

COMUNICADO No.27
Ciudad de México, 20 de agosto de 2020

AVANCES Y RETOS DEL PROGRAMA AGROMERCADOS SOCIALES Y SUSTENTABLES

- **La *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020* realizada a 17 programas sociales prioritarios analiza tanto el diseño como el funcionamiento del programa con base en la realización de trabajo de campo para valorar y comprender, de forma integral, los desafíos que los programas encaran en los distintos contextos en donde se implementan.**
- **El trabajo de campo en las entidades federativas consistió en entrevistas tanto a beneficiarios como a operadores, así como a directivos de los programas sociales para incorporar la perspectiva de todos los actores e identificar acciones para la mejora de los programas.**
- **En la estructura presupuestaria 2020 de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural desaparece el Programa Agromercados Sociales y Sustentables. No obstante, algunas de las funciones que desarrollaba serán retomadas por un área especial al interior de la dependencia que aún se encuentra en proceso de integración.**
- **El diseño del programa se considera favorable para la intervención, ya que se otorgaban incentivos a los productores para reducir la incertidumbre y los riesgos asociados a la comercialización, a la vez que recopilaba y sistematizaba información de los productores y de los mercados agropecuarios, lo que le permitía conocer los problemas de comercialización.**
- **Los procesos estandarizados de planeación, en específico los de presupuestación de la Administración Pública Federal, no son coincidentes con los años y ciclos agrícolas en cuanto a la siembra, cosecha y comercialización de granos y oleaginosas, lo que implica que los compromisos sobre el pago de la comercialización de las cosechas de años anteriores sean pagados en la vigencia siguiente.**
- **Con la desaparición del programa de la estructura de la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios, el sector pudiera quedarse sin mecanismos adecuados y efectivos para la recopilación y sistematización de información sobre los precios de mercado que apoyen el diseño y operación de las nuevas estrategias y programas de apoyo a la producción, comercialización y manejo de riesgos de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.**

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

Política de Desarrollo Social (CONEVAL) da a conocer la ***Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020 del Programa Agromercados Sociales y Sustentables***.

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

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

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

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

PROGRAMA AGROMERCADOS SOCIALES Y SUSTENTABLES (PASS)

El programa brindaba apoyos a los pequeños y medianos productores, que lo requerían, para mejorar su ingreso, las condiciones de comercialización y su participación en los mercados nacionales, en el proceso comercial.

El problema central del sector agropecuario que buscaba atender el programa 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. Para atender esta problemática, el programa otorgaba subsidios para problemas de comercialización en tres vertientes:

- **La primera es Agricultura por Contrato e Ingreso Objetivo** que garantizaba un precio mínimo de ganancia al productor al finalizar su proceso de comercialización y brindaba certidumbre sobre los precios de mercado. Para ello, el programa analizaba el margen de ganancia de diversos productos agrícolas en las entidades federativas sobre el comportamiento de los mercados, que elabora la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios.
- **La segunda fomentaba la compra de Coberturas de Precios** para productos agropecuarios que tuvieran presencia en los mercados internacionales de futuros. El costo de la cobertura del programa disminuyó de un 100% hasta llegar a un 50% de subsidio en 2019. Estos ayudaban a beneficiar la protección de los cultivos comerciales en el mercado de productos en México dada la volatilidad de precios internacionales.
- **La tercera vertiente correspondía a los problemas emergentes a la comercialización** para lo cual se apoyaba en el acopio y venta de los excedentes de producción en mercados donde no existen otros instrumentos, como el caso del frijol.

Debido a que el programa actuaba de manera emergente ante los problemas que se presentaban en los distintos mercados agrícolas, los mecanismos de priorización buscaban que aquellos productores que sufrían de estas limitaciones para comercializar los productos elegibles, fueran los que recibieran estos recursos; en ese sentido, los recursos se destinaban a los pequeños y a los medianos productores (hasta 50 hectáreas de riego o 100 hectáreas de temporal) de productos elegibles, los cuales eran maíz, trigo, sorgo, soya y frijol, café, algodón y todos aquellos que fueron determinados por la Unidad Responsable, según los Lineamientos de Operación 2019.

En 2019, el programa ejerció 5,281 mil millones de pesos. En la estructura presupuestaria 2020 de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) este programa desaparece; no obstante, algunas de las funciones que desarrollaba serán retomadas por un área especial al interior de la dependencia que aún se encuentra en proceso de integración.

¿Cómo se hizo la evaluación?

La evaluación de diseño se desarrolló con base en una combinación de análisis de gabinete y trabajo de campo. Para el trabajo de gabinete se utilizaron los documentos entregados por el programa y la información pública.

Para la recolección de información en campo se diseñó una muestra cualitativa que buscó identificar la mayor heterogeneidad en la operación del programa. Las entidades federativas seleccionadas para realizar el trabajo de campo fueron Guanajuato y Sonora, para los productos de maíz, trigo, sorgo, y frijol, así como Oaxaca en el enfoque de café; mientras que la prueba piloto se realizó en el estado de Jalisco.

Hallazgos

- El diseño del programa se considera favorable para la intervención, ya que se otorgaban incentivos a los productores para reducir la incertidumbre y los riesgos asociados a la comercialización, a la vez que recopilaba y sistematizaba información sobre éstos y de los mercados agropecuarios, lo que le permitía conocer los problemas de comercialización.
- La mecánica operativa del programa y su organización representaba un vínculo de intercambio de datos de gran utilidad para la regulación de los mercados de granos. Para que estas acciones se pudieran llevar a cabo se requirió de infraestructura tecnológica para la conformación de bases de datos y los mecanismos de validación de la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios. Todo ello, junto con el personal que operaba estas herramientas, constituyen uno de los activos más valiosos con los que contaba la institución, ya que permitían 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.
- La operación del programa se encontraba amparada en procesos y procedimientos consolidados, documentados en manuales que era conocidos por todos los operadores a excepción de la compra y pago de coberturas, cuya implementación fue modificada en el ejercicio fiscal 2019 para el componente de administración de riesgos. Al respecto, los involucrados manifestaron tener problemas en la oportunidad de la compra de coberturas, puesto que las fechas de la publicación de avisos no siempre les permite aprovechar las mejores condiciones de mercado. Además, se reportaron problemáticas también en la revisión de estados de cuenta bancarios y transferencias por parte del Fideicomiso de Riesgo Compartido y Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, que son las instancias dispersoras de los recursos.
- El programa delimitaba a sus poblaciones por área de enfoque, es decir, por producto y por entidad federativa, las cuales pueden ser dinámicas ya que dependen del volumen de producción, el tamaño de los productores, su capacidad de organización y las intenciones de siembra en las diferentes regiones.
- Los procesos estandarizados de planeación, en específico los de presupuestación de la Administración Pública Federal, no son coincidentes con los años y ciclos agrícolas en cuanto a la siembra, cosecha y comercialización de granos y oleaginosas, lo que implica que los compromisos sobre el pago de la comercialización de las cosechas de años anteriores sean pagados en la vigencia siguiente.
- Las ventanillas de atención eran grandes aliados del programa y un acierto en el diseño para posibilitar la solicitud de apoyos. Al respecto, se observó su operación así como la coordinación de los funcionarios públicos con las organizaciones campesinas y empresariales

habilitadas, identificándose que contaban con instrumentos para recopilar grandes volúmenes de documentación de los solicitantes que debían entregar para participar en el programa.

Recomendaciones

- Con la desaparición del programa de la estructura de la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios, el sector pudiera quedarse sin mecanismos adecuados y efectivos para la recopilación y sistematización de información sobre los precios de mercado 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, se sugiere que la SADER defina alguna instancia que continúe generando esta información, utilizando la infraestructura tecnológica de la Agencia mencionada, y así contar con 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.
- En 2020 se identifican otros programas federales del sector que pueden atender una parte de la población que el programa tenía previsto beneficiar según sus Lineamientos de Operación, especialmente lo implementado por Segalmex, que dedicada a prestar apoyos a la agricultura tradicional, podría ampliarse a atender a la población enfocada en la agricultura comercial, comprendiendo que este rubro es clave para garantizar el sostenimiento de las cadenas nacionales de producción de alimentos.
- Si algunas de las acciones ejecutadas por el programa se retoman en otras intervenciones, se sugiere que la 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. Sin embargo, esto resultaría complejo dadas las restricciones presupuestales, 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.
- 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.



- También es necesario poner a disposición de los productores las semillas mejoradas, la representación ante instancias crediticias, tecnología agrícola para la siembra, cosecha y almacenamiento. Estos servicios los brindaban las asociaciones de productores que participaban en el programa como ventanillas autorizadas, por lo que estos servicios podrían considerarse dentro de otro programa que emprenda acciones hacia esta población, como por ejemplo SEGALMEX.
- Si bien el programa podía ser reestructurado, se reconoce que los bienes y servicios que se otorgaban mediante éste eran de utilidad para la comercialización en el sector agroindustrial, por lo tanto se requerirá generar una revisión completa de sus procesos 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.

El informe completo de la evaluación, junto con los anexos, del **Programa Agromercados Sociales y Sustentables** está disponible en: <https://bit.ly/38m4HwS> para su consulta.

--o000o--

SOBRE EL CONEVAL

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

Contactos:

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

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



Coneval



@coneval



conevalvideo



Coneval_mx

Visita nuestro blog: www.blogconeval.gob.mx