

COMUNICADO No.26
Ciudad de México, 14 de agosto de 2020

AVANCES Y RETOS DEL PROGRAMA DE FERTILIZANTES

- 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.
- La escasez, alto costo y empleo inadecuado de insumos estratégicos como fertilizantes es uno de los factores relacionados con la baja productividad de las Unidades de Producción Rural, considerando que solo 67% de los hogares utiliza insumos como fertilizantes, herbicidas, insecticidas y semillas mejoradas. El uso limitado e inadecuado de estos elementos se debe principalmente a la escasez de recursos económicos para adquirirlos. Frente a esto el Programa de Fertilizantes propone una intervención consecuente con el problema observado, el cual ha sido un acierto.
- El Programa de Fertilizantes es similar a un programa estatal que operó por más de 50 años y generó inercias que se tradujeron en reclamos y protestas, debido a que la SADER tomó como referente para la selección de beneficiarios los padrones del PROAGRO Productivo y el PIMAF en el estado de Guerrero, lo que generó inconformidades de una parte importante de los productores que en años anteriores habían sido apoyados por el programa y que no estaban incluidos en los padrones de la actual intervención, situación que provocó la ampliación de solicitantes y con ello del padrón de beneficiarios del programa.
- Es necesario precisar desde el proceso de planeación los roles específicos de las diferentes instituciones que participan en la implementación del programa y valorar su capacidad operativa para responder a las funciones asignadas. Asimismo, es pertinente fortalecer a los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y a los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) para brindar una mejor asistencia a los productores agropecuarios.
- Dada la degradación de los suelos agrícolas de Guerrero es necesario conservar, restaurar y aumentar la fertilidad de éstos con prácticas y fertilizantes adecuados, lo

que podría aumentar la productividad y la producción de manera sostenible en lo agrológico y lo económico, y con ello el ingreso de los pequeños productores. Y, en este contexto, la entrega gratuita de fertilizantes puede ser pertinente, si se enmarca en una política de impulso a las prácticas adecuadas de fertilización.

- Es relevante que el programa defina procesos de articulación con el de Producción para el Bienestar puesto que ambos entregan fertilizantes y atiende a productores de pequeña escala; y también considerar la vinculación con las compras de las cosechas del programa de Precios de Garantía por parte de SEGALMEX.
- El Programa de Fertilizantes ha indicado en su posición institucional acciones de mejora realizadas a partir del proceso de evaluación, en específico, menciona que atenderá 13 de 14 de los hallazgos y recomendaciones derivadas de la evaluación.

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 de Fertilizantes.

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 del Programa de Fertilizantes 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 DE FERTILIZANTES

El programa busca incrementar la productividad de los cultivos prioritarios de los productores de pequeña escala; en ese sentido, el problema central que el Programa de Fertilizantes busca resolver es la baja disponibilidad de fertilizantes nitrogenados y fosfatados a precios competitivos para los productores agrícolas de pequeña escala, dedicados a la producción de cultivos prioritarios, por lo que entrega fertilizantes químicos y biológicos a estos productores ubicados en el estado de Guerrero y zonas de atención estratégica de los estados de Morelos, Puebla, Tlaxcala y Estado de México.

Para 2019 se estableció la entrega de fertilizante de 450 kilogramos por hectárea como máximo, sin rebasar tres hectáreas por productor; y para el ejercicio 2020 sus Reglas de Operación consideran la entrega máxima 600 kg por productor, dependiendo de la zona y tipo de cultivo apoyado.

En relación con su cobertura, para el año 2019 el programa contempló atender localidades de alto y muy alto grado de marginación, dando prioridad a la Región Sursureste, la cual comprende los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Quintana Roo, Oaxaca, Tabasco, Yucatán y Veracruz. Sin embargo, en ese año el programa concentró todas sus acciones en el estado de Guerrero.

En 2019, el programa contó con un presupuesto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 1,500 millones de pesos. Para el ejercicio 2020 el programa tiene asignado un presupuesto de 1,310 millones de pesos. Lo que representa una reducción de 12.7% en términos nominales.

El Programa de Fertilizantes está a cargo de la SADER, a través de la Dirección General de Productividad y Desarrollo Tecnológico (DGPDT), adscrita a la Subsecretaría de Agricultura. En la ejecución del Programa de Fertilizantes juega un rol central el Órgano Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX) como responsable de la operación de los Centros de Distribución, a través de los cuales se lleva a cabo la recepción, almacenamiento y entrega del fertilizante, así como las oficinas de la representación estatal de la SADER. Además, durante la implementación del Programa en 2019 también participó la Secretaría de Bienestar a través de los Servidores de la Nación.

¿Cómo se hizo la evaluación?

La evaluación se desarrolló con base en una combinación de análisis de gabinete y trabajo de campo, con el objetivo 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 utilizaron los documentos entregados por el Programa, así como información pública oficial.

El análisis de diseño se realizó primero con información vigente en 2019, con el propósito de dar una retroalimentación inicial útil al programa para sus ajustes por realizar a partir de su experiencia en el primer año de operación. Posteriormente, en 2020 se actualizó el análisis de diseño con la información normativa vigente disponible en el primer trimestre del año. Esta actualización permitió documentar el proceso de cambio y adaptación del programa en su primer año de operación.

El trabajo de campo se realizó con un enfoque cualitativo e incluyó entrevistas semiestructuradas y observación directa, y se realizó en el estado de Guerrero, en específico en los municipios de Chilpancingo, Quechultenango, Leonardo Bravo y Mochitlán, y la prueba piloto para verificar los instrumentos de recolección de información se realizó en el municipio de Iguala, de dicha entidad.

Hallazgos

- La escasez, alto costo y empleo inadecuado de insumos estratégicos como fertilizantes es uno de los factores relacionados con la baja productividad de las Unidades de Producción Rural, considerando que solo 67% de los hogares utiliza insumos como fertilizantes, herbicidas, insecticidas y semillas mejoradas. El uso limitado e inadecuado de estos elementos se debe principalmente a la escasez de recursos económicos para adquirirlos. Frente a esto el Programa de Fertilizantes propone una intervención consecuente con el problema observado, el cual ha sido un acierto.
- El Programa de Fertilizantes es similar a uno estatal que operó por más de 50 años y generó inercias que se tradujeron en reclamos y protestas, debido a que la SADER tomó como referente para la selección de beneficiarios los padrones del PROAGRO Productivo y el PIMAF en el estado de Guerrero, lo que generó inconformidades de una parte importante de los productores que en años anteriores habían sido apoyados por el programa y que no estaban incluidos en los padrones de la actual intervención, situación que provocó la ampliación de solicitantes y con ello del padrón de beneficiarios del programa.
- Los documentos normativos del programa carecen de información sobre las metas de cobertura anual en las nuevas zonas de atención de los cuatro estados que se adicionaron en 2020 (Puebla, Tlaxcala, Morelos y Estado de México). Asimismo, no se ha explicitado si los apoyos se dan por una sola vez o, en su defecto, por varios años y, de ser el caso, hasta cuántos años se dotará del apoyo.
- El diagnóstico no contiene información sobre la ubicación geográfica y la población afectada por el problema identificado. Por ello, no tiene en cuenta que las zonas de montaña y lomeríos dominan la mayor parte del estado guerrerense, lo que desde el punto de vista agrícola requiere de un manejo especial y no necesariamente bajo modelos convencionales. El programa tampoco explica de qué manera los apoyos que entrega a los pequeños productores de cultivos prioritarios ubicados en localidades de alto y muy alto grado de marginación ayudan a resolver el problema definido en el diagnóstico

- De acuerdo con las Reglas de Operación 2020, el Programa de Fertilizantes cuenta con una definición de su población objetivo, la cual se refiere a productores agrícolas de pequeña escala; sin embargo, no ha planteado una definición de su población potencial, y no cuenta con una cuantificación de la población potencial y objetivo. Es decir, debe plantearse una definición de pequeño productor y exponerse los criterios técnicos que sustenten tal definición, además de considerar variables asociadas a la baja disponibilidad y a las dosis de fertilizantes utilizadas por los productores de pequeña escala.
- Adicionalmente, el Programa de Fertilizantes no dispone de información sistematizada sobre la demanda total de los apoyos que le permita conocer las características y el perfil técnico y socioeconómico de los productores solicitantes y, en función de ello, fortalecer su planeación y definir una estrategia de cobertura adecuada.
- Los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) funcionaron en el 2019 con personal reducido, lo que generó un congestionamiento de solicitantes. Ante ello, se tomaron medidas de emergencia, tales como solicitar la participación de la Secretaría de Bienestar para que los Servidores de la Nación colaboraran tanto en la recepción de expedientes como en la distribución de vales. Sin embargo, este último personal con frecuencia no tenía experiencia en la operación de programas agrícolas ni conocimiento de los productores rurales.
- El Programa de Fertilizantes cuenta con un listado de beneficiarios que incluye algunas características de los productores apoyados, aunque con información muy limitada (nombre, municipio y superficie). Dicho listado no contiene la mayoría de las variables relevantes que permitirían conocer las características detalladas de los beneficiarios, como el cultivo prioritario apoyado, cantidad de apoyo entregado, edad, sexo, pertenencia a población indígena, grado de marginación de la localidad, entre otras. En ese sentido, idealmente el programa debería contar con un padrón de beneficiarios del Programa que contenga información completa y confiable, de modo que constituya una herramienta útil para orientar la operación de los apoyos, el seguimiento a los beneficiarios y la evaluación de sus resultados.
- El programa optó por utilizar masivamente la comunicación electrónica para difundir la convocatoria, bajo dos consideraciones principales: la agilidad del proceso y sus posibilidades de llegar a buena parte del estado, aunque quizá sin valorar plenamente las complicaciones de acceso a estos medios por parte de la población más marginada.
- Un reto que enfrentó el programa fueron las condiciones de inseguridad en las rutas de tránsito, lo que implicó organizar la logística con otras instancias federales para ajustar rutas de tránsito para la entrega del fertilizante.

Recomendaciones

- Es pertinente especificar un punto de partida y un punto de llegada del Programa de Fertilizantes en al menos seis años que dure el actual gobierno, estableciendo metas anuales en cuanto a población a atender, insumos a distribuir y los aumentos de los rendimientos que se esperan obtener progresivamente durante la vida del programa.
- Dada la degradación de los suelos agrícolas de Guerrero, es necesario conservar, restaurar y aumentar la fertilidad de estos con prácticas y fertilizantes adecuados, lo que podría aumentar la productividad y la producción de manera sostenible en lo agrológico y lo económico, y con ello el ingreso de los pequeños productores. Y en este contexto, la entrega gratuita de fertilizantes puede ser pertinente si se enmarca en una política de impulso a las prácticas adecuadas de fertilización.
- Es necesario, precisar desde el proceso de planeación, los roles específicos de las diferentes instituciones que participan en la implementación del programa y valorar su capacidad operativa para responder a las funciones asignadas. Asimismo, es pertinente fortalecer los Distritos de Desarrollo Rural- DDR y los CADER para brindar una mejor asistencia a los productores agropecuarios.
- Es fundamental que el Programa de Fertilizantes mejore su estrategia de difusión, de acuerdo con las particularidades de cada una de las regiones donde opera el programa, de modo que la información llegue adecuadamente a la población objetivo.
- Es relevante que el programa defina procesos de articulación con el de Producción para el Bienestar puesto que ambos entregan fertilizantes y atiende a productores de pequeña escala; y también considerar la vinculación con las compras de las cosechas del programa de Precios de Garantía por parte de SEGALMEX.

El informe completo de la evaluación, junto con los anexos, del **Programa de Fertilizantes** está disponible en: <https://bit.ly/2YUHT99> 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



Visita nuestro blog: www.blogconeval.gob.mx