

COMUNICADO No.28
Ciudad de México, 23 de agosto de 2020

AVANCES Y RETOS DEL PROGRAMA PRECIOS DE GARANTÍA A PRODUCTOS ALIMENTARIOS BÁSICOS

- **La *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020* realizada a 17 programas sociales prioritarios analiza tanto el diseño como el funcionamiento del programa con base en la realización de trabajo de campo para valorar y comprender, de forma integral, los desafíos que los programas encaran en los distintos contextos en donde se implementan.**
- **El trabajo de campo en las entidades federativas consistió en entrevistas tanto a beneficiarios como a operadores, así como a directivos de los programas sociales para incorporar la perspectiva de todos los actores e identificar acciones para la mejora de los programas.**
- **El primer año de operación del programa fue ágil y funcional, principalmente porque el personal se caracterizó por tener una amplia experiencia en el sector y estar altamente capacitado y comprometido con el programa, lo cual representa uno de los principales aciertos y fortalezas de esta intervención.**
- **Dado que transferir recursos, vía precios, beneficia más al que produce más, lo que supone un riesgo de regresividad, se recomienda establecer niveles de precios y volúmenes máximos escalonados por tamaño de productor, con umbrales menores a los actuales y diferenciados a partir de regiones típicas en tamaño y productividad, por ejemplo, con precios mayores para los productores del sur del país y menores para los del centro-occidente y norte; y con ello lograr cumplir con el objetivo del programa de incentivar el ingreso de los pequeños productores agropecuarios.**
- **Se sugiere establecer mecanismos de coordinación entre la SADER y SEGALMEX para implementar una estrategia integral con los programas que atienden a la misma población y coinciden en el objetivo de la autosuficiencia alimentaria y del rescate al campo.**
- **La evaluación ya incidió en la mejora del programa, ya que la posición institucional de la dependencia menciona que de los 38 hallazgos y recomendaciones retomadas del informe de evaluación, 3 ya fueron atendidas, 34 están por atenderse y uno determinó el programa que no aplica a sus procesos.**

De acuerdo con su mandato constitucional y con apego a la normatividad en materia de evaluación de programas, acciones y políticas de desarrollo social, el Consejo Nacional de Evaluación de la

Política de Desarrollo Social (CONEVAL) da a conocer la ***Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020 del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos.***

El CONEVAL definió una metodología innovadora para la realización de la evaluación a los 17 programas prioritarios de la presente administración federal, cuyo propósito principal fue valorar y comprender el contexto en el que se implementaron y los retos a los que se enfrentaron. Para ello, se realizó trabajo de campo en las entidades federativas del país y se entrevistó tanto a personal directivo del programa, operadores encargados de su implementación como a beneficiarios, con el fin de incorporar la perspectiva de todos los actores que participan en el proceso y promover la mejora de éste.

Desde su concepción, la ***Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*** se determinó como un ejercicio participativo y con un enfoque cualitativo para cumplir un doble propósito: 1) impulsar el ejercicio evaluativo como un proceso que reconoce el aprendizaje de las y los responsables de los programas y, por ende, la evolución de las intervenciones; y 2) profundizar en el análisis entre las diversas interacciones de las personas que participan en los programas para comprender la manera cómo operan en el territorio y cómo abordan la problemática que persiguen resolver a partir de la entrega de los apoyos.

La ***Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*** inició en abril de 2019 y concluyó en junio de este año, por lo que el análisis abarca el ejercicio fiscal 2019 y el primer semestre de 2020.

La muestra analítica y la agenda para el trabajo de campo para el Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos fueron acordadas con los responsables del programa y la Unidad de Evaluación de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), por lo que el CONEVAL reconoce el apoyo logístico, la disposición y la apertura para el ejercicio de evaluación, tanto de quienes operan el programa como de funcionarios de alto nivel que estuvieron presentes en las reuniones de trabajo.

PROGRAMA PRECIOS DE GARANTÍA A PRODUCTOS ALIMENTARIOS BÁSICOS (PPGPA)

El programa tiene como objetivo general elevar el ingreso de los pequeños productores agropecuarios para contribuir a mejorar su nivel de vida y aumentar la producción agropecuaria con el propósito de alentar la autosuficiencia alimentaria del país, reduciendo las importaciones a través del establecimiento de precios de garantía en granos básicos y en leche. Los apoyos que otorga el programa mediante precios de garantía son para maíz, frijol, arroz, trigo y leche. Las características de los productores que apoya varían por tipo de producto, así como por tamaño de superficie que posee y siembra.

La instancia ejecutora del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios es Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), organismo descentralizado y sectorizado a la SADER.

Para recibir los apoyos, los productos deben cumplir con las normas de calidad establecidas por el programa. Este proceso de calidad se realiza en los Centros de Acopio (CA) de maíz y frijol, mientras que en el caso de la leche lo realiza LICONSA. En relación con el arroz y el trigo, aunque en las Reglas de Operación 2020 no se especifica que se llevará a cabo este proceso, en las visitas de campo se identificó que los molinos sí aplican pruebas de calidad a los mismos.

El programa define a su población potencial por producto, de conformidad con sus Reglas de Operación 2020:

- Maíz: todos los productores poseedores de una superficie de cultivo de hasta 5 hectáreas de temporal. En este límite, las fracciones de hectárea hasta 0.5 se redondearán al número inferior.
- Frijol: todos los productores poseedores de una superficie de cultivo de hasta 30 hectáreas de temporal o 5 hectáreas de riego. En estos límites, las fracciones de hectárea hasta 0.5 se redondearán al número inferior.
- Arroz y trigo: la totalidad de los productores que destinen su producción a la industria nacional con la limitante del volumen máximo por productor y otras establecidas en los artículos 5, 6 y 7 de las Reglas de Operación 2020.
- Leche: son pequeños (de 1 a 35 vacas) y medianos (de 36 a 100 vacas) productores de leche registrados en el Padrón de LICONSA.

Mientras tanto, la población objetivo está definida como los productores que acuden a SEGALMEX para obtener el beneficio y cumplen con los criterios de elegibilidad establecidos en las Reglas de Operación.

¿Cómo se hizo la evaluación?

La evaluación se desarrolló con base en una combinación de análisis de gabinete y trabajo de campo. Para el análisis de gabinete se retomó la información pública disponible, así como los documentos entregados por el programa, actualizados a 2020.

Para la recolección de información en campo se diseñó una muestra cualitativa que buscó identificar la mayor heterogeneidad en la operación del programa. La agenda de trabajo consideró a todos los actores involucrados en la operación del programa, desde los funcionarios a nivel central, hasta los propios beneficiarios y, con ello, se obtuvo las diferentes perspectivas a lo largo de toda la cadena del funcionamiento de la intervención.

Para el trabajo de campo se visitaron los estados de Jalisco, Oaxaca y Zacatecas mientras que, para la prueba piloto, en donde se probaron los instrumentos de recolección de información, se visitaron los estados de Baja California y Sonora.

Hallazgos

- El primer año de operación de cualquier programa es muy retador, en particular el desarrollado en 2019 por Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, ya que enfrentó restricciones en recursos humanos e infraestructura. No obstante, el despliegue operativo de este programa fue ágil y funcional, principalmente porque el personal contratado a nivel central, así como en las unidades operativas y centros de acopio se caracterizó por tener una amplia experiencia en el sector y estar altamente capacitados y comprometidos con el programa; además, el apoyo de las comunidades permitió instalar y equipar los centros de acopio y difundir información sobre el programa.
- En las Reglas de Operación de 2020, el programa tiene dos objetivos diferentes: incrementar principalmente los ingresos de los pequeños productores agropecuarios más pobres, con superficies o hatos pequeños, y disminuir la dependencia de las importaciones en granos básicos alimentarios y leche. Dado que no hay evidencias de que por el solo hecho de recibir mayores precios los pequeños productores aumenten su productividad y producción, que es uno de los objetivos del programa, es pertinente realizar una actualización del diagnóstico con el fin de identificar las causas y los efectos de los dos problemas que se desean atender, pero también para definir las características de sus poblaciones y profundizar en el análisis de alternativas disponibles para atender estos dos problemas.
- Para la operación del componente de leche se aprovechó la estructura y la operación del Programa de Adquisición de Leche Nacional de LICONSA. Adicionalmente, con la firma de los convenios con el Consejo Mexicano del Arroz y la Cámara Nacional de la Industria Molinera de Trigo se posibilitó el registro, la habilitación y la capacitación para bodegas y molinos y además permitió operar parte de los procesos de incorporación y pago de este componente sin necesidad de ampliar la estructura de SEGALMEX.
- El programa cuenta con un sistema en el que se sistematiza la información de los productores beneficiarios, además permite la posibilidad de generar padrones en tiempo real con la identificación única de solicitantes, producto, superficie, tipo de riego, tipo de apoyo, así como análisis de calidad para el caso de maíz y frijol, volumen y monto.
- El programa, al otorgar apoyos monetarios, puede mejorar el ingreso de los pequeños y medianos productores. Sin embargo, el riesgo de regresividad que se presenta es que aun cuando se atiende a esta población, y considerando únicamente superficie y volumen para otorgar los apoyos, inevitablemente los productores son tratados por igual en el sentido de que los productores más pobres, que tienen menor tamaño en superficie y capacidad productiva, tienden a recibir menos beneficios monetarios, mientras que los productores no pobres, que por el contrario tienen mayor superficie y capacidad productiva, pueden recibir más beneficios monetarios del programa. Este riesgo se incrementa con las ampliaciones de superficie en 2020 para maíz, frijol, trigo y arroz.

- Las visitas en campo reflejaron que los productores pueden incurrir en prácticas de simulación para acceder a los apoyos del programa, como el fraccionamiento de predios, la renta aparente de tierras o la tercerización de productos, por lo que, sin una verificación efectiva no se garantiza atender a los pequeños productores agropecuarios.
- En términos de población objetivo, el programa Producción para el Bienestar y el programa de Fertilizantes, ambos a cargo de la SADER, atienden a pequeños y medianos productores principalmente de granos básicos, caña de azúcar y café, su objetivo es incrementar la productividad a través del otorgamiento de apoyo al ingreso de los productores. En este sentido, estos programas y el de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos pueden ser complementarios; sin embargo, no se identifican mecanismos de coordinación sustantiva entre estos.
- La revisión de gabinete y el trabajo de campo permiten reconocer que no existe como tal un proceso de seguimiento a beneficiarios o monitoreo de apoyos, el cual es relevante dados los objetivos del programa que ofrecen el apoyo de precios de garantía, no como un fin en sí mismo, sino para generar el aumento del ingreso en productores más pobres o el aumento de la producción y con ello la disminución de la dependencia de importaciones. Por otro lado, no se cuenta con mecanismos para conocer el uso del apoyo ni para calcular cuánto representa, en términos de su ingreso total, el apoyo del programa.

Recomendaciones

- Para su puesta en marcha, el programa consideró diversas fuentes para contar con un padrón de beneficiarios, ahora se debe avanzar en elaborar, integrar y depurar un padrón único de beneficiarios que contemple los que emplea actualmente, como el de PROAGRO y del Censo del Bienestar. De acuerdo con la información que se encuentra en el sistema del Programa, el padrón debe contar no solo con CURP, número de superficie y toneladas compradas, también debe incluir características socioeconómicas, como nivel de ingreso o edad, esto contribuirá no solo a la rendición de cuentas y transparencia, sino también a que se pueden establecer mecanismos de priorización en población vulnerable por ingresos.
- Dado que transferir recursos, vía precios, beneficia más al que produce más, lo que es un riesgo de regresividad, se recomienda establecer niveles de precios y volúmenes máximos escalonados por tamaño de productor, con umbrales menores a los actuales y diferenciados a partir de regiones típicas en tamaño y productividad, por ejemplo, con precios mayores para los productores del sur del país y menores para los del centro-occidente y norte; y con ello lograr cumplir con el objetivo del programa de incentivar el ingreso de los pequeños productores agropecuarios.
- Se sugiere establecer mecanismos de coordinación entre la SADER y SEGALMEX para implementar una estrategia integral con los programas que atienden a la misma población y coinciden en el objetivo de la autosuficiencia alimentaria y del rescate al campo, esto permitirá

que desde su diseño y operación se establezcan sinergias entre los programas para atender los diferentes problemas que presentan los pequeños y medianos productores.

- Dado que uno de los objetivos específicos del programa es incrementar el ingreso de los pequeños productores más pobres, se recomienda utilizar la medición multidimensional de pobreza del CONEVAL, que considera un referente de ingreso mínimo para el sector rural, como criterio de priorización.
- Dado que una intervención, a través de los precios, no garantiza por sí misma el aumento de la producción y la productividad, que es uno de los objetivos del programa, se sugiere desarrollar un mecanismo de seguimiento de los beneficiarios, para que posteriormente pueda analizarse si con los apoyos los pequeños productores más pobres incrementan efectivamente su ingreso. En el caso de los medianos productores, conocer si con los apoyos se está incrementando su producción, ya sea a través de ampliaciones en la superficie sembrada, cambio de cultivos y/o por aumentos en la productividad.
- Se recomienda institucionalizar los mecanismos de participación de las comunidades y organizaciones de beneficiarios en el programa para consolidar los esfuerzos colaborativos y replicar las buenas prácticas. Encausar dicha participación puede servir también para obtener información sobre las condiciones y retos específicos de los productores en torno a los distintos centros de acopio.

El informe completo de la evaluación, junto con los anexos, del **Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos** está disponible en: <https://bit.ly/2NO16OR> para su consulta.

--o000o--

SOBRE EL CONEVAL

El CONEVAL es un organismo con autonomía técnica y de gestión que norma y coordina la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y de las políticas, los programas y las acciones que ejecuten las dependencias públicas. Asimismo, tiene la responsabilidad de definir, identificar y medir la pobreza a nivel estatal y municipal garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dichas actividades. La información que se genera en materia de evaluación de políticas y de programas de desarrollo social, así como de medición de pobreza está disponible en la página de Internet (www.coneval.org.mx) para consulta de cualquier persona interesada.

Contactos:

Julieta Castro Toral
Directora Ejecutiva de Información
jcastro@coneval.org.mx
54817257

Nielsen Daniel Hernández Mayorga
Director de Información y Comunicación Social
ndhernandez@coneval.org.mx
54817200 ext. 70120



Coneval



@coneval



conevalvideo



Instagram Coneval_mx

Visita nuestro blog: www.blogconeval.gob.mx