

COMUNICADO No.15
Ciudad de México, 23 de julio de 2020

AVANCES Y RETOS DEL PROGRAMA PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR

- 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 realizar entrevistas a beneficiarios, a operadores, así como a directivos de los programas sociales para incorporar la perspectiva de todos los actores que participan en el proceso de diseño e implementación de la intervención para buscar una comprensión integral del programa y promover acciones de mejora.
- Un acierto en el diseño de la implementación del Programa Producción para el Bienestar fue retomar el esquema de PROAGRO para otorgar de manera directa y sin intermediarios los subsidios a los productores. Asimismo, este esquema ya contaba con una normatividad probada, la cual era ampliamente conocida no solo por el personal de los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADER) y del Distrito de Desarrollo Rural (DDR), sino también por los propios beneficiarios de ese programa.
- Se sugiere establecer mecanismos de coordinación con otros programas de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), implementando una estrategia integral con los programas que atienden a la misma población objetivo y que avanzan hacia el mismo objetivo de autosuficiencia alimentaria y rescate al campo.
- Con la participación de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo en diferentes procesos del programa, mediante los Servidores de la Nación, es de suma importancia establecer, delimitar y documentar los mecanismos de coordinación interinstitucional entre estos actores y la SADER y, con ello, definir las funciones de ambos en la operación del programa.
- Se recomienda realizar una actualización del diagnóstico del programa, con el fin de identificar las causas y los efectos del problema que desea atender, así como las características de la población que presenta el problema.

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 Producción para el Bienestar.

El Gobierno Federal ha puesto en marcha diversos programas en materia de desarrollo social con enfoque territorial, con la finalidad de mejorar las condiciones de bienestar de la población que se encuentra en situación de pobreza.

El CONEVAL definió una metodología innovadora para la realización de la evaluación a los 17 programas prioritarios, cuyo propósito principal fue 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 los beneficiarios como a los operadores y a los funcionarios públicos que implementan los programas sociales en campo para incorporar la perspectiva de todos los actores que participan en el proceso y promover la mejora de estos programas.

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 (responsables a nivel central y estatal, quienes implementan los programas, los derechohabientes, entre otras) para comprender la manera cómo operan en el territorio y 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 del 2020.

La muestra analítica y la agenda para el trabajo de campo para el Programa Producción para el Bienestar fueron acordadas con los responsables del programa y la Unidad de Evaluación de la 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 altos funcionarios que estuvieron presentes en las reuniones de trabajo.

PROGRAMA PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR (PPB)

El programa busca incrementar la productividad (relación de la producción total de un cultivo por hectárea de terreno cosechada, medida en toneladas por hectárea), a través del otorgamiento de apoyos al ingreso de los productores de pequeña y mediana escala con predios inscritos en el padrón del programa, que cultiven preferentemente granos (maíz, frijol, trigo panificable, arroz, amaranto, chíca, y/o sistema milpa, entre otros), café y caña de azúcar, con superficies de hasta 20 hectáreas en tierras de temporal y de hasta cinco hectáreas en riego.

Los apoyos entregados a las y los productores de pequeña y mediana escala están en función a la superficie de sus predios y el régimen hídrico empleado. Los productores de granos como maíz, frijol,

trigo panificable, arroz, amaranto, chíá, y/o sistema milpa, entre otros, tienen la posibilidad de acceder a los apoyos para caña de azúcar o para café, siempre y cuando los predios de estos cultivos sean diferentes. Por otro lado, los productores que reciben apoyo para caña y café no podrán recibir apoyos para ambos cultivos.

Adicionalmente a los apoyos directos monetarios, el programa cuenta con otros dos servicios:

- Estrategia de capacitación y/o acompañamiento técnico-organizativo para la adopción de prácticas agroecológicas y sustentables e incrementar sus rendimientos. Para esta estrategia, se cuenta con un presupuesto anual de hasta 2% del asignado al programa en 2020.
- Estrategia de fomento al acceso de financiamiento formal a los productores beneficiarios del programa, prioritariamente a los que reciban capacitación y/o acompañamiento técnico-organizativo. El programa puede destinar hasta 1% de su presupuesto para dicha tarea.

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, el Programa Producción para el Bienestar tuvo un presupuesto aprobado de 9,000 millones de pesos. Para 2020, el presupuesto asignado al programa asciende a 11,000 millones de pesos (PEF 2020), lo que representa un incremento respecto del año anterior de 22.2%, en términos nominales.

¿Cómo se hizo la evaluación?

La evaluación 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 utilizó la información pública disponible, así como los documentos entregados por el programa actualizados a 2020.

La estrategia de campo para la recolección de información se realizó en tres entidades federativas: Chiapas, Chihuahua y San Luis Potosí. Las pruebas piloto, para ajustar los instrumentos de recolección de información y la estrategia de trabajo de campo, se hicieron en Hidalgo y en Morelos.

Hallazgos

- El diseño de la implementación del programa retomó el esquema de PROAGRO para otorgar de manera directa y sin intermediarios los subsidios a los productores. Este esquema era ampliamente conocido, no solo por el personal de los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADER) y del Distrito de Desarrollo Rural (DDR), sino también por los propios beneficiarios de ese programa, quienes tenían sus predios y datos personales registrados en el Padrón de productores y además contaban ya con sus expedientes en regla, incluida la cuenta bancaria en donde recibían los recursos. Lo anterior se considera un acierto en el funcionamiento del programa porque al retomar el esquema de pago automático de PROAGRO, permitió ejercer 76.5% del presupuesto durante el primer semestre de 2019,

además de la experiencia del personal de los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADER) y del Distrito de Desarrollo Rural (DDR) facilitó el proceso de aprendizaje en la implementación del Programa Producción para el Bienestar.

- Al retomar el esquema de PROAGRO, el Programa Producción para el Bienestar ha enfrentado un reto en términos de que los beneficiarios lo ven como la continuidad del PROAGRO, es decir, ven los apoyos como una compensación al ingreso y no como un apoyo para el incremento a la productividad planteado en el objetivo del Programa Producción para el Bienestar.
- Se identificó la necesidad de dar consistencia al diseño de la intervención, ya que, por ejemplo, el objetivo específico plasmado en las Reglas de Operación no es consistente con el problema central plasmado en el diagnóstico, dado que este último no aborda que deben existir otros componentes para incrementar la productividad, por ejemplo: el acompañamiento técnico y la vinculación con servicios productivos, en cultivos, regiones, entidades o localidades específicas, mientras que en las Reglas de Operación se consideran estos componentes.
- En relación con lo anterior, el acompañamiento técnico es limitado en términos presupuestales, dado que en las Reglas de Operación se establece solo 2% del presupuesto de Programa Producción para el Bienestar, por lo que un número limitado de productores tienen posibilidad de acceder a este Componente.
- Se identificó la participación de los Servidores de la Nación, que están a cargo de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, en diferentes procesos del programa como la difusión, validación de la población objetivo y supervisión.

Recomendaciones

- Los productores tienen diferentes problemas en relación con su productividad que con una sola intervención podría no ser resuelta, en este sentido se sugiere establecer mecanismos de coordinación con otros programas de la SADER, implementando una estrategia integral con los programas que atienden a la misma población objetivo y que avanzan hacia la autosuficiencia alimentaria y rescate al campo. Lo anterior, permitirá que desde su diseño y operación se establezcan sinergias entre las intervenciones para atender los diferentes problemas que presentan los pequeños y los medianos productores. Entre los programas que pueden establecer un vínculo se identifican el Programa de Fertilizantes, el Programa de Precios de Garantía y el Programa de Desarrollo Rural.
- Se sugiere avanzar en fortalecer el componente de capacitación y asistencia técnica y el acceso al crédito formal, como parte del diseño del programa, y destinar más recursos para ello, lo que contribuiría a aumentar el potencial de impacto de los apoyos directos del

programa, ya que programas que basaron su intervención en la entrega de incentivos económicos exclusivamente, como PROAGRO y Fomento Productivo del Café, no cuentan con evidencias decisivas que demuestren haber elevado sustancialmente el rendimiento agrícola por superficie.

- Es importante que en la difusión del programa se fortalezca la transmisión del objetivo de los apoyos del programa para establecer con claridad que el apoyo tiene la intención de incrementar productividad.
- En cuanto al cobro de los incentivos por parte de los productores y con la finalidad de mantener íntegro el monto del apoyo recibido por los beneficiarios, es pertinente considerar el lugar de residencia del productor y su cercanía con la sucursal bancaria como criterio para la dispersión del apoyo, vía transferencia bancaria u orden de pago. De igual manera, para los productores que se les entregue, vía transferencia bancaria, se recomienda realizar capacitaciones sobre el uso de cajeros automáticos cuando lo requieran.
- Con la participación de los Servidores de la Nación, que están a cargo de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, en diferentes procesos del programa como la difusión, validación de la población objetivo, así como en la supervisión, es de suma importancia establecer, delimitar y documentar los mecanismos de coordinación interinstitucional entre estos actores y la SADER, y, por lo tanto, definir las funciones de ambos actores en la operación del programa. Esto ayudará a evitar duplicidad de registros en el Padrón del Programa y, por ende, se evita la duplicidad de emisión de pagos por el doble registro.
- Es pertinente realizar una actualización del diagnóstico con el fin de identificar las causas y efectos del problema que desea atender, así como las características de la población que presenta el problema. Es decir, considerar un análisis más detallado, sobre todo cuando la baja productividad de productores con características y cultivos diferentes puede estar asociada a múltiples factores, por lo que su exploración permitiría identificar si se requieren de apoyos adicionales otorgados por otros programas del sector. Contar con un buen diagnóstico sirve de base para el diseño y la planeación del programa, dado que permitirá establecer el marco operativo del programa, definir mecanismos de focalización a partir de las características de la población y el presupuesto asignado, lo anterior con el fin de poder alcanzar el objetivo del programa.

El informe completo de la evaluación, junto con los anexos, del **Programa Producción para el Bienestar** está disponible en: <https://bit.ly/3iooqkf> para su consulta.

--o000o--



DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN SOCIAL

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



Instagram Coneval_mx

Visita nuestro blog: www.blogconeval.gob.mx