

COMUNICADO No.12
Ciudad de México, 28 de septiembre de 2022

**EL CONEVAL PRESENTA LA EVALUACIÓN DE PROCESOS DEL PROGRAMA PRODUCCIÓN
PARA EL BIENESTAR**

- El Programa Producción para el Bienestar, al igual que Sembrando Vida y Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, forma parte de los Programas Prioritarios del Gobierno Federal que buscan brindar una atención integral a las problemáticas vinculadas con la autosuficiencia alimentaria.
- Por ello, a tres años de su implementación y, considerando la evidencia generada en la Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo desarrollada en 2019, el CONEVAL presenta la Evaluación de Procesos del Programa Producción para el Bienestar, con el objetivo de contribuir a la mejora y consolidación de la gestión operativa del Programa.
- Esta evaluación permite analizar los aspectos normativos, la operación cotidiana y los elementos contextuales, con la finalidad de determinar si los procesos favorecen la adecuada implementación del Programa y si son eficaces y eficientes en el logro de sus metas.
- Asimismo, analiza las modificaciones en la gestión del Programa derivadas de las afectaciones de la pandemia por COVID-19. Adicionalmente, identifica los puntos de convergencia en los procesos y actividades del PPB con los Programas Sembrando Vida y Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos para observar si la articulación operativa de los mismos contribuye a brindar una atención integral.
- La Evaluación de Procesos de este Programa se desarrolló mediante técnicas de carácter cualitativo, que implicaron análisis de gabinete y trabajo de campo en entidades seleccionadas para dar cuenta de la estructuras e interacciones que intervienen en la implementación y los resultados del Programa.
- Se identificaron fortalezas en los procesos de este Programa, tales como: las prácticas agroecológicas que implementa y promueve, las cuales son de amplia aplicación a diferentes cultivos y podrían perdurar después de la conclusión del Programa.
- Asimismo, como resultado de la colaboración entre diferentes actores, el PPB logró consolidar un padrón de beneficiarios que es público y accesible para la consulta de información.
- Se identificaron procesos que es necesario fortalecer para contribuir a una mejor implementación del Programa. Por ejemplo: un alcance limitado en la difusión de la Estrategia de Acompañamiento Técnico, la desorientación de los productores de la Estrategia de Apoyos Directos en el proceso de ratificación de beneficiarios, o la necesidad de fortalecer los mecanismos de seguimiento de la Estrategia de Fomento al Acceso al Financiamiento.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) publica la ***Evaluación de Procesos del Programa Producción para el Bienestar***, con el propósito de contribuir al fortalecimiento de la política nacional de desarrollo social para la población campesina de México mediante la generación de información útil para la toma de decisiones. Por medio de esta evaluación se detectaron las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del marco normativo,

la estructura y el funcionamiento del Programa, aportando elementos para determinar estrategias que mejoren su operación.

Aspectos relevantes del Programa

El Programa Producción para el Bienestar (PPB) tiene como objetivo incentivar a los productores de pequeña o mediana escala de granos (maíz, frijol, trigo panificable y arroz, entre otros), amaranto, chía, caña de azúcar, café, cacao y miel para contribuir al incremento de su productividad. Para esto implementa tres estrategias o componentes que operan de manera independiente:

1. **Estrategia de Apoyos Directos a Productores (APD)** de pequeña o mediana escala.
2. **Estrategia de Acompañamiento Técnico (EAT)** que brinda capacitación y/o acompañamiento técnico-organizativo para facilitar la adopción de prácticas agroecológicas y sustentables e incrementar los rendimientos de los cultivos.
3. **Estrategia de Fomento al Acceso a Financiamiento (EFAF)** que busca fomentar el acceso al financiamiento formal a los productores beneficiarios del PPB, prioritariamente a los que reciben el acompañamiento técnico.

En 2021, el Programa contó con un presupuesto de \$13,500 millones de pesos y atendió a un total de 2,154,581 productores. La cobertura es nacional, priorizando a los pequeños y medianos productores. Respecto a la población atendida, ésta se definió como productores de pequeña y mediana escala con predios inscritos en el padrón efectivamente apoyados por el PPB, con cultivos de granos, café, caña de azúcar y cacao, con superficies de hasta 20 hectáreas en tierras de temporal y de hasta cinco hectáreas en riego, así como apicultores con hasta 100 colmenas y productores de leche de bovino con hasta 35 cabezas. Dicha población se estimó para el cierre 2021 en 2,154,581 productores y como avance de 2022 en 1,766,430. Cabe resaltar que en 2021 la población objetivo del programa se estimó en 2,450,000 productores, lo que implica que en ese año logró una cobertura del 87.9 por ciento su población objetivo.¹

¿Cuál es el objetivo de la evaluación de procesos del Programa Producción para el Bienestar?

El Programa Producción para el Bienestar (PPB), implementado por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) al igual que el Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos (PPG) y el Programa Sembrando Vida (PSV), operado por la Secretaría de Bienestar, forma parte de los Programas Prioritarios para el Bienestar implementados por el Gobierno Federal desde 2019, como parte de la estrategia de desarrollo social y que buscan brindar una atención integral alrededor de las problemáticas vinculadas a la autosuficiencia alimentaria.

Esta evaluación busca generar información que permita fortalecer los procesos del Programa para que estos contribuyan al logro de las metas del mismo; además, analizar las modificaciones en su gestión implementadas como resultado de las afectaciones derivadas de la pandemia por COVID-19, así como identificar y analizar la posibilidad de una atención integral de PSV, PPB y PPG.

Metodología

La Evaluación de Procesos del Programa Producción para el Bienestar se realizó mediante un análisis de gabinete y trabajo cualitativo en campo para analizar los procesos en la práctica, para lo

¹ Información de la población objetivo de 2021 obtenida del Módulo de Información para la Evaluación Específica del Desempeño (MEED) del CONEVAL.

cual se diseñó una muestra analítica con base en criterios cualitativos como el avance operativo del programa, el contexto en el que opera, la interacción de los diferentes componentes y elementos relevantes para su orientación, como la concentración de beneficiarios en las entidades federativas.

Hallazgos y recomendaciones generales

Una fortaleza identificada del Programa es que, como resultado de una colaboración entre actores responsables y ejecutores, se logró consolidar un padrón de beneficiarios que es público y accesible para la consulta de información, además de ser un insumo base para otros procesos como la difusión del Programa, entrega de apoyos y el seguimiento a beneficiarios.

La segunda fortaleza es que, debido a que el plan de transición agroecológica se formula con base en las necesidades y opiniones de los productores, la Estrategia de Acompañamiento Técnico tiene la capacidad de adaptación a los contextos productivos en los que opera, facilitando que los productores mantengan interés en la adopción de las prácticas agroecológicas que promueve la estrategia.

Otra fortaleza se identifica en que las tecnologías agroecológicas en las que capacita la estrategia son de amplia aplicación a diferentes cultivos, no solo a los del catálogo del Programa, lo que permite suponer que las prácticas adoptadas pueden perdurar después de la conclusión de la estrategia.

Hallazgos y recomendaciones de la Estrategia de Apoyos Directos a Productores:

- En 2022 los Servidores de la Nación (SN) participaron en actividades de difusión del Programa, realizando visitas domiciliarias a los productores para dar información como, por ejemplo, las fechas para la ratificación de las y los beneficiarios y para la entrega del apoyo económico. La incorporación de los SN agilizó el proceso debido a que tenían delimitadas claramente sus funciones. Sin embargo, en el trabajo de campo se observó que los productores se sintieron desorientados por el cambio de operación del Programa y, en algunos casos, seguían presentándose en los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) para solicitar información o resolver dudas. Por ello, en caso de que el proceso de difusión se siga realizando a través de los Servidores de la Nación, se recomienda informar bien y oportunamente a los beneficiarios que los CADER no seguirán participando.
- En relación con el proceso de actualización e integración del padrón, en el 2022 se incorporó el proceso de ratificación de beneficiarios, que no era contemplado en años anteriores y que también se realizó por los Servidores de la Nación (SN). En este proceso los SN identificaron al productor y mediante una entrevista personal en su domicilio, solicitaron documentación original (para cotejo), siguiendo lo establecido en las Reglas de Operación (ROP). Este procedimiento se identificó como un elemento favorable del Programa, debido a que resultó relativamente rápido, en gran medida porque la SEBIEN utilizó el sistema de información de otro programa prioritario para convocar a los productores vía telefónica.
- Respecto a la actualización de la información de los productores de localidades de alta y muy alta marginación, éstos fueron directamente contactados en sus domicilios por parte de los Servidores de la Nación. Sin embargo, los SN no siempre tenían el conocimiento suficiente para atender las dudas de los productores, por lo que se sugiere fortalecer la capacitación del personal de la SEBIEN encargado de la ratificación, para que puedan resolver dudas como la

documentación pertinente ya que, bajo la nueva modalidad de operación, son el punto de contacto más directo de los productores con el Programa.

- En 2022, la entrega del apoyo fue a través de mesas de pago que se realizó también por los SN (solo en casos excepcionales se realizó por órdenes de pago entregadas en los domicilios). La opinión de las y los beneficiarios respecto a las mesas de pago fue contrastante entre aquellos que no estaban bancarizados respecto a los que recibían el pago mediante transferencia. Un aspecto favorable es que, en general, comentaron que recibieron el pago antes de las fechas de siembra, por lo que hicieron uso del apoyo oportunamente.
- Se considera una buena práctica el uso de imágenes remotas para complementar el monitoreo en campo, ya que reforzó la supervisión y generó la posibilidad de implementar métodos de verificación en zonas de difícil acceso con un menor costo mediante el uso de imágenes remotas, que fue posible gracias a acuerdos establecidos con el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP).
- Respecto al seguimiento a los beneficiarios se sugiere generar o recabar información que permita identificar los resultados de la estrategia en los productores y, dado que el propósito de los ADP es otorgar liquidez para el incremento de la productividad, se considera importante que se construyan mecanismos para identificar el grado de cumplimiento del objetivo del Programa.

Hallazgos y recomendaciones de la Estrategia de Acompañamiento Técnico:

- En el desarrollo de la Estrategia de Acompañamiento Técnico, la selección y actividades con los técnicos es fundamental, pues éstos son el enlace directo entre los productores y el servicio de capacitación en técnicas agroecológicas. Se identificó como una buena práctica en este proceso la certificación de competencias de coordinadores y técnicos, que permite mantener actualizado al equipo.
- También se observó que uno de los criterios de selección de los técnicos es que habiten en la región que atenderán, lo que facilita la gestión con líderes, autoridades locales y productores para el establecimiento y funcionamiento de las Escuelas de Campo (ECA); además, favorece un mejor conocimiento de las actividades productivas y su entorno. Sin embargo, en el trabajo de campo se observó que, a pesar de radicar en las zonas de atención, los técnicos incurrir en elevados tiempos y costos de traslados, lo que se agrava en zonas con altos niveles de inseguridad, por lo que se sugiere que se implemente un plan de crecimiento intensivo de la Estrategia de Acompañamiento Técnico, es decir integrar a más beneficiarios por Escuela de Campo (ECA), en lugar de incrementar el número de ECA, a fin de reducir los tiempos de traslado de los técnicos de una escuela a otra.
- El proceso de difusión se realiza por medio de reuniones y asambleas en donde participan los líderes o autoridades locales y se apoyan de transmisiones en estaciones de radio locales. Los técnicos y coordinadores se vinculan con las autoridades municipales y las representaciones de la Sader para identificar beneficiarios interesados en la estrategia, lo que se considera un elemento relevante. Sin embargo, en el trabajo de campo se identificó que, a pesar de estos esfuerzos, la estrategia aún no logra consolidar una convocatoria amplia. Por ello, se sugiere incrementar, en la medida de lo posible, el intercambio de experiencias entre

productores, ya que al generar interacción de “productor a productor” existen mayores probabilidades de que los productores participen en la estrategia.

- Un elemento favorable de la Estrategia de Acompañamiento Técnico es que tiene la capacidad de adaptación a los contextos productivos de cada Escuela de Campo (ECA), ya que el plan de transición agroecológica se formula con base en las necesidades y opiniones de los productores, lo que facilita que estos mantengan el interés en la adopción de las prácticas agroecológicas que promueve la estrategia.

Hallazgos y recomendaciones de la Estrategia de Fomento de Acceso al Financiamiento

- Los productores integran el expediente de crédito de acuerdo con los lineamientos y normatividad de las Instituciones Financieras (IF) que trabajan con el Programa y con el apoyo de los Técnicos de la Estrategia de Acompañamiento Técnico (TEAT), del personal de la Estrategia de Fomento al Acceso al Financiamiento y de las IF, lo que disminuye los costos de transacción de las IF y promueve su participación con los pequeños productores, lo cual se considera una fortaleza de la estrategia.
- Durante el trabajo de campo se identificó que los coordinadores y los técnicos de la Estrategia de Acompañamiento Técnico, que apoyan a la Estrategia de Fomento de Acceso al Financiamiento (EFAF), mostraron un conocimiento limitado en aspectos diversos de esta última estrategia, por lo que se sugiere fortalecer los programas de capacitación respecto de la promoción de la EFAF, el diseño de paquetes crediticios específicos, para la estructuración de los expedientes de crédito, así como para el seguimiento al crédito (cuando aplique).
- En las Reglas de Operación 2022 del Programa no se señala explícitamente la participación de los TEAT en la EFAF, por lo que se recomienda que los responsables de ambas estrategias formalicen las actividades en las que participan los TEAT a fin de brindar claridad en los procesos en los que intervienen.

Respecto a las modificaciones en la operación del Programa derivadas de las afectaciones de la pandemia, en la Estrategia de Apoyos Directos a Productores se identificaron algunos ajustes, por ejemplo, los productores estuvieron exentos de presentar la acreditación del uso del incentivo, se dio prioridad al contacto con productores mediante dispositivos móviles, entre otras. La Estrategia de Acompañamiento Técnico no tuvo modificaciones significativas en la operación, no obstante, se suspendieron las asambleas y se realizaron ajustes en las actividades del plan de transición agroecológica en los casos donde había beneficiarios o familiares de ellos con diagnóstico positivo al virus. Finalmente, la Estrategia de Fomento de Acceso al Financiamiento no presentó modificaciones en su operación.

Articulación operativa de los programas Producción para el Bienestar, Sembrando Vida y Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos.

Este análisis permitió identificar que en la práctica no existen procesos que se vinculen entre los tres Programas. Sin embargo, puede haber cierto nivel de coincidencia en la población objetivo a la que están dirigidos. Esto abre la posibilidad de desarrollar sinergias entre los Programas, como acciones conjuntas considerando los componentes que cada uno de ellos promueve.

En el caso de las acciones que podría implementar el programa Producción para el Bienestar para articularse con los programas Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos y Sembrando Vida, se identificaron las siguientes:

- Sembrando Vida y Producción para el Bienestar presentan un componente de acompañamiento técnico, por lo que existe la posibilidad de realizar acciones de capacitación y asistencia técnica conjunta en los territorios donde haya coincidencia. Un elemento que puede articular estas iniciativas es la producción de biofertilizantes y los sistemas de producción agroecológica. Ambos Programas promueven el desarrollo de sistemas agroecológicos como modelos productivos, donde el uso de bioinsumos es un punto de coincidencia que se podría potenciar. De igual manera, es posible articular esfuerzos en la producción de frutales.
- Con respecto al Programa Producción para el Bienestar y Precios de Garantía, de manera específica con la Estrategia de Acompañamiento Técnico (EAT), ambos Programas podrían complementarse en el acompañamiento técnico como fuente de acceso al conocimiento requerido por los productores. Una de las problemáticas que atiende el Programa Precios de Garantía es la carencia de información adecuada sobre los mercados de los granos básicos. En este sentido, las acciones de capacitación de la EAT podrían incluir temas relacionados con reforzar el conocimiento que tienen los pequeños productores en cuanto a los diferentes mercados a los cuales tienen acceso o las formas de producción sustentables que permitan disminuir costos y aumentar la producción. De este modo, mediante acciones coordinadas entre ambos Programas, los beneficiarios del PPG tendrían acceso a esta información fundamental para la toma de decisiones de comercialización de sus cosechas.

La Evaluación de Procesos del Programa Producción para el Bienestar forma parte de una agenda de trabajo que el CONEVAL ha impulsado desde 2019, año en el que el Consejo desarrolló la Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo para este y otros programas prioritarios. Así, con esta evaluación, el CONEVAL busca brindar información que contribuya a la mejora o consolidación de la gestión operativa de los programas con el ánimo de fortalecer y mejorar su ejecución.

Consulta la ***Evaluación de Procesos del Programa Producción para el Bienestar*** en: <https://bit.ly/3rcnEw7>

—oo00oo—

SOBRE EL CONEVAL

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

Contactos:

Nielsen Daniel Hernández Mayorga
Director de Información y Comunicación Social
ndhernandez@coneval.org.mx
54817200 ext. 70120 | Móvil 77111177420

Humberto Martínez González
Subdirector de Estrategias de Información y Difusión
hmartinez@coneval.org.mx
54817200 ext. 70158 | Móvil 5548423951



Coneval



@Coneval



conevalvideo



@coneval_mx



blogconeval.gob.mx



PódcastCONEVAL