

EVALUACIÓN DE DISEÑO CON TRABAJO DE CAMPO DEL PROGRAMA PRECIOS DE GARANTÍA A PRODUCTOS ALIMENTARIOS BÁSICOS 2019-2020



Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos 2019-2020

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Insurgentes Sur 810 Colonia Del Valle
Alcaldía de Benito Juárez CP 03100
Ciudad de México

Citación sugerida: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación de Diseño Evaluación con Trabajo de Campo del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos 2019-2020*. Ciudad de México: CONEVAL, 2020.

**CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN
DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL****Investigadores Académicos
2006-2019****Fernando Alberto Cortés Cáceres**
El Colegio de México**Agustín Escobar Latapí**
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en
Antropología Social-Occidente**Graciela María Teruel Belismelis**
Universidad Iberoamericana**Investigadores Académicos
2020****María del Rosario Cárdenas Elizalde**
Universidad Autónoma Metropolitana**Claudia Vanessa Maldonado Trujillo**
Centro de Investigación y Docencia Económicas**Guillermo Cejudo Ramírez**
Centro de Investigación y Docencia Económicas**Salomón Nahmad Sittón**
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur**John Scott Andretta**
Centro de Investigación y Docencia Económicas**Armando Bartra Vergés**
Universidad Autónoma Metropolitana**Secretaría Ejecutiva****José Nabor Cruz Marcelo**
Secretario Ejecutivo**Karina Barrios Sánchez**
Directora General Adjunta de Evaluación**Alida Marcela Gutiérrez Landeros**
Directora General Adjunta de Análisis de la Pobreza**Édgar A. Martínez Mendoza**
Director General Adjunto de Coordinación**Daniel Gutiérrez Cruz**
Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Equipo técnico

Thania de la Garza Navarrete
Liv Lafontaine Navarro
Rosa María Bejarano Arias
Deniss Cruz Ortega
Matilde Elizabeth Aguilar Martínez

El equipo técnico agradece al equipo de la Dirección General Adjunta de Coordinación, Edgar A. Martínez Mendoza, José Manuel Del Muro Guerrero y Fernando García Mora, por el apoyo recibido en el análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados de esta evaluación.

Consultor externo

El equipo técnico agradece a los Consultores en Innovación, Desarrollo y Estrategia Aplicada, S.C., por los insumos que aportaron para la elaboración de este informe, con base en los productos entregados a partir del contrato DGAE/9/2019.

17 Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019 – 2020

1. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/1.PA_BNNHMT.zip

2. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Sembrando Vida 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/2.PS_V.zip

3. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/3.PP_BPD.zip

4. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/4.PP_G.zip

5. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Crédito Ganadero a la Palabra 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/5.P_CGP.zip

6. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Fertilizantes 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/6.PF.zip

7. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Producción para el Bienestar 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/7.PB.zip

8. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Agromercados Sociales y Sustentables 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/8.PA_SS.zip

9. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/9.P_UBBJG.zip

10. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/10.PBUEEMS.zip

11. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/11.PBEBBBJ.zip

12. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/12.PJEF.zip

13. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Nacional de Reconstrucción 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/13.PNR.zip

14. Evaluación de Diseño con trabajo de campo de la Vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial del Programa de Mejoramiento Urbano 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/14.PUMOT.zip

15. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/15.PJCF.zip

16. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Cultura Comunitaria 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/16.PCC.zip

17. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/17.PMB.zip

Contenido

Introducción	13
I. Descripción general del programa	17
II. Metodología de evaluación	20
III. Análisis del diseño del programa	25
IV. Análisis del funcionamiento del programa	32
V. Recomendaciones	55
VI. Opinión del programa y acciones de mejora	61
Referencias	91
Anexos	93
Anexo A. Cambios del programa durante el proceso de evaluación 2019-2020 ...	93
Anexo B. Información proporcionada por el programa	93
Anexo C. Evaluación de Diseño	93
Anexo D. Análisis del Funcionamiento	93

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Apoyos del Programa en el ejercicio fiscal 2020	17
Cuadro 2. Criterios y variables a considerar para la selección de entidades	20
Cuadro 3. Selección de la muestra	21
Cuadro 4. Resumen piloto y trabajo de campo	23

Índice de Figuras

Figura 1. Modelo General de Procesos del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	32
---	----

Siglas y Acrónimos

BORUCONSA	Bodegas Rurales CONASUPO
CA	Centro de Acopio
CANIMOLT	Cámara Nacional de la Industria Molinera de Trigo
CEGAP	Cédula General de Afectación Presupuestal
CMA	Consejo Mexicano del Arroz
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DICONSA	Sistema de Distribuidoras CONASUPO, S.A. de C.V. sectorizado en la SADER.
DOF	Diario Oficial de la Federación
DPGE	Dirección de Planeación, Precios de Garantía y Estímulos
JCA	Jefe de Centro de Acopio
JDU	Jefe de Unidad Operativa
LICONSA	Leche Industrializada CONASUPO
LOP	Lineamientos de Operación
OI	Otoño Invierno (ciclo agrícola)
OIC	Órgano Interno de Control
Programa	Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos
ROP	Reglas de Operación
SADER	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
SEGALMEX	Seguridad Alimentaria Mexicana
SIAP	Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera
SIREPRO	Sistema de Registro de Productores

Glosario

Áreas de oportunidad	Se refieren a aspectos del diseño, implementación (operación), gestión y resultados del programa que las entidades y dependencias pueden mejorar.
Centro Concentrador	Almacén de granos de SEGALMEX.
Centro de Acopio	Espacio en donde se reciben los granos como maíz y frijol, se supervisa el cumplimiento con las normas de calidad y se otorga el Precio de Garantía.
Centro Granelero	Almacén granelero de DICONSA.
Cobertura	La cobertura es la población que tiene acceso a los servicios y/o acciones que proporciona el Programa; se entiende por acceso la facilidad con la cual los beneficiarios pueden recibir los recursos del programa.
Componentes del programa	Bienes y servicios públicos que produce o entrega el programa para cumplir con su propósito; deben establecerse como productos terminados o servicios proporcionados.
Criterios de elegibilidad	Características socioeconómicas o geográficas que debe tener una persona para que sea elegible y pueda recibir los beneficios de una intervención pública.
Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Diseño	Se analiza el propósito del programa, es decir, el vínculo con la planeación nacional, la consistencia con la normatividad y las posibles complementariedades o coincidencias con otros programas federales.
Debilidades	Son las limitaciones, fallas o defectos de los insumos o procesos internos del programa o acción, que pueden obstaculizar el logro de su fin o propósito.
Estudio de caso	Es una técnica de investigación cualitativa que permite la recopilación e interpretación detallada de toda la información posible sobre un objeto de estudio determinado.
Evaluación	Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Focalización y/o priorización	La focalización es el grado de precisión en que el programa otorga beneficios a la población objetivo y evita el acceso a personas que no se encuentran comprendidas en ésta.
Grupos focales	La técnica de grupos focales es un espacio de opinión para captar el sentir, pensar y vivir de los individuos, provocando auto explicaciones para obtener datos cualitativos sobre opiniones de un tema específico.
Fortalezas	Son aquellos elementos internos o capacidades de gestión o recursos del programa, tanto humanos como materiales, que puedan usarse para lograr su fin o propósito, dichas fortalezas deben estar redactadas de forma positiva, considerando su aporte al logro del fin o propósito del programa.
Hallazgo	Evidencias obtenidas tanto en el análisis de gabinete como en el trabajo de campo que sirve para realizar afirmaciones basadas en hechos.
Instrumentos de recolección de información	Metodologías empleadas para identificar fuentes de información y recopilar datos durante la evaluación.
Matriz de Indicadores para Resultados	Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.
Matriz de Marco Lógico	Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describen el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.
Observación directa	Es una técnica de investigación cualitativa que consiste en el registro visual de lo que ocurre en una situación real, clasificando y consignando los datos de acuerdo con algún esquema previsto y en función del objeto de estudio.
Operadores	Recursos humanos que están encargados de la implementación de un programa o acción pública.
Oportunidades	Las oportunidades del programa, corresponde a los factores externos no controlables por el programa o acción que representan elementos potenciales de crecimiento o mejoría del mismo.

Padrón de beneficiarios	Lista oficial de beneficiarios/as que incluye a las personas atendidas por los programas federales de desarrollo social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente.
Población atendida	Población beneficiada por un Programa en un ejercicio fiscal.
Población objetivo	Población que un Programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.
Población potencial	Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.
Precios de Garantía	Precios fijos que alcanzarán los productores de maíz, frijol, arroz, trigo y leche.
Precio de mercado de referencia	El precio de mercado de referencia será definido para cada región y su cálculo se efectuará considerando el promedio de los precios del trigo en el Mercado de Físicos de la Bolsa de Comercio de Chicago (CBOT) y el promedio del tipo de cambio, más las bases fijadas por SEGALMEX, durante los primeros 15 días en que se generalice el periodo de la cosecha en cada región.
Productor	Hombre o mujer que cultiva maíz, frijol, trigo o arroz y vende su producto para el consumo humano, o tiene vacas lecheras y vende la leche.
Recomendaciones	Sugerencias emitidas por el CONEVAL derivadas de los hallazgos, áreas de oportunidad, cuellos de botella y del análisis FODA identificados en la evaluación cuyo propósito es contribuir a la mejora del Programa.
Reglas de Operación	Son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.
Técnicas de investigación cualitativas	Son técnicas de recolección de datos que permiten profundizar en la descripción y entendimiento de un objeto de estudio, a partir de su interpretación y análisis.
Trabajo de campo	Estrategia de levantamiento de información mediante técnicas cualitativas como la observación directa, entrevistas estructuradas y semi-estructuradas, grupos focales y la aplicación de cuestionarios, entre otros instrumentos que se considere, sin descartar técnicas de análisis cuantitativo.

Tipo de apoyo	Son los bienes y/o servicios que el programa proporciona a sus beneficiarios.
Unidad Responsable	Área administrativa ajena a la operación de los programas federales designada por las dependencias o entidades para coordinar la contratación, operación, supervisión y seguimiento de las evaluaciones; revisar su calidad y cumplimiento normativo; y enviar los resultados de la evaluación externa a las instancias correspondientes.

Introducción

Mejorar las condiciones de bienestar de la población en situación de pobreza y excluida es uno de los principales desafíos que enfrenta cualquier gobierno. A partir de 2019, el gobierno de México puso en marcha una estrategia para atender este compromiso caracterizada por los siguientes elementos.¹ Primero, se basa en una perspectiva de derechos, el acceso es universal y la población atendida deja de ser considerada como beneficiaria, sino como derechohabiente. Segundo, se busca priorizar a ciertos grupos excluidos y a territorios marginados, con alta densidad de población indígena y alto nivel de violencia e inseguridad.² Tercero, se implementó una nueva estrategia de organización territorial basada en la austeridad republicana, no sectorial, a cargo de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo y la Secretaría de Bienestar (SEBIEN) para identificar la demanda social y a la población derechohabiente; representada en cada entidad federativa por la persona delegada de la SEBIEN e implementada, en parte, por las y los servidores de la nación. Cuarto, el cambio de la oferta gubernamental de programas sociales a partir de la creación de programas nuevos denominados *programas prioritarios*,³ la eliminación de programas ya existentes de amplia cobertura⁴ y la disminución del presupuesto de otros programas sociales para el financiamiento de los proyectos y *programas prioritarios* de la estrategia.⁵

Aunado a estos cambios, la puesta en marcha de cualquier política gubernamental es complicada. El cambio de actores gubernamentales, el aprendizaje de las nuevas reglas, la normatividad existente, la ejecución del programa en un territorio amplio, diverso y heterogéneo y el cambio de paradigma de desarrollo son algunas de las complicaciones que se presentaron. En particular, el gobierno de la cuarta transformación definió ciertos aspectos homogéneos que los *programas prioritarios* debieron incorporar en su diseño: la identificación de las personas derechohabientes por medio del Censo del Bienestar; la entrega directa de los apoyos a la población (ya sean monetarios o en especie) sin intermediarios; la incorporación de la banca privada para la dispersión de apoyos y, la

¹ Esta información se integra a partir de reuniones con personal de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo y personal de las dependencias y entidades a cargo de los programas prioritarios.

² Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la coordinación e implementación de los Programas Integrales para el Desarrollo: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548010&fecha=11/01/2019.

³ En el segundo semestre de 2019, el Gobierno de México anunció 30 proyectos y programas prioritarios “diseñados para apoyar a los más necesitados y reactivar la economía nacional desde abajo y para todos”. Los 30 programas pueden consultarse en el siguiente vínculo: <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>.

⁴ Dos ejemplos son Prospera Programa de Inclusión Social eliminado en 2019 y el Seguro Popular en 2020.

⁵ Para mayor información es posible consultar los documentos “Análisis de los programas sociales del PEF 2018 y 2019” y “Análisis de los programas sociales del PEF 2019 y 2020” en los siguientes hipervínculos, respectivamente: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2018_2019.pdf y https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2019_2020.pdf.

integración de una estructura operativa transversal, conformada por las y los servidores de la nación que no dependen o responden a los programas y que al mantenerse en terreno y estar en contacto con la gente y sus necesidades son uno de los principales mecanismos de difusión, información y acceso a los programas.

Reconociendo este contexto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) determinó acompañar el esfuerzo de diseñar e implementar 17 nuevos programas sociales,⁶ generando evidencia que contribuyera a mejorar su capacidad de atención de los problemas o necesidades sociales para los que fueron creados a partir de la realización de las *Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*.

Para ello, se diseñó una nueva metodología de evaluación que permitiera generar información a nivel central y en campo, a partir del análisis del diseño y del funcionamiento de los programas para valorar su orientación a resultados. Desde una perspectiva ajena a la operación de estas intervenciones, el CONEVAL se propuso identificar las fortalezas, para impulsarlas, y las áreas de oportunidad para visibilizarlas y a partir de este ejercicio, emitir una serie de posibles cursos de acción que permitan atenderlas.

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. El primero, impulsar al ejercicio evaluativo como un proceso de mejora que reconociera el aprendizaje de las y los responsables de los programas y, por ende, la evolución de las intervenciones; y el segundo, profundizar en las interacciones de las personas que participan en los programas (responsables a nivel central y estatal, derechohabientes y servidores de la nación, entre otras) para comprender la manera en que operan en el territorio y lo que buscan resolver a partir de la entrega de una transferencia monetaria o en especie.

Por lo anterior, la *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020* inició en abril de 2019 y concluyó en junio de este año. El análisis abarca el ejercicio fiscal 2019 y el primer semestre del 2020, por lo que se considera que algunos de los hallazgos puedan ser útiles para retroalimentar el ejercicio fiscal 2021.

A partir de la colaboración con doce equipos externos de evaluación que participaron en la elaboración de los análisis exploratorios de cada programa⁷ se integraron los 17 informes de *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*. Las fuentes de información consideradas en esta evaluación fueron las recibidas por parte de las dependencias y entidades responsables de los programas de acuerdo con los plazos consensados al inicio

⁶ A partir del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, el CONEVAL identificó los programas sociales de nueva creación.

⁷ Uno de los insumos utilizados para la elaboración de las *Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020* fueron 17 análisis exploratorios que se contrataron con evaluadores externos al CONEVAL a partir de diez procesos de Licitación Pública Nacional y dos Convenios con Universidades Públicas.

del proceso de la evaluación; la recuperada a través de medios públicos y, la recabada mediante el trabajo desarrollado en campo.

La tarea en conjunto del total de evaluaciones considera la realización de 123 reuniones de trabajo con los responsables de los programas y personal de las unidades de evaluación en las dependencias, entrevistas a 196 funcionarios a nivel central, 126 grupos focales y 577 entrevistas desarrolladas en el ámbito local a operadores y derechohabientes. Para el caso de 16 programas, la muestra analítica y la agenda para el trabajo de campo fue consensada con las y los responsables de los programas y las unidades de evaluación en las dependencias y entidades, por lo que se reconoce y agradece el apoyo logístico, la disposición y la apertura para el ejercicio de evaluación.⁸

Un reconocimiento especial a las personas responsables de los programas de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT) y Agromercados Sociales y Sustentables (AMSYS) que, a pesar de que para 2020 fueron eliminados como programas presupuestarios,⁹ continuaron con el interés en la evaluación y se llevó a cabo el trabajo de campo y las reuniones acordadas desde el principio de este ejercicio.

La *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos 2019-2020* está integrada por seis secciones. En la primera, se describen las características del programa y se establecen los cambios que tuvo entre 2019 y 2020. En la siguiente sección se incluye la metodología de evaluación y la muestra para el levantamiento de información en campo. En la tercera sección se analizan los principales aspectos del diseño del programa, mientras que en la cuarta se aborda su funcionamiento. En la quinta, se emiten las recomendaciones que se basan en las áreas de oportunidad identificadas en el diseño y funcionamiento del programa. Finalmente, se presenta la posición institucional de la dependencia o entidad responsable del programa que incluye, por una parte, su opinión respecto del informe de evaluación, su proceso y los actores involucrados (equipos externos de evaluación y CONEVAL) y por otra, acciones que están emprendiendo para mejorar su intervención.

La *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos 2019-2020* es un punto inicial para que en un mediano plazo sea posible medir los avances en el bienestar de la población mexicana como consecuencia de los *programas prioritarios*, especialmente en el contexto generado por la enfermedad COVID19 que ha dificultado su operación. Por ello, se considera importante

⁸ Para el caso del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez solo fue posible realizar el ejercicio piloto determinado para probar los instrumentos de recolección de información en campo. Lo anterior, por la imposibilidad de contar con el apoyo para realizar las visitas en campo. Por tal motivo, el contrato del Análisis exploratorio de este programa se dio por terminado anticipadamente y la valoración final integra los insumos iniciales y la información a la que tuvo acceso el equipo del CONEVAL.

⁹ El PUMOT se convirtió en una vertiente del Programa de Mejoramiento Urbano y algunas de las acciones del programa Agromercados Sociales y Sustentables serán consideradas para continuar realizándolas en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

contar con evidencia sobre la efectividad de los *programas prioritarios* para resolver nuevos problemas y con ello, además, contribuir a la transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos invertidos.

I. Descripción general del programa

En 2020 el Programa S290 Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos tiene como objetivo incentivar 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 (DOF, 2020a). Cuenta con dos objetivos específicos:

- i. Incrementar principalmente los ingresos de los pequeños productores agropecuarios más pobres, con superficies o hatos pequeños.
- ii. Disminuir la dependencia de las importaciones en granos básicos alimentarios y 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 grano, así como por tamaño de superficie. En el siguiente cuadro se muestran los apoyos que otorga el programa de acuerdo con las Reglas de Operación 2020:

Cuadro 1. Apoyos del Programa en el ejercicio fiscal 2020

Producto	Ciclo Agrícola*	Superficie (ha)	Precio por Tonelada (pesos)	Volumen máximo
Maíz para consumo humano ¹	P.V. 2020	Hasta 5 ha de temporal	5,610	20 ton
Frijol	O.I. 2019-2020 P.V. 2020	Hasta 30 ha de temporal y hasta 5 ha de riego	14,500	15 ton
Arroz		Sin límite	6,120	120 ton
Trigo panificable		Sin límite	5,790	100 ton
Trigo cristalino ²		Sin límite	Incentivo del 40% ³	50 ton
Leche	Diario	Pequeño (1 a 35 vacas) mediano (36 a 100 vacas)	8.20	25 Lts
Maíz comercializado por medianos productores ⁴	O.I. 2019-2020 P.V. 2020	De 5 a 50 ha de riego o temporal	4,150	600 ton

*Se presentan dos ciclos agrícolas, Primavera-Verano (P.V.) y Otoño-Invierno (O.I.)

1/En los Lineamientos de Operación 2019, los apoyos eran para maíz blanco.

2/El trigo cristalino se incluye por primera vez en las ROP 2020.

3/Se apoyarán hasta 50 toneladas por productor con un incentivo del 40% del otorgado para trigo panificable descrito en el artículo 5, fracción I. Este apoyo sólo se aplicará en Baja California, en Sonora y en el Bajío.

4/El apoyo a maíz comercializado por medianos productores, se introduce en el Primer acuerdo modificatorio de las ROP 2020, publicado el 13 de abril de 2002.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en las Reglas de Operación 2020 y el Primer acuerdo modificatorio de las Reglas de Operación 2020 del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos publicados en el Diario Oficial de la Federación.

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 de maíz y

frijol, mientras que en el caso de la Leche lo realiza LICONSA. Con relación a arroz y trigo, aunque en las ROP 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.

Para el ejercicio fiscal 2020, el presupuesto aprobado del Programa es de 10,000 millones de pesos lo que representa un incrementando de 66.7 por ciento, en términos nominales, en comparación con el de 2019 que era de 6,000 millones de pesos. Por otro lado, el Programa tiene cobertura nacional y, en sus ROP se menciona que se focaliza de manera precisa hacia los productores elegibles, esta focalización se basa en los requisitos de elegibilidad, que determinan para los productores de maíz, frijol y leche límites en cuanto a superficie o número de vacas. No obstante, para 2019 no es posible realizar un cálculo de la cobertura de las poblaciones potencial y objetivo, dado que no se tienen cuantificadas.

Es de suma importancia mencionar que, el Programa arrancó operaciones con escasos recursos materiales y humanos. En el caso de maíz y frijol sobre la marcha se fueron haciendo de Centros de Acopio (CA), contando hasta la fecha con 588 CA, 40 Centros Concentradores y 5 Centros Graneleros, mientras que el componente de leche comenzó a operar con los recursos y la infraestructura existentes en los 43 centros de acopio de LICONSA y busca incrementarlos a 80 durante 2020.

Instancias ejecutoras

La instancia ejecutora es Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), organismo descentralizado y sectorizado a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER). Este organismo se crea el 18 de enero de 2019 (DOF, 2019b), y busca la autosuficiencia alimentaria en los cuatro granos básicos maíz, trigo, arroz y frijol así como de la leche, para fomentar el desarrollo económico y social del país. Además, tendrá a su cargo administrar las empresas LICONSA y DICONSA, y determinar los precios de garantía (DOF, 2019g).

Cambios del programa durante el proceso de evaluación 2019-2020

Durante el primer año de operación, el Programa identifica como problemática central que “los pequeños y medianos productores de maíz, frijol, trigo harinero, arroz y leche obtienen un bajo ingreso por la venta de sus productos a bajos precios” (SEGALMEX, 2019c); sin embargo, en el trabajo de campo se visualizó y mencionó que se presentaban dos problemas que el Programa busca atender que no está plasmado en el documento diagnóstico pero si en la operación del mismo. Por un lado, la insuficiencia alimentaria de arroz, trigo y leche, manifestada en la dependencia de importaciones en estos productos, y por el otro, el bajo ingreso que perciben los pequeños productores de maíz, frijol y leche.

Lo anterior trajo consigo una modificación en los objetivos del Programa plasmados en las ROP 2020. Como ya se explicó, éstas incluyen dos objetivos específicos, por un lado, el incremento de ingresos de los pequeños productores, y por el otro, disminuir la dependencia de las importaciones en granos mediante el aumento de la producción agropecuaria, lo que

es acorde tanto en la operación como en la identificación de una doble problemática que busca ser atendida mediante precios de garantía.

En términos de poblaciones, la modificación que se presenta en las ROP 2020 es en la población potencial de trigo y arroz, en el que se considera la totalidad de los productores, mientras que en 2019 se refiere a pequeños y medianos productores de maíz, frijol, arroz, trigo panificable y leche.

Asimismo, se incluyen apoyos para trigo cristalino y otras variedades de maíz para consumo humano, ya que en 2019 solo se contemplaba el maíz blanco. También se adicionan incentivos a la productividad de trigo y arroz, apoyando hasta 200 toneladas adicionales a las primeras 100 de trigo y, hasta 180 toneladas adicionales a las primeras 120 de arroz. Se incluye el término de precio de mercado de referencia para el cálculo del apoyo a productores de trigo y arroz.

Con relación a la superficie, se ampliaron las hectáreas de temporal de frijol pasando de 20 a 30 ha para el ciclo P.V. 2019, sin modificar el volumen máximo de toneladas. Por su parte, para leche se incrementó de 15 a 25 litros por vaca como máximo de apoyo diario a productores.

Finalmente, en el Primer Acuerdo Modificatorio de las ROP 2020 publicado el 13 de abril de 2020 en el DOF, se incluyen precios de garantía para los medianos productores de maíz de hasta 50 hectáreas de riego o temporal y el volumen máximo de apoyo es de 600 toneladas a un precio de garantía de 4,150 pesos por tonelada. Al igual que en trigo y arroz, SEGALMEX no hará el acopio físico de las cosechas y la mecánica operativa de la entrega del apoyo es el pago del diferencial entre el precio de referencia y el precio de garantía establecido.

El resumen narrativo de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2020 tuvo modificaciones a nivel componente y actividad. Los Componentes 2019 distinguían a los 5 productos, mientras que en 2020 distinguen en dos las formas en las que opera el programa, por un lado, el acopio de maíz, frijol y leche y, por otro, el apoyo del diferencial entre el precio de referencia y el de garantía para trigo y arroz. Cabe resaltar que, la operación de leche en realidad se hace mediante el programa de Adquisición de Leche Nacional de LICONSA, aunque esto no se muestra en la MIR.

Finalmente, el Anexo A describe con mayor detalle los cambios del Programa durante el proceso de evaluación 2019 y 2020.

II. Metodología de evaluación

La evaluación de diseño con trabajo de campo se desarrolló con base en una combinación de análisis de gabinete y trabajo de campo. El objetivo de esta evaluación fue la de retroalimentar el diseño del programa, así como su funcionamiento utilizando para este último objetivo el Modelo General de Procesos del CONEVAL. Para el análisis de gabinete se contó como insumos la información pública disponible así como los documentos entregados por el Programa, actualizados a 2020. El listado de toda la información proporcionada por el programa se puede consultar en el Anexo B.

Cabe mencionar que, al ser un programa nuevo, parte de la información documental se fue desarrollando o modificando sobre la marcha de la evaluación, por lo que parte de la información con la que no se contó fue, en buena medida, debido a que no se tenía disponible.

Para la recolección de información en campo se diseñó una muestra cualitativa que buscó identificar la mayor heterogeneidad en la operación del programa. Las variables elegidas para el diseño de esta muestra consideran los elementos que más afectan la operación del programa. Si bien la muestra no es representativa en términos estadísticos, sí representa la forma en la que opera el programa en las entidades federativas y municipios que fueron visitados, por lo que, puede retratar al programa en su primer año de operación y brindar información relevante para mejorar su diseño. Más aún, la agenda de trabajo de campo 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.

Se realizó una estrategia de campo para la recolección de información seleccionando tres entidades federativas con base en la definición de variables y criterios de selección que se presentan en el Cuadro 2. Tanto la muestra analítica como la estrategia en campo fueron consensuadas y validadas con la Unidad Responsable del programa y el levantamiento de información en las entidades federativas se desarrolló durante el último trimestre de 2019.

Cuadro 2. Criterios y variables a considerar para la selección de entidades

Criterio	Justificación	Variables
Concentración de la población objetivo (prioridades de atención)	El programa no persigue un solo objetivo como lo establecen los LOP 2019 (Incrementar el ingreso de los pequeños productores agropecuarios) sino que este objetivo es únicamente para los productos maíz, frijol y leche, y tiene, además, el objetivo de incrementar la producción para trigo y arroz. Por tanto, el foco del programa para maíz, frijol y leche está en los productores y la mejora de su ingreso, mientras que en trigo y arroz está en la producción.	Maíz y frijol: <ul style="list-style-type: none"> ○ Número de productores Arroz y trigo panificable: <ul style="list-style-type: none"> ○ Volumen de producción en toneladas ○ Intención de producción PV 2019 en toneladas

Criterio	Justificación	Variables
Concentración de la operación (implementación) del programa	La operación del programa es distinta dependiendo del tipo de intervención. Para maíz y frijol se cuenta con centros de acopio operados por el programa, mientras que para trigo y arroz se tiene un convenio de colaboración con la industria beneficiadora y se registra a los productores en los molinos. En el caso de leche se tienen los centros de acopio de Liconsa ¹⁰ .	Maíz y frijol: <ul style="list-style-type: none"> ○ Número de centros de acopio Arroz y trigo panificable <ul style="list-style-type: none"> ○ Número de molinos adscritos al programa
Variabilidad en características intrínsecas de las entidades	El funcionamiento del programa depende de las características contextuales de las entidades, tales como: variabilidad regional, variabilidad en el nivel de desarrollo, es decir población en situación de pobreza y variabilidad política.	<ul style="list-style-type: none"> ● Región ● Población en situación de pobreza 2018 ● Partido político del gobierno estatal
Posibilidad de observar más de un producto en una misma entidad	Para hacer más eficiente el trabajo de campo, y aprovechar economías a escala, se buscó identificar las entidades que cumplan el primer criterio para dos o más cultivos (excluyendo leche).	Maíz y frijol: <ul style="list-style-type: none"> ○ Número de productores Arroz y trigo panificable: <ul style="list-style-type: none"> ○ Volumen de producción en toneladas

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En el Cuadro 3 se presenta los resultados obtenidos a partir de la aplicación de los criterios de selección. A partir de estos resultados se eligieron los estados de Jalisco, Oaxaca y Zacatecas para realizar el trabajo de campo. Para la prueba piloto inicialmente se había elegido al estado de Puebla para la aplicación de los instrumentos de recolección de información piloto de los instrumentos, sin embargo no fue posible realizarla por retrasos en la cosecha de frijol y en la instalación de Centros de Acopio (CA), y por lo tanto, se acordó con la Unidad Responsable del Programa llevarla a cabo en Baja California y Sonora y poder observar el proceso para trigo.

Cuadro 3. Selección de la muestra

Entidad federativa	Maíz	Frijol	Trigo	Arroz	Leche	Región	% población bajo ingreso	Partido gobernante
Aguascalientes						Centro Occidente	36.5	PAN
Baja California			✓			Noroeste	30.0	PAN
Baja California Sur						Noroeste	22.7	PAN

¹⁰ Posterior a la aprobación de la Estrategia de Campo, el Programa confirmó la mecánica operativa del componente de leche se limita únicamente a efectuar una transferencia de recursos a LICONSA, para compensar el incremento de \$1 en el precio al que LICONSA compra a los productores elegibles, dejando los procesos de acopio de leche y pago a productores fuera de la operación del Programa, por lo que se reprogramó el trabajo de campo para leche a nivel central.

Entidad federativa	Maíz	Frijol	Trigo	Arroz	Leche	Región	% población bajo ingreso	Partido gobernante
Campeche						Sureste	50.8	PRI
Chiapas	✓					Sur	78.9	MORENA
Chihuahua			✓		✓	Norte	36.5	PAN
Ciudad de México						Centro Este	38.3	MORENA
Coahuila						Norte	33.7	PRI
Colima				✓		Centro Occidente	36.3	PRI
Durango		✓	✓			Norte	47.6	PAN
Guanajuato			✓		✓	Centro Occidente	50.9	PAN
Guerrero	✓	✓				Sur	69.5	PRI
Hidalgo						Centro Este	47.6	PRI
Jalisco	✓		✓	✓	✓	Centro Occidente	36.1	MC
México	✓	✓				Centro Este	51.4	PRI
Michoacán	✓		✓	✓	✓	Centro Occidente	50.9	PRD
Morelos						Centro Este	56.6	ES
Nayarit				✓		Noroeste	39.7	PAN
Nuevo León			✓			Noreste	21.1	INDEP
Oaxaca	✓	✓			✓	Sur	69.0	PRI
Puebla	✓	✓	✓			Centro Este	65.0	MORENA
Querétaro					✓	Centro Este	33.9	PAN
Quintana Roo						Sureste	31.7	PAN
San Luis Potosí						Norte	50.8	PRI
Sinaloa			✓			Noroeste	37.4	PRI
Sonora			✓			Noroeste	36.9	PRI
Tabasco	✓					Oriente	56.2	MORENA
Tamaulipas						Noreste	48.3	PAN
Tlaxcala	✓					Centro Este	56.0	PRI
Veracruz	✓	✓		✓	✓	Oriente	67.9	MORENA
Yucatán						Sureste	46.3	PAN
Zacatecas		✓	✓		✓	Norte	54.5	PRI

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Dada la diversidad de lugares y periodos de cosecha, así como la instalación de los CA de maíz y frijol y la distribución de molinos y bodegas que atienden productores de trigo y arroz, el trabajo de campo comprendió la realización de entrevistas a profundidad a nivel central tanto en Zacatecas como en la Ciudad de México (CDMX), ciudades en las que se concentran los responsables de oficinas centrales del Programa. Además de realizar visitas y entrevistas semiestructuradas, grupos de enfoque y observación *in situ* en las unidades

operativas en los estados tanto en los CA de maíz y frijol y bodegas o molinos de trigo. En el caso de la leche, sólo se programaron entrevistas a profundidad a nivel central dada la mecánica operativa del programa. En el caso del arroz no coincidieron los periodos de acopio ni pago durante la evaluación por lo que este proceso no se observó. En el cuadro 4 se presenta el resumen de las entrevistas que se efectuaron tanto a nivel central como operativo.

Cuadro 4. Resumen piloto y trabajo de campo

Entidad	Municipio	Actor	Perfil	Instrumento	No. de entrevistas	Fecha	
Baja California (Piloto)	Mexicali	Molino/ Bodega	Encargado	Entrevista semiestructurada	2	dic-19	
		Productor	Trigo	Entrevista estructurada	5	dic-19	
		Productor	Trigo	Grupo de enfoque	1	dic-19	
Sonora (Piloto)	San Luis Rio Colorado	Molino/ Bodega	Encargado	Entrevista semiestructurada	1	dic-19	
		Productor	Trigo	Entrevista estructurada	3	dic-19	
Jalisco	Ayotlán, Ocotlán, San Martín de Zula y La Barca	Unidad Operativa	Jefe de Unidad Operativa	Entrevista semiestructurada	1	dic-19	
		Centro de Acopio	Jefe de Centro de Acopio	Entrevista semiestructurada	2	dic-19	
		Productor	Maíz	Entrevista estructurada	9	dic-19	
		Productor	Trigo	Entrevista estructurada	4	dic-19	
		Productor	Maíz	Grupo de enfoque	1	dic-19	
		Productor	Trigo	Grupo de enfoque	1	dic-19	
		Molino / Bodega	Encargado	Entrevista semiestructurada	1	dic-19	
Oaxaca	Oaxaca, Zimatlán y Ayutla	Unidad Operativa	Jefe de Unidad Operativa	Entrevista semiestructurada	1	dic-19	
		Centro de Acopio	Jefe de Centro de Acopio	Entrevista semiestructurada	2	dic-19	
		Productor	Maíz	Grupo de enfoque	2	dic-19	
Zacatecas	Río Grande, Juan Aldama y Miguel Auza	Unidad Operativa	Jefe de Unidad Operativa	Entrevista semiestructurada	1	dic-19	
		Centro de Acopio	Jefe de Centro de Acopio	Entrevista semiestructurada	2	dic-19	
		Productor	Frijol	Grupo de enfoque	1	dic-19	
		Productor	Frijol	Entrevista semiestructurada	3	dic-19	
	Zacatecas	Nivel Central	Dirección General de Planeación, Precios de Garantía y Estímulos		Entrevista a profundidad	1	dic-19
			Gerente de Operaciones		Entrevista a profundidad	1	dic-19

Entidad	Municipio	Actor	Perfil	Instrumento	No. de entrevistas	Fecha
Ciudad de México y zona conurbada			Gerencia de Proyectos y Planeación Estratégica	Entrevista a profundidad	1	dic-19
			Sub Gerencia de Padrones Estudios y Procedimientos	Entrevista a profundidad	1	dic-19
	Tlalpan		Gerencia de Supervisión y Capacitación	Entrevista a profundidad	1	mar-20
	Naucalpan		Dirección de Comercialización ¹	Entrevista a profundidad	1	mar-20
			Dirección de Operaciones LICONSA	Entrevista a profundidad	1	mar-20

1/ En ausencia las preguntas de comercialización fueron respondidas por personal de la Dirección de Marcas Propias y Proyectos Industriales.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en prueba piloto y trabajo de campo.

Las estrategias empleadas en la evaluación tuvieron como objetivo identificar los diferentes procesos, entre ellos los sustantivos, y sus aportes a los objetivos del Programa. Todo ello con el fin de aportar elementos para la mejora del Programa en términos de su diseño y, particularmente, de los objetivos para los cuales fue creado.

El Anexo D de la evaluación contiene toda la información relacionada con la metodología para el desarrollo del trabajo de campo.

III. Análisis del diseño del programa

A continuación, se presenta el análisis de los elementos que conforman el diseño del programa, en esta sección se explica cuál es el problema que busca atender el programa y la población que atiende. Para mayor detalle del diseño del programa, consultar el Anexo C de la evaluación que incluye entre otros temas la valoración del diagnóstico del problema público, la contribución a las metas y los objetivos nacionales, la definición de la población que busca atender el programa, su demanda potencial y padrón de beneficiarios, sus herramientas de monitoreo de resultados, su presupuesto, los mecanismos de rendición de cuentas, así como las complementariedades que puede tener con otros programas federales.

a. Para qué existe el programa

El programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos es uno de los programas prioritarios de la Administración Pública Federal vigente y cuenta con un diagnóstico elaborado en 2018 y con una actualización de éste en 2019, en el que se identifica como problema focal que “los pequeños y medianos productores de maíz, frijol, trigo harinero, arroz y leche obtienen un bajo ingreso por la venta de sus productos a bajos precios”. Sin embargo, conforme ha avanzado la implementación del Programa, se identificaron dos problemas que buscan ser atendidos, por un lado, la insuficiencia alimentaria de arroz, trigo y leche, manifestada en la dependencia de importaciones en estos productos, y por el otro, bajo ingreso que perciben los pequeños productores de maíz, frijol y leche. Cabe mencionar que en entrevistas con la Unidad Responsable del Programa se mencionó que el diagnóstico se encontraba en proceso de actualización y que busca ser terminado durante el ejercicio 2020.

El Programa tiene como objetivo “incentivar 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” (DOF, 2020a). Esto implica que al atenderse con un mismo instrumento dos problemas y dos objetivos centrales distintos con recursos limitados se puede poner en riesgo el cumplimiento de ambos simultáneamente, dado que, por un lado al buscar apoyar el ingreso de los productores más pequeños y pobres se deben focalizar los apoyos en aquellos más pequeños, menos productivos y por ende con menor volumen de producción, además de enfrentar retos de corte estructural que difícilmente se solucionarán solo con los precios de garantía. Mientras que para atender el otro objetivo de, incrementar la producción nacional y reducir las importaciones, resultaría más eficiente y efectivo apoyar a los productores con mayor potencial, en términos de productividad, tamaño y volumen.

Por su parte, los funcionarios del Programa reconocen los dos objetivos y en entrevistas y sesiones de trabajo algunos sugieren que no hay contraposición entre ellos; dado que se busca que los precios de garantía sirvan como piso mínimo de venta de las cosechas de

estos granos, por lo que les dan certidumbre a los productores en el mercado sobre su venta. Sin embargo, es importante considerar establecer mecanismos de coordinación con otros programas que inciden directamente en la producción, como es el caso de Producción para el Bienestar, esto porque dado el diseño del programa, por sí solo podría no ser suficiente para atender ambos objetivos.

En el ámbito de desarrollo social, las dependencias deben elaborar un documento denominado diagnóstico idealmente antes de la creación de un programa. Este tiene el objetivo de identificar el problema social que se busca atender, así como la población a la que se va a beneficiar con la intervención. Al identificar correctamente el problema, es posible conocer en qué lugares del territorio está ocurriendo, a quienes afecta y si esto se presenta de manera diferenciada para ciertos grupos de la población, si este problema ha sido o es atendido por otras intervenciones, entre otros aspectos. Además, el diagnóstico es relevante para identificar si la intervención que se planea conducir es la mejor alternativa para resolver el problema, así como para diseñar una estrategia de cobertura que permita avanzar en la atención de las personas que requieren de dicha intervención. Por ello, el diagnóstico es un eje rector en el diseño de un programa social y debe ser actualizado tomando en cuenta la evolución del programa y el propio problema. El documento diagnóstico debe incluir el árbol de problemas, que es una herramienta que permite resumir en un esquema las causas (directas e indirectas) que dieron origen al problema que quiere atender el programa; así como el árbol de objetivos, un esquema que traduce estas causas en alternativas de atención, es decir las acciones que puede llevar a cabo el programa para contribuir a resolver dicho problema. Estos esquemas deben guardar una estrecha relación con la evidencia presentada en el diagnóstico.

Al respecto, los diagnósticos del Programa elaborados en 2018 y 2019, así como el Documento de Planeación de 2019, contienen los árboles de problemas y objetivos, y representan gráficamente la lógica causal de la intervención. Sin embargo, y en el entendido de que estos documentos se elaboraron en gran medida precipitadamente por el arranque del Programa, carecen de las características de acuerdo a la metodología del marco lógico y no incluye los análisis que se aplican normalmente para los diagnósticos y propuestas de programas nuevos. En ese sentido, al analizar los tres pares de árboles se encuentran una serie de inconsistencias en cuanto a las causas y efectos de los problemas, así como en los resultados esperados de la intervención, lo que denota que el modelo lógico de intervención del Programa aún no está claro.

Con relación al árbol de problemas plasmado en el Diagnóstico de 2019, destaca que se incluye entre las causas del problema de los bajos ingresos de los productores: el intermediarismo, la producción excedente estacional y la disminución del consumo per cápita. Sin embargo, no se presenta información o análisis de datos que soporte y dimensione la prevalencia y severidad de estas causas. Tampoco se diferencian por tipo de producto siendo que cada cadena productiva tiene características y retos diferentes. Por lo que, aun considerando que estas causas son relevantes para todos los productos vale la

pena integrar en el diagnóstico información cuantitativa y cualitativa que permita identificar si la solución efectiva para atender el problema son los precios de garantía o bien se requieren acciones complementarias para atender el problema.

La información recabada a través de entrevistas y reuniones con el personal de la Unidad Responsable identificó que el Programa tiene una justificación teórica y empírica que da sustento a su creación; sin embargo, ésta aún no se encuentra documentada por lo que no es posible aseverar que la intervención es adecuada y eficiente para atender es adecuada y eficiente para atender estas problemáticas.

Por lo anterior, se identifica un área de oportunidad en la actualización del diagnóstico, documento en el que se debe identificar claramente el problema que desea atender, la población que la presenta, así como las causas y efectos que se generan, además de contar con la evidencia teórica y empírica que da sustento a la intervención como la mejor entre otras posibles alternativas. Por ende, al contar con un buen diagnóstico es posible establecer estrategias y mecanismos de priorización para dar cumplimiento al objetivo del Programa que es “incrementar principalmente los ingresos de los productores más pobres”

b. Qué propone lograr el programa

El Programa tiene como objetivo “incentivar 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”. Sin embargo, en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR),¹¹ se plantea como propósito que “los pequeños y medianos productores de maíz, frijol, arroz, trigo panificable y leche mejoran su ingreso por la venta de sus productos a precios de garantía”. El propósito planteado en la MIR corresponde a la problemática planteada en el Diagnóstico 2019, pero no considera el doble objetivo que se presentan en las ROP 2020.

Como se mencionó anteriormente al presentar dos objetivos diferentes, puede ponerse en riesgo el cumplimiento de ambos, ya que se requieren acciones diferentes para cada uno. Por un lado, mejorar el ingreso de los productores más pequeños y pobres conlleva priorizar los apoyos en aquellos más pequeños, menos productivos y por ende que cuenten con un menor volumen de producción. Estos productores enfrentan retos de corte estructural que probablemente no se pueden solucionar solo con los precios de garantía. Mientras que para incrementar la producción nacional y reducir las importaciones resultaría más eficiente y efectivo apoyar a los productores con mayor potencial, en términos de productividad,

¹¹ Todos los programas sociales deben contar con una MIR que es una herramienta que facilita el diseño, la organización y el seguimiento de los programas y es el principal instrumento para el monitoreo de las acciones, resultados e incluso impactos de las intervenciones gubernamentales. La MIR tiene su fundamento en la Metodología de Marco Lógico (MML), la cual facilita la clarificación de los resultados esperados de los programas públicos, evita la existencia de bienes y servicios que no contribuyen al logro del objetivo de los programas, y ayuda a identificar los indicadores necesarios para monitorear el desempeño; con esto, se busca mejorar el ejercicio del gasto público.

tamaño y volumen, los cuáles se enfrentan a otros retos para incrementar el volumen de sus cosechas.

La instancia ejecutora, como ya se indicó, es SEGALMEX, sin embargo, la operación del Programa no se concentra en una misma unidad dentro de dicho órgano. La operación de los componentes de granos (maíz, frijol, arroz y trigo panificable) está a cargo de la Dirección de Planeación, Precios de Garantía y Estímulos (DPGE), así como de las Gerencias y Subgerencias que se encuentran a su cargo, mientras que el componente de leche lo opera la Dirección de Operaciones de LICONSA.

Al ser SEGALMEX, un organismo de reciente creación, su estructura orgánica ha presentado diferentes modificaciones y por ende también la definición de funciones de cada una de sus direcciones. Es importante resaltar que, el Programa argumenta que ha solicitado reiteradamente a la SHCP la aprobación de diversas propuestas de estructura organizacional y que, a un año de la creación de SEGALMEX, no ha respondido favorablemente. La indefinición de su estructura operativa no ha impedido que el programa logre un despliegue eficiente de sus actividades en el territorio, en particular por la experiencia de los responsables del programa en todos los niveles operativos, pero representa un riesgo para su ejecución que debe ser atendido con prontitud.

Al otorgar precios de garantía a cinco productos diferentes, estos se pueden agrupar en dos, por un lado precios de garantía a pequeños y medianos productores de maíz, frijol y leche que venden sus productos a SEGALMEX y por el otro, precios de garantía a productores de trigo panificable y arroz que venden sus productos en el canal de comercialización productor-industrial.¹² Aunque la MIR contempla esta agrupación, es importante que se realicen actualizaciones a la misma, con el fin de poder integrar a los productores de trigo cristalino, que se incluyeron en el ejercicio fiscal 2020. En las ROP 2020 también se consideran los medianos productores de maíz de hasta 50 ha de riego o temporal, para los cuales SEGALMEX no hará el acopio físico de las cosechas y la mecánica operativa de la entrega del apoyo es el pago del diferencial entre el precio de referencia y el precio de garantía establecido como se da en trigo y arroz.

Respecto de la lógica vertical del Programa, que se refiere a identificar si las Actividades y Componentes (es decir los bienes y servicios que entrega la intervención) son necesarios y suficientes para el logro del Propósito del programa (considerando que se cumplan los supuestos establecidos en la MIR), se observa que aunque las Actividades son necesarias y suficientes para entregar los Componentes, estos bienes y servicios que se entregan son necesarios pero no suficientes para el logro del Propósito, ya que mejorar los ingresos de los productores no solo depende del pago a precios de garantía, también depende de las

¹² Se refiere a los bienes que son utilizados por una empresa y pasan por un proceso de transformación para su comercialización final.

condiciones de volumen y calidad del producto de los productores que son más bien elementos de la productividad.

c. A quién atiende el programa

Los programas sociales deben identificar con claridad cuál es la población que presenta el problema al que se desea contribuir para su atención, esta se denomina población potencial. Dentro de esta población se puede identificar otro subconjunto que es aquella que tiene ciertas características que la vuelve elegible para recibir los apoyos del programa, la cual se conoce como población objetivo. Finalmente se distinguen los beneficiarios, es decir la población que atiende el programa en un ejercicio fiscal determinado, ya que no solo cumplió con las características de elegibilidad, sino que además pudo recibir los apoyos. La correcta distinción de estas tres poblaciones permite que el programa pueda visibilizar el tamaño de la población que tiene el problema, identificar cuántos recursos se requieren para atenderlos, cómo va a avanzar en su cobertura y cuándo ya atendió a todos los posibles beneficiarios, por lo que también se requiere para definir una estrategia de salida de los programas. Ya que la población atendida es un subconjunto de la población objetivo y esta a su vez de la población potencial, es claro que debe considerar la misma unidad de medida.

El Programa al otorgar precios de garantía a productores de maíz, frijol, trigo, arroz y leche, define a su población potencial diferenciada por producto. En este sentido, en las ROP 2020 se define la población potencial como sigue:

- 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 Artículo 5, 6 y 7.
- Leche: son pequeños (de 1 a 35 vacas) y medianos (de 36 a 100 vacas) productores de leche aquellos registrados en el Padrón de LICONSA.

Mientras tanto, la población objetivo la define como los “productores que acuden a SEGALMEX para obtener el beneficio y cumplen con los criterios de elegibilidad establecidos en las ROP”. Sin embargo, se considera que las definiciones de las poblaciones potencial y objetivo no son acorde al objetivo del programa, por ejemplo, por un lado la población potencial no refiere que los productores presenten uno o los dos problemas focales, sino que solo establece los límites de superficie, producción y hato; esto asume implícitamente que bajo esas condiciones, todos los productores tienen las

condiciones que justifican apoyarlos. Mientras tanto, la población objetivo tiene un problema de circularidad o autorreferencia, es decir se apoya a todos los solicitantes que cumplen los requisitos de elegibilidad y, por construcción, coincide siempre con la población atendida.

Ahora bien, con relación a los criterios de elegibilidad plasmados en las ROP se enuncian los requisitos administrativos a cumplir tales como identificación, documentos de posesión de la tierra y cuenta bancaria. Sin embargo, los criterios de elegibilidad propiamente dichos corresponden a los límites máximos de superficie y volúmenes por productor. Mientras tanto, en el caso de los medianos productores, al considerar los criterios de elegibilidad vigentes los límites establecidos sobre todo en número de hectáreas y volumen pueden ser insuficientes dado que, en general para las regiones más productivas los volúmenes producidos frecuentemente rebasan dichos límites. Cabe mencionar que, 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 la población objetivo del Programa. Mejorar los criterios de verificación puede permitir que se beneficie a la población que necesita de los recursos que le ofrecen los precios de garantía y que se están asignando cuidadosamente los recursos gubernamentales, de acuerdo con el Propósito que se planteó el Gobierno Federal con este programa.

De acuerdo con el objetivo del programa, otro efecto que debe considerarse respecto de la entrega de recursos a la población beneficiaria es qué tanto se concentran los apoyos otorgados en los productores con menos ingresos. Los programas que buscan atender a población de bajos ingresos y concentran sus apoyos en dichos beneficiarios son programas progresivos, mientras que aquellos que buscan beneficiar a los más pobres pero la concentración de sus recursos se hace en otra población se conocen como regresivos.

Si bien en esta evaluación no se analizó el padrón de beneficiarios y los ingresos de estos para identificar si se trata de un programa regresivo o progresivo, se identifican elementos dentro del diseño de la intervención que ponen en riesgo la progresividad de los recursos otorgados. 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 son tratados por igual en el sentido de que se otorgan menos beneficios monetarios a los productores más pobres que son los de menor tamaño en superficie y capacidad productividad; y más beneficios a los productores no pobres que por el contrario tienen mayor superficie y productividad. Este riesgo se incrementa con las ampliaciones en estas variables introducidas en 2020 para maíz, frijol, trigo y arroz¹³. Por ello es importante establecer mecanismos de coordinación con otros

¹³ Para mayor detalle consultar el Informe del Funcionamiento del programa que se encuentra en el Anexo D.

programas que pueden atender las diferencias entre los pequeños y medianos productores.

Por otro lado, no se encuentra documentada una estrategia de cobertura para la asignación de apoyos entre distintos productos, regiones y tipos de productores. Tampoco se identificaron criterios y mecanismos para priorizar los recursos disponibles hacia los productores de bajos ingresos o bien productores que se encuentran en condiciones de pobreza.

Un acierto del Programa es que cuenta con un sistema en el que se sistematiza la información de los productores beneficiarios, además permite la posibilidad de generar padrones de beneficiarios en tiempo real con la identificación única de solicitantes, producto, superficie, tipo de riego, tipo de apoyo, análisis de calidad para maíz y frijol, volumen, monto y fecha. Cabe mencionar que, lo ideal sería que el Programa recolectará información socioeconómica de sus beneficiarios más allá de las características de superficie y rendimiento por hectárea, ya que puede servir de insumo para establecer criterios de priorización en productores que se encuentran en condiciones de pobreza.

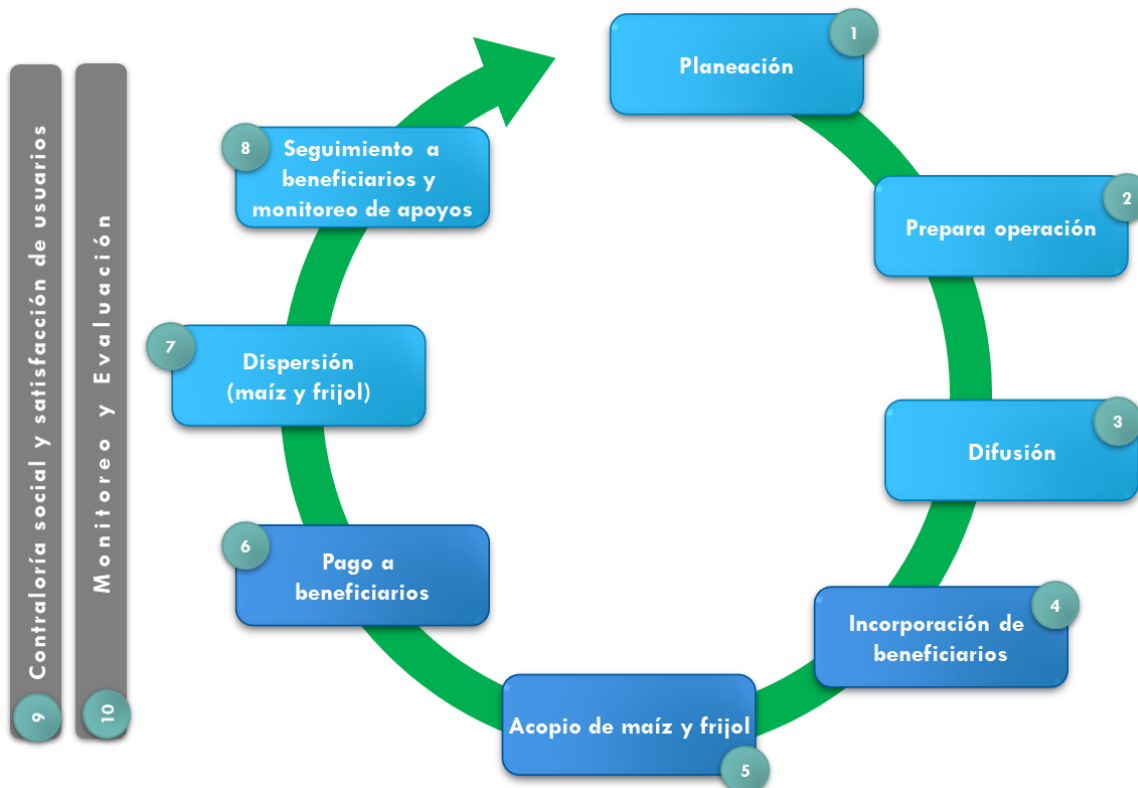
En las ROP 2020 del Programa se establecen los documentos con los que deben cumplir los productores; sin embargo, en la mecánica operativa existen documentos adicionales que no se incluyeron en las ROP. De igual manera, tampoco se incluyen procedimientos de actualización del padrón. Esta falta de especificaciones tanto en documentos como en solicitudes pudiera generar confusión entre los productores sobre la forma de incorporarse al Programa y, por tanto, pueden generarse retrasos en el proceso de Incorporación y por ende en la validación de la documentación. Por lo que, las ROP debería señalar dónde se puede consultar estos documentos adicionales a los establecidos en el documento normativo.

Cabe mencionar que 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 programas.

IV. Análisis del funcionamiento del programa

El análisis del funcionamiento que se realizó en la presente evaluación buscó mapear los procesos del programa utilizando como base el Modelo General de Procesos del CONEVAL. Para la evaluación se identificaron y analizaron con información de gabinete y trabajo de campo los siguientes procesos del Programa: 1) Planeación, 2) Preparar operación, 3) Difusión, 4) Incorporación de beneficiarios, 5) Acopio de maíz y frijol, 6) Pago, 7) Dispersión: componente maíz y frijol, 8) Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos, 9) Contraloría social y satisfacción de usuarios, y 10) Evaluación y Monitoreo (ver figura 1). La información que se vierte en esta sección se profundiza en el Anexo D del presente informe.

Figura 1. Modelo General de Procesos del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Modelo General de Procesos.

Cabe mencionar que de acuerdo con el Modelo General de Procesos no se identifica la aplicación del proceso Producción de bienes y servicios dado que el Programa no produce bienes o servicios que serán entregados a los usuarios y, al no producirlos, tampoco aplica el proceso Distribución de bienes y servicios. Por otro parte, se encontró que el equivalente al proceso Solicitud de apoyos y Selección de beneficiarios es Incorporación de beneficiarios, mientras que Entrega de apoyos equivale a los procesos Acopio de maíz y

frijol y Pago a beneficiarios. También se identificaron dos procesos adicionales: Preparación de la operación con el que se realiza la infraestructura y distribución de recursos para operar el Programa, así como el proceso de Dispersión para la comercialización del maíz y frijol acopiados. Para mayor detalle se sugiere consultar la Ficha de identificación y equivalencia de procesos del Programa que se encuentran en el Anexo D.

La Evaluación de Diseño con trabajo de campo además de identificar, describir y mapear todos los procesos del Programa, también analiza a profundidad los procesos que se consideran sustantivos, los cuales son considerados esenciales para el cumplimiento de los objetivos del Programa. Dichos procesos son: i) Incorporación de beneficiarios, ii) Acopio, solo para maíz y frijol y, iii) Pago a productores de granos o leche.

El análisis de procesos considera la revisión documental con base en la normatividad vigente y los hallazgos de las entrevistas estructuradas y semiestructuradas practicadas a nivel federal y el trabajo de campo realizado en los estados de Baja California, Sonora, Jalisco, Oaxaca y Zacatecas, por lo que en los siguientes apartados se presentan los principales hallazgos sobre la estructura organizacional que participa en la implementación del programa y los procesos identificados en la Figura 1, lo anterior con el objetivo de brindarle al Programa una visión pragmática que le permita ajustar sus operaciones. De igual manera, para mayor información sobre el análisis y resultados del trabajo de campo se sugiere consultar el Anexo D.

a. Organización para la implementación

Como se abordó en secciones anteriores, el Programa busca atender dos objetivos diferentes, así como poblaciones objetivo con características diferentes. Para ello el Programa cuenta con las siguientes modalidades de apoyo: i) apoyo a pequeños y medianos productores de maíz y frijol, ii) apoyo a productores de trigo panificable, cristalino y arroz; y iii) apoyo a pequeños y medianos productores de leche.

La implementación del Programa es mediante SEGALMEX y tiene como estructura una Dirección General, 8 Direcciones, 29 Gerencias y 56 subgerencias. Ahora bien, para la operación de los componentes de maíz, frijol, trigo y arroz se concentra principalmente en la Dirección de Planeación, Precios de Garantía y Estímulos (DPGE), mientras que el componente de leche lo opera la Dirección de Operaciones de LICONSA. Con relación a este último, el Programa sólo aporta un peso al precio que se paga al productor como precio de garantía, en este sentido la intervención se limita a un movimiento financiero que no afecta ni tiene intervención en los procesos de LICONSA ni en su estructura orgánica.

Al interior de la DPGE se designó a la Gerencia de Operaciones para operar el componente de frijol y maíz, y a la Gerencia de Proyectos y Planeación Estratégica el de arroz y trigo panificable. Sin embargo, aunque aún no se cuenta con la aprobación de la estructura organizacional por parte de la SHCP, y además conforme ha marchado la operación del Programa, aún se están definiendo perfiles y responsabilidades, no siempre hay claridad

en los límites de responsabilidades entre los distintos perfiles a nivel central, por lo que algunos funcionarios realizan labores ajenas a las funciones correspondientes al puesto de su nombramiento.

Según el Manual de Organización de SEGALMEX, las funciones de la Gerencia de Operaciones van relacionadas con la planeación, logística y administración de los centros de acopio y los procedimientos de almacenaje y concentración del grano. Sin embargo, el trabajo de campo mostró que su labor se extiende a otros procesos del componente, como la incorporación de beneficiarios y conformación de padrones, tarea que se designa a la Gerencia de Proyectos y Planeación Estratégica en el Manual de Organización. Por ello en campo se evidenció en que la operación de maíz y frijol lo lleva la Gerencia de Operaciones, y que la Gerencia de Proyectos opera trigo y arroz.

Ahora bien, la operación del componente de maíz y frijol está montada sobre la infraestructura de 589 CA localizados estratégicamente en los centros de producción que concentran la población objetivo. Los CA son coordinados por Unidades Operativas y esto se pudo observar en el trabajo de campo, por lo que su funcionamiento se respalda en el Manual del Jefe de Centro de Acopio y el Manual del Jefe de Unidad Operativa. Aunque los roles del Jefe de Unidad Operativa y de Centro de Acopio son clave para la operación de los componentes de maíz y frijol no se encuentran descritos en el Manual de Organización aunque el Manual del Jefe de Centro de Acopio menciona que estos son dependientes de la Gerencia de Operaciones adscrita a la Dirección de Planeación, Precios de Garantía y Estímulos. Cabe mencionar que destaca la labor de seguimiento diario que tiene la Unidad Operativa sobre las actividades de registro de productores, acopio y pago a beneficiarios, además de labores semanales de supervisión a los CA a su cargo.

Por otro lado, el proceso de Dispersión o comercialización de maíz y frijol se encuentra a cargo de la Dirección de Comercialización. Además, existen otras Direcciones que proporcionan servicios y productos adjetivos para la operación: la Unidad de Administración y Finanzas apoya con presupuesto, pagos, sistemas de Información y recursos materiales; y la Dirección de Control de Programas contribuye en el proceso de Difusión y en la Dirección de Marcas Propias y Proyectos Industriales se realizan los procesos de monitoreo y evaluación.

Cabe resaltar que, a pesar de los retos en términos de la estructura organizacional de SEGALMEX, el Programa logró operar de manera funcional en su primer año de operación, debido principalmente a que el personal contratado a nivel central así como en las unidades operativas y centros de acopio, cuentan con amplia experiencia en el sector, están capacitados y comprometidos con el Programa.

b. Planeación

Este proceso determina la misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y

las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del programa. Cabe destacar que los productos del proceso de Planeación son esenciales en la operación del Programa. En este sentido, personal de SEGALMEX expresó en entrevistas que buena parte de este proceso se definió antes de la creación formal de la entidad; más aún, el subproceso de Diseño conceptual y operativo se definió incluso durante la etapa de transición gubernamental. Dicha construcción no ha sido aún documentada por los responsables del Programa, lo que representó una limitante para la reconstrucción fidedigna del proceso.

Aunado a lo anterior, y considerando la premura y urgencia con la que inició la operación del Programa, la definición de los actores participantes, los insumos de información, los criterios de valoración y el proceso de toma de decisiones no se desarrolló conforme a lo establecido en las mejores prácticas y a la normativa aplicable para el diseño de programas federales. Esto implicó tener elementos que deben mejorarse en las herramientas fundacionales del diseño de la intervención como son la elaboración de diagnósticos, el uso de la Metodología de Marco Lógico para la MIR y los Lineamientos de Operación, entre otros rubros. Cabe resaltar que algunos de estos y otros documentos de planeación fueron elaborados y reestructurados de manera importante, posterior al arranque del programa.

En el proceso de Planeación se identifican tanto actividades relativas a la planeación estratégica o de diseño como a la planeación operativa. Estas actividades se agruparon en cinco subprocesos: i) Diseño del programa; ii) Firma de convenios; iii) Definición de entidades y periodos de intervención; iv) Establecimiento de los recursos financieros, materiales y humanos; y, v) Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados.

En el subproceso Diseño del Programa, se definieron los precios de garantía, la población objetivo (productos y límites de superficie), criterios y requisitos de elegibilidad, volumen de producto y elaboración de Lineamientos de Operación. De acuerdo con las entrevistas realizadas a los funcionarios del programa, este ejercicio fue resultado de reuniones entre expertos, que también participan en la operación del Programa, mismo que fue consensuado con el Presidente de la República Mexicana. Cabe mencionar que en el caso del trigo y arroz, se consideró el pago de la diferencia entre el valor comercial del grano y el precio de garantía hasta un volumen máximo como tope. Por su parte, para leche se decidió generar un Censo de Leche para renovar el Registro Nacional de Productores de Leche para ubicar a la población objetivo.

La definición de los productos del subproceso de Diseño son insumos para los procesos de Incorporación de beneficiarios, Acopio de maíz y frijol y Pago. En el primero retoma la definición de criterios y requisitos de elegibilidad que se hayan definido en este subproceso. Mientras que los procesos de Acopio y Pago consideran los volúmenes máximos de compra y los precios de garantía establecidos.

Para el subproceso de Firma de convenios, el Programa delimita su campo de intervención para el componente arroz y trigo, en estos no se considera el acopio de granos, sino más

bien considera los instrumentos que en la actualidad interaccionan en el mercado. Es por eso y con el fin de ser lo más eficiente posible, se realizó la firma de los Convenios Marco de Colaboración entre SEGALMEX y la Cámara Nacional de la Industria Molinera del Trigo (CANIMOLT) y el Consejo Mexicano del Arroz (CMA) para establecer los mecanismos de intercambio de información, coordinación y concertación entre el productor, la industria y el Programa, así como diseñar procedimientos y establecer acciones que permitan la ejecución del Programa con los productores de trigo panificable y arroz.

La firma de convenios con la industria es un gran acierto del Programa, dado que permitió mediante la participación de molinos y bodegas asociados, lograr la incorporación de los productores de trigo y arroz sin tener que generar una infraestructura operativa adicional a nivel local; además del registro de productores, estas instancias captan las operaciones de compra-venta y las facturas lo que da inicio al proceso de Pago.

Con relación al subproceso Definición de entidades y periodos de intervención, se delimitaron las entidades en las que operaría. Para maíz y frijol se definieron con base en información del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), origen natural de los productos, localización de población en situación de pobreza y análisis de los padrones de PROAGRO y del Censo de Bienestar. Además, se consideró la localización de las bodegas DICONSA y bodegas que se emplearon anteriormente para la CONASUPO. Mientras que para trigo y arroz, aunque la Cámara Nacional de la Industria Molinera de Trigo y el Consejo Mexicano del Arroz pueden aportar información para la localización de las bodegas y molinos inscritos a estos organismos, también se tomó información del SIAP y el origen natural de los productos. Finalmente para el caso de Leche se determinó operar con la infraestructura de acopio de LICONSA, por lo que los lugares de operación ya estaban definidos. Sin embargo, para conocer los estados donde se realizaría el Censo de Productores de Leche, LICONSA se allegó de información que contiene el SIAP y así poder delimitar las entidades a intervenir.

Sobre el subproceso Establecimiento de los recursos financieros, materiales y humanos, el Programa cuenta con el documento de Programación Presupuestal en el que se estima la destinación de 3,206 MPD a poco más de 17,600 productores de maíz en 2019, mientras que el Documento de Planeación calcula que se beneficiará a 1,600,000 de estos productores con 2,000 millones de pesos, mientras que, para el componente de leche se estimó un importe de 6 millones de pesos. Por otro lado, en las entrevistas a nivel central, se confirmó que con las estimaciones de posibles beneficiarios y la información de producción del SIAP, se estimó la distribución del presupuesto para cada tipo de apoyo, sin embargo, estas distribuciones fueron variando conforme la operación. Cabe mencionar que en ninguno de estos documentos se presenta la estimación de gastos operativos.

Con relación a la distribución de recursos humanos y materiales se contempló desde un inicio que para el componente de maíz y frijol se instalarían unidades operativas y 600 CA considerando equipamiento y contratación de personal. Además, se diseñó y desarrolló un sistema para registro de productores de maíz y frijol, así como control de acopio y pagos.

Se desarrollaron los manuales operativos de Jefe de Unidad y de Centro de Acopio, así como las guías de usuario de los sistemas. Para el componente de trigo y arroz, se diseñaron y desarrollaron sistemas para registro de productores de trigo y arroz, el control de pagos, documentos de mecánica operativa y las guías de usuario de los sistemas. En el caso del componente de leche se determinó utilizar la infraestructura y personal de LICONSA, por lo que, el Programa no contempla los gastos operativos en los que incurre para su operación. Por ejemplo, para el presupuesto de 2020, no se consideró la ampliación de beneficiarios de leche incorporados por el Censo de Productores de Leche y que se pretende atender con nuevos centros de acopio de LICONSA.

Por último, el subproceso de Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), es relevante dentro de la planeación porque es una herramienta que facilita el diseño, la organización y el seguimiento del Programa. El diseño de la MIR 2019 estuvo a cargo de la Dirección de Marcas Propias y Proyectos Industriales, mientras que la participación de otros actores se realizó en el proceso de monitoreo de los indicadores, destacando la Dirección General de Planeación, Precios de Garantía y Estímulos; la Gerencia de Proyectos y Planeación Estratégica; la Gerencia de Operaciones, así como las subgerencias operativas por componente. En este sentido es importante que los indicadores se discutan y se sometan a consenso con los distintos actores involucrados en el Programa.

c. Preparar operación

Para este proceso es fundamental tener perfectamente definidos a los responsables, así como sus actividades, ya que se trata del manejo de productos destinados al consumo humano. La operación de maíz y frijol se encuentra normada en el Manual del Jefe de Unidad, Manual del Jefe de Centro y Guías de usuario de sistemas; mientras que para arroz y trigo se encuentra en los documentos de Mecánica Operativa y Guías de usuario de sistemas. Para leche, no se contó con documentación sobre este proceso. Cabe resaltar que este proceso se vincula directamente con el proceso de Incorporación de beneficiarios y con el proceso de Acopio de maíz y frijol. Por otro lado, este proceso se realiza de manera independiente entre los componentes.

Para maíz y frijol, se identifican cinco subprocesos: i) Elección de Centros de Acopio, ii) Equipamiento de Centros de Acopio, iii) Contratación del personal de Centros de Acopio, iv) Capacitación del personal de Centros de Acopio y v) Acondicionamiento de Centros de Acopio. Los principales actores en este proceso es la Gerencia de Operaciones, el Jefe de Unidad Operativa (JDU), Jefe del Centro de Acopio (JCA) y la población de las comunidades.

En el Manual del Jefe de Unidad, se especifica que la Elección de los Centros de Acopio debe realizarse de manera estratégica con el fin de beneficiar a la población objetivo, esto de acuerdo con las zonas productoras, la capacidad de la bodega que debe ser suficiente con relación al volumen de producción de la zona, contar con patio y personal de maniobras,

condiciones de infraestructura aceptables, servicios básicos, equipo de análisis, bodega y oficina. Cabe mencionar que las zonas de influencia de los JDU se determinaron con base en las zonas productoras más importantes, por lo que pueden abarcar uno o más estados. Por otro lado, durante el trabajo de campo en Jalisco se mencionó que tuvo un peso importante la existencia de las bodegas rurales CONASUPO (BORUCONSA), Centros DICONSA y bodegas ejidales y/o comunales. La existencia de esta infraestructura, le permitió al Programa definir las áreas de influencia de manera más ágil, ya que la localización de las mismas responde a la ubicación natural de las superficies cultivables.

Uno de los principales hallazgos en campo es la participación de las comunidades y/o ejidatarios en la puesta en marcha de los CA, dado que estos se consiguieron con préstamos o comodatos, no obstante, en entrevistas a nivel central se señaló que dependiendo del contexto político de la región, en algunos lugares había costado más trabajo conseguir los CA por lo que se recurrió a la renta de bodegas, especialmente en Guanajuato.

Sobre el Equipamiento de los Centros de Acopio, en el Manual del Jefe de Unidad y del Jefe del CA, se especifica el equipamiento básico con el que deben contar. En las visitas de campo se comprobó que algunas bodegas ya contaban con básculas de plataforma para camiones lo que permite una operación de recepción de producto más ágil, mientras que otros CA cuentan con báscula de plataforma de 3 a 5 toneladas, debiendo ahí depositar el producto de entrega lo que puede hacer más lento el proceso de Acopio. Cabe destacar que también se encontró que la comunidad, presidencia municipal o los ejidatarios, donaron mobiliario de oficina, esto debido a que había un interés por parte de la comunidad de que pudiera operar el Programa; sin embargo, estas acciones no se encuentran documentadas. Esta participación implica que el Programa no ha podido cubrir todos los requerimientos que los CA requieren para poder operar, por ejemplo, el no contar con mobiliario no permite que los archivos de los beneficiarios se almacenen en lugares seguros.

Por otro lado, la Contratación del personal de los Centros de Acopio es efectuado por el JDU de acuerdo con el Manual del Jefe de Unidad en el que especifican los requisitos de cada perfil que operará en el CA. En este sentido cada CA debe contar con un Jefe del Centro de Acopio, secretaria, laboratorista, capturista y velador, estos perfiles se corroboraron en las visitas de campo.

Para la Capacitación del personal de Centros de Acopio, la DPGE mediante la Gerencia de Operaciones implementó talleres y capacitaciones en todo el territorio nacional tanto para el personal de los CA como a los JDU. Aunque no se contó con evidencia acerca de las capacitaciones o talleres, con el trabajo de campo se pudo constatar que todo el personal de los CA visitados contaba con la preparación necesaria para operar.

El Acondicionamiento de los Centros de Acopio implica realizar limpieza profunda, fumigación y aplicación del cordón sanitario, actividades que son realizadas por el personal de los CA y que se deben ajustar a lo que señala el Manual del Centro de Acopio. Las

actividades del acondicionamiento son prioritarias, porque permite tener las cosechas en un lugar limpio, sanitizado y en las mejores condiciones físicas para que no se eche a perder.

Ahora bien, para el componente de arroz y trigo, se identifican dos subprocesos: i) Alta de bodegas y molinos ante SEGALMEX y, ii) Capacitación a personal de molinos y bodegas. Los actores principales en este proceso son la Gerencia de Proyectos y Planeación Estratégica, Subgerencia de Padrones, Estudios y Procedimientos y personal de bodegas y molinos. Ambos subprocesos no se encuentran documentados.

Por otro lado, para la operación de este proceso fue indispensable la firma de los Convenios con la Cámara Nacional de la Industria Molinera de Trigo y el Consejo Mexicano del Arroz que se efectuó en el proceso de Planeación, ya que de esta manera el Programa pudo registrar a los molinos y bodegas y capacitar a su personal para realizar el proceso de incorporación y registrar las operaciones y facturas de los productores que es el inicio del proceso de Pago.

Para el registro de bodegas y molinos que quieran participar en el Programa, se solicita el nombre de la empresa, estado, dirección, referencias de ubicación, RFC, correo electrónico, nombre de contacto, teléfono y capacidad instalada bajo techo y/o a la intemperie. Estos datos se validan a nivel central y se envía un enlace para realizar el registro en el sistema. Corresponde al área de informática asignar nombre de usuario y contraseña para acceder al Sistema de Registro de Productores (SIREPRO) - subsistema de trigo o de arroz.

La Subgerencia de Padrones, Estudios y Procedimientos de oficinas de SEGALMEX impartió una capacitación vía remota a los trabajadores de las bodegas y molinos sobre el manejo de los sistemas, en sus variantes, alta de beneficiarios, compra de producto (emisión certificado de calidad y boleta de compra), y su estatus. El pago no se contempló, ya que eso se realiza por parte de Tesorería de manera centralizada. No se contó con evidencia de las capacitaciones realizadas, no obstante, en entrevista de campo se reportaron quejas sobre los constantes problemas técnicos (pérdidas de señal) que no permitía tener continuidad en la capacitación, por ende las dudas que pueden existir en la operación se resuelven vía telefónica o internet.

d. Difusión

El proceso de Difusión corresponde al proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia su población objetivo. Si el proceso se lleva a cabo de manera efectiva y oportuna los productores contarán con la información necesaria para acceder a los apoyos del programa.

Este proceso se encuentra documentado en los LOP 2019 que establece “se hará una amplia difusión del Programa, a través de su publicación en los principales diarios de

circulación regional y nacional, en las páginas de la SADER y de SEGALMEX; así como, avisos colocados en lugares estratégicos y accesibles al productor y en redes sociales. Para informar la apertura y cierre de compras, los precios de compra, ubicación de los centros de acopio, requisitos para obtener los beneficios del Programa y los volúmenes máximos de compra por productor. En zonas indígenas la difusión se realizará también en las lenguas correspondientes y a través de las radios comunitarias.”

Un adecuado proceso de Difusión es relevante para llegar a la población objetivo del Programa, por lo que se considera acertado la traducción en lenguas indígenas y la participación en asambleas comunitarias, además se tuvo acceso a múltiples evidencias del proceso de Difusión: anuncios de televisión, spots de radio en español y lenguas indígenas, carteles, infografías, difusión en internet, publicaciones en diarios y periódicos, así como reportes de eventos con productores.

El proceso de Difusión se realiza a nivel central de manera unificada para la elaboración de materiales; pero la distribución de estos y la difusión a nivel local (información que se distribuye entre los productores de las cercanías o comunidades de los CA) se realiza de manera independiente entre los componentes. Se identifican cuatro subprocesos: i) Generación y difusión nacional de material gráfico y audiovisual; ii) Difusión local para el componente de maíz y frijol; iii) Difusión local para el componente de arroz y trigo; y, iv) Difusión local para el componente de leche.

Para el subproceso Generación y difusión nacional de material gráfico y audiovisual, la Gerencia de Estrategia Institucional es la encargada del diseño y generación de material gráfico (carteles, trípticos) y audiovisual (spots de radio y televisión), tanto en español como en lenguas indígenas. En el estado de Oaxaca se informó que los anuncios de radio estaban en lengua Mixe, y se presentó evidencia de comerciales en lenguas mixe, pame del norte, chol y maya.

Los materiales especifican por producto los requisitos y restricciones para ser productor beneficiario del Programa, las normas de calidad establecidas para maíz y frijol, así como los precios de garantía a percibir. La difusión a nivel nacional de spots de radio y televisión, así como en sitios oficiales en www.gob.mx (de SADER y SEGALMEX) y redes sociales (Facebook y Twitter), se realiza por la Gerencia de Estrategia Institucional. El material por componente (maíz y frijol, arroz y trigo, leche) se distribuye a los respectivos responsables a nivel central.

Con relación al subproceso Difusión local para el componente de maíz y frijol, se identifica que se realiza en las comunidades que concentran a la población objetivo, y para ello se recurre a los medios locales de comunicación, como la radio comunitaria, distribución de material (carteles y trípticos) y presentación del Programa en eventos locales.

En este caso, corresponde a la Gerencia de Operaciones distribuir el material a los Jefes de Unidad, los cuales difunden los spots en radios comunitarias e informan en eventos

públicos, además distribuyen los carteles a los jefes de los CA y estos son colocados en los CA. En algunas entrevistas con los jefes de los CA comentaron que mandaron a hacer trípticos con el fin de repartir entre las comunidades, presidencias municipales y plazas públicas.

Por otra parte, los Jefes de Unidad y de Centros de Acopio solicitan a las autoridades locales la convocatoria de asambleas comunitarias de productores para brindar información sobre la operación del Programa, asimismo los Jefes de Unidad realizan reportes de eventos de difusión y presenta con fotografías evidencia de estas actividades.

Para el subproceso Difusión local para el componente de arroz y trigo, participa la Gerencia de Proyectos y Planeación estratégica, y de igual manera es la encargada de distribuir el material a los molinos y bodegas en el que se pegan los carteles, además estos son los encargados de repartir trípticos e informar personalmente a productores que se acercan.

Finalmente para el subproceso Difusión local para el componente de leche se realiza en la Gerencia de operaciones y centros de acopio de LICONSA, la cual distribuye el material a las Gerencias Regionales de LICONSA y estas a los Centros de Acopio. Los Jefes de Centros de Acopio de LICONSA pegan los carteles en los CA, reparten material e informan a productores del padrón de leche. Las autoridades centrales en conjunto con las gerencias estatales participan en eventos locales de productores de leche para informar sobre el programa.

Cabe resaltar que en los LOP 2019, las ROP 2020 y la difusión oficial presentan el apoyo en leche como un precio fijo igual a \$8.20 el litro, sin clarificar que el apoyo del programa es el aumento de un peso en el tabulador de LICONSA y que el precio de garantía es un precio máximo, lo que genera confusión entre los beneficiarios, particularmente a los nuevos productores.

e. Incorporación de beneficiarios (proceso sustantivo)

Uno de los principales procesos de la mecánica operativa que permita empezar a operar el programa, es conformar un padrón de beneficiarios que se maneje de forma eficaz y eficiente. La importancia de este proceso radica en la identificación de la población a la cual el Programa requiere atender, de acuerdo con el cumplimiento de requisitos de elegibilidad planteados en los documentos normativos (LOP 2019 y ROP 2020) lo que permite garantizar que los apoyos del programa se destinen a la población que se ha establecido para el cumplimiento de sus objetivos.

Este proceso se encuentra documentado en la normatividad vigente además de que se desarrolla de manera independiente entre los tres componentes. Por ello, para el componente de maíz y frijol, también se encuentra normado en el Manual del Jefe de Unidad, Manual del Jefe de Centro y Guías de usuario de sistemas; mientras que para el componente de arroz y trigo se encuentra en los documentos de Mecánica Operativa y

Guías de usuario de sistemas. Finalmente para el componente de leche no se contó con documentación.

Para el componente de maíz y frijol, se identifican dos subprocesos: i) Registro de productores y, ii) Validación de productores. Los actores principales en este proceso es la Gerencia de Operaciones a través de la Subgerencia de control operativo, personal de los centros de acopio (secretaría y auxiliar) y productores.

El Programa utiliza los padrones regionales del Censo del Bienestar y PROAGRO 2018 para identificar a los productores elegibles y generar padrones regionales que se distribuyen en los CA. La evidencia de campo muestra que a cada CA se le entregó el padrón sólo de sus productores elegibles ya se vía electrónica, impreso o bien se les entregaban archivos del padrón de PROAGRO por separado del Censo de Bienestar, en otros CA se tenía un único padrón, por lo que este procedimiento no se realizó de manera homogénea.

El padrón de PROAGRO tiene como unidad de medida al predio y actualiza cada ciclo productivo a los productores que tienen posesión de los predios, es un padrón georreferenciado con múltiples procedimientos de validación y depuración. Este padrón incluye datos sobre la superficie del predio, el tipo de riego y el producto principal, además de datos de identificación única del productor como la CURP, por lo que puede asumirse que es adecuado para que el Programa seleccione los productores que por superficie y tipo de riego cumplen con los requisitos para ser beneficiarios de Precios de Garantía. Por otra parte, no se tiene información sobre la forma como fue conformado el padrón del Censo del Bienestar, por lo que no puede valorarse su adecuación como insumo para emplearse en el Programa.

La documentación que solicita el Programa a los productores son INE, CURP, constancia emitida por autoridades de su comunidad (comisariado ejidal, delegado municipal o Presidente Municipal), y el personal de los CA es el encargado de recibir a los productores y verificar vía CURP o nombre si se encuentran dados de alta en el padrón previo regional e incorporarlos en el SIREPRO. Toda la documentación, estén o no dados de alta, se escanea y se incluye uno por uno en el sistema. Además, el CA se queda con copia de los documentos para conformar el expediente físico, en algunos CA se solicita a los productores traer la copia, mientras que en otros CA sacan las copias ahí mismo. Por su parte, la validación a nivel central toma como insumos los padrones de PROAGRO y Censo del Bienestar, así como la documentación del expediente electrónico.

Por otro lado, la evidencia de campo en Jalisco y Zacatecas muestra que en los CA se realiza, además de la verificación de documentos, una especie de “validación social”, ya que el personal de los CA suele ser originario del lugar y conoce a los productores locales, por lo que utiliza esa información para validar si efectivamente es o no un productor elegible; sin embargo, estos procedimientos sociales no se encuentran documentados y varían entre los CA.

Cabe mencionar que aunque la documentación solicitada es adecuada para la integración de los expedientes de los productores, la forma como están definidos los límites a la superficie y el volumen máximo apoyado, sin considerar diferencias regionales, puede incentivar a productores no elegibles a simular fraccionamientos de sus tierras para ser apoyados por el programa, o incluso a productores elegibles a fraccionar su producción para maximizar los apoyos del programa. En este sentido, la evidencia recabada en campo con los beneficiarios y operadores indica que los documentos de posesión de los predios y los folios de inscripción en el padrón de Producción para el Bienestar,¹⁴ que es uno de los requisitos del Programa, son los principales instrumentos a través de los cuales se fracciona simuladamente los volúmenes de los productores. En particular, algunos productores realizan prácticas de fraccionamiento de propiedad y renta simulada de la misma con familiares y personas cercanas, e incluso llegan a recurrir con otros productores que estén registrados en el Padrón Producción para el Bienestar, por lo que, es de suma importancia que el Programa fortalezca los mecanismos de validación para evitar que mediante el fraccionamiento simulado que realizan algunos productores se registren en el Programa.

En 2019, se traslaparon los procesos de Incorporación con el de Acopio los cuales se realizan en los CA, ambos procesos se realizaron en 40 minutos aproximadamente por productor más el tiempo de espera para ser atendido. En las visitas de campo, se comentó que en parte fue por la insuficiencia de personal y equipo de cómputo, además de que la Banda Ancha Móvil (BAM) suele tener señal débil y se “cae” en determinados momentos, lo que retarda el proceso originando largas filas en los CA. Si el proceso se llevara a cabo antes del tiempo de acopio tendría menos retrasos.

Para el componente de arroz y trigo, se identifican dos subprocesos: i) Registro de productores y, ii) Validación de productores. Los principales actores que participan son la Gerencia de Proyectos y Planeación Estratégica a través de la Subgerencia de Padrones, Estudios y Procedimientos y personal de bodegas y molinos.

De acuerdo con los LOP 2019, cada productor de trigo panificable podrá vender al Programa hasta 100 toneladas y en el caso de arroz hasta 120 toneladas, y no existen restricciones para el tamaño de superficie del predio. Al igual que para maíz y frijol, se retomó el padrón PROAGO considerando únicamente a los productores de arroz y trigo panificable.

El productor puede acceder al programa en el momento en que entrega su cosecha directamente a un molino o a una bodega y después éste lo envía a un molino. Para ello, las bodegas y molinos tienen que estar registrados y validados por SEGALMEX, esto a partir de los Convenios firmados con la CANIMOLT y la CMA. Cabe destacar que, estos convenios y posteriormente el registro y habilitación de molinos y bodegas resultaron estratégicos para el Programa, al permitirle identificar, registrar y generar solicitudes de

¹⁴ Antes PROAGRO y PROCAMPO.

pago con los productores de arroz y trigo de todo el país sin necesidad de generar costos operativos adicionales o estructuras locales al Programa.

La documentación que presenta el productor en los molinos o bodegas es INE, CURP, RFC, carátula de la cuenta bancaria, documento de posesión del predio o de renta, correo electrónico, número de teléfono o celular y Formato de Registro al Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos. Cabe mencionar que el Formato de Registro al Programa no se encuentra especificado ni en los LOP 2019 ni en las ROP 2020.

El Programa emplea el SIREPRO-subsistemas arroz/trigo con la función de cargar la información de los productores inscritos al Programa para generar y validar el padrón de beneficiarios, y en este sistema se crea el expediente electrónico de cada productor con los documentos escaneados. Las funciones de carga de información se realizan en los molinos y bodegas, mientras que las de validación se hacen a nivel central. Por otro lado, el sistema funciona como una fuente de información de monitoreo a nivel central y permite tener información en tiempo real de la operación del programa con todos los productores.

De acuerdo con las visitas de campo, aunque en los molinos no tienen problemas de conectividad, en determinadas ocasiones el SIREPRO trabaja lento, generando que la búsqueda y alta de beneficiarios en los padrones cargados en el sistema sea lento y en ocasiones tarde hasta 40 minutos por productor. A nivel central se mencionó que es lento o presentaron complicaciones porque no estaban vinculados las bodegas con los molinos.

Los molinos cuentan con 3 personas (auxiliares de comercialización) para atender a los productores y verificar si se encuentra en el padrón o en su caso darlos de alta. Cabe destacar que la infraestructura, mobiliario y personal de los molinos no pertenece al Programa, sino que gracias a los convenios firmados entre SEGALMEX y la industria, los recursos humanos y materiales de los molinos son empleados para el Programa.

La validación que se realiza a nivel central es corroborar que la persona que está registrada y solicitando el incentivo es un productor, tiene tierra productiva con trigo o arroz y está realizando una transacción de comercialización del trigo ante una bodega o molino.

Finalmente, para el componente de leche implican dos subprocesos: i) Renovación del Registro Nacional de Productores de Leche (RNPL) para lo que se realizó el levantamiento de un censo de productores, y ii) Incorporación al Nuevo Registro Nacional de Productores de Leche (NRNPL). Los actores que participan son la Dirección de Marcas Propias y Proyectos Industriales de SEGALMEX, personal de LICONSA y productores de leche. El Programa comenzó a operar con el insumo RNPL que ya tenía LICONSA, seleccionado a los productores por el número de vacas, considerando pequeños (de 1 a 35 vacas), medianos (de 36 a 100 vacas) y como grandes productores de 101 vacas en adelante. En entrevista con personal de LICONSA, se mencionó que este padrón no era adecuado, pues no estaba actualizado ni depurado; no obstante, permitió comenzar la operación rápidamente.

Para evitar que los productores grandes simularan ser pequeños se tomaron medidas como renovar el RNPL mediante el Censo de Productores de Leche para evitar acuerdos previos entre los productores y conocer los límites máximos de producción por productor evitando que productores grandes traten de introducir su leche a través de pequeños. Asimismo, se solicitó apoyo del SIAP para identificar unidades de producción pecuaria que cambiaron el número de vacas drásticamente de un periodo a otro, realizando verificación focalizada en estos casos.

La renovación del RNPL para identificar a los pequeños y medianos productores y hacer factible la incorporación de beneficiarios, se hizo con recursos propios de LICONSA, aunque en su diseño colaboró la Dirección de Marcas Propias y Proyectos Industriales. Ahora bien, la operación del Programa, y en específico la ampliación de los productores beneficiarios identificados por el NRNPL genera costos adicionales a LICONSA, por ejemplo, en la ampliación de los centros de acopio de leche que no son compensados con recursos del Programa.

El NRNPL se emplea para que LICONSA realice el acopio de leche a los beneficiarios y les pague, lo que se realiza de manera ajena al Programa, después de ello, LICONSA concentra la relación de litros pagados a pequeños y medianos beneficiarios, junto con la cantidad de beneficiarios, para solicitar al Programa que le pague el \$1 aportado al depósito de los productores.

En entrevista a nivel central, se mencionó el Registro y Control de la Red de Acopio de Leche Fresca (RECORALF) como el sistema empleado para el manejo del padrón de beneficiarios y que registra los litros de leche acopiados por productor, además de calcular el importe a pagar. Este sistema no está articulado con el resto de los sistemas del Programa, sino que forma parte de la operación de LICONSA.

A diferencia de lo que sucede con la incorporación de productores de granos, LICONSA estableció candados efectivos para evitar la simulación de grandes productores de leche, y que se el NRNPL debe ser actualizado y depurado periódicamente para garantizar que los límites por productor no se hayan modificado por número de vacas o mejoras a la productividad. Por estas acciones, puede considerarse que el proceso genera un padrón que contiene únicamente a los productores elegibles, por lo que el proceso es pertinente.

f. Acopio de maíz y frijol (proceso sustantivo)

Este proceso sólo se realiza dentro del Programa para el componente de maíz y frijol. Se encuentra documentado tanto en LOP 2019 y ROP 2020 como en los Manuales del Jefe de Unidad Operativa y Jefe del Centro de Acopio. Este proceso consiste en la compra que realiza el Programa de las cosechas de maíz y frijol de los pequeños y medianos productores, por lo que es crucial que los CA se encuentren acondicionados para acopiar los granos, así como contar con personal capacitado, esto es producto del proceso de Preparación de la operación. Posterior a la recepción de la cosecha, se almacenan en los

CA y se conservan hasta que son trasladados a los Centros Concentradores de SEGALMEX. Posteriormente, los granos acopiados son comercializados principalmente a DICONSA.

Mediante el proceso de Acopio se otorga un precio de garantía, sin intermediarios, a los pequeños productores de maíz y frijol, además determina a qué beneficiarios compra mediante las pruebas de calidad y de acuerdo al registro en el padrón regional con el que cuentan los CA. Este proceso cuenta con dos subprocesos: i) Recepción y ii) Almacenaje en CA.

De acuerdo con el Manual de Jefe de Centro, el subproceso de Recepción en los CA comienza con verificar que el productor se encuentre en el padrón de SIREPRO-subsistemas de maíz o frijol; en caso de no estar se realiza el proceso de incorporación. Posteriormente, se verifica que el producto se encuentre en costales de polipropileno entre 50 y 60 kilogramos y se procede al pesaje en el que se emplean básculas de 3 a 5 toneladas o en su caso báscula de plataforma de hasta 120 toneladas.

A la vez que se pesa, el jefe de laboratorio toma una muestra de producto con el fin de analizarlo y determinar si cumple con las pruebas de calidad que señalan las normas NMX-FF-038-SCFI-2013 para frijol y NOM-188-SSA1-2002 para maíz. Si el producto es aceptado, se procede a emitir el Certificado de Calidad (CC-1) y Boleta de Compra (DC-1) en el SIREPRO.

Cabe mencionar que ante la operación del Programa emergente, se conformaron diferentes aplicaciones para dar de alta a los productores y poderles comprar su cosecha, por ejemplo, para frijol se manejó el Sistema de Compra de Frijol (SICOFRI) y el sistema de compra de maíz SIREPRO. Sin embargo, el SIREPRO se ha ido adaptando de tal forma que es el sistema que en la actualidad se maneja, y el cual incluye subsistemas o ventanas para cada uno de los productos.

Con relación a la boleta DC-1 debe ser llenada por el responsable del CA o por el analista, y contiene el nombre del productor, peso, cosecha, humedad, granos dañados, defectuosos, variedades, peso bruto, neto y total a pagar al productor, por último, se procede a guardar e imprimir la boleta de compra.

En campo se observó, que para el proceso de recepción y acopio de producto y considerando únicamente la operatividad (pesaje, análisis de calidad, y emisión del certificado de calidad y boleta de recepción y liquidación) se cuenta con el equipo necesario, pero no es suficiente. En su caso, la falta de recursos se expresa en la necesidad de mayor equipo y de personal sobre todo en el acopio cuando los beneficiarios del programa llevan su producto a los CA. La mayoría de los CA han podido instalarse y operar, en gran parte por la participación de su personal y por el apoyo de las poblaciones y/o ejidatarios. Para la mayoría de los CA, la falla más recurrente, es lo lento con lo que trabaja algunas veces el sistema SIREPRO y SICOFRI y/o las BAM.

Con relación al subproceso de Almacenaje debe tener las condiciones físicas y de sanidad adecuadas para el almacenamiento de los granos, con el fin de que en la dispersión y comercialización estos se encuentren aptos para venta y el consumo humano. En este subproceso participan tres perfiles de Verificadores (calidad y existencias, maquinaria y equipo, e infraestructura), los cuales forman parte de la estructura de la Unidad Operativa de acuerdo con el Manual del Jefe de Unidad Operativa. Asimismo, también participa el JDA y el JCA. Cabe mencionar que estos verificadores supervisan el buen funcionamiento de los CA.

Este subproceso enfrenta fuertes problemas de infraestructura, al requerir un gran manejo de inventario junto con una eficiente planeación logística de distribución y concentración, lo supone que genera costos operativos importantes; no obstante, la experiencia y capacidad del personal y el apoyo de las comunidades ha permitido que, hasta ahora, a pesar de las precariedades de infraestructura el proceso se desempeñe de manera adecuada.

El Verificador de calidad y existencias realiza visitas de supervisión semanales para supervisar que los granos acopiados se encuentren en buen estado y para supervisar la compra que realizan los CA. Este verificador llena el formato Bitácora de control de calidad, muestreo y fumigaciones; además, debe realiza un reporte mensual que se envía a la Gerencia de Operaciones. Por otro lado, es posible que durante la estancia del producto en bodega requiera de fumigación, actividad que realiza el personal del CA llevando también una Bitácora de muestreo de calidad, muestreo y fumigaciones.

Por su parte, el Verificador de maquinaria y equipo, así como el de infraestructura supervisan el correcto funcionamiento del equipo y el acondicionamiento del lugar. Estos llenan el Formato de inspección de equipo e instalaciones, y si es necesario, realizan las solicitudes para reparación o cambio de equipo. La periodicidad de su visita no se encuentra establecida.

En las visitas a campo en Jalisco se verificó que aún no se emplea la herramienta de Conteo y acomodo de Estibas, que es el proceso de acomodo del producto dentro de las bodegas, en su lugar se realiza el llenado del Documento de Entrada de Producto al Almacén, acomodo de producto en CA. Ahora bien, la localización del producto en la bodega lo determina el JCA, y todos los granos acopiados se encuentran en tarimas una vez que fue realizado el cordón sanitario. En entrevista a nivel central se comentó que se está desarrollando un sistema para el manejo de inventarios en los CA, sin embargo, aún no tiene aplicación ni fecha para entrar en operación.

Es de suma importancia comentar que existe una constante comunicación entre el JDU y los JCA para verificar el cierre de operaciones del día y para monitorear y programar los gastos operativos necesarios, que son solicitados a nivel central cada quince días.

g. Pago (proceso sustantivo)

Este proceso consiste en el conjunto de acciones por las cuales los productores beneficiarios reciben los apoyos del Programa. El proceso se distingue por componentes; para los granos consiste en los procedimientos por los cuales se generan, validan y autorizan las órdenes de pago y terminan con depósitos en las cuentas de los beneficiarios; mientras que para el componente de leche, estos procedimientos se llevan a cabo dentro de la operación del Programa de Adquisición de Leche Nacional de LICONSA, por lo que el proceso de pago del Programa se limita a transferir a esta entidad los recursos desembolsados por precios de garantía.

Para el componente de maíz y frijol, este proceso cuenta con tres subprocesos: i) Emisión de boleta en los CA, ii) generación Cédula General de Afectación Presupuestal (CEGAP) y órdenes de pago, y iii) Pago por tesorería. Los principales actores que participan son el JCA, JDU, Jefe de administración de Unidad Operativa, la DPGE, Gerente de operación y control presupuestal, personal del área de Tesorería de SEGALMEX y Banco Azteca.

El CA emite boleta de compra (DC-1) a través del SIREPRO-subsistema de maíz o frijol. Es importante mencionar que el DC-1 contiene todos los datos necesarios para calcular el pago al productor y verificar que se cumpla con documento normativo en cuanto a calidad del grano y volumen máximo. Esta orden es validada por la Unidad Operativa en el mismo sistema. La boleta se firma electrónicamente por el JCA y Jefe administrativo de Unidad Operativa. Por otro lado, el JDU verifica diariamente el cierre de los CA a su cargo y conjunta las boletas de compra para validar lo registrado en la operación, además emite la CEGAP que contiene la información de compra del día de todos los CA a cargo de la Unidad Operativa y genera las órdenes de pago en formato TXT que contienen la información de los productores, sus cuentas bancarias y el monto a depositar. Por su parte, el CEGAP recoge cuatro firmas electrónicas: el del JCA (que viene del DC-1), el JDU, DPGE, Gerente de operación y control presupuestal. Por su parte, Tesorería recibe CEGAP y las órdenes de pago en formato TXT, verifica que contengan las cuatro firmas de autorización y autoriza el pago.

Para el procedimiento de pago, en los Lineamientos 2019 se señalaba un tiempo máximo de pago de 72 horas después de entregar el producto. Sin embargo, el trabajo de campo con productores señalaron que el tiempo fue mayor al programado, llegando hasta los 10 días. No obstante, a nivel central mencionaron que esto se debió al traslape que se tuvo entre los procesos de Incorporación de beneficiarios, Acopio de maíz y frijol y Pago, por lo que el retraso fue originado en el subproceso de Validación del proceso de Incorporación, ya que la documentación presentada estaba incompleta o bien era necesario realizar actualizaciones, por ejemplo, la vigencia de INE.

Ahora bien, en entrevistas a nivel central se mencionó que se eligió a Banco Azteca como la instancia dispersora de los apoyos a los beneficiarios, dado que además de tener

cobertura en zonas de operación del Programa, garantizó realizar las operaciones de pago en un plazo no mayor a 48 horas.

Banco Azteca genera la orden de pago activa e informa el listado de CEGAP pagados y no pagados que puede consultarse a través de Banca Empresarial en internet, esto para que el Programa pueda realizar el seguimiento correspondiente del estatus del pago de los beneficiarios. Cabe destacar que, posteriormente se pretende emplear las sucursales del Banco del Bienestar como dispersoras dado que estarán en las tiendas DICONSA. Sin embargo, se sugiere generar mecanismos de apoyo para que los productores más pobres puedan tener cuenta bancaria dado que éstos deben abrir una cuenta nivel 4 para que el Programa pueda transferir los recursos y en campo los beneficiarios confirmaron la obligatoriedad de dicho mecanismo.

Por otro lado, para el componente de arroz y trigo se identifican tres subprocesos: i) Registro de operación por molinos y bodegas, ii) Validación de pago a productores en oficinas centrales, y iii) Pago por tesorería. En este proceso participa personal de bodegas y Molinos; la Subgerencia de Padrones, Estudios y Procedimientos; Gerencia de Control Presupuestal; Gerencia de Proyectos y Planeación Estratégica; DPGE, personal del Área de Tesorería y Banco Azteca.

El proceso inicia cuando las bodegas y molinos completan en el SIREPRO-subsistemas de arroz o trigo las operaciones de compra a productores con las que se llenan las Tablas SEGALMEX que incluye los datos de compra: nombre del productor, folio, entrada a almacén, número de boleta de entrada a la báscula, datos de factura, peso neto, precio pagado a productor. Además, se adjuntan las facturas correspondientes a la operación registrada.

La Subgerencia de Padrones, Estudios y Procedimientos realiza una validación a nivel de sistema en el que verifica la existencia del registro del productor y la Tabla SEGALMEX, así como los datos capturados en el sistema correspondan con la factura, los pesos registrados en las boletas amparen el volumen total facturado, el precio pagado al productor sea el indicado y la factura sea válida. Una vez revisado, se pueden obtener tres tipos de validaciones "Positiva", "Condicionada" o "Negativa". La Validación Negativa ocurre cuando se identifica inconsistencia o incongruencia en la información capturada, por ello se hacen comentarios y es responsabilidad de la bodega o molino comunicar al productor y de manera conjunta atiendan las observaciones. Una vez realizado lo anterior, el registro de compra pasa a color azul con el estatus "Solventado", este cambio de color indica al equipo de validación que las observaciones fueron atendidas y es necesario volver a revisar. De la nueva revisión puede pasarse a Validación Positiva o regresarse a Validación Negativa, si ocurre esto último, reinicia el proceso.

La Validación Condicionada se establece cuando el peso facturado por parte del productor, excede la producción máxima que puede tener de acuerdo con la superficie y el rendimiento registrados en el sistema. En estos casos, al productor se le apoyará con el volumen que

resulte de multiplicar su superficie por su rendimiento, independientemente si la factura emitida contiene un volumen mayor; esta determinación es porque no hay manera de acreditar el excedente.

Para 2019, el cálculo de pago al productor por tonelada se realizó automáticamente en el sistema, en el que se considera el precio de garantía menos el precio de referencia pagado al productor por la industria. Sin embargo, para 2020 y de acuerdo con las ROP, se señala que el precio de mercado de referencia será definido para cada región y su cálculo se efectuará considerando el promedio de los precios del trigo en el Mercado de Físicos de la Bolsa de Comercio de Chicago (CBOT) y el promedio del tipo de cambio, más las bases fijadas por SEGALMEX, durante los primeros 15 días en que se generalice el periodo de la cosecha en cada región. Las ROP también definen que para las primeras 100 toneladas por productor elegible recibirán el incentivo completo (100%), equivalente a la diferencia entre el precio de garantía y un precio de mercado de referencia que establecerá SEGALMEX; sin embargo, cuando se alcancen hasta 200 toneladas adicionales a las primeras 100 por productor, recibirán el 50% del incentivo completo. Cabe mencionar que emplear el precio de mercado de referencia se considera adecuado para evitar acuerdos entre productores y molinos o bodegas para reportar menores precios en las facturas.

Una vez validados el expediente y el registro de compra, se inicia un proceso administrativo interno donde se hacen cortes semanales para generar la CEGAP que contiene la información del listado de productores semanales. Se generan los órdenes de pago en formato TXT que contienen la información de los productores, sus cuentas bancarias y el monto a depositar. De igual forma, el CEGAP recoge firmas electrónicas de la Gerencia de Proyectos y Planeación Estratégica, la DPGE y la Unidad de Administración y Finanzas. Finalmente, Tesorería recibe CEGAP y el formato de órdenes de pago en formato TXT, verifica que contengan las firmas de autorización y autoriza el pago. Banco Azteca genera la orden de pago activa y se realiza el depósito en cuenta de beneficiarios en menos de 48 horas.

Para el componente de leche, el Programa cubre el pago a los productores de un peso más por litro entregado en los centros de acopio de LICONSA y se realiza semanalmente con recursos de LICONSA. El Área de Administración y Finanzas de LICONSA genera, sin periodicidad definida, un informe sobre la cantidad de litros apoyados pagados con \$1 adicional por Precios de Garantía, además de incluir información sobre productores y litros acopiados. Con este informe se calcula el monto que el Programa debe transferir a LICONSA.

Por otro lado, en los LOP 2019 hay poca claridad en cuanto a la definición del precio de garantía ni litros máximos de apoyo para el caso de leche. Al igual que las ROP 2020 pareciera que el precio está en \$8.20 el litro en lugar de dejar claro que ese es el precio tope. Además, en los documentos normativos no se especifica que el apoyo del Programa es solamente \$1 adicional al tabulador de LICONSA. Por otro lado, con relación al volumen acopiado en 2019 era hasta 15 litros y en 2020 cambio a 25 litros, sin embargo, no se

especifica que el máximo por productor está personalizado de acuerdo con lo reportado en el Censo de Productores de Leche.

En entrevista con LICONSA, se mencionó que fue hasta octubre de 2019 que recibieron de manera parcial por parte del Programa los pagos que había realizado LICONSA a los productores beneficiarios, siendo que el Programa comenzó a operar desde febrero de ese mismo año. Lo anterior genera fuertes presiones al flujo de recursos de LICONSA. Además, no se cuenta con una calendarización sobre este pago, lo que ocasiona incertidumbre en los operadores.

h. Dispersión: componente maíz y frijol

Este proceso consiste en la concentración, tratamiento, comercialización y venta solo para el componente de maíz y frijol acopiados en los CA. Con su ejecución permite que el Programa puede conseguir ingresos adicionales a los que recibe de manera presupuestal para destinarlos a los gastos operativos o al apoyo a beneficiarios. Además, de acuerdo con los LOP 2019, el maíz y frijol adquiridos por SEGALMEX a precios de garantía, se dispersará en primera instancia para proveer a DICONSA. Este proceso se encuentra parcialmente documentado tanto en Lineamientos como en los Manuales del Jefe de Unidad Operativa y Jefe del Centro de Acopio. Se identifican cuatro subprocesos: i) Concentración; ii) Tratamiento beneficiador (solo para frijol); iii) Estrategia de comercialización; y, iv) Venta. Principalmente participa el JCA, el JDU y el Encargado de Existencias.

El Manual del Jefe de CA, establece que cuando las bodegas del CA estén cerca de saturarse, el Jefe del CA tiene la obligación de comunicar a su Verificador o Jefe de Unidad Operativa la necesidad de movilizar las cantidades de grano necesarias para desalojar las bodegas de su Centro y no verse en la situación de cierre parcial del Programa en la localidad por falta de espacio. La movilización se realiza a otro CA con mayor capacidad o a Centros Concentradores para frijol o Centros Graneleros para maíz. Para efectuar las movilizaciones se utiliza el documento Salida de Almacén (orden de movilización) en el que se especifica la clase y variedad de producto, cantidad de toneladas a transferir, número de costales, línea transportista, placas del camión y nombre del chofer, así como los datos de calidad que presenta. Asimismo, se registra en el libro de inventarios en el que se documentan las entradas y salidas del CA.

Por su parte, el JDU recibe y programa la orden de movilización, y realiza el pago de maniobras a trabajadores locales para la carga y descarga de camiones, esto se documenta en un formato "Recibo de maniobras" donde se especifica costo unitario, el volumen total movilizado y el monto total a pagar. Por su parte, el Encargado de existencias monitorea todas las órdenes de movilización e informa al nivel central, quien autoriza los gastos operativos.

El Programa cuenta con 40 Centros Concentradores para frijol y con 5 Centros Graneleros para maíz. En estos Centros también se genera el documento Entrada de almacén, con las mismas características del documento de Salida de almacén, asimismo realizan actividades de conservación del grano. En entrevista a nivel central se mencionó que se está elaborando un sistema de inventarios para monitorear mejor las movilizaciones pero que aún no se ha concluido.

Antes de ponerse a la venta, el maíz es empaquetado en costales de 50 kilos desde la entrada a los CA, mientras que para el frijol se realiza otro procedimiento. En entrevista a nivel central, se mencionó que este tratamiento se hace en tres plantas beneficiadoras que pertenecen a empresas privadas. En ellas se da el tratamiento y embolsa de acuerdo con las especificaciones del cliente; los costos derivados de este proceso forman parte de los gastos operativos del Programa. Cabe mencionar que en Zacatecas, Nayarit y Chihuahua, SEGALMEX tiene Centros Concentradores en comodato, sin embargo, no se ha logrado que las plantas beneficiadoras ubicadas en dichas bodegas entren también en el sistema de comodato, lo cual ayudaría a eliminar los contratos con empresas privadas. Este subproceso no se encuentra documentado.

Con relación a la Estrategia de comercialización, se define por los Directores de SEGALMEX y DICONSA, así como por la Dirección General de Planeación, Precios de Garantía y Estímulos. Las características de la estrategia, en especial la metodología para la determinación de precios de venta no se encuentra documentada. Sin embargo, en el Documento Política Comercial de SEGALMEX se establecen las directrices de comercialización.

Respecto a las cantidades a dispersar a cada instancia se toma como insumo la proyección de la demanda de maíz y frijol de DICONSA. En caso de que el Programa tuviera excedentes estos se dispersan a programas federales (DIF, SEDENA) y a algunos estados, además de buscar la venta al sector privado, aunque el Programa no proporcionó información precisa al respecto. En entrevista a nivel central se señaló que, al no contar con una metodología para determinar los precios de comercialización, en especial los del Programa y DICONSA, los directores de SEGALMEX y DICONSA acordaron 12.5 pesos por kilo para frijol y 4.5 pesos el de maíz.

En entrevista durante el trabajo de campo se mencionó que cerca del 90% de las ventas se destinan a DICONSA, para ello emite en su Portal de proveedores la Hoja de pedido que contiene los datos de DICONSA y del proveedor (SEGALMEX), la descripción del artículo, cantidad, precio unitario, monto total, características de la entrega y forma de pago.

El enlace Administrativo y Financiero revisa y acepta las Hojas de pedido. Ahora bien, de acuerdo con el lugar en el que debe realizarse la entrega, se elige el Centro Concentrador del que partirá la entrega o, en su caso, la empresa que está realizando el tratamiento del grano. El costo de distribución del maíz hacia los almacenes de DICONSA ha sido cubierto por éste y se realiza con sus unidades. Sin embargo, en el caso de frijol, cuando se envía

a estibadoras, este costo de transporte lo cubre el Programa y de ahí lo recoge DICONSA para su distribución.

Con relación al pago por la compra-venta se mencionó que se destina a los gastos de operación del Programa o a aumentar su cobertura. Cabe resaltar que el cuarto informe trimestral del Programa, menciona que se han generado ingresos por ventas del producto acopiado de \$2,151,295,957; no obstante, no se contó con la información del destino de este recurso. Asimismo, se comentó que se han realizado ventas al sector privado, específicamente para Maseca, pero no se tuvo información sobre esto.

i. Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos

Según el Modelo General de Procesos, este proceso se refiere a las acciones y mecanismos mediante los cuales el programa comprueba que los apoyos entregados a los beneficiarios son utilizados y funcionan de acuerdo al objetivo planteado. 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, o bien para calcular cuánto representa, en términos de su ingreso total, el apoyo del Programa.

Ahora bien, en los LOP 2019 se señala como objetivo incrementar el ingreso de los pequeños productores agropecuarios, para contribuir a mejorar su nivel de vida. En este sentido, se tendría que desarrollar medidas cuantitativas o cualitativas para conocer los efectos del ingreso en el mejoramiento de la vida. Por otro lado, el Programa considera que su intervención va a permitir incrementar la producción de arroz y trigo panificable, sin embargo, en la visita de campo en Jalisco, los productores de trigo señalaron que por el volumen que les compraba el Programa no incidiría en sus decisiones de incrementar el nivel de producción, sino más bien que el recurso lo utilizarán en pagar créditos, deudas en general y preparar terreno y equipo para la nueva temporada de siembra.

j. Contraloría social y satisfacción de usuarios

Este proceso es mediante el cual los beneficiarios puede realizar las quejas o denuncias que tenga del programa; lo cual es importante para garantizar a los beneficiarios un canal de comunicación en caso de que no hayan sido atendidos de acuerdo con la normativa y que puedan resarcirse los posibles daños causados.

El Programa no cuenta con organismos de contraloría social, como otros programas sociales, ni con un mecanismo institucionalizado o documentado para conocer la satisfacción de sus beneficiarios. No obstante, cuenta con un procedimiento para quejas y

denuncias, el cual está compuesto por dos subprocesos: i) Quejas al Órgano Interno de Control (OIC) y ii) Aclaraciones, quejas y solicitudes de información.

Los Lineamientos 2019 contienen un apartado de Quejas y Denuncias, que no es un mecanismo específico del Programa sino que “los beneficiarios y ciudadanos en general pueden presentar quejas y denuncias al Órgano Interno de Control en la SADER, Delegaciones o a la función pública. Por escrito, por internet o vía telefónica”. Cabe resaltar que, los productores entrevistados no saben de la existencia de este mecanismo para quejas o denuncias.

Ahora bien, cuando un productor no recibe su pago o bien recibe una cantidad distinta a lo esperado, acude al Centro de Acopio o al molino, según sea el caso, y solicita la aclaración. Las aclaraciones de maíz y frijol se resuelven en la Unidad Operativa y los de arroz y trigo en la Gerencia de Proyectos y Planeación Estratégica. Una vez analizado el caso, se comunica la respuesta al productor.

Un hallazgo en las ROP 2020 es que se establece un mecanismo específico del Programa para la atención personalizada de productores, bodegas y molinos vía WhatsApp.

k. Evaluación y monitoreo

El Modelo General de Procesos, especifica que a través del proceso de Evaluación y monitoreo el Programa implementa ejercicios sistemáticos de evaluación de sus procesos o resultados, así como el monitoreo en el avance de sus indicadores y metas. El proceso es importante para el Programa, porque provee de elementos para mejorar la toma de decisiones en todos sus procesos, especialmente para el de Planeación, además de aportar información que permite valorar sobre el cumplimiento de sus metas a nivel de resultados y de gestión operativa. Se identificaron dos subprocesos: i) Evaluación, y ii) Monitoreo.

Si bien el Programa cuenta con una MIR, este no reportó avance de indicadores de en los primeros tres trimestres de 2019, sino hasta el cuarto trimestre, dado que todos los indicadores definidos en la MIR estaban relacionados directamente con la gestión del programa y su cobertura, por lo que puede asumirse que su monitoreo fue empleado para las decisiones de planeación de 2020.

V. Recomendaciones

Se reconoce que 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 que enfrentó a 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, lo cual representa uno de los principales aciertos y fortalezas de esta intervención. Por su parte para la operación del componente de leche, se aprovechó la estructura y operación del Programa de Adquisición de Leche Nacional de LICONSA, lo que evitó duplicidad en las estructuras. Adicionalmente, la firma de los Convenios con el Consejo Mexicano del Arroz y la Cámara Nacional de la Industria Molinera de Trigo posibilitó el registro, habilitación y capacitación a bodegas y molinos, permitió operar parte de los procesos de incorporación y pago de este componente, sin mayores ampliaciones a la estructura de SEGALMEX.

A continuación se presentan las recomendaciones identificadas en esta evaluación que buscan mejorar el diseño y funcionamiento del programa. En particular se enuncian recomendaciones generales que se derivan del hecho de que este programa es de reciente creación considerando el contexto en el que opera, y recomendaciones específicas que son concretas a la implementación o al diseño de esta intervención.

a. Generales

El Programa opera en un contexto social específico, como es el del sector agrícola, que tiene prácticas particulares que han sido establecidas y reforzadas a lo largo de años en el campo. Dichas restricciones deben ser consideradas dentro del diseño y funcionamiento de la intervención, en particular cuando el Programa busca modificar el paradigma establecido, como es el caso de la presente administración que quiere entregar apoyos directos y sin intermediarios a los productores. Omitir estos contextos en el diseño podría dificultar la obtención de resultados. En esta evaluación se observaron aspectos en el diseño que pueden estar contribuyendo a que los apoyos no lleguen prioritariamente a los productores de menores ingresos; en particular, se recomienda incluir un mecanismo de verificación de la documentación entregada por los beneficiarios respecto del tamaño de sus predios, volumen y producción para poder eliminar prácticas de simulación que suceden en el campo como se ha documentado en esta y otras evaluaciones y estudios. Estos mecanismos de verificación podrían requerir de la asociación del Programa con otros actores como el SIAP para verificar la probabilidad de siembra de los predios.

La obligación que tienen los programas de presentar un diagnóstico en su primer año de operación permitió que estos desarrollaran el análisis de su problemática. Este Programa cuenta con un diagnóstico elaborado en 2018 y actualizado en 2019 que en primera instancia sirvió como base para la planeación del mismo. Sin embargo, en las ROP 2020

se plantean 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. En este sentido, es pertinente realizar una actualización del diagnóstico con el fin de identificar las causas y efectos de los dos problemas que se desean atender, pero también para identificar las características de las dos poblaciones de referencia. Con ello se pretende profundizar en el análisis de alternativas disponibles para atender estos dos problemas y conocer si los precios de garantía que se entregan son adecuados para solventar los problemas de bajos ingresos y de dependencia de importaciones el problema o si se requieren de apoyos adicionales, incluso dentro del sector.

Al respecto y considerando que actualmente el Programa atiende dos objetivos, se recomienda dividirlo en dos programas o subprogramas distintos: uno enfocado en mejorar el ingreso de los productores más pobres, y otro dirigido a incrementar la producción nacional y reducir las importaciones. De esta forma, cada subprograma podría generar un diseño básico consistente y adecuado para enfrentar su propio problema focal y objetivo central, así como para atender a sus poblaciones de referencia. Tener claro en el primer año de la intervención cuáles son los resultados que se buscan alcanzar permite que podamos medir en el mediano y largo plazo sus efectos, así como definir una estrategia de salida de la intervención que debe implementarse una vez que se haya resuelto el problema.

Así como otras intervenciones de la presente administración hubo la necesidad de arrancar la operación del Programa de manera inmediata al inicio de 2019. Este inicio se caracterizó por contar con escasos recursos humanos y físicos para poner en marcha un programa del tamaño y envergadura de Precios de Garantía, lo que se fue subsanando conforme se avanzó en el año. Cabe señalar que a pesar de no contar con la estructura organizacional adecuada, ha sido posible atender a la población de manera funcional en gran medida por la experiencia de los responsables del Programa en todos los niveles operativos, no obstante, se recomienda contar con la definición y aprobación de la estructura operativa por parte de la SHCP para seguir garantizando la funcionalidad de la intervención.

De igual manera, en el arranque de operaciones no se contaba con manuales de operación, que también fueron elaborados sobre la marcha para responder a la operación del momento. Se recomienda actualizar los manuales con base en la experiencia del primer año de operación, con el fin de poder acotar los procesos sistemáticos que se deben llevar a cabo para el acopio, distribución y pago a beneficiarios.

Cabe mencionar que los productores tienen diferentes problemas que con una sola intervención podría no ser resuelta, en este sentido 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 objetivo y que avanzan hacia el mismo objetivo de autosuficiencia alimentaria y 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.

b. Específicas

El Programa debe avanzar en desarrollar y documentar una estrategia de cobertura y priorización de los productores, que incluya metas anuales y multianuales de atención por producto, por tipo o segmento de productor relevante y por región. Esto permitirá que exista una asignación más eficiente y progresiva de los recursos disponibles hacia los productores y las regiones consideradas prioritarias.

Para el diseño de la estrategia de cobertura y priorización es indispensable trabajar en la población potencial, objetivo y atendida. La población potencial debe definirse a partir de los productores que presentan el problema central que se busca resolver. La población objetivo es un subconjunto de población que presenta el problema y se especifica a través de características relevantes observables de los productores que los vuelven elegibles para la intervención. Por su parte, la población atendida se debe definir como los productores que efectivamente reciben los apoyos en un ejercicio fiscal determinado.

Ya que uno de los objetivos específicos del Programa es incrementar el ingreso de los pequeños productores más pobres. Se recomienda establecer mecanismos de priorización utilizando como criterio la medición pobreza del CONEVAL que considera un referente de ingreso mínimo para el sector rural.

Otro aspecto para considerar en el diseño, que tiene como objetivo que el Programa pueda concentrar sus recursos disponibles en otorgar apoyos a productores de bajos ingresos, es 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, especialmente en el caso del maíz. Esto permitiría disminuir el riesgo de regresividad que se observó en el diseño a partir de que la entrega del apoyo depende del volumen de producción que entrega el productor.

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 padrones que emplea actualmente, como el de PROAGRO y del Censo del Bienestar. Este padrón debe contar no solo con CURP, número de superficie y toneladas compradas, 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. Contar con esta información en el padrón también podrá permitir que el Programa analice la concentración de sus apoyos por nivel de ingreso de los productores, con lo que se puede generar información valiosa para tomar medidas en el diseño o implementación cuando se observen efectos distributivos distintos a los deseados por el Programa, es decir en caso de observar que los apoyos se estén concentrando en una población diferente a la de los productores de bajos ingresos. Contar con esta

información permitirá generar mecanismos de previsión y adecuación en el diseño para disminuir o eliminar el riesgo de regresividad que se presentan en los elementos del diseño.

En este sentido, el Programa debe desarrollar un mecanismo de seguimiento de los beneficiarios, para que posteriormente pueda analizarse si con los apoyos del Programa, los pequeños productores más pobres incrementan efectivamente su ingreso. En el caso de los medianos productores el mecanismo debe permitir conocer si con los apoyos del Programa se está incrementando su producción, ya sea a través de ampliaciones en la superficie sembrada, cambio de cultivos, o aumentos en la productividad.

El Programa establece un periodo para el pago de los precios de garantía de hasta 72 horas en sus LOP 2019 y en las ROP 2020 no se especifica. Sin embargo, en campo se observó que el pago tomaba hasta 10 días hábiles para ser ejecutado, retrasos que se dieron por la validación de documentos. En este sentido se recomienda separar operativamente los procesos de Incorporación de beneficiarios y Pago que actualmente se realizan prácticamente de forma unificada, esto ayudaría a disminuir los retrasos en los pagos ocasionados por inconsistencias o deficiencias en los documentos de incorporación y por ende podría disponer de los apoyos de manera oportuna para solventar otros gastos para levantar su cosecha.

Con el fin de fortalecer el proceso de Incorporación de beneficiarios se debe diseñar una estrategia de colaboración con el SIAP. Esto permitirá al Programa localizar los productores que busca atender y excluir los predios con baja probabilidad de siembra que, por ende, podrían no ser parte de la población objetivo del Programa.

Inicialmente, el apoyo de las comunidades permitió instalar y equipar los CA, así como difundir el programa, ahorrando importantes costos operativos. Por ello 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 CA.

Queda pendiente incluir dentro de la estructura orgánica del programa los perfiles de los Jefes de Unidad Operativa y del Centro de Acopio dado que estos actores son clave para la operación el Componente de maíz y frijol. Lo anterior contribuirá a robustecer el funcionamiento del programa, delimitando no solo las responsabilidades de estos actores sino también dando a conocer a quién reportan dentro de la estructura del Programa.

En relación con los sistemas de información para maíz y frijol, se recomienda su ampliación a efecto de monitorear diversos aspectos relevantes de las operaciones de acopio, tales como las instalaciones, equipamiento y acondicionamiento de los CA; la contratación y capacitación del personal de los CA y las UO; el manejo de inventarios y la concentración del producto. Esta información adicional permitiría dar un mejor seguimiento y control de

las necesidades operativas, administrativas y de gestión de los CA y las Unidades Operativas, para tomar decisiones informadas sobre la asignación de recursos financieros, materiales y humanos.

También se requiere mejorar y completar el equipamiento y mobiliario básico de los CA, en particular las computadoras, digitalizadoras o multifuncionales, así como la sillería, mesas y archiveros. Lo anterior no solo contribuye sino permite un mejor resguardo de los expedientes físicos de los beneficiarios, que contienen información financiera y datos personales.

Esta falta de especificaciones tanto en documentos como en solicitudes pudiera generar confusión entre los productores sobre la forma de incorporarse al Programa y, por tanto, pueden generarse retrasos en el proceso de Incorporación y por ende en la validación de la documentación. Por lo que, las ROP debería señalar dónde se puede consultar estos documentos adicionales a los establecidos en el documento normativo.

Con el fin de fortalecer el proceso de Incorporación y agilizar la validación de la documentación, se recomienda que las ROP incluya la documentación completa que se solicita a los productores, esto a partir de la experiencia del primer año de operación del Programa.

Dado que el Programa comercializa los granos acopiados principalmente con DICONSA, es importante que se defina y formalice una metodología para establecer los precios de venta de maíz y frijol entre SEGALMEX y DICONSA, que considere los costos operativos de ambas en cuanto al traslado de los granos de los Centros Concentradores o Graneleros a las bodegas de DICONSA, así como el costo de oportunidad de fijar un precio interno que pudiera estar por encima o por debajo del mercado. Lo anterior, contribuirá en la planeación y presupuestación de ambos programas.

Sería recomendable que el Programa contara con mecanismos para la integración de personal temporal o permanente en los CA de acuerdo con la ubicación y cantidad de productores que atienden, dado que en temporada de cosechas la población beneficiaria que acude a los CA puede elevarse y el personal que se encuentra es insuficiente para atenderlos, retrasando la atención a beneficiarios.

En el caso del componente de leche es importante especificar en las ROP y otros documentos normativos y de procedimientos, los límites operativos, de funciones y de responsabilidades entre Precios de Garantía y LICONSA, así como definir un calendario de pagos a LICONSA para transferir los montos de apoyo a los beneficiarios.

Finalmente, se reconoce que en este primer año de implementación el programa ha hecho un gran esfuerzo en la construcción de una intervención nueva, resultando en una operación sin contratiempos caracterizada por la experiencia y entusiasmo de los responsables del programa. Las recomendaciones que se vierten en esta evaluación, y que

se basan en la evidencia recabada durante el proceso de desarrollo de ésta, pretenden aportar soluciones y alternativas a las dificultades que se presentaron en este primer año de funcionamiento en el que aparecieron diversos retos. Esperamos que esta mirada externa y rigurosa, que buscó ajustarse a la visión y objetivos definidos por el propio programa, haya generado información útil para su mejora y que aporte también a la transparencia y rendición de cuentas.

VI. Opinión del programa y acciones de mejora

1. **Uso de los hallazgos de la evaluación** Con relación a las recomendaciones emitidas por el equipo evaluador, en este apartado se deberá especificar cómo se atenderán las mismas. Es decir, cómo incorporarán aquellas recomendaciones factibles de realizarse relacionadas con el diseño, la planeación estratégica, la cobertura y focalización, la operación, los procesos, etc., según sea el caso.

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación ¹⁵
IV. Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26) Recomendaciones al diseño del Programa 1)	<p>Dividir al Programa en dos programas o subprogramas: uno para incrementar la producción nacional de granos, y otro para mejorar los ingresos y la productividad de los productores más pobres, cada uno con su propio diseño básico, adecuado a su problema y objetivo central.</p> <p>Alternativamente, se puede enfocar el Programa al incremento de la producción, y asignar la mejora en los ingresos de los más pobres a otros programas focalizados en esta población, rediseñando y reasignando recursos según corresponda.</p>	<p>Con la creación de SEGALMEX y el establecimiento del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos se concreta la política en materia del campo y la concepción del Programa Prioritario, plasmada en el PND, misma que surge de los preceptos que se citan a continuación:</p> <p>“Los pequeños y medianos productores de leche de todo el país recibirán un incremento por la venta de su producto a partir de la implementación del programa de precios de garantía.</p> <p>[...]está tomándose la decisión de apoyar a los productores del campo, ... aplicaban una política para favorecer a productores del extranjero.</p> <p>Con el Tratado de Libre Comercio se puso a competir al productor nacional con el productor del extranjero, en condiciones de desigualdad, porque el productor del extranjero recibe subsidio, créditos baratos, apoyos de sus gobiernos y el productor en México quedó abandonado a su suerte.</p> <p>¿Saben qué decían estos tecnócratas ... cuando iniciaron esta política de abandono al campo?</p> <p>Que en un mundo globalizado no había necesidad de fomentar las actividades productivas, de fomentar el campo, porque se podía comprar en el extranjero lo que se necesitara.</p> <p>¿A dónde nos llevaron con esa política?</p> <p>A que ahora estamos comprando todo lo que consumimos.</p> <p>Compramos maíz, esa bendita planta es originaria de México y ahora México es el país que más maíz compra en el extranjero.</p> <p>Compramos frijol, compramos arroz, compramos carne de res, carne de cerdo, compramos leche,</p> <p>...</p> <p>Por la política que han venido imponiendo se abandonó al campo.</p> <p>Por eso ustedes son como héroes, porque resistieron todo este periodo y siguen produciendo a pesar de los pesares. Ahora va a cambiar esa política.</p>	<p>SEGALMEX a través de la Dirección de Planeación, Evaluación y Proyectos, revisará estos aspectos para incorporarlos en sus ordenamientos y programas sin contravenir la filosofía del Programa de Garantía a Productos Alimentarios Básicos.</p> <p>Se analizará la posibilidad de adecuar la definición de tres componentes:</p> <p>a) Apoyo a pequeños productores de maíz y frijol.</p> <p>b) Apoyo a productores de trigo y arroz y medianos productores de maíz.</p> <p>c) Apoyo a pequeños y medianos productores de leche</p>

¹⁵ Acciones de mejora planeadas o emprendidas.

Para justificar el abandono al campo satanizaron la palabra subsidio, cuando en otros países se apoya y se subsidia al productor.

Entonces, vamos ahora a regresar a apoyar al campo.

Lo único que les pido a todos es que se cuide mucho que el apoyo llegue a los productores, que no se quede en manos de intermediarios, de coyotes y mucho menos que se lo roben los funcionarios públicos.

Vamos en este caso a apoyar con precios de garantía al productor de maíz, de frijol, de arroz, de trigo y al productor de leche, ocho pesos 20 centavos por litro al productor. Vamos a empezar con los pequeños, con los medianos productores.

Pero el propósito es ser autosuficientes en producción de leche, ya no comprar la leche en el extranjero.

Entonces, si es necesario va a mantenerse este precio para todos los productores para que podamos aumentar la producción.

...

Vamos a garantizar que no les falte un buen precio a los productores.

Miren, para el rescate del campo se pensó en muchas cosas, pero al final se decidió en garantizar un buen precio, porque si hay buen precio la gente ve cómo consigue recursos, cómo consigue el tractor, cómo ara la tierra, cómo siembra, cómo compra los insumos, siempre y cuando es bueno el precio.

Entonces, el eje de la política para fomentar la producción en el campo es garantizar buenos precios al productor.

Vamos a apoyar a los productores y también vamos a llevar a cabo un plan para el bienestar de todo el pueblo."i

Derivado de lo anterior, y con el objeto de no perder la esencia del Programa como fue concebido al segmentarlo y el enfoque en el eje de política de fomento a la producción en el campo, para garantizar buenos precios al productor de granos básicos y de leche.

En congruencia con el eje de desarrollo económico del Programa Nacional de Desarrollo, con el fin de establecer y orientar todo el trabajo que se realizará en SEGALMEX para contribuir el desarrollo del país y el bienestar de las y los mexicanos, el Programa de Precios de Garantía es se consideró como un programa prioritario en la agenda pública

En este sentido y con el objeto de desarrollar las estrategias prioritarias y las acciones puntuales que contribuyan a mantener este precio para los productores para aumentar la producción, se establece estas intervenciones de política pública que desplegada para lograr este objetivo prioritario.

Si el Programa se segmenta, se perderá el enfoque que busca atender el problema público identificado.

En la propuesta de la presente evaluación de diseño ya no se considera el establecimiento de precios de garantía como acción principal y en ese sentido será complicado pretender cerrar las brechas, rezagos o afectaciones relevantes que se han identificado para cumplir el objetivo prioritario del SEGALMEX a través del Programa.

Es importante establecer que el enfoque del programa considera a los precios de garantía como un elemento fundamental en el impulso de los sistemas productivos, que promueve de manera directa el aumento de la producción para atender la demanda de alimentos, lo cual se alinea con los objetivos sectoriales de SADER que donde se establece que se busca constituir un nuevo sistema agroalimentario y nutricional justo, saludable y sustentable a través del incremento de la producción y la productividad de cultivos y productos, esto es una contribución de SEGALMEX ciertamente a los objetivos sectoriales que ya se contempla.

Por lo que no se considera como viable dividir el programa actual en dos programas distintos. Sin embargo, a partir del objetivo del programa, se establecerán componentes específicos para garantizar una mayor consistencia.

1 bis)

Analizar, valorar las implicaciones y documentar, con base en metodologías rigurosas y evidencias adecuadas, la probable contraposición entre los dos objetivos básicos del Programa—apoyar el ingreso de los productores más pequeños y pobres, e incrementar la producción nacional y reducir las importaciones—que surge a la luz de utilizar un solo instrumento de intervención y criterios homogéneos para apoyar a todos los beneficiarios elegibles para cada producto. Dicho ejercicio debe desarrollar los argumentos teóricos y lógicos, acopiar y procesar evidencias, caracterizar y cuantificar los subconjuntos de poblaciones en lo que la contraposición planteada

Los objetivos del programa no se contraponen, debido a que se trata de dos poblaciones distintas: *i)* pequeños productores de maíz, frijol y leche y *ii)* productores de trigo y arroz; pues tienen características productivas distintas. Se atienden con el mismo programa e instrumento debido a que el problema principal que tienen ambas poblaciones es la falta de rentabilidad. **No se utilizan criterios homogéneos** porque existe un precio de garantía especial para cada uno de ellos. Todos son superiores al precio de mercado y SEGALMEX ha implementado centros para el acopio de estos alimentos cercanos a los productores. Además, en el caso de los productores más pobres, los de maíz, se les apoya también para el traslado del grano.

Mientras que en el caso del arroz y del trigo solo se da un incentivo y se mantiene la estructura de acopio y de transformación ya establecida.

Sin embargo, se actualizará el Diagnóstico del programa a fin de detallar la justificación metodología de la operación del programa y la armonización de estos objetivos.

Se documentará con argumentos teóricos y empíricos que los objetivos del programa no se contraponen, y con esto se actualizará el diagnóstico del programa

actúa, e identificar los elementos de diseño que son relevantes. A partir de los resultados del análisis, se pueden hacer las adecuaciones correspondientes al diseño del Programa, para asegurar que sea consistente con sus propios objetivos.

<p>IV. Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)</p>	<p>Desarrollar un Diagnóstico para cada uno de los problemas que el Programa busca atender, con base en las recomendaciones de CONEVAL y las mejores prácticas en la materia utilizando marcos teóricos y lógicos apropiados, información relevante y actualizada, y metodologías analíticas sólidas. Contar con un buen diagnóstico permitiría al Programa entender mejor las causas y efectos de ambas problemáticas y los alcances de su interacción; cuantificar, caracterizar y localizar a las poblaciones que los sufren; diseñar y calibrar mejor los subsidios a los precios y los criterios de elegibilidad, por tipo de producto y segmento de población, e incluso por regiones, así como procurar los apoyos complementarios por parte de otros programas, entre otras ventajas.</p>	<p>SEGALMEX estima conveniente actualizar el diagnóstico existente del programa partiendo de los problemas identificados con el análisis de la problemática que da origen y la vinculación con la planeación nacional y sectorial.</p>	<p>Actualmente SEGALMEX actualiza el diagnóstico, mediante de un proceso participativo en el que, en primera instancia, los operadores del Programa, aportarán su experiencia, conocimiento y visión de los problemas y propuestas de solución, después de más de un año de la operación del Programa.</p>
<p>Recomendaciones al diseño del Programa 2)</p>	<p></p>	<p>SEGALMEX coincide con la necesidad de actualizar el diagnóstico del que se partió para dar origen al programa, por lo que atenderá esta recomendación de la mejor manera posible, considerando las condiciones actuales.</p>	<p>Lo anterior sin detrimento en la consideración de otros actores fundamentales como los beneficiarios del Programa.</p>
<p>IV. Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)</p>	<p>Desarrollar y documentar una justificación teórica y empírica para la intervención de precios de garantía, consistente con el diagnóstico de los problemas y los objetivos establecidos. Se deben presentar evidencias nacionales e internacionales de los efectos atribuibles a los</p>	<p>Se cuenta con una primera aproximación de las intervenciones de precios de garantía en México de los productos agroalimentarios básicos, ya que la fijación precios de garantía en México puntualmente, maíz, el frijol y el trigo data de 1953, posteriormente se incorporaron otros cultivos, hasta que en 1970 había 12 sujetos a dicho régimen.</p>	<p>Se documentará la justificación de forma teórica y empírica de la intervención de los precios de garantía, ésta será incluida en el diagnóstico y soportara la consistencia con el objetivo del programa.</p>
<p>Recomendaciones al diseño del Programa 3)</p>	<p></p>	<p></p>	<p>LA actualización tendrá soporte teórico y respaldo lógico suficiente, de acuerdo con las recomendaciones metodológicas del CONEVAL. El diagnóstico incluirá un análisis de acuerdo a la Metodología de Marco Lógico, así como la definición de la población potencial y objetivo.</p>

apoyos entregados, y de que esta intervención es más efectiva que otras alternativas. En su caso, se puede analizar y seleccionar otras intervenciones para modificar, complementar e incluso sustituir la existente.

En estas intervenciones, se concluye que los criterios han sido diversos y no han tenido una visión global de sus efectos en el sector y el resto de la economía, como se pretende en la presente administración.

Desde la perspectiva internacional, a mediados de 1988 empezó a analizarse la posibilidad de vincular más directamente los precios de garantía a los internacionales, el Banco Mundial había propuesto que los precios internos de garantía deberían oscilar en una banda de 0.90 a 1.25 de precio internacional elegido.

La intervención con base en precios de garantía, tiene sustento teórico y empírico muy firme y herramientas similares son utilizadas en varios países del mundo, entre ellos, nuestro principal socio comercial, los Estados Unidos de América.

Es consistente con el problema y el objetivo que atiende el programa.

Sin embargo, se atenderá la recomendación, con lo cual se actualizará y fortalecerá el diagnóstico del Programa

IV. Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)

Recomendaciones al diseño del Programa 4)

Establecer mecanismos de precios y apoyos máximos escalonados por tamaño de productor—con umbrales menores a los actuales—, o con base en diferencias regionales típicas— por ejemplo, con precios mayores para los productores del sur del país, y menores para los del centro-occidente y norte, especialmente en el caso del maíz. Asimismo, desarrollar y establecer en las ROP mecanismos suficientes y adecuados para verificar el cumplimiento de criterios y requisitos de elegibilidad de los beneficiarios.

Esto permitiría manejar mejor y disminuir el riesgo de regresividad intrínseco en la entrega de apoyos por volumen de producción, así como focalizar los recursos disponibles sobre aquellos que más los necesitan y pueden aprovecharlos.

El programa establece mecanismos de precios y apoyos máximos diferenciados por tipo de grano y tipo de productor.

En el Programa establece que la determinación de precios y estímulos es dinámica y se realiza con base en las condiciones que permitan la mejor eficiencia en el cumplimiento del objetivo del Programa

Asimismo, el programa establece mecanismos de verificación de los criterios y requisitos de elegibilidad, y adicionalmente se tiene establecido en los Lineamientos aplicables a los programas de SADER los mecanismos necesarios para la supervisión de la entrega de apoyos y cumplimiento de criterios y requisitos de elegibilidad de los beneficiarios.

Sin embargo se especificará la justificación de la determinación de los mecanismos de precios y apoyos máximos, dentro del diagnóstico, en concordancia con el enfoque del Programa, lo que sustentará que esta determinación no presenta riesgos de regresividad.

Se incluirá la justificación del establecimiento de los mecanismos de precios y apoyos máximos en la actualización del Diagnóstico del Programa

<p>IV. Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)</p>	<p>Se recomienda a SADER publicar el Programa Sectorial, conforme a la normativa aplicable.</p> <p>Esto es porque Precios de Garantía, como el resto de los programas en el ámbito de responsabilidad de la dependencia, forma parte de una estrategia sectorial alineada con la planeación nacional—esto es, con el PND 2019-2024. Por tanto, para dar seguimiento a los resultados en un nivel más allá de sus propios indicadores, el Programa necesita estar alineado y considerado dentro del instrumento sectorial, y así medir su contribución a las metas, objetivos y estrategias más amplias del desarrollo agropecuario.</p>	<p>Si bien, aún no se ha publicado un Programa Sectorial, el Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, el diseño del Programa se vincula directamente con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que, en el apartado de Autosuficiencia Alimentaria y Rescate del Campo, establece que el Gobierno Federal tiene entre sus objetivos romper el círculo vicioso entre postración del campo y dependencia alimentaria.</p> <p>Aunque del PND se desprenden programas de carácter más específico como, en este caso, el Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural por medio de los cuales se coordinan las acciones de gobierno como el programa sectorial de agricultura y Desarrollo Rural y Programa Institucional de SEGALMEX, los cuales deben estar vinculados a los objetivos planteados en el PND, de acuerdo al Sistema de Planeación Democrática en nuestro país.</p>	<p>Actualmente se trabaja en el proceso de desarrollo para el establecimiento del Programa Institucional de SEGALMEX en coordinación con SADER y en estricto apego a la Guía para la elaboración de programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo, 2019 – 2024 así como los Criterios para elaborar, dictaminar y aprobar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo, 2019 – 2024, emitidos por la SHCP.</p>
<p>Recomendaciones al diseño del Programa 5)</p>	<p>Esta recomendación debe hacerse llegar a la SADER por parte de CONEVAL.</p>	<p>Esta recomendación debe hacerse llegar a la SADER por parte de CONEVAL.</p>	<p>Actualmente se trabaja en el proceso de desarrollo para el establecimiento del Programa Institucional de SEGALMEX en coordinación con SADER y en estricto apego a la Guía para la elaboración de programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo, 2019 – 2024 así como los Criterios para elaborar, dictaminar y aprobar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo, 2019 – 2024, emitidos por la SHCP.</p>
<p>IV. Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)</p>	<p>Definir una metodología para cuantificar y caracterizar a cada grupo de población potencial y objetivo, y desarrollar estos ejercicios requeridos, tomando como base los dos objetivos centrales y los cinco productos apoyados.</p>	<p>Si bien la población potencial y la población objetivo ya está determinada en el Programa, es menester que SEGALMEX documente esta metodología para estimar la población potencial y la población objetivo mediante una nota técnica, donde se establezca la definición y la cuantificación de estas poblaciones del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos. Lo anterior, para describir la identificación y caracterización del problema, así como las estimaciones de las poblaciones potencial y objetivo y presentar la definición y cuantificación de las poblaciones con base en los criterios de la medición considerando la información estadística más reciente.</p>	<p>SEGALMEX elaborará la Nota Técnica correspondiente.</p>
<p>Recomendaciones al diseño del Programa 6)</p>	<p>Cuantificar y caracterizar a las poblaciones potencial, objetivo y atendida del Programa, con base en las definiciones previamente desarrolladas y en la información disponible de fuentes públicas y padrones internos, y considerando a los distintos subgrupos en cada uno de los cinco productos apoyados. La caracterización y cuantificación de las poblaciones y grupos relevantes, así como su ubicación geográfica, sirven para informar y ajustar la estrategia de cobertura y focalización, de forma que los recursos se asignen con base en genuinas prioridades de atención.</p>	<p>En el caso de arroz y trigo no existían padrones completos de los agricultores. A partir de la experiencia del primer año de operación del programa es factible caracterizar y cuantificar las poblaciones potencial, objetivo y atendida, ya que se tendrán estimaciones más certeras. Se debe recordar que, en todos los productos, especialmente en el caso de maíz y frijol de pequeños productores, el Programa solo apoya a aquellos que deseen participar.</p>	<p>Se caracterizarán y cuantificarán a las poblaciones potencial, objetivo y atendida del programa, a partir de las definiciones previamente desarrolladas y utilizando los padrones internos del programa después del primer año de operación y esto se establecerá dentro de la actualización del Diagnóstico del programa como lo establecen los Lineamientos de CONEVAL y HACIENDA</p>
<p>IV. Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y</p>	<p>Definir las poblaciones con base en los criterios metodológicos establecidos: la</p>	<p>Las poblaciones potencial y objetivo del programa se encuentran definidas en las</p>	<p>Se revisará la definición y el cálculo de las poblaciones potencial y objetivo del</p>

<p>cuellos de botella (p. 26)</p> <p>Recomendaciones al diseño del Programa 7)</p>	<p>definición de la población potencial a partir de la presencia de los problemas que se busca resolver, y la definición de la población objetivo en términos de características observables relevantes y la restricción presupuestal del ejercicio. Los criterios de elegibilidad están relacionados con las poblaciones, pero son propiamente distintos y se ligan usualmente a la identificación o priorización de beneficiarios.</p> <p>Definir las poblaciones potencial, objetivo y atendida con base en los criterios metodológicos aplicables, a partir de las directrices de CONEVAL y las prácticas estándar en la materia. En particular, la población potencial debe definirse a partir de los productores que presentan los problemas centrales que se busca resolver; la población objetivo debe definirse como un subconjunto de la potencial, y especificarse a través de características relevantes observables de los productores, así como de las restricciones presupuestales; la población atendida debe definirse entonces como los productores que efectivamente reciben los apoyos, e identificar y verificar si forman o no parte de las poblaciones potencial y objetivo—por posibles errores de inclusión. Lo anterior serviría de base para desarrollar una estrategia de cobertura y focalización más adecuada y eficiente, y así planear mejor el despliegue del programa y la entrega de los apoyos.</p>	<p>Reglas de Operación del Programa Precios de Garantía 2020.</p> <p>Dichas poblaciones están perfectamente definidas. En el caso de maíz, frijol y leche de pequeños productores se acreditan en función de su superficie o tamaño del hato. El criterio utilizado obedece tanto a factores sociales, como a factores productivos. Para los productores de arroz y trigo, todos son elegibles, por lo que estas directrices no aplican.</p>	<p>programa con el propósito de ajustarlas para evitar problemas de interpretación. Para atender esta recomendación se utilizarán los conceptos de población potencial y objetivo definida por el CONEVAL combinados con aspectos productivos para los pequeños productores de maíz, frijol y leche. Esto no es posible para los productores de arroz, trigo y los medianos productores de maíz.</p> <p>A partir de estos ajustes se valorará una posible clasificación de la población objetivo por tipo de cultivo con los criterios que les correspondan.</p>
<p>IV. Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)</p> <p>Recomendaciones al diseño del Programa 8)</p>	<p>Desarrollar y documentar una estrategia de cobertura que incluya metas anuales de atención por producto y región, con las metodologías de estimación correspondientes. Adicionalmente, establecer y formalizar criterios y mecanismos para focalizar los</p>	<p>Se considera que con el Primer Acuerdo Modificador de las Reglas de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos a cargo SEGALMEX, para el ejercicio fiscal 2020, publicado en el DOF el 13 de abril de 2020, se cubre de forma marginal en tiempo y espacio el maíz comercializado a pequeños productores</p>	<p>Como acción de mejora se seguirá identificando las acciones a que haya lugar para lograr la cobertura por producto y región paulatinamente en el marco de los objetivos del Programa.</p>

	<p>recursos disponibles hacia los productores y las regiones consideradas prioritarias, para lograr una asignación más equitativa, progresiva y eficiente de los apoyos.</p>	<p>sobretudo en estado de alta producción como Sinaloa, por ejemplo.</p> <p>SEGALMEX coincide con la necesidad de contar con una estrategia de cobertura con metas anuales. Sin embargo, el programa desde su objetivo ya focaliza los recursos a pequeños productores de granos básicos. Para el caso de arroz y trigo se apoyan a todos los productores y se tiene como objetivo incrementar la superficie sembrada. Por ello no es posible una focalización más allá de las regiones en las que se siembren estos granos.</p> <p>Asimismo con la actualización de la MIR para el 2020 y con la incorporación de sistemas de seguimiento como son el Sistema Integral de Información de Padrones Gubernamentales y el Sistema de Rendición de cuentas, ya se establecen metas anuales de atención por producto y región, con las metodologías de estimación correspondientes y sus mecanismos de seguimiento</p>	<p>Se documentará una estrategia de cobertura del programa, que incluirá metas anuales de atención por producto.</p>
<p>IV. Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)</p> <p>Recomendaciones al diseño del Programa 9)</p>	<p>Incluir en las ROP el listado completo de documentación requerida para el registro en el padrón de beneficiarios, e incluir los formatos de solicitud para todos los tipos o grupos de productos. Igualmente, especificar el proceso de actualización con los productores que ya pertenecen al padrón.</p> <p>Si el programa establece claramente en las ROP toda la información que requieren los productores para incorporarse al Programa, se pueden evitar atrasos en el proceso de registro y en la validación.</p>	<p>En las Reglas de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básico (ROP), en el Capítulo V, artículo 13 se establecen los criterios, requisitos de elegibilidad y un cuadro con la documentación requerida para ser beneficiario.</p> <p>Criterios/Requisitos</p> <p>I. Estar en un padrón de beneficiarios</p> <p>Estar en el Censo del Bienestar Producción para el Bienestar y los propios que tenga o genere SEGALMEX, como el de LICONSA.</p> <p>II. Brindar Identificación oficial Identificación oficial vigente.</p> <p>III. Presentar documento con datos bancarios</p> <p>Estado de cuenta bancario vigente y personal, que muestre la CLABE interbancaria (Nivel 4).</p> <p>IV. Comprobar posesión del predio sembrado</p> <p>En propiedad (certificado parcelario, etc.) o de renta (contrato con soporte documental).</p> <p>Asimismo, en las mismas se incluyen como Anexos 3 formatos el 1 para Maíz y Frijol, El formato 2 para Trigo y el formato 3 para el Arroz; el artículo 10 señala que "La población objetivo está conformada por productores que acuden a SEGALMEX para obtener el beneficio y</p>	<p>SEGALMEX establecerá aún con más claridad estas mejoras en las Reglas de Operación, así como la observancia en el proceso de actualización con los productores que ya pertenecen al padrón.</p> <p>Para el efecto se informa en los cuerpos colegiados de la carga que se hace de estos padrones en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con SADER.</p> <p>Se valorará que en las ROP 2021 o incluso en un comunicado especial para 2020 se solicite información desagregada para los formatos de inscripción al programa de manera detallada y por tipo de producto.</p> <p>Asimismo, se cuentan ya con alternativas para el proceso de actualización de los productores que ya fueron beneficiarios del programa.</p>

cumplen con los criterios de elegibilidad establecidos en estas Reglas”, estableciendo

que cualquier interesado en ser beneficiario del Programa deberá acudir a SEGALMEX, cumplir los criterios y presentar la documentación para su registro.

En el Capítulo IV, artículo 9, numeral IV se establece el proceso de actualización de productores que ya pertenecen al padrón de LICONSA, señalándolo siguiente:

“Para dar continuidad y certeza de que estas condiciones se cumplan, LICONSA revisará periódicamente sus padrones de productores y, en caso de no estar en el padrón, los productores se deberán registrar para solicitar el precio de garantía”.
Para

los demás grupos, las ROP no mencionan la actualización precisa de los padrones.

Las ROP del programa ya incluyen la documentación básica requerida para el registro de los productores de maíz y frijol para pequeños productores.

En el caso del arroz, del trigo y del maíz para medianos productores los requisitos se presentan en las Mecánicas Operativas y son los que se solicitan a los productores. Estas mecánicas operativas son ampliamente difundidas, por lo que no existen atrasos en los procesos de registro.

IV. Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)

Recomendaciones al diseño del Programa 10)

Generar padrones de beneficiarios que incluyan clave única de identificación por beneficiario; especifiquen las características solicitadas en las ROP por tipo de apoyo, volumen y monto, y sean acordes con las mejores prácticas nacionales e internacionales para el otorgamiento de subsidios.

Generar un padrón de beneficiarios que cumpla con la normativa sectorial y federal aplicable, así como con las mejores prácticas nacionales e internacionales para el otorgamiento de subsidios. En primer lugar, el padrón debe incluir la clave única de identificación por beneficiario; especificar los datos solicitados en las ROP por tipo de apoyo, volumen y monto, así como otros que no aparecen ellas—ej., superficie, y riego o temporal—pero sí se

SEGALMEX es una institución comprometida con la transparencia y con el uso eficiente de los recursos públicos, por lo que atenderá la recomendación de agregar a los padrones los elementos faltantes para que éstos cumplan con la normativa aplicable y las mejores prácticas para el otorgamiento de subsidios.

Los padrones por producto con los que se cuenta ya contienen información valiosa y que hizo eficiente la operación del primer año del programa. En el caso del arroz, del trigo y del maíz para medianos productores los requisitos se presentan en las Mecánicas Operativas y son los que se solicitan a los productores.

Por otro lado, conocer si el beneficiario recibe también apoyos de otros programas, queda fuera del alcance y objetivos del programa.

Se valorarán las recomendaciones señaladas para la mejora en la generación del Padrón de Beneficiarios del Programa.

Se está realizando un proceso de mejora en la calidad de la información de los padrones del Programa agregando los elementos faltantes y en cumplimiento de lo establecido en los lineamientos para la integración del Sistema Integral de Información de Padrones Gubernamentales y el Sistema de Rendición de cuentas,

Adicionalmente a través de la Supervisión del Programa, que se realiza en cumplimiento de los Lineamientos establecidos por SADER se incluirán preguntas dentro del apartado de Satisfacción al

les piden a los beneficiarios. En segundo lugar, el padrón debe capturar información relevante para identificar a los productores como parte de la población potencial y objetivo—esto es, al menos de las características observables para aproximar sus ingresos, producción y productividad—y por lo tanto si requieren o no los apoyos. En tercer lugar, el padrón debería identificar si un mismo beneficiario es apoyado en más de un ciclo productivo o con más de un producto y en su caso, conocer si el beneficiario recibe también apoyos de otros programas, ya sea para evitar posibles duplicidades o bien buscar complementariedades efectivas. Un padrón con estas características se puede generar no solo los datos que tiene el Programa en su propio sistema de información, sino con el apoyo del SIAP, a través de levantamientos especiales y cruces con las bases de datos que ya tienen—lo cual además puede servir como instrumento para verificar parte de la información y documentos que presentan los productores.

beneficiario preguntas que permitan recabar información sobre el uso que el productor les da a los recursos que recibe por parte del programa.

IV. Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)

Recomendaciones al diseño del Programa 11)

Especificar en las ROP las condiciones para iniciar y operar los programas emergentes y las compras de cosechas, así como los límites presupuestales a ejecutar y los procedimientos para desarrollarlos. Asimismo, establecer los trámites o autorizaciones que deban requerirse para modificar los precios, límites de superficie y volúmenes apoyados. Lo anterior, en línea con la normativa aplicable y las buenas prácticas para la desarrollar reglas de operación de programas de subsidios.

Las Reglas de Operación del Programa, señalan lo siguiente: Artículo 8. Adicionalmente, cuando así se determine, se podrán ejecutar programas emergentes de acopio y compra de cosechas, los cuales se regirán por estas Reglas de Operación. En caso de que se presenten condiciones especiales en la producción o en la operación de los mercados; o en caso de emergencia o fuerza mayor que lo ameriten, SEGALMEX podrá efectuar la modificación de los precios de garantía y/o la redefinición de los límites en cuanto a superficie cultivada y volumen de compra por productor, conforme a lo dispuesto en su Decreto de creación.

Artículo 12. Cuando haya emergencia de abasto en DICONSA, LICONSA o generalizada, SEGALMEX podrá realizar compras urgentes y/o de Programas Especiales como el Programa de Canasta básica, entre otros.

Se valorarán las recomendaciones señaladas para la mejora de las Reglas de Operación del Programa observando lo establecido en el Acuerdo por el que se dan a conocer las Disposiciones Generales aplicables a las Reglas y Lineamientos de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de fecha 14 de febrero de 2020.

Se especificará en las ROP 2021 las condiciones bajo las cuales se podrá iniciar y operar los programas emergentes y las compras de cosechas, así como los límites presupuestales a ejecutar y los procedimientos para desarrollarlos, de

			acuerdo con la normatividad aplicable.
IV. Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)	Indicar explícitamente en las ROP las Normas de Calidad que se siguen para la valoración de maíz y frijol en los CA y las fórmulas para el cálculo de los precios de referencia de trigo y arroz.	En las Reglas de Operación se establece: Capítulo I, Mecánica operativa, artículo 17, se establece la operación del Precio de Garantía para pequeños productores de Maíz y Frijol acopiado y se señala de manera general las normas a cumplir y en el apartado f. de forma puntual lo siguiente:	Se observará lo establecido en el ACUERDO por el que se dan a conocer las Disposiciones Generales aplicables a las Reglas y Lineamientos de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de fecha 14 de febrero de 2020.
Recomendaciones al diseño del Programa 12)		Para el caso del maíz y frijol, se establece como base aplicable la NOM 2002, en el entendido de que se tomará en cuenta la situación concreta de cada región que podrá hacer necesario adaptar esa Norma precisamente a esas situaciones específicas; en otras palabras, se podrán hacer excepciones en función de la situación de pobreza extrema, incidencias climatológicas, alejamiento de las vías de comunicación, de inseguridad o condiciones sociales que padezcan los campesinos a quienes van dirigidos.	Se considerará la recomendación solo para detallar y señalar explícitamente todos los requerimientos necesarios según el tipo de grano del que se trate.
		Las fórmulas para el cálculo de los precios de referencia se establecen en el artículo 18 modificado en el primer acuerdo modificatorio de fecha 13 de abril de 2020 publicado en el Diario Oficial de la Federación.	
		Artículo 18. Operación del precio de garantía para Maíz comercializado por medianos productores.	
		SEGALMEX no hará el acopio físico de las cosechas, tampoco brindará apoyo en flete, limitándose a la implementación de un sistema de registro y pago que otorgue al productor la diferencia entre el precio de garantía establecido y el precio de mercado de referencia establecido por SEGALMEX. El precio de mercado de referencia será definido para cada región y su cálculo se efectuará considerando el promedio de los precios del maíz en la Bolsa de Comercio de Chicago (CBOT) y el promedio del tipo de cambio FiX publicado por el Banco de México, más las bases fijadas por SEGALMEX, durante los primeros 15 días en que se generalice el periodo de la cosecha en cada región. Para el pago a los productores, se establecerá una mecánica operativa, con los periodos de registro y de pago, de acuerdo con las épocas de cosecha y se anunciará dicha mecánica y periodos de manera oportuna.	
		Las particularidades y características operativas para cada tipo de grano se	

hacen mediante la publicación de “Mecánicas Operativas”. De esta manera, en cada mecánica se señalan explícitamente los requerimientos a los cuáles los productores deben alinearse.

IV. Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)

Recomendaciones al diseño del Programa (13)

En congruencia con la sugerencia de dividir al Programa en dos, cada uno debería contar con su propia MIR. Una con el propósito de incrementar la producción y componentes de apoyo para la producción de trigo y arroz; otra con el propósito de incrementar el ingreso de los pequeños productores con componentes de compra a precios de garantía de maíz y frijol, e incluir otros componentes para apoyar la productividad. Alternativamente, si el Programa no se dividiera, se recomienda generar un doble propósito acorde con el doble objetivo del Programa, para cada propósito alinear exclusivamente los componentes y actividades respectivos.

Desarrollar una MIR que considere adecuadamente los dos objetivos del programa en dos propósitos distintos, y no como actualmente aparecen, con una alineación vertical en la secuencia Propósito-Fin. Esto se puede hacer de manera lógicamente consistente, aunque no convencional, en una sola MIR con dos programas, o alternativamente en dos MIR si se prefiere tener dos programas distintos—en congruencia con las sugerencias anteriores para tratar el doble problema y objetivos. En cualquier caso, un Propósito debería centrarse en aumentar la producción nacional, y podría considerar ya sea los cinco productos o solo los componentes de apoyo para frijol, trigo, arroz y leche, pero con umbrales relativamente altos de superficie y volumen. El otro

En los resultados de la evaluación se considera que “el Programa atiende con un mismo instrumento, dos problemas y dos objetivos centrales distintos, que en la práctica se contraponen. Si se busca incrementar la producción y disminuir la dependencia de importaciones, es más eficiente y efectivo apoyar a los productores con mayor potencial, en términos de productividad, tamaño y volúmenes. Si se busca apoyar el ingreso de los productores más pobres, se deben focalizar los apoyos en aquellos más pequeños, menos productivos, y de menores volúmenes, así como enfrentar retos de corte estructural que difícilmente se solucionará solo con los precios de garantía.”

El contexto de los productores agroalimentarios de recursos limitados, pese a su gran heterogeneidad, poseen características principales, tales como: acceso limitado a recursos de tierra y capital, uso preponderante de fuerza de trabajo familiar, siendo el(la) jefe(a) de familia quien participa de manera directa del proceso productivo.

Los pequeños productores en la visión del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, se sitúan en una posición estratégica para hacer frente a los problemas de oferta de alimentos a precios accesibles para la población, por eso la vinculación del Programa de Precios de Garantía con el Programa de Abasto Rural y el Programa de Abasto Social de Leche. El desarrollo competitivo y sustentable de los pequeños productores representa una oportunidad para transformar lo que se ha considerado como un problema en el campo mexicano (pobreza, vulnerabilidad, inseguridad alimentaria, etc.)

El Programa pretende transformar uno de los grandes problemas sociales (los pequeños productores agrícolas en condiciones de pobreza, vistos en general como sujetos sólo de políticas sociales) en parte de la solución: un sector que hace una contribución fundamental a la oferta de alimentos de consumo local a la vez que se mejora el ingreso y se reduce

Adicionalmente a la actualización de la MIR 2020, donde los indicadores se desagregan por producto, SEGALMEX realizará un análisis profundo de la MIR actual del programa, para valorar la pertinencia de ajustar los indicadores y los componentes de la MIR y que esto sea congruente con la esencia que dio origen al programa y mantenga una lógica vertical, horizontal y transversal.

Propósito debería enfocarse en incrementar el ingreso de los productores más pobres, fundamentalmente los de maíz y frijol, con umbrales bajos de superficie y volumen, e incluir otros componentes para apoyar la productividad. La separación de los dos objetivos en dos propósitos distintos, podría servir de base también para establecer precios diferenciados o escalonados, que enfrenten mejor tanto el riesgo de regresividad como los incentivos a la producción.

la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.

Lo anterior con base en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), la cual artículo 8º establece que “las acciones de desarrollo rural sustentable que efectúe el Estado, atenderán de manera diferenciada y prioritaria a las regiones y zonas con mayor rezago social y económico, mediante el impulso a las actividades del medio rural, el incremento a la inversión productiva, el fomento a la diversificación de oportunidades de empleo e ingreso y la promoción de vínculos entre los ámbitos rural y urbano para facilitar a los agentes de la sociedad rural el acceso a los apoyos que requiere su actividad productiva, así como a los servicios para su bienestar”.

Entre las acciones de fomento a las actividades económicas del desarrollo rural, el Artículo 32 de la referida Ley establece que “las acciones y programas que se establezcan para tales propósitos se orientarán a incrementar la productividad y la competitividad en el ámbito rural, a fin de fortalecer el empleo y elevar el ingreso de los productores; a generar condiciones favorables para ampliar los mercados agropecuarios; a aumentar el capital natural para la producción, y a la constitución y consolidación de empresas rurales”. Dentro de estas acciones se contempla el fomento a los sistemas familiares de producción.

Atendiendo el enfoque del programa que estos objetivos no se contraponen sino que se complementan para incrementar la producción de alimentos en el país, pero que si es necesario dar seguimiento a los resultados de manera independiente, se realizó la actualización de la MIR para 2020, de manera que se tienen indicadores desagregados por cultivo.

IV. Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)

Recomendaciones al diseño del Programa 14)

Documentar la metodología que se emplea para determinar metas de la MIR.

Definir y documentar la metodología que se emplea para determinar metas de la MIR. Metas bien definidas y realistas pueden aportar señales e información valiosa para mejorar la planeación e ir tomando decisiones en la marcha del Programa; de ahí la

Las metas de la MIR del Programa de Precios de Garantía se establecieron con base en las estadísticas disponibles (SIAP) y con una expectativa de operación proyectada en bases documentales, mismas que para el ejercicio 2020 se ajustaron en función de las condiciones de operación y la respuesta de los beneficiarios

Cabe destacar que el programa opera ante la demanda de este por los productores por

Se documentará la metodología que respalda la determinación de metas de la MIR, ya que éstas constituyen un apoyo importante para el seguimiento y la rendición de cuentas.

importancia de desarrollar una metodología que considere la mejor información disponible y proyecte adecuadamente los resultados esperados de las acciones y la intervención en general.

lo que depende de factores como las condiciones productivas y de mercado.

Por ello, SEGALMEX esta consiente de incorporar los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados, y que son también un referente para el seguimiento y la evaluación.

Para SEGALMEX es importante dar a conocer las expectativas del programa a mediano y largo plazos, por lo que está a favor de establecer metas medibles y alcanzables.

IV. Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)

Recomendaciones al diseño del Programa 15)

Especificar de manera clara y suficiente los medios de verificación, para que se puedan identificar las fuentes de información utilizadas y acceder públicamente a las mismas, de forma que sea posible realizar los cálculos de los indicadores de forma independiente, conforme a la metodología estándar en materia de monitoreo de resultados de los programas públicos en México y en otros países.

Se pondrá atención en la fuente generadora de la información estadística utilizada para el cálculo de los indicadores de la MIR de Programa a efecto de que se pueda verificar. Asimismo, se considerarán los archivos de metadatos donde se especifique el método de cálculo, las instituciones, en su caso, que los miden, entre otra información relevante. Estamos ciertos de que de verificación es el lugar donde la persona que ejecuta o evalúa puede encontrar información sobre el logro de los indicadores.

SEGALMEX es una institución comprometida con la transparencia y la rendición de cuentas, así lo declara en las ROP 2020: *“La Transparencia, Difusión y Rendición de Cuentas se dará en el marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)”*. Por lo que se atenderá esta recomendación.

En la mejora continua de la MIR del Programa, se especificará lo solicitado.

En la documentación de la MIR se hará explícita la metodología para el cálculo de los indicadores con los que se medirán las metas, se especificarán los medios de verificación y las fuentes de información.

La información para el cálculo de los indicadores se hará pública de acuerdo con los requerimientos de la LFTAIPG y la LGTAIP.

IV. Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)

Recomendaciones al diseño del Programa 16)

Publicar en la página de internet informes de resultados y desempeño del Programa, para darle mayor transparencia y rendición de cuentas.

Derivado de que el Organismo y el Programa de Precios de Garantía se crearon a inicios de 2019, los mecanismos de difusión pública de sus resultados se encontraban en proceso de implementación. De tal manera, hasta 2020 fue que el INAI proporcionó el espacio para el Portal de Transparencia de la Institución.

Asimismo, SEGALMEX se ajusta a lo establecido en el Sistema de Evaluación del Desempeño en su dimensión de seguimiento de los planes y programas públicos, que contempla la rendición de cuentas de SEGALMEX como instancia ejecutora del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos,

Se están realizando las acciones pertinentes en Materia de Transparencia y rendición de cuentas para que la información correspondiente al programa se encuentre disponible públicamente.

Los informes de resultados y de desempeño del Programa se harán públicos de acuerdo con los requerimientos de la LFTAIPG y la LGTAIP.

Lo anterior en plena congruencia con la reforma a la Ley de Planeación de 2018.

SEGALMEX es una institución comprometida con la transparencia y la rendición de cuentas, por lo que se atenderá esta recomendación.

<p>IV. Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)</p> <p>Recomendaciones al diseño del Programa 17)</p>	<p>Valorar la opción de que se contemple desde el principio el apoyo adicional a los productores en el diseño del PALN—que ya funciona desde hace muchos años con un precio de garantía—y se deje a LICONSA la operación completa de este componente, con la transferencia presupuestal correspondiente. Lo anterior, porque de esta manera probablemente resulte más adecuada, consistente y eficiente la operación del actual componente de leche. Alternativamente, si se considera seguir operando el componente, entonces se recomienda definir claramente en las ROP que el apoyo consiste en un peso adicional al pago que hace LICONSA a través del PALN, bajo las consideraciones de calidad correspondientes, distinto a como aparece actualmente de \$8.20 por litro.</p>	<p>Para esta recomendación habrá que tomar en consideración que el Modelo de Organización Corporativa del Sistema SEGALMEX, que comprende lo siguiente:</p> <p>a) El Organismo Público Descentralizado (SEGALMEX), que se configura como un corporativo (holding) tiene por función principal dirigir, coordinar y participar en las actividades necesarias para la operación de las empresas DICONSA SA de CV, LICONSA SA de CV, así como el Programa de Precios de Garantía.</p> <p>b) Los Programas de Abasto Rural, Abasto Social de Leche y Precios de Garantía, así como todas las actividades inherentes necesarias para cumplir con el objetivo central de combate a la pobreza y procuración de la seguridad alimentaria y la nutrición de la población más desfavorecida del país</p> <p>c) SEGALMEX, participará en los procesos de planeación, evaluación, normativos, operativos, administrativos y financieros de DICONSA y LICONSA para fortalecer los programas sociales, especiales y de negocios del Corporativo</p> <p>Este nuevo modelo de organización a manera de “Sistema Corporativo” favorece la rápida toma de las decisiones, así como la agilidad en la ejecución de los procesos en DICONSA y LICONSA. Paralelamente, garantiza una mejor coordinación de nivel Corporativo, articulando funciones operativas, administrativas, de seguimiento y de evaluación de resultados para el Sistema SEGALMEX.</p>	<p>Se considerará la recomendación en el marco del Modelo Corporativo de Organización del Sistema SEGALMEX.</p>
<p>IV. Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)</p> <p>Recomendaciones al diseño del Programa 18)</p>	<p>Definir y formalizar una metodología para establecer los precios de venta de maíz y frijol entre SEGALMEX y DICONSA, que considere todos los costos directos en los que puede incurrir esta última, así como el costo de oportunidad al comprar a precios superiores a los de mercado. Lo anterior, para evitar costos ocultos o, en su caso, para hacerlos transparentes y considerarlos en la planeación y</p>	<p>SEGALMEX cuenta con la definición de un Sistema Corporativo cuyo objetivo principal es establecer las bases de colaboración y transacciones, sus estrategias, sus operaciones y todas aquellas actividades que se deberán implementar dentro de este Sistema Corporativo, para coordinar los diversos mecanismos de interacción conjunta entre SEGALMEX, en su calidad de organismo coordinador, como por las empresas LICONSA SA de CV y DICONSA SA de CV.</p> <p>Con base en la instauración de este Sistema Corporativo más que una metodología es un mecanismo de</p>	<p>Se continuará trabajando con el Sistema Corporativo SEGALMEX – DICONSA – LICONSA.</p> <p>Se documentarán los procesos y transacciones entre SEGALMEX, DICONSA y LICONSA, con el fin de cumplir con el objetivo de transparencia de la institución.</p>

<p>presupuestación de ambos programas.</p>	<p>coordinación. Asimismo, este mecanismo de coordinación y colaboración del Sistema Corporativo permitirá facilitar y potenciar sus actividades, a través de sus diferentes programas sociales.</p>	<p>Esta política transaccional contribuirá con el combate a la pobreza y la promoción de la seguridad alimentaria para la población más desfavorecida del país, permitiendo hacer un mejor uso de los recursos del Estado Mexicano.</p>	<p>SEGALMEX es una institución comprometida con la eficiencia en el uso de los recursos, por lo que desarrollará los procesos necesarios para evitar costos innecesarios.</p>
<p>Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)</p> <p>Recomendaciones al diseño del Programa 19)</p>	<p>Establecer acuerdos y mecanismos de coordinación con otros programas de SADER y otras instituciones gubernamentales, tendientes a que los productores puedan acceder a otros apoyos, en especial en materia de financiamiento, subsidios directos para gastos de operación e insumos, y seguros contra siniestros, entre otros. Esto podría facilitar que los beneficiarios del Programa reciban beneficios complementarios para habilitar su operación desde el inicio del ciclo agrícola, elevar su productividad, disminuir sus costos y manejar los riesgos, todo lo cual se espera que repercuta directa o indirectamente en aumentar su producción e ingresos.</p>	<p>SEGALMEX en coordinación con SADER, está siempre a la disposición de aportar sus capacidades institucionales para el apoyo y coordinación de acciones con otros programas, siempre en beneficio de la población objetivo de los programas sociales, tal es el caso del, 'Programa Nacional de Fertilizantes' '</p>	<p>Se explorarán oportunidades de colaboración con otros programas de la SADER y/o con gobiernos estatales en busca de complementariedades que beneficien a los pequeños y medianos productores que el programa atiende.</p>
<p>Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)</p> <p>Recomendaciones al diseño del Programa 20)</p>	<p>La duplicidad o competencia de apoyos entre Precios de Garantía y AMSYS ya no existe, porque el segundo se eliminó en 2020. Con ello también desaparecieron los incentivos más relevantes que había para la agricultura por contrato y las coberturas de riesgos de precios, que son muy relevantes en la agricultura comercial moderna. Así, se recomienda valorar la forma en que actualmente se están promoviendo dichas funciones, y hacer los ajustes o</p>	<p>Corresponde a SADER definir las directrices y mecanismos de focalización de los apoyos destinados al sector agropecuario del país en alineación con las políticas nacionales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.</p>	<p>Se analizará la conveniencia de revisar funciones y hacer los ajustes correspondientes en coordinación con SADER.</p>
<p>Donde SEGALMEX en coordinación con la SADER participará activamente para apoyar el adecuado cumplimiento de las directrices y objetivos del Sector.</p>			

rediseños que correspondan para garantizarlas.

Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)

Recomendaciones al diseño del Programa 21)

Valorar que los productores requieren apoyos para gastos de operación e insumos como semillas, fertilizantes y diésel, así como para enfrentar los riesgos como los siniestros asociados con la sequía, la variabilidad de precios y otros problemas de comercialización, para establecer mecanismos de coordinación con otros programas existentes y futuros de SADER y otras instituciones gubernamentales.

Los apoyos directos a las actividades productivas están identificados el programa de Producción para el Bienestar, de tal manera que, con el Programa de Precios de Garantía, se busca consolidar el apoyo a los productores en su actividad, mediante el establecimiento de un precio de garantía y un mercado estable y seguro que le permita fortalecer su unidad de producción y obtener los recursos económicos para reproducir y mejorar su sistema de producción.

Por otra parte, SEGALMEX es sensible a las condiciones adversas y los riesgos que derivan de la actividad productiva por lo que es dinámico en la implementación de estrategias que permitan promover la producción. Muestra de ello es la estrategia de Apoyo con Grano de Frijol para Siembra que permitirá a los productores afectados por la sequía de 2019 disponer de grano de frijol para realizar sus siembras. El programa iniciará el 20 de mayo y se extenderá hasta el 15 de julio como apoyo a los agricultores afectados en sus cosechas de frijol debido a la sequía y quedaron sin grano para siembra. SEGALMEX proporcionará, en calidad de préstamo, 30 kilogramos de frijol por hectárea de cultivo que acredite el productor, los cuales deberá regresar en especie a los centros de acopio al momento de la cosecha. Para llevar a cabo esta estrategia se tomará como base el Padrón de Producción para el Bienestar.

Se realizan acciones permanentes de coordinación para coadyuvar en la atención de los productores.

Recomendaciones al
diseño del Programa
22)

Realizar y documentar un análisis riguroso y con evidencias, acerca del riesgo de regresividad intrínseco al diseño del Programa. Dicho riesgo se manifiesta al otorgar los apoyos de manera fundamentalmente homogénea dentro de cada producto, con base en volúmenes de producción registrados por los productores elegibles; así, se tiende sistemáticamente a otorgar más beneficios monetarios a los productores de mayor tamaño y productividad, en sentido contrario al objetivo explícito de incrementar principalmente los ingresos de los productores más pobres, que son los de menor tamaño y productividad. El análisis recomendado puede servir para entender mejor los elementos regresivos del diseño y valorar sus posibles efectos distributivos dentro de los distintos grupos de productores elegibles y, a su vez, para generar previsiones y adecuaciones en el diseño, la cobertura y la focalización del Programa que disminuyan o eliminen dicho riesgo.

SEGALMEX apoya mediante el precio de garantía a los pequeños productores, para que estos tengan la oportunidad de vender su maíz, frijol y leche a un mejor precio que el que le ofrece el mercado, por lo al pequeño productor se le incentiva a producir más y a elevar su productividad para obtener mayor volumen de producción, con lo que podrá tener mayor ingreso.

Por otro lado, para los productores de trigo y arroz se les otorga el incentivo para que puedan mejorar su productividad y de esta manera se reduzcan las importaciones y se contribuya a la autosuficiencia alimentaria.

En el Programa para 2020 se establece ya un incentivo diferenciado por tipo de productor y tipo de grano lo que permite apoyar a ambas poblaciones sin generar un efecto regresivo.

De tal manera, el enfoque del programa permite una complementariedad entre el pago de los precios de garantía a los pequeños productores de granos básicos y leche y los incentivos a la producción a medianos productores para contribuir a alcanzar la soberanía alimentaria.

Atendiendo este enfoque los objetivos no se contraponen, sino que se complementan para incrementar la producción de alimentos en el país.

Se documentarán los resultados del programa en la población objetivo realizando el análisis para identificar los efectos en dicha población.

<p>Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)</p> <p>Recomendaciones a la operación del Programa 1)</p>	<p>Actualizar y completar el manual de organización de SEGALMEX y el Estatuto Orgánico para que contemple la estructura que opera el Programa, desde el nivel central hasta el local, así como, delimite las funciones de los perfiles de acuerdo con la operación real.</p>	<p>SEGALMEX adicionalmente a lo establecido en su manual de organización, está desarrollando manuales de operación que permitan delimitar estas funciones de manera específica.</p>	<p>La Unidad de Administración y Finanzas de SEGALMEX en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural continúan realizando las gestiones necesarias ante la Unidad de Políticas de Recursos Humanos de la APF de la SFP y la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP para la aprobación y registro de la Estructura Orgánica de SEGALMEX. Se actualizará y completará el Manual de Organización y el Estatuto Orgánico de SEGALMEX, en el cual se definirá el personal directivo para la operación del programa de Precios de Garantía.</p>
<p>Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)</p> <p>Recomendaciones a la operación del Programa 2)</p>	<p>Establecer mecanismos documentados para la planeación de la operación y la programación de los recursos por componente considerando las proyecciones sobre población objetivo. Si los recursos necesarios resultasen menores al presupuesto aprobado, se requiere establecer prioridades de atención y mecanismos de selección.</p>	<p>SEGALMEX como institución comprometida con el uso eficiente de los recursos públicos y con la planeación presupuestal, tomará las medidas necesarias para la adecuada programación de los recursos.</p>	<p>Se establecerán y documentarán mecanismos para la priorización y selección de beneficiarios para aplicarse en caso de que el presupuesto aprobado para el programa sea menor al esperado para alcanzar las metas.</p>

Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)

Recomendaciones a la operación del Programa 3)

Llevar a cabo un mecanismo de seguimiento a beneficiarios o monitoreo de apoyos, con el objetivo de realizar mediciones sobre el cumplimiento de objetivos del Programa. Para el caso de maíz y frijol, verificar si efectivamente se genera un aumento significativo en el ingreso de productores más pobres; en el caso de trigo y arroz, validar si gracias a los apoyos del Programa los productores están realizando cambios en sus cultivos, superficie o productividad para aumentar la producción.

Desarrollar un mecanismo de seguimiento a los beneficiarios y de evaluación a los efectos esperados de los apoyos. En particular, para el caso los pequeños productores de maíz, frijol y leche, se debe cuantificar el aumento en sus ingresos, no solo por su actividad agropecuaria sino como parte de los flujos de sus hogares—que es como se identifica propiamente a los pobres. En el caso de los productores medianos de frijol, trigo, arroz y leche, se debe validar si gracias a los apoyos están incrementando su producción, ya sea a través de ampliaciones en la superficie sembrada, cambio de cultivos, o aumentos en la productividad. Solo a través del seguimiento de los beneficiarios y la evaluación de los efectos esperados de los apoyos, se puede realmente conocer en qué medida se están cumpliendo los objetivos del Programa

SEGALMEX comprometida con el uso eficiente de los recursos públicos, generará dentro del programa todos los mecanismos necesarios para garantizar el cumplimiento de sus objetivos.

Asimismo en cumplimiento de la normatividad, realizará la supervisión de la entrega de los apoyos.

Se toma en consideración esta recomendación y para ello se tiene la base de datos histórica de beneficiarios del programa para medir los resultados e impacto del mismo.

Se ha establecido un mecanismo de validación para los productores de trigo y arroz.

Y se realizará la Supervisión de la entrega de los apoyos a fin de verificar el cumplimiento de los criterios y requisitos de elegibilidad.

Adicionalmente se realizarán los análisis pertinentes que permitan identificar, si los apoyos del programa contribuyeron a incrementar su producción por aumento en la superficie sembrada, cambio de cultivos o mejoras en la productividad.

<p>Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)</p> <p>Recomendaciones a la operación del Programa 4)</p>	<p>Establecer mecanismos institucionales de comunicación o retroalimentación con productores de la población objetivo.</p> <p>Establecer mecanismos institucionales de comunicación o retroalimentación con los productores que conforman la población objetivo, para obtener información de fuentes directas que permitan al Programa adecuar su diseño y operación. Los funcionarios responsables señalan que se han modificado aspectos del diseño y operación en respuesta a las demandas de productores; sin embargo, dichas demandas se han presentado en canales ajenos al Programa o de manera informal a través de líderes de productores, en asambleas o foros regionales, o en las giras del Presidente de la República. Para efectos de transparencia, inclusión y participación social, se considera conveniente formalizar y documentar estos mecanismos de comunicación.</p>	<p>Es importante construir un diálogo participativo e incluyente con los productores, para lo cual de manera continua se realizan las consultas, foros y reuniones con dichos productores.</p> <p>En la actualidad se busca en fuentes de información, datos que contribuyen al sustento y mejora del programa.</p>	<p>Se documentarán todas las fuentes como: estudios periódicos, líneas de atención para demandas y sugerencias y encuestas, entre otros; así como las acciones, consideradas para mejorar el programa. Se brindarán notas especiales donde se exhiban los eventos de participación con productores y otros actores que participan en el programa, que permitan identificar áreas de oportunidad para el programa.</p>
<p>Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)</p> <p>Recomendaciones a la operación del Programa 5)</p>	<p>Desarrollar manuales de los procedimientos llevados a cabo a nivel central.</p> <p>Elaborar manuales para los procedimientos del Programa llevados a cabo a nivel central. Los manuales de procedimientos definen de manera clara las responsabilidades, funciones y acciones que deben seguir todos los actores involucrados; en ello, permiten una gestión más ordenada y estandarizada, ayudan a la capacitación del personal y mejoran el control interno.</p>	<p>SEGALMEX considera que es de suma importancia contar con manuales claros y concretos que permitan una operación ágil del programa</p>	<p>Una vez que la estructura orgánica esté autorizada, se procederá a elaborar los manuales de procedimientos necesarios para la operatividad del programa, definiendo de manera clara las responsabilidades, funciones y obligaciones del personal involucrado.</p>

Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)

Recomendaciones a la operación del Programa

Considerar variar la cantidad de personal en los centros de acopio, de acuerdo con dos factores: la temporalidad de las cosechas y el tamaño de la población que se pretende atender en el CA.

Valorar si conviene hacer ajustes en la cantidad de personal que trabaja en los CA, considerando la temporalidad de las cosechas, el número de productores apoyados y los volúmenes acopiados. Hasta ahora se plantea un modelo homogéneo con la misma cantidad de personal, pero las cargas operativas varían entre ellos e incluso dentro de cada una en distintos meses del ciclo agrícola. En particular, la cantidad de productores por atender varía por la densidad o concentración de población objetivo y en la temporada de cosecha puede elevarse significativamente el trabajo, retrasando la atención a beneficiarios. Por ello, se sugiere que adicionalmente al modelo base de personal de CA, se prevean puestos adicionales, temporales o permanentes, para atender picos y valles en la distribución de las cargas de trabajo.

Es necesario realizar un estudio para evitar los rendimientos físicos decrecientes en materia de capital humano en los Centros de Acopio.

SEGALMEX como institución comprometida con el uso eficiente de los recursos públicos, tomará las medidas necesarias para la adecuada programación de los recursos humanos y necesarios para atender adecuadamente a todos los productores elegibles por el programa.

Se considerarán las variables que establece la consultoría para determinar el número óptimo de personal en los centros de acopio del Programa de Precios de Garantía.

Se analiza constantemente la conveniencia de tener o no personal adicional en los CA, con el fin de lograr un balance entre un buen desarrollo de la operación y el óptimo aprovechamiento de los recursos

Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)

Recomendaciones a la operación del Programa 7.

Buscar la colaboración con el SIAP para identificar a los beneficiarios que tienen mayor probabilidad de no pertenecer a la población objetivo. Además, se podría buscar el intercambio de información con el programa de Producción para el Bienestar para identificar los predios que han sido descartados por tener baja probabilidad de siembra y en su caso buscar la colaboración con la estructura de Producción para el Bienestar, a nivel de CADER, que realiza verificación focalizada de predios.

Considerando las capacidades que tienen tanto el SIAP como SEGALMEX, de acuerdo con sus objetivos, se ha determinado establecer sumar infraestructura, recursos y talentos para potenciar y aprovechar más eficientemente los recursos del Estado Mexicano y obtener resultados de mayor valor, incrementando los beneficios para la sociedad mexicana, en Por su parte el SIAP brindará información especializada y específica que se constituya en insumos fundamentales para SEGALMEX y faciliten, potencien y amplíen los alcances y los resultados de las diversas responsabilidades que tiene a través de sus programas sociales

Cada una de las instancias actuará conforme a sus facultades y competencias para el desarrollo de proyectos específicos compartiendo información e infraestructura y facilitando el manejo de herramientas para la toma de decisiones más informadas.

SEGALMEX es una institución abierta a la colaboración institucional. Sin embargo, ya se ha establecido un mecanismo de verificación de los predios que será más eficiente y efectiva que buscar intercambiar información con otras instituciones. Esta última alternativa no se considera pertinente, ya que podría ser causa de retrasos e ineficiencia en la operación.

SEGALMEX ha logrado consolidar un proyecto de colaboración con el SIAP para potenciar las capacidades de ambas instituciones.

<p>Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)</p> <p>Recomendaciones a la operación del Programa 8.</p>	<p>Separar operativamente hablando los procesos de incorporación y pago.</p> <p>Separar, en términos operativos, los procesos de incorporación de productores y pago de apoyos, que actualmente se realizan prácticamente de forma unificada. Esta separación consistiría en iniciar las operaciones hacia el pago individualizado, solo después de haber validado a nivel central la incorporación de cada productor. Esto ayudaría a disminuir los retrasos en los pagos ocasionados por inconsistencias o deficiencias en los documentos de incorporación, dando certeza al beneficiario de pertenecer al Programa y por tanto de que podrá acceder a sus beneficios de manera oportuna.</p>	<p>Debido a que la operación del programa se inició de forma paralela a la creación del Organismo, los mecanismos y procedimientos para llevar a cabo los procesos de incorporación y pago, se tuvieron que realizar de manera simultánea.</p> <p>Asimismo, de forma paralela se desarrollaron sistemas y procedimientos para realizar esta separación, mismas que se iniciaron con los cultivos de arroz y trigo y que ya se han estandarizado para maíz y frijol.</p>	<p>Para trigo y arroz, se continuará documentando el proceso actual que se lleva a cabo en un manual de validación de expedientes y de registros de compra.</p> <p>Para maíz y frijol, se documentarán a detalle los procesos de la operación en la próxima edición de los manuales de jefe de centro y de unidad operativa, con el fin de aclarar esta y otras actividades.</p>
<p>Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)</p> <p>Recomendaciones a la operación del Programa (9)</p>	<p>Institucionalizar los mecanismos de participación de las comunidades.</p> <p>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. Inicialmente, el apoyo de las comunidades permitió instalar y equipar los CA, así como difundir el Programa, ahorrando importantes costos operativos. Encausar dicha participación puede servir también para obtener información sobre las condiciones y retos específicos de los productores en torno a los distintos CA, así como ayudar a resolver los requerimientos de mobiliario, mantenimiento o seguridad de dichas instalaciones, los cuales algunos de los cuales pudieran ser proveídos total o parcialmente por las comunidades beneficiarias.</p>	<p>En el proceso de construcción del programa institucional de SEGALMEX se establecerá un marco de resultados para el logro de adaptar los contextos locales de las regiones de nuestro país en cuanto a la vulnerabilidad sociocultural, geográfico, en cuanto a origen étnico y nivel socioeconómico para que los objetivos estrategias y acciones del programa lleguen a los grupos de interés a través de talleres, campañas, encuestas, etc. Y construir un diálogo participativo e incluyente con las comunidades.</p> <p>Para SEGALMEX, es de suma importancia mantener una buena relación con los pobladores de las localidades dentro del área de influencia de los centros de acopio, ya que son el principal apoyo en muchas situaciones.</p>	<p>Se buscará la manera de desarrollar mecanismos de participación de mayor formalidad con las organizaciones, comisariados, etc. de las localidades, para mantener una óptima operación del programa.</p>

Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)

Recomendaciones a la operación del Programa (10)

Ampliar los sistemas de información para maíz y frijol, a efecto de monitorear otros procedimientos locales relevantes, como son la instalación, equipamiento, acondicionamiento, contratación y capacitación en los CA, el manejo de inventarios al interior de los CA, la movilización y concentración del producto, hasta la entrega del producto a DICONSA o a terceros.

Ampliar los sistemas de información para maíz y frijol, a efecto de monitorear diversos aspectos relevantes de las operaciones de acopio, tales como las instalaciones, equipamiento y acondicionamiento de los CA; la contratación y capacitación del personal de los CA y las UO; el manejo de inventarios y la concentración del producto. Esta información adicional permitiría dar un mejor seguimiento y control de las necesidades operativas, administrativas y de gestión de los CA y las UO, para tomar decisiones informadas sobre la asignación de recursos financieros, materiales y humanos.

El Sistema de Registro de Productores (SIREPRO) es de reciente implementación, sin embargo, ha ido adaptándose a las diversas necesidades y cambios de la operación, el cual se encuentra en permanente actualización para responder a las necesidades de la operación,

De tal manera que se considerarán las recomendaciones para que sean incorporadas a dicho sistema

Recientemente se ha implementado un nuevo módulo para el SIREPRO, el cual lleva un conteo automático en tiempo real de las existencias en cada centro, gracias a la sistematización de los documentos de entrada y salida de los centros, los cuales son contabilizados a nivel nacional.

Asimismo, se irán desarrollando nuevos módulos y actualizaciones para la mejora de este sistema.

<p>Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)</p> <p>Recomendaciones a la operación del Programa (11)</p>	<p>Cambiar el equipo de cómputo por uno más adecuado al uso de los sistemas, especialmente por el tamaño del teclado y el equipo de escaneo. Dotar a los CA de mobiliario suficiente para el archivo de expedientes físicos.</p> <p>Mejorar y completar el equipamiento y mobiliario básico de los CA, en particular las computadoras, digitalizadoras o multifuncionales, así como la sillería, mesas y archiveros. Si bien los sistemas de información son una fortaleza del Programa, los equipos disponibles pueden ser una debilidad para ejecutar eficientemente el registro de expedientes electrónicos y las operaciones de acopio. Asimismo, muchos CA requieren archiveros para ordenar y conservar de manera segura los expedientes físicos de los beneficiarios, que contienen información financiera y datos personales.</p>	<p>Se equipó a los centros de acopio, en atención de las medidas de Austeridad Republicana y en proporción al presupuesto asignado a la operación.</p> <p>La revisión, actualización y complementación del equipamiento de los Centros de Acopio se realizará en función de la disponibilidad presupuestal y en apego a las medidas de Austeridad Republicana del Gobierno Federal</p>	<p>Se realizará una revisión a fondo de las necesidades de los centros de acopio para el ejercicio 2020, para definir áreas de oportunidad y enfocar los recursos a aquellas que sean prioritarias</p> <p>Se someterá a consideración la propuesta para ser incorporada al Plan Institucional de Tecnologías de Información de la entidad.</p>
<p>Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)</p> <p>Recomendaciones a la operación del Programa (12)</p>	<p>Mejorar la infraestructura de los CA, en especial para garantizar la seguridad y salvaguarda tanto de las personas como del grano acopiado.</p> <p>Valorar las condiciones de la infraestructura e instalaciones de los CA y, cuando corresponda, ejecutar por cuenta propia o con las comunidades los arreglos necesarios para garantizar la seguridad y salvaguarda tanto de las personas como del grano acopiado.</p>	<p>Los centros de acopio se obtuvieron mediante convenios de comodato a favor de SEGALMEX, previa valoración de la infraestructura, ya que no se tienen disponibles recursos para inversión en obra pública. Por lo que únicamente se les dio mantenimiento, cabe destacar que los centros de acopio únicamente realizan funciones de acopio y almacenaje de corto plazo, por lo que adicionalmente se han habilitado centros concentradores habilitados para el almacenaje de granos por periodos de tiempo mayores.</p> <p>Asimismo, La Subgerencia de Infraestructura, Maquinaria y Equipo de la Gerencia de Operaciones, es la encargada de dar seguimiento a las condiciones de infraestructura, así como de coadyuvar en una óptima distribución de los recursos destinados al mantenimiento de los CA.</p>	<p>Se presentará un plan para fortalecer los Centros de Acopio en su infraestructura y equipamiento bajo las medidas de Austeridad.</p> <p>Durante el tiempo en que el programa no esté activo, se revisarán las condiciones de los CA, reubicando algunos en caso de ser necesario, con el fin de reducir gastos de mantenimiento, así como brindar una mejor y más cercana atención a los productores.</p>

<p>Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)</p> <p>Recomendaciones a la operación del Programa 13.</p>	<p>Valorar el costo-beneficio de realizar el tratamiento del frijol en plantas propias rehabilitadas, incluyendo los gastos de movilización, en comparación con el uso de empresas privadas como se hace actualmente.</p>	<p>SEGALMEX ha realizado diversos análisis de costo, valorando la rehabilitación y operación de plantas que funcionaría como propias, lo cual resultado más costoso. Lo anterior sin dejar de lado las restricciones que ha establecido el Gobierno Federal en materia de obra pública.</p>	
<p>Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)</p> <p>Recomendaciones a la operación del Programa 14)</p>	<p>Mejorar el mecanismo de capacitación al personal de molinos y bodegas de trigo y arroz, así como habilitar opciones de ayuda y ejemplos en los sistemas que respondan a errores recurrentes, que fueron las solicitudes más frecuentes y justificadas por parte de los responsables y el personal.</p>	<p>El Programa ha implementado mecanismos de capacitación los cuales se evalúan, modifican y actualizan constantemente para facilitar el desarrollo de las capacidades de los usuarios de los sistemas institucionales.</p> <p>Adicionalmente se cuenta con una línea de comunicación abierta a disposición de los molinos y bodegas para atender sus requerimientos. Además se reconoce su importante papel y aportación para alcanzar los objetivos del Programa, por lo que se atenderá esta recomendación.</p>	<p>A partir de la operación 2020 se implementará un mayor seguimiento al personal de molinos y bodegas de trigo y arroz, por medio de capacitaciones presenciales y en línea, manuales de captura en el sistema, y habilitación de más líneas telefónicas a las que puedan comunicarse para la aclaración de sus dudas.</p>
<p>Mecanismos para solucionar las áreas de oportunidad y cuellos de botella (p. 26)</p> <p>Recomendaciones a la operación del Programa 15)</p>	<p>En caso de continuar operando el componente de leche, se requiere documentar claramente los límites tanto operativos, como de funciones y responsabilidades, entre Precios de Garantía y LICONSA, así como, establecer un calendario de pagos a LICONSA para retribuir el apoyo a beneficiarios por PG.</p> <p>Especificar claramente en las ROP y otros documentos normativos y de procedimientos, los límites operativos, de funciones y de responsabilidades entre Precios de Garantía y LICONSA, así como establecer un calendario de pagos a LICONSA para transferir los a los productores.</p> <p>montos de apoyo a los beneficiarios. Lo anterior, considerando que se continúe operando el componente de leche con base en la transferencia del apoyo complementario al precio pagado por LICONSA</p>	<p>SEGALMEX y LICONSA operan bajo un Modelo de Organización Corporativa a manera de Sistema, de tal manera que las acciones y funciones se detallarán en los Manuales de Organización y de Operación de los procesos del Programa.</p> <p>Asimismo, se considera fundamental que existan mecanismos de seguimiento y evaluación de la eficiencia de estos procesos por lo que se atenderá la recomendación de especificar claramente en documentos normativos los límites operativos, de funciones y de responsabilidades.</p>	<p>Se establecerán y definirán con claridad las interacciones institucionales en el proceso de apoyo a productores de Leche.</p>

2. Cambios sustantivos del programa durante el ejercicio de evaluación

El programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios, presentó ligeros cambios en los límites de superficie y parámetros de los estímulos de arroz y trigo, así como la incorporación de un estímulo para trigo cristalino y para medianos productores de maíz.

3. Posición Institucional respecto de la evaluación

El objetivo de este apartado es presentar de forma general el punto de vista de la dependencia o entidad con respecto a:

i. Los resultados de la evaluación,

Para la evaluación de diseño de un programa de la importancia como el PPG, se considera que esta debiera partir del análisis del contexto internacional, porque todos los productos involucrados tienen vinculación con mercados mundiales.

En la evaluación se menciona de manera prácticamente imperceptible como se concibió el programa en nuestro país y dentro de un entorno en el cual las naciones desarrolladas consideran a su sector agrícola como estratégico. Por ello, estas naciones, empezando por los Estados Unidos de América, nuestro principal socio comercial y proveedor fundamental de las grandes importaciones que México hace de arroz, maíz, trigo y en menor medida de leche, subsidian con enormes montos a su sector agrícola. Para el diseño del PPG se ha considerado este complejo escenario mundial y las experiencias internacionales.

El PPG promueve que todo productor elegible pueda acceder a los apoyos y que el monto de estos apoyos puede ser dirigido por cada productor para sus prioridades personales o productivas. Algunos productores los han dedicado a la compra de maquinaria, insumos o como sustituto de apoyos de crédito para segundos cultivos, como el caso de productores de trigo en el Bajío. El PPG tiene establecidos los parámetros que limitan el acceso a los apoyos que otorga el gobierno federal, es decir no son ilimitados ni generalizados.

Respecto al supuesto sesgo regresivo, con el subsidio que otorga el programa, los pequeños productores tienen la oportunidad de vender su maíz, frijol y leche a un mejor precio que el que le ofrece el mercado, por lo que al pequeño no se le hace más pobre, se le incentiva a producir más y a mejorar su productividad para obtener mayor volumen de producción y al tener mayor volumen podrá tener mayor ingreso. Incluso a los productores de maíz se les apoya con un monto adicional por tonelada para pagar su flete, lo que los beneficia con respecto a los productores más grandes que tienen transporte propio.

Adicionalmente, con la incorporación al programa de productores medianos de maíz comercial, a partir de 2020, no se afectará a los pequeños productores, dado que los apoyos dirigidos a estas dos poblaciones no compiten entre sí, la mayor parte de esta producción corresponde a ciclos

productivos diferentes y se considera un límite de volumen de producción a un precio menor que el dirigido a los pequeños productores. Se pretende que los productores medianos de maíz comercial tengan la certeza de un precio mínimo, para que, si el mercado no les ofrece un precio mejor, éstos tengan al menos un precio de garantía para cubrir sus compromisos de insumos y financieros. Esto no genera efecto regresivo alguno.

El documento contiene un análisis de las fortalezas y debilidades de diseño del programa, así como algunos aspectos esenciales de la operación.

Esta evaluación representa un ejercicio que sin duda aportará en el fortalecimiento del programa en los siguientes ejercicios.

Finalmente, se agradecen las recomendaciones emitidas y la información proporcionada por el Grupo Evaluador, las cuales serán consideradas tanto por los responsables de la operación del programa, como otras áreas participantes.

ii. al proceso de evaluación,

El proceso de evaluación se llevó a cabo de manera objetiva y en tiempo y forma conforme a lo establecido en la metodología propuesta por CONEVAL

Asimismo, este proceso se desarrolló en estrecha coordinación con SEGALMEX, los consultores, CONEVAL y SADER, brindando toda la información requerida, así como las entrevistas personales, las visitas de campo y las reuniones aclaratorias y culminando con la presentación de los resultados.

Por otra parte, la metodología establece que el trabajo en campo tiene como objetivo la exploración de los procesos operativos del programa, y por ende no requiere de una representatividad estadística, por lo que bajo este contexto la selección de los sitios para realizar las entrevistas fue dirigida.

Debido a lo anterior, se considera que los resultados de estas entrevistas deben ser aplicados en el contexto de los procesos de operación del programa, y tener en cuenta que su aplicación a otros resultados debe considerarse como puntual y no generalizada.

iii. al desempeño del equipo evaluador y

El Desempeño del equipo evaluador fue adecuado y en apego con metodología establecida, manteniendo siempre una disposición a la comunicación abierta.

iv. A la coordinación del CONEVAL, destacando las ideas más relevantes.

La coordinación realizada CONEVAL promovió en todo momento la comunicación directa y abierta entre los diversos actores, facilitando el acompañamiento en el proceso de evaluación en sus diversas etapas.

Lo anterior, propicio que las reuniones de trabajo e interacciones fueran ágiles y de gran utilidad, cuidando siempre que los instrumentos estuviesen bien preparados con presentaciones claras e la información precisa, generando buena interacción con el equipo de trabajo.

4. Comentarios específicos

4.1 Sobre los resultados de la evaluación

SEGALMEX reconoce que la evaluación de diseño representa un ejercicio que aporta elementos para la construcción de estrategias de mejora del programa en los siguientes ejercicios fiscales. En este sentido, las recomendaciones emitidas por la instancia evaluadora son valiosas y serán consideradas para establecer las acciones de mejora que sean pertinentes.

Los hallazgos encontrados muestran que a pesar de las condiciones de presión bajo las que comenzó a operar el programa, su implementación ha contribuido al logro de su objetivo.

4.2 Sobre el uso de la evaluación

SEGALMEX analiza los resultados de la evaluación, así como sus recomendaciones de diseño y al funcionamiento. A partir de este análisis se establecerán las acciones de mejora pertinentes y se implementarán en el corto y mediano plazo en el programa considerando los objetivos, alcances y limitantes del programa.

4.3 Sobre el proceso de la evaluación

El proceso de evaluación se considera adecuado, sin embargo se considera que debieran tomarse en cuenta las limitaciones de tiempo en el desarrollo de la evaluación con respecto a los ciclos productivos y las condiciones particulares bajo las cuales se implementó el programa que ocasionaron que durante el periodo de evaluación este se encontrara desarrollando y documentando varios de sus procesos de planeación y seguimiento.

4.4 Sobre el desempeño del equipo evaluador

El equipo evaluador se apegó al procedimiento metodológico establecido por CONEVAL, así como a la normatividad aplicable en México en materia de transparencia presupuestaria y rendición de cuentas. Sin embargo, dejó de lado la contextualización del programa en la realidad nacional e internacional en la que surgió, elementos esenciales para la evaluación del diseño de un programa nuevo.

4.5 Sobre la institución coordinadora

CONEVAL como instancia coordinadora facilitó adecuadamente el proceso.

Referencias

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2019a). Lineamientos de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos. Publicado el 1° de marzo de 2019. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551718&fecha=01/03/2019

_____(2019b). Decreto por el que se crea el organismo Seguridad Alimentaria Mexicana. Publicado el 18 de enero de 2019. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548402&fecha=18/01/2019

_____(2019c). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019. Publicado el 28 de diciembre de 2018. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018

_____(2019d). ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos para la Operación del Programa Producción para el Bienestar para el ejercicio fiscal 2019. Publicado el 23 de enero de 2019. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548620&fecha=23/01/2019

_____(2019e). ACUERDO por el que se modifica el similar por el que se emiten los Lineamientos para la operación del Programa Producción para el Bienestar para el ejercicio fiscal 2019, publicado el 23 de enero de 2019. Publicado el 15 de mayo de 2019. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560461&fecha=15/05/2019

_____(2019f). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Publicado el 12 de julio de 2019. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

_____(2019g). ESTATUTO Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX. Publicado el 26 de septiembre de 2019. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573581&fecha=26/09/2019

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2020a). Reglas de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos. Publicado el 24 de febrero de 2020. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587270&fecha=24/02/2020

_____(2020b). PRIMER Acuerdo Modificadorio de las Reglas de Operación del Programa de precios de garantía a productos alimentarios básicos. Publicado el 13 de abril de 2020. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591535&fecha=13/04/2020

_____(2020c). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020. Publicado el 11 de noviembre de 2019. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019

SEGALMEX (2018). Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos. Diagnóstico.

SEGALMEX (2019a). Convenio marco de colaboración y concertación de acciones para el fomento de la Producción e Industrialización de Arroz en México a través de los Precios de Garantía. SEGALMEX/002/2019

_____(2019b). Convenio marco de colaboración y concertación de acciones para el fomento de la Producción e Industrialización del Trigo en México a través de los Precios de Garantía. SEGALMEX/001/2019

_____(2019c). Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos. Diagnóstico.

_____(2019d). Informe al Cuarto Trimestre del 2019 Precios de Garantía para Productores Básicos. Ciudad de México.

_____(2019e). Informe Final diciembre 2019. Renovación del Registro Nacional de Productores de Leche (RNPL) LICONSA -SEGALMEX. Ciudad de México.

_____(2019f). Manual del Jefe de Centro de Acopio. Programa de Precios de Garantía. México.

_____(2019g). Manual de Jefes de Unidad Operativa. Programa de Precios de Garantía. México.

_____(2019h). Manual de Organización de Seguridad Alimentaria Mexicana. México.

_____(2019i). Manual de usuario del Sistema de Registro de Productores de Trigo a Precios de Garantía. México.

_____(2019j). Mecánica Operativa del Programa de Precios de Garantía para el Productor de Arroz. México.

_____(2019k). Mecánica Operativa del Programa de Precios de Garantía para el Productor de Trigo Panificable. México.

_____(2019l). Nota sobre el mecanismo de control para el pago de incentivos para arroz y trigo. Ciudad de México.

_____(2019m). Planeación y ejecución metodológica actualización "Renovación del Registro Nacional de productores de leche LICONSA (RNPL).

_____(2019n). Programa de precios de garantía a productos alimentarios básicos a cargo de Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX).

SHCP (2019). Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio Fiscal 2019. Recuperado de: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2019/home>

SHCP (2020). Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio Fiscal 2020. Recuperado de: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2020>

Anexos

Anexo A. Cambios del programa durante el proceso de evaluación 2019-2020

Anexo B. Información proporcionada por el programa

Anexo C. Evaluación de Diseño

Anexo D. Análisis del Funcionamiento

Los anexos antes mencionados se pueden consultar en el siguiente enlace:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/4.PPG.zip
