

# EVALUACIÓN DE DISEÑO CON TRABAJO DE CAMPO DEL PROGRAMA PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR 2019-2020



**CONEVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide  
se puede mejorar

## **Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del programa Producción para el Bienestar 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 de Diseño con Trabajo de Campo del programa Producción para el Bienestar 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

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 la consultora Citlalli Hernández Juárez, por los insumos que aportó para la elaboración de este informe, con base en los productos entregados a partir del contrato DGAE/7/2019.

## 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.PAB\\_NNHMT.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/1.PAB_NNHMT.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.PSV.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/2.PSV.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.PPB\\_PD.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/3.PPB_PD.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](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.PC\\_GP.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/5.PC_GP.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](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](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.PAS\\_S.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/8.PAS_S.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.PU\\_BBJG.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/9.PU_BBJG.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.PB\\_UEEMS.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/10.PB_UEEMS.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.PB\\_EBBBJ.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/11.PB_EBBBJ.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.PJ\\_EF.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/12.PJ_EF.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.PN\\_R.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/13.PN_R.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.PU\\_MOT.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/14.PU_MOT.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.PJ\\_CF.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/15.PJ_CF.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.PC\\_C.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/16.PC_C.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.P\\_MB.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/17.P_MB.zip)

## Contenido

Introducción.....	14
I. Descripción general del programa .....	17
II. Metodología de evaluación .....	21
III. Análisis del diseño del programa.....	24
IV. Análisis del funcionamiento del programa .....	31
V. Recomendaciones.....	55
VI. Opinión del programa y acciones de mejora .....	59
Referencias .....	68
Anexos .....	70
Anexo A. Cambios del programa durante el proceso de evaluación .....	70
Anexo B. Referencias de la evaluación .....	70
Anexo C. Evaluación de Diseño .....	70
Anexo D. Análisis del Funcionamiento .....	70

## Índice de cuadros

Cuadro 1. Cuotas por tipo de productor de PpB.....	18
Cuadro 2. Cuotas y características de hectáreas para caña y café del PpB .....	18
Cuadro 3. Criterios analíticos para la selección de entidades, de PpB .....	22
Cuadro 4. Criterios del trabajo de campo a nivel estatal y municipal .....	22
Cuadro 5. Tipo de instrumento realizado por actor.....	23
Cuadro 6. Capacitaciones realizadas durante 2019 .....	38
Cuadro 7. Dinámicas operativas y sus criterios de elegibilidad, 2019 .....	43
Cuadro 8. Afirmaciones imprecisas y sin análisis en producto final .....	60
Cuadro 9. Precisiones de la UR a comentarios de la Instancia de Evaluación .....	62

## Índice de figuras

Figura	1. Modelo General de Procesos del programa Producción para el Bienestar	
	31	

## Siglas y Acrónimos

APF	Administración Pública Federal
CADER	Centro de Apoyo para el Desarrollo Rural
CID	Centros Integradores del Desarrollo
CIMMYT	Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo
CONADESUCA	Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CURP	Clave Única de Registro de Población
DKOEP	Dirección General de Operación y Explotación de Padrones
DGPE	Dirección General de Planeación y Evaluación
DGPPF	Dirección General de Programación, Presupuesto y Finanzas
DGTIC	Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicación
DPO	Documento de Procedimiento Operativo del Programa
DOF	Diario Oficial de la Federación
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INPI	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
ISE	Instancia Supervisora Externa
LOP	Lineamientos Operativos del Programa
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
PAC	Procedimiento Administrativo de Cancelación del registro de predios
PASH	Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PESA	Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria
PIB	Producto Interno Bruto
PIMAF	Programa de Incentivos para Productores de Maíz y Frijol
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Población Potencial
PO	Población Objetivo
PpB	Programa Producción para el Bienestar (o Programa)

PROAGRO	Componente PROAGRO Productivo del Programa de Fomento Agrícola
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
ROP	Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar 2020
SADER	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
SAM	Sistema Alimentario Mexicano
SEBIEN	Secretaría de Bienestar
SEGALMEX	Seguridad Alimentaria Mexicana
SFP	Secretaría de la Función Pública
SIAP	Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera
SIDER	Sistema Integral de Desarrollo Regional
SIS	Sistema Informático de Supervisión
SUBICAFE	Subcomponente Sustentabilidad y Bienestar para Pequeños Productores de Café
SURI	Sistema Único de Registro de Información
UACH	Universidad Autónoma Chapingo
UER	Unidad Económica Rural
UR	Unidad Responsable
UTN	Unidad Técnica Nacional

## Glosario

Apoyo	El subsidio (o incentivo), que se otorga a los beneficiarios del Programa.
Áreas de oportunidad	Se refieren a aspectos del diseño, implementación (operación), gestión y resultados del programa que las entidades y dependencias pueden mejorar.
Ciclo agrícola	División del año agrícola en periodos vegetativos de los cultivos, considerando características climáticas: otoño-invierno y primavera-verano;
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	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.
Liquidez	Dinero en efectivo y/o en documentos de fácil cambio bancario: cheque, transferencia bancaria, depósito en efectivo, órdenes de pago y/o giro telegráfico.
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.
Predio	Espacio de terreno delimitado que, medido en hectáreas, tiene derechos de posesión o propiedad para un productor.
Productividad	Para efectos del programa, se entenderá como la relación de la producción total de un cierto cultivo por hectárea de terreno cosechada, medida en toneladas por hectárea.
Productores de Mediana Escala	De acuerdo con el INEGI se refiere a productores de más de 0.2 hasta 5 hectáreas de riego y más de 5 y hasta 20 hectáreas de temporal, en los cuales predomina el trabajo contratado, el acceso a recursos y la producción orientada tanto al autoconsumo como a los mercados.
Productores de Pequeña Escala	De acuerdo con el INEGI se refiere a productores de hasta 0.2 hectáreas de riego y hasta 5 hectáreas de temporal, en los cuales predomina el trabajo familiar, el acceso limitado a recursos y la producción orientada preponderantemente al autoconsumo.
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.
Ventanilla de atención	Lugar físico o virtual donde los productores poseedores de los predios pueden realizar la actualización de datos, o cualquier otra acción que requieran llevar a cabo para recibir el apoyo.

## 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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*,<sup>3</sup> la eliminación de programas ya existentes de amplia cobertura<sup>4</sup> y la disminución del presupuesto de otros programas sociales para el financiamiento de los proyectos y *programas prioritarios* de la estrategia.<sup>5</sup>

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 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

---

<sup>1</sup> Está 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.

<sup>2</sup> 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](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548010&fecha=11/01/2019).

<sup>3</sup> 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>.

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

<sup>5</sup> 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](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](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2019_2020.pdf).

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,<sup>6</sup> 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 programa<sup>7</sup> 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 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

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

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.<sup>8</sup>

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,<sup>9</sup> 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 Producción para el Bienestar 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 Producción para el Bienestar 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 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.

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

## I. Descripción general del programa

El programa U023 Producción para el Bienestar (PpB) empezó a operar en el año 2019 y es uno de los programas prioritarios del Gobierno de México.<sup>10</sup> A cargo de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) busca impulsar la productividad de pequeños y medianos productores de granos básicos, café y caña de azúcar, con un presupuesto aprobado en 2019 de 9,000 millones de pesos. Para 2020, el presupuesto asignado al programa asciende a 11,000 millones de pesos, lo que representa un incremento respecto del año anterior de 22.2 por ciento, en términos nominales.

El PpB se integró por el Componente de PROAGRO Productivo (PROAGRO) que era parte del Programa de Fomento Agrícola (S259) y el Componente Programa Integral de Maíz y Frijol (PIMAF) que formaba parte del Programa de Apoyo a Pequeños Productores (S266); intervenciones que operaron hasta 2018.

En 2020, el Programa tiene como objetivo incrementar la productividad (relación de la producción total de un cierto cultivo por hectárea de terreno cosechada, medida en toneladas por hectárea) principalmente de granos básicos, caña de azúcar y café de productores de pequeña y mediana escala, a través del otorgamiento de apoyo al ingreso de los productores. Mientras que su objetivo específico es dotar de liquidez (dinero en efectivo y/o en documentos de fácil cambio bancario), para el impulso de la capitalización productiva, mediante apoyos directos, que podrán complementarse con esquemas estratégicos de acompañamiento técnico y vinculación con servicios productivos, en cultivos, regiones, entidades o localidades específicas (DOF, 2020).

Por otra parte, en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2020, se plantea como Propósito contribuir con el incremento del grado de autosuficiencia alimentaria, dotando de liquidez y fomentando el acceso a servicios de vinculación productiva a productores de pequeña y mediana escala, para colaborar en el aumento de la productividad sustentable de sus predios, lo cual se vincula con el eje tres del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 "Economía" en particular con el Objetivo 7 que consiste en Alcanzar la autosuficiencia alimentaria y rescate del campo.

El Programa busca atender a productores de pequeña y mediana escala con predios inscritos en el Padrón del Programa, que cultiven preferentemente granos (maíz, frijol, trigo panificable, arroz, amaranto, chíca, y/o sistema milpa, entre otros), café y caña de azúcar, con superficies de hasta 20 hectáreas en tierras de temporal y de hasta cinco hectáreas en riego (ROP, 2020). Los apoyos entregados a los productores de pequeña y mediana escala están en función de la superficie de predios y el régimen hídrico empleado (ver Cuadro 1).

---

<sup>10</sup> Durante 2019 el Gobierno de México anunció a 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>.

Cuadro 1. Cuotas por tipo de productor de PpB

Vertiente	Tipo de productor	Cuota	Características de las hectáreas	
			Riego	Temporal
<b>Vertiente 1</b>	Productores de Pequeña Escala	\$1,600 por hectárea	Hasta 0.2 hectáreas de riego	Hasta 5 hectáreas de temporal
<b>Vertiente 2</b>	Productores de Mediana Escala	\$1,000 por hectárea	Tienen más de 0.2 y hasta 5 hectáreas de riego	Más de 5 y hasta 20 hectáreas de temporal

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en las Reglas de Operación 2020 del programa Producción para el Bienestar.

Adicionalmente, conforme lo establezca la UR, se podrán apoyar a productores de granos de más de 20 y hasta 30 hectáreas de temporal. En el Cuadro 2, se presentan los apoyos y características de los productores de caña y café.

Cuadro 2. Cuotas y características de hectáreas para caña y café del PpB

Tipo de productor	Cuota	Características de las hectáreas	
		Riego	Temporal
<b>Café</b>	\$5,300 por productor	No deben de tener más de 5 hectáreas de riego	No deben tener más de 20 hectáreas de temporal
<b>Caña de azúcar</b>	\$7,200 por productor		

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en las Reglas de Operación 2020 del programa Producción para el Bienestar.

Los productores de granos tendrán la posibilidad de acceder a los apoyos de caña de azúcar o de café, siempre que sean predios diferentes; además, serán excluyentes entre sí, es decir, un productor no podrá recibir apoyos para ambos cultivos.

Adicionalmente a los apoyos directos, el Programa cuenta con otros dos servicios:

- Estrategia de capacitación y/o acompañamiento técnico-organizativo para la adopción de prácticas agroecológicas y sustentables e incrementar sus rendimientos. Para realizar esta estrategia, se cuenta con un presupuesto anual de hasta 2por ciento del asignado al Programa en 2020.
- Estrategia de fomento al acceso de financiamiento formal a los productores beneficiarios del Programa, prioritariamente a los que reciban capacitación y/o acompañamiento técnico-organizativo. El Programa puede destinar hasta 1por ciento de su presupuesto asignado para dicha tarea.

Por otro lado, el Padrón del PpB<sup>11</sup> con el que arranco el Programa se integró a partir de:

- Directorio del Componente PROAGRO Productivo de 2018,

<sup>11</sup> Para una mejor comprensión del documento, se utilizará el término “Padrón” cuando corresponda a información sobre los predios o productores inscritos en el Padrón de Producción para el Bienestar, aunque no todos los ahí inscritos sean beneficiarios de PpB, puesto que dicho Padrón contiene también los productores que estaban en PROAGRO con más de 20 ha.

- Beneficiarios del PIMAF 2018, en específico de los productores de localidades con población indígena de alta o muy alta marginación,
- Productores de café, principalmente ubicados en los estados de Chiapas, Colima, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz,
- Productores de caña de azúcar, principalmente de los estados de Campeche, Chiapas, Colima, Jalisco, Michoacán Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.<sup>12</sup>

Cabe mencionar que en 2019 la población potencial de PpB se estimó en: 2,951,471 productores, de los cuales 2,531,471 (SADER, 2019f) son productores de granos. De estos 1.935 millones son de PROAGRO, 345 mil ex PIMAF y 250 mil de localidades indígenas de alta y muy alta marginación. El resto son 250 mil productores de café y 170 mil productores de caña de azúcar (DOF, 2019b).

En tanto que la población objetivo del Programa se estimó, para ese mismo año, solamente para granos básicos y fue de 2,260,669 (SADER, 2019f) productores puesto que no había certeza de cuántos productores de café y caña de azúcar se podrían incorporar a PpB.

### **Instancias ejecutoras**

El Programa depende de la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad, de la SADER. Para 2019, solo estaba la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones (DGOEP) como Unidad Responsable (UR) del Programa, mientras que para el ejercicio fiscal 2020, el programa tiene tres unidades responsables:

- a) Dirección General de Operación y Explotación de Padrones (DGOEP) para la operación de los apoyos directos, conceptos de gasto y acciones, y la administración del Padrón;
- b) Dirección General de Logística y Alimentación (DGLA) para la operación de la Estrategia de Capacitación y/o Acompañamiento Técnico-Organizativo;
- c) Dirección General de Zonas Tropicales (DGZT) para la operación de estrategias de fomento al financiamiento.

Si bien en las ROP no se menciona la participación de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo a cargo de la Secretaría del Bienestar (SEBIEN), las visitas de campo realizadas muestran que se da su participación en algunos procesos del Programa mediante los Servidores de la Nación.

### **Cambios del programa durante el proceso de evaluación 2019-2020**

Durante el proceso de la Evaluación de Diseño con trabajo de campo, el Programa ha presentado cambios relevantes no solo en relación con su normatividad sino también en su

---

<sup>12</sup> No se otorgarán incentivos en Áreas Naturales Protegidas o terrenos que su cambio de uso de suelo no haya sido autorizado por SEMARNAT.

operación. Uno de los principales cambios es que en las ROP 2020 se establece un solo objetivo que es la productividad, y se elimina el aspecto de la competitividad, que estaba incluido en los LOP 2019. Otro cambio que se presentó es que la población objetivo se establece en términos de productores y no de predios, como venía en los LOP 2019, lo que a su vez hace que la unidad de medida coincida con la de la población potencial plasmada en el Diagnóstico.

Por otro lado, en el primer acuerdo modificatorio de los LOP 2019 publicado en mayo del mismo año, se estableció que los productores de localidades indígenas no les aplicaba los criterios de elegibilidad establecidos en los LOP, siendo la UR quien definiría los criterios para estos productores.

Con relación a los productores que pueden participar en el Programa, en las ROP 2020 se eliminan los productores del PIMAF 2018, así como los productores ubicados en localidades indígenas de alta o muy alta marginación, mientras que se dará prioridad en el registro al Programa a aquellos productores ubicados en localidades de alta o muy alta marginación.

Para 2020, se destina 1 por ciento del presupuesto del Programa a estrategias que fomenten el acceso al financiamiento formal a los productores beneficiarios, como parte de una política de atención más integral, en el logro de una mayor productividad, siendo que en 2019 no se contaba con dicho apoyo.

Otro cambio que se presentó es la implementación de medios electrónicos y teléfono para estar en contacto directo con el productor, así como el hecho de que los agricultores puedan consultar la situación de su trámite, a través del correo [atencion.ppb@agricultura.gob.mx](mailto:atencion.ppb@agricultura.gob.mx), enviando su CURP. De igual manera, se implementa el uso de plataformas electrónicas (ventanillas virtuales) para que el productor realice la actualización de su información. En este mismo sentido, los CADER ya no se mencionan como actores operativos en las ROP 2020, sólo se hace referencia a las ventanillas como espacios físicos o virtuales donde los productores realizan sus trámites.

En la sección de quejas y denuncias de las ROP 2020, se especifican los diferentes medios para realizarlas, como páginas y correos electrónicos, aplicaciones, números de teléfono y direcciones. Por su parte, las modificaciones en la MIR 2020 es que se relaciona el Fin del Programa de forma directa con la autosuficiencia alimentaria.

Finalmente, el Procedimiento Operativo 2020 ya no considera: i) la representación legal de los productores, ii) los productores fallecidos; iii) visitas de verificación; iv) actividades previas al periodo de ventanilla y v) supervisión operativa.

En el Anexo A se describe con mayor detalle los cambios del programa durante el proceso de evaluación entre 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 analizar los procesos del programa. Para el trabajo de gabinete se utilizó la información pública disponible, así como los documentos entregados por el Programa actualizados a 2020, los cuales se pueden consultar en el Anexo B.

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. El trabajo de campo se realizó con un enfoque cualitativo, e incluyó entrevistas semiestructuradas, entrevistas grupales y grupos focales. El objetivo era tener una comprensión profunda y detallada de cómo había ocurrido la implementación del PpB desde la perspectiva de los actores involucrados en la operación, así como de los beneficiarios. Se hizo una selección intencionada de las entidades federativas, municipios y características sociodemográficas de cada caso, a partir de una muestra analítica que considera la complejidad y variabilidad de los distintos escenarios en los que opera el Programa.

La investigación cualitativa permite hacer inferencias válidas sobre un fenómeno de estudio a partir de una cantidad relativamente pequeña de casos. A diferencia de la inferencia estadística, que hace generalizaciones a partir de una muestra probabilística, con el muestreo analítico es posible hacer generalizaciones de hallazgos que son transferibles a contextos similares al que pertenecen los casos seleccionados. Es por ello, que en la investigación cualitativa la importancia de un hallazgo no depende del número de entrevistas coincidentes, se asume que la posición de cada actor seleccionado es estratégica para comprender cómo opera el fenómeno en estudio en un contexto social particular.

Las técnicas cualitativas de recolección de información consideran el papel de la subjetividad de cada individuo en la comprensión de su perspectiva del fenómeno. Los hallazgos de la evaluación derivados del trabajo de campo son resultado de un ejercicio de reflexividad por parte del equipo evaluador, para tener una visión comprensiva del contexto, y alcanzar el punto de saturación de información, además del papel crucial del diseño de instrumentos de recolección ajustados a partir de los resultados de una prueba piloto.

La estrategia de campo para la recolección de información se realizó seleccionando tres entidades federativas con base en los criterios analíticos que se presentan en el Cuadro 3. 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 3. Criterios analíticos para la selección de entidades, de PpB

Criterio	Justificación
Región	Selección de una entidad por región (norte, sur y centro) ya que estas agrupan la mayor cantidad de los estados, por lo que es posible captar los diferentes contextos territoriales donde opera el Programa y el nivel de desarrollo de su infraestructura
Importancia relativa de la entidad	Presupuesto destinado en cada entidad refleja el número y tamaño de beneficiarios
Monto promedio de los apoyos	Es la suma de los montos de apoyo dividido por el total de beneficiarios, lo cual permite identificar la concentración de productores por tamaño. <sup>13</sup>
Entidades con diferentes estrategias de incorporación	La diversidad de los productores que participan en PpB implican retos operativos, se pretende captar entidades que cuenten con beneficiarios provenientes de PROAGRO, PIMAF, indígenas, caña y café
Conocimiento de la región	Contempla las entidades conocidas por el equipo evaluador, ya que esto contribuye a disminuir los riesgos por inseguridad y que el desarrollo del trabajo en campo sea más eficiente. El conocimiento de las entidades a visitar, por parte del equipo evaluador, contribuye a disminuir los riesgos por inseguridad y a que el trabajo en campo pueda ser más eficiente

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la información de gabinete.

De conformidad con los criterios anteriormente señalados se presenta en el siguiente cuadro la conformación de la muestra para el análisis cualitativo.

Cuadro 4. Criterios del trabajo de campo a nivel estatal y municipal

Entidad federativa	Región	Importancia relativa de la Entidad	Cultivos			Tipos de productor				Municipios <sup>1</sup>	Fechas
			Maíz	Café	Caña	PRO-AGRO	PIMAF	Indígenas	Cañeros		
Hidalgo	Piloto	N.A.								Zacualtipan	17 y el 22 de octubre
Morelos										Zacatepec-Cuatla	
Chiapas	Sur	1° de la región								San Cristóbal, Tenejapa, V. Carranza	28 al 30 de octubre
Chihuahua	Norte	3° de la región								Cuauhtémoc, Carichí	12 al 14 de noviembre
San Luis Potosí	Centro	5° de la región								Rioverde, Cárdenas, Cd. Valles y Tancanhuitz	26 al 28 de noviembre

1/ Para la selección de los municipios se consideró además el criterio del monto promedio de los apoyos.

NA: No Aplica

<sup>13</sup> Debido a que para la selección de la muestra no se contó con información directa del padrón de beneficiarios del Programa para todas las entidades, la información que se utilizó para este criterio de selección provino del buscador de beneficiarios ciclo PV-2019 al 2 de octubre de 2019, disponible en <https://www.suri.agricultura.gob.mx:8017/buscadorBeneficiario>

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la información de gabinete

Para el trabajo de campo, se utilizaron las siguientes técnicas:

- Entrevistas semiestructuradas (individuales y grupales) al personal de la UR, DDR, CADER, Servidores de la Nación (SN) y líderes de opinión;
- Grupos focales con productores<sup>14</sup> beneficiarios de PpB que se conformaron a partir del tipo de cultivo (granos básicos, caña y café), así como por origen en el padrón (PROAGRO, PIMAF, grupos indígenas y nuevas incorporaciones). En algunos grupos focales, de forma espontánea y en los tres estados visitados, también participaron algunos productores no beneficiarios lo que permitió observar la incertidumbre que existía entre ellos respecto a los criterios de selección de PpB, así como las instancias o mecanismos existentes para aclarar sus dudas al respecto; su participación respondía básicamente a la búsqueda de una explicación del por qué habían sido excluidos del Programa y qué debían hacer para que les entregaran el apoyo.

A nivel central, se realizaron cuatro entrevistas con personal de la UR, con algunos funcionarios se sostuvo incluso más de una ronda de entrevistas con la intención de comprender y aclarar aspectos relevantes del Programa y de lo observado durante el trabajo de campo. Adicionalmente, se entrevistó a un funcionario del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), ya que mediante un convenio entre la DGOEP y el SIAP, este último realiza el proceso de supervisión y verificación de siembras a través de imágenes satelitales. En Cuadro 5 se presenta el desglose de los grupos focales y entrevistas realizadas por entidad federativa.

Cuadro 5. Tipo de instrumento realizado por actor

Región	Entidad Federativa	Número de entrevistas por actor clave					
		Grupo focal (GF) con productores <sup>1</sup>		Entrevista a líderes de opinión	Entrevista grupal (EG) a personal del DDR/CADER		Entrevista a SN
		GF	Personas		EG	Personas	
Piloto	Hidalgo	2	14	-	1	2	-
	Morelos	1	7	1	1	4	-
Sur	Chiapas	5	39	3	3	9	1
Norte	Chihuahua	3	28	3	3	10	4
Centro	San Luis Potosí	3	26	1	5	8	1
<b>Total</b>		<b>14</b>	<b>114</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>33</b>	<b>6</b>

1/ Los participantes fueron productores de diferentes cultivos y tipos

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Además de las entrevistas realizadas, se recopilaron 93 cédulas de información de productores que participaron en los grupos focales, con el objeto de conocer algunas características sociodemográficas y económicas para identificar los diferentes orígenes

<sup>14</sup> En su mayoría participaron hombres.

(PROAGRO, PIMAF, grupos indígenas y nuevas incorporaciones).

Las estrategias empleadas en el estudio 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 de PpB 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 para qué sirve el programa, así como a quien atiende. Si se busca consultar mayor detalle al respecto se recomienda 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. Los documentos consultados para la evaluación de diseño fueron el diagnóstico del Programa, los Lineamientos 2019, las Reglas de Operación 2020 y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2020; así como otros documentos normativos y de trabajo proporcionados por el Programa. El análisis se enriqueció de la información captada durante el trabajo de campo en las diferentes entidades federativas visitadas

#### **a) Para qué existe el programa**

El primero de diciembre de 2018 dio inicio la nueva Administración Pública Federal (APF), lo cual implicó un cambio en las prioridades nacionales y, por ende, en la estructura programática federal. Cabe señalar que la APF se ha puesto el objetivo estratégico de reducir el déficit nacional de alimentos (DOF, 2019b), y con ello contribuir a elevar el nivel de vida de las personas y familias del medio rural marginado. Para lograr lo anterior, dispuso de cuatro programas prioritarios bajo la responsabilidad de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), los cuales se presentan a continuación: Producción para el Bienestar, Crédito Ganadero a la Palabra, Fertilizantes, Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos a cargo de Seguridad Alimentaria Mexicana. De los cuatro programas, el de mayor importancia fue el de Producción para el Bienestar, a cargo de la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad.

Ahora bien, en el diagnóstico actualizado en 2019 se identifica como problema central la baja productividad de los pequeños y medianos productores debido a la falta de liquidez. En el árbol de problemas del diagnóstico se identifican las causas que originan la disminución de la productividad de los productores de pequeña y mediana escala: insuficiente capital de trabajo; limitado acceso a financiamiento y crédito; escaso acceso y adopción de

innovaciones tecnológicas; escaso acceso a servicios y programas, por lo que se enfatiza correctamente lo que sucede en el mercado nacional de granos básicos y el incremento de las importaciones, con la consecuente salida de divisas. Para los cultivos de caña de azúcar y café se señala que hay efectos adversos en su competitividad y la consecuente disminución de las exportaciones, lo que conlleva menor ingreso de divisas para el país.

Si bien el diagnóstico plantea el problema central y las causas, se considera pertinente analizar las diferentes características de la población que presenta el problema principalmente al contar con sistemas de producción de cultivo diferentes, con el fin de identificar si se requieren otras intervenciones complementarias para atender los factores limitantes de su productividad. Un ejemplo de esta caracterización es el interés de los productores en la agricultura de subsistencia en la diversificación de sus cultivos y en cultivos de bajo riesgo, por su alta dependencia del temporal. En contraste, los productores de mediana escala que tienen un objetivo mercantil y demandan otro tipo de insumos, equipo y maquinaria y el crédito, la capacitación y la asistencia técnica son esenciales para el desarrollo de sus unidades productivas. Mientras que para los productores de caña y azúcar también se debe analizar las causas de la baja productividad más allá de la balanza agropecuaria del país, por lo que se sugiere identificar y caracterizar los sistemas productivos por territorios, con el fin de reconocer las limitantes para aumentar los rendimientos por hectárea.

La justificación de la intervención de PpB, documentada en su diagnóstico, es de carácter empírica a partir de la revisión de resultados de políticas públicas de atención integral a los agricultores de pequeña y mediana escala, que han demostrado su efectividad en Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Bolivia e Indonesia. De igual forma, se resalta que estas experiencias comparten en su diseño las siguientes características:

- a) Definición e identificación precisa de la población objetivo en los territorios.
- b) Los beneficiarios deben ser los protagonistas en la toma de decisiones sobre los apoyos del programa.
- c) Se promueve la igualdad de oportunidades de acceso a los apoyos.
- d) El esquema de ejecución cuenta con un instrumento costo-efectivo que permite una alta cobertura.
- e) Instrumentación de un programa con componentes coordinados y complementarios enfocados a resolver los problemas y estimular procesos de desarrollo de la agricultura de pequeña y mediana escala, que incluyen elementos como: la capacidad de adecuarse a contextos diversos; asistencia técnica, legal y contable; acceso a mercados; acceso a financiamiento de capital de trabajo e inversiones; y conservación y manejo de recursos naturales, entre otros.

De igual forma, se resalta que Brasil y Chile, los más avanzados en políticas de pequeña agricultura, identifican a la población a beneficiar con base a los objetivos de la política pública, pero definen las intervenciones a partir de las características de cada territorio. Sin embargo, el diagnóstico no se presenta un análisis de cómo dichas experiencias son comparables y aplicables en el contexto nacional. Tampoco se incluyen las referencias de

los documentos o estudios de tales experiencias.

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.

El objetivo específico plasmado en las ROP no es consistente con el problema central plasmado en el diagnóstico, dado que éste último no aborda que deben existir otros Componentes para incrementar la productividad, por ejemplo, el acompañamiento técnico y vinculación con servicios productivos, en cultivos, regiones, entidades o localidades específicas. Aunado a lo anterior, el acompañamiento técnico es limitado en términos presupuestales, dado que en las ROP se establece solo 2 por ciento del presupuesto de PpB. Por lo anterior, un número limitado de productores tienen posibilidad de acceder a este Componente. Al respecto en las visitas de campo, los productores de temporal mencionaron que emplean un sistema de rotación anual de tres cultivos, maíz, frijol y avena, con rendimientos aceptables para ellos. Por otro lado, los medianos productores mencionaron que no consideran viable hacer cambios en sus sistemas de producción con los incentivos que reciben del Programa, aunque si les gustaría recibir asistencia técnica adecuada para mejorar el rendimiento de sus cultivos.

Los productores que producen maíz a escala suficiente para vivir de su producción y venta, como ya alcanzan rendimientos relativamente altos han llegado a la conclusión de que requieren aumentar su escala (al menos a 50 ha) para ser más rentables, por lo que prefieren destinar sus recursos para rentar tierras que incrementar la producción por hectárea. No obstante, durante las entrevistas con este tipo de productores se identificaron algunas áreas de mejora en la aplicación de fertilizantes que podrían repercutir positivamente en su rendimiento. Estos productores además mencionaron que requieren acceso a financiamiento de avío, aseguramiento y coberturas de precios.

En cuanto a los productores de caña, éstos perciben que sus rendimientos son adecuados e

identifican que el problema de la rentabilidad del cultivo está en los costos de un paquete tecnológico que les asigna el ingenio que les compra la caña, por lo tanto, utilizaron los incentivos del Programa para cubrir parte de este costo y abonar al crédito. Al respecto, cabe resaltar que estos productores no hicieron la sugerencia de que el monto del incentivo fuera aumentado con la intención de que se logre cumplir con el objetivo del Programa, sino que hicieron hincapié en la necesidad de contar con asistencia técnica pertinente y de calidad, actividad que debería ser considerada como una corresponsabilidad por parte de los productores.

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, “incrementar la productividad, principalmente de granos básicos, caña de azúcar y café de productores de pequeña y mediana escala”.

## **b) Qué propone lograr el programa**

El Programa tiene como objetivo incrementar la productividad principalmente de granos básicos, caña de azúcar y café de productores de pequeña y mediana escala, a través del otorgamiento de apoyo al ingreso de los productores, por lo que busca resolver el problema mediante la transferencia de apoyos directos a los productores, así como la implementación de asistencia técnica y vinculación con los diferentes servicios de la SADER (DOF, 2020).

Para la medición de sus resultados en el cumplimiento de su objetivo, el Programa cuenta con la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR),<sup>15</sup> herramienta de planeación que identifica en forma resumida los objetivos de un programa, incorpora los indicadores de resultados y gestión que miden dichos objetivos; especifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores, e incluye los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa, por lo cual es fundamental para el diseño de los programas.

La MIR 2020 fue ajustada con respecto al año anterior; y se plasma un componente y cinco actividades. 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

---

<sup>15</sup> 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.

cumplan los supuestos establecidos en la MIR), se identifica lo siguiente:

- Componente “Apoyos entregados que son acreditados por productores de pequeña y mediana escala de granos básicos (maíz, frijol, trigo panificable y arroz), de café y de caña de azúcar”. El Componente se vincula con el objetivo específico señalado en el artículo 3 de las Reglas de Operación 2020: “Dotar de liquidez, para el impulso de la capitalización productiva, mediante apoyos directos”. Además, el término ‘apoyo’ se define como “el subsidio (o incentivo), que se otorga a los beneficiarios del Programa”. Sin embargo, carece de otros componentes que permitan en logro de todos los objetivos específicos del Programa, particularmente donde se menciona que los incentivos “podrán complementarse con esquemas estratégicos de acompañamiento técnico y vinculación con servicios productivos, en cultivos, regiones, entidades o localidades específicas”. En este sentido se debe contar con al menos tres componentes que aborden: i) dispersión de apoyos, ii) acompañamiento y transferencia de tecnología, y iii) vinculación a crédito formal.
- Actividad 1: “Entrega oportuna de los incentivos para actividades productivas y conceptos establecidos”. Existe claridad en su redacción, en su ficha técnica define “oportunidad” a la entrega del recurso durante los primeros seis meses del año, lo que beneficia al productor para tener liquidez en el proceso de siembra. Esta actividad mide la eficiencia del Programa, que implica optimizar los recursos humanos, tecnológicos, materiales y presupuestales para cumplir con la entrega oportuna de los incentivos.
- Actividad 2: “Dispersión de presupuesto a productores beneficiarios del Programa”. Está claramente especificada y hace referencia a la ejecución del subsidio anual respecto a lo programado. Esta actividad monitorea los subejercicios trimestrales del Programa, en caso de existir, y refleja qué tan es eficiente la Unidad Responsable del Programa para ejercer el recurso en tiempo y forma. su realización implica verificar que los productores cumplan con los requisitos de elegibilidad, validando que tengan integrado el expediente completo y que hayan acreditado el uso del apoyo del año anterior en actividades productivas. La actividad es necesaria para producir el Componente, y con los supuestos señalados en la actividad 1, su realización genera la entrega de apoyos
- Actividad 3: “Medición de la satisfacción de los productores apoyados con el Programa”. La actividad se realiza una vez que el incentivo haya sido entregado al productor. Se sugiere ampliar en la definición del indicador señalando las variables y parámetros a considerar para identificar a los productores satisfechos. Con esta actividad la Unidad Responsable monitorea la calidad del programa, por lo tanto, es importante su realización, junto con su supuesto, para el seguimiento de los apoyos entregados.
- Actividad 4: “Entrega de los apoyos del Programa a mujeres productoras”. Visibiliza la perspectiva de género del Programa. Se recomienda que suba a nivel de componente y que se desagregue por género identificando el total de mujeres con pago notificado respecto al total de productores con pago notificado del Programa

- Actividad 5: “Productores beneficiarios del Programa adoptan prácticas agroecológicas”. Se sugiere en la ficha técnica incorporar la definición de “prácticas agroecológicas”. Esta actividad no encuentra relación con la generación del componente de la MIR, ya que hace referencia a los productores que recibieron acompañamiento técnico otorgado por el Programa. Se sugiere valorar la pertinencia de incorporar esta actividad como un componente, pues en las Reglas de Operación se menciona que 2 por ciento será destinado para la implementación de estrategias de capacitación y/o acompañamiento técnico-organizativo dirigidos a la población objetivo del Programa para facilitarles la adopción de prácticas agroecológicas.

Como se mencionó anteriormente, el Programa cuenta con la participación de tres UR, siendo la capacitación y/o el acompañamiento técnico y organizativo y las estrategias que fomentan el acceso al financiamiento se implementan por la DGLA y la DGZT, respectivamente, mientras que la DGOEP lleva la operación de los apoyos directos, conceptos de gasto y acciones, y la administración del Padrón de PpB. Si bien cada una de ellas tiene definido sus actividades dentro del Programa, es importante establecer mecanismos de coordinación entre estas, con el fin de fortalecer su operación.

### **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, 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.

Respecto a la población que presenta el problema, en el Diagnóstico se define la población potencial como los productores inscritos en el Padrón de PpB. A partir de esto se infiere que el Programa asume que quienes presentan el problema de productividad por falta de recursos económicos son todos los productores de granos básicos, café y caña de azúcar con superficies menores a 20 ha, ya que estos son requisitos básicos para inscribirse en PpB.

De acuerdo con el Diagnóstico de PpB actualizado en 2019, la Población Potencial (PP) se define como “productores con predios inscritos en el Padrón del Programa PpB” los cuales se estiman en 2.3 millones, mientras que su Población Objetivo (PO) se define en las ROP 2020 como “productores de pequeña y mediana escala con predios inscritos en el Padrón, que cultiven preferentemente granos (maíz, frijol, trigo panificable, arroz, amaranto, chíá, y/o

sistema milpa, entre otros), café y caña de azúcar, con superficies de hasta 20 hectáreas en tierras de temporal y de hasta cinco hectáreas en riego”. En este sentido la PO corresponde a la PP. Cabe señalar que en el diagnóstico no se presentan la metodología para su cuantificación ni las fuentes de información utilizadas, y tampoco establece un plazo para su revisión y actualización.

Contar con un método para estimar la PP y la PO permite planificar y complementar las acciones del Programa, en cuanto a apoyos directos, acompañamiento técnico y vinculación con otros servicios.

En las ROP 2020, se establecen los criterios de elegibilidad, siendo los siguientes:

- Expediente del predio(s) y del productor integrado y resguardado por la ventanilla de atención (físico o digital).
- Siembra de un cultivo elegible (granos, caña de azúcar y café), en los predios sujetos del apoyo.
- Actualización del cultivo sembrado en el Sistema.
- Acreditación del último apoyo recibido.
- El predio(s) deberá(n) estar registrado(s) en el Padrón de Productores de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

Una vez que los productores cumplen con estos criterios quedan registrados en el padrón de PpB, sin embargo, en los documentos normativos del Programa no se identifican mecanismos para que un productor que no esté en el Padrón de PpB pueda solicitar su inclusión al mismo. En este se debe especificar el procedimiento, y en caso de ser necesario, los documentos adicionales para incorporarlos al Padrón del Programa.

El Programa no cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su PO. Ahora bien, considerando las diferentes características y retos que enfrentan los productores, y considerando el objetivo del Programa, se sugiere analizar las características de los productores y sus sistemas de producción de los cultivos que considere estratificaciones regionales, a partir de los ambientes, culturas y sus factores limitantes de la producción, con el fin de:

- Justificar el tipo de intervenciones que se requieren para atender los factores limitantes a la productividad, incluíros mecanismos de acompañamiento técnico;
- Estimar los resultados esperados de PpB;
- Definir y cuantificar la PP y la PO y establecer criterios de priorización para su atención;
- Y, finalmente, establecer una estrategia de cobertura.

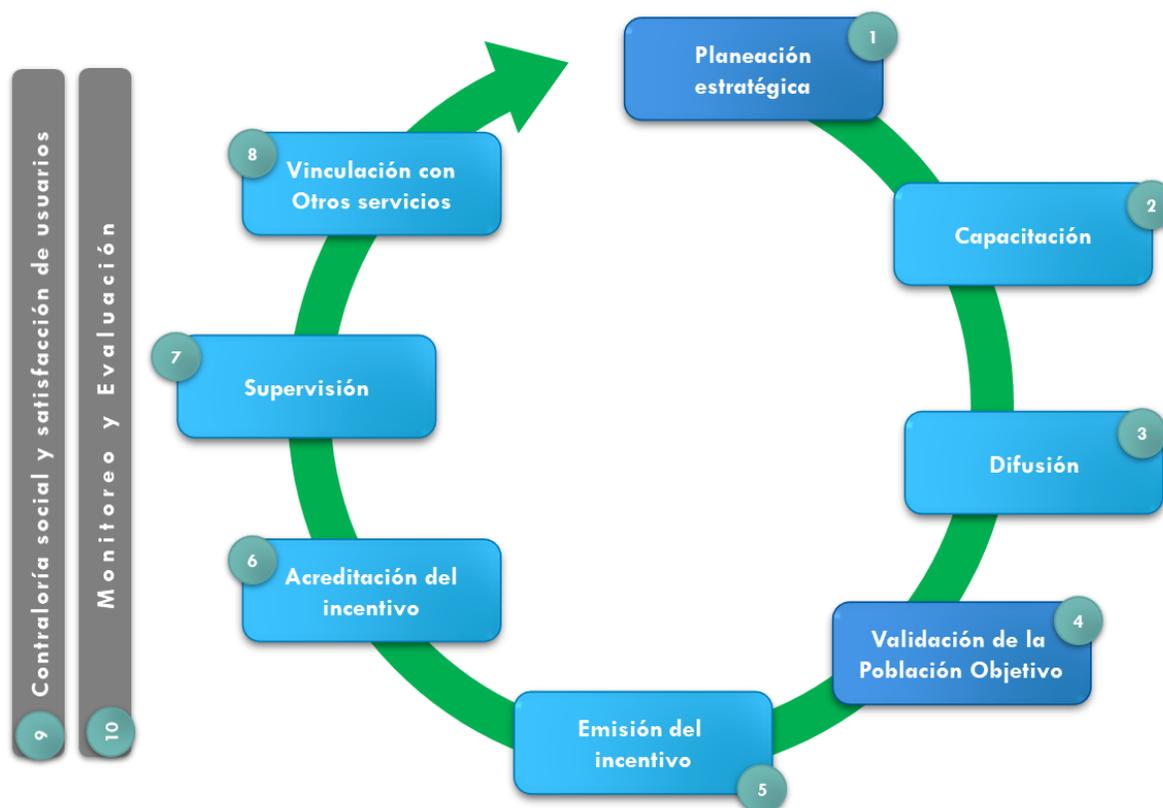
El Programa no cuenta con mecanismos de priorización hacia los productores, sin embargo, tiene la flexibilidad de apoyar a productores agrícolas que no fueron apoyados por PROAGRO en ciclos fiscales anteriores, por lo que, en principio, todos los productores que cumplen con los requisitos de elegibilidad y presentan su documentación en el CADER serían

objeto de incorporación en PpB. No obstante, debido a que una limitante es la suficiencia presupuestaria, sería recomendable que la DGOEP establezca criterios claros de priorización para la incorporación de productores como beneficiarios del Programa.

#### 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 mismos que fueron validados por la UR del Programa, siendo éstos: 1) Planeación estratégica; 2) Capacitación; 3) Difusión; 4) Validación de la población objetivo; 5) Emisión del incentivo; 6) Acreditación del incentivo; 7) Supervisión; y 8) Vinculación con otros servicios (véase 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 Producción para el Bienestar



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

Cabe señalar que el Modelo General de Procesos del CONEVAL considera además otros procesos que no están considerados en la mecánica operativa de PpB, tales como, i) solicitud de apoyos, ii) producción de bienes y servicios, así como iii) entrega de apoyos. En el primer caso, esto se asocia a que el Programa señala explícitamente que no existe como tal una solicitud por parte de los productores interesados en obtener el apoyo de PpB, sino que los beneficiarios son identificados como resultado del proceso de validación de la población

objetivo del Programa. En el segundo y tercer caso, PpB al ser un programa de entrega de transferencias monetarias directas, no realiza producción de bienes o servicios, por lo que tampoco tiene que instrumentar como tal un proceso de entrega de apoyos, sino que basta con realizar la emisión del incentivo monetario. 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) Planeación estratégica y ii) Validación de la población objetivo. Adicionalmente, se planteó el análisis de dos procesos transversales identificados en la normatividad: a) Contraloría social y Rendición de cuentas y b) Monitoreo y evaluación. La exploración en campo de este último proceso fue además de especial interés por parte del titular de la UR de PpB.

El análisis de procesos considera la revisión documental con base en la normatividad vigente y los hallazgos de las entrevistas semiestructuradas practicadas a nivel federal y el trabajo de campo realizado en los estados de Chiapas, Chihuahua y San Luis Potosí, 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 consulta sobre el análisis y resultados del trabajo de campo se sugiere consultar el Anexo D.

### **Organización para la implementación**

La DGOEP en la entrega de los apoyos directos, que ocupan al menos 95 por ciento del presupuesto del Programa, se coordina con la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (DGTIC) para el soporte técnico-informático del uso del Padrón del Programa que incluye el cálculo de los montos de apoyo a entregar a los beneficiarios y la vinculación del Padrón del Programa con el SURI de la SADER. También se coordina con la Dirección General de Programación, Presupuesto y Finanzas (DGPPF) para realizar las operaciones bancarias de las transferencias, así como con las ventanillas de atención, físicas y virtual, donde los productores pueden inscribir y gestionar la información de sus predios y datos personales en el Padrón de PpB.

Sin embargo, en las ROP no se indican cuáles son las ventanillas físicas del Programa ni dónde están, lo mismo sucede con la ventanilla virtual ya que no se proporciona ningún vínculo de internet para acceder a ella. Las ROP tampoco proporcionan mayor información sobre la capacitación y/o el acompañamiento técnico y organizativo a realizar por la DGLA y las estrategias que fomentan el acceso al financiamiento que implementará la DGZT; solamente se señala es la facultad de suscribir instrumentos jurídicos para la realización de acciones del Programa, con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como, con los centros o instituciones de investigación y/o enseñanza superior,

organismos nacionales e internacionales, y asociaciones civiles, entre otros.

### **Planeación estratégica (proceso sustantivo)**

En este proceso se define el marco normativo del Programa a partir de un diagnóstico que justifica su razón de ser, se define su MIR, se establece la cobertura con base en su presupuestación y se prepara la aplicación informática para la operación del Programa. Está conformado por los siguientes subprocesos: 1) Marco Normativo; 2) Diagnóstico; 3) Definición de la MIR del Programa; 4) Planeación de la cobertura y presupuestación; y 5) Preparación de las aplicaciones informáticas específicas para la operación del Programa. Estos subprocesos se realizan de forma centralizada, por lo que las decisiones tomadas por la DGOEP con el resto de las instancias de la SADER tienen gran trascendencia pues repercuten en más de dos millones de productores en todo el país. Por ello, el proceso de Planeación Estratégica se considera el más relevante del Programa.

Al ser el PpB uno de los programas prioritarios de la APF actual, el arranque de sus operaciones representó un reto en el Marco Normativo y operativo para la SADER, la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad y la DGOEP. Bajo estas condiciones el subproceso del Marco Normativo, junto con el resto de los demás subprocesos de Planeación estratégica, tuvo que ser ajustado sobre la propia marcha del Programa para corregir los errores en su diseño, y también para atender nuevas instrucciones del Ejecutivo Federal, como la inclusión de productores de café y caña de azúcar que se estableció en los LOP 2019 (DOF, 2019a).

El diseño de la implementación del Programa tuvo un gran acierto en retomar el esquema de PROAGRO para otorgar de manera directa y sin intermediarios los subsidios a los productores. Asimismo, este esquema ya contaba con una normatividad probada, la cual era ampliamente conocida no solo por el personal de los CADER y DDR sino también por los propios beneficiarios de ese programa, quienes tenían sus predios y datos personales registrados en el Padrón de productores y además contaban ya con sus expedientes en regla, incluida la cuenta bancaria en donde recibían los recursos.

Si bien, y como se comentó anteriormente, rescatar el diseño de PROAGRO, trajo varias ventajas, también representó algunos retos; por ejemplo que los productores dan por sentado que es la continuación de PROCAMPO, el programa predecesor de PROAGRO que consistía en una compensación económica a los productores de grano ante la apertura comercial en la década del 90, lo cual hace que estos lo tomen como una compensación al ingreso e inhibe buena parte de los cambios que busca realizar la SADER en los sistemas de producción en aras de alcanzar los objetivos planteados en PpB.

El programa PpB retomó y adecuó parte de la normatividad de PROAGRO, específicamente en los LOP y en el Documento de Procedimiento Operativo del Programa (DPO), sin embargo, fue necesario realizar cambios a la normatividad durante el ejercicio 2019, debido a las limitaciones y vacíos que se presentaban. Como se mencionó previamente se introdujeron los productores de café y caña de azúcar, lo que implicó cambios en aspectos

sustantivos, como el objetivo general de PpB, cuyo fin último se ampliaba para dar lugar no sólo a la autosuficiencia alimentaria de granos, sino que ahora incluía la competitividad del café y la caña de azúcar, lo que elevó el nivel de complejidad del Programa y además trastocaba el resto de instrumentos: diagnóstico y MIR, entre otros.

Posteriormente, se dieron avisos de cambios sobre precisiones en la documentación comprobatoria de la posesión de predios para los productores de localidades indígenas, y se amplió la definición de la población objetivo para productores de café y los productores de caña de azúcar; siendo en este último caso, para incluir a los que no venden su caña a ingenios azucareros, por nombrar uno de los cambios más significativos.

La normatividad inicial y sus posteriores modificaciones, trajo confusión tanto para el personal operativo como para los productores. En este sentido, la UR reconoce que el primer año de operación fue de aprendizaje en donde se identificaron muchas áreas de mejora que se prevé se resuelvan en la nueva normatividad sobre el diseño y operación del Programa.

Cabe mencionar que la elaboración del Diagnóstico fue antes de las modificaciones a los documentos normativos, y que por la falta de recursos (de tiempo y humanos) no fue posible realizar su actualización de tal forma que pudiera justificar la ampliación de la definición de la población objetivo del PpB.

Ahora bien, en el Diagnóstico se plantea que el problema de baja productividad es la liquidez de la unidad de producción que impide incrementar la producción. Esto puede ser parcialmente cierto en el caso de los medianos productores y los productores de caña, puesto que también presentan otros problemas (escala,<sup>16</sup> tecnología, apoyos para la comercialización, entre otros). Sin embargo, con la evidencia del trabajo de campo para los pequeños productores de granos básicos y café, se centra en la necesidad de obtener ingresos para subsistir más que para producir, ya que su sistema de producción utiliza muy pocos insumos externos, asociado precisamente a sus precarios niveles de ingreso. En este sentido, en entrevista con estos productores la mayoría manifestó que el incentivo de PpB lo usan para pagar su propia mano de obra o la mano de obra familiar utilizada en la siembra de su parcela o en la limpieza y renovación de cafetales, por lo que en no lo utilizan en primera instancia para la compra de insumos productivos o para algún otro rubro del Catálogo de conceptos para el uso del apoyo de PpB (establecido en los LOP), pues este tipo de productores percibe el incentivo del Programa como un ingreso adicional que les ayuda para solventar las necesidades básicas familiares, más aún en los periodos de escasez o de desastres climatológicos.

Adicionalmente, en opinión de los productores líderes entrevistados, la actividad agrícola en la producción de granos y, en general, en los *commodities*,<sup>17</sup> ha venido disminuyendo sus

---

<sup>16</sup> En Chihuahua, productores comentaron que la escala mínima rentable para un productor de granos básicos es de 50 ha.

<sup>17</sup> Este tipo de bienes son de tipo genéricos o básicos, normalmente son materias primas o bienes primarios, es decir, no cuentan con ningún valor agregado. Por ejemplo, el trigo, que se siembra en

utilidades por unidad producida (\$/ton). Por lo tanto, para que la actividad agrícola sea rentable se requiere que las unidades de producción cuenten con un tamaño mínimo y disponibilidad de agua para obtener un rendimiento económico que le permita a una familia vivir de ella. En ese sentido, las unidades pequeñas y de temporal no generan suficientes ingresos para que la familia se dedique enteramente a ella (de ahí la pluriactividad de los productores rurales). De acuerdo con las entrevistas a productores de Chihuahua y San Luis Potosí, consideran que la superficie comercial y que genere utilidades que les permita vivir de la agricultura es de al menos 50 hectáreas, además con las visitas de campo se observó que los propietarios de pequeñas parcelas prácticamente destinan todo el maíz producido para el autoconsumo familiar, y en caso de tener excedentes inician actividades pecuarias.

El programa PpB definió su MIR 2019, como una herramienta de planeación y orientación hacia resultados, donde plantea indicadores a través de los cuales se podría evaluar su desempeño, su eficacia, así como su contribución al logro del fin último planteado. De esta forma, la MIR vigente cuenta con dos indicadores estratégicos relativos a la variación del grado de autosuficiencia alimentaria nacional y de la producción de granos de pequeños y medianos productores; y cuatro indicadores de gestión referidos al porcentaje de productores que recibieron el incentivo, que acreditaron el uso del apoyo en actividades productivas, que manifiestan estar satisfechos con el incentivo, así como la oportunidad con que se dispersó el presupuesto (si fue durante el primer semestre del año) (SADER, 2019d). Cabe mencionar que la actualización de la MIR debe ser consistente con el Diagnóstico, dado que esto permitirá un mejor reporte y seguimiento de los resultados del programa y por ende para el cumplimiento de su objetivo.

Con relación al subproceso de Planeación de la cobertura y presupuestación, la DGOPE determina la apertura de las ventanillas de los CADER, así como las fechas en que los productores deberán actualizar sus datos y finalmente las fechas en que deberán comprobar la acreditación de los incentivos.

Como ya se mencionó el PpB retoma el esquema de pago automático de PROGARO, esto permitió ejercer el 76.5 por ciento del presupuesto durante el primer semestre de 2019 (SADER, 2019d). Por otro lado, para el resto de los productores que no se encontrarán inscritos en el padrón de PROAGRO se consideró que los predios de los productores serían incorporados al Padrón del Programa bajo el siguiente esquema:

- PIMAF, a partir del listado de productores beneficiarios del PIMAF 2018 .
- Predios de pequeños productores ubicados en localidades con población indígena de alta o muy alta marginación, de temporal que siembren maíz y/o frijol, incluido el sistema milpa, hasta por una superficie de tres hectáreas.
- Productores de Café que prioritariamente hayan presentado solicitud en el Subcomponente Sustentabilidad y Bienestar para Pequeños Productores de Café

---

cualquier parte del mundo y que tendrá el mismo precio y la misma calidad ya que no tienen una diferenciación entre sí.

(SUBICAFE) para 2019, entregados por la Subsecretaría de Agricultura a la DGOEP.

- Productores de caña de azúcar prioritariamente los que proporcione Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (CONADESUCA) a la DGOEP.

De acuerdo con la UR, la planeación de la cobertura tuvo un carácter nacional, es decir, desde un inicio se intentó llegar a todos los productores de granos básicos de menos de 20 ha, a todos los cafecultores y productores de caña del país. Sin embargo, esta pudiera no ser adecuada en primera instancia dado que si la problemática principal que quiere atender el Programa es la baja productividad, es posible que haya productores con las características de elegibilidad establecidos que no presenten este problema, o que su problema de bajos rendimientos<sup>18</sup> no necesariamente se deba a un problema de productividad, sino a los limitantes en los factores de la producción (mano de obra, agua y suelo, por ejemplo) que impiden tener rendimientos más altos y, por lo tanto, los rendimientos obtenidos son adecuados o reflejan una buena productividad dadas las condiciones existentes.

En cuanto a la definición de los montos de los incentivos para los productores de granos básicos, de acuerdo con la DGOEP, se determinaron principalmente tomando como referente el presupuesto asignado en el PEF, el número estimado de productores que serían beneficiados por PpB, y la decisión de continuar inercialmente con las cuotas de PROAGRO de 2018. Por su parte, los incentivos para los productores de café y caña se determinaron con base en la ampliación presupuestal asignada al Programa para transferirles incentivos, y el número de productores de café y caña que estaban registrados en padrones elaborados previamente.

Con relación a la distribución de los apoyos, el Programa cuenta con un análisis presupuestal realizado por la DGOEP en donde se estimaron la cantidad de recursos para apoyar a productores de granos básicos en predios con superficies de entre 20 y 30 ha. La ampliación de la superficie se asocia con la solicitud de productores de estados como Zacatecas, que por estratos se consideren las diferencias regionales, basadas en el tipo de temporal con que cuentan, dado que aun teniendo extensiones superiores a 20 ha, por las condiciones de la tierra, los productores de ese estado no producen tanto como los productores del sur del país (con predios de menor superficie).

Para la preparación de las aplicaciones informáticas específicas para la operación del Programa, la DGOEP informa a la DGTIC los requerimientos para desarrollar o actualizar las aplicaciones informáticas que serán utilizadas por el personal de la SADER para capturar la información de la población objetivo, así como los criterios para el pago automático.

La DGTIC desarrolla las aplicaciones informáticas e informa a la DGOEP cuando están listas para ser usadas por el personal de las ventanillas del Programa. A su vez la DGOEP informa a las Representaciones de la SADER en los estados que se han habilitado las aplicaciones

---

<sup>18</sup> Para efectos del Programa, el término de *productividad* refiere al rendimiento por hectárea, es decir, la relación de la producción total de un cierto cultivo por hectárea de terreno cosechada, medida en toneladas por hectárea.

informáticas específicas para la operación de PpB.

En las visitas de campo, los operados manifestaron que se presentaron algunos inconvenientes en el Sistema Único de Registro de Información de la SADER (SURI) y que repercutieron en cierto retraso en el registro de los productores, tales como: i) la lentitud (o incluso saturación) del sistema cuando hay varios usuarios conectados en simultáneo, ii) la demora con la que se corrigen las fallas identificadas en el sistema, iii) los cambios (o actualizaciones) que se fueron realizando en el SURI durante la operación de PpB, y iv) la capacitación para el uso del sistema que se dio de forma tardía. Respecto al tercer punto los entrevistados explicaron que cuando detectan problemas en el sistema deben comunicarlo a la mesa de ayuda y levantar un reporte en el que deben describir el procedimiento paso a paso para identificar el error, lo que hace que el proceso de corrección sea tardado. Por otro lado, los operadores del programa plantearon que la capacitación se podría realizar antes de la apertura de las ventanillas.

En el registro de los cafecultores en el sistema del Padrón de PpB hubo poca claridad sobre quién realizaba el registro, mientras que en unos CADER el personal operativo se encargaba de hacer el registro de los productores, en un CADER de San Luis Potosí, los cafecultores debían registrarse de manera directa en dicho sistema y los operadores del CADER sólo les orientaban cómo hacerlo. En este tipo de dinámicas se sumó el inconveniente de que una parte de los agricultores no saben leer y escribir.

Otros problemas que se presentaron en el registro de los productores al SURI, aunque no de manera recurrente, fue el registro de escrituras y cuentas bancarias de los productores (necesario para el depósito del incentivo), por lo que se terminaba emitiendo órdenes de pago para estos casos.

En términos generales los sistemas informáticos relacionados con el Programa fueron rebasados por la gran cantidad de productores que se registraba. Además, de que el servicio de Internet en los CADER era deficiente en conexión lo que afectó todavía más la atención a los productores.

## **Capacitación**

Este proceso radica en la capacitación al personal de los CADER y Servidores de la Nación para la inscripción de predios y productores al Padrón de PpB, la actualización de expedientes, la ratificación de la Población Objetivo del Programa para que proceda la emisión y entrega de sus incentivos y la recepción de la documentación comprobatoria de acreditación del uso de dichos incentivos.

La Coordinación General de Delegaciones de la SADER envió, mediante comunicados oficiales, la normatividad de PpB a las Representaciones Estatales de la SADER, con el propósito de que se hiciera del conocimiento de sus áreas operativas. Durante 2019 se realizaron 16 videoconferencias, el resumen de los temas y participantes se presentan en el Cuadro 6.

Cuadro 6. Capacitaciones realizadas durante 2019

Semestre	Número de conferencias	Tema	Tipo de participantes	Desarrollo
<b>Primer Semestre</b>	3	Capacitación sobre el funcionamiento del programa	Representaciones Estatales de la SADER (subdelegados, jefes de programa, jefes de DDR, jefes de CADER y técnicos)	Principalmente se destaca la importancia de PpB en la estrategia de la autosuficiencia alimentaria nacional, haciendo énfasis en sus objetivos general y específico. Se explicaron los procedimientos operativos entre los que destacan las estrategias para la incorporación de predios para beneficiarios PIMAF y productores de localidades indígenas de alta y muy alta marginación
<b>Segundo trimestre</b>	8	Cambios normativos derivados de las modificaciones a los LOP	Representaciones Estatales de la SADER (subdelegados, jefes de programa, jefes de DDR, jefes de CADER y técnicos)	Conocer y explicar los cambios normativos derivados de las modificaciones, también se comentaron las estrategias de incorporación de predios de productores de localidades indígenas de alta o muy alta marginación, de café, de caña de azúcar y beneficiarios del PIMAF 2018; y c) el manejo del sistema informático.
	5	Georreferenciación de predios	Personal de SADER	-

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el trabajo de campo.

El personal de la SADER que atendió las ventanillas de PpB en 2019, principalmente en los CADER, en general contó con las capacidades necesarias para operar adecuadamente el Programa en los estados visitados. Este resultado se asocia principalmente al hecho de que un alto porcentaje del presupuesto siguió la misma dinámica operativa de PROAGRO Productivo, por lo que la mayoría de los técnicos entrevistados durante el trabajo de campo señalaron que contaban con experiencia al respecto, lo que facilitó el proceso de aprendizaje.

En cuanto a las sesiones de capacitación por videoconferencia, los técnicos y jefes o encargados de los CADER y DDR opinaron que fue una estrategia muy buena, por ser un mecanismo más eficaz y eficiente para poner al personal en sintonía con el Programa en prácticamente todo el territorio nacional, aunque señalaron que en ocasiones tuvieron

problemas con la señal de internet, como llega a suceder con este servicio sobre todo en zonas de menor cobertura.<sup>19</sup>

Adicionalmente, funcionarios de los CADER y DDR señalaron que la asesoría directa proporcionada por la DGOEP fue de mucha utilidad porque les ayudó a resolver casos complejos que surgen en la atención a los productores.

A pesar de los aciertos en la estrategia de capacitación, se detectaron también algunas áreas de oportunidad en la materia, la más comentada en las entrevistas con personal operativo de la SADER así como con los Servidores de la Nación de la SEBIEN, fue que no se les capacitó respecto a las responsabilidades específicas y la mecánica de coordinación entre los CADER (ventanilla de la SADER) y los CID (ventanilla de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo), para:

- i. la incorporación de predios de productores de localidades indígenas,
- ii. la ratificación de los mismos, y
- iii. la notificación de la fecha de entrega de los incentivos.

La falta de una definición clara respecto a las responsabilidades de los funcionarios de ambas dependencias y la manera como se debían coordinar para desempeñar las tres actividades señaladas fue aún más problemática cuando se incluyó como parte de la población objetivo de PpB a los productores de café y caña de azúcar. Como ya se mencionó, debido a que al inicio de la operación del Programa tanto el personal de la SADER como los Servidores de la Nación, no tenían certeza de cuáles productores tenían que atender ni cuál sería la mecánica operativa por seguir. En este sentido es importante establecer mecanismos de coordinación entre la SEBIEN y SADER para delimitar las responsabilidades de participación entre ambas dependencias en cuanto al funcionamiento del Programa.

## Difusión

En este proceso se realizan las actividades para divulgar los requisitos para participar en el Programa e incentivar el registro en el Padrón de PpB por parte de los productores que cumplen con los criterios de elegibilidad. Se siguen diferentes dinámicas de difusión según el tipo de productor: ex PROAGRO, ex PIMAF, productores de localidades indígenas de alta y muy alta marginación, productores de café y productores de caña de azúcar.

La difusión del Programa consistió en la publicación de la convocatoria en el sitio de internet de la SADER y en la colocación de carteles en las instalaciones de la SADER (Representaciones, DDR y CADER) invitando a los productores a participar en PpB.

---

<sup>19</sup> Los técnicos de los CADER en zonas con problemas de internet se movilizaron a otras oficinas de la SADER en sus estados (DDR o Representación estatal) para participar en las capacitaciones.

La difusión del Programa se hizo de manera continua desde que el personal de las ventanillas y Representaciones Estatales de la SADER recibieron la primera capacitación y hasta el cierre de ventanillas para la actualización de los expedientes y acreditación de los apoyos.

Además de la difusión para promover la participación de los productores en el Programa, el personal de los CADER y los CID elaboró carteles para informar a los beneficiarios del PpB cuando los apoyos ya se habían transferido a las cuentas o Tarjetas del Bienestar, así como el momento en que debían acudir a los CADER a recoger su orden de pago o a las sucursales bancarias a revisar sus cuentas, además de los horarios de atención. De igual manera, se les invitó a denunciar actos de corrupción, resaltando que el apoyo debe llegar directo a la mano del productor y que éste debe servirle para solventar sus gastos relacionados con la siembra.

Un programa de la magnitud de PpB requiere de una adecuada y certera difusión para su operación de forma efectiva y oportuna, lo que conlleva que la población objetivo conozca con claridad cómo funciona el Programa. Debido a que el personal de los CADER no contó con presupuesto para realizar visitas de campo como en el pasado, han desarrollado redes de comunicación locales que resultaron una alternativa eficiente: a través de las aplicaciones de mensajería electrónica en el teléfono celular (WhatsApp) que se ha convertido en un medio popular de comunicación, y con la que afortunadamente buena parte de los productores cuentan, sobre todo las autoridades ejidales y municipales. A pesar de esto, se identificaron algunos productores de PIMAF y café en San Luis Potosí, caña de azúcar en Morelos y ex PROAGRO en Chihuahua, que, por diversas razones, se enteraron del Programa semanas después de las sesiones de difusión, por lo que presentaron sus documentos al CADER más tarde que la mayoría de productores de su zona y estaban en espera de recibir su incentivo mientras que el resto de productores ya contaba con ellos al momento de la visita de campo.

Asimismo, el personal de las direcciones de Desarrollo Rural de las Presidencias Municipales son aliados importantes en la difusión del Programa porque cuentan con la voluntad política de los Presidentes Municipales que han actuado en su mayor parte como facilitadores de la difusión y la comunicación sobre el PpB. Además de las anteriores acciones en el territorio, la difusión del Programa también se realiza por el presidente de la República en sus eventos públicos, ya sea durante la conferencia de prensa matutina o en las visitas que realiza a los estados, medio por el que muchos productores se enteraron del Programa.

No obstante, la incorporación de otros actores en la difusión del Programa, como los Servidores de la Nación, puede llegar a entorpecer su operación si no están claramente delimitadas sus funciones desde un principio y se establece una estrecha coordinación con la SADER, principalmente entre las estructuras operativas que están en el territorio.

### **Validación de la población objetivo (proceso sustantivo)**

En este proceso se verifica quienes de los productores inscritos en el Padrón de PpB cumplen con los criterios de elegibilidad establecidos en la normatividad del Programa para recibir los

incentivos. Para tal efecto, el personal operativo de la SADER (técnicos de los DDR/CADER) ratifican que los productores cumplan con todos los requisitos.

De acuerdo con el trabajo en campo, la inscripción del predio en el Padrón de PpB fue un proceso complejo por cuatro razones:

- La participación de la SEBIEN en el marco de la atención de productores de localidades indígenas de alta y muy alta marginación, y la conformación del Padrón Único de Beneficiarios a cargo de dicha Secretaría;
- La inclusión, posterior al arranque del Programa, de los productores de café y de caña de azúcar como parte de la Población Objetivo;
- Vinculado a los incisos anteriores, el personal de los CADER, que contaba con la capacidad y experiencia en la mecánica operativa del Programa (basada en la operación de PROAGRO), recibió instrucciones de la UR que fueron cambiando conforme avanzaba el ejercicio fiscal, en particular para el caso de los productores indígenas de granos básicos y de café.
- Los recortes presupuestales que limitaron la cantidad de personal contratado por la SADER para atender a los productores en los CADER (ventanillas). Además, la DGOEP no utilizó recursos disponibles en los LOP para realizar estas acciones.

Los técnicos de los CADER expresaron que, en principio, ellos solamente iban a ser responsables de inscribir los predios de los productores de PIMAF (vía un listado proporcionado por la UR), así como los predios de los productores que se presentaran al CADER, en tanto que el resto de los productores, principalmente de localidades indígenas de alta y muy alta marginación, serían inscritos al Padrón por los Servidores de la Nación.

Cabe mencionar que en las visitas de campo, los Servidores de la Nación mencionaron que no podían recopilar información de los productores de familias que ya recibían un apoyo económico de algunos de los programas federales, con la idea de que la mayoría de las familias recibiera al menos un apoyo federal. Sin embargo, no se encontró un acuerdo oficial documentado sobre estas acciones.

Dado esto, algunos productores de localidades indígenas que eran elegibles para ser beneficiarios de PpB fueron descartados del Programa desde un inicio porque algún miembro de su familia ya recibía algún apoyo (como el Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultos Mayores, o la beca Benito Juárez). En tanto que los productores entrevistados en Tenejapa, Chiapas, comentaron que debido a lo anterior, de los productores inscritos en una comunidad, sólo una parte, que consideraban pequeña, había recibido sus incentivos.

En Santa Catarina, San Luis Potosí, uno de los técnicos de los CADER visitados señalaron que se presentaron problemas con 400 productores que proporcionaron sus datos a los Servidores de la Nación, porque al iniciar la entrega de los incentivos en la región, estos productores no lo recibieron, por lo que acudieron al CADER a investigar la causa del

problema. Al respecto, el personal del CADER al momento de la consulta se percató que no estaban registrados en el padrón de PpB y no tenían información al respecto.

En el proceso de inscripción de predios y recopilación de datos de los productores se generó una especie de competencia interinstitucional entre los Servidores de la Nación y los técnicos del CADER. Esto sobre todo por la falta de claridad respecto a las responsabilidades de cada equipo y los mecanismos de coordinación. Es importante reconocer, así como lo refiere la propia UR, que el involucramiento de los Servidores de la Nación fue crucial para lograr las metas de cobertura del Programa ante la falta de personal y recursos en los CADER. Sin embargo, su participación (sin una capacitación adecuada), también derivó en que algunos productores elegibles de zonas indígenas se autoexcluyeran para participar en PpB y no identifiquen aspectos básicos del Programa como cuál es el objetivo que persigue, los diferentes rubros en los que puede ser utilizado el apoyo y en qué consiste el proceso de acreditación dicho incentivo.

En el caso de la inscripción de los predios de cafeticultores, en algunas zonas este proceso lo iniciaron los Servidores de la Nación porque la mayoría de los productores están en localidades indígenas, pero al final terminó siendo una tarea asumida por el personal operativo del CADER, lo que provocó que los productores presentaran sus documentos a los Servidores de la Nación y posteriormente en los CADER. En el CADER de Tancanhuitz, San Luis Potosí, se identificaron nueve productores que habían recibido un depósito y tenían una orden de pago por el mismo concepto de apoyo. Adicionalmente, ante la reducción del personal en los CADER, no se contó con el suficiente personal para la inscripción oportuna de estos productores. En Tancanhuitz, por ejemplo, se optó por prestar las computadoras del CADER a los productores para que ellos mismos se inscribieran al Programa, bajo la asesoría y supervisión del personal del CADER, como se comentó antes.

Para la inscripción oportuna de estos productores no se contó con suficiente personal derivado de la reducción del mismo en los CADER. En Tancanhuitz, por ejemplo, se optó por prestar las computadoras del CADER a los productores para que ellos mismos se inscribieran al Programa, bajo la asesoría y supervisión del personal del CADER, como se comentó antes.

La Validación de la Población Objetivo del Programa se realizó siguiendo la lógica que se detalla a continuación:

- Se valida a aquellos productores que tienen debidamente registrado su predio en el Padrón, y en el caso de los productores de PROAGRO 2018, se confirma que cumplan con los requisitos de elegibilidad. Esta información la emiten las Representaciones Estatales de la SADER con información de los CADER.
- Se valida a los productores que proporcionaron sus datos vía la SEBIEN y fueron incorporados en el Padrón de PpB.
- La DGOEP cuenta con suficiencia presupuestal para emitir los incentivos.
- La DGOEP solicita a las Representaciones de la SADER la ratificación en el sistema del otorgamiento de los incentivos, después de haber revisado: i) consistencia de la CURP; ii) georreferenciación adecuada (no sobrepuesta con otro predio), con

excepción de productores indígenas de granos; y iii) que no se generen pagos en demasía.

La población objetivo del Programa se valida a partir de los productores que tienen sus predios inscritos en el Padrón de PpB. Para ello, como se describió en el proceso de Planeación Estratégica, de acuerdo con el DPO, la SEBIEN fue designada para la recolección de datos básicos (CURP, nombre, cultivo y superficie sembrada, entre otros) de los productores de PIMAF 2018, de productores de localidades indígenas de alta y muy alta marginación, así como de productores de café y de caña de azúcar. Así, los datos recabados por los Servidores de la Nación se entregaron a la DGOEP para que a través de la DGTIC se subieran al sistema informático específico para la operación de PpB, y quedaran inscritos en el Padrón del Programa. Con relación a los requisitos de elegibilidad, la normatividad del Programa estableció que los predios de productores inscritos a través de esta Secretaría no requerían cumplir con la información y/o documentos descritos en los LOP para el ejercicio fiscal 2019, y también quedaron exentos de la georreferencia de los predios.

La DGTIC revisa que los datos y georreferenciación de los productores de predios que fueron capturados por ventanillas de la SADER sean correctos y con ello se valida a estos productores como población objetivo. Los que correspondían a la población objetivo para incorporación al Padrón de PpB, pero que por alguna razón no fueran atendidos por la SEBIEN tenían la alternativa de acudir directamente al CADER para realizar la inscripción de sus predios, con excepción de los productores de granos básicos de localidades indígenas que solamente podían ser registrados vía los Servidores de la Nación.

La DGOEP contó con hasta el 0.5 por ciento del presupuesto de PpB para la incorporación de predios. Una vez que los predios de los productores han sido debidamente inscritos en el Padrón, se realiza la validación de la Población Objetivo a través de las siguientes tres dinámicas y el cumplimiento de los siguientes criterios de elegibilidad todo ello de acuerdo con los LOP (ver cuadro 7).

Cuadro 7. Dinámicas operativas y sus criterios de elegibilidad, 2019

Dinámica	A quienes incluye	Criterios de elegibilidad
<b>Productores que participaron en PROAGRO.</b>	Los productores que fueron beneficiarios de PROAGRO 2018, tengan menos de 20 ha y produzcan alguno de los cultivos.	El expediente del predio debe estar integrado y resguardado por el CADER, en tanto que es responsabilidad del productor actualizarlo, cuando exista algún cambio o modificación con respecto al último registro.
		Haber acreditado la vinculación del último apoyo recibido por ciclo agrícola homólogo o año anterior.
		No registre pago en demasía o en su caso que el productor haya reintegrado los montos recibidos en exceso.
		No tenga observaciones derivadas de algún proceso de supervisión.
		Para productores que reciben más de \$30,000 en incentivos, se revisa que

Dinámica	A quienes incluye	Criterios de elegibilidad
		estén al corriente con sus obligaciones fiscales y las que pudieran tener en materia de seguridad social.
<b>Predios inscritos vía los Servidores de la Nación de la SEBIEN</b>	Población Objetivo del Programa	Cuando la DGTIC cargó sus datos en el sistema informático correspondiente
<b>Predios inscritos a través del CADER (ventanilla de la SADER).</b>	Los predios y productores que son capturados en algún CADER	La DGTIC revisa que sus datos y georreferenciación del predio sean correctos y con ello se valida a estos productores como Población Objetivo del Programa.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el trabajo de campo.

Una de las revisiones más importantes que realiza la DGOEP es la de verificar que los productores de granos, ya sea de PROAGRO, PIMAF y/o productores de localidades indígenas, sólo reciban uno de los incentivos, aunque la normatividad establece que podrán acceder a los incentivos correspondientes para café o caña de azúcar. A su vez, como se mencionó anteriormente, los incentivos para productores de café y de caña son excluyentes, es decir sólo podrán recibir alguno de los dos apoyos.

Cabe señalar que en la visita de campo en Chihuahua y San Luis Potosí, algunos productores con predios de más de 20 ha expresaron su molestia porque no reciben los apoyos de PpB, cuando consideran que son precisamente ellos los que más aportan al mercado nacional de granos básicos, y en cambio están centrando los apoyos en gente con poca producción que lo destinan para autoconsumo. En este sentido, afirmaron que esta decisión tendrá efectos negativos en la producción de granos total del país, así como en la oferta de oportunidades laborales en el campo, ya que los grandes productores son los que generan empleo en sus localidades. Agregaron que es incorrecto asumir que los productores con extensiones superiores de tierra son personas ricas, pues ellos se consideran campesinos que trabajan para mantener a su familia en condiciones de vida dignas, ya que con menos de 50 ha no alcanza para vivir en esa zona del país.

En este contexto, en estados como San Luis Potosí, los entrevistados coincidieron en que se deben diseñar estrategias de apoyo al campo diferenciadas, ya que por las condiciones de la tierra, los fenómenos climatológicos y la escasez de agua, el monto del apoyo y las dimensiones de los predios participantes en PpB no se consideran adecuadas para la región norte del país. Ejemplificaron esto recalcando que con el apoyo que reciben del Programa no les alcanza para comprar el diésel, mucho menos para el resto de los insumos productivos.

Si bien, la Validación de la Población Objetivo cumplió con las metas programadas por la DGOEP, en gran parte debido a la correcta asesoría del personal de los CADER y DDR a los Servidores de la Nación, es importante establecer un acercamiento mayor entre la SADER y SEBIEN al momento de iniciar las acciones y considerar a ambos equipos de campo como un solo equipo, para ellos se requerirá de la elaboración de un manual de coordinación mucho más ligero y comprensible para la inscripción de predios y del funcionamiento del Programa.

## Emisión del incentivo

Consiste en el cálculo y ratificación del incentivo con base en las características de cada uno de los productores (tipo de cultivo, superficie cultivada, régimen hídrico; si es de localidad indígena), se realiza la comunicación de la dispersión de los apoyos para que los productores realicen el cobro del apoyo vía tarjeta bancaria (en la mayoría de los casos) u orden de pago.

En este proceso intervienen cuatro subprocesos: 1) Cálculo y ratificación del incentivo, 2) Comunicación de la Dispersión de apoyos, 3) Cobro del incentivo vía cuenta bancaria y Tarjeta del Bienestar y, 4) Cobro del incentivo vía órdenes de pago.

Con relación al subproceso Cálculo y ratificación del incentivo, el cálculo del incentivo para cada productor se hace en el Sistema Único de Registro de Información (SURI) de acuerdo con la normatividad del PpB y bajo la responsabilidad de la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicación (DGTIC).

En general, este subproceso se ejecutó sin mayores problemas para los productores con predios que estaban inscritos en PROAGRO, que habían cumplido con la acreditación del apoyo de PROAGRO en 2018, y actualizaron en tiempo su expediente, y aquellos que se inscribieron al PpB en las ventanillas del CADER en 2019.

Ahora bien, el subproceso Comunicación de la Dispersión de apoyos se da a partir de la información en el sistema y de la respuesta que emite la DGOEP a las Representaciones Estatales de la SADER con respecto a las solicitudes de dispersión. Estas Representaciones Estatales comunican a los productores, a través de sus ventanillas, que la dispersión (o los depósitos) se ha hecho en sus cuentas bancarias o que pasen al CADER por sus órdenes de pago.

Cabe mencionar que, los técnicos de los CADER han aprendido, a lo largo de los años de la operación de PROAGRO, que puede tardar meses para que se realicen los depósitos u órdenes de pago de PpB, por lo que solamente avisan a los productores una vez que el SURI muestra que las transferencias electrónicas de fondos se han realizado a un determinado número de productores y que se encuentran listas las órdenes de pago.

Con relación al subproceso Cobro del incentivo vía cuenta bancaria y Tarjeta del Bienestar, la DGOEP manda la información de los depósitos realizados a las distintas cuentas y tarjetas de los productores, sin embargo, no existe ningún procedimiento que considere alguna acción por parte de la SADER para atender a productores que no saben utilizar una tarjeta de débito, como es el caso de varios productores de localidades indígenas a quienes se les entregó la Tarjeta de Bienestar.

En el caso de los beneficiarios que provienen de PROAGRO y que fueron entrevistados en campo, el cobro de los incentivos, mediante su cuenta bancaria, prácticamente lo pudieron realizar sin mayor problema. En contraste, el cobro del apoyo por los productores de comunidades indígenas que recibieron el incentivo a través de la Tarjeta del Bienestar resultó ser problemático principalmente debido a la falta de educación financiera, al desconocimiento

de las fechas de depósito del incentivo y a la inexperiencia en el uso de los cajeros automáticos.

Finalmente para realizar el subproceso Cobro del incentivo vía órdenes de pago, las Representaciones Estatales de la SADER o las ventanillas (CADER) imprimen del sistema las órdenes de pago y las entregan a los productores para que las cobren en los bancos. Los productores deben firmar el acuse de recibido, los cuales son resguardados en los expedientes que están en los CADER.

Las órdenes de pago resultaron ser un mecanismo adecuado para que los productores que no tienen cuenta bancaria o que desconocen el funcionamiento de los cajeros automáticos. En los estados con productores indígenas, este fue el mecanismo de pago que menos problemas generó y que en algunos casos realizaron algunas modificaciones durante la operación para facilitar el cobro de los apoyos, como el que los beneficiarios pudieran cobrar las órdenes de pago en oficinas de telégrafos, aunque algunos beneficiarios que cobraron en telégrafos comentaron casos donde les entregaron apoyos por montos inferiores a los que debían recibir, situación que también se presentó en uno de los CADER de San Luis Potosí, y que solicitaron se revisara. Al respecto, el personal del CADER en Chihuahua, refiere que en un principio se presentaron varios problemas en la mecánica para la entrega del apoyo, dado que las primeras entregas del incentivo fueron mediante órdenes de pago y posteriormente se les comunicó que los incentivos se efectuarían por transferencias bancarias, aunque el personal del CADER hizo ver que por el tipo de población que atendían eso no era funcional. Sin embargo, se les solicitó a los beneficiarios que tramitaran sus cuentas bancarias, aunque después la SEBIEN les informó que pagarían con orden de pago.

Entre los entrevistados en el estado de Chiapas, algunos mencionaron que preferían las órdenes de pago porque se evitaban la incertidumbre de si el apoyo ya había sido depositado en su cuenta bancaria, además evadían el uso del cajero automático, lo que era un problema porque no sabían utilizarlo.

Por lo anterior, se sugiere que los incentivos de PpB se entreguen vía orden de pago a los productores de granos ubicados en localidades indígenas de alta y muy alta marginación, a menos que ellos decidan explícitamente recibir sus incentivos vía su cuenta bancaria o la Tarjeta del Bienestar, en tanto no se establezca una estrategia para capacitarlos en el uso de cajeros automáticos y se amplíe la cobertura de los Bancos del Bienestar.

### **Acreditación del incentivo**

Este proceso persigue condicionar a los beneficiarios del Programa para que relacionen sus incentivos a un fin productivo durante el mismo ejercicio fiscal, con ello se busca aportar elementos para fortalecer la transparencia y rendición de cuentas del Programa. La omisión de la acreditación del incentivo tiene como implicación la suspensión de próximos incentivos en ciclos agrícolas o años subsecuentes, hasta que el beneficiario enmiende dicho incumplimiento, o restituya los incentivos recibidos.

En los LOP 2019 se establece que se debe acreditar el uso total del incentivo, la cual está diferenciada por tipo de productor de la siguiente manera:

- a. Los productores de granos ubicados en localidades indígenas no tienen que acreditar el incentivo.
- b. Los productores pequeños que no fueron registrados como productores de localidades indígenas, necesitan firmar una carta compromiso, cuyo formato está en los LOP, en donde aseguran que los incentivos los usarán para mejorar la productividad agrícola, los conceptos en donde serán invertidos y las acciones que realizarán para lograr dicho objetivo.
- c. Los productores medianos deberán acreditar el total del incentivo mediante la presentación de documentos (Factura, Ticket, Recibo de compra, Contrato de arrendamiento de maquinaria y equipo, de prestación de servicios profesionales o de renta de infraestructura de almacenamiento; Documento que acredite pago de jornales, sueldos o salarios, incluida la lista de raya, Pagaré de crédito, Nota de venta, Recibo de pago de agua o electricidad, y Recibo de honorarios) que estén incluidos en los Conceptos para la Vinculación del Incentivo descrito en los LOP 2019.

Podrán quedar exentos de la acreditación del incentivo, los productores cuyos predios estén ubicados en regiones afectadas por condiciones climatológicas adversas o de desastre natural. Para ello la Instancia Ejecutora correspondiente deberá realizar una solicitud por escrito a la UR señalando lo ocurrido, la cual tendrá que venir acompañada del dictamen técnico o la declaratoria de emergencia, emitido por la autoridad competente del Gobierno Federal, en donde se señale las áreas afectadas.

Sobre las fechas de acreditación del incentivo se realiza durante el periodo de apertura de las ventanillas en el ejercicio fiscal correspondiente. Por otro lado, el productor puede acreditarlo de manera anticipada y esto es cuando actualiza su expediente antes de recibir sus incentivos o al inscribir su predio por primera vez a PpB.

Al entregar los documentos para la acreditación, el CADER proporciona al productor un comprobante en el que se le notifica sobre la procedencia de la acreditación de la vinculación del incentivo del Programa, o de lo contrario, le avisa sobre los documentos faltantes.

De acuerdo con las visitas de campo, se comprobó que los productores de localidades indígenas no acreditaron incentivos, aunque manifestaron no estar enterados de esta exclusión. Por otro lado, mencionaron usar el incentivo para pagar su mano de obra, aunque otros reconocieron que los usan para cubrir necesidades económicas diversas.

Por su parte, los productores pequeños (no registrados como productores indígenas), mencionaron haber firmado una carta compromiso que les proporcionó el CADER al momento de inscribir sus predios en el Padrón, en donde declararon usar los incentivos para elevar la producción, y que seguían haciendo sus actividades en las parcelas como cada año. Algunos de estos productores declararon haber contratado mano de obra externa para hacer algunas labores.

Los productores medianos declararon no tener problemas para presentar los documentos de acreditación del incentivo, principalmente a través de facturas con sello electrónico con las que demuestran haber comprado fertilizante y combustible en el ejercicio fiscal correspondiente, puesto que los costos de estos insumos son superiores a los montos por hectárea otorgados por el Programa.

Cabe mencionar que, los productores de caña que venden su producto a ingenios azucareros, aplican un paquete tecnológico que financian, en muchas ocasiones, con un crédito acordado con el mismo ingenio, quien también les lleva una relación precisa de los gastos en las parcelas. Estos productores se manifestaron a favor de que se incluyera entre los documentos válidos para la acreditación, el documento de preliquidación que les da el ingenio, porque ahí se desglosan con precisión sus gastos.

Finalmente, los beneficiarios, sobre todo los productores de caña que recién acaban de ingresar a este esquema de apoyos, y personal de la SADER de los estados visitados, sugirieron que no se solicite la acreditación del uso del recurso, dado el monto tan pequeño que éste representa en los costos de producción.

## Supervisión

Este proceso tiene la finalidad de verificar, apoyar y vigilar que los incentivos otorgados hayan sido usados conforme a la normatividad aplicable. En este proceso participa la UR o las Representaciones de SADER en coordinación con la Dirección General de Planeación y Evaluación (DGPE) de la SADER y/o el área que designe el Titular de la SADER, además, de la colaboración de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo. De acuerdo con el documento de “Procedimiento para la supervisión de los programas a cargo de la Secretaría 2019”, emitido por la DGPE en septiembre de 2019, la supervisión de los Programas de la SADER contempla cinco etapas; 1) previo a la apertura de ventanillas; 2) operación de ventanillas; 3) dictamen de solicitudes de apoyo; 4) verificación de pago y; 5) visita de verificación, inspección o seguimiento. Esta última puede efectuarse acudiendo al lugar donde se aplicó el incentivo y/o por medio de imágenes satélites.

Para efectuar el proceso de supervisión, se contrata a una Instancia Supervisora Externa (ISE). Los criterios para la contratación, que deben contemplar la comparación de tres opciones, lo que no es necesario cuando la ISE sea un Órgano Desconcentrado o Descentralizado de la Secretaría, son establecidos por la UR y validados por la DGPE, quien además es la responsable de tomar la decisión respecto a la contratación.

La DGPE norma el proceso de supervisión; valida los instrumentos para la recolección de la información (fichas de supervisión), genera y/o valida la muestra; así como administra el Sistema Informático de Supervisión (SIS) con asistencia técnica de la DGTIC. El SIS está ligado al SURI de los programas de la SADER, donde se registran los datos que se generan en la supervisión, lo que permite que los resultados puedan ser consultados. De igual manera, la DGPE se encarga de capacitar, en lo referente a la supervisión y uso del SIS, al personal designado por la UR, quien es evaluado por la misma Dirección una vez concluida

la capacitación, de lo que depende su participación. Es también responsabilidad de la DGPE emitir recomendaciones con el objeto de mejorar la operatividad del Programa. Para esto, la UR elabora un primer reporte sobre las problemáticas más importantes encontradas en campo, a partir de la supervisión, las soluciones implementadas y sugerencias de cómo evitar que se vuelvan a presentar, lo que sirve de insumo a la DGPE. Las fichas de supervisión son elaboradas por la UR y validadas por la DGPE. Estas fichas deben contener elementos que permitan analizar: i) el cumplimiento de la normatividad del Programa; ii) la atención a las observaciones o recomendaciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación; iii) el funcionamiento y resultados del Programa y; iv) la percepción del beneficiario respecto a la satisfacción y resultado del Programa.

En cuanto a la verificación de siembra a través de imágenes satelitales y la supervisión operativa del Programa en el ejercicio 2019, la DGOEP firmó un convenio con el SIAP el 24 de octubre de 2019 (SADER, 2019g), en el que se estableció la identificación y validación de la siembra, que se realiza para la superficie total del Programa, mediante el uso de técnicas de percepción remota y trabajo de campo basado en análisis espacial y estadístico, la cual se realizará en campo de una muestra de hasta 33 mil predios en una superficie aproximada de 150 mil hectáreas, de al menos cuatro estados del país, para el ciclo P.V. 2019, considerando las condiciones meteorológicas.

El SIAP manda a la DGOEP un reporte completo del método realizado, así como los predios de PpB identificados en las imágenes de satélite, como potencialmente “no sembrados”. En principio, el SIAP debe visitar esos puntos en compañía del productor y personal de los CADER, para atestiguar de primera mano si dichos predios fueron sembrados, y si hay cultivos o no. Cabe mencionar que el SIAP identificó que se tendrá que diseñar una forma distinta de verificar predios con cafetales, porque éste se cultiva bajo sombra y no es posible conocer si los cafetales se mantienen o no, usando el mismo método de percepción remota que con los cultivos a cielo abierto.

Otro mecanismo de supervisión es la supervisión operativa, que consiste en revisar si se cumple conforme a los LOP, es decir, permite monitorear la aplicación de la normatividad por parte de los ejecutores del Programa, así como el cumplimiento de la misma por parte de los productores. Al respecto, de acuerdo al convenio suscrito ente el Programa con el SIAP se contempla la aplicación, por parte de los técnicos del SIAP, de fichas de supervisión elaboradas por la SADER. Estas fichas se recopilarán en 3,698 predios seleccionados conforme los resultados de una muestra que considera las 33 Representaciones Estatales de la SADER. Además, este entregable también considera la aplicación de “Encuestas de opinión” y de la “Encuesta del Bienestar” a los productores de los predios visitados. En el caso de los CADER, se aplicarán fichas de supervisión en 175 CADER, así como la “Encuesta CADER” al personal. En lo relativo a la Encuesta del Bienestar, ésta planteada para identificar condiciones socioeconómicas del productor, los predios y cultivos con los que participa en el Programa, rendimientos y costos de producción, entre otros temas. Con respecto es importante aclarar que durante la evaluación no se tuvo acceso a ellos para revisar su contenido.

Como ya se mencionó, el PpB contempla en sus LOP la acreditación del incentivo mediante diferentes documentos. Sin embargo, cuando se detecta el incumplimiento de la siembra por parte de los beneficiarios del Programa se genera un procedimiento administrativo para realizar una investigación de la situación, mientras esto sucede la UR retiene los folios de los predios involucrados y se marca en la aplicación informática la suspensión respectiva, impidiendo trámites de petición de recursos, hasta en tanto no se notifique de la resolución respectiva. Asimismo, cuando hay improcedencia en estas investigaciones, los folios marcados con retención de apoyos son liberados. De lo contrario, el productor (y su respectivo predio) es marcado en el sistema y no podrá recibir incentivos del Programa nuevamente, tal y como lo establece el Procedimiento Administrativo de Cancelación del registro de predios (PAC).

Por último, entre las funciones de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, que son coordinadas por la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, se encuentra la supervisión de programas que ejercen un beneficio directo y sin intermediarios a la población, como PpB (UPRI, 2019). Para ello, los Titulares de las Delegaciones tienen entre sus principales responsabilidades: i) coordinar, supervisar y dar seguimiento al cumplimiento de las Reglas de Operación de los programas; ii) garantizar que la entrega de los apoyos se realice de forma directa y sin intermediarios, iii) integrar al Padrón Único de Beneficiarios a cargo de la Secretaría y supervisar que los movimientos en el Padrón (altas, bajas y cambios) se efectúen conforme a la normatividad aplicable; así como iv) supervisar la operación de las ventanillas de atención de los programas, respecto de la información y servicios que brindan a los beneficiarios. Se hace la observación que en los Lineamientos que regulan las funciones de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, publicado el 18 de julio de 2019, no se detallan los mecanismos para llevar a cabo tales acciones, la estrategia de coordinación con los programas, el seguimiento a los resultados, ni las medidas correctivas en caso de que se identifiquen problemas operativos.

### **Vinculación con otros servicios**

Con base en el Diagnóstico y la normatividad del Programa, se establece que los productores requieren, además de los incentivos, vincularse con otros servicios de la SADER para mejorar sus rendimientos productivos, tal es el caso del acompañamiento técnico productivo por parte de la Universidad Autónoma Chapingo (UACH), con el que la SADER firmó un convenio, y la vinculación de productores beneficiarios con el Programa de Precios de garantía de SEGALMEX.

Con relación al convenio con la UACH, se busca fortalecer las capacidades de los pequeños y medianos productores beneficiarios del Programa PpB para transitar a sistemas agroalimentarios sostenibles, resilientes y de inclusión en maíz, frijol, milpa, trigo panificable y arroz, entre otros granos. Para ello, se establecieron dos objetivos específicos: 1) Promover el cambio tecnológico hacia prácticas agroecológicas para incrementar la productividad y la resiliencia climática, al tiempo que se propicia la conservación del suelo, el agua y la agro diversidad; y 2) Avanzar en el establecimiento de un nuevo sistema agroalimentario

Ahora bien, el esquema de acompañamiento técnico propone implementar una metodología enfocada en fortalecer y ampliar las capacidades y habilidades de pequeños y medianos productores que participan en PpB, en torno a prácticas agroecológicas para transitar a un sistema de producción sustentable basado en el desarrollo local de capacidades y habilidades de los productores; el impulso de espacios y redes locales y regionales de aprendizaje y conocimiento, así como en la articulación de programas.

Se planea que el acompañamiento técnico se concentrará en los territorios de las regiones centro y sur porque ahí están ubicados la mayoría de los productores y se tomará en cuenta la territorialización que ha definido la SEBIEN. La intervención se realizará a través de módulos de intercambio de conocimientos e innovación con Escuelas de Campo, que serán las unidades básicas de trabajo local y comunitario, y contarán con el apoyo y la orientación de un técnico en agroecología de la UACH. En estos módulos se promoverán acciones de formación, organización, gobernanza y alianzas para fomentar una transición agroecológica.

Asimismo, se considera una estructura para el acompañamiento técnico a nivel local y regional, la cual será capacitada por una Unidad Técnica Nacional (UTN) formada con personal contratado por la UACH, para que los técnicos aprendan a facilitar y favorecer el desarrollo de capacidades de los productores y otros actores locales como personal de los municipios y organizaciones de productores, así como para el manejo adecuado de prácticas agroecológicas.

Durante la realización de los grupos focales con productores de maíz se identificó la necesidad del acompañamiento de la asistencia técnica para incrementar la productividad. Por ejemplo, en Chihuahua y San Luis Potosí, comentaron usar fertilizantes químicos como el Fosfato Diamónico o triple 17, ambos considerados caros, y señalaron que lo aplican en el lomo del surco, lo que reduce el acceso y disponibilidad del fósforo por la planta y la pérdida de nitrógeno por volatilización, de tal forma que prácticamente no obtienen un beneficio de la aplicación de los fertilizantes. También comentaron que seleccionan la semilla de la mazorca cosechada, lo cual también abre la posibilidad para implementar un proceso de selección de semilla en la parcela y aumentar los rendimientos.

En cuanto al vínculo con otros servicios, en el convenio de referencia se señala que se podrán complementar las acciones del Programa con los nuevos servicios que ofrece la SADER. Un caso concreto al respecto ha sido la posible vinculación con el programa de Precios de Garantía de Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX) que ofrece comprar maíz, frijol, trigo panificable y arroz.

En las visitas de campo, se observó que en las instalaciones de los CADER y DDR contaban con trípticos promocionales de Precios de Garantía, aunque el personal de los CADER no tenía conocimiento de la forma de vinculación con este Programa. Cabe señalar que los productores todavía no realizaban la cosecha de su siembra, por lo que no estaban en condiciones de venderla a SEGALMEX.

## Contraloría Social y Rendición de Cuentas

Este proceso consiste en las facilidades que da el Programa para que los productores ejerzan sus derechos, entre los que se encuentran: i) recibir asesoría del contenido de los LOP por parte de SADER, ii) interponer quejas y denuncias, iii) ejercer los medios de defensa contra los actos y resoluciones emitidos por la SADER, y iv) denunciar y/o declarar actos de corrupción y malos manejos del Programa.

En los LOP se señalan los derechos de los beneficiarios, entre los que se encuentran:

- Recibir asesoría del contenido de los LOP por parte de SADER.
- Interponer quejas y denuncias en los términos establecido en el Numeral 3.6 de los LOP, en el que se establece “Los recursos del Programa podrán ser auditados por la Secretaría de la Función Pública, el Órgano Interno de Control en la SADER, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Auditoría Superior de la Federación y demás instancias que en el ámbito de sus respectivas atribuciones resulten competentes”.
- Ejercer los medios de defensa contra los actos y resoluciones emitidos por la SADER y/o instancias ejecutoras que sean designadas en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Denunciar y/o declarar actos de corrupción y malos manejos del Programa.

Respecto a las denuncias, se pegan carteles en las oficinas de los DDR y CADER para promover entre los beneficiarios la denuncia de cualquier acto de corrupción en el manejo del Programa, así como los medios para realizarlo. En estos carteles además se hace hincapié que el apoyo debe llegar directo a la mano del productor, sin intermediarios.

Por otra parte, la DGOEP ha desarrollado un mecanismo para atender dudas, consultas y/o problemáticas derivados de la normativa operativa bajo el cual se han atendido a productores, organizaciones de productores, al poder legislativo (diputados, senadores), y áreas operativas de las Representaciones Estatales de la SADER.

Como parte de la rendición de cuentas, la DGOEP publicó en la página de la SADER dos informes trimestrales, correspondientes a los dos primeros trimestres de 2019, con los avances físicos y financieros del Programa junto con una breve explicación de la mecánica operativa y del contexto en el que éste se lleva a cabo, así como actividades que consideran importantes como la capacitación a los técnicos, la coordinación con otros programas de la SADER y la cantidad de consultas que han realizado con respecto al ingreso del Programa, entre otros temas.

En este proceso se ha contemplado la intervención de la SEBIEN, a través de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, quienes son coordinadas por la Coordinación General de Programas para el Desarrollo. De acuerdo con los Lineamientos que regulan las funciones de estas Delegaciones una de las funciones de sus Titulares consiste en atender a la ciudadanía, para lo cual realizan las siguientes funciones: i) atender las demandas y

peticiones de la ciudadanía sobre el Programa; ii) asesorar sobre beneficios y requisitos para inscribirse al Programa; iii) canalizar las demandas ciudadanas a las dependencias que corresponda; iv) Implementar las acciones de mejora en la atención ciudadana que establezca la Coordinación General y; v) participar en el análisis, en conjunto con la Coordinación General y la SEBIEN, de mejoras en la atención de la población. Cabe resaltar que en estos Lineamientos no se especifican los mecanismos de coordinación con los Programas.

Ahora bien, la disponibilidad de la DGOEP para la atención del productor está basada fundamentalmente en la capacidad de atención del personal operativo disponible en todas las CADER. Las principales quejas de los productores captadas durante el trabajo de campo básicamente estaban relacionadas con la inscripción de sus predios al Padrón de PpB y en el retraso de su pago. Respecto a este último punto, los retrasos en los pagos ocasionaban que las personas tuvieran que acudir más de una vez a las sucursales bancarias o a los CADER para preguntar acerca de la fecha de pago, además que no siempre se les brindaba una respuesta certera, en algunos casos los Servidores de la Nación les pedían que volvieran a revisar la siguiente semana. El personal de la SADER mencionó que ellos no pueden saber previamente la fecha exacta de los depósitos, ya que el sistema sólo les muestra cuando éste ya se efectuó o cuando está lista la orden de pago.

En lo relacionado a las denuncias de actos de corrupción, en la gran mayoría de los beneficiarios entrevistados respondieron que desconocían con quién o a dónde dirigirse para aclarar sus dudas o presentar quejas o denuncias relacionadas con el Programa. Esta situación se agravó en algunas ocasiones con la participación de los Servidores de la Nación, debido a la falta de coordinación entre la SADER y la SEBIEN, así como la poca claridad que había al inicio sobre de las funciones de cada una de las secretarías en la operación del PpB, ocasionando la impresión entre los productores de una doble ventanilla de atención.

## **Monitoreo y Evaluación**

Este proceso contribuye a la toma de decisiones y mejora continua del Programa. El monitoreo recopila y reporta sistemáticamente los avances con el propósito de informar a los responsables de la implementación y gestión del Programa. En cambio, la evaluación indaga sobre las condiciones que pueden facilitar o impedir el logro de los objetivos.

El monitoreo del Programa se realiza principalmente a través de los informes trimestrales que publica la DGOEP en la página de Internet de la SADER; aunque solamente publicó de los dos primeros trimestres del 2019, el informe del cuarto trimestre la DGOEP lo facilitó al equipo consultor vía correo electrónico. Los principales rubros de los informes contienen los temas de: a) Normatividad; b) Presupuesto y Avance Presupuestal; c) Matriz de indicadores y d) Principales acciones.

En cuanto a la realización de una evaluación externa del Programa, la UR no reservó recursos en 2019 y 2020 para esta actividad por lo que, solamente contarán con la información que genere las evaluaciones de CONEVAL.

Sin embargo, es importante destacar la participación de la Unidad de Evaluación de la dependencia durante este proceso, dado que acompaña al Programa durante la ejecución de la evaluación y también participa como interlocutor entre este y la instancia que realiza la evaluación. Cabe resaltar que la Unidad de Evaluación conoce la estructura, no solo del Programa, sino también de la dependencia en la que se encuentra, por lo que puede proponer mecanismos de coordinación entre programas para tener un enfoque de integralidad, así como identificar áreas de mejora del Programa.

## V. Recomendaciones

Se reconoce que el primer año de operación de cualquier programa enfrenta retos operativos y administrativos, y en el caso del programa Producción para el Bienestar, no fue la excepción. Bajo este contexto, fue un acierto del Programa retomar el esquema de PROAGRO para otorgar de manera directa y sin intermediarios los subsidios a los productores del programa ya que este esquema, que había venido funcionando desde varios años antes, contaba con una normatividad probada, la cual era ampliamente conocida por el personal de los CADER y DDR, y por los propios beneficiarios de ese programa, quienes tenían sus predios y datos personales registrados ya en el padrón de productores, por lo que PpB contó con expedientes en regla de estos productores.

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 y recomendaciones específicas que son concretas al diseño e implementación de esta intervención.

### a. Generales

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. Sin embargo, con los cambios que se fueron realizando sobre la marcha del Programa, como la inclusión de productores cañeros y cafetaleros cuya problemática es diferente a la planteada inicialmente en el diagnóstico, es pertinente realizar una actualización del diagnóstico con el fin de identificar las causas y efectos del problema que desea atender, así como las características de la población que presenta el problema. Por otro lado, el árbol del problema debe considerar un análisis más detallado sobre todo cuando la baja productividad de productores con características y cultivos diferentes puede estar asociada a múltiples factores, por lo que su exploración permitiría identificar si se requieren de apoyos adicionales, incluso dentro del sector. El contar con un buen diagnóstico sirve de base para el diseño y planeación del Programa dado que permitirá establecer el marco operativo del Programa, así como definir mecanismos de focalización a partir de las características de la población y el presupuesto asignado, lo anterior con el fin de poder alcanzar el objetivo del Programa.

Respecto a la población que presenta el problema, en el Diagnóstico se define la población potencial como los productores inscritos en el Padrón de PpB. Sin embargo, la población potencial debe definirse a partir de los productores que presentan los problemas centrales que se busca resolver; mientras que la objetivo debe definirse como un subconjunto de la potencial y en todo caso especificarse a través de características relevantes observables de los productores. Por su parte, la población atendida se debe definir como los productores que efectivamente reciben los apoyos. Lo anterior puede servir de base para desarrollar una estrategia de cobertura y focalización más adecuada y eficiente.

Con la partición de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, que son coordinadas

por la Coordinación General de Programas para el Desarrollo (adscritos a la SEBIEN), en diferentes procesos del Programa como la Difusión, Validación de la población objetivo - mediante los Servidores de la Nación -, así como en la Supervisión, es de suma importancia establecer, delimitar y documentar los mecanismos de coordinación interinstitucional entre la SEBIEN y la SADER, además de definir las funciones de ambos actores en la operación del Programa. Esto ayudará a evitar duplicidad de registros en el Padrón del Programa y por ende se evita la duplicidad de emisión de pagos por el doble registro.

Aunado a lo anterior, esta coordinación interinstitucional también debe diseñar mecanismos de complementariedad entre los programas de ambas dependencias, o en su caso, establecer los criterios de exclusión que se deben aplicar entre los programas, considerando siempre el diseño del programa, así como las características de la población objetivo.

De igual manera, es importante establecer los canales de comunicación entre los actores participantes en el Programa de ambas dependencias, con el fin de poder identificar y solucionar los problemas operativos que se pudieran presentar.

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 con otros programas de la SADER, implementando 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. Entre los programas que se puede establecer un vínculo se identifican el Programa de Fertilizantes, el Programa de Precios de Garantía y el Programa de Desarrollo Rural.

### **Específicas**

Se sugiere avanzar en fortalecer el componente de capacitación y asistencia técnica y el acceso a crédito formal como parte del diseño de PpB, y destinar más recursos para ello, lo que contribuiría a aumentar el potencial de impacto de los apoyos directos de PpB, ya que programas que basaron su intervención en la entrega de incentivos económicos, como PROAGRO y Fomento Productivo del Café, no cuentan con evidencias decisivas que demuestren haber elevado sustancialmente el rendimiento agrícola por superficie.

De acuerdo con la ubicación de los pequeños y medianos productores, en especial aquellos que se encuentran en zonas de alta o muy alta marginación, es importante ampliar y fortalecer la difusión del Programa. De esta manera se garantiza que la población objetivo cuenta con toda la información sobre los lugares de atención, requisitos y apoyos que otorga el Programa.

De igual manera es importante que en la difusión del Programa se fortalezca la transmisión del objetivo de los apoyos del Programa, dado que al retomar el esquema de PROAGRO es un reto para el Programa, en términos de que los beneficiarios lo ven como la continuidad del PROAGRO, es decir, ven los apoyos como una compensación al ingreso y no como el

incremento a la productividad planteado en el objetivo del PpB. Aunque también se requieren de estrategias de atención al campo más integrales o completas para incrementar la productividad de los productores utilizando técnicas como la capacitación o el acompañamiento técnico durante el cultivo de los granos, así como el acceso a otros recursos financieros para poder solventar otros costos operativos.

Si bien el programa cuenta con mecanismos de priorización para la inscripción en el Padrón del Programa de los productores en las localidades de alta y muy alta marginación, es importante que se mantenga la incorporación de los productores de localidades indígenas, dado que antes no eran considerados en programas de fomento agrícola porque no contaban con constancias legales de propiedad de sus predios, pero sí con el permiso de su usufructo por parte de sus comunidades. El reconocimiento de estos productores como sujetos de derecho elegibles para este tipo de apoyo se podría convenir en una fortaleza del Programa en materia de priorización.

El Programa debe avanzar en desarrollar y documentar una estrategia de cobertura para el mediano y largo plazo, que incluya metas anuales de atención por apoyo, tipo de productor relevante y región. Esto permitirá que exista una asignación más eficiente y progresiva de los recursos disponibles hacia los productores y las regiones consideradas prioritarias.

Otro aspecto a considerar es el diseño de la metodología para la cuantificación de la Población Potencial. Para ello se sugiere analizar la información del Censo Agropecuario de 2017, complementada con información del SIAP, los avances del Convenio de acompañamiento técnico provisto con la UACH y del Padrón de Productores de la SADER, adicionada con información productiva y socioeconómica obtenida de los productores. Esto con el fin de que, con base en esta caracterización, se puedan establecer estrategias y metodologías de intervención en territorios razonablemente homogéneos en agroecología, tipos de productores y cultivos, entre otros factores que permitan determinar y cuantificar también la PO y los recursos necesarios para complementar los apoyos directos, asistencia técnica y vinculación con otros servicios de la SADER.

En cuanto al cobro de los incentivos por parte de los productores y con la finalidad de mantener íntegro el monto del apoyo, es pertinente considerar el lugar de residencia del productor y su cercanía con la sucursal bancaria como criterio para la dispersión del apoyo vía transferencia bancaria u orden de pago. De igual manera, para los productores que se les entregue vía transferencia bancaria se recomienda realizar capacitaciones sobre el uso de cajeros automáticos.

Para su puesta en marcha el Programa retomó el padrón de PROAGRO, así como el ex PIMAF 2018 y aquellos que fueran incorporados por los Servidores de la Nación. En este sentido, al establecer el padrón único del Programa, se recomienda que debe contar no solo con los datos de identificación del productor, sino también con algunas otras variables como nivel de ingreso o edad. Lo anterior, además de contribuir a la rendición de cuentas y transparencia, también se pueden establecer mecanismos de priorización

Considerando la premura del arranque del Programa y los cambios que se presentaron y que se pueden continuar presentando durante su implementación, se deben realizar modificaciones en el marco normativo que regula su operación - independientemente de los acuerdos modificatorios que se publican en el DOF -, por lo que, se sugiere integrar un solo documento con todos los ajustes realizados con el fin de facilitar la comprensión sobre los cambios en la operación del Programa entre los actores involucrados.

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

### Comentario preliminar de la Unidad Responsable

El posicionamiento institucional se realiza con base en lo asentado en el Producto 4. Informe Final del “Análisis Exploratorio del Diseño del Programa Prioritario Producción para el Bienestar 2019-2020” (análisis exploratorio), realizado por el CONEVAL y sobre el cual se realizó una presentación virtual a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural en mayo de 2020. Es pertinente señalar que durante el proceso de evaluación el equipo evaluador presentó cuatro entregables, el último, Producto 4, corresponde al referido Informe Final.

#### 1. Uso de los hallazgos de la evaluación

Algunas recomendaciones incluidas en la evaluación, son coincidentes con los cambios que se realizaron al Programa en 2020, respecto de la instrumentación en 2019.

Por lo anterior, y conforme a lo expresado más adelante, los hallazgos de dicha evaluación no tendrán relevancia para mejoras del Programa.

#### 2. Cambios sustantivos del programa durante el ejercicio de evaluación

Derivado de lo dispuesto en el Anexo 25 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020 (D.O.F., 11 de diciembre de 2019) el programa de mérito para el periodo referido se rige por Reglas de Operación y ya no por Lineamientos de Operación. Así, la normatividad aplicable al mismo es mucha más amplia y compleja.

Por otro lado, el concepto de competitividad fue eliminado en las ROP para el ejercicio fiscal 2020, para el cual el programa estableció el objetivo de productividad. Asimismo, la población objetivo se estableció en términos de productores y ya no en términos de predios.

En las ROP para el ejercicio fiscal 2020, se destinó el 1% del presupuesto del Programa a estrategias que fomenten el acceso al financiamiento formal a los productores beneficiarios.

#### 3. Posición Institucional respecto de la evaluación

Se considera que los resultados del “Análisis Exploratorio del Diseño del Programa Prioritario Producción para el Bienestar 2019-2020”, por sus deficiencias metodológicas, por su imprecisión en el diagnóstico y por la poca sustentación de sus afirmaciones, no contribuye a la mejora del Programa Producción para el Bienestar 2020. Lo anterior se considera así derivado de los siguientes comentarios específicos.

#### 4. Comentarios específicos

##### 4.1 Sobre los resultados de la evaluación

El producto 4 de la evaluación se considera confuso, toda vez que menciona indistintamente diversos aspectos relacionados con el Programa para los ejercicios fiscales 2019 y 2020.

Considerar dos años en la evaluación, sin distinguir las particularidades en los documentos de cada año, es un problema metodológico que afecta la narrativa del documento: hallazgos, conclusiones y recomendaciones. En este sentido, se asientan diversas observaciones sobre el diagnóstico basadas en la versión del 2019, cuando la mayoría de las mismas están atendidas en la versión del mismo para el 2020.

En el producto 4 de la evaluación se realizan afirmaciones imprecisas y sin análisis, incluso sin fundamentos que, por supuesto no contribuyen a la mejora del Programa. Algunos ejemplos son los expuestos en el siguiente cuadro.

Cuadro 8. Afirmaciones imprecisas y sin análisis en producto final

<b>Sección / Número de pregunta</b>	<b>Afirmación</b>
	Los CADER no contaron con expedientes y georreferencia de productores de localidades indígenas.
8.1C, 75	Algunas ventanillas no contaban con todos los elementos para la ratificación del incentivo.
8.2B, 128	Valdría la pena utilizar otro nombre para referirse a padrón del PpB, toda vez que en éste están registrados productores (y sus predios) que no necesariamente cumplen con criterios para ser Población Objetivo del Programa.
8.1F, 93	Durante los grupos focales, se identificaron malos manejos en el uso de fertilizantes.
8.2A, 117 y 118	El Programa no cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo porque no tienen más información que la que está en el Padrón de PpB.
6, 62	Dicha integralidad del Programa no se alcanza del todo porque la mayor parte del presupuesto son apoyos directos 95%.
6, 62	La información de predios y productores únicamente permite la transferencia de incentivos económicos, pero no es suficiente para establecer coberturas de atención por zonas agroecológicas, características socioeconómicas de los productores, cultivos, nivel tecnológico, infraestructura, entre otros conceptos.
1.4, 23	El Programa no cuenta con un método para estimar su población potencial y objetivo, por lo tanto, no está en condiciones de establecer una estrategia más sofisticada e integral que la transferencia de los apoyos directos a cada productor

---

	y de una asistencia técnica que no está vinculada directamente con los apoyos directos [...]
1.4, 23	[...] la DGOEP podría estimar la población objetivo del Programa, lo que permitiría desarrollar estrategias de intervención y cobertura mucho más sofisticadas e integrales para el aumento de la productividad, como el acompañamiento técnico y la generación de esquemas de crédito
1.3, 22	La mayoría de los productores indígenas señalaron que lo consideraban un apoyo del Gobierno Federal y no recordaban que era para el aumento de la productividad de sus parcela.
1.1, 7	En algunos grupos focales de forma espontánea también participaron algunos productores no beneficiarios [ <b>se desconoce la razón metodológica que tuvo el evaluador para permitirlo</b> ], lo que permitió observar la incertidumbre que existía entre ellos respecto a los criterios de selección de PpB.
1.4, 23	[...] los objetivos de productividad, se requiere que PpB trascienda de las cuotas a una estrategia más articulada que ayude a la población objetivo a mejorar su producción por superficie.
4.3, 48	La tecnología tradicional indígena, es muy armónica con la ecología y de bajo riesgo, aunque también con un bajo rendimiento.
4.3, 49	Los costos de producción de una hectárea de cultivo de maíz de temporal, son de \$4,750 en promedio con un rendimiento de 800 kg a 1,200 kg/ha, dando en promedio una utilidad aparente por hectárea de \$1,350 que es una cantidad inferior al incentivo de PpB.
4.3, 49	Debido a su desconocimiento para definir en sus tierras cuál nutriente requieren, en qué cantidad y en qué momento aplicar el fertilizante, hay muchas ineficiencias en su utilización. Como su sistema es de temporal, fertilizan cuando la planta se establece y muchas veces lo aplican en el lomo del surco, factor que reduce el acceso y disponibilidad del fósforo por la planta y se pierde nitrógeno por volatilización. La selección de la semilla es también una debilidad ya que la obtienen de la mazorca cosechada y se requiere asesoría para ir seleccionando la semilla en la parcela.

---

Adicionalmente, se considera que el documento es repetitivo, toda vez que un mismo tema se aborda en varios apartados del documento final entregado, tal es el caso de los siguientes: población potencial, población objetivo, diagnóstico del Programa, Matriz de Indicadores para Resultados del Programa (MIR), indicadores de Fin y de Propósito, entre otros. El documento debería mostrar una estructura sistematizada a fin de que se comprenda con facilidad.

Un ejemplo de lo anterior son los apartados o subapartados en los que se aborda el tema de la población potencial: 1.2. Análisis del diseño 2020; 1.3 Análisis del funcionamiento del Programa 2019-2020; 1.4. Mecanismos para solucionar áreas de oportunidad y cuellos de botella; 1.5 Referencias del Resumen Ejecutivo; 6. Descripción del Programa; 8. Resultados del Análisis Exploratorio del Funcionamiento del Programa; 8.2A. Proceso de Planeación Estratégica; 9.1. Población Potencial y Población Objetivo; 10. Cambios realizados en el periodo 2019-2020 por el Programa a partir del proceso del análisis exploratorio del diseño y funcionamiento, y 13.16 Fortalezas y áreas de oportunidad del Programa, y recomendaciones de mejora.

En este contexto, la Unidad Responsable del Programa cree pertinente realizar múltiples precisiones sobre los comentarios asentados en el documento por la Instancia Evaluador. Lo anterior, considerando que quizá faltó mayor exploración o comprensión de los temas relacionados, por parte de la Instancia Evaluadora.

Cuadro 9. Precisiones de la UR a comentarios de la Instancia de Evaluación

Punto	Página	Comentarios documento	Precisiones
1	15	<i>Adicionalmente, la capacitación y/o el acompañamiento técnico y organizativo y las estrategias que fomentan el acceso al financiamiento, se implementan por la DGLA y la DGZT respectivamente de manera que está por verse la eficacia de la coordinación entre estas direcciones generales y la DGOEP.</i>	Existe un grupo de trabajo en la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad, liderado por el Subsecretario, en el cual se coordinan las acciones de las tres direcciones generales que están a su cargo: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ DGLA: Dirección General de Logística y Alimentación.</li> <li>○ DGZT: Dirección General de Zonas Tropicales.</li> <li>○ DGOEP: Dirección General de Operación y Explotación de Padrones.</li> </ul>
2	15 - 16	<i>Por otra parte, el Programa no cuenta con metodologías para estimar sus poblaciones Potencial... y Objetivo..., de tal forma que no tiene los elementos suficientes para planificar sus intervenciones en los territorios, puesto que se trata de una lógica centrada en la dispersión del presupuesto disponible a través de apoyos directos.</i>	Se tienen estimadas las poblaciones Potencial y Objetivo; las metodologías están disponibles.
3	16	<i>... el Programa no tiene criterios y/o metodologías para seleccionar a los productores una vez que están debidamente inscritos en el Padrón.</i>	Se tienen los criterios mencionados, pero quizás no se revisaron a fondo: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Pago automático.</li> <li>○ Productores que actualizaron el expediente de sus predios en las ventanillas</li> <li>○ Cultivo/estrategia. Zonas prioritarias, etc.</li> </ul>
4	24	<i>La incorporación de tres unidades responsables en el mismo Programa, aunque para diferentes acciones, tiene como principal reto la coordinación entre ellas, por lo tanto, se sugiere formar un</i>	Mismo comentario que el asentado en el punto 1.

		<i>grupo de trabajo a cargo de la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad de la SADER para coordinar a las tres direcciones</i>	
5	24	<i>Los instrumentos normativos ROP y DOP para 2020 siguen teniendo la lógica de PROAGRO</i>	Los lineamientos normativos tienen la lógica de los criterios establecidos por las instancias correspondientes para su emisión, entre otras, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Comisión Nacional de Mejora Regulatoria. Está mal referido DOP, debe decir DPO.
6	24	<i>se sugiere considerar como Población potencial a todos los productores inscritos en el Padrón, y a la población objetivo sean los que seleccione el Programa</i>	Justo así se definió la población potencial para en 2019 y la población objetivo como los predios para los cuales los productores cumplieran con la normatividad.
7	25	<i>Incorporar a la MIR dos componentes adicionales relacionados con el acompañamiento técnico y organizativo, y para las estrategias que fomenten el acceso al financiamiento formal a los productores beneficiarios del Programa o Estimar las metas a alcanzar a nivel de fin y propósito.</i>	En las Reglas de Operación del Programa para 2020, los temas mencionados aparecen como estrategias específicas, por lo que no se consideraron en la MIR como componentes.  Además, las metas para los indicadores de Fin y de Propósito incluidos en la MIR del Programa, se estimaron desde su diseño.
8	25	<i>Estimar las metas a alcanzar a nivel de fin y propósito.</i>	Las metas para los indicadores de fin y de propósito incluidos en la MIR del Programa, se estimaron desde su diseño.
9	30	Los antecedentes del Programa están descontextualizados.	No aportan al entendimiento o identificación de la problemática que puede enfrentar el Programa Producción para el Bienestar
10	32	<i>Sistema Alimentario Mexicano (SAM). El SAM fue una política del Estado Mexicano para hacer frente a las importaciones de alimentos que habían alcanzado el 25% del consumo de maíz de México en 1980. El objetivo específico era recuperar la autosuficiencia.</i>	No aporta nada y es un análisis demasiado superficial del SAM subrayado del programa
11	61	<i>En cuanto a la cobertura y mecanismos de focalización, el Programa no cuenta con una definición de cobertura y tampoco mecanismos de focalización puesto que se trata de apoyar a todos los productores que estén inscritos en el Padrón de PpB y que cumplan con los criterios de elegibilidad.</i>	Desde su concepción, el programa focalizó los apoyos considerando lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Productores pequeños y medianos, con hasta 20 ha de temporal y 5 ha de riego</li> <li>○ Productores de granos,</li> <li>○ Pequeños productores ubicados en localidades indígenas con hasta 3 ha. de maíz, frijol y milpa.</li> <li>○ Productores beneficiarios de PIMAF 2018.</li> </ul> Posteriormente se ampliaron los apoyos del Programa focalizados a: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Productores de café.</li> </ul>

			Productores de caña de azúcar.
12	62	<i>Adicionalmente, la capacitación y/o el acompañamiento técnico y organizativo y las estrategias que fomentan el acceso al financiamiento, se implementan por la DGLA y la DGZT de manera que está por verse la eficacia de la coordinación entre direcciones generales.</i>	Mismo comentario que el asentado en el punto 1.
13	75	<i>Para los productores indígenas que fueron inscritos en el padrón del PpB por los Servidores de la Nación, el principal problema residió en que los técnicos de los CADER no contaban más que con la información básica de estos productores (nombre, CURP, tipo de cultivo y superficie), pero no tenían los elementos completos que requieren para la ratificación como el expediente del productor y la georreferencia del predio.</i>	En los Lineamientos de Operación del Programa 2019 se estableció como norma para productores de localidades indígenas que recibieran el apoyo con la información señalada en el comentario; no requerían tener un expediente físico ni la georreferencia de sus predios.
14	87	<i>Es importante resaltar que el documento sobre el procedimiento de supervisión de la DGPE se emitió después de que el PpB había iniciado operaciones.</i>  <i>En el marco de este proceso, la DGOEP dio continuidad a los resultados de la supervisión realizada en el ejercicio fiscal 2018 por el SIAP, correspondiente a los ciclos agrícolas otoño-invierno 2017/2018 y primavera-verano 2018, en donde se supervisaron 3,689 predios, de los cuales 12% (443) presentaron algún tipo de hallazgo. Los principales hallazgos identificados fueron:...</i>	El SIAP no realizó en 2018 supervisión en el marco del Procedimiento referido, al componente o programa operado por la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones en 2018.
15	94	<i>Cabe resaltar que en el Cuarto Informe Trimestral de Resultados 2019 (SADER, 2019b) se registra como ejercido el recurso destinado para el acompañamiento técnico, pero el equipo consultor no logró tener acceso a los productos o informes (de resultado(s) de este convenio...</i>	Se precisó a la instancia evaluadora que en las fechas de solicitud de la información, aún no se tenían los productos ni los informes de resultados derivados del convenio en comento.
16	102	<i>En cuanto a la realización de una evaluación externa del Programa, la UR no reservó recursos en 2019 y 2020...</i>	Quizás faltó mayor investigación sobre el tema, toda vez que corresponde a la Dirección General de Planeación y Evaluación el ejercicio de los recursos para evaluaciones de los programas de la Secretaría.

17	115	<i>Se debe aprovechar el cambio de ejercicio fiscal para modificar ampliamente la MIR, puesto que la versión utilizada en 2019 ha sido ampliamente rebasada.</i>	La MIR fue modificada para el 2020, sin embargo, en la propuesta de MIR que hace la instancia evaluadora en el documento, no se detecta lo recomendado por ésta (modificar ampliamente la MIR).
18	117	<i>No se cuenta con una memoria de cálculo para determinar si el monto de las cuotas por hectárea de temporal o de riego contribuirán de forma efectiva a aumentar la productividad de los productores</i>	Se considera que la contribución del Programa a la productividad, está en los conceptos que apoya y estrategias específicas establecidas, más que en las cuotas establecidas.
19	138	<i>Los Servidores de la Nación asignaron a los productores Tarjetas del Bienestar...</i>	Los Servidores de la Nación <b>no asignan</b> tarjetas; éstos apoyaron al Programa en la entrega de tarjetas de débito a los productores. Además, ninguna tarjeta entregada para recibir apoyos de Programa fue Tarjeta del Bienestar, como se menciona en el comentario señalado y otros asentados en el documento de la instancia evaluadora.
20	140	<i>Por otro lado, los montos definidos en los incentivos no tienen una memoria de cálculo y se desconocen los conceptos e ideas que lo justifican, lo anterior presenta riesgos ya que se han definido para que les alcance a todos los productores, pero no existe el sustento teórico que lo justifique.</i>	No es claro el comentario.
21	143	<i>... además de tener metas de Fin y Propósito en la MIR que por el momento se carecen de ellas.</i>	Como se mencionó anteriormente, las metas para los indicadores de fin y de propósito incluidos en la MIR del Programa, se estimaron desde su diseño.
22	143	<i>Se sugiere que se aproveche el cambio de ejercicio fiscal para reformular el diagnóstico de PpB...</i>	El Diagnóstico fue actualizado para 2020, quizás por la fecha de cierre de la evaluación ya no fue posible su revisión por parte de la instancia evaluadora

#### 4.2 Sobre el uso de la evaluación

No se detecta algún uso que pueda tener la evaluación para las mejoras del Programa, por lo asentado anteriormente.

#### 4.3 Sobre el proceso de la evaluación

Se llevaron a cabo reuniones con personal de la Dirección General de Planeación y Evaluación de la Secretaría, del CONEVAL y de la instancia evaluadora para revisar los avances presentados por esta última. Sin embargo, no se tomaron en cuenta aclaraciones hechas por la Unidad Responsable a dichos avances.

En relación a las peticiones de información no atendidas por la Unidad Responsable se tienen diversas observaciones. Primera, respecto de algunas peticiones la información estaba en

proceso de actualización (como las metas de Fin y Propósito de la MIR para el 2020). Segunda, la Unidad Responsable explicó al equipo evaluador el contenido del Padrón solicitado, sobre el cual ofreció generarles información; no se tuvo requerimientos. Tercero, quizás faltó insistencia de la instancia evaluadora para obtener la información o mayor coordinación de ésta con el CONEVAL, la Dirección de Planeación y Evaluación (Unidad de Evaluación de la SADER) y con la Unidad Responsable.

Se recomienda que en evaluaciones futuras, se considere evaluar únicamente un año de operación, a fin de que los resultados puedan tomarse en cuenta en el diseño del Programa para el año siguiente. Asimismo, los preparativos de la evaluación y su implementación deben hacerse con bastante tiempo para que sus recomendaciones puedan ser usadas.

Se propone revisar los criterios metodológicos que se usaran para la evaluación, pues un mal diseño metodológico de la evaluación afecta sus resultados, y se recomienda que en futuras evaluaciones se establezcan los términos de referencia que guiarán la evaluación y sean conocidos por todas las partes. Tal es el caso de los argumentos para la selección de las entidades donde el equipo evaluador realizó trabajo de campo, en tanto que se considera que no atiende criterios metodológicos.

La Unidad de Evaluación de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural tiene cuatro consideraciones generales. Las mismas son relevantes no solo para esta evaluación en particular, sino para todos los procesos de evaluación que se llevaron a cabo respecto de los programas a cargo de la Secretaría en el año 2019.

En primer lugar, en la lectura de los resultados del producto final de esta evaluación es preciso tener en cuenta que la misma se enmarca dentro de la metodología de marco lógico y de los términos de referencia establecidos por el propio CONEVAL. Tales elementos establecen como referencia un proceso de planeación estricto, el cual no en todos los casos fue posible observar debido a razones de naturaleza diversa: cambio de régimen, coyunturas políticas imprevisibles, y concentración de la planeación en algunas entidades que no necesariamente tienen en cuenta la metodología y términos citados. En tal sentido, el producto final de esta evaluación de diseño no necesariamente refleja de forma fehaciente todos los elementos considerados en el diseño del programa.

En segundo lugar, se considera que las solicitudes de información por parte del equipo evaluador en ocasiones rebasaron la profundidad y alcance propios de una evaluación de diseño. Esta Unidad de Evaluación considera que la información a nivel individuo no era necesaria para los elementos a analizar descritos en los términos de referencia de una evaluación de diseño.

En tercer lugar, esta Unidad de Evaluación considera que el proceso de evaluación, en algunas ocasiones, puede volverse una carga adicional y excesiva para las Unidades Responsables e instancias operativas de los programas. Esto es una consecuencia de que la atención a las exigencias de información de las instancias evaluadoras conlleva usar tiempo y realizar esfuerzos adicionales al trabajo habitual. El proceso debería facilitar el

trabajo y operación a fin de mejorar los resultados del programa. Por lo anterior, la DGPE identifica como necesario el fortalecimiento de su rol dentro del proceso de evaluación por medio de la estructuración de un repositorio de información de cada programa a fin de aligerar la carga de trabajo a las Unidades Responsables y a la unidades operativas. Asimismo, esta Unidad de Evaluación considera que es necesario que los equipos evaluadores fortalezcan el uso de la información pública para cumplir con sus responsabilidades.

La última consideración de Unidad de Evaluación se vincula con el hecho de que uno de los fines que siguen los procesos de evaluación consiste, conforme al lineamiento vigésimo quinto de los Lineamientos generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, en “dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas federales derivados de las evaluaciones realizadas” (D.O.F., 30 de marzo de 2007). Con el objetivo de que los procesos de evaluación cumplan con los principios de utilidad y oportunidad, sus productos finales deberían estar disponibles en aquel momento en que en la Administración Pública Federal se está llevando a cabo el proceso de planeación y programación del ejercicio fiscal siguiente. Sin embargo, el producto final de esta evaluación, y de las evaluaciones del ciclo referido, se obtuvieron hasta los primeros días del sexto mes del año, con lo cual se advierte que los procesos de evaluación en sus términos y marco actuales no son oportunos, y su utilidad no es óptima. Una vez que se tienen los productos finales de las evaluaciones ya se emitieron las Reglas de Operación, los programas iniciaron un nuevo ciclo de operación, y el contexto ya es diferente, en consecuencia, se vuelve más complejo la implementación y atención de los Aspectos Susceptibles de Mejora y el uso de los resultados de la evaluación.

#### **4.4 Sobre el desempeño del equipo evaluador**

En este contexto, es recomendable la participación de consultores con conocimiento de los Programas a evaluar y de las disposiciones generales de la administración pública (porcentajes para EAT y operación), para un mejor análisis de la operación de los mismos, a fin de obtener documentos útiles. Igualmente, que los evaluadores conozcan las diversas características de nuestra agricultura y no prejuzguen de antemano (hay varias afirmaciones difíciles de sostener en el producto 4 sobre la agricultura indígena o campesina y/o temporal).

#### **4.5 Sobre la institución coordinadora**

Se propone revisar las metodologías utilizadas por el CONEVAL para las evaluaciones, así como para las selección de las instancias evaluadoras, a fin de obtener productos que ayuden a mejorar la los programas evaluados.

Por otro lado se considera importante un mayor involucramiento del personal en las evaluaciones, que permita una mayor coordinación entre los participantes.

## Referencias

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2019). 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](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548620&fecha=23/01/2019)

\_\_\_\_(2019a). 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](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560461&fecha=15/05/2019)

\_\_\_\_(2019b). 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](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)

\_\_\_\_(2019c). AVISO por el que se modifica el Anexo I. Documentos y/o información requerida para ser beneficiario del Programa Producción para el Bienestar del 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. Publicado el 30 de agosto de 2019. Recuperado de: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5570862&fecha=30/08/2019&print=](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5570862&fecha=30/08/2019&print=)

\_\_\_\_(2019d). 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](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018)

\_\_\_\_(2019e). ACUERDO por el que se emiten los 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](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551718&fecha=01/03/2019)

\_\_\_\_(2019f). ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de Fertilizantes para el ejercicio fiscal 2019. Publicado el 1° de marzo de 2019. Recuperado de: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5551717&fecha=01/03/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551717&fecha=01/03/2019)

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2020). ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2020. Publicado el 7 de febrero de 2020. Recuperado de: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5585830&fecha=07/02/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585830&fecha=07/02/2020)

\_\_\_\_(2020a). 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](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019)

Dirección General de Operación y Explotación de Padrones. (DGOEP) (2020e). Avances, RO y principales cambios. PpB. (Nombre archivo: Avances, RO y principales cambios.pdf) México.

SADER (2018). Diagnóstico. Programa de Producción para el Bienestar. Dirección General de Operación y Explotación de Padrones. México

SADER (2019). Diagnóstico. Programa de Producción para el Bienestar. Dirección General de Operación y Explotación de Padrones. México

\_\_\_\_(2019a). Programa Producción para el Bienestar. Cierre preliminar al 31 de diciembre de 2019. Dirección General de Operación y Explotación de Padrones. México

\_\_\_\_(2019b). Procedimiento operativo del Programa de Producción para el Bienestar. Aplicable a los ciclos agrícolas otoño-invierno 2018/2019, primavera-verano 2019. Subsecretaría de Alimentación y Competitividad. Dirección General de Operación y Explotación de Padrones. México.

\_\_\_\_(2019c). Procedimiento para la supervisión de los programas a cargo de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, 2019. Dirección General de Planeación y Evaluación. México.

\_\_\_\_(2019d). Programa de Producción para el Bienestar. Primer Informe Trimestral de Resultados 2019. México

\_\_\_\_(2019e). Programa de Producción para el Bienestar. Segundo Informe Trimestral de Resultados 2019. México

\_\_\_\_(2019f). Definición y justificación de la Población Potencial, Objetivo y Atendida de PpB. (nombre de archivo: 13\_Definición y justificación de la Población Potencial.doc). México.

\_\_\_\_(2019g). Convenio de colaboración SADER-SIAP. 24 de octubre de 2019. México.

SEBIEN (2019). Lineamientos que regulan las funciones de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo. México

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>

UPRI (2019). Oficio Núm. BIE/UPRI/613/458/2019. México, a 12 de noviembre de 2019.

## Anexos

Anexo A. Cambios del programa durante el proceso de evaluación

Anexo B. Referencias de la evaluación

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\\_20/7.PB.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/7.PB.zip)