

# EVALUACIÓN DE DISEÑO CON TRABAJO DE CAMPO DEL PROGRAMA AGROMERCADOS SOCIALES Y SUSTENTABLES 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 Agromercados Sociales y Sustentables 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  
Agromercados Sociales y Sustentables 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

Marcela Javiera Andrea Herrera Soto

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.

#### Consultores externos

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

## 17 Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020

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

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED\\_TC\\_19\\_20/1.PA\\_BNNHMT.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/1.PA_BNNHMT.zip)

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

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED\\_TC\\_19\\_20/2.PS\\_V.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/2.PS_V.zip)

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

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED\\_TC\\_19\\_20/3.PP\\_BPD.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/3.PP_BPD.zip)

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

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED\\_TC\\_19\\_20/4.PP\\_G.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/4.PP_G.zip)

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

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED\\_TC\\_19\\_20/5.P\\_CGP.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/5.P_CGP.zip)

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

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED\\_TC\\_19\\_20/6.PF.zip](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.PA\\_SS.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/8.PA_SS.zip)

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

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED\\_TC\\_19\\_20/9.P\\_UBBJG.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/9.P_UBBJG.zip)

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

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED\\_TC\\_19\\_20/10.PBUEEMS.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/10.PBUEEMS.zip)

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

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED\\_TC\\_19\\_20/11.PBEBBBJ.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/11.PBEBBBJ.zip)

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

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED\\_TC\\_19\\_20/12.PJEF.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/12.PJEF.zip)

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

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED\\_TC\\_19\\_20/13.PNR.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/13.PNR.zip)

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

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED\\_TC\\_19\\_20/14.PUMOT.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/14.PUMOT.zip)

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

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED\\_TC\\_19\\_20/15.PJCF.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/15.PJCF.zip)

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

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED\\_TC\\_19\\_20/16.PCC.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/16.PCC.zip)

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

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED\\_TC\\_19\\_20/17.PMB.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/17.PMB.zip)

## Contenido

Índice de Figuras.....	7
Índice de Cuadro.....	7
Introducción.....	12
I. Descripción general del programa.....	15
II. Metodología de evaluación.....	17
III. Análisis del diseño del programa.....	20
IV. Análisis del funcionamiento del programa.....	27
V. Recomendaciones.....	38
VI. Opinión del programa y acciones de mejora.....	41
Referencias.....	45
Anexos.....	46
Anexo A. Cambios del programa durante el proceso de evaluación.....	46
Anexo B. Información proporcionada por el programa.....	46
Anexo C. Evaluación de Diseño.....	46
Anexo D. Análisis del funcionamiento.....	46

## Índice de Figuras

Figura 1. Componentes del AMSYS en operación en 2019 .....	23
Figura 2 Información asociada a la operación de AMSYS .....	25
Figura 3. Mapeo general de procesos.....	28
Figura 4. Proceso de planeación - presupuestación en AMSYS.....	30
Figura 5. Proceso de difusión y retroalimentación sobre beneficiarios y apoyos .	32
Figura 6. Proceso de selección de beneficiarios .....	35
Figura 7. Mecánica operativa de AMSYS.....	36

## Índice de Cuadro

Cuadro 1. Criterios de selección para el trabajo de campo, AMSYS .....	19
--	----

## Glosario de Términos

Amenazas	Son situaciones o factores del entorno del programa o acción que, de manera directa o indirecta, afectan negativamente su quehacer que impide o limita la obtención de los objetivos institucionales, respectivamente.
Áreas de oportunidad	Se refieren a aspectos del diseño, implementación (operación), gestión y resultados del programa que las entidades y dependencias pueden mejorar.
Área requirente	Área Técnica que de acuerdo con sus necesidades requiere la prestación de servicios y establece las especificaciones, normas de carácter técnico y demás información y justificación necesaria, para realizarse la contratación requerida.
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.
Coincidencia	Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien cuando sus componentes son similares o iguales y atienden a la misma población.
Complementariedad	Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a diferente población.
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.
Consolidación	En términos de la reingeniería de procesos son acciones que están dirigidas a afinar aspectos del programa, ya sean acciones, procedimientos o estrategias; por ejemplo, la integración de buenas prácticas a la normatividad para su generalización y sistematización. Las recomendaciones de consolidación buscan el fortalecimiento o perfeccionamiento del programa, en el supuesto de que éste opere de manera adecuada.
Cuellos de Botella	Aquellas prácticas, procedimientos, actividades y/o trámites que obstaculizan procesos o actividades de las que depende el programa para alcanzar sus objetivos.
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.
Focalización o priorización	La focalización es el grado de precisión en que el programa otorga beneficios a la población objetivo y evita el acceso a personas que no se encuentran comprendidas en ésta.
Grupos focales	La técnica de grupos focales es un espacio de opinión para captar el sentir, pensar y vivir de los individuos, provocando auto explicaciones para obtener datos cualitativos sobre opiniones de un tema específico.
Fortalezas	Son aquellos elementos internos o capacidades de gestión o recursos del programa, tanto humanos como materiales, que puedan usarse para lograr su fin o propósito, dichas fortalezas deben estar redactadas de forma positiva, considerando su aporte al logro del fin o propósito del programa.
Hallazgo	Evidencias obtenidas tanto en el análisis de gabinete como en el trabajo de campo que sirve para realizar afirmaciones basadas en hechos.
Ingreso objetivo	Pretende garantizar a los productores nacionales un nivel mínimo de precio establecido en pesos por tonelada, de manera que, si el precio de mercado está por debajo del Ingreso Objetivo, el gobierno les complementa la diferencia.
Instrumentos de recolección de información	Metodologías empleadas para identificar fuentes de información y recopilar datos durante la evaluación.
Matriz de Indicadores para Resultados	Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.
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.
Proveedor	Las personas físicas o morales que celebren contratos o pedidos de adquisiciones, arrendamientos o servicios.
Recomendaciones	Sugerencias emitidas por el equipo evaluador 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.
Reingeniería de Procesos	Aquellas recomendaciones que apuntan a una transformación o modificación profunda, sustancial, de uno o varios de los procesos del Programa; incluso, del diseño operativo del mismo.
Satisfacción de los beneficiarios	Es el grado de congruencia entre las expectativas del beneficiario asociadas al uso del bien o servicio que entrega el programa y la satisfacción final del beneficiario con el servicio o bien recibido.
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 el equipo evaluador 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.

## Acrónimos

AxC	Agricultura por Contrato
AMSYS	Agromercados Sociales y Sustentables
ASERCA	Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios
DICONSA	Distribuidora e Impulsora Comercial CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FND	Fideicomisos de Riesgo Compartido
FIRCO	Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero
LOP	Lineamientos de Operación
MIR	Matriz de Indicadores y Resultados
PASH	Sistema de Formato Único en el portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda
SADER	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
SEGALMEX	Seguridad Alimentaria Mexicana
SPEI	Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
T-MEC	Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá
UR	Unidad Responsable

## 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 estar en contacto con la gente y sus necesidades son uno de los principales mecanismos de difusión, información y acceso a los programas.

---

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

<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).

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 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

---

<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.

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 Agromercados Sociales y Sustentables 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 Agromercados Sociales y Sustentables 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 Agromercados Sociales y Sustentables (AMSYS), está bajo la coordinación de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) y en 2019 operó a cargo de la Dirección General de Fomento a la Agricultura como Unidad Responsable (UR). Aunque este programa inicia en 2019, y Sustentables (AMSYS), retomó en buena medida el diseño y los componentes centrales del Programa de Apoyos a la Comercialización, a cargo de Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (ASERCA), con antecedentes desde la década de 1990. Los elementos y cambios en sus componentes han sido continuos desde 1991 con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En una economía abierta desde la firma del TLCAN, la producción agropecuaria se enfrenta a riesgos vinculados con los precios de la internacionalización de los mercados y la vinculación a cadenas globales, la variación en el consumo de los productos, los cambios tecnológicos y el costo de los combustibles para mover los granos y oleaginosas. A este respecto el recién ratificado Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) contempla lo siguiente<sup>10</sup>: *“Las Partes reconocen que las medidas de ayuda interna pueden ser de crucial importancia para sus sectores agrícolas, pero que también pueden tener efectos de distorsión al comercio y efectos en la producción. Si una Parte proporciona ayuda a sus productores agrícolas, la Parte considerará medidas de ayuda interna que no tengan, o tengan mínimos, efectos de distorsión al comercio o efectos en la producción. (...) Si una Parte plantea preocupaciones de que la medida de ayuda interna de otra Parte ha tenido un impacto negativo en el comercio entre ellas, las Partes compartirán entre ellas información pertinente en relación con la medida de ayuda interna y discutirán el asunto con el fin de buscar minimizar el impacto negativo en el comercio.”* Esto hace, que tanto las políticas como los programas que tengan como objetivo el apoyo a los agricultores, para cualquiera de las fases de producción o comercialización, deben regirse bajo estas directrices.

El problema central del sector agropecuario que busca atender AMSYS se identifica específicamente con la afectación en los precios de los granos básicos, que enfrenta el productor, consumidor y/o comercializador en la compraventa de las cosechas nacionales de los productos para consumo humano, animal y/o para su transformación industrial en subproductos o insumos (SADER, 2019).

El programa se concentra dos principales tipos de incentivos: 1) complementario al ingreso objetivo y 2) atender problemas específicos de comercialización, con los que se busca mitigar los principales obstáculos y limitaciones que enfrentan los productores para la comercialización de sus productos

---

<sup>10</sup> Capítulo 3 Agricultura, Sección A: Disposiciones Generales, Artículo 3.6 de Agricultura sobre Ayuda Interna. <https://bit.ly/36cx2F2>

Dentro de la población potencial identificada por AMSYS se integran todas las unidades económicas que comercializan sus productos, las cuales, se entiende que son susceptibles de sufrir distintas contingencias en algún momento de las cadenas productivas que dificulten la comercialización de su producto. El diagnóstico del programa establece que existen 2,227,0980 unidades económicas agrícolas. Por su parte, según el artículo 4 de los Lineamientos de Operación (LOP), la población objetivo se concentra en “los pequeños y medianos productores agropecuarios, ya sean personas físicas, mayores de edad o personas morales” (LOP, 2019). Para ello, se establecieron un total de 330,330 unidades económicas agrícolas que, en el momento de la medición del diagnóstico, presentaron problemas para la comercialización.

Frente a ello, el diseño de AMSYS plantea, al menos en sus componentes principales problemas de comercialización, una actuación sobre las afectaciones al precio y condicionando la entrega de un ingreso objetivo, a cambio de obtener información sobre los contratos agrícolas que representan casi 50% del mercado de producción comercial en México (SADER, 2019) y la protección de coberturas de granos. Así el programa apoya a los productores en el momento de enfrentar las incertidumbres del proceso de comercialización, a la vez que les incentiva a agruparse, de forma que puedan acceder a mecanismos como la Agricultura por Contrato (AxC) y la Cobertura de Precios, subvencionando la adquisición de estos contratos.

Debido a que el programa actúa de manera emergente ante los problemas que se presenten en los distintos mercados agrícolas, los mecanismos de priorización buscan que aquellos productores que sufren de estas limitaciones para comercializar los productos elegibles, sean los que reciban estos recursos, por lo que se definió que los recursos serían destinados a los pequeños y medianos productores (hasta 50 hectáreas de riego o 100 hectáreas de temporal) de productos elegibles, los cuales son maíz, trigo, sorgo, soya y frijol, café, algodón y todos aquellos que determine la Unidad Responsable, según los LOP.

Por otra parte, la evidencia internacional y de campo permite entender que algunos de los componentes del programa han logrado el cometido de disminuir la incertidumbre para los productores. En particular, el componente de AxC que requiere de la asociación de los productores en organizaciones, lo que ha permitido mitigar los riesgos y pérdidas que enfrentan los productores a la hora de comercializar sus cosechas.

En 2019 el programa ejerció 5,281 mil millones de pesos, es decir 78.7% del asignado originalmente de 6,707 mil millones. Cabe señalar que en la estructura presupuestaria 2020 de la SADER este programa desaparece; no obstante, algunas de las funciones que desarrolla serán retomadas por un área especial al interior de la dependencia que aún se encuentra en proceso de integración.

En 2019 AMSYS definió una estrategia para la cobertura anual de su población objetivo. Apoya ciertos volúmenes y productores a cambio de la información sobre los mercados, que es necesaria para asegurar la producción de cadenas agroindustriales y por supuesto, atendiendo las necesidades de todas las partes del mercado. Esto lo hace mediante la

publicación de avisos y comunicados que indican los volúmenes por apoyar y las zonas del país donde existe esa demanda. Las cadenas agroindustriales que están altamente integradas hacen contratos con productores exclusivos para esas cadenas. No obstante, muchos productores dependen o han delegado funciones en los intermediarios para la comercialización de sus cosechas. Estos intermediarios abastecen otras áreas de mercado con demanda, en algunos casos para DICONSA y ahora la SEGALMEX.

La entrega de los apoyos durante 2019 fue a través del Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) y la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND) que actuaron como instancias dispersoras de los recursos. Este fue un proceso sistematizado que, si bien no estuvo exenta de fallas, al menos permitió a ASERCA delegar esa función en ambas instituciones. Todo el proceso de validación de expedientes corresponde a las Direcciones Estatales y las Oficinas Regionales<sup>11</sup> de ASERCA que operan el programa AMSYS; mientras que las ventanillas autorizadas son quienes recolectan la información y constituyen los expedientes de los productores cada año, para elevar las solicitudes de apoyo.

En general, los procesos de ASERCA están muy estandarizados porque toda la información se entrega en línea y los documentos entregados en físico son auditados. Se tienen manuales y guías de presentación de los procesos de entrega de los apoyos y posterior supervisión.

Para conocer los principales cambios del programa en el periodo 2019-2020, se sugiere revisar el Anexo A.

## 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 utilizaron los documentos entregados por el programa y la información pública. Al ser un programa nuevo, parte de la información documental se fue desarrollando o modificando sobre la marcha de la evaluación, por lo que parte de la información con la que no se contó fue, debido en buena medida, debido a que no se tenía disponible.

---

<sup>11</sup> Dirección Regional Occidente (Jalisco, Colima, Aguascalientes, Nayarit y Michoacán), Dirección Regional Centro Norte (Zacatecas, Durango, Coahuila y Chihuahua), Dirección Regional Istmo (Chiapas, Tabasco, Veracruz, Guerrero, Morelos y Oaxaca), Dirección Regional Peninsular (Yucatán, Campeche y Quintana Roo), Dirección Regional Noroeste (Baja California Sur, Sonora y Sinaloa), Dirección Regional Noreste (Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas) y Dirección Regional Bajío (Guanajuato, Querétaro, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo, Estado de México y Ciudad de México).

Para la recolección de información en campo se diseñó una muestra cualitativa que buscó identificar la mayor heterogeneidad en la operación del programa. Las variables elegidas para el diseño de esta muestra consideran los elementos que más afectan la operación del programa. Si bien la muestra no es representativa en términos estadísticos, sí representa la forma en la que opera el programa en las entidades federativas y municipios que fueron visitados, por lo que puede retratar al programa en su primer año de operación y brindar información relevante para mejorar su diseño. Más aún, la agenda de trabajo de campo consideró a todos los actores involucrados en la operación del programa, desde los funcionarios a nivel central, hasta los propios beneficiarios. Con lo que se busca obtener la perspectiva de dichos actores a lo largo de toda la cadena del funcionamiento de la intervención.

La metodología considerada para esta evaluación incorporó la realización de trabajo de campo, en donde se realizaron entrevistas a diversos actores que participaron en el Programa durante 2019 y una revisión de gabinete. A partir de ello, se podrán realizar valoraciones cualitativas sustentadas en información de primer orden, que añade valor a la revisión de los documentos oficiales del programa. La aplicación de una metodología mixta nos permitirá alcanzar una valoración más comprensiva del programa, considerando a todos los actores involucrados, explorando variables complejas en profundidad y permitiendo que los análisis reflejen los aspectos más relevantes del diseño y funcionamiento de AMSYS.

Los componentes de AMSYS forman parte de una política pública que ha sido modificada con el paso de los años, pero cuyos componentes de comercialización han permanecido. Es necesario aclarar como nota inicial, que no es posible hacer un análisis anual comparativo dado que el programa se activa cuando se prevén emergencias en el mercado. Es decir, que de un año a otro puede haber variaciones en las áreas de enfoque apoyadas dependiendo de las condiciones de los mercados locales y los precios internacionales. Lo anterior, se debe al carácter emergente de la intervención. Frente a ello, la SADER menciona que “este programa no puede compararse de un ejercicio a otro, pues la cantidad, profundidad y características de las contingencias de mercado de un ejercicio fiscal son distintas a las formuladas en otros ejercicios.” (SADER, 2019). Por lo cual, el análisis metodológico para la selección del trabajo de campo contempló información de gabinete de los años 2017, 2018 y 2019, debido a que incorpora aquella referente a los ciclos agrícolas de observación para los diferentes mercados que están en el área de enfoque del programa. Otra razón es que, durante este periodo, se mantuvo una relativa continuidad en los apoyos que fueron otorgados a los beneficiarios para el componente de comercialización.

El análisis incorporó una revisión de gabinete de la información del programa, y otra relevante de los mercados agropecuarios y de prácticas internacionales. Asimismo, contempló un levantamiento de información cualitativa recolectada a partir de entrevistas a los operadores del programa a nivel central en ASERCA, FND y FIRCO. Adicionalmente, se realizaron levantamientos de información de primera fuente en cuatro entidades federativas, para la observación de los mercados de maíz, trigo, sorgo y café. Durante las visitas de dos a tres días a las entidades se entrevistaron a los encargados locales de la

operación de ASERCA, a ventanillas autorizadas y a beneficiarios del programa, a quienes se les aplicaron instrumentos de entrevistas semiestructuradas y se realizaron tres grupos de enfoque: dos con beneficiarios finales del programa y uno con líderes de ventanillas autorizadas en Sonora. Se entrevistaron un total de 130 personas para cubrir todos los aspectos establecidos en la metodología y así recopilar la información necesaria sobre la visión de las diferentes partes interesadas e involucradas en la operación de AMSYS para 2019. Es importante resaltar 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 como opera el fenómeno en estudio en un contexto social particular.

La selección de entidades federativas buscó cubrir la mayoría de los productos que apoya el programa, vinculado a datos observables de la producción agrícola nacional. Asimismo, para la selección de entidades se consideraron criterios como las áreas de enfoque (al menos dos tipos de granos apoyados en la entidad), la concentración de los apoyos (tipo de apoyos otorgados en la entidad), la producción de granos (concentración de la producción de granos a nivel nacional), variabilidad de la selección (entidades que recibieron apoyos altos, intermedios y bajos). Todo ello, con el fin de considerar las mejores condiciones para los levantamientos y así captar información profunda y de calidad sobre la operación del programa en sus momentos claves, es decir, cuando se ponen en marcha las ventanillas de atención a los beneficiarios de acuerdo con los avisos y comunicados, así como la dispersión de los recursos. Bajo estos tres criterios, se seleccionaron las entidades y los productos a observar, ver cuadro 1.

**Cuadro 1. Criterios de selección para el trabajo de campo, AMSYS**

Entidad	Producción total del año agrícola de granos seleccionados				Apoyos del Programa			Variabilidad de la selección
	Maíz	Trigo	Sorgo	Frijol	Coberturas de riesgo	Ingreso objetivo	Emergentes a la comercialización	
Guanajuato	↓	↔	↑		↓		↑	↓
Jalisco	↓	↔	↑		↓	↔	↑	↔
Sonora	↓	↔			↓	↔		↑

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la información del trabajo de campo

Bajo estos criterios, las entidades federativas seleccionadas para la realización del trabajo de campo, por cumplir con todos los criterios antes propuestos fueron Jalisco (pilotaje de instrumentos), Guanajuato y Sonora, en los productos de maíz, trigo, sorgo y frijol, junto con ello y debido al interés del programa por indagar sobre un producto cuyos procesos y cadenas productivas fueran disímiles, se acordó integrar el área de enfoque del café en el estado de Oaxaca.

Esta evaluación contempló la observación de los procesos que lleva a cabo el programa y la selección de dos procesos prioritarios, que para propósitos de este análisis fueron la “selección de beneficiarios” y la “entrega de apoyos”, en la exploración de estos elementos, se consideraron siete temáticas principales:

1. Contexto de las cadenas productivas
2. Contexto de los productores apoyados
3. Operación del programa
4. Coordinación vertical y horizontal
5. Integración y coordinación en materia de información y datos
6. Apoyos gubernamentales
7. Percepción de la satisfacción y los beneficios del programa

Con esta metodología, la evaluación cuenta con un sustento robusto y apropiado para explorar y recolectar la información necesaria que permita conocer en profundidad el diseño y el funcionamiento de los procesos, para finalmente emitir recomendaciones pertinentes para el mejoramiento del programa. La información entregada por el programa para la presente evaluación se puede consultar en el Anexo B.

### **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.

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

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. Aunado a esto 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.

De acuerdo al diagnóstico del programa, *“el problema central del sector agropecuario que busca atender AMSYS se identifica específicamente con la afectación en el precio que*

*enfrenta el productor, consumidor y/o comercializador en la compraventa de las cosechas nacionales de los productos para consumo humano, animal y/o para su transformación industrial en subproductos o insumos, que por su calidad y valor incorporado determinan la permanencia y en su caso la apertura de nuevos mercados nacionales e internacionales.”* (SADER, 2019). Para atender esta problemática, AMSYS opera otorgando subsidios para problemas de comercialización en tres vertientes:

- I. La primera es Agricultura por Contrato (AxC) e Ingreso Objetivo; que garantiza un precio de mínimo de ganancia al productor al finalizar su proceso de comercialización a cambio de la información sobre sus intenciones de siembra y cosecha para alimentar las bases de datos sobre el comportamiento de los mercados que ASERCA elabora.
- II. La segunda se trata de fomentar la compra de Coberturas de Precios para productos agropecuarios que tienen presencia en los mercados internacionales de futuros. Durante la historia del programa se ha ido disminuyendo el apoyo desde 100% del costo de la cobertura hasta llegar a un subsidio de 50% que se otorgó durante 2019. Estos ayudan a beneficiar la protección de los cultivos comerciales en el mercado de productos en México dada la volatilidad de precios internacionales.
- III. La tercera vertiente se refiere a los Problemas emergentes a la comercialización para lo cual se apoya en el acopio y venta de los excedentes de producción en mercados donde no existen otros instrumentos como el caso del frijol.

Para dimensionar el tamaño del problema, la SAGARPA a finales del 2017, determinó en la Nota técnica sobre la actualización de niveles (mxn/ton) de ingreso objetivo, que 87% de la producción nacional de granos y oleaginosas corresponde a la agricultura comercial y de dicho porcentaje, 50% tiene prácticas de agricultura por contrato. Esto quiere decir que el otro 50% no las tiene. Los problemas de comercialización se agravan cuando existe información asimétrica sobre los mercados que no permite entender las dinámicas de los actores participantes. Entre ellas, la especulación de precios, el uso de semillas mejoradas, el uso de tecnología, la medición de la calidad y la verificación de la calidad en centros de acopio, entre muchas otras.

Para atender la problemática de AMSYS, el programa se ha enfocado en trabajar sobre áreas de enfoque y no necesariamente en la identificación de los productores agropecuarios. Lo anterior, dado que el programa actúa sobre problemas específicos de comercialización de productos que requieren intervenciones específicas porque responden a distintas cadenas productivas. Las áreas de enfoque se entienden como aquellos productos elegibles establecidos en el artículo 16 de los LOP que están asociados a las cadenas productivas agropecuarias por tipo de grano y oleaginosa susceptible de ser apoyada por el programa.

La evidencia internacional y de campo indica que algunos de los componentes del programa han logrado el cometido de disminuir la incertidumbre para los productores, como los

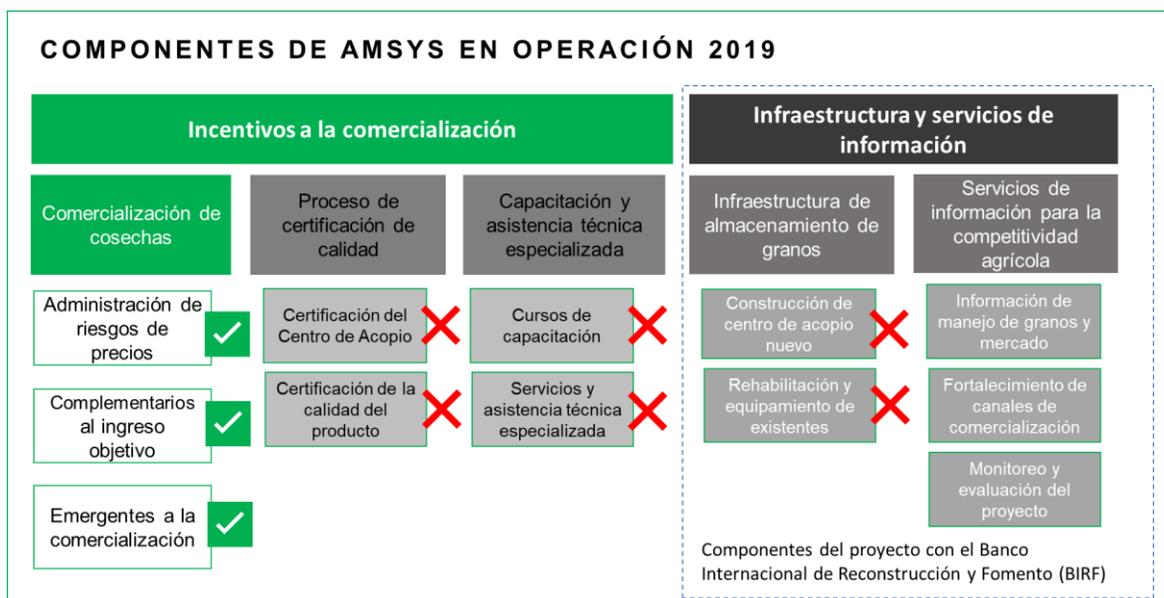
estudios realizadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). En particular, para los componentes asociados a la AxC y la asociación de los productores en organizaciones, ha permitido mitigar los riesgos y pérdidas. Debido a que el programa actúa de manera emergente ante los problemas que se presenten en los distintos mercados agrícolas, los mecanismos de focalización buscan que aquellos productores que sufren de estas limitaciones para comercializar los productos elegibles, sean los que reciban estos recursos, por lo que se definió como población a los pequeños y medianos productores (hasta 50 hectáreas de riego o 100 hectáreas de temporal) de productos elegibles, los cuales son maíz, trigo, sorgo, soya y frijol, café, algodón y todos aquellos que determine la Unidad Responsable, según los LOP 2019.

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

Aunque en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 no existe referencia explícita sobre la mitigación de riesgos de los productores agropecuarios, sí lleva a cabo alusión a la soberanía alimentaria, señalando además que la tendencia reciente ha favorecido el abandono de comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios (Presidencia de la República, 2019). En ese sentido, el diagnóstico del programa indica que su objetivo es contribuir *“a la regulación y equilibrio entre la oferta y la demanda de los productos elegibles a través de la aplicación de incentivos a la comercialización, inversión en infraestructura de almacenamiento y organización de los pequeños y medianos productores de las regiones y entidades federativas con problemas de comercialización [...], para abastecer los requerimientos de la demanda nacional de alimentos”* (SADER, 2019), por lo que mantienen concordancia.

Los LOP del programa AMSYS para el ejercicio fiscal 2019 establecen el diseño operativo de dos componentes: los incentivos a la comercialización, y la infraestructura y servicios de información de mercados. Los subcomponentes que fueron operados durante 2019 se muestran en la siguiente figura:

**Figura 1. Componentes del AMSYS en operación en 2019**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base de la información obtenida en campo

El primer Componente incorpora adicionalmente instrumentos para operar apoyos para la certificación de calidad (certificaciones de centros de acopio y calidad del producto) y la capacitación y asistencia técnica especializada que no operaron durante 2019. Por su parte, el segundo Componente incluía: la infraestructura de almacenamiento de granos (construcción de centros de acopio y rehabilitación de los existentes) y los servicios de información para la competitividad agrícola que fueron previstos en un mecanismo de préstamo internacional con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) con el proyecto *Grain Storage and Information for Agricultural Competitiveness* (P1606570), que tenía como objetivo mejorar el acceso al almacenamiento de granos e información de productores agrícolas en México. Este mecanismo inició operaciones en 2017 y por el cierre del programa en 2020 dejó de otorgar estos incentivos. Dicho programa tenía prevista la operación de estos componentes hasta el año 2022 y fue dispuesto para su cierre en marzo del 2020 por disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En lo que respecta a la Matriz de Indicadores y Resultados (MIR), esta es la herramienta que facilita el diseño, la organización y el seguimiento de los programas sociales, 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.

En la MIR se señala que el fin del programa es contribuir al desarrollo económico incluyente mediante la mejora de sus condiciones de comercialización, mientras que el propósito es que los pequeños y medianos productores agropecuarios mejoran sus condiciones de

comercialización. Sus principales Componentes son los Incentivos a la Comercialización entregados a productores del sector agropecuario y los Incentivos a Esquemas Estructurales de Comercialización. El programa tiene correspondencia entre los elementos que están la MIR y en sus Lineamientos; excepto a nivel de Fin, en donde el programa establece que el objetivo es un “desarrollo económico incluyente” mientras que sus lineamientos establecen la necesidad de AMSYS para la política nacional del desarrollo, pero lo hace desde el punto de vista de la demanda y de la oferta de productos agropecuarios. En los considerandos del Lineamiento se establece que es necesaria una intervención pública para mantener certidumbre en las actividades productivas y además, proveer a los consumidores y procesadores una oferta nacional estable de productos básicos que sean distribuidos y comercializados de manera fluida para lograr la seguridad alimentaria.

Los lineamientos hacen mención a la contribución de la comercialización para un desarrollo incluyente desde dos perspectivas. Por un lado, la del productor, buscando crear certidumbre ante los problemas de comercialización de productos y la rentabilidad esperada. Por el otro, desde el lado de la demanda, pues una variabilidad de precios podría impactar en la inflación de precios hacia consumidor intermedio y final. Teniendo así, dos ramas que se vinculan con poblaciones distintas por la complejidad propia de los mercados y las cadenas productivas.

La mecánica operativa de AMSYS permite recopilar información y mantener controlados los precios de mercado de los productos a través de diversos mecanismos como la definición de bases de comercialización. El programa busca atender una problemática específica que está asociada a los diversos elementos en su mecánica operativa y de construcción lógica con los Componentes correctos para disminuir estos problemas de comercialización. El diseño del programa se considera favorable para la intervención, ya que se otorgan incentivos a los productores para reducir la incertidumbre y los riesgos asociados a la comercialización, a la vez que recopila y sistematiza información de los productores y de los mercados agropecuarios, lo que permite observar los problemas de comercialización.

**Figura 2 Información asociada a la operación de AMSYS**



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

### c. A quién atiende el programa

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

El programa delimita a sus poblaciones primero por área de enfoque; es decir, por producto y por entidad federativa. La variabilidad de rendimientos por hectárea para los diferentes productos son distintos en cada región y por cada producto que se siembra en el país. En este sentido, la dimensión de los productores dada por las hectáreas producidas resulta insuficiente. Por ello, es necesario considerar que la estructura de poblaciones y áreas de enfoque son dinámicas, sobre todo en la medida en que el volumen, tamaño de productores y capacidad de organización cambia en las diferentes regiones, e incluso, las intenciones de siembra y las diferencias por productor cuando estos son multi-cultivos.

Con respecto a los mecanismos de elegibilidad dadas las características de AMSYS, las definiciones y, por tanto, las cuantificaciones de las poblaciones son dinámicas y cambian durante un ejercicio fiscal, porque tienen dos niveles de acción: áreas de enfoque y poblaciones beneficiarias que se ven expresadas en los volúmenes máximos de atención, que se publican en los avisos y comunicados como regulación complementaria. Los cambios en las dinámicas de producción y de emergencias a la comercialización, así como aquellos en las tierras cultivables propias o rentadas, dificulta establecer parámetros para su medición continua desde un enfoque estático en el inicio del programa. Esto afecta evidentemente las estrategias de cobertura.

ASERCA realiza una observación permanente de los mercados y con esta información activa la mecánica operativa del programa dando a conocer las determinaciones en materia de precios, incentivos, volúmenes y montos de los apoyos, apertura y cierre de ventanillas, así como los trámites específicos y requisitos para los incentivos de AMSYS que pudieran formar parte de su estrategia de cobertura. Los avisos y comunicados determinan los volúmenes a ser apoyados por región y la ubicación de los apoyos, así como las poblaciones de atención y los volúmenes por apoyar se delimitan en función del presupuesto disponible. Aunque las poblaciones objetivo sean definidas como “pequeños y medianos productores agropecuarios”, estas poblaciones están delimitadas también por las restricciones constitucionales que prohíben los latifundios.

Dado que el programa cubre diversas problemáticas vinculadas a la comercialización, su aplicación depende de que ciertos elementos se presenten en determinadas condiciones. Estos elementos son los que se consideran a continuación:

- Análisis y observación del mercado y de los montos máximos asignados para cada región provenientes de la recopilación;
- Análisis de los apoyos a la agricultura por contrato;
- Pre-registro de solicitantes (compradores y productores);
- Determinaciones sobre el ingreso objetivo (establecidos en LOP), y
- Publicación de las bases de comercialización.

No obstante, el padrón de ASERCA ha permanecido casi constante durante el paso del tiempo. Una oficina regional respondió tener sólo 10% de rotación de usuarios del programa. Esto se refiere a la información que ubica a las poblaciones objetivo del programa en las diversas áreas de enfoque que atiende AMSYS. Esta información no permite visualizar o diferenciar a los productores específicos que tienen problemas de comercialización, sino a las áreas de enfoque que por sus características están teniendo afectaciones de mercado específicas en ese ejercicio fiscal, tomando como restricción el presupuesto aprobado y la demanda de apoyos. Por eso, el programa no aplica criterios de focalización o priorización en cuanto a la selección de productores que solicitan los apoyos según criterios excluyentes.

AMSYS opera a través de ventanillas que están especializadas en las problemáticas de los productores pues agrupan a los diferentes sectores de producción agrícola. Estas

ventanillas tienen un rol primordial en la selección de apoyos de AMSYS ya que ejecutan una buena parte de la operación práctica del programa. Las ventanillas han sido un instrumento para llegar a los productores de diversas maneras. Este diseño institucional ha favorecido la asociación de pequeños y medianos productores para consolidar grandes contratos de compra-venta que les permiten proteger sus cosechas.

El programa establece en sus LOP la obligatoriedad del registro de los solicitantes de los apoyos en el Padrón Único de Solicitantes de la SADER como una medida que permitirá la duplicidad de pago de los apoyos otorgados por parte del AMSYS (Lineamiento 12), así como, respecto a otros programas operados dentro de la Secretaría. Para el caso, de solicitantes nuevos es necesario el registro inicial en dicho padrón, pero los beneficiarios que ya están registrados se indica la necesidad de registrar datos biométricos y actualizar la información proporcionada si fuera el caso. Esta multiplicidad de datos requerirá de seguimiento y un tratamiento especial para seguir dando información relevante sobre los mercados agropecuarios a partir de la desaparición de ASERCA y AMSYS para 2020.

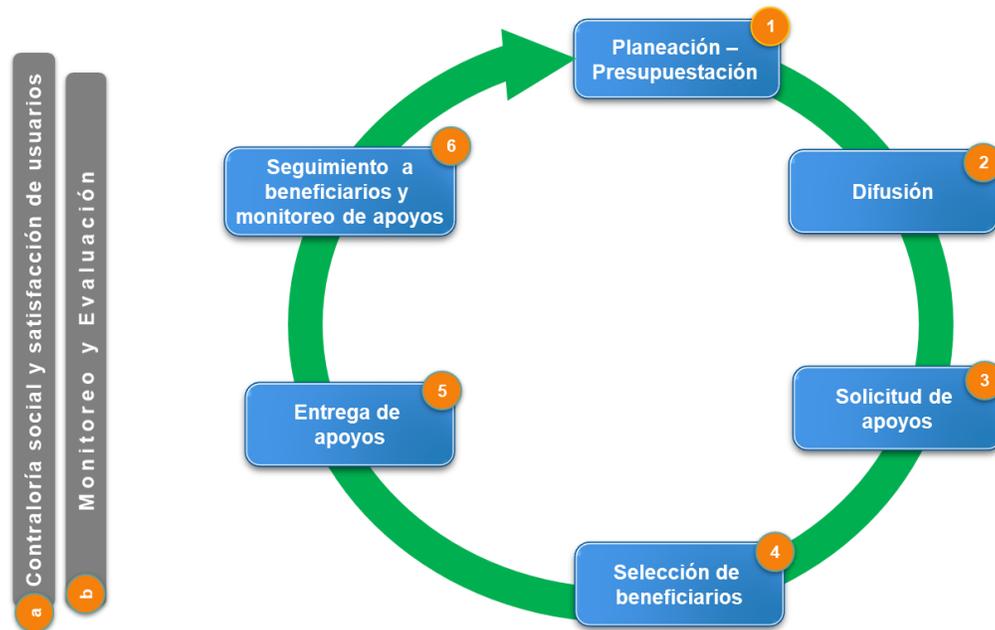
#### **IV. Análisis del funcionamiento del programa**

En esta sección se exponen los resultados de la valoración realizada sobre los procesos de AMSYS, tomando como referencia la documentación oficial del programa y la información obtenida mediante el trabajo de campo en las entidades visitadas.

El análisis del funcionamiento que se realizó en la presente evaluación buscó mapear los procesos del programa utilizando el Mapa 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: i) planeación-presupuestación; ii) Difusión; iii) Solicitud de apoyos iv) Selección de beneficiarios; v) Entrega de apoyos y vi) Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos.

Para AMSYS, los procesos de “Producción de bienes o servicios” y “Distribución de apoyos” no aplican debido a la naturaleza del bien o servicio que entrega el programa, en este caso “subsidios” para la compra de coberturas (dentro y fuera del esquema de AxC) e ingreso objetivo. En tales casos la “Producción” no es más que la radicación de los recursos presupuestales que hace la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la “Distribución” corresponde al traslado de recursos a la cuenta de los beneficiarios; es decir, el primero una actividad externa a la operación del programa y el segundo un aspecto contemplado en los distintos procesos de “entrega de apoyos”. Es resto de los procesos, corresponde al siguiente esquema:

Figura 3. Mapeo general de procesos



Fuente: Elaboración del Coneval con base en CONEVAL, 2017

Para esta evaluación se seleccionaron dos procesos sustantivos del programa que son: la selección de los beneficiarios y la entrega de los apoyos, los cuales fueron explorados en profundidad en las diferentes entrevistas y documentos del programa analizados. Se podrá consultar el Anexo D para más información sobre este apartado.

#### a. Organización para la implementación

En su esquema organizacional para la implementación, ASERCA cuenta con las Direcciones Estatales y las Oficinas Regionales “*que tienen como objetivo atender problemas emergentes de comercialización, procesos para la certificación de calidad, capacitación y asistencia técnica para la competitividad agrícola de las cosechas nacionales; así como, la inversión de recursos en la construcción y rehabilitación de sistemas de almacenamiento de granos y oleaginosas en el centro y sur-sureste del país.*” Esta disposición organizacional abarca todo el territorio nacional y permite contar con un despliegue importante para alcanzar los objetivos de ASERCA y de AMSYS. Especialmente en lo relacionado con las tareas de recopilación y validación de la información de los solicitantes, para remitir la información local a oficinas centrales donde se realizan los análisis necesarios, para publicar avisos e información sobre los mercados de granos. Esta información se obtiene del pre-registro de los contratos (agricultura por contrato), de las intenciones de compra de los productores y del análisis de riesgos, para el otorgamiento de información de mercados oportuna.

AMSYS, es la pieza central de un mecanismo institucionalizado y con incentivos reales para la recopilación y análisis de información de mercados agrícolas para los productores y los compradores, a nivel detallado y granular. La mecánica operativa de AMSYS y su organización, representa un vínculo de intercambio de datos de gran utilidad para la regulación de los mercados de granos.

Para que estas acciones puedan llevarse a cabo, se requiere de infraestructura tecnológica, para la conformación de bases de datos, y los mecanismos de validación de ASERCA. Todo ello, junto con el personal que opera estas herramientas, constituyen uno de los activos más valiosos de la institución ya que permite la captura de información sobre los esquemas de agricultura por contrato --vinculados a los incentivos del ingreso objetivo -- sobre las intenciones de siembra para la producción de maíz, sorgo y soya, entre otros productos. Durante 2019, la compra de coberturas fue realizada por FIRCO y la FND que con el soporte documental entregado por ASERCA, operaron como instancias ejecutoras.

Por otro lado, las ventanillas han sido un instrumento para llegar a los productores. Este diseño institucional ha favorecido la asociación para consolidar grandes contratos de compraventa para ingresar a esquemas de protección de sus cosechas. Estos procesos a su vez se realizan con especial interés de las ventanillas, ya que en su momento ofrece servicios adicionales a los productores participantes como son: ventas de paquetes tecnológicos (fertilizantes, semilla mejorada, pesticidas, insecticidas, etc.), créditos, entre otros que promueven economías de escala. Algunas ventanillas comerciales incorporan a productores sin afiliación para consolidar contratos de compraventa para ser inscritos en AxC. Existe un mercado amplio de servicios vinculados a estas ventanillas autorizadas por ASERCA y las capacidades que estos actores tienen han aumentado, prestando servicios importantes para que los productores tengan mejores herramientas para producir sus cultivos. Gran parte de la operación de AMSYS se sustenta en el trabajo que hacen las asociaciones de productores que fungen como ventanillas para realizar todos los trámites de representación de los productores ante ASERCA, generando información crucial sobre los mercados y los precios de las cosechas.

La operación de AMSYS se encuentra amparada en procesos y procedimientos consolidados, documentados en manuales que son conocidos por todos los operadores a excepción de la compra y pago de coberturas cuya operación fue modificada en el ejercicio fiscal 2019 para el componente de administración de riesgos. Los involucrados manifestaron tener problemas en la oportunidad de la compra de coberturas y se reportaron problemáticas también en la revisión de estados de cuenta bancarios y transferencias por parte de FIRCO y FND.

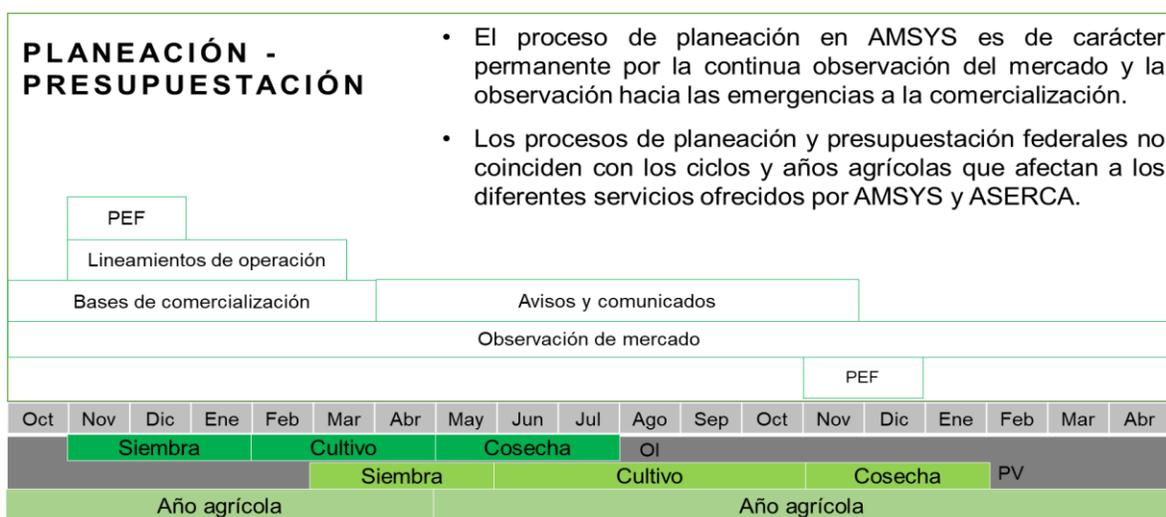
## **b. Planeación – Presupuestación**

Los procesos estandarizados de planeación - presupuestación de la Administración Pública Federal (APF) para los ejercicios fiscales, no son coincidentes con los años y ciclos agrícolas en cuanto a la siembra, cosecha y comercialización de granos y oleaginosas, lo que implica el traslape de obligaciones generadas en un ejercicio fiscal para su pago con

cargo al siguiente. En 2019 se pagaron adeudos de años anteriores. El proceso de planeación en AMSYS y ASERCA es continuo, establecido por subprocesos de: análisis de ingreso objetivo, publicación de bases de comercialización, planeación de avisos y comunicados y pre-registros de contratos de compra-venta para el análisis e información de mercados con la finalidad de ejercer los recursos fiscales de manera controlada. El ejercicio de recursos para el pago incentivos del componente de comercialización y los pagos realizados, se encuentran sujetos a la suficiencia presupuestal de AMSYS en 2019.

La operación de los Componentes activos en 2019 para incentivos a la comercialización se ajustó a la disponibilidad presupuestal y al pago de operaciones de años previos, (los incentivos a la comercialización de cosechas para administración de riesgos, complementarios al ingreso objetivo y emergentes a la comercialización para frijol).

**Figura 4. Proceso de planeación - presupuestación en AMSYS**



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

En materia de planeación, AMSYS, tienen una participación permanente en el análisis de información de mercados que beneficia el control de precios en el mercado interno y la operación de los mercados comerciales de granos y oleaginosas. Este proceso se materializa en las publicaciones de las bases de comercialización y posteriormente, de los avisos y comunicados donde se activa la mecánica operativa. Este mecanismo ha resultado complejo para la operación por la dinámica de los mercados y las emergencias presentadas en las diferentes entidades federativas.

El proceso de definición de bases de comercialización ha resultado relevante para los diversos actores vinculados al ecosistema agroindustrial. Las bases de comercialización negociadas pueden tener variaciones cuando existen eventos emergentes en los mercados sobre producción nacional o internacional de diversos granos y oleaginosas, lo que puede no garantizar del todo el proceso de compra. Los beneficiarios y ventanillas están atentos a esta publicación para determinar, entre otras cosas, sus decisiones individuales de siembra incluyendo su interés por tener apoyos gubernamentales para garantizar su

rentabilidad. Asimismo, los beneficiarios reportaron que no siempre la oportunidad de los avisos y su publicación permiten aprovechar las mejores oportunidades en materia de coberturas de mercado. Especialmente para la operación 2019, donde la compra de coberturas fue trasladada hacia FIRCO y FND.

Como parte de las actividades de planeación, se incluye el cálculo del ingreso objetivo cada ciclo fiscal. Este subproceso contribuye a determinar los costos del programa dado un ingreso objetivo a lograr y proyecciones sobre las coberturas a cubrir. La política de ingreso objetivo buscaba brindar certidumbre al productor y al comprador sobre los precios de mercado, así como a los prestadores de crédito a manera de garantía indirecta para la recuperación de créditos. Los tres elementos están ligados a los esquemas de agricultura por contrato (productor, comprador y créditos) que constituyen una mejor práctica internacional. Para 2019, el programa envió documentos que analizan los cálculos del ingreso objetivo como metodología. En dichos documentos se puede mostrar que se analiza el margen de ganancia de una tonelada (y hectárea) de diversos productos agrícolas (para producción de temporal o de riego) en las entidades federativas. Con este margen de ganancia, se estiman cuatro escenarios de ingreso objetivo por tonelada para los productores de cada producto y entidad federativa. A partir de escenarios de ingreso y producción total por entidad federativa se selecciona el ingreso objetivo y con ello, es posible hacer una estimación del presupuesto que deberá aportar el programa para cada producto en cada entidad federativa que es un insumo para publicar los avisos y comunicados y planear el ejercicio del gasto público.

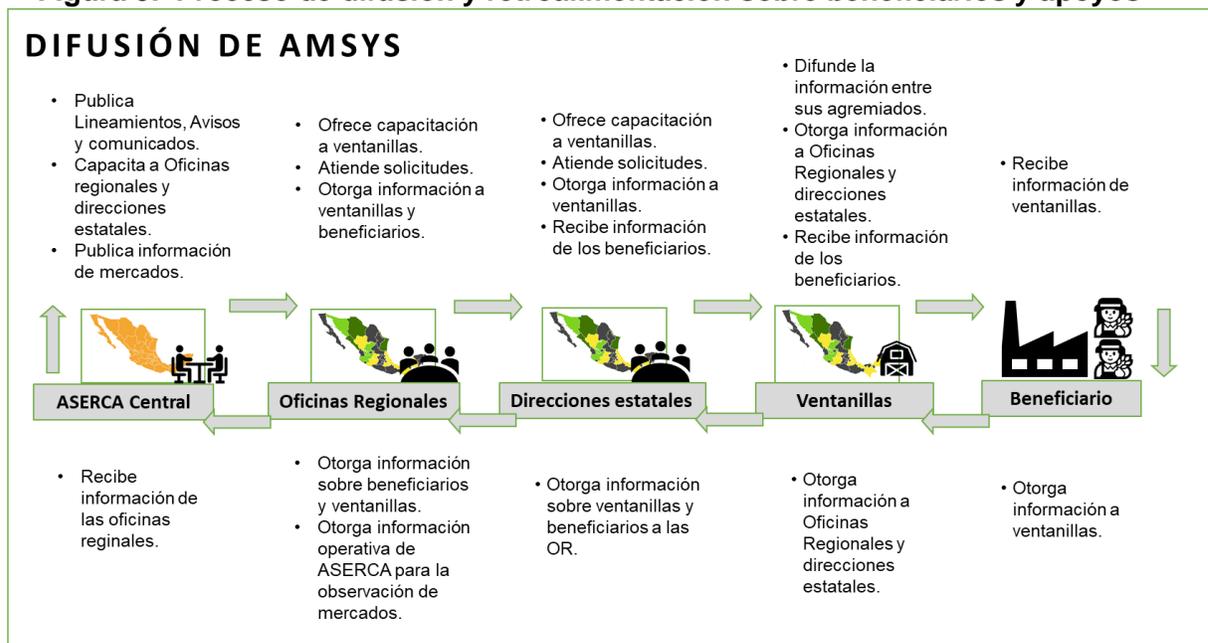
Frente a esto, los beneficiarios reportaron que las fechas de la publicación de avisos no siempre les permite aprovechar las mejores oportunidades en la compra de coberturas de precios. En algunos casos fue propuesto que sería conveniente mantener las ventanillas abiertas durante todo el ciclo agrícola. Sin embargo, esto resultaría complejo para la mecánica establecida por el programa dadas las restricciones presupuestales que se proyectan para el apoyo de las diversas entidades federativas, modalidades de apoyo y poblaciones beneficiarias, ya que en el caso de tener las ventanillas abiertas todo el año, si bien los productores podrían acceder a mejores precios para la adquisición de coberturas, también esas coberturas serían más caras y el programa tendría que disponer de mayores recursos para subsidiar la compra que realicen los beneficiarios. Esta posibilidad, debe analizarse revisando los recursos destinados al pago de precio objetivo, ya que, si los productores acceden a coberturas más caras, tendrán un beneficio más alto por sus cosechas y no tendrían la necesidad de acogerse a ese mecanismo para garantizar el ingreso mínimo.

### **c. Difusión**

La difusión del programa funciona en cascada con un flujo de información continua. En la primera parte del proceso la Unidad Responsable emite la información a través de los lineamientos, avisos y comunicados, las oficinas regionales y las direcciones estatales reciben capacitación y a su vez, éstos capacitan a las ventanillas que otorgan información a los beneficiarios. El ciclo de la difusión y disseminación de información se completa con la

solicitud de apoyos y la información que los beneficiarios otorgan a las ventanillas autorizadas, las ventanillas a las oficinas regionales y éstas a su vez a los sistemas de ASERCA central. Entre los principales instrumentos y canales de difusión se encuentran: la disseminación de la publicación de avisos y comunicados; las ventanillas; la información de mercados de ASERCA; y otros mecanismos de difusión.

**Figura 5. Proceso de difusión y retroalimentación sobre beneficiarios y apoyos**



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

Entre los principales instrumentos y canales de difusión se encuentran:

- La disseminación de la publicación de avisos y comunicados.
- La información de los avisos, que resulta compleja y requiere una serie de documentos y procedimientos para su operación.
- Las ventanillas, que apoyan en el ordenamiento de la información y la comunicación para diversos programas (incluyendo Precios de Garantía para el caso del trigo).
- Las ventanillas, que tienen personal operativo dedicado a los procesos del programa y a ordenar expedientes de los beneficiarios para representarlos ante ASERCA.

Al respecto, en la exploración en campo se pudo observar que cada ventanilla de atención difunde y da conocer la convocatoria del programa y los respectivos avisos con sus propios criterios y recursos materiales. Sobre los criterios, sería importante tener una guía actualizada con las pautas de información básica que se debe dar a conocer, las mejores formas de comunicarlas y evitar el mal uso de la información.

Otro mecanismo para la difusión es el que se utiliza para la información de mercados de ASERCA, la genera a partir del análisis y observación de mercado. Dicha información se publica continuamente en la página de Internet de <https://www.gob.mx/aserca> y en las

diferentes redes sociales en Twitter y Facebook. La información genera documentos en español sobre la situación de los mercados de futuros, boletines de información sobre los avances de ciertos productos en los ciclos agrícolas, entre muchos otros. Esta información fue reportada por los beneficiarios como de suma utilidad para la toma de decisiones. Algunas ventanillas y operadores mencionaron tener mucho contacto con estas publicaciones.

En el trabajo de campo se encontraron otros mecanismos de información y difusión. Uno de ellos ocurre en las entidades federativas con mayores capacidades productivas en el norte del país, donde los periódicos locales publican información que es proporcionada directamente por ASERCA. Las Oficinas regionales reportaron que dicha información es de utilidad e interés para los productores y organizaciones de productores, incluso en muchos lugares, estos temas son las notas principales de los periódicos locales.

Finalmente, ASERCA y SADER tienen otros mecanismos adicionales para la difusión de información sobre el campo, como las publicaciones en YouTube de la SADER conocidas como: “El campo en corto” en donde se hacen anuncios sobre la situación de diversos productos agrícolas y que funge como noticiero de la Secretaría permitiendo, en su caso, la visualización directa en las poblaciones con una alfabetización digital adecuada y con acceso a estas tecnologías. Asimismo, se detectaron publicaciones continuas en las cuentas de Facebook y Twitter de ASERCA que replican información de interés para los mercados y beneficiarios.

#### **d. Solicitud de apoyos**

Las ventanillas de atención son grandes aliados del programa y un acierto en el diseño para posibilitar la solicitud de apoyos. En la exploración en campo del AMSYS se observó la operación y la coordinación de los funcionarios públicos con las organizaciones campesinas y empresariales habilitadas, quienes tienen instrumentos para recopilar grandes volúmenes de documentación de los solicitantes que deben entregar cada ejercicio fiscal para participar del programa. Entre ellas, actualizaciones de los predios, comprobantes de domicilio, comprobantes fiscales, entre muchos otros requisitos. Es importante recordar que la adquisición de coberturas implica la adquisición de un seguro, cuyos mecanismos de control interno y auditoría suelen tener altos estándares de calidad y por tanto una robustez de comprobación al igual que los créditos. Dispersar esos volúmenes de atención directamente a los beneficiarios requiere de recursos humanos dedicados a organizar la información de cada productor, revisarla, ingresarla en el sistema para poder analizarla, cotejar documentos, integrar expedientes y mantener una organización de archivos documentalmente auditable.

Para ello, el proceso de estandarización que llevan a cabo las ventanillas es clave para que ASERCA pueda procesar toda la información necesaria para AMSYS. El flujo de datos masivos que concentra ASERCA requiere de una validación continua de la información por la propia dinámica de los mercados sofisticados de crédito, seguros y coberturas. Asimismo, los expedientes con firmas originales deben ser resguardados en papel dentro de las

oficinas regionales, algunas de ellas rentan espacios para el archivo. Durante el trabajo de campo, tuvimos acceso a la revisión de un solo expediente que contenía más de 500 páginas de una ventanilla de atención.

A pesar de las oficinas de la SADER y ASERCA podrían ser constituidas como ventanillas para la atención directa, se enfrentarían al desafío de manejar un volumen de información muy alto con poco personal disponible. Por ello, trabajar mediante ventanillas, facilita la producción y revisión de expedientes para seleccionar a los beneficiarios, esa son las ventajas de tener operadores intermediarios que ya tienen copias de la mayor parte de la información de los solicitantes. Evidentemente, estas ventanillas cobran por servicios especializados que ofrecen a los productores a cambio de hacer estas y otras gestiones en su nombre. Las más profesionalizadas también generan servicios de información para sus productores y análisis de riesgos.

Junto con tener información sobre el comportamiento de los créditos en el tiempo, es necesario tener información sobre los predios ocupados, sembrados, ciclos, productividad, entre otros, que fueron capturados durante varios años por ASERCA. Cualquier incentivo que se pretenda otorgar a beneficiarios del campo, tendrá que lidiar con la volumetría de expedientes, comprobaciones y controles para evitar la corrupción y debido a los altos estándares de las industrias de servicios de seguros, coberturas y créditos. Incluso al migrar a plataformas Fintech, la información y la validación de la información que se otorga con estos procesos, seguirá siendo un problema que requiere el desarrollo de infraestructura e integración de bases de datos gubernamentales incluyendo los registros prediales y de riego, la identificación de beneficiarios únicos, que se gestan en los CADER y las Direcciones Distritales de Riego, en la SADER y en la ahora extinta ASERCA. Por su parte, los beneficiarios presentan molestias por la cantidad de trámites que es necesario llevar a cabo para poder participar del programa.

Por su parte, ventanillas y operadores de ASERCA reportaron haber generado folios alternativos de predios en el sistema cuando ProAgro o PROCAMPO no tenían el registro del predio específico.

#### **e. Selección de beneficiarios – Proceso prioritario**

Por la naturaleza de AMSYS, el proceso de selección de beneficiarios incorpora tres momentos relevantes vinculados con la operación y observación de mercados que son útiles para el análisis operativo: 1) Los pre-requisitos para la selección que son las condiciones previas a la activación de la mecánica operativa, 2) La selección de áreas de enfoque y cobertura de granos y oleaginosas materializada en los avisos y comunicados y 3) La selección de beneficiarios abierta dados los requisitos y restricciones de los avisos que se delimita por la demanda de incentivos de los avisos y comunicados. Estos últimos dos momentos son dinámicos en AMSYS dado que, de no agotarse la suficiencia presupuestal establecida en los avisos, puede redistribuirse posteriormente en la publicación de nuevos avisos y comunicados.

**Figura 6. Proceso de selección de beneficiarios**



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

Por las funciones orgánicas de ASERCA, AMSYS tiene como prioridad la selección de áreas de enfoque y posteriormente, la selección de beneficiarios, por lo que tiene una doble focalización. Las áreas de enfoque se seleccionan con base en la observación de problemáticas de comercialización de ciertos productos y regiones, mientras que, para la selección de beneficiarios, se incorporan requisitos específicos sobre el tamaño de productores y oportunidad de compradores para los excedentes de producción.

Para la selección de beneficiarios, en AMSYS el tamaño de los productores es relevante dados los volúmenes que son necesarios para practicar AxC en los mercados de comercialización agroindustrial de granos y oleaginosas y los volúmenes necesarios para la compra de coberturas. Así, para la compra o resguardo de excedentes de producción, la capacidad de los compradores para almacenar los granos también resulta relevante en el campo de acción de AMSYS.

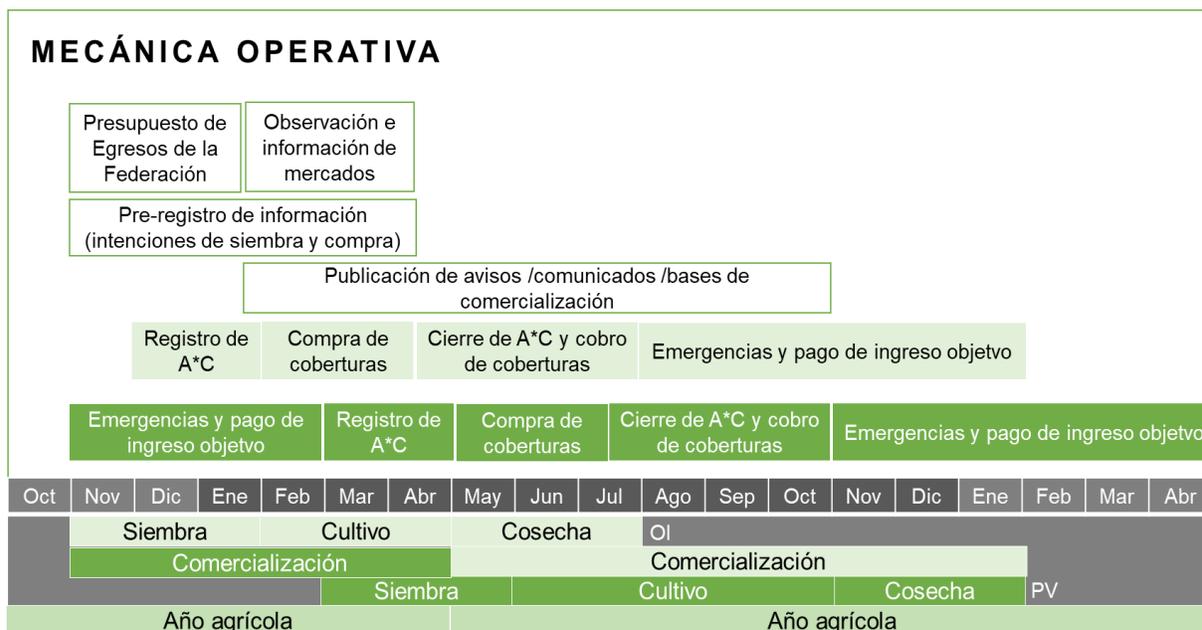
Aunque en los LOP de AMSYS se menciona que se dará prioridad a los pequeños y medianos productores, no existe una definición clara de este grupo, por lo que dicho criterio no se aplica. Esto se debe principalmente a la mecánica operativa del programa en donde la definición de la prioridad está dada por las áreas de enfoque y no por el tamaño de la tierra que siembren los beneficiarios. La operación actual pareciera determinar que en realidad son los primeros productores que se inscriben al programa los que reciben los subsidios, dado que, una vez alcanzado el presupuesto disponible, se suspenden los apoyos.

#### **f. Entrega de apoyos – Proceso prioritario**

La mecánica operativa de AMSYS está consolidada y formalizada en documentos operativos. Los procesos de integración de información, verificación de productos,

intenciones de compra, establecimiento de bases de comercialización, establecimiento del ingreso objetivo, solicitudes de apoyo, firmas de convenios con las ventanillas y su articulación con la operación desde lo local tiene una gran fortaleza en la estructura generada por ASERCA. En particular, existen diversos instrumentos y mecanismos para articular los esquemas hacia una mejor observación de los mercados.

**Figura 7. Mecánica operativa de AMSYS**



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

Con base en la exploración de campo y la revisión de gabinete de la documentación normativa del programa, se pudo constatar que la operación se encuentra amparada en procesos y procedimientos consolidados. Estos están documentados en manuales que son conocidos por todos los operadores, a excepción de la compra y pago de coberturas, cuya operación fue modificada en el ejercicio fiscal 2019 para el componente de administración de riesgos. Estos procesos han sido producto de una serie de iteraciones de los componentes en el tiempo, procesos de mejora continua y generación de instrumentos tecnológicos para la operación.

En la migración de tareas desde ASERCA a las instancias ejecutoras, se reportó una subutilización de la infraestructura para operar el Sistema de Compras de Coberturas y el visor de coberturas, que dejaron de operar con el traslado de estas responsabilidades. Así ocurrió para los casos de los incentivos de comercialización de cosechas por parte de FND, donde se reportaron dificultades como el atraso en las compras de coberturas, lo cual implicó cambios en los precios de adquisición por parte del FND, en un día de atraso o hasta dos, a lo que operadores del FND determinaron como un problema de oportunidad en el traslado de información sobre la compra y consolidación del expediente.

A partir del 2020, la articulación de los procesos de validación de la documentación y la orden de compra estarán a cargo, de los fideicomisos de financiamiento agrícola. Estos

deberán establecer mecanismos para la eficiente compra de coberturas en la ventanilla única que se utilice para ese efecto.

Por su parte, FIRCO reportó problemáticas como instancia dispersora de incentivos, en el proceso de validación de cuentas receptoras de recursos entre las que se encontraron: excedente en el límite de abonos permitidos, cuentas no pertenecientes al receptor participante, cuentas canceladas y bloqueadas entre las principales dificultades del Sistema de pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI) y en cuentas de BANORTE donde las cuentas no están activas o las confirmaciones han sido canceladas, entre otras. El total de incidencias reportadas por FIRCO es del 2% respecto del total a noviembre de 2019. Esto representa un problema de validación de cuentas de los productores que realizan las ventanillas y por su parte, la revisión de la Instancia Ejecutora que retrasan la entrega de apoyos disponibles. Eventualmente, esos procesos serán migrados a los mecanismos de financiamiento previstos, por lo que deberán asegurar que los procesos de validación y recopilación de información consideren las problemáticas operativas que ha enfrentado AMSYS.

#### **g. Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos**

El proceso de seguimiento de los beneficiarios funciona junto con los procesos de solicitud y entrega de los apoyos, así como el registro de años subsecuentes. Para el caso de Agricultura por contrato se podía constatar con la entrega de ingresos objetivos a los beneficiarios. En el caso de excedentes de comercialización, el proceso de seguimiento se realiza con la entrega de los tickets de entrada de las bodegas y finalmente la compra de coberturas junto con el pago de éstas a los beneficiarios. Esto ha permitido a ASERCA y a AMSYS tener un control de precios y una estabilidad relativa de los mercados agropecuarios.

Las ventanillas constituidas como agrupaciones de productores tienen el control de los beneficiarios en cuanto al flujo de capital necesario para la producción agropecuaria y los procesos de comercialización. Actualmente ni ASERCA ni AMSYS tienen la información sobre los márgenes y servicios que otorgan las ventanillas. Aunque esto podría obtenerse con los registros del SAT, no obstante, la unión y comparación de las bases de datos no es posible aún por las restricciones de ciberseguridad y protección de datos personales de los actores participantes.

Los propios beneficiarios indicaron algunos inconvenientes en el control de los requisitos instrumentados en los procesos del programa. Los grupos de enfoque aplicados determinaron que, en ocasiones para poder cumplir con los requisitos es necesario hacer acuerdos entre productores para tener acceso al programa. Entre ellos se encuentra la validación del rendimiento por hectárea. Dado que AMSYS toma en consideración el rendimiento promedio por hectárea de los predios, el cambio en los paquetes tecnológicos o un buen año de cosechas puede generar excedentes que no son cubiertos por el programa. Dichos excedentes son vendidos o intercambiados entre productores para poder tener un mayor beneficio. Asimismo, las problemáticas asociadas a la propiedad de la tierra

pueden generar problemas en el registro de los productores que realmente hacen usufructo de la producción agropecuaria.

#### **h. Contraloría Social**

El proceso de contraloría social y satisfacción de los usuarios no está presente entre los procesos analizados y solamente se manifiestan los procesos estandarizados de fiscalización y presentación de quejas de denuncias, ni en la información de gabinete ni el trabajo de campo se encontró evidencia de que se levante información sobre contraloría social y satisfacción de beneficiarios.

#### **i. Evaluación y monitoreo**

Las principales actividades de estos procesos para AMSYS son: 1) Definir la MIR en el ejercicio fiscal previo y actualizadas las metas en el PASH-SHCP para los indicadores de la Matriz antes de que concluya el último bimestre del año, 2) Realiza el monitoreo de los avances realizando mensualmente solicitudes de información y realiza informes trimestralmente con la respectiva actualización del avance en los resultados de los indicadores. Para la verificación de la descripción de los resultados alcanzados sobre la MR y el monitoreo la Coordinación General de Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones a través de la Dirección de Control y Evaluación revisan las metas programadas y el dato real registrado, y analizan el alcance o superación de las metas si fuera el caso.

Dado que el proceso tiene la finalidad de verificar las metas establecidas en la MIR se deben incorporar actividades específicas para hacer un seguimiento de sus actividades para aportar información oportuna en las estrategias de planeación.

### **V. Recomendaciones**

Se reconoce que en el primer año de operación de cualquier programa es muy retador, en particular el desarrollado en 2019 de AMSYS, ya que a pesar de su implementación y funcionamiento en 2019 fue eliminado, pese a ello, a continuación se plantean algunas recomendaciones generales (en términos de lo que implica la desaparición de la intervención y de las buenas prácticas que deben mantenerse o recuperarse) y específicas (en relación con la oferta gubernamental que podría retomar los esfuerzos del AMSYS y cómo se podría lograr) para finalizar el programa y considerar la posibilidad de dar continuidad a aspectos claves para aportar a un mejor funcionamiento de los mercados de productos agrícolas, lo que resulta fundamental para que la cadena de producción alimenticia sea sostenida con base en productos primarios de origen nacional, lo que es un aspecto estratégico para que se logren los objetivos de soberanía alimentaria.

#### **a) Generales**

Con la desaparición del programa y de la estructura de ASERCA, el sector pudiera quedarse sin mecanismos adecuados y efectivos de información de mercados que apoyen el diseño

y operación de las nuevas estrategias y programas de apoyo a la producción, comercialización y manejo de riesgos de la SADER. Por ello, para la recopilación y sistematización de información sobre los precios de mercados y las bases, se sugiere que SADER defina alguna instancia que continúe generando esta información, utilizando la infraestructura tecnológica de ASERCA y así, contar mecanismos que permitan capturar la información sobre los productos agropecuarios que tienen contratos formalizados de compraventa y por ende, seguridad en el precio futuro, garantizando la disponibilidad de los insumos necesarios para las cadenas de producción industrial de alimentos elaborados, mejorando los incentivos para el ordenamiento de mercados y comercialización de los productos agrícolas y agroindustriales. Ante una indefinición sobre quién llevará a cabo los procesos de ASERCA y sin los incentivos de AMSYS para recabar la información, será necesario que alguna instancia pueda producir esta información, sin dejar de participar en el ordenamiento gubernamentales de los mercados de granos y oleaginosas. En este sentido la SADER debe retomar las buenas prácticas de la intervención para mantenerlas y desarrollarlas desde alguna otra instancia al interior de la dependencia.

#### **b) Específicas**

Para la presente vigencia, existen otros programas federales del sector, que pueden atender una parte de la población que AMSYS tenía previsto atender según sus LOP, especialmente lo implementado por Segalmex, que, dedicada prestar apoyos a la agricultura tradicional, podría ampliarse a atender población enfocada en la agricultura comercial, comprendiendo que este rubro es clave para garantizar el sostenimiento de las cadenas nacionales de producción de alimentos.

Para el caso de otro mecanismo que implemente alguna de las acciones que hasta ahora había desarrollado AMSYS, es necesario que cuente con un sistema para focalizar apropiadamente la población a la que se dirige, en este caso, pequeños y medianos productores definidos como aquellos que posean hasta 50 hectáreas de riego o 100 hectáreas de temporal de productos elegibles, los cuales son maíz, trigo, sorgo, soya y frijol, café, algodón y todos aquellos que determine la Unidad Responsable, según los LOP. AMSYS ha atendido la necesidad de una población que, sin ser vulnerable, es clave para la producción nacional de la industria de alimentos, lo cual es fundamental para el objetivo nacional de soberanía alimentaria. De no hacerlo se corre el riesgo de que los servicios se dirijan a medianos y grandes productores que, si bien pueden requerir de estos apoyos, sus características no son las establecidas para ser seleccionados como beneficiarios.

En el caso que algunas de las acciones ejecutadas por AMSYS permanezcan en otros programas, luego de su desaparición para 2020, una propuesta consiste en que SADER organice las convocatorias y estas se mantengan abiertas durante todo el año, así los productores agrupados podrán solicitar la activación de subsidios para la compra de coberturas y para participar en conjunto de esquemas de agricultura por contrato. Con este escenario se requerirían algunos ajustes, especialmente para mantener la compra de coberturas que den certeza a los productores durante el proceso de comercialización. Al mismo tiempo, estas subvenciones podrían significar costos más altos de los que hasta

ahora el programa ha destinado para este rubro, sin embargo, considerando que se elimina el pago de ingreso objetivo, se podría revisar esa posibilidad.

Para el caso de pequeños productores agrupados que no han participado en la adquisición de esquemas de cobertura, será necesario implementar formas de capacitación que les permitan conocer los sistemas de precios futuros, coberturas y otros mecanismos disponibles para enfrentar mejor los procesos de comercialización. Estas capacitaciones serán de gran importancia para que el uso de estas herramientas continúe a disposición de los productores. Otros servicios importantes es poner a disposición de los productores, las semillas mejoradas, la representación ante instancias crediticias, tecnología agrícola para la siembra, cosecha y almacenamiento. Actualmente estos servicios los brindan las asociaciones de productores que participan en AMSYS como ventanillas autorizadas. Estos servicios pueden considerarse dentro de otro programa que emprenda acciones hacia esta población, como por ejemplo SEGALMEX.

Finalmente, si bien el programa podía ser reestructurado, se reconoce que los bienes y servicios que se otorgaban mediante el AMSYS eran de utilidad para la comercialización en el sector agroindustrial, por lo tanto se requerirá generar una revisión completa de los procesos de AMSYS para su migración hacia otros modelos de apoyo agropecuario en otras instituciones que permitan aprovechar las ventajas instrumentales de ASERCA y generar mejores incentivos para el ordenamiento de mercados y comercialización de los productos agrícolas y agroindustriales.

## VI. Opinión del programa y acciones de mejora

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

***“El Estado debe seguir siendo rector en la política de comercialización de productos agroalimentarios, impulsando reglas claras y equitativas para todos los participantes de la cadena producción-consumo, asegurando la rentabilidad de cada uno de los procesos que la integran y asegurar la soberanía agroalimentaria”***

Los comentarios aquí vertidos parten del hecho que la evaluación de diseño al programa AMSyS, se realizó ante la desaparición de éste, situación que en su momento fue comentada a los funcionarios del CONEVAL y con el equipo de consultores. Más que insistir en el diseño de un programa (aunque la evaluación resultó favorable) que no contará con recursos presupuestales para el ejercicio 2021, se deben retomar todos aquellos procesos y experiencias positivas que arrojó el programa en materia de comercialización de granos y oleaginosas.

Hubiese sido deseable llevar a cabo una evaluación de consistencia; más aún, de resultados. Sin embargo, reconociendo la capacidad metodológica del equipo consultor y con un interés institucional, es altamente deseable que las mejoras y hallazgos sean incorporadas por aquella instancia o entidad que supla a la hasta hoy ASERCA.

Los productores agrícolas, pequeños y medianos, están perdiendo rentabilidad ante un escenario de bajos precios de mercado y altos costos de producción, los insumos, así como las tarifas eléctricas, van en aumento. El precio de los combustibles empieza a repuntar...

La oferta de maíz existe y es abundante, y la emergencia sanitaria ha cambiado los patrones de consumo. Es necesario incrementar el valor agregado de la actividad agrícola, fomentar las asociaciones e integración, así como la capacitación y logística.

En el sector agropecuario, salvo el sector exportador, todos los subsectores reflejan baja en su crecimiento, principalmente el agrícola. El sector pecuario presenta un crecimiento más lento.

Esta situación también alterará las cadenas de suministros y su logística de distribución, quizá haya que buscar cadenas más cortas o más cercanas.

Tendremos que aprender a vivir en una economía de menor gasto, lo que quizá repercuta en el crecimiento del consumo interno. Aparentemente la salida al exceso de oferta sea la exportación.

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

Para llevar a cabo la ejecución del Programa, la Subsecretaría de Agricultura a través de su Dirección General de Fomento a la Agricultura en su calidad de Unidad Responsable, suscribió Convenios de Colaboración con la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (ASERCA, como Instancia Ejecutora), la Financiera

Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND), como Instancia Ejecutora y Dispersora y con el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), como Instancia Dispersora).

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

Ante la desaparición de la ASERCA y del Programa Agromercados Sociales y Sustentables, es altamente deseable que otra instancia retome los procesos y acciones que a lo largo de 20 años garantizaron la comercialización en el sector agrícola, incorporando las mejoras sugeridas en los resultados y hallazgos de la evaluación, y asimismo, a través del fortalecimiento de los sistemas de control, supervisión y seguimiento.

### **4. Comentarios específicos**

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

Los hallazgos de la multicitada evaluación deben ser utilizados y difundidos a los otros poderes de Gobierno; el sector debería canalizar sus esfuerzos en materia de crédito competitivo, estrategias, sentido de la asociatividad, infraestructura carretera y portuaria, certeza jurídica y diversificación.

#### **4.2 Sobre el uso de la evaluación**

Se coincide absolutamente con el equipo consultor en que “Es necesario generar una revisión completa de los procesos de ASERCA y AMSYS para su migración hacia otros modelos de apoyo agropecuario en otras instituciones que permitan aprovechar las ventajas de la instrumentación de ASERCA y generar mejores incentivos para el ordenamiento de mercados y comercialización de los productos agrícolas y agroindustriales. En particular lo que se relaciona con la incorporación de información de agricultura por contrato como buena práctica internacional y el fomento al uso de instrumentos de mitigación de riesgos...[sic]”

#### **4.3 Sobre el proceso de la evaluación**

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, la AMSyS considera que en las solicitudes de información por parte del equipo evaluador en ocasiones rebasaron la profundidad y alcance propios de una evaluación de diseño, en los cual la Unidad de Evaluación coincide por completo. 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 esta evaluación dos ejemplos de dicha situación son la solicitud de las bases de datos de beneficiarios, de los procesos industriales de transformación, y de información sobre las cadenas de suministro (elementos fuera del objeto de la evaluación). El programa cerró operaciones en mayo 2020.

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 las 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.

Por último, 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**

La opinión que se vierte sobre el equipo evaluador, no obstante, la complejidad del programa AMSyS, es que se comprendió el funcionamiento del programa con sus diferentes y muy particulares instrumentos, las etapas de intervención y los contextos que dan pie a su instrumentación. Indistintamente a un trato profesional, receptivo y siempre respetuoso.

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

El CONEVAL es la máxima autoridad en el país en materia de evaluación de las políticas y programas presupuestarios de la Administración Pública Federal. Su gestión ha sido determinante en la mejora de los Programas y su impacto en las políticas públicas.

En el entendido de que cuentan con un programa anual de evaluaciones para aquellos programas de nueva creación o que han mostrado cambios sustanciales, mostró inflexibilidad al mantener una evaluación de diseño a un programa al que ya no le fueron asignados recursos presupuestales, quizá hubiera sido de mayor utilidad una evaluación de impacto o de resultados. Fue una evaluación extemporánea. Lo anterior, sin dejar de reconocer la importancia de su desempeño.

## Referencias

CONEVAL. (2013). Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CONEVAL. (abril, 2019). Términos de Referencia de la Evaluación en materia de Diseño con trabajo de campo. Ciudad de México.

CONEVAL. (junio, 2019). Términos de Referencia Análisis exploratorio del Diseño de los programas prioritarios de becas 2019-2020. Ciudad de México.

CONEVAL. (s/f). Glosario. Evaluación de la Política Social. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>

SADER (2019). Diagnóstico del Programa de Agromercados Sociales y Sustentables.

Presidencia de la República. (12 de 07 de 2019). Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación (DOF).

Lineamientos de Operación del Programa de Agromercados Sociales y Sustentables para el ejercicio fiscal 2019. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 21 de marzo de 2019. <https://bit.ly/2WMZwBO>

SADER (2019). Padrón de solicitantes y beneficiarios de la SAGARPA. <https://bit.ly/3fYzljg>

SADER (2019). Procedimiento para la dispersión de pagos de apoyos programa AMSYS. DGFA-ASERCA.

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural | Gobierno | gob.mx. (2019). “El Campo en corto No. 12”. Gob.mx., <https://bit.ly/2ALdDiH>

## Anexos

**Anexo A.** Cambios del programa durante el proceso de evaluación

**Anexo B.** Información proporcionada por el programa

**Anexo C.** Evaluación de Diseño

**Anexo D.** Análisis del funcionamiento

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

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED\\_TC\\_19\\_20/8.PASS.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/8.PASS.zip)