial, este genera listas a nivel municipal y las entrega al coordinador regional, este archiva y ordena los expedientes y entrega un listado final de los sujetos agrarios aceptados y rechazados para recibir el programa y entrega la lista a la subsecretaría de planeación y evaluación del desarrollo regional quien elabora un listado final y notifica a los beneficiarios. Ver Figura 17.

Con este procedimiento se verifica si los solicitantes cumplen con las características para ser beneficiarios del programa, además los formatos y los procesos ya están definidos y están disponibles a través de los lineamientos del programa.



Técnicos productivos y sociales, **Facilitadores, ***Coordinadores territoriales, +Coordinadores regionales, ++Subsecretaría de Planeación y Evaluación

Figura 17. Proceso de recepción de solicitudes de apoyo.

Elaboración propia. En base a los lineamientos del PSV (2019).

6.6.2 Definición de poblaciones potencial y objetivo

Sembrando Vida tiene definida la población potencial y objetivo en los lineamientos del programa, donde estipula que la primera está conformada por el conjunto de sujetos agrarios en localidades rurales de 19 entidades federativas, mientras que la segunda son los sujetos agrarios mayores de edad que habitan en localidades rurales cuyo ingreso sea inferior a la línea de bienestar rural y que sean propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal. (Secretaría de Bienestar, 2019b).

Para una adecuada focalización, el programa tiene definidos una serie de procedimientos; por ejemplo, si la tierra es rentada existe un formato de contrato de aparcería utilizado como medio de verificación para constatar que puede hacer uso de la tierra o bien puede ser el certificado parcelario. En lo que respecta a la verificación de la unidad de producción, el formato utilizado tiene

características como la superficie del terreno, la distancia entre la localidad donde vive el sujeto agrario y la unidad de producción (debe ser menos de 20 km). Y si la unidad de producción está ociosa o si cuenta con cultivo de milpa, el formato debe ir avalado por el técnico del programa al hacer la visita a la unidad de producción, además de tomar las coordenadas de ubicación de la unidad de producción.

6.6.3 Cobertura del programa hasta abril 2020

La implementación del programa se llevó a cabo en dos etapas, la primera en 2019 contemplando a ocho estados de atención prioritaria siendo éstos: Campeche, Chiapas, Durango, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. En tanto la cobertura del programa en la segunda etapa (2020) llegó a 29 de los 32 estados del país, siendo solamente Baja California Sur, Guanajuato y Querétaro los estados que no cuentan con ningún beneficiario dentro del programa. Sin embargo, a pesar de tener amplia presencia dentro del territorio mexicano son tres estados que agrupan el 62% de los beneficiarios, es decir, que el 38% (120,879 beneficiarios) se reparten en 26 estados, esto de acuerdo al padrón de beneficiarios hasta abril de 2020 (Figura 18).

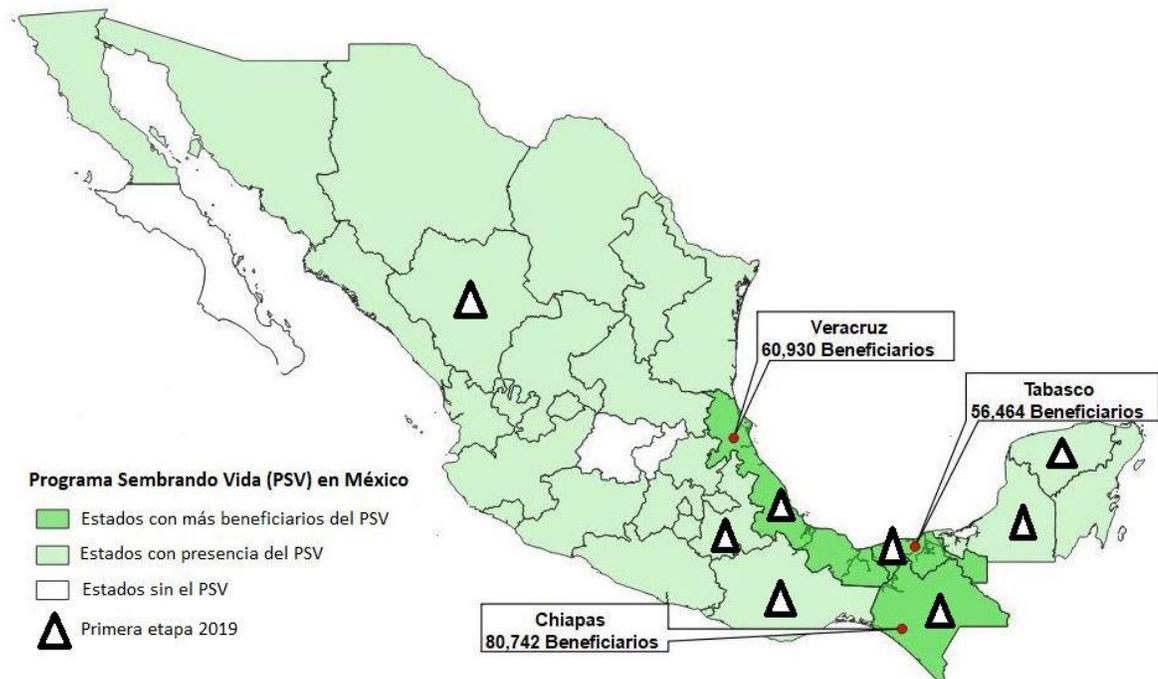


Figura 18. Situación actual del Programa Sembrando Vida.
En base al padrón de beneficiarios (abril, 2020).

6.6.4 Contraste entre Población Potencial y Población beneficiaria: Caso Veracruz

Los datos que se utilizaron para esta sección datan del padrón de beneficiarios emitidos hasta mayo 2019.

Para la definición de los criterios utilizados en el registro de beneficiarios en el estado de Veracruz se encuentran: ser sujetos agrarios mayores de edad que habiten en localidades rurales, pero a diferencia a lo que estipulan los lineamientos de operación no se tomó en cuenta la línea de bienestar.

En la Figura 19 se muestran los municipios que están por debajo de la línea de bienestar y los colores indican el porcentaje de población que se encuentra en esta situación.

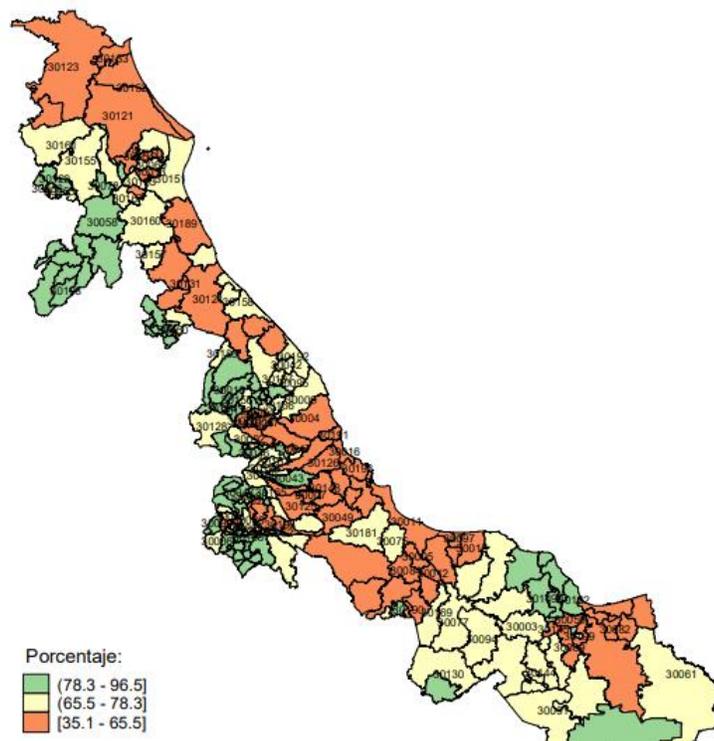


Figura 19. Porcentaje de la población de Veracruz por debajo de la línea de bienestar.

Elaboración propia.

El no haber implementado mecanismos de focalización más eficientes trajo como consecuencia que la población beneficiaria no necesariamente es la que vive por debajo de la línea de bienestar. Esto puede comprobarse en la Figura 20 en donde se muestran los cinco municipios más pobres del estado de Veracruz y los cinco municipios con mayor número de beneficiarios. Se esperaría que ambos coincidieran, sin embargo, no es así, los municipios con más del 90 por ciento de población que viven por debajo de la línea de bienestar no son los municipios con mayor número de beneficiarios.

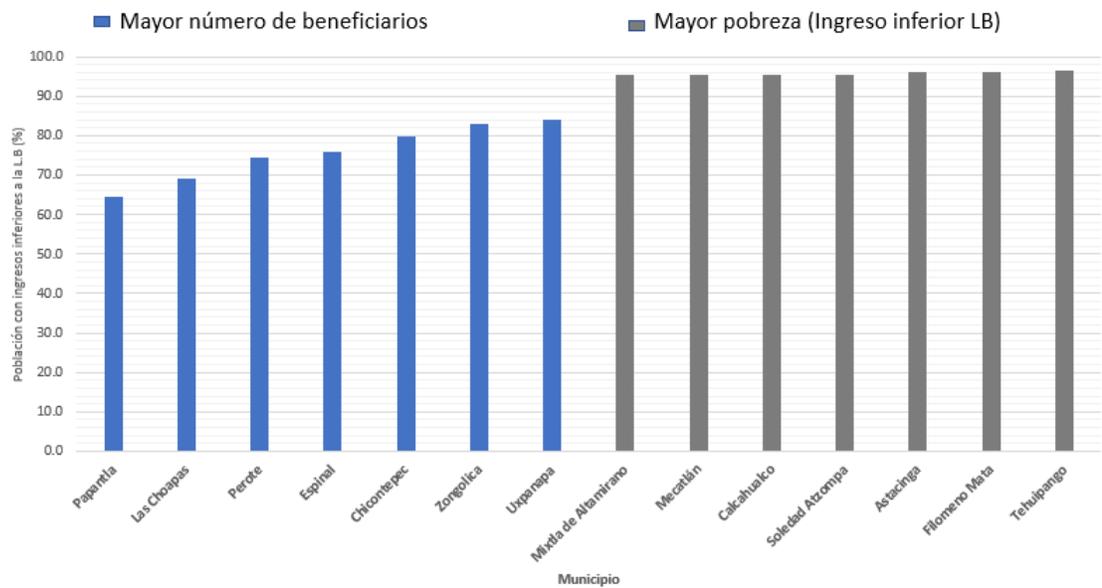


Figura 20. Comparación de municipios.

Elaboración propia.

6.7 Estudio de caso: Cuyuxquihui, Papantla, Veracruz.

6.7.1 Proceso de operación

En agosto de 2018 comenzó el proceso de reclutamiento del personal a nivel directivo, coordinadores regionales, territoriales y facilitadores; durante este proceso María Luisa Albores designó, para el estado de Veracruz, a las personas que se encargarían de tomar estos cargos en base a la confianza y valores que compartían. Estos actores se habían conocido durante los movimientos de Alianza contra el fracking, defensa de los ejidos y movimiento zapatista, entre otros. Los técnicos fueron seleccionados mediante una convocatoria a nivel

estado. Una vez conformado el equipo de trabajo, el municipio de Papantla quedó dividido en cuatro rutas a cargo de 4 facilitadores, 40 técnicos (20 productivos e igual número de sociales) y cada ruta tuvo como meta la conformación de 1000 beneficiarios. La comunidad de Cuyuxquihui, Papantla, Ver, se encuentra dentro de la ruta 1 de Papantla.

En noviembre de ese mismo año se inició con la difusión del programa donde se dio a conocer de forma muy general las principales características de los sistemas que se tendrían que implementar en las 2.5 ha. Esta difusión se hizo a través de las asambleas ejidales, excluyendo desde el inicio a aquellas personas que no tienen tierras.

Para finales de diciembre de 2018 ya había cerca del 80% de los sujetos agrarios inscritos pertenecientes a la ruta 1 de Papantla. Es importante mencionar que no se tomó en cuenta la línea de bienestar para la selección de beneficiarios, tal como lo manifiestan los lineamientos operativos del programa (Secretaría de Bienestar, 2019b), esto debido a que en ese momento la normatividad aún no estaba establecida. A finales de enero de 2019 ya se había validado al 75% de los beneficiarios seleccionados. Desde que el personal operativo comenzó labores en agosto 2018 hasta la primera semana de febrero, no habían recibido sueldo alguno, lo que ocasionó que en la segunda semana de ese mes hubiera un paro de labores para presionar por el pago de los sueldos. La respuesta a esta medida llegó a la semana siguiente cuando les depositaron los meses de diciembre, enero y febrero.

En cuanto a los beneficiarios, sólo el 30% recibió sus pagos foliados en la tercera semana de febrero de 2019. A finales de abril el 100% de los beneficiarios ya recibían el pago en tarjetas y para el caso de los sembradores del estudio de caso en cuestión, durante el primer año recibieron nueve pagos. Fue hasta abril de ese año cuando comenzaron con el proceso de conformación de las Comunidades de Aprendizaje Campesinas (CAC's). En la localidad de Cuyuxquihui se crearon dos: la CAC 1 con 24 beneficiarios y la CAC 2 con 23. A

la par de la creación de las CAC's se realizó la preparación de las unidades de producción (UP) como trazado de curvas de nivel, chapeo, etc.

En julio y agosto la Secretaría de Bienestar comenzó con la entrega de más de 200 plantas forestales como cedro, caoba y palo de rosa por beneficiario, siendo estos mismos los encargados de ir a traer estas plantas al vivero forestal ubicado en Cerro Azul, Veracruz, localizado a una distancia aproximada de 160 km. De igual forma se les hizo entrega de 142 plantas de limón y 45 de guanábana. Una vez que los beneficiarios tuvieron las plantas, se enfrentaron al gran problema que aquejaba al estado de Veracruz en ese año (2019), consistente en la peor sequía desde 1981 (Comisión Nacional del Agua, 2019), lo que provocó la pérdida de casi el 80% de las plantas recibidas.

Durante julio también hicieron entrega de los insumos para la construcción de viveros y de las biofábricas. Las cuatro rutas de Papantla recibieron estos insumos a las afueras del parque temático del Tajín perteneciente al municipio de Papantla, y la gran problemática que tuvieron fue que el material terminó de llegar hasta el siguiente mes, lo que ocasionó que los 4 facilitadores y 40 técnicos tuvieran que hacer guardia para salvaguardar el material (durante un mes), debido a la negativa del gobierno estatal para prestar las instalaciones del parque temático del Tajín.

Desde diciembre de 2019 hasta diciembre de 2020 se han estado recolectando y comprando semillas de los cultivos de interés para los beneficiarios, esto con el fin de producir sus propias plantas, porque la Secretaría de Bienestar les anunció a finales de 2019 que ya no habría entrega de plantas, y que sólo los apoyaría mediante subsidios a la compra de plantas y semillas, 20 mil y 10 mil pesos, respectivamente. En la Figura 21 se puede observar la línea del tiempo de la implementación del programa en la comunidad de Cuyuxquihui con los principales acontecimientos.

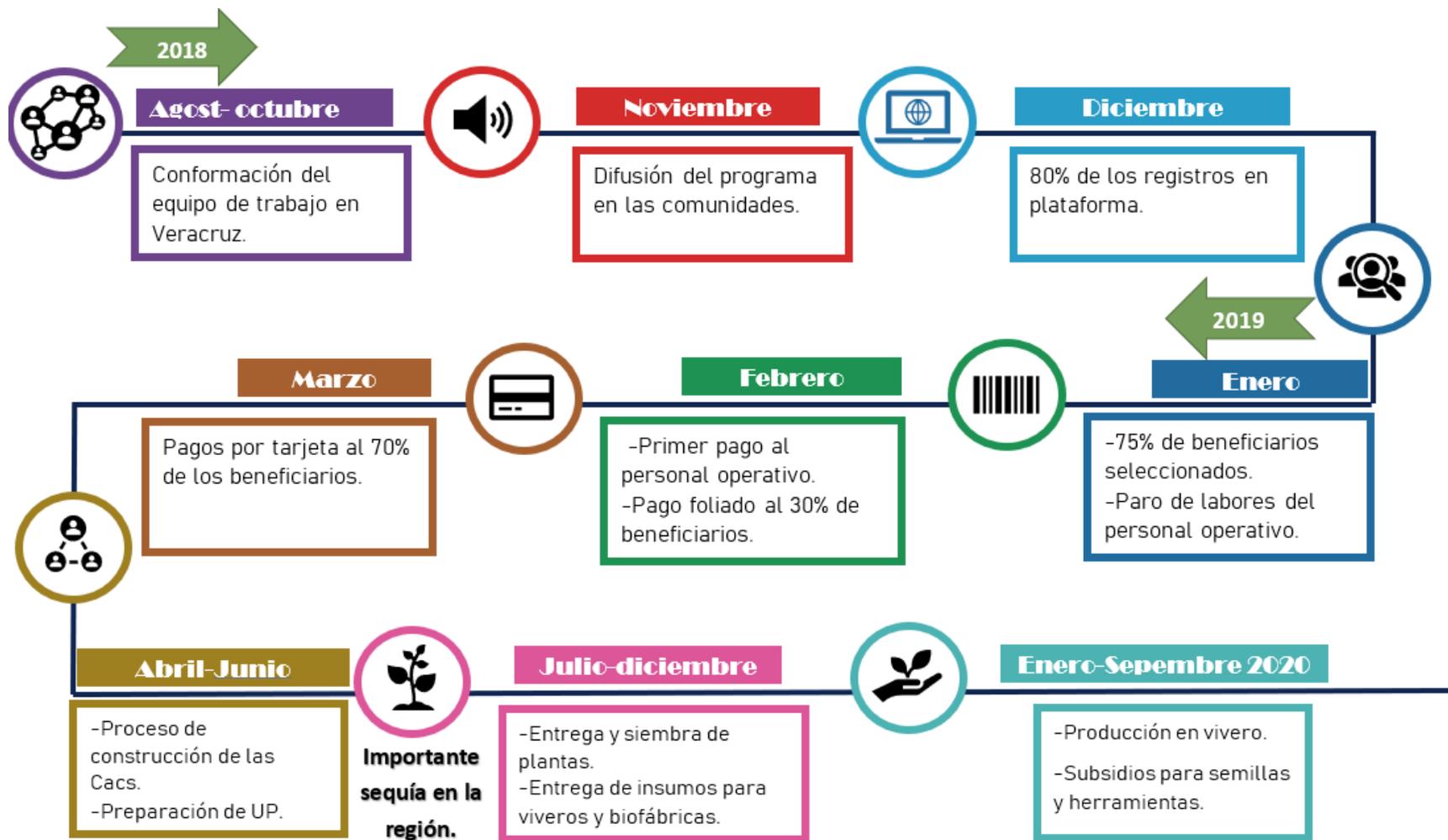


Figura 21. Implementación del PSV en la ruta de Cuyuxquihui, Papantla, Ver. Elaboración propia.

6.7.2 Perfil de los beneficiarios y técnicos del programa.

Los requisitos solicitados en los lineamientos operativos del Programa para ingresar fueron: tener disponibles 2.5 ha de tierra para que fueran implementados los sistemas SAF y MIAF y debían acreditar la posesión con el certificado parcelario, pero en caso de que los sujetos agrarios no tuvieran tierras disponibles, estos tenían la opción de ingresar al programa mediante un contrato de aparcería con una duración mínima de seis años, en este contrato debería establecer que el aparcerero o aparcerera tiene derecho a por lo menos el 50% de los frutos obtenidos de esas 2.5 ha, además de identificación oficial, CURP y acta de nacimiento (Secretaría de Bienestar, 2019b). El personal operativo recibió 80 solicitudes para inscribirse al programa, 70 de ellas habían sido aceptadas, pero al final sólo ingresaron 47. De acuerdo al personal técnico, del total de las solicitudes recibidas, diez no cumplían con el requisito de tener 2.5 ha de tierra disponibles, principalmente porque en esas áreas ya había cultivos establecidos.

Al final se construyeron dos comunidades de aprendizaje campesinas, la CAC 1 y la CAC 2 y después de un año de operaciones ha habido un total de 11 bajas (23%) debido a tres causas principales: a) el incumplimiento de las actividades programadas, como el trabajo en unidades de producción, trabajo en vivero y en biofábrica, b) prohibición de utilizar agroquímicos en sus unidades de producción y, c) motivos de salud; una de las bajas se debió a que el beneficiario tuvo un accidente en su unidad de producción, lo que provocó su incapacidad para realizar trabajos pesados, decidiendo así abandonar el programa. Las razones a) y b) están estrechamente relacionadas a la falta de tiempo por tener otras actividades que les generan mayores ingresos.

De los 36 beneficiarios que quedan, el 6% pertenece al grupo de 18 y 29 años de edad, el 56% al de 30 y 59 años, mientras que el 39% tiene más de 60 años). En cuanto al género, el 20% son mujeres y el 80% hombres, estos datos son muy similares a los reportados a nivel nacional (Ver Figura 22). El promedio de dependientes económicos es de tres personas. En cuanto a la tenencia de la tierra, el 33% de los beneficiarios están mediante contrato de aparcería, mientras

que el 67% son ejidatarios. Del total de los sembradores que están por contrato de aparcería, el 92% son de padres a hijos y sólo el 8% de esposo a esposa, siendo ambos beneficiarios. En el caso de los contratos es importante mencionar que se hicieron por un periodo de duración de 10 años, sin ningún tipo de pago de por medio, situación que contrasta con lo establecido en los lineamientos operativos del Programa.

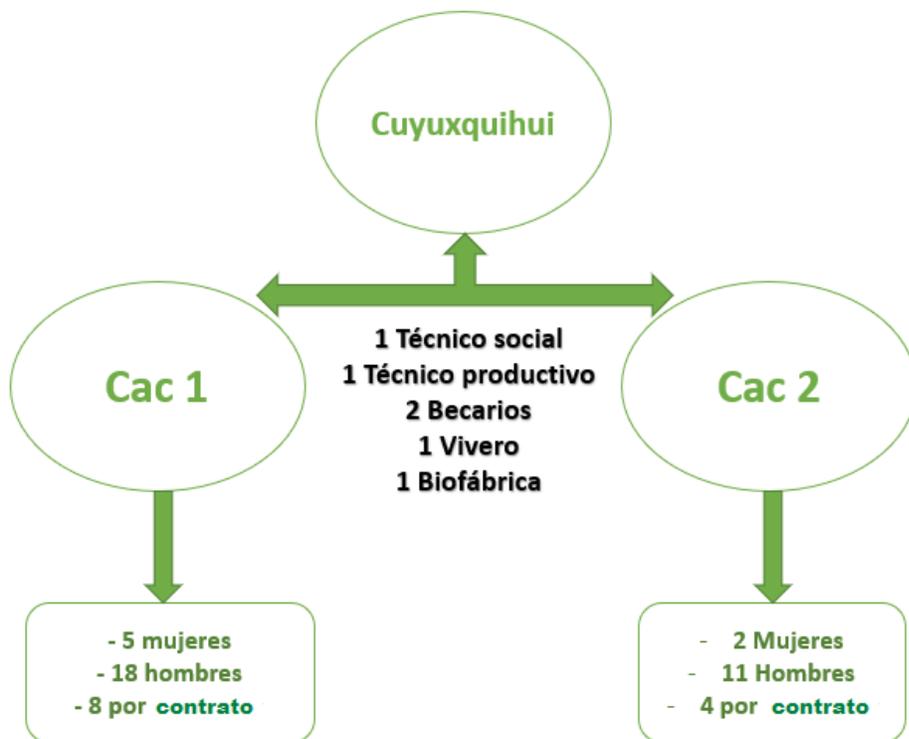


Figura 22.. Estructura de las CAC's en Cuyuxquihui, Papantla, Ver.

Elaboración propia.

El 36% de los beneficiarios reciben otro apoyo del gobierno federal, es decir, mensualmente 10 de ellos reciben \$5,810 (tomando en cuenta que directo a su tarjeta reciben \$4,500) y 3 reciben \$5,300 pesos (Cuadro 10).

Cuadro 10. Beneficiarios con otros apoyos federales.

Concepto	No. de beneficiarios
Reciben otro apoyo federal	12
Pensión para adultos	10
Becas para educación básica	3

Elaboración propia en base a los datos recabados en las entrevistas.

Con respecto al personal operativo, el facilitador encargado de esta comunidad tiene 33 años de edad, es ingeniera ambiental, anteriormente perteneció a grupos de defensa de los ejidos donde conoció a María Luisa Albores y ha trabajado en el manejo orgánico de vainilla desde hace más de 10 años en la parcela de su padre y desde hace cinco ya cuenta con certificación orgánica para poder exportar su producto.

El técnico productivo que apoya a estas CAC´s es Ing. Especialista en producción orgánica, mientras que la técnica social es Lic. en Administración de empresas turísticas, tienen 38 y 32 años, respectivamente. Las principales actividades que ha realizado el técnico productivo son capacitaciones para sembrar, fabricar abonos orgánicos y prevención de plagas y enfermedades.

En cuanto a los becarios son dos, un hombre y una mujer de 20 y 21 años respectivamente, uno de ellos vive en la comunidad, lo que facilita sus labores. Entre las actividades más importantes que realizan son: verificación de parcelas, llenado de formatos como número de plantas entregadas, sembradas, control de actividades en vivero y biofábricas, organización del expediente de los beneficiarios, etc. Están prácticamente de tiempo completo, cualquier documento o actividad programada por los técnicos, estos les avisan a los becarios y ellos son los que dan aviso a los beneficiarios.

El problema al que se ha enfrentado el personal operativo es al exceso de trabajo, por ejemplo, las funciones de los técnicos son:

- Atender a 200 beneficiarios y a su vez llenar un reporte mensual de las actividades realizadas por cada uno de los beneficiarios, como labores en vivero, en las unidades de producción, en biofábrica, etc. Es decir, los técnicos deben llenar 200 formatos mensuales. El llenado de estos formatos tarda alrededor de tres a cinco días, debido a que en ocasiones la plataforma al que suben los datos se satura.
- Aunado a eso también tienen la obligación de tomar e impartir capacitaciones.
- Estar revisando precios y calidad de plantas y semillas para que los beneficiarios puedan comprar las plantas.

De acuerdo a lo observado, se tiene que los beneficiarios de la comunidad no son necesariamente los “más pobres”, debido a que éstos ni si quiera tuvieron oportunidad de esterarse del Programa (recordemos que la divulgación del Programa sólo fue para ejidatarios) y a pesar de haberse enterado no lograron acceder a él porque no poseen tierras. De los 280 avecindados y posesionarios, sólo 12 lograron ingresar al Programa, siendo posible debido a que en su mayoría mediante sus papás lograron cumplir con este requisito. Mientras que el resto no tuvo oportunidad alguna de ingresar.

6.7.3 Establecimiento del SAF y MIAF

Sembrando Vida se plantea ser un Programa integral; como se observa en la Figura 23 está compuesto por tres componentes (Secretaría de Bienestar, 2019; 2020): a) apoyo económico donde los sembradores reciben de forma directa \$4,500 mensuales y \$500 son destinados al ahorro, b) apoyo en especie, se refiere a la entrega de plantas y semillas así como herramientas e insumos para la construcción de viveros comunitarios y biofábricas y, c) acompañamiento técnico donde cada CAC's estará acompañada de un técnico productivo, uno social y tres becarios. Todo esto para que los sembradores tengan las condiciones para establecer en sus 2.5 ha el sistema agroforestal (1.5 ha) y el de milpa intercalada con árboles frutales (1 ha) que el programa propone para cumplir con su objetivo que es “lograr que los sujetos agrarios con ingresos inferiores a la línea de bienestar rural, en localidades rurales, cuenten con

ingresos suficientes para hacer productiva la tierra” (Secretaría de Bienestar, 2019b). Es decir, con el Programa se pretende que los sujetos agrarios generen ingresos mayores a los establecidos en la línea de bienestar rural la cual cambia de forma mensual, sin embargo, para fines de la investigación se tomó como referencia la línea de bienestar rural establecida en septiembre de 2020 por el CONEVAL que fija la cantidad de \$ 2,130.24 por persona. Tomando como referencia lo citado anteriormente, los sistemas SAF y MIAF en conjunto deberían de producir en un determinado tiempo por lo menos la cantidad de \$ 2,130.24 mensuales por persona. Y dado que el promedio de dependientes económicos de las CAC’s estudiadas es de tres, los sistemas deberán producir en un momento determinado por lo menos la cantidad de \$ 6,390 mensuales.

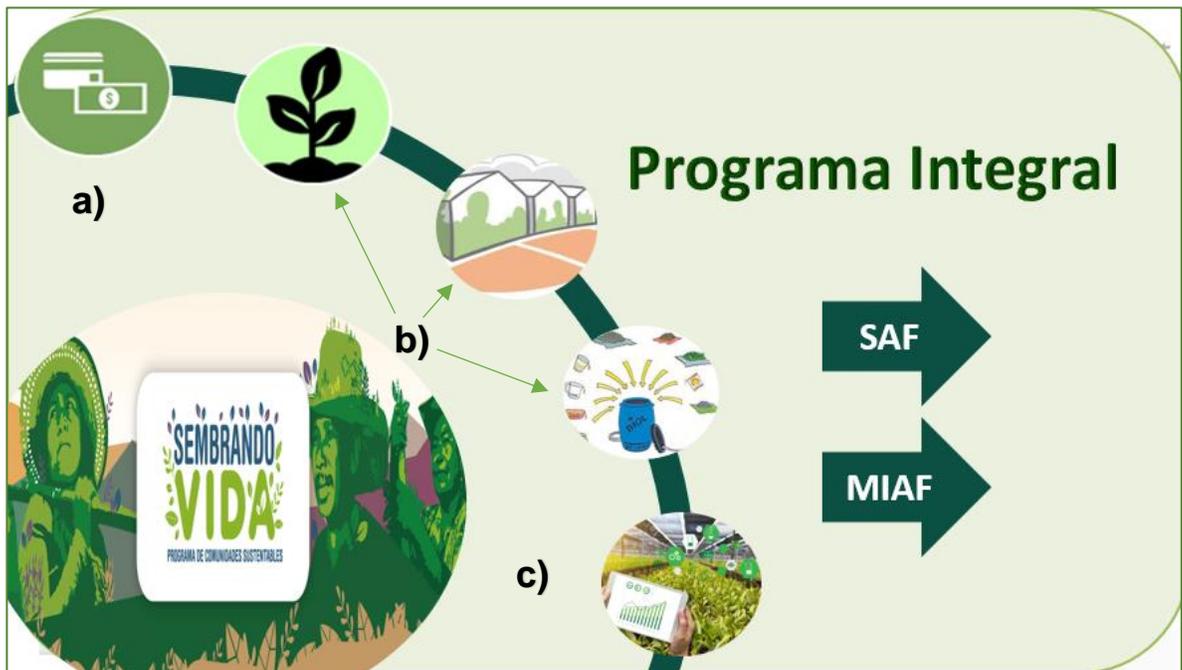


Figura 23. Componentes del Programa Sembrando Vida.

Elaboración propia.

Para fines de la investigación se había planteado realizar una evaluación financiera del sistema predominante implementado en las CAC’s estudiadas para estimar si, en efecto, se podrían obtener ingresos superiores a la línea de bienestar rural considerada en la investigación. No obstante, esto no fue posible debido principalmente a que no existe una planeación de los sistemas SAF y

MIAF que se están implementado en el estudio de caso, es decir, los sembradores han ido plantando las especies que les ha otorgado la Secretaría de Bienestar y las que han podido comprar de acuerdo al interés y capacidad económica de cada uno sin ninguna planificación previamente establecida. En relación a este tema, la información que se obtuvo es que se espera que en el primer trimestre de 2021 se publiquen al menos seis manuales relacionados al establecimiento de estos sistemas, lo cual se prevé será de especial utilidad para los facilitadores y técnicos productivos.

Para profundizar en la problemática que se tiene para realizar una evaluación financiera de los sistemas SAF y MIAF para poder estimar si en algún punto se logrará cumplir con el propósito del Programa, a continuación, se muestra en primera instancia las condiciones en las que se encuentran los sembradores del estudio de caso y en segunda se presenta una estimación del costo/beneficio de un modelo de producción propuesto en base a la información disponible.

Situación de las CAC's analizadas

En principio, cuando el personal operativo dio a conocer el Programa, sostuvieron que la Secretaría de Bienestar sería la encargada de abastecer el 80% de las plantas requeridas por cada beneficiario, el 10% provendría del vivero comunitario y el otro 10% le correspondería al sembrador, no obstante, esto no ocurrió conforme a lo planeado debido a que la meta de plantas requeridas a nivel nacional era de 575 millones, pero solo consiguieron 80 millones, lo que equivale apenas al 13.9% de la meta planteada (Albores, 2020). Y fue así como a finales de diciembre de 2019 la Secretaría manifestó que sólo se haría responsable de aproximadamente el 25% de las plantas requeridas y esto sería a través de subsidios para compra de plantas y semillas. En tanto el beneficiario se debe hacer cargo del 75% de las plantas requeridas para establecer sus sistemas, ya sea invirtiendo en la compra de semillas para producir las plantas en el vivero comunitario o a través de la compra directa de plantas a viveros comerciales. Con esta modificación, el Programa está incumpliendo con uno de los componentes de la matriz de indicadores para resultados que señala “apoyos

en especie para la producción agroforestal” (Secretaría de Bienestar, 2019b). En este sentido el insuficiente abastecimiento de plantas a nivel nacional se observa reflejado en el estudio de caso donde la Secretaría de Bienestar ha entregado en dos años un total de 317 plantas a cada sembrador para ambos sistemas. La distribución de entrega de plantas se puede observar en el Cuadro 11.

Cuadro 11. Plantas provenientes de la Secretaría de Bienestar.

Nombre	Nombre científico	Cantidad
Limón Persa	Citrus latifolia	142
Caoba	Swietenia macrophyla	45
Guanábana	Annona muricata	95
Toronja	Citrus paradisi	20
Palo de Rosa	Tabebuia rosea	15
Total		317

Elaboración propia.

Ante la cantidad pequeña de plantas entregadas por parte de la Secretaría de Bienestar, el cuerpo técnico y los beneficiarios optaron por comprar y recolectar semillas locales (cedro, caoba, mango, zapote, entre otros) para poder producirlas en el vivero comunitario y así poder cumplir con la meta establecida de tener en ambos sistemas 1000 plantas sembradas en diciembre 2020.

Pese a las acciones tomadas, el esfuerzo no ha sido suficiente y se están viendo obligados a comprar las plantas que necesitan para sus sistemas de producción, lo que conlleva una fuerte inversión económica; como ejemplo de las compras que los sembradores han realizado se presenta el Cuadro 12 donde se observa el número de plantas de guanábana compradas por cada uno de los beneficiarios en el mes de junio de 2020. La mayor compra que realizó un beneficiario fue de 70 plantas, mientras que seis de ellos decidieron no comprar, bajo el argumento de no tener recursos para hacer esta inversión o simplemente porque las plantas de guanábana no son de su interés.

Cuadro 12. Compra de plantas de guanábana-junio 2020.

Beneficiarios	No. de plantas	Costo/unidad	Total \$
B1	20	25	500
B2	10	25	250
B3	30	25	750
B4	50	25	1250
B5	50	25	1250
B6	25	25	625
B7	15	25	375
B8	15	25	375
B9	20	25	500
B10	30	25	750
B11	10	25	250
B12	60	25	1500
B13	20	25	500
B14	30	25	750
B15	25	25	625
B16	70	25	1750
B17	20	25	500
B18	30	25	750
B19	25	25	625
B20	10	25	250
B21	20	25	500
B22	10	25	250
B23	10	25	250
B24	20	25	500
B25	20	25	500
B26	20	25	500
B26	10	25	250

Beneficiarios	No. de plantas	Costo/unidad	Total \$
B27	30	25	750
B28	20	25	500
B29	10	25	250

Elaboración propia.

Un problema derivado de esta situación ha sido el alza de los precios en plantas y semillas. Los beneficiarios ponen como ejemplo que antes el precio de las plantas de canela oscilaba en \$3 y \$5 cada una, pero ahora que hay mucha demanda por los beneficiarios de la región y el precio llega hasta \$50 por planta, mientras que el kilogramo de semilla estaba entre \$300 y \$500, ahora el precio llega hasta \$10,000 pesos por kilogramo. Otro ejemplo es la guanábana, antes el kilogramo de semilla llegaba a un máximo de \$300 mientras que ahora rebasa los \$1300. En lo que respecta al precio por planta, antes de junio 2020 el precio era de \$25 c/u, en tanto un mes después llegó a \$35.

En resumen, los sembradores deben hacer una fuerte inversión económica para tener las plantas necesarias para establecer sus sistemas SAF y MIAF; debido a esto hay beneficiarios que tienen al menos 200 plantas establecidas en sus sistemas (las cuales dio la Secretaría de Bienestar) y hay otros que tienen más de 1,100 plantas, esto depende de las capacidades económicas que tienen los beneficiarios para invertir. Es importante mencionar que, de acuerdo a los técnicos del Programa, cada uno de los sembradores de las CAC's estudiadas adquieren las plantas que son de su interés, el proceso consiste en que los sembradores le solicitan las plantas al técnico productivo, es decir, el trato de compra lo hace directamente el técnico productivo con los viveros comerciales debido a que los sembradores no tienen permitido comprar directamente. Ante esta diversidad, cada sembrador tiene características específicas en sus sistemas de producción.

Estimación del costo/ beneficio de uno de los modelos de producción

Una vez explicado el contexto en el que se encuentran los sistemas SAF y MIAF en el estudio de caso y con fines ilustrativos, se recabaron los datos relacionados a los costos e ingresos de diez sembradores (representan el 28% del total de los sembradores del estudio de caso) que accedieron a compartir sus registros plasmados en lo que denominan la “bitácora”, donde registran los costos e ingresos que tienen en sus 2.5 ha; esta bitácora es un requisito que el Programa les solicita cumplir. Los sembradores se eligieron de acuerdo a la disponibilidad que tuvieron para compartir la información solicitada y por tener la información más completa, es decir, que tuvieran registros desde el inicio del Programa.

La información obtenida abarca desde el mes de abril de 2019 (mes en el que recibieron el primer apoyo económico) a diciembre de 2020, lo que da como resultado un periodo de tiempo de 21 meses, pero tomando en cuenta que fue hasta el mes de julio de ese año que comenzaron a trabajar las 2.5 ha.

Hasta diciembre de 2020 el promedio de plantas que tiene el 28% de los sembradores analizados en sus 2.5 ha es de 782, siendo 370 la cantidad mínima y 1, 255 la máxima (la distribución de especies es variada).

Los resultados obtenidos relacionados a los costos se muestran en el Cuadro 13; se observa que los mayores costos de los sembradores se encuentran en el apartado de mantenimiento de las 2.5 ha, esto porque en este apartado se incluyeron los costos de preparación del terreno debido a que en su mayoría eran potrero o acahual. En el Cuadro 13 también se incluye el cultivo del maíz (siembra, cosecha y transporte) porque es lo que les está generando ingresos.

Cuadro 13. Costos en 18 meses del PSV-2.5 ha.

Concepto	Monto \$
Mantenimiento de las 2.5 ha	\$57,600
Cultivo de maíz	\$36,400
Mantenimiento de plantas	\$6,500
Compra de plantas	\$6,940
Insumos orgánicos	\$1,200
Total	\$108,640

Elaboración propia

En cuanto los ingresos, se tomaron en cuenta el apoyo económico otorgado por el Programa en 21 meses (ver Cuadro 14) por un monto de \$ 4,500 debido a que es lo que reciben de forma directa, recordando que \$ 500 se van para ahorro. En el Cuadro 15 se observan los ingresos brutos generados por la venta de hoja y grano de maíz en el área del MIAF.

Cuadro 14. Apoyo económico del PSV.

Año	No. de meses	Monto mensual	Monto Total
2019	9	\$ 4,500	\$ 40,500.00
2020	12	\$ 4,500	\$ 54,000.00
Total	21	-	\$ 94,500.00

Elaboración propia.

Cuadro 15. Ingreso bruto anual de maíz- 2020.

Concepto	Rendimiento t/ha	Precio venta \$/t	Ingreso total \$/ha
Hoja	2.2	\$ 50,000	\$ 110,000
Grano	2.4	\$ 4,000	\$ 9,600
Total			\$ 119,600

Elaboración propia.

Si bien las condiciones climáticas de la zona donde se desarrolló el estudio de caso el maíz se cosecha dos veces al año, para 2019 no se tomó en cuenta la cosecha de maíz por dos razones: la primera es que debido a que comenzaron a trabajar en sus 2.5 ha en julio, la gran mayoría no alcanzó a sembrar y la segunda es que los pocos que sembraron cosecharon muy poco debido a la sequía (CONAGUA, 2019). Para el 2020 sí se tomaron en cuenta las dos cosechas al año que dieron como resultado un ingreso en promedio de \$ 119,600.

En cuanto a los precios de la hoja del maíz, es importante advertir que hasta 2017 el precio de venta del kilogramo era en promedio de \$22, teniendo como precio máximo \$32 y como mínimo \$6, este hecho había provocado que los productores de la región comenzaran a optar por otros cultivos, especialmente por la naranja dejando a un lado la producción de maíz. Sin embargo, en los últimos tres años el precio de la hoja ha aumentado considerablemente llegando a mantenerse por lo menos a \$50 el kg, alcanzando un precio máximo de \$80. Este hecho coincidió con el inicio del Programa en 2019, el cual incentiva la implementación del MIAF y con ello la siembra de maíz asociada con frutales. No obstante, lo preocupante de esta situación es que apenas el 44% (\$ 110,000) de los ingresos totales que se obtuvieron en los 21 meses corresponden a los generados por la venta de la hoja de maíz, situación que podría cambiar en cualquier momento debido a que el precio de venta es muy fluctuante.

En el Cuadro 16 se muestra el total de ingresos y costos promedio que este 28% de los sembradores tuvieron en los 21 meses que han recibido apoyo económico por parte del Programa, tomando en cuenta que comenzaron a trabajar las 2.5 ha al tercer mes de recibir este apoyo (18 meses de costos), dando como resultado una utilidad neta promedio en 21 meses (lapso que han estado en el Programa) de \$ 105,460.

Cuadro 16. Utilidad neta hasta 2020.

Concepto	Monto
Ingresos por el PSV	\$ 94,500
Ingresos-maíz	
Venta de hoja	\$ 110,000
Venta de grano	\$ 9,600
Ingreso total	\$ 214,100
Costos	\$ 108,640
Utilidad neta	\$ 105,460

Elaboración propia.

Con base a esta información, se tiene que de acuerdo a la línea de bienestar rural definida por el Coneval (septiembre 2020), el monto mensual por persona es de \$2130.24 pesos y considerando la utilidad neta obtenida durante los 21 meses del Programa (\$105,460) se tiene que en promedio los sembradores estudiados obtuvieron un ingreso aproximado de \$5,021.90 mensuales durante este periodo de tiempo, lo que significa un ingreso superior en más del doble que la línea de bienestar rural individual. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que el número de personas promedio en los hogares de los sembradores estudiados es de tres y de acuerdo al propósito del Programa, se necesitaría un ingreso mensual de \$6,391, es decir, que durante cada uno de los 21 meses hicieron falta la cantidad de \$1,369 para cumplir con el propósito.

Con lo mostrado hasta ahora se logró determinar la utilidad neta aproximada del 28% de los sembradores del estudio de caso, en un periodo de 21 meses, sin embargo y con fines ilustrativos a continuación se presenta una estimación del costo/beneficio de un modelo de producción que incluye los sistemas SAF y MIAF con la finalidad de estimar si en algún momento determinado el Programa podrá cumplir con el propósito establecido en sus lineamientos de operación.

Para realizar la proyección se tomó como referencia uno de los diez modelos de producción de acuerdo a las condiciones observadas en el estudio de caso. Este

modelo tiene un total de 1,255 plantas sembradas, la distribución se observa en el Cuadro 17 donde el 57% de las plantas provienen de los recursos del sembrador, el 25% de la Secretaría de Bienestar y el 18% del vivero comunitario. De igual manera se observa que existe una gran diversidad de especies (situación similar al total de sembradores del estudio de caso), pero, en base a esto y de acuerdo a la percepción de los sembradores, se parte del supuesto que al implementar los sistemas MIAF y SAF se tendrán ingresos a corto (maíz), mediano (plátano y limón persa o guanábana) y largo plazo (caoba y cedro).

Cuadro 17. Origen de las plantas.

Especies	Secretaría de Bienestar	Recursos propios	Vivero comunitario	Total
*Plátano		520		520
Caoba	45		155	200
Limón Persa	142	70		212
Guanábana	95	25		120
Piñas		40		40
Cacao			40	40
Cedro			30	30
Vainilla		20		20
Zapote mamey		20		20
Toronja	20			20
Palo de Rosa	15			15
Canela		10		10
Aguacate		5		5
Tamarindo		3		3
Total	317	713	225	1,255

Elaboración propia.

De acuerdo a las condiciones que predominan en el modelo utilizado para esta estimación y a los datos obtenidos a través del 28% de los sembradores del estudio de caso, se presenta en el Cuadro 18 el modelo propuesto para los sistemas SAF y MIAF. Por último, la distancia entre plantas establecida en la estimación del modelo es la que normalmente se maneja en la región y que en

ambos sistemas actualmente se siembra frijol, chile y calabaza, además de otros frutales con fines de autoconsumo.

Cuadro 18. Modelo propuesto.

Sistema	Especies	Nombre Científico	Distancia (m)	Densidad (Plantas/ha)	Densidad (Plantas/1.5 ha)
SAF	Cedro	Cedrela odorata	10x10	100	150
	Caoba	Swietenia macrophyla	8X8	157	236
	Limón	Citrus	6x6	278	417
	Persa	latifolia			
	Total				803
MIAF	Guanábana	Annona muricata	3x3	1,111	N/A
	Maíz	Zeas mays	N/A	N/A	N/A
	Total			1,111	

Elaboración propia.

La estimación se realizó en dos momentos, la primera se tomó como base los 21 meses de operación del Programa (año 2019 y 2020), con los datos obtenidos del 28% de los sembradores del estudio de caso (ver Cuadro 16), hasta ese momento hizo falta la cantidad de \$ 28, 749 para lograr que cada integrante de familia de los sembradores analizados tuviera ingresos iguales a la línea de bienestar rural que se tomó como referencia para esta investigación.

Para el segundo momento se realizaron estimaciones en el año siete a partir del inicio del Programa (ver Figura 24 y Cuadro 19) y se tomaron en consideración los siguientes supuestos:

- a) Los sembradores lograron terminar de establecer sus sistemas SAF y MIAF en el año 3 (2021).
- b) Debido al buen manejo de los sistemas MIAF y SAF, los frutales alcanzan su punto máximo de producción al quinto año (Corresponde al séptimo año de inicio del Programa, 2026).

- c) El precio de la venta de hoja y grano de maíz se mantienen estables. El rendimiento por hectárea se reduce a la mitad al quinto año de los frutales.
- d) Los ingresos obtenidos por el apoyo económico del Programa terminan en el sexto año (2024).
- e) La línea de bienestar rural se mantiene estática.

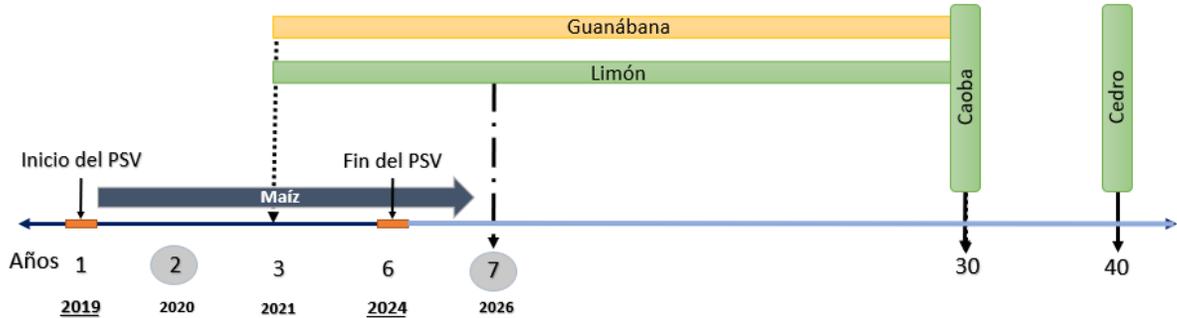


Figura 24. Proyección en el tiempo del establecimiento de los sistemas de producción.

Debido a que los cálculos se hicieron para el séptimo año de iniciado el Programa, no se tomaron en cuenta los ingresos que podrían generar los árboles maderables; en cuanto al precio del limón persa, se tomó como referencia el precio predominante en la región de \$ 3,500 por tonelada. El rendimiento que se tomó en cuenta fue el establecido por el Consejo de Productores y Exportadores de Limón Persa de Martínez de la Torre (2018). Para el caso de la guanábana se tomó el precio de la región y el rendimiento se estableció en 12 kg por árbol (Hernández, Martínez, López, Rocha, & Contreras, 2014). Los costos se presentan desglosados en los anexos.

Cuadro 19 Estimación del C/B del modelo propuesto.

Concepto		Rendimiento	Precio de venta	Ingresos	Costos	Utilidad neta
		t / ha	\$ / t	\$/ha	\$ / ha	\$ / ha
SAF	Cedro		N/A			N/A
	Caoba					
	Limón persa	31.2	\$ 3,500	\$ 109,200	\$37,587	\$ 71,613
MIAF	Guanábana	13.2	\$ 7,000	\$ 92,400	\$ 29,700	\$ 62,700
	Maíz					
	Hoja	1.1	\$ 50,000	\$ 55,000	\$ 36,400	\$ 23,400
	Grano	1.2	\$ 4,000	\$ 4,800		
	Total			\$ 261,400	\$ 103,687	\$ 157,713

Todas las estimaciones corresponden al periodo 2020, por lo tanto, los precios pueden variar de acuerdo a la inflación y a otros factores económicos.

Elaboración propia

Si tomamos en consideración que la línea de bienestar rural de septiembre de 2020 es de \$ 2,130.24 mensuales por persona; para una familia de tres el ingreso mensual sería de \$ 6,390.72 y el ingreso anual de \$ 76,682.88, en tanto en el cuadro se observa que la estimación de la utilidad neta anual total de los sistemas SAF y MIAF al séptimo año de haber iniciado el Programa es de \$157,713 pesos, es decir, de acuerdo a este sistema una familia con tres integrantes (promedio de los sembradores del estudio de caso) tendría un ingreso mensual de \$ 13,142.75 lo correspondería a cada integrante la cantidad mensual de \$ 4,381., bajo estos supuestos, se tiene que cada integrante recibiría el doble correspondiente a la línea de bienestar rural, sin embargo, es importante tomar en cuenta que este modelo es sólo un ejercicio ilustrativo que podría dar pauta a una investigación más detallada sobre los modelos del SAF y MIAF para determinar el diseño que mejor se adapte a las condiciones establecidas en cada

zona donde se desarrolle el Programa y que pueda cumplir con la meta establecida.

De este apartado se rescatan algunas reflexiones: primera, al no poder utilizar agroquímicos, los costos de los sembradores se elevan por la necesidad de contratar jornales (sobre todo en el chapeo manual); segunda, el hecho de que los ingresos en los primeros dos años del programa (y al menos en el próximo año) dependan directamente de los precios fluctuantes de la hoja del maíz, parece ser poco favorable. Y por último el no haber hecho una planeación de los establecimientos de los sistemas SAF y MIAF ha provocado que, a dos años de la puesta en marcha del Programa, aún se desconozca a detalle estos sistemas: ¿qué plantas se sembrarán y cuántas serán?, por lo tanto, es imposible hacer evaluaciones financieras de los diseños de los sistemas para determinar si el Programa logrará el propósito para el cuál fue creado. Además de esto la planeación permitiría explorar las opciones que se podrían tener disponibles para obtener la cantidad de plantas necesarias para los sistemas de producción y al mismo tiempo se podría procurar la producción en el vivero comunitario y de esta forma disminuir los costos.

6.7.4 Percepción de los beneficiarios

Ante la pregunta realizada a los beneficiarios sobre ¿cuál creen que es el objetivo del programa? Las respuestas fueron muy interesantes (ver Figura 25); por ejemplo, las palabras que más se repitieron entre las respuestas son: parcelas (así se refieren a sus sistemas SAF y MIAF), producir, apoyo y sembrar, pero lo que más resalta es que se refirieron al programa como un “apoyo” o un “incentivo” ya sea para producir sus propios alimentos, para cuidar el medio ambiente o para sembrar y así obtener ingresos, pero en ningún momento mencionaron la palabra “empleo”, la cual es muy recurrente en los informes de avances del programa (Secretaría de Bienestar, 2019a: 2020).



Figura 25. Objetivo del PSV de acuerdo a los beneficiarios.

Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas.

Otros aspectos que manifiestan los beneficiarios son la aceptación de recibir el dinero por medio de la tarjeta bancaria, manifiestan que para ellos es mejor recibir el recurso de forma directa y así evitar intermediarios. También perciben que con el programa han regresado a trabajar en equipo, sobre todo en cuestiones de vivero y la biofábrica, reconocen que existe un intercambio de experiencias entre los propios beneficiarios.

7 DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Partiendo de la primera pregunta de investigación *¿Cuál fue el proceso de construcción del programa y que actores participaron en él?*, los resultados obtenidos en el apartado 6.1 demostraron que el proceso de construcción del programa tuvo sus orígenes desde 2005, surgiendo como una idea, para convertirse quince años después en el Programa Sembrando Vida. El proceso estuvo dividido en tres etapas que corresponden a las elecciones a la presidencia de la república: 1) elecciones de 2006, 2) elecciones 2012 y, 3) elecciones 2018. En las dos primeras etapas el eje de reforestación es el dominante, mientras que en la tercera el eje de la generación de ingresos comienza a tomar relevancia. En cuanto a los actores que participaron en este proceso figuran cuatro: Gustavo Sánchez Valle, Claudia Sheinbaum y María Luisa Albores, estos tres actores estuvieron por un periodo determinado en la construcción del programa, pero el

actor principal que inició con la idea y que ha estado durante todo el proceso es Andrés Manuel López Obrador. El tener a un solo actor como impulsor principal de Sembrando Vida ha generado diversas inconsistencias en el diseño del programa, empezando por la definición del problema. Además, en sus discursos este actor siempre se refirió a la “solución”, mencionando los objetivos, los lugares donde se implementaría y la población objetivo, pero no hacía referencia al problema que pretendía atender.

La segunda pregunta de investigación que se abordó en la tesis fue *¿El problema que el programa pretende resolver fue correctamente identificado?* Para este caso se retoma el problema que identifica el programa; *“el abandono de tierras por la insuficiencia de ingresos de 2,346,895 sujetos agrarios que habitan en localidades rurales”*. En la definición del problema se plantea la necesidad de una política pública dirigida a las zonas rurales partiendo de dos supuestos: a) los sujetos agrarios con ingresos inferiores a la línea de bienestar tienen tierras y, b) los ingresos de los sujetos agrarios provienen de la agricultura. En base a lo explicado a lo largo de la investigación, se tiene que efectivamente existe la necesidad de una política pública dirigida a las zonas rurales debido a que es allí donde se encuentra la mayor parte de la población en situación de pobreza, el 58.2%, en comparación con el 16.5% en zonas urbanas (CONEVAL, 2018). Sin embargo, en relación al supuesto de que *los sujetos agrarios con ingresos inferiores a la línea de bienestar tienen tierras*, se tiene que solamente el 32% de los hogares rurales reportó tener tierras (CONEVAL, 2015); en el caso del género es aún peor, porque de los sujetos agrarios registrados solo el 26% de ellos son mujeres (RAN, 2019). Lo que quiere decir que al menos dos terceras partes de la población en zonas rurales son excluidas del programa y gran parte de ellos son mujeres por el hecho de no cumplir con el requisito de tener 2.5 ha de tierra disponibles. Esta situación marca una diferencia con respecto a otros programas gubernamentales, como Oportunidades, que contemplaban como su eje principal a las mujeres. Por tanto, todo parece sugerir que Sembrando Vida acentúa las desigualdades de género en las zonas rurales.

En cuanto al supuesto b), “*los ingresos de los sujetos agrarios provienen de la agricultura*”, se tiene que los hogares en zonas rurales tienen su mayor fuente de ingresos (93%) en actividades distintas a la producción agropecuaria directa, mientras que los ingresos por la agricultura representan solamente el 7% restante (CONEVAL, 2015), lo que indica que la agricultura no es su actividad principal, por lo tanto, es difícil que dejen sus actividades que representan mayores ingresos por ingresar al programa que está destinado para trabajar 2.5 ha de tierra. Por lo que se llega a la conclusión que el problema que el programa pretende resolver no está claramente identificado, lo que ocasiona que el diseño del programa no sea justificado.

Otorgando mayor énfasis a las preguntas de investigación una y dos, se tiene que de acuerdo a la investigación realizada (apartado 6), a pesar de no tener claridad del problema que se pretende atender, la solución ya se había estado planeando quince años antes de implementar el programa. Esta situación se asemeja a lo que (Kingdon, 1992e) hace referencia cuando menciona que en ocasiones las personas en y alrededor del gobierno a veces no resuelven problemas, en cambio, se convierten en impulsores de soluciones buscando problemas a los que puedan asociar su solución favorita.

Respecto a la tercera pregunta *¿Existe congruencia entre el diseño y la operación del Programa?*, parte de esta pregunta se ha logrado responder con la respuesta a la pregunta anterior, debido que al no tener identificada la problemática que el Programa pretende resolver, su creación no ha sido justificada y este hecho trae como consecuencia una serie de conflictos en la operación del Programa, los cuales se observaron en el estudio de caso que se llevó a cabo en la localidad de Cuyuxquihui, Papantla, Veracruz. Para profundizar en esta pregunta se discuten dos puntos principales.

Como primer punto partimos de los supuestos que plantea el programa:

a) los sujetos agrarios con ingresos inferiores a la línea de bienestar tienen tierras: en el estudio de caso se identificó que la divulgación del programa se llevó a cabo en la asamblea ejidal, es decir, que sólo los 108 ejidatarios de la

localidad lograron acceder a la información, mientras que el resto de la población (280 entre posesionarios y avecindados) fue excluida.

b) los ingresos de los sujetos agrarios provienen de la agricultura: en la localidad son 108 ejidatarios, de los cuales 80 fueron los que ingresaron las solicitudes para ser beneficiarios del programa, es decir, el 74% tuvo interés desde un inicio; posteriormente 70 solicitudes fueron aceptadas, pero al final sólo el 67% de ese total fue el que ingresó al Programa, teniendo como resultado final que solamente 47 beneficiarios ingresaron, aunque después de un año de operación del Programa sólo quedan en total 36. Es decir, del total de ejidatarios existentes, sólo el 33% son beneficiarios del Programa, teniendo como causa principal el poco interés que tienen para ingresar o mantenerse en el Programa, debido a que tienen otras actividades que les generan mayores ingresos (apartado 6.7.1).

Como segundo punto se desglosan las problemáticas identificadas:

a) Proceso de selección de beneficiarios: cuando comenzaron con la incorporación de beneficiarios, no se tomó en cuenta un requisito fundamental, “la línea de bienestar”, por lo tanto cualquier sujeto agrario con disponibilidad de al menos 2.5 ha y que contara con documentos como identificación oficial, curp y certificado parcelario ingresó al programa, de esta forma no se tiene certeza que los beneficiarios sean parte de la población objetivo establecida por el programa “los sujetos agrarios con ingresos inferiores a la línea de bienestar” (Secretaría de Bienestar, 2019b).

b) Programas de trabajo: No queda claro el plan de trabajo a implementar con los sembradores, pues se va acoplado a las circunstancias que se presentan. Esto ha generado que prácticamente todos los beneficiarios del estudio de caso tengan las mismas plantas (de limón, plátano y guanábana), pero si no se tiene un plan de venta a mediano plazo bien definido, podría causar la saturación del mercado y con ello precios bajos para los productores.

c) Entrega de apoyos económicos y en especie: en la entrega de apoyos económicos a los beneficiarios, hubo retraso en el primer año, dando como

resultado que la dispersión de recursos económicos en el 100% de los beneficiarios se diera hasta el mes de abril (en 2019 sólo recibieron recursos económicos en nueve ocasiones). En cuanto a los apoyos en especie, uno de los mayores problemas que tienen es la falta de calendarización de entrega de plantas; en el primer año comenzaron a entregarlas en época de sequía lo que provocó que muchos de los beneficiarios ni siquiera las plantaran en sus respectivos sistemas, Además, a nivel nacional uno de los mayores problemas es el abastecimiento de plantas, para el primer año el programa tenía contempladas 575 millones pero sólo se logró abastecer el 13.9% (Albores, 2020). En la ruta donde se encuentra la localidad de Cuyuxquihui, la Secretaría de Bienestar sólo abastecerá el 75% de las plantas que se requieren en los sistemas SAF y MIAF de los beneficiarios.

d) Externalidades negativas: la falta de planeación se identifica en el alza de precios de las plantas y semillas. Ante la restricción de la Secretaría de Bienestar en cuanto al abastecimiento de plantas, los beneficiarios se han visto obligados a comprarlas o producirlas, pero ante la alta demanda los precios se llevaron 10 o 20 veces más de su precio original. En este caso los más beneficiados están siendo los proveedores.

En general las problemáticas encontradas en la operación del Programa en el estudio de caso provienen desde el diseño del Programa, comenzando con el hecho de que la problemática que el programa busca atender no está debidamente identificada.

8 CONCLUSIONES

Como conclusiones finales en cuanto al objetivo uno, se tiene que el proceso que el Programa atravesó para poder implementarse constó de 15 años, en los cuales varios elementos y actores siguieron en el camino y otros tantos fueron excluidos. Y a diferencia del planteamiento de la sopa primitiva de las políticas públicas (Kingdon, 1992e) donde se menciona que los programas surgen dentro de las comunidades políticas y son impulsadas y gestionadas por diversos actores, en el caso del Programa Sembrando Vida no sucedió así, si bien han participado otros actores en este proceso, sólo es uno el que ha impulsado esta iniciativa desde siempre, en este caso por Andrés Manuel López Obrador.

En relación al objetivo dos consistente en “analizar el diseño del programa para determinar si la creación del programa está debidamente justificada”, se concluye que el programa no identifica de forma clara el problema que pretende resolver y por lo tanto no se justifica el diseño del programa.

Con respecto al objetivo tres, “analizar la congruencia entre el diseño y la puesta en marcha del programa a través de un estudio de caso realizado en la comunidad de Cuyuxquihui, Papantla, Veracruz”, se tiene que de acuerdo a lo mencionado en el objetivo uno y objetivo dos, un programa que carece de la identificación del problema que pretende resolver, el diseño carecerá de sustento y la operación del programa tendrá múltiples dificultades, lo que impedirá que los resultados obtenidos sean muy difíciles de medir y sobre todo de alcanzar.

9 LITERATURA CITADA

Albores, M. L. (2020). Reporte de avances del programa sembrando vida. Retrieved from <https://headtopics.com/mx/sembrando-vida-sin-plantas-ejercito-solo-le-dio-13-9-de-las-que-pidi-11004089>

Aldunante, E., & Córdoba, J. (2011). Diseño inverso de la matriz del marco lógico de un programa existente. In CEPAL (Ed.), *Formulación de programas con la metodología de marco lógico* (pp. 101–119). Santiago de Chile.

Almeida, E. (2009). Ejidatarias, posesionarias, avocindadas: mujeres frente a sus derechos de propiedad en tierras ejidales de México. *Estudios Agrarios*, 43–47. Retrieved from http://www.pa.gob.mx/publica/rev_52/analisis/las_mujeres_y_el_acceso.pdf

Brouchoud, M. F. R. (2007). El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 7(13), 249. <https://doi.org/10.22518/16578953.779>

Buchanan, A. (2009). Política y practica social basada en la Evidencia: ¿Una nueva ideología o un imperativo de Derechos Humanos? *Revista Trabajo Social*, 76(Julio), 13. Retrieved from <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Equipos+interdisciplinarios:#3>

Casar, M. A., & Maldonado, C. (2008). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política. *CIDE*, 207. Retrieved from <http://libreriacide.com/librospdf/DTAP-207.pdf>

Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2016). Coherencia y políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, XXV, 3–31.

Chaires, P. G., Landa, Franco, E., & Hernández Blanco, J. C. (2015). I. Diseño e implementación. In *Evaluación del Proyecto estratégico de seguridad alimentaria (PESA) 2013* (p. 26.56).

Comisión Nacional del Agua-Servicio Meteorológico Nacional. (2019). Monitor de sequía de México. Retrieved from <https://smn.conagua.gob.mx/tools/DATA/Climatología/Sequía/Monitor de sequía en México/Seguimiento de Sequía/MSM20190815.pdf>

Comunicación Social. (2018). Consulta ciudadana programas y proyectos de AMLO. Retrieved from <https://lopezobrador.org.mx/2018/11/26/programas-y-proyectos-de-amlo-obtienen-aprobacion-ciudadana-superior-al-90-en-la-consulta-nacional-programas-prioritarios/>

CONEVAL. (2015). Diagnóstico de la capacidad productiva de los hogares rurales y pérdidas post-cosecha. Ciudad de México.

CONEVAL. (2017a). Estadísticas de la pobreza en México. Retrieved from <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezalInicio.aspx>

CONEVAL. (2017b). Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas.

CONEVAL. (2017c). Términos de referencia de la evaluación de consistencia y resultados. México D.F.

CONEVAL. (2017d). Términos de referencia de la evaluación de diseño. In Dirección general adjunta de evaluación (Vol. 39).

CONEVAL. (2018). Pobreza en México (2008-2016). In Informe de evaluación de la política de desarrollo social (Vol. 53, pp. 20–24). Ciudad de México.

CONEVAL. (2020). Línea de bienestar. Retrieved from Infopobreza website: <http://sistemas.coneval.org.mx/InfoPobreza/Pages/wfrLineaBienestar?pAnioInicio=2016&pTipoIndicador=0>

Consejo de Productores y Exportadores de Limón Persa de Martínez de la Torre, V. (2018). ¿Cuánto cuesta producir una hectárea de limón persa? Retrieved from Tierra fértil website: <https://www.tierrafertil.com.mx/cuanto-cuesta-producir-producir-una-hectarea-de-limon-persa/#:~:text=¿Cuánto produce por planta ya,obtiene este volumen de fruta.>

Crespo, P. (2013). El enfoque de la política basado en la evidencia: Análisis de su utilidad para la educación de México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 18(56), 265–290. <https://doi.org/Disponibile> en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14025581012>

Deere, C., & León, M. (2005). La brecha de género en la propiedad de la tierra en América Latina. *Estudios Sociológicos*, 23(68), 397–439.

F., D. H., C., M. O., & B., S. V. (2005). La Focalización Como Estrategia De Política Pública Como Estrategia.

Franco, D. H., Corona, M. O., & Báez, S. V. (2008a). Métodos de focalización en la política social en México un estudio comparativo. *Economía Mexicana, Nueva Época*, 17, 101–137.

Franco, D. H., Corona, M. O., & Báez, S. V. (2008b). Métodos de focalización en la política social en México un estudio comparativo. *Economía Mexicana, Nueva Época*, 17, 102.

Gambi, M. O. (2003). Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. Retrieved from <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/123548>

Gertler, P., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L., & Vermeersch, C. (2011). Segunda parte, ¿cómo evaluar? In Banco Mundial (Ed.), *Evaluación de impacto en la práctica* (pp. 31–47). <https://doi.org/978-0-8213-8681-1>

Hernández, L. V., Martínez, N. A. V., López, M. H., Rocha, D. G. C., & Contreras, R. G. C. (2014). Propuesta de un plan de desarrollo integral del guanábano (*annona muricata* L.) en el estado de Veracruz México (Vol. 36, pp. 94–101). Vol. 36, pp. 94–101. Sao Paulo.

Imas, L. G. M., & Rist, R. C. (2009). Road to results: designing and conducting Effective development evaluations.

INEGI. (2018). Informe de las características de los hogares en localidades rurales. Comunicado de Prensa, (251/18), 1–2. Retrieved from

http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSociodemo/enh2018_05.pdf

Kingdon, J. W. (1992a). *Agendas, alternatives, and public policies* (Second edi). Washington,DC.

Kingdon, J. W. (1992b). Problems. In *Agendas, alternatives, and public policies* (Second edi, pp. 90–113). Washington,DC.

Kingdon, J. W. (1992c). The policy primeval soup. In *Agendas, alternatives, and public policies* (Second edi, p. 135). Washington,DC.

Kingdon, J. W. (1992d). Wrapping things up. In *Agendas, alternatives, and public policies* (Second edi, p. 196). Washington,DC.

Kingdon, J. W. (1992e). Wrapping things up. In *Agendas, alternatives, and public policies* (Second edi, pp. 196–201). Washington,DC.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Subirats Humet, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas* (Primera ed). Barcelona,España: Editorial Ariel.S.A.

Marcel, M., Guzmán, M., & Sanginés, M. (2014). *Presupuestos para el desarrollo en América América Latina*. Washington,DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Montecinos, E. E. M. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un “problema público.” *Cuadernos de Administración*, 20(0120–3592), 223–235.

MORENA. (2018). Rescate del campo. In *Movimiento de regeneración nacional* (Ed.), *Proyecto de nación 2018-2024* (pp. 317–320). Retrieved from <https://lopezobrador.org.mx/2017/11/20/100271/>

Naciones Unidas. (2018). *Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. In *Naciones unidas* (Vol. 1).

Presidencia de la república. (2019). *Plan nacional de desarrollo 2019-2024* (Vol. 1). <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

Pueblos de México. (2006). Pueblos de México. Retrieved from <https://mexico.pueblosamerica.com/i/cuyuxquihui/>

RAN. (2019). Sujetos de núcleos agrarios certificados. Cd. de México.

Regeneración t.v. (2012). Bosques y comunidades. Retrieved from https://www.youtube.com/watch?v=qHRcGZa_ziU&list=RDCMUCE-tZ4cVVolmAVKS25nAk1Q&start_radio=1&t=0

Roser, M., & Ortiz-Ospina, E. (2017). La pobreza extrema global. Retrieved from Global extreme poverty website: <https://ourworldindata.org/extreme-poverty/>

Rossi, P. H. (2003). An overview of program evaluation. In *Evaluation: A systematic approach* (p. 16).

Sayago, S. (2014). El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales. *Cinta de Moebio*, (49), 1–10. <https://doi.org/10.4067/s0717-554x2014000100001>

Secretaria de bienestar. (2020). Informe de avances del programa Sembrando Vida. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=RgP9Cececn8>

Secretaría de Bienestar. (2019a). Informe de avances del programa Sembrando Vida. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=ITsbRBQWQ2g>

Secretaría de Bienestar. (2019b). Lineamientos de operación del programa sembrando vida. In *Diario oficial de la federación* (Vol. 1, p. 55). Cd. de México.

Secretaría de Bienestar. (2020). Acciones y programas. Retrieved from Programa Sembrando Vida website: <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-sembrando-vida#:~:text=En Sembrando Vida trabajamos por,que contribuya a reducir la>

Secretaria de Desarrollo Social. (2010). Diagnóstico: alternativas de la población rural en pobreza para generar ingresos sostenibles.

Secretaria de Hacienda y Crédito Público. (2016). Guía para el diseño de la matriz de indicadores para resultados. México D.F.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020). Presupuesto de egresos de la federación_2020.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2007). Lineamientos generales para la evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de La Federación, p. 11.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2019a). Portal de transparencia presupuestaria. Retrieved from Indicadores del Programa Sembrando Vida website:

<https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=20S287>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2019b). Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2019. Ciudad de México.

Subirats, J. (2001). El análisis de las políticas públicas. *Políticas Públicas y Sociedad Civil*, 15(3), 259–264.

Wastell, D. G. (2006). Information systems and evidence-based policy in multi-agency networks: The micro-politics of situated innovation. *The Journal of Strategic Information Systems*, 15(3), 197–217. <https://doi.org/10.1016/J.JSIS.2005.11.001>

Weston, A. (2001). Las Claves de la argumentación (Quinta reí).

Zahariadis, N. (2010). El marco de las corrientes múltiples: Estructuras, limitaciones, perspectivas. In *Teoría del proceso de las políticas públicas* (pp. 69–98). Retrieved from [http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/59 - ZAHARIADIS en SABATIER Teo del Proc de las Pol. El marco de las corrientes múltiples - Unidad 3 - \(30 copias\).pdf](http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/59 - ZAHARIADIS en SABATIER Teo del Proc de las Pol. El marco de las corrientes múltiples - Unidad 3 - (30 copias).pdf)

10 ANEXOS

1.1 Sintaxis recomendada para los objetivos de la MIR

Cuadro 20. Sintaxis recomendada por el CONEVAL.

Fin	El qué: contribuir a un objetivo superior	Mediante/ a través de	El cómo: la solución del problema
	Contribuir al bienestar social e igualdad	mediante	Ingresos suficientes de los sujetos agrarios en localidades rurales para hacer productiva la tierra
Propósito	Sujeto: Población o área de enfoque	Verbo en presente	Complemento: resultado logrado
	Los sujetos agrarios con ingresos inferiores a la línea de bienestar en localidades rurales	concluyen Cuentan	con ingresos suficientes para hacer productiva la tierra
Componentes	Productos terminados o servicios proporcionados	Verbo en participio pasado	
C1	Apoyos económicos para fomentar el bienestar de los sujetos de derecho	Otorgados	
C2	Acompañamiento técnico para la implementación de sistemas agroforestales	Otorgado	
C3	Apoyos en especie para la producción agroforestal	Otorgados	
Actividades	Sustantivo derivado de un verbo	Complemento	
Ejemplo	Administración	del padrón de beneficiarios	
A1.C1.C2.C3	Administrar	el padrón de sujetos de derecho	
A2.C1.	Supervisar	la entrega del apoyo monetario.	
A3.C1.C2.C3.	Supervisar	el cumplimiento al Programa de Trabajo de los Campesinos	

Fin	El qué: contribuir a un objetivo superior	Mediante/ a través de	El cómo: la solución del problema
A4.C3.	Gestionar	al personal técnico productivo y social.	
A5.C2.	Supervisar	la entrega del apoyo en especie.	

1.2 Costos

Cuadro 21. Estimación de costos de producción.

Concepto	Limón Persa (1.5 ha)	Guanábana (1 ha)
Fertilizante	\$ 4,787.00	\$ 1,100.00
Insecticida	\$ 2,500.00	\$ 1,200.00
Aplicación	\$ 1,800.00	\$ 2,200.00
Manejo de plantas	\$ 7,500.00	\$ 10,200.00
Cosecha	\$ 21,000.00	\$ 15,000.00
Total	\$ 37,587.00	\$ 29,700.00

Elaboración propia en base a la información recaba en campo.

1.3 Formato para analizar los indicadores

Nombre del Programa: Sembrando Vida

Unidad Responsable: Secretaría de Bienestar

Tipo de Evaluación: Diseño

Año de la Evaluación: 2020

Cuadro 22. Formato para la evaluación de los indicadores.

Nivel de objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo	C	R	E	M	A	Línea base	Metas
Fin	Porcentaje de población en localidades rurales con ingresos inferiores a la línea de bienestar.	(Personas en localidades que obtuvieron ingresos inferiores a la línea de bienestar rural/Total de personas en localidades rurales) X 100	0	3	5	5	3	Sí	Sí
Propósito	Porcentaje de sujetos agrarios con ingresos inferiores a la línea de bienestar.	(Sujetos agrarios en localidades rurales que obtuvieron ingresos inferiores a la línea de bienestar rural/Total de sujetos agrarios en localidades rurales) *100	3	5	5	2	3	Sí	Sí
C 1	Porcentaje de sujetos de derecho que reciben apoyos económicos respecto a la población objetivo.	(Total de sujetos de derecho que han recibido apoyos económicos/Total de la población objetivo) * 100	4	4	5	2	4	No	Sí
C 1	Porcentaje de sujetos de derecho que reciben apoyos económicos respecto de aquellos sujetos planeados.	(Total de sujetos de derecho que han recibido apoyos económicos/Total de sujetos de derecho programados para recibir apoyos económicos) *100	5	5	5	2	5	No	Sí

Nivel de objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo	C	R	E	M	A	Línea base	Metas
C 2	Porcentaje de sujetos de derecho que reciben apoyos económicos	(Total de sujetos de derecho que han recibido apoyos en especie/Total de sujetos de derecho programados para recibir apoyos en especie) * 100	0	5	5	2	5	No	Sí
C 3	Porcentaje de personal técnico que cumple con al menos 85% del Programa de Trabajo con los sujetos de derecho.	(Personal técnico que cumple con al menos 85% del Programa de Trabajo con los sujetos de derecho) * 100	2	2	5	2	2	No	Sí
A 1	Porcentaje de permanencia de sujetos agrarios en el padrón.	((Sujetos de derecho inscritos en el padrón durante el periodo (T) - Sujetos de derecho dados de baja del padrón durante el periodo(T)) / Total de sujetos de derecho inscritos en el padrón (T)) * 100	5	5	5	2	5	No	Sí
A 2	Porcentaje de sujetos de derecho que cumplen con al menos el 85% del Programa de Trabajo definido por el personal técnico.	(Sujetos de derecho que cumplen con al menos 85% del Programa de Trabajo definido por el personal técnico/Total de sujetos de derecho del Programa) * 100	2	2	5	2	2	No	Sí

Nivel de objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo	C	R	E	M	A	Línea base	Metas
A 3	Porcentaje de entrega de apoyos en especie con supervisión por parte del personal técnico.	(Cantidad de apoyos en especie entregados con supervisión del personal técnico/Cantidad programada de apoyos en especie a ser entregados con supervisión del personal técnico) * 100	5	2	2	2	2	No	<i>Sí</i>
A 4	Porcentaje de entrega de apoyos monetarios con supervisión por parte del personal técnico.	(Cantidad de apoyos monetarios entregados con supervisión del personal técnico/Cantidad programada de apoyos monetarios a ser entregados con supervisión del personal técnico) * 100	5	2	2	2	2	No	<i>Sí</i>
A 5	Porcentaje de personal técnico social registrado en el programa respecto al planeado	(Personal técnico social registrado en el Programa/Total de personal técnico social programado para ser registrado en el Programa) *100	5	5	5	2	5	No	<i>Sí</i>
A 5	Porcentaje de personal técnico productivo registrado en el programa respecto al planeado.	(Personal técnico productivo registrado en el Programa/Total de personal técnico productivo programado para ser registrado en el Programa) *100	5	5	5	2	5	No	<i>Sí</i>

1.4 Fotos de los sistemas SAF y MIAF



Figura 27. Milpa intercalada árboles frutales (plátano).



Figura 26. Milpa intercalada con árboles frutales (limón y guanábana).



Figura 28. Niños sembrando plantas maderables.



Figura 29|. Beneficiaria en su unidad de producción.