

Análisis y resultados de las evaluaciones al sector agropecuario: principales retos para la Administración Pública 2019-2024

Dr. José Nabor Cruz Marcelo
Secretario Ejecutivo del CONEVAL

20 de febrero de 2024

¿Quiénes somos?

Funciones del CONEVAL

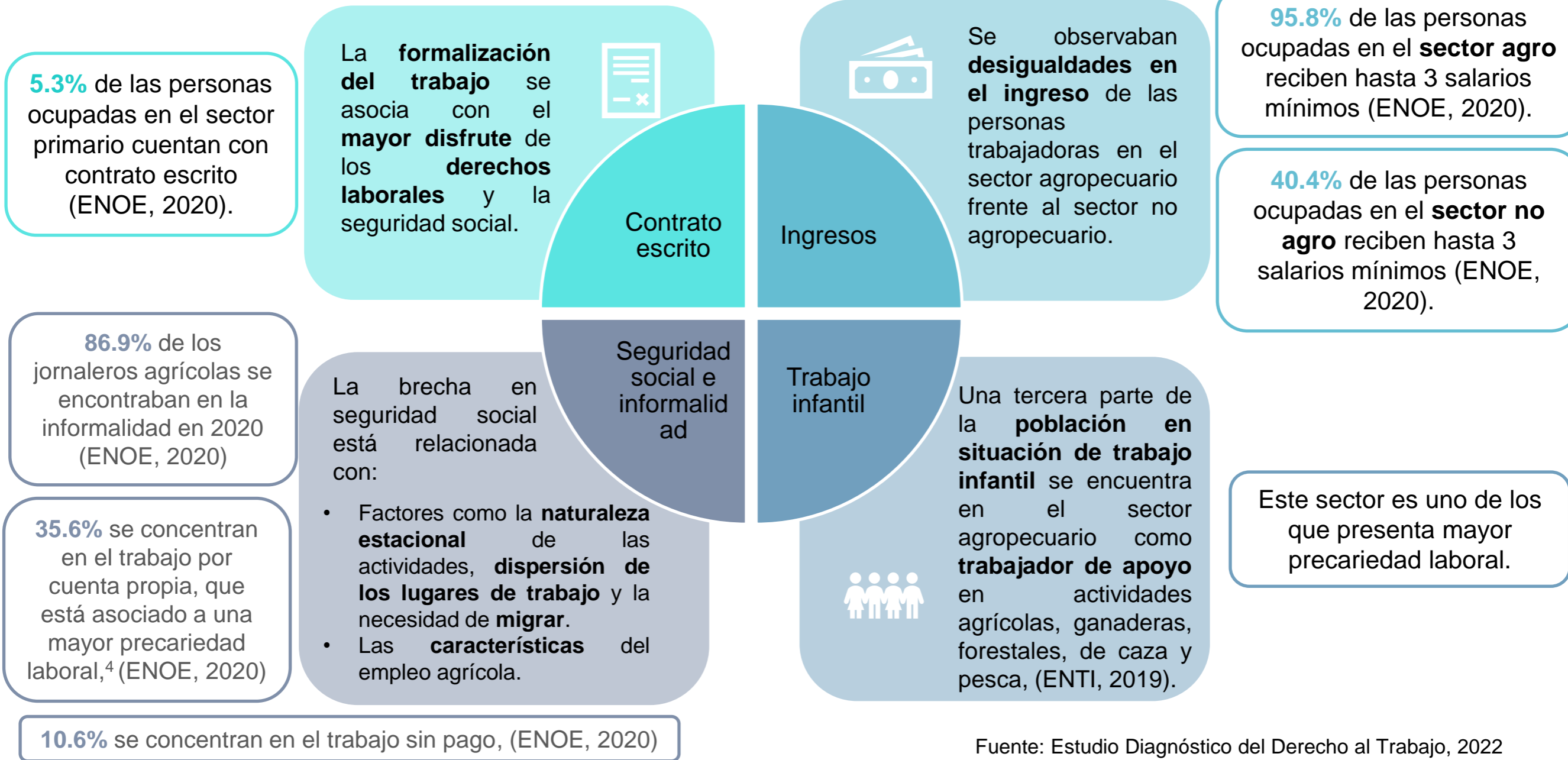


En el marco de este mandato, el **CONEVAL** ha desarrollado una serie de estudios y evaluaciones que tienen por objetivo analizar políticas, programas y acciones dirigidos al campo, así como análisis estratégicos sobre la política social implementada por la Administración Pública Federal (APF) 2019-2024.

La **Medición Multidimensional de la Pobreza** proporciona información muy valiosa sobre las principales problemáticas que enfrentan las acciones del Estado dirigidas a mejorar las condiciones de vida de la población rural.

Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo, 2022

Las personas trabajadoras en el sector agropecuario son más vulnerables a la precariedad frente a las personas trabajadoras en el sector no agropecuario.

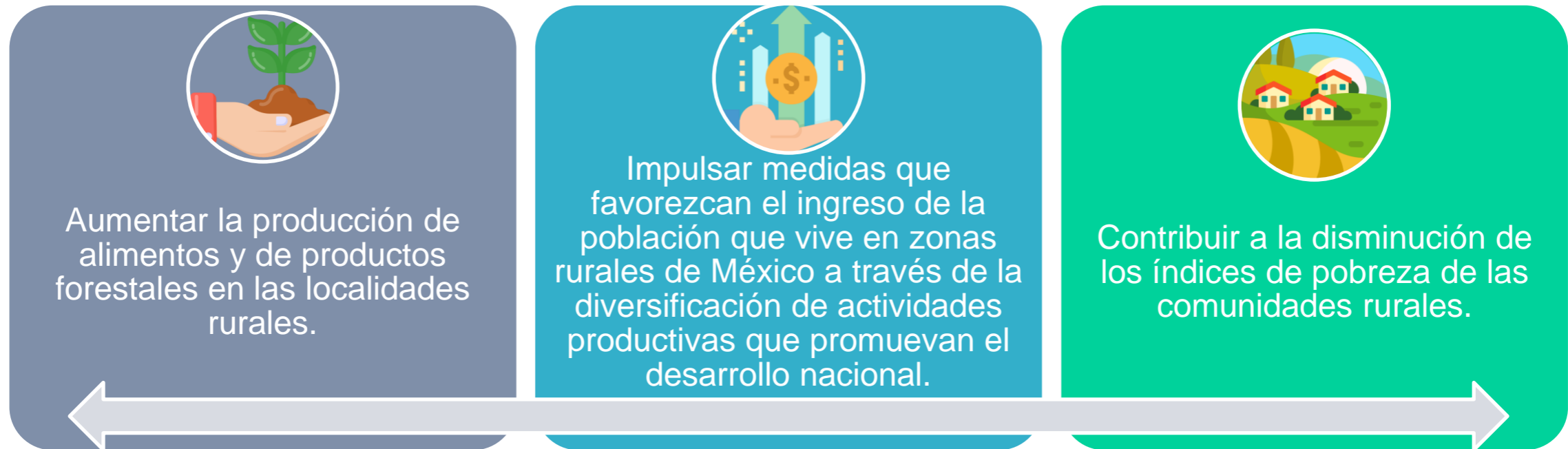


Fuente: Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo, 2022

⁴ Este tipo de trabajo está asociado con una mayor precariedad laboral debido a que, actualmente, está excluido de la seguridad social obligatoria en las normas que regulan el trabajo, pues ésta se limita a las personas trabajadoras asalariadas.

Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2020-2024

El Programa especial Concurrente (PEC-DRS) considera los siguientes Objetivos Prioritarios para dar cumplimiento al mandato de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS):



- El PEC-DRS observa que la baja productividad deriva de la exclusión de productores en pequeña escala de las políticas de fomento del sector rural, por ello plantea impulsar el aprovechamiento de la capacidad productiva de las zonas en las que se concentra la pobreza rural.
- El PEC-DRS debe contribuir a elevar la generación de empleo e ingreso en el medio rural y asegurar que el crecimiento productivo se traduzca en una superación sustentable del bienestar de sus habitantes, mediante la concertación institucional y convergencia de los programas en la consecución de propósitos comunes en términos territoriales, con especial referencia a las zonas de alta y muy alta marginación, agrupadas en microrregiones.

Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2020-2024 y programas prioritarios de apoyos al campo

De los programas implementados por la SADER se identifican los siguientes Programas Prioritarios implementados por la APF-2019-2024:

Para el cumplimiento de sus objetivos, el PEC-DRS establece que el conjunto de programas asignados a la SADER se encuentran encaminados a **eleva**r la oferta de alimentos, con especial atención a las regiones más rezagadas; **dotar** a los pequeños productores de los apoyos e insumos necesarios para que eleven sus rendimientos unitarios, amplíen la práctica de **huertos familiares y comunitarios**, y se realicen **obras hidráulicas para aprovechar de manera sustentable sus recursos naturales**.

Sumando a esta misión la participación concurrente del Programa **Sembrando Vida**, diversos programas de SEMARNAT, entre otros esfuerzos institucionales.



Producción para el Bienestar

- Objetivo: Incentivar a las personas que se dedican a la actividad agropecuaria para contribuir al **incremento de la productividad** de los cultivos o productos elegibles.



Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos

- Objetivo: **Complementar el ingreso de los pequeños y medianos productores** agropecuarios de granos básicos (arroz, frijol, maíz y trigo) y leche, a través de la implementación de precios de garantía.



Fertilizantes

- Objetivo: Aumentar la disponibilidad oportuna de fertilizantes químicos y biológicos para contribuir a **mejorar la productividad** agrícola en localidades de alto y muy alto grado de marginación.



Sembrando Vida

- Objetivo: Que los Sujetos de Derecho (SD) tengan **cubiertas sus necesidades alimenticias** básicas. Para esto proporciona **apoyos económicos** que fomentan el bienestar, apoyos en especie, y acompañamiento social y técnico.

Evaluaciones del CONEVAL a Programas Prioritarios de Apoyos al Campo

Dada la relevancia de los programas prioritarios de apoyos al campo, el CONEVAL ha realizado un conjunto de evaluaciones que buscan mejorar la política social a este sector

Generaron evidencia para mejorar el **diseño y funcionamiento de los programas** desde estadios tempranos de su operación, considerando el contexto de implementación de los mismos y a través de una metodología innovadora que combinó análisis de gabinete con trabajo de campo.

Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo

2019-2020



Proporcionaron un **análisis sistemático de la gestión operativa** de los Programas que permitió valorar si dicha gestión **cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivos** de cada Programa y generaron recomendaciones para la instrumentación de mejoras operativas.

Evaluación de Procesos

2022



Es una herramienta que muestra de forma estructurada, sintética y homogénea, el **avance de los programas y acciones federales de desarrollo social en el cumplimiento de sus objetivos**, con el fin de brindar información clave sobre su desempeño a las y los tomadores de decisión y a la ciudadanía.

Ficha de Evaluación y Monitoreo

2013-2023



Mide los **efectos netos del programa** sobre la población que atiende, mediante metodologías rigurosas para identificar el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa.

Evaluación de Impacto



Los programas evaluados han sido los siguientes:

- ✓ Programa Producción para el Bienestar **
- ✓ Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos **
- ✓ Programa Sembrando Vida **
- ✓ Programa Agromercados Sociales y Sustentables*
- ✓ Programa Crédito Ganadero a la Palabra*
- ✓ Programa Fertilizantes**

* Para este programa sólo se realizaron las evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020 debido a que dejaron de operar en años previos a 2022.

** Las evaluaciones de impacto de estos programas fueron mandatadas en el Programa Anual de Evaluación 2023. La evaluación de Sembrando Vida es coordinada por el CONEVAL, mientras que para la de Producción para el Bienestar y Fertilizantes se otorga apoyo técnico desde el Consejo.

En estas evaluaciones se identifican un conjunto de hallazgos y recomendaciones sobre la operación de los programas que pueden ser relevantes para los objetivos del PEC-DRS.

Hallazgos de las Evaluaciones del CONEVAL

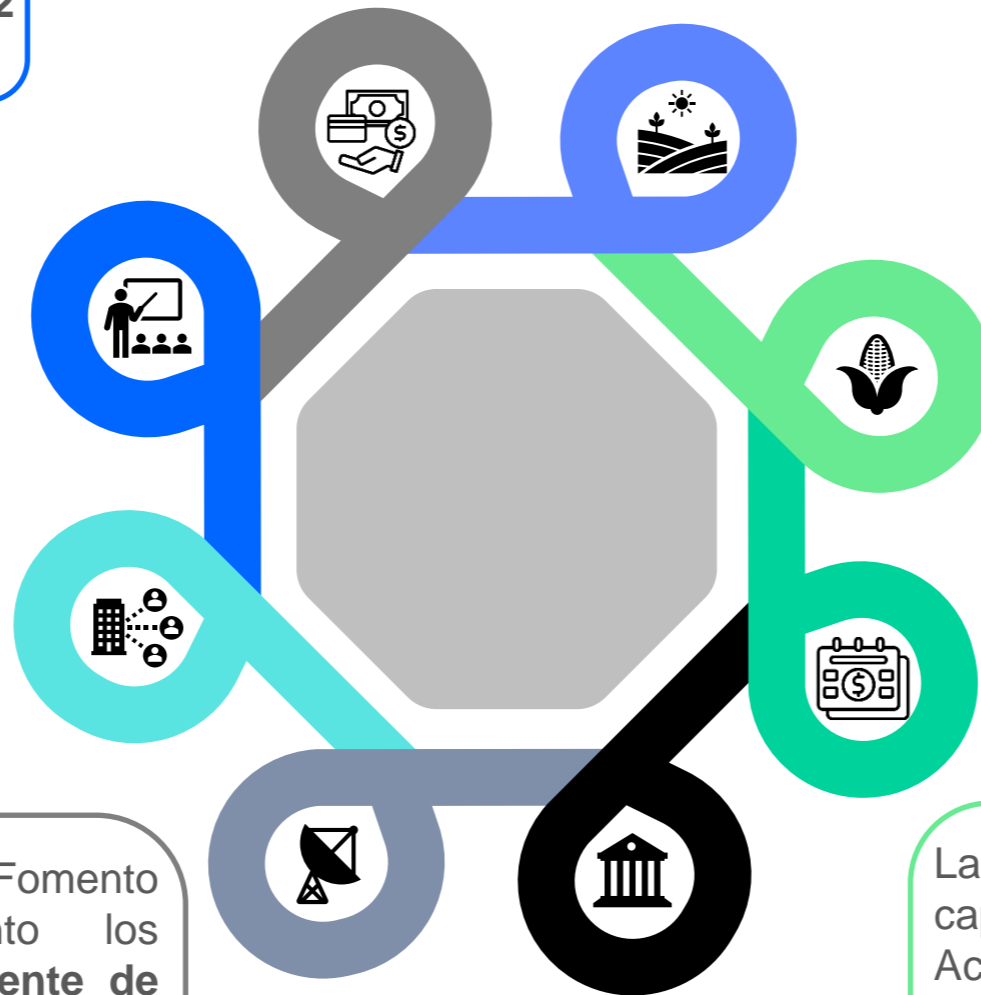
Programa Producción para el Bienestar

Fortalezas

El programa ha logrado una cobertura con los Apoyos Directos a Productores de alrededor de 2.2 millones de beneficiarios.

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.

En el Componente: 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), lo que disminuye los costos de transacción de las IF y promueve su participación con los pequeños productores.



La colaboración entre actores responsables y ejecutores permitió consolidar un padrón de beneficiarios público, que se actualiza constantemente y es accesible para la consulta de información.

En 2022, la entrega del apoyo de la Estrategia de Apoyos Directos a Productores fue a través de mesas de pago. Un aspecto favorable es que, en general, los beneficiarios comentaron que recibieron el pago antes de las fechas de siembra, por lo que hicieron uso del apoyo oportunamente.

Las tecnologías agroecológicas en las que capacita el componente Estrategia de Acompañamiento Técnico 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 de las Evaluaciones del CONEVAL

Programa Producción para el Bienestar

Áreas de oportunidad y recomendaciones

- Un hallazgo de la evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del programa fue que, dado que los productores tienen **diferentes problemas** en relación con su productividad, con **una sola intervención no podría ser resuelta esta problemática**, en este sentido se sugiere establecer **mecanismos de coordinación con otros programas** de la SADER, implementando una **estrategia integral**.
- Durante la evaluación de Procesos 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 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.
- La evaluación de Procesos identificó que se cuenta con información limitada para dar seguimiento a los resultados del programa, de manera que, dado que el propósito de su componente más importante es otorgar liquidez para el incremento de la productividad en la población atendida, **es recomendable que se identifiquen los comportamientos inducidos con la transferencia** y su relación con los cambios obtenidos en la productividad al nivel productores representativos.
- 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 conjuntas** en los territorios donde haya coincidencia. Un elemento que puede articular estas iniciativas es la producción de biofertilizantes y los sistemas de producción agroecológica, ya que **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.
- 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**.

Fuente: Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Producción para el Bienestar 2019-2020 y Evaluación de Procesos del Programa Producción para el Bienestar

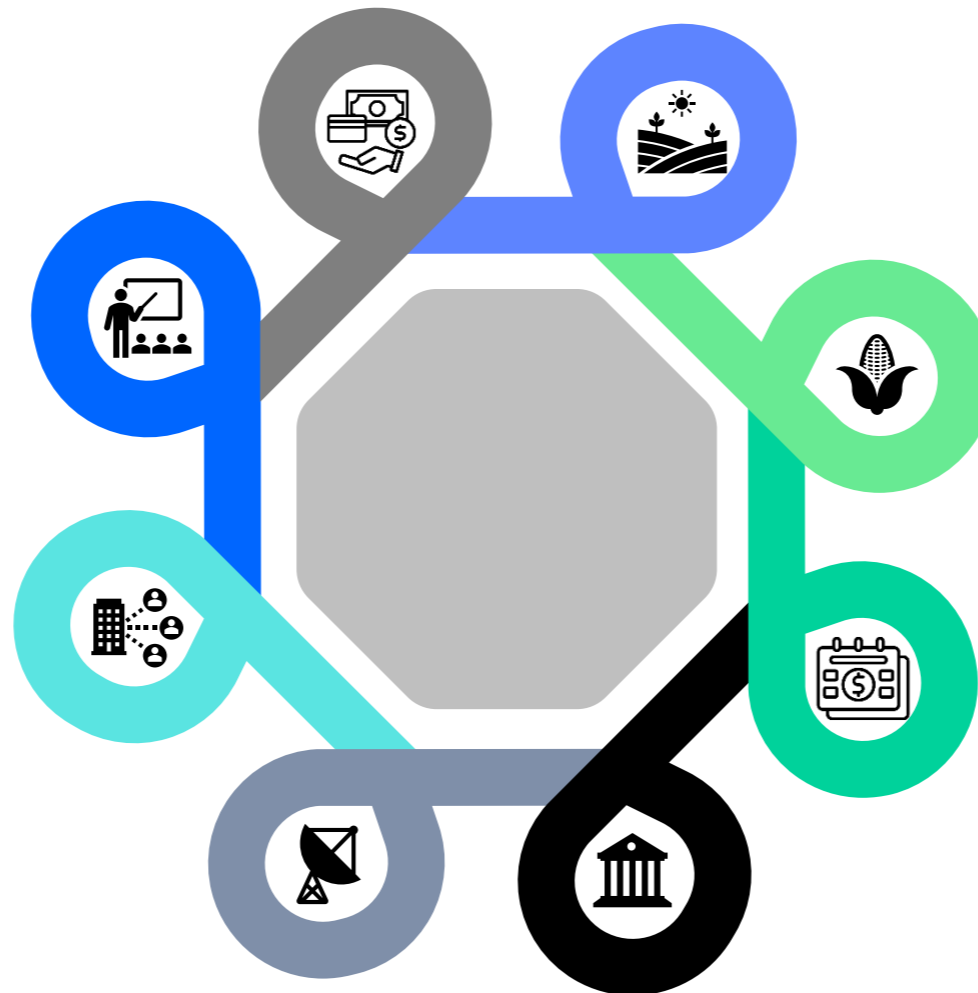
Hallazgos de las Evaluaciones del CONEVAL

Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos

Fortalezas

El primer año de operación del programa **fue ágil y funcional**, principalmente porque el personal se caracterizó por tener **experiencia en el sector**.

En el componente de Incentivos a medianos productores, con la firma de los convenios con el Consejo Mexicano del Arroz y la Cámara Nacional de la Industria Molinera de Trigo **se posibilitó el registro, la habilitación y la capacitación de bodegas y molinos** y la incorporación de estos actores a **los procesos de registro y pago a productores sin necesidad de ampliar la estructura** de SEGALMEX. Este proceso de colaboración también aplicó para los atender a los productores de maíz del componente Incentivos a medianos productores



El apoyo de las comunidades permitió **instalar y equipar los centros de acopio** y **difundir información** sobre el programa, específicamente en el Componente Apoyo Precios de Garantía

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.

Hallazgos de las Evaluaciones del CONEVAL

Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos

Áreas de oportunidad y recomendaciones

- La evaluación de Procesos no contó con evidencia de la metodología para la definición del nivel de los precios de garantía para cada grano. Esta situación puede ser una limitante para el logro de los objetivos específicos del programa: la complementación del ingreso de los pequeños productores y el aumento de la producción de los medianos. Ante eso se recomendó que el programa cuente con una metodología clara, pública para la consulta de productores y ciudadanos.

- En el componente Apoyo Precios de Garantía para pequeños productores el pago a beneficiarios se realizó 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. Por lo que es necesario **fortalecer los mecanismos para vigilar el cumplimiento** de los convenios de colaboración que se firmaron con las instituciones bancarias.

- Para el almacenamiento de la leche y los granos del componente Precios de Garantía **las instalaciones se consiguieron mediante convenios con asociaciones de productores**, o contratos de comodato, lo que se considera un elemento favorable. Sin embargo, en el trabajo de campo 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. 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

- El componente Incentivos a medianos productores prevé la **adquisición de los Instrumentos de Administración de Riesgos** para proteger a los productores ante la volatilidad de los precios. Sin embargo, en el trabajo de campo se observó **desconocimiento de algunos productores sobre estos instrumentos**. Por ello, se requiere implementar **acciones de capacitación en materia de comercialización y sistemas de mercado** con el objetivo de promover **una participación activa de los productores** en la adquisición de sus instrumentos.

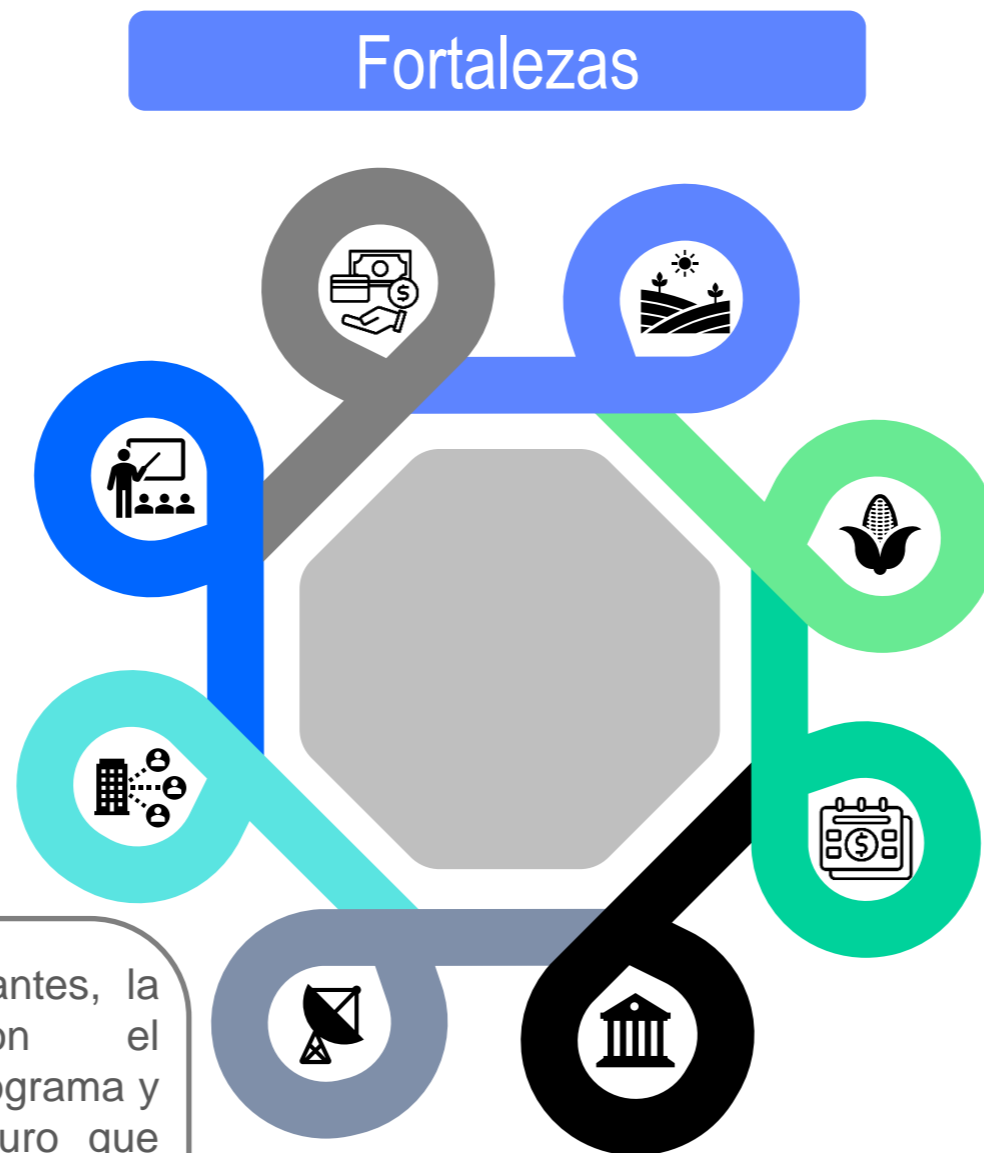
- La evaluación de Procesos permitió identificar que en la práctica no existen procesos que se vinculen con otros programas de apoyo al campo, sin embargo, puede haber cierto nivel de coincidencia en la población objetivo a la que están dirigidos. Esto abre la posibilidad de **desarrollar sinergias entre los Programas**.

Hallazgos de las Evaluaciones del CONEVAL

Programa Sembrando Vida

Un acierto del Programa es que busca **potenciar la generación de diálogos para el aprendizaje y encuentros intergeneracionales**. La creación de las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC) se encarga de **recuperar el conocimiento tradicional** a través del intercambio de experiencias y saberes entre los sujetos del derecho y los técnicos del programa, a la vez que **mejoran e incrementan sus cultivos para garantizar su autoconsumo de forma sustentable**.

La producción de plantas y biofertilizantes, la realizan los beneficiarios con el acompañamiento de los técnicos del Programa y de los Jóvenes Construyendo el Futuro que participan en las CAC. Cabe destacar que en este proceso se observaron un conjunto de fortalezas y buenas prácticas: una de ellas es que las **CAC integran de manera relevante la participación de mujeres, respetando la equidad de género y el esquema de rotación**.



Otra buena práctica es la iniciativa de los técnicos sociales y productivos **de integrar varias CAC en células** llamadas "Distrito CAC", con el objetivo de **compartir experiencias, dar soluciones a problemas locales**; además de decidir postergar el trasplante y dar mantenimiento a la planta que no llega al Vivero Comunitario con las características adecuadas para aumentar su sobrevivencia.

Uno de los bienes que entrega el programa es el acompañamiento que brindan los técnicos productivos y sociales a las CAC mediante **capacitaciones y asesorías permanentes** que se observaron como relevantes, ya que las y los sujetos de derecho identifican que **estas son fundamentales para la producción de los viveros comunitarios y Biofrábricas**.

Hallazgos de las Evaluaciones de Procesos del CONEVAL

Programa Sembrando Vida

Áreas de oportunidad y recomendaciones

- Es importante considerar que la entrega de plantas, herramientas e insumos, estén acordes a los ciclos productivos, puesto que hacerlo de manera posterior generará un alto porcentaje de mortalidad de las plantas en caso de no contar con riego. Por ello, es necesario que los calendarios de compra, distribución y entrega de plantas e insumos estén acordes a los ciclos agrícolas.

- Las áreas de oportunidad en la planeación de las metas e implementación de sistemas de plantación del Programa generan percepciones diferenciadas en los sembradores dependiendo de las características de la región en la que se ubican las CAC. Para quienes se encuentran en climas tropicales, existe menos preocupación por la cantidad de plantas a establecer. Sin embargo, **para quienes se encuentran en zonas templadas existe preocupación por los requerimientos de agua y superficie** para el desarrollo, en particular, de frutales caducifolios. Para las CAC que se ubican en áreas más templadas o con condiciones hidrológicas menos favorecedoras, esta situación ha requerido reconfiguraciones en los diseños de los sistemas agroecológicos establecidos, reorganización de las actividades para la producción de planta en viveros comunitarios y en las biofábricas, así como en el seguimiento en parcela.

- También **se observó una gran necesidad de sistemas de riego o de captación de agua a nivel parcela**, la cual es una de las preocupaciones principales, debido a que la disponibilidad de riego incide en la supervivencia y mantenimiento de la planta en el mediano y largo plazo.

- El análisis de la articulación operativa de la evaluación de Procesos permitió identificar que puede haber cierto nivel de coincidencia en la población objetivo a la que están dirigidos los programas Sembrando Vida, Producción para el Bienestar y Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos. Esto abre la posibilidad de desarrollar sinergias entre estos, como acciones conjuntas considerando los componentes que cada uno de ellos promueve.

Reflexiones finales

A partir los hallazgos de las evaluaciones realizadas a los programas prioritarios dirigidos al campo, se observan los siguientes aspectos relevantes para la consecución de los Objetivos Prioritarios del PEC-DRS.:



Aumentar la producción de alimentos y de productos forestales en las localidades rurales.

- ✓ **Es necesario identificar y caracterizar los sistemas productivos e implementar acciones de política acorde a las necesidades de los productores.**
- ✓ **Considerando las áreas de oportunidad identificadas respecto a la oportunidad de los apoyos en los programas Producción para el Bienestar, Sembrando Vida y Precios de Garantía, es necesario que la entrega de los apoyos, tanto económicos como en especie (plantas, herramientas e insumos) estén acordes a los ciclos productivos y lleguen oportunamente a los productores.**
- ✓ **Se requiere fortalecer la capacitación para las personas operadoras de los programas a fin de mejorar su implementación y la atención que se brinda a los beneficiarios.**
- ✓ **En se identificó como fortaleza la asistencia técnica que brindan los Programas Producción para el Bienestar y Sembrando Vida, por ello se considera necesario fortalecer y, en la medida de lo posible ampliar, los componentes de asistencia técnica, además considerando temas como el uso de los instrumentos financieros para la producción y comercialización.**
- ✓ **Es posible considerar acciones de colaboración con actores estratégicos del sector agropecuario, recuperando la experiencia del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, para establecer mecanismos eficientes de atención a los productores.**
- ✓ **Es necesario fortalecer las condiciones de la infraestructura para la operación de los programas, principalmente en aquellos en los que esta cumple un papel relevante como en Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos y Sembrando Vida.**

Reflexiones finales



Impulsar medidas que favorezcan el ingreso de la población que vive en zonas rurales de México a través de la diversificación de actividades productivas que promuevan el desarrollo nacional



Contribuir a la disminución de los índices de pobreza de las comunidades rurales.

- ✓ **Es necesario establecer acciones para mejorar las condiciones de ingreso y seguridad social de las personas trabajadoras del sector agropecuario, especialmente de las personas jornaleras agrícolas.**
- ✓ **Entre las acciones dirigidas al empleo en el sector agropecuario, es necesario garantizar la eliminación del trabajo infantil.**
- ✓ **Uno de los sectores que requieren atención urgente en el medio rural son las personas jornaleras agrícolas en donde es necesario implementar acciones para mejorar su acceso a servicios de salud y educación, además de considerar las problemáticas relacionadas con la inseguridad alimentaria y las carencias asociadas a la vivienda.**

Además de estas acciones, para una política concurrente de atención al campo es necesario:

- ✓ **Establecer mecanismos de coordinación entre los programas de la SADER, implementando una estrategia integral con los componentes o intervenciones necesarias para atender de manera multidimensional los problemas de la población rural.**
- ✓ **Considerar que la política social debe funcionar de manera articulada con otras medidas de política pública como la política laboral.**
- ✓ **Considerar la dimensión de sustentabilidad en las acciones orientadas a la producción, principalmente las problemáticas asociadas a la falta/distribución del agua y la pertinencia de los esquemas y tipos de cultivos promovidos por las políticas.**

José Nabor Cruz Marcelo

Secretario Ejecutivo

josenabor@coneval.org.mx

Karina Barrios Sánchez

Coordinadora General de Evaluación

kbarrios@coneval.org.mx

¡Lo que se mide se puede mejorar!