

COMUNICADO No. 13
Ciudad de México a 30 de septiembre de 2022

**EL CONEVAL PRESENTA LA EVALUACIÓN DE PROCESOS DEL PROGRAMA
PRECIOS DE GARANTÍA A PRODUCTOS ALIMENTARIOS BÁSICOS**

- El Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos (PPG), al igual que Sembrando Vida (PSV) y Producción para el Bienestar (PPB), 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 Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, con el objetivo de contribuir a la mejora y consolidación de la gestión operativa del Programa.
- Esta evaluación permite analizar 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 e identifica los puntos de convergencia en los procesos y actividades del PPG con los Programas Sembrando Vida y Producción para el Bienestar 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 detectaron fortalezas en la gestión operativa, las cuales contribuyen a alcanzar el objetivo del Programa; por ejemplo, en el componente de Apoyo Precios de Garantía, el proceso de pago es ágil y directo a los beneficiarios, es decir, reciben el monto derivado de la venta de sus granos de manera oportuna y de acuerdo con la normatividad.
- Se identificaron procesos con áreas de oportunidad que es necesario fortalecer para contribuir a una mejor implementación del Programa; por ejemplo, definir y hacer pública la metodología para la determinación de los precios de garantía, así como de los mecanismos y condiciones para su ajuste.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) publica la ***Evaluación de Procesos del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos (PPG)*** con el propósito de contribuir al fortalecimiento de la política nacional de desarrollo social 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

De acuerdo con las Reglas de Operación (ROP), el Programa Precios de Garantía tiene como objetivo complementar el ingreso de los pequeños y medianos productores de granos básicos (arroz, frijol, maíz y trigo) y leche, a través de la implementación de precios de garantía. Para ello, cuenta con dos tipos de apoyos:

1. **Apoyo Precios de Garantía** a pequeños productores de granos (maíz y frijol) y leche, los cuales son acopiados en las bodegas operadas por Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex).
2. **Apoyo de Incentivos** otorga apoyos económicos a medianos productores de maíz, arroz y trigo, para la compra de Instrumentos de Administración de Riesgos (IAR) que respalden el precio de venta de sus granos, así como apoyos para cubrir las diferencias entre el precio de garantía y el precio de referencia al que venden sus productos. En este tipo de apoyo Segalmex no acopia granos.

Los dos componentes del Programa operan de manera diferenciada e independiente, aunque hay algunos procesos que se comparten para ambos; como la planeación a nivel central, la difusión, el seguimiento a beneficiarios y monitoreo, la contraloría social y la evaluación.

El presupuesto del Programa en el Presupuesto de Egresos de la Federación en 2022 fue de \$11,373 millones de pesos. La cuantificación de la población objetivo es una estimación que puede variar de manera importante en cada ciclo dadas las características del Programa y la población que es elegible y que decide vender o incentivar sus granos con el Programa. En 2021, se calculó como población objetivo 242,625 productores para sus dos apoyos, mientras su población atendida en ese año fue de 93,619 productores. Al primer trimestre de 2022, se registró un avance en su población atendida de 39,060 beneficiarios en sus dos tipos de apoyos.

¿Cuál es el objetivo de la evaluación de procesos del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos?

El Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos (PPG), implementado por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) 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 para fortalecer los procesos del Programa para que estos contribuyan al logro de sus metas; además, identificar las modificaciones en su gestión implementadas como resultado de la pandemia por COVID-19, así como observar y analizar la posibilidad de una atención integral de PPG, PPB y PSV.

Metodología

La Evaluación de Procesos del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos se realizó mediante un análisis de gabinete y trabajo cualitativo en campo para analizar los procesos en la práctica, para lo 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 o volumen de granos apoyados en las entidades federativas.

El levantamiento observó los dos tipos de apoyo: Precios de Garantía e Incentivos, considerando granos distintos en cada entidad en la que se realizó el trabajo de campo, para cubrir los dos componentes del Programa.

Hallazgos y recomendaciones generales para el Programa

Se detectaron fortalezas en la gestión operativa, las cuales contribuyen a alcanzar el objetivo del Programa. Por un lado, en el Apoyo Precios de Garantía, el proceso de pago es ágil y directo a los beneficiarios, es decir, reciben el monto derivado de la venta de sus granos de manera oportuna y de acuerdo con la normatividad. Por otro lado, en el Apoyo de Incentivos la cooperación de agentes de la industria para el establecimiento y operación de ventanillas es muy importante, ya que permite al Programa incorporar a los beneficiarios sin desplegar estructuras operativas adicionales. Cabe mencionar que la participación de las ventanillas es voluntaria y su colaboración implica la atención gratuita a productores en su proceso de registro en el Programa.

Sin embargo, también se identificaron procesos con áreas de oportunidad que es necesario fortalecer para contribuir a una mejor implementación del Programa.

- En el proceso de planeación, que contempla la programación y presupuestación, así como la actualización normativa, se observó que la coordinación de los agentes contribuye al logro de los objetivos y metas mediante mecanismos de mejora continua. Sin embargo, no se identificó la metodología usada para la definición del precio de garantía para cada grano o evidencia sobre los mecanismos a través de los cuales pueden ser modificados. Por ello, se considera importante definir y hacer pública la metodología para la determinación de los precios de garantía, así como de los mecanismos y condiciones para su ajuste.
- Para los dos tipos de apoyo (Precios de Garantía e Incentivos), la difusión se realiza en las páginas oficiales de la Sader y de Segalmex, por correo electrónico, material impreso y promoción directa en los núcleos de población en que operan los centros de acopio. Para el caso del Apoyo Precios de Garantía, esta difusión se realiza en territorio, de manera cercana a la población que puede ser beneficiaria y mediante asambleas ejidales o perifoneo. No obstante, no fue posible identificar una estrategia de difusión del Programa articulada y con recursos presupuestarios desde nivel central, regional y local, por lo que se sugiere mejorar la estrategia a nivel nacional, informando antes de la siembra sobre los diferentes incentivos del Programa o con mecanismos como reuniones previas al inicio de la operación con otras dependencias estatales e instituciones federales con presencia en los estados para dar a conocer el Programa y sus procesos. Lo anterior, permitirá acercar a más productores al Programa ya que se identificó que algunos lo desconocen, principalmente al componente Precios de Garantía.
- Una fortaleza es el seguimiento estratégico de todos los programas prioritarios de apoyos al campo a través del sistema “Monitor AGRICULTURA”. Sin embargo, se observó que no existe un mecanismo del Programa que permita a terceros evaluar en qué medida logra sus objetivos. Se considera necesario explorar la posibilidad de generar información que permita otros ejercicios de evaluación, por lo que se recomienda utilizar la Información del “Monitor AGRICULTURA” y ampliar su alcance, así como valorar la posibilidad de hacerlo público.

Hallazgos y recomendaciones para los procesos del Apoyo Precios de Garantía

- Para su incorporación en el Programa, las personas acuden al centro de acopio a presentar su documentación que se revisa por personal del Programa para validar que las personas que aplican sean elegibles. Sin embargo, se identificó que, en algunos centros de acopio, el cumplimiento del Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y cuenta bancaria se piden de forma obligatoria a pesar de que en la normatividad no se indica. Por ello, se requiere establecer, en la normatividad y con el personal operativo, los requisitos de manera clara, para que no se solicite información que no sea obligatoria, ya que esto puede ocasionar que algunos productores se desincentiven a participar en el PPG y busquen otros canales de comercialización.
- Adicionalmente, el Sistema para el Registro de Productores del Componente Precios de Garantía (SIPREGA) suele saturarse, lo que genera, en algunos centros de acopio y en los días de mayor volumen de cosecha, que los productores esperen dos días o más para que el centro reciba su grano. Al respecto, se sugiere valorar la pertinencia y viabilidad de generar un sistema fuera de línea, es decir registrar a los productores mientras no hay acceso a internet, y que posteriormente permita alimentar el SIPREGA para la coordinación del pago. También se podría abrir el registro de productores en un periodo previo al inicio del acopio, mediante citas o mecanismos que permitan organizar a los beneficiarios por horarios para disminuir la saturación del Sistema.
- Para el pago a beneficiarios la coordinación entre actores es adecuada y ha permitido que estos se realicen rápidamente y en apego a la normatividad. Sin embargo, algunos beneficiarios manifestaron el cobro de comisiones o por concepto de seguros que no contrataron por parte de la institución bancaria en la que reciben el dinero, lo cual no está permitido en la normatividad del Programa. Las instituciones bancarias en las que los beneficiarios reciben el pago por sus productos son agentes externos al Programa con los que el PPG firmó convenios de colaboración, por lo que es necesario fortalecer los mecanismos para vigilar el cumplimiento de estos convenios.
- Después de recibir el grano se procede a su almacenamiento y conservación y esto se realiza en instalaciones operadas por Segalmex y LICONSA, obtenidas vía comodato. En el caso de la leche las instalaciones se consiguen mediante convenios con asociaciones de productores, lo que se considera un elemento favorable. Sin embargo, en el trabajo de campo y entrevistas se observó que algunas bodegas tienen infraestructura deteriorada, mobiliario y equipo escaso o en malas condiciones, esto repercute en la falta de condiciones adecuadas para el almacenamiento y guarda de los granos y de la leche. También se observó que algunos operadores de los centros de acopio evitan recibir (bajo resguardo) o utilizar equipo especializado por temor a que pueda averiarse. Por ello, para garantizar la seguridad de los productos acopiados por el Programa, es necesario elaborar programas de capacitación para el mantenimiento preventivo y correctivo del equipo de los centros de acopio, así como para el uso de los materiales y herramientas. Además, es necesario implementar un plan de reparación y mantenimiento de centros de acopio.
- Los productos se movilizan para entregarse a DICONSA, su destino final, lo cual es un elemento relevante dado que contribuye con la provisión de la red de abasto de esta entidad. Se identificó que en este proceso se generan mermas físicas que requieren cuantificarse y no fue posible observar un protocolo para resarcirlas. Al respecto, y como una buena práctica, el

personal del Programa implementó un control de inventarios manual; sin embargo, este tiene un alto consumo de tiempo y recursos humanos. Por ello, se recomienda consolidar un sistema de control de inventarios, tanto para granos y leche, como para el registro de maquinaria y equipo, que ayude a optimizar tiempo y recursos humanos en esta actividad.

Hallazgos y recomendaciones para los procesos del Apoyo de Incentivos

- El pre-registro y registro de los beneficiarios en el Programa lo realiza el personal de las ventanillas que pertenece a las bodegas en las que los productores venden sus granos. Este personal es externo al Programa y realiza el registro como una manera de apoyar a los productores y de mantener a sus proveedores, por lo que estas actividades vinculadas con el Programa son adicionales al trabajo que desempeña normalmente. En este sentido, y considerando que es personal externo al programa, es necesario que el PPG establezca responsabilidades con las ventanillas durante las actividades pre-registro y registro, con el objetivo de poder prevenir posibles riesgos para los productores en estos procesos.
- Adicional a lo anterior, en el trabajo de campo, el personal de las ventanillas declaró que la cantidad de información que solicita el PPG es significativa y se tiene que registrar dos veces debido a que el Sistema Segalmex no precargaba la información de ciclos anteriores. Por ello, se recomienda considerar la posibilidad de utilizar la información de los productores que han participado en ciclos anteriores, buscando que el Sistema tenga pre-cargada esta información para validarla y actualizarla cuando sea necesario.
- Asimismo, en fechas cercanas al cierre de las convocatorias se recibe un número de solicitudes que sobrepasa la capacidad del Sistema Segalmex, lo que provoca lentitud y caídas del mismo, por lo que se recomienda invertir en él o abrir el registro de productores mediante citas o mecanismos que permitan organizar la carga de información por días y horarios.
- Un elemento importante del PPG es la adquisición de los Instrumentos de Administración de Riesgos, los cuales son fundamentales para evitar la incertidumbre y proteger a los productores contra la eventual caída de precios. Sin embargo, en el trabajo de campo se observó desconocimiento de algunos productores sobre el funcionamiento de estos instrumentos, sobre su utilidad y el proceso de compra. Por ello, se requiere implementar acciones de capacitación para ampliar los conocimientos de los productores en materia de comercialización y sistemas de mercado, lo que puede realizarse en coordinación con otros programas como Producción para el Bienestar, esto con el objetivo de promover una participación activa de los productores en la adquisición de sus instrumentos.

Articulación operativa del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos con los Programas Sembrando Vida (PSV) y Producción para el Bienestar (PPB)

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.¹ Esto abre la posibilidad de desarrollar sinergias entre los Programas, como acciones conjuntas considerando los componentes que cada uno de ellos promueve.

¹ Para conocer la población objetivo y atendida de los programas PSV y PPB, se recomienda revisar los Comunicados de Prensa 10/ 20 de septiembre de 2022 y 13/ 28 septiembre de 2022, en los que el CONEVAL presenta las Evaluaciones de Procesos de los Programas Sembrando Vida y Producción para el Bienestar. Estos comunicados están disponibles en: https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2022/COMUNICADO_10_EVALUACION_PROCESOS_PROGRAMA_SEMBRANDO_VIDA.pdf
https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2022/COMUNICADO_12_EVALUACION_DE_PROCESOS_PROGRAMA_PRODUCION_PARA_EL_BIENESTAR.pdf

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

- Respecto al vínculo del Programa Sembrando Vida (PSV) con el Programa Precios de Garantía (PPG) es necesario considerar que el primero promueve el modelo productivo de Milpa Intercalada con Árboles Frutales (MIAF), que considera la producción de maíz a través de prácticas agroecológicas. Los granos que se obtienen en estos predios, después de satisfacer las necesidades de autoconsumo de las familias, podrían comercializarse a través del Programa Precios de Garantía. En el trabajo de campo, los técnicos de las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC) ingresados en 2019 al PSV mencionaron que algunos sembradores ya habían llegado a comercializar parte de su producción con PPG, aunque no se puede precisar la cifra exacta ante la falta de registros entre estos programas.
- Con respecto al PPB y PPG, 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 PPG 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 Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos 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 seguir acompañando los esfuerzos de la Administración Pública Federal para proteger y mejorar las condiciones de vida de la población.

La Evaluación de Procesos del Programa está disponible en: <https://bit.ly/3fhAaI3>

--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:

Nielsen Daniel Hernández Mayorga
Director de Información y Comunicación Social
ndhernandez@coneval.org.mx
5554817200 ext. 70120 | Celular: 7711177420

Humberto Martínez González
Subdirector de Estrategias de Información y Difusión
hmartinez@coneval.org.mx
5554817200 ext. 70158 | Celular: 5548423951



Coneval



@Coneval



conevalvideo



@coneval_mx



blogconeval.gob.mx



PódcastCONEVAL