Reporte de Investigación
79
Serie *"Reportes de Investigación"*, abril de 2007

ANÁLISIS DE TRES EVALUACIONES OFICIALES DE ASERCA DEL PROGRAMA DE PAGOS DIRECTOS (PROCAMPO) A LA AGRICULTURA MEXICANA

Pedro Durán Ferman
Rita Schwentesius Rindermann
Manuel Ángel Gómez Cruz
Juan de Dios Trujillo Félix

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO

Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM)

El Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM) es un centro de investigación y posgrado, con sede en la Universidad Autónoma Chapingo, México, donde, desde 1990, se estudian problemas económicos, sociales y tecnológicos de la agroindustria y la agricultura mundial, y se generan y difunden conocimientos, todo lo cual se realiza a través del trabajo interdisciplinario, con una visión integral, crítica y propositiva, priorizando las necesidades de la sociedad rural y los intereses de los grupos mayoritarios.

Serie Reportes de Investigación, fundada en 1991 por:
Manuel Ángel Gómez Cruz y Rita Schwentesius Rindermann

ANÁLISIS DE TRES EVALUACIONES OFICIALES DE ASERCA DEL PROGRAMA DE PAGOS DIRECTOS (PROCAMPO) A LA AGRICULTURA MEXICANA

Pedro Durán Ferman[1]
Rita Schwentesius Rindermann[2]
Manuel Ángel Gómez Cruz[3]
Juan de Dios Trujillo Félix[4]

Comité Editorial
Jesús Ma. Garza López
Claudio A. Flores Valdez
Jorge G. Ocampo Ledezma
Víctor H. Palacio Muñoz

Primera edición en español, Año 2007

ISBN: 978-968-02-0356-7

© Universidad Autónoma Chapingo/Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM-PIAI), km. 38.5 Carretera México-Texcoco, C.P. 56230, Chapingo, Edo. de México.
http://www.chapingo.mx/ciestaam/

Derechos reservados conforme a la ley.
Impreso y hecho en México.

[1] Alumno del Doctorado en Problemas Económico Agroindustriales del CIESTAAM, Universidad Autónoma Chapingo. E-mail: p.duran@ebc.edu.mx
[2] Coordinadora del Programa Integración Agricultura Industria del CIESTAAM, UACh, E-mail: rsr@avantel.net.
[3] Integrante del Programa Integración Agricultura Industria del CIESTAAM, UACh, E-mail: rsr@avantel.net.
[4] Catedrático de la Universidad Autónoma de Sinaloa, E-mail: trujillo@uas.uasnet.mx

ANÁLISIS DE TRES EVALUACIONES OFICIALES DE ASERCA DEL PROGRAMA DE PAGOS DIRECTOS (PROCAMPO) A LA AGRICULTURA MEXICANA

Reporte de Investigación

79

ANÁLISIS DE TRES EVALUACIONES OFICIALES DE ASERCA DEL PROGRAMA DE PAGOS DIRECTOS (PROCAMPO) A LA AGRICULTURA MEXICANA

Pedro Durán Ferman
Rita Schwentesius Rindermann
Manuel Ángel Gómez Cruz
Juan de Dios Trujillo Félix

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO
Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM)

Abril, 2007

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 9

METODOLOGÍA 10

FUNCIONAMIENTO DE PROCAMPO 11

DESCRIPCIÓN DE LAS EVALUACIONES OFICIALES DE PROCAMPO 12

ANÁLISIS DE LAS EVALUACIONES DE PROCAMPO 14
Nivel 1. Los objetivos de las evaluaciones 14
Nivel 2. La metodología de las evaluaciones 15
Nivel 3. Los resultados de las evaluaciones 15
Nivel 4. Las conclusiones de las evaluaciones 17
Nivel 5. Observaciones críticas a las evaluaciones 18

CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN 19

PROPUESTAS PARA EVALUACIONES QUE APORTEN ELEMENTOS PARA EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS QUE REQUIERE EL CAMPO MEXICANO 20

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 21

ANEXO. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS EVALUACIONES DE PROCAMPO 23

INTRODUCCIÓN

El Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) consiste en un subsidio monetario directo al ingreso de los productores rurales. De acuerdo con la normatividad del programa, el apoyo se entrega por hectárea y no discrimina por rendimientos físicos, ingresos, régimen hídrico en el cual se labora, formas de tenencia de la tierra o tamaño de predios; tampoco depende del producto o del volumen de producción. El Procampo comenzó a operar en el ciclo Otoño-Invierno de 1993 y su vigencia era de 15 años, venciendo en el año 2008, pero fue extendido otro periodo gubernamental más.

De acuerdo con información oficial, el presupuesto asignado al Procampo equivalió, en promedio para el periodo 1995-2002, a cerca de 4.6% del PIB del sector agropecuario, y benefició a 2.8 millones de productores, que representaron 35% de la población dedicada al sector primario. De ésta, se subsidiaron 2.3 millones de ejidatarios y comuneros, que representan el 69% del total nacional. Asimismo, del total de productores beneficiados en 4.2 millones de predios, el 63% fue apoyado en superficies de dos hectáreas o menos y se cubrió el 85% de la superficie sembrada con los 10 cultivos principales (Claridades Agropecuarias, 2002/112).

Pero si bien el objetivo central de transferencia directa al ingreso está definido, a éste se agregaron otros más tratando de encontrar impacto en la multiplicación del ingreso del productor, la modernización y capitalización de las unidades productivas, la protección del medio ambiente a través de proyectos ecológicos, y el aumento de la competitividad al alentar la reconversión productiva, entre otros. En correspondencia, debido a la importancia del presupuesto asignado a dicho programa y su relevancia dentro del marco de política de México, desde su instrumentación han sido utilizados diversos indicadores de operación, gestión e impacto, para dar cuenta del grado de efectividad en el cumplimiento de los objetivos antes mencionados.

En este contexto surgen varias interrogantes acerca de si en verdad el programa ha sido exitoso en el cumplimiento de sus objetivos y ha inducido mejoras sustanciales en los niveles de vida de los productores y sus familias con respecto a la situación previa a su operación, tal como se afirma en los informes oficiales y en las evaluaciones externas. De la misma forma, y en relación con lo anterior, se puede preguntar: ¿Por qué es importante evaluar el Procampo?, ¿a qué resultados y conclusiones han llegado las evaluaciones?, ¿qué tan confiables e imparciales han sido estas evaluaciones? Las respuestas permitirían aportar elementos para saber si estas evaluaciones han sido útiles en la identificación de problemas, obstáculos o deficiencias en el manejo y operación del Procampo.

El presente artículo tiene el propósito de abordar tales cuestionamientos, a través de una metaevaluación de las evaluaciones oficiales ya hechas, de las cuales se resumen y analizan los principales hallazgos en los informes correspondientes de 1998, 2001 y 2003, con el fin de detectar el común denominador entre ellas y determinar tanto el grado de efectividad en el cumplimiento de los objetivos como la calidad y utilidad de dichas evaluaciones. Se pretende aportar bases para mejorar las evaluaciones para que realmente éstas proporcionen elementos útiles en la definición de políticas a partir del año 2008.

METODOLOGÍA

Esta investigación se basa en la metodología de una metaevaluación de las evaluaciones de Procampo, que implica analizar el diseño de indicadores de operación y de gestión en la unidad productiva, considerando la heterogeneidad metodológica encontrada. Para ello, se llevó a cabo una revisión de las metodologías aplicadas por instituciones internacionales.

Aunque se presenta una gran variedad de indicadores en las evaluaciones y en el método de la recolección de la información (Cuadro 1), en este trabajo solamente se utilizan los indicadores más relevantes, tales como: uso productivo del apoyo, conversión productiva, etc., dejando de lado aquellos totalmente operativos, como CURP, RFC y expedientes digitalizados, entre otros.

Cuadro 1. Relación de indicadores de las evaluaciones de Procampo de SAGARPA-ASERCA, 1998, 2002 y 2003

Indicadores 1998	*Indicadores 2002*	*Indicadores 2003*
1. Superficie apoyada. 2. Uso productivo del apoyo. 3. Comprobación del uso productivo 4. Recursos presupuestales. 5. Productores beneficiados. 6. Predios apoyados. 7. Tiempo de entrega de los apoyos. 8. Anticipación en la entrega de los apoyos. 9. Cesión de derechos. 10. Clave única del registro de población (CURP). 11. Cédula de identificación fiscal (RFC). **Indicadores de gestión** 1. Atención a la demanda de predios de hasta una hectárea. 2. Atención a la demanda de predios de hasta cinco hectáreas. 3. Atención a la demanda de predios mayores de cinco hectáreas.	1. Superficie apoyada. 2. Uso productivo del apoyo. 3. Comprobación del uso productivo. 4. Recursos presupuestales. 5. Apoyos entregados mediante depósitos en cuenta. 6. Productores beneficiados. 7. Predios apoyados. 8. Tiempo de entrega de los apoyos. 9. Anticipación en la entrega de los apoyos. 10. Cesión de derechos. 11. Conversión productiva. 12. Proyectos ecológicos. 13. Agricultura por contrato. 14. Expedientes únicos digitalizados. 15. Credenciales expedidas. 16. Clave única del registro de población (Curp). 17. Cédula de identificación fiscal (RFC). **Indicadores de gestión** 1. Atención a la demanda de predios de hasta una hectárea. 2. Atención a la demanda de predios con pago anticipado a la siembra.	1. Superficie apoyada 2. Uso productivo del apoyo 3. Comprobación del uso productivo 4. Recursos presupuestales 5. Apoyos entregados mediante depósitos en cuenta. 6. Productores beneficiados. 7. Predios apoyados. 8. Tiempo de entrega de los apoyos. 9. Anticipación en la entrega de los apoyos. 10. Cesión de derechos. 11. Conversión productiva. 12. Proyectos ecológicos. 13. Agricultura por contrato. 14. Expedientes únicos digitalizados. 15. Credenciales expedidas. 16. Clave única del registro de población (Curp). 17. Cédula de identificación fiscal (RFC). 18. Beneficios en zonas indígenas. 19. Beneficios en regiones de alta y muy alta marginación. 20. Beneficios a mujeres, jóvenes y adultos mayores **Indicadores de gestión** 1. Atención a solicitudes apoyadas

Fuentes: Para el año 1998, Claridades Agropecuarias No.64, diciembre, Evaluación 1998, pp. 4-40; para el año 2002, Claridades Agropecuarias No.105, mayo, 2002. pp. 56-59; Para el año 2003, Claridades Agropecuarias No.127, marzo 2004, pp. 32-35.

En esta metaevaluación se trata de analizar la calidad o los méritos de las evaluaciones mencionadas a través de la selección de estos indicadores. Este hecho es acorde con la práctica internacional. Por ejemplo, en la OCDE (2002: 27) el ejercicio de la metaevaluación tiene por objeto sintetizar constataciones de un conjunto de evaluaciones a fin de juzgar su calidad y/o medir el desempeño de los evaluadores. El Banco Mundial (2002: vii), por su parte, trata a la metaevaluación como una revisión de las evaluaciones previas y de las evaluaciones de impacto, en tanto que en la CEPAL (1999: 91-92) la metaevaluación ayuda a verificar el cumplimiento de los agentes institucionales, sectoriales y territoriales.

Así, desde la perspectiva metodológica de la metaevaluación, se desea saber qué diferencia ha marcado el programa en comparación con los no beneficiarios y qué impacto ha tenido sobre los beneficiarios.

FUNCIONAMIENTO DE PROCAMPO

La operación del Procampo está a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) a través de la agencia de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) y sus delegaciones, que se coordinan con los gobiernos de las entidades federativas, para su operación, a través de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER).

El subsidio de Procampo es aplicable cuando el productor siembra la superficie elegible registrada en el Programa, o bien la mantiene en explotación pecuaria y/o forestal o la destina a algún proyecto ecológico y cumple con lo establecido en la normatividad operativa. Sin embargo, la obligatoriedad de dedicar la tierra a un fin productivo fue abolida posteriormente para productores con menos de 5 hectáreas (Claridades Agropecuarias, 1993/4:1-6).

Por otra parte, tanto el objetivo principal como los colaterales de Procampo, inscritos en el decreto presidencial firmado en 1994 (DOF, 25.07.1994 y 25.11.1994), fueron planteados dentro de una primera fase, de transición, entre 1994 y 1995.[1] Después de tres ciclos agrícolas, el programa pasaría hacia una forma definitiva conforme a lo contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.[2] En el esquema de 1996 se precisa como una necesidad la reorientación de la política de apoyos directos hacia la promoción de la capitalización y el desarrollo tecnológico de la unidad productiva.

[1] Los objetivos colaterales planteados fueron los siguientes:

a) Fomentar la reconversión productiva hacia actividades de mayor rentabilidad;
b) Compensar subsidios que otros países otorgan a sus productores;
c) Estimular la organización de los productores;
d) Incrementar la competitividad de las cadenas productivas, y
e) Frenar la degradación del medio ambiente, propiciando proyectos ecológicos.

Para mayor detalle véase Claridades Agropecuarias No. 3, Noviembre 1993, pp. 2 y 3.

[2] Procampo se fue adaptando para responder a las nuevas condiciones económicas del país después de la crisis de 1995, ampliando sus objetivos hacia la capitalización y modernización de las unidades productivas beneficiadas bajo un enfoque de conservación del medio ambiente (Claridades Agropecuarias No. 36, Agosto 1996. pp. 38-41).

Con posterioridad se estableció que para verificar y, en su caso, asegurar la efectividad de este programa sería necesario realizar una serie de evaluaciones sustentadas en fundamentos teórico-metodológicos que garantizaran resultados confiables. Así, la evaluación tiene su base legal en el cumplimiento de los artículos 59, 63 y 64 fracción III, IV; Vb y XII, respectivamente, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para los ejercicios fiscales 2001, 2002 y 2003. También se encuentra en las Reglas de Operación del Procampo, vigentes para los ciclos agrícolas O-I 2001/2002, P-V 2002, O-I 2002/2003 y P-V 2003, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2001, el 18 de febrero del 2002 y el 21 de febrero de 2003,[3] respectivamente.

En la normatividad arriba mencionada se plantea que Procampo debe ser evaluado por una institución académica y de investigación, externa a la administración del programa (ACERCA), la cual debe poner atención en la observancia de las normas de operación, los beneficios económicos y sociales derivados del programa y su efectividad (Claridades Agropecuarias, 2001: 32). No obstante, cabe aclarar que los términos de referencia para las evaluaciones son definidos por ACERCA y permiten poco margen a las instancias académicas de hacer realmente una evaluación independiente de carácter académico, y corresponden más a los intereses de esa instancia, de la Secretaría de Hacienda y del Banco Mundial (ver más adelante).

El presente artículo recurre a dos evaluaciones formales (2001 y 2003) realizadas por instituciones académicas profesionales, y a una evaluación interna realizada por ASERCA en 1998, para fines comparativos. Todas tienen los fundamentos metodológicos necesarios, en términos de muestreo estratificado y selección aleatoria de los beneficiarios.

DESCRIPCIÓN DE LAS EVALUACIONES OFICIALES DE PROCAMPO

La evaluación interna de 1998 respondió a un acuerdo del Consejo Técnico de ASERCA, el cual buscaba medir la percepción de los beneficiarios respecto a los efectos de las subvenciones proporcionadas por Procampo, pero sin determinar relaciones de causalidad. Para ello se contrataron a dos empresas especializadas en encuestas (no se mencionan sus nombres). Sin embargo, la sistematización de la información, la elaboración y presentación de los resultados fueron hechas por personal del mismo ASERCA, lo cual pudo haber restado imparcialidad. No obstante, puede ser tomada como referencia de las evaluaciones posteriores.[4]

La evaluación 2001 estuvo más enfocada a valorar la congruencia con lo dispuesto en la normatividad del programa y en el artículo 70 de la Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para ese año. Fue llevada a cabo por el Colegio de Ingenieros Agrónomos de México, el cual presentó el documento denominado *"Estudio sobre la Observancia de las Normas de Operación de Procampo, los Beneficios Económicos y*

[3] Informe Final de la Evaluación de Procampo 2003, realizada por la Universidad Autónoma Chapingo. Apartado 1.1. Fundamentos de la Evaluación.

[4] El informe completo de esta evaluación se puede consultar en Claridades Agropecuarias No. 64, diciembre 1998, Procampo, pp. 4-40.

Sociales y su Costo Efectividad", basado en los resultados de la operación del programa en el ciclo agrícola P-V 2001, y anteriores hasta el año 2000, así como en el comportamiento de los beneficiarios antes del programa, según esto, para tener base de comparación y referencia de los impactos del programa. Sin embargo, aunque se menciona en el informe final, esta parte no está desarrollada con suficientes argumentos.

La evaluación 2003 se centró en la operación de Procampo durante los ciclos agrícolas O-I 2001/2002, P–V 2002, O-I 2002/2003 y P–V 2003. Fue realizada por la Universidad Autónoma Chapingo, tomando como base los lineamientos propuestos por ASERCA. En esta evaluación se analizaron principalmente los aspectos relevantes del Procampo en cuanto a su operación (el funcionamiento del proceso burocrático) e impactos técnico y económico derivados de su aplicación, hasta donde fue posible por la falta de información *ex ante*.

En esta investigación se plantea la hipótesis de que, en general, las evaluaciones mencionadas han tendido a confirmar la eficiencia operativa de Procampo y a justificar su continuidad, usando para ello diversos indicadores, algunos de los cuales suelen ser los mismos que maneja ASERCA en sus informes internos (Claridades Agropecuarias, 2001/97:6-10; 2002/105:56-59; 2004/127:32-35). Tales indicadores cubren diversos aspectos, como superficie y predios apoyados, número de beneficiarios, mecanización, uso productivo del subsidio, conversión productiva, proyectos ecológicos, beneficio en zonas indígenas, beneficio a mujeres y jóvenes, y mejoramiento de competitividad, entre otros. La amplia gama de indicadores y de objetivos ha dado lugar a que las evaluaciones arrojen, al parecer, expectativas favorables en torno a la continuidad del programa.

También se afirma que los resultados de las evaluaciones se derivan básicamente de las percepciones de los beneficiarios encuestados y del análisis lineal de las respuestas. Es decir, no se hace cruce de información, no se utiliza información adicional y tampoco se hace un esfuerzo de análisis cuantitativo para dar fundamento al efecto multiplicador de las transferencias en términos de bienestar del productor, arraigo, empleo y hasta de sus efectos positivos en precios y comercialización. En concreto, las evaluaciones, tal y como fueron hechas, no aportan evidencia concluyente respecto al impacto multiplicador en la actividad productiva y la calidad de vida de los beneficiarios.

A propósito de lo anterior, según Larrú (2003:37) se ha verificado que *en la experiencia internacional de evaluación, una lección señalada por numerosos informes es que cuanto más ambiciosos han sido los objetivos marcados por el proyecto o programa, más difuso se ha hecho, más generalizado se ha formulado y menor impacto y sostenibilidad ha obtenido. La dispersión, permite llegar a más y más beneficiarios, pero resulta contradictorio con el éxito de la acción. Esta misma lección ha aparecido en muchas otras evaluaciones e informes de síntesis (Riddell, 1990; Riddell y Robinson, 1992; DAC 1997 y MAE, 2000).*[5]

[5] En el trabajo de Larrú se hace una revisión de los informes de evaluación externa encargados por la Unidad de Evaluaciones de EuropeAid, oficina ejecutora de las acciones programadas desde la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea. Su objetivo es obtener información sobre las buenas y malas prácticas detectadas en las misiones evaluadoras sobre la cooperación al desarrollo comunitario.

ANÁLISIS DE LAS EVALUACIONES DE PROCAMPO

En el periodo 1994-1997 no se aplicaron evaluaciones ejecutadas por instancias externas. En cambio, la Dirección Operativa de Procampo, dependiente de ASERCA, presentó informes donde se resaltan los logros obtenidos en cuanto a superficie, beneficiarios, presupuesto, oportunidad, cobertura y aplicación del apoyo durante el lapso 1996-1997; el desglose es específico, pero demasiado descriptivo y de poco alcance en cuanto a la comprobación de los impactos (Claridades Agropecuarias, 1996/38:3-13; 1997/48:3-7; 1998/61:3-7). Las evaluaciones externas debían haber subsanado dichas deficiencias. No obstante, a causa de que estas evaluaciones estuvieron sujetas a términos de referencia rígidos, establecidos por la institución oficial interesada, y a la revisión y, en su caso, corrección de los informes finales, no se dejó suficiente espacio de independencia y libertad de juicio a las entidades consultoras. Así, la calidad de las evaluaciones fue socavada y no cumplieron completamente con lo que se esperaba de ellas.

La supervisión estrecha dio lugar a una evaluación burocratizada y dejó poco espacio a consideraciones críticas, lo cual redujo la posibilidad de mejorar la operación del programa, así como su efectividad. Lo antes dicho justifica la conveniencia de hacer una evaluación de las evaluaciones de Procampo, a fin de hacer recomendaciones en cuanto a su pertinencia y transformación al concluir el periodo de vida para el cual fue definido. Así, al análisis de las evaluaciones de Procampo lleva a los siguientes resultados, según nivel.

Nivel 1. Los objetivos de las evaluaciones

1. La evaluación de 1998 fue de carácter exploratorio, pues su objetivo era conocer la percepción de los beneficiarios respecto al programa. No se pretendió establecer relaciones de causalidad ni tampoco inferir si Procampo ha sido factor determinante de algún cambio en la unidad de producción que recibió el subsidio. El informe de evaluación no presentó conclusiones y recomendaciones, como expresión de su sentido marcadamente descriptivo.
2. La evaluación de 2001 asumió más el carácter de auditoría (ver Anexo). El análisis cuantitativo (información obtenida por muestreo) se combinó con el análisis cualitativo (opiniones recabadas en talleres participativos), aunque sin mucho éxito al momento de tratar de fundamentar las conclusiones. Aunque no fueron especificados de forma clara los objetivos de la evaluación, hubo inclinación a derivar impactos socioeconómicos con base en las apreciaciones de los productores.
3. En la evaluación de 2003 se trató de registrar las percepciones de los beneficiarios, *pero también de evaluar impactos sobre diversos aspectos*, entre los que destacaron los aspectos de conversión productiva, arraigo y generación de empleo y protección de los recursos naturales, entre otros. Esto marca una diferencia metodológica y de tratamiento de la información con respecto a las dos evaluaciones anteriores.

Nivel 2. La metodología de las evaluaciones

4. En la evaluación de 1998 fue utilizado el método de estratificación óptima, con un tamaño de muestra de 3 480 beneficiarios. Su principal debilidad metodológica se dio en la estratificación (ver Anexo), pues los estratos de superficie resultaron ser amplios. En el primer estrato fueron clasificados productores de entre 0.1 a 10 ha., perdiéndose, por tanto, la perspectiva de los pequeños productores de subsistencia de hasta 2 ha de superficie, los cuales representan el 63% del total de beneficiarios de Procampo.[6] Esta estratificación por sí misma dispersa la percepción del grupo mayoritario de productores beneficiarios y la mezcla con las percepciones de productores comerciales. La forma de agregación resta representatividad a los resultados obtenidos, pues las características de los productores de subsistencia de hasta 5 ha son diferentes de las de productores comerciales (más de 5 ha.)
5. En la evaluación del año 2001 se pasó al otro extremo, al adoptar una estratificación sesgada hacia los productores de hasta 5 ha., con lo cual se perdió información al dejar fuera a los productores de más de 5 ha. En esta evaluación hubo otras debilidades metodológicas, tanto en el diseño del cuestionario como en la *selección espontánea del grupo de control*. Dicho grupo, al ser seleccionado en tal forma, no puede contrastarse con productores de una muestra diseñada aleatoriamente, aunque así se hace para ciertos resultados. También se utilizó una categorización de productores por régimen hídrico (riego y temporal), que terminó siendo poco relevante al análisis.
6. En la evaluación 2003 fue utilizado el método de estratificación óptima (al igual que en 1998), con un tamaño de muestra de 4 017 beneficiarios. La estratificación efectuada fue incluyente y completa, pues en sus 8 estratos fueron considerados tanto productores de subsistencia (de 1 a 5 ha.) como grandes productores, de más de 200 ha (ver Anexo). De ese modo se garantizó la representatividad de los resultados obtenidos en las encuestas según el tipo de beneficiarios, si bien no se hizo una regionalización para reflejar la diversidad de condiciones productivas. Es decir se supuso un productor estándar, usando como criterio el estrato de superficie.
7. *Las tres evaluaciones analizadas no soncompletamente comparables entre sí, pues la definición de los estratos fue diferente, lo mismo que su alcance, objetivos y perspectivas*. Esas diferencias inciden en los resultados y en su interpretación.

Nivel 3. Los resultados de las evaluaciones

8. Si bien no son completamente comparables los resultados de las tres evaluaciones consideradas, un factor común entre éstas es la conclusión compartida de que Procampo ha sido eficiente en términos operativos, al tener muy bajos costos administrativos. Igualmente en cobertura, tanto de productores como de superficie, así como en entrega oportuna del subsidio, en atención oportuna a los beneficiarios y en la difusión de las reglas de operación para mayor conocimiento de los productores atendidos.

[6] En los diversos informes operativos de Procampo referenciados en este trabajo invariablemente se hace mención de la orientación social del programa, debido a que el 63% de los beneficiarios cuentan con una superficie apoyada de dos hectáreas o menos.

9. No obstante, este resultado de eficiencia administrativa se debe considerar con cuidado en términos de la forma como se calcula el costo administrativo, pues en éste no se incluye el salario devengado por el personal de ASERCA, que está directamente involucrado con la gestión y operación del programa. Tampoco incluye los costos indirectos de infraestructura, transporte y demás equipo administrativo.
10. En la evaluación de 1998, si bien no había la pretensión de establecer relaciones de causalidad, fueron atribuidos a Procampo diversos impactos positivos, desde el aumento en el consumo en 38% de los beneficiarios hasta una mejoría en el precio de los productos, de acuerdo a la percepción del 38% de los productores. Con relación al último aspecto, 20% opinó lo contrario. También encontraron que 39% de los beneficiarios mejoraron sus rendimientos debido a Procampo, que el 90% atribuían al programa su persistencia como productores y que 29% decía no haber emigrado gracias al subsidio. También fue señalada una alta proporción de productores con consumo improductivo del apoyo de Procampo, cerca de 17% en promedio.
11. En la evaluación del año 2001 también estuvo presente la visión optimista, tal vez más que en 1998, al afirmar que Procampo incidía indirectamente en el mejoramiento del nivel de vida de los beneficiarios, aunque tal afirmación no tenía mayor sustento. Lo mismo que la evaluación de 1998, en ésta fueron encontrados impactos positivos de Procampo en el arraigo y el empleo, disminución de la migración, incremento en rendimientos, mejoramiento en las condiciones de compra de insumos y hasta en la recuperación forestal (7% de los beneficiarios). La proporción de uso productivo e improductivo del pago de Procampo resultó ser similar a la encontrada en la evaluación de 1998, es decir 80 y 20%, respectivamente.
12. En la evaluación de 2003 los resultados de índole operativo y administrativo fueron similares a los de las otras evaluaciones, aunque en ésta se presentaron indicadores por régimen de tenencia de la tierra, régimen hídrico, principales cultivos, perfil socioeconómico del beneficiario y desglose de indicadores seleccionados por estados. También los impactos de Procampo en comercialización, empleo y decremento de migración, uso productivo del subsidio, conservación de predios y proyectos ecológicos, así como en algo de organización, los cuales fueron considerados positivos. Sin embargo, un resultado discutible es la afirmación referida a que Procampo incidía favorablemente en el nivel tecnológico de la unidad productiva (al contrastarse beneficiarios y no beneficiarios, la diferencia no es estadísticamente significativa). Además, se registró una mayor frecuencia de uso productivo del subsidio (93%) y en reconversión productiva (26%) que las encontradas en anteriores evaluaciones.
13. En resumen, las evaluaciones reflejan un Procampo efectivo, eficiente y que ha cumplido satisfactoriamente con buena parte de los objetivos establecidos. Incluso con impactos positivos hasta en áreas que no son de su ingerencia directa, como la mejoría en precios y comercialización de las cosechas. Se concluyó que hasta en la calidad de vida se percibe una mejoría. De este modo, la operación del programa, de acuerdo con estas evaluaciones, ha sido exitosa y ha cumplido adecuadamente con los objetivos planteados, tanto al inicio del programa como en los periodos posteriores.

14. En las evaluaciones de 2001 y 2003 se intentó hacer el contraste con un grupo espejo de productores no beneficiarios. Las deficiencias en la selección y obtención de la información implicó, no obstante, un uso inadecuado y limitado de estos resultados, que no se pueden utilizar para fines analíticos y de comparación.

Nivel 4. Las conclusiones de las evaluaciones

15. En la evaluación de 1998 no se presentaron conclusiones, al ser un trabajo exploratorio y descriptivo, donde interesaba más conocer la operación del programa. Por su parte, en la evaluación de 2001 se concluyó que Procampo ha dado cumplimiento a la normatividad, ha tenido buena cobertura y ha sido eficiente operativamente, con costos bajos de administración. También fueron derivados impactos permanentes en cuanto a regularización de tierras, formalización del comercio de tierras y pago de derechos de uso de agua. Sin embargo, también se destaca que Procampo, por sí mismo, no ha sido suficiente para que los productores puedan competir en el mercado internacional, siendo necesario contar con otros programas de apoyo paralelos. Con ello indirectamente los evaluadores aceptan que el Procampo ha fallado en sus objetivos.
16. En dicha evaluación (de 2001) se presentan impactos insuficientemente apoyados en el trabajo de campo y las encuestas, los cuales se denominaron *efectos transitorios reversibles*. Las conclusiones son, en tal sentido, cuestionables. Fueron destacados el fortalecimiento de la economía familiar rural, un incremento sustancial en el uso de insumos, un mejoramiento comercial del productor, mayor arraigo en la actividad agrícola, reducción de la migración y el desempleo. Con relación a estos puntos, no obstante, existe contradicción con la realidad, pues en el tiempo que ha operado Procampo se han incrementado la intensidad de migración al extranjero y las remesas enviadas. Esto refuerza la afirmación de que las conclusiones se obtienen exclusivamente de las percepciones y apreciaciones aparentes de los productores al momento de responder a los cuestionarios aplicados.
17. Las conclusiones de la evaluación del año 2003 son más numerosas y de mayor alcance, dada la mejor estratificación y el tratamiento por estado, aunque ciertamente también presentan afirmaciones que son cuestionables. Entre éstas se ubican los efectos encontrados en cuanto a organización, conservación ecológica, nivel tecnológico de la unidad de producción y diversificación productiva. Lo relevante es que estos impactos fueron derivados en forma lineal, es decir, sin hacer el cruce de información con otras preguntas para consolidar las respuestas. Por ejemplo, al concluir que el impacto en el nivel tecnológico se debe a Procampo, el sustento es la frecuencia de productores beneficiarios que incrementaron maquinaria y equipo, pero el diseño de la pregunta es sesgado, pues no se especifica si su adquisición fue debido directamente a Procampo. La compra pudo haberse derivado de los ingresos propios o de la recepción de remesas o créditos no conectados con Procampo. No obstante, en la evaluación la mejoría tecnológica es considerada como algo que se deriva del programa. De hecho, buena parte de los resultados son cuestionables por establecer el vínculo directo con Procampo.

18. Con este análisis se puede verificar que existe una práctica generalizada de tratar de inferir resultados de impacto a partir de resultados operativos o que no están debidamente cruzados con otras respuestas. Si bien es cierto que un apoyo adicional a los productores es algo que éstos ven como positivo, esto no es fundamento para inferir que se han mejorado las condiciones de producción, de rentabilidad y de arraigo en el empleo, lo cual es algo que difícilmente se puede sostener considerando el bajo monto del subsidio por hectárea ($1 250.00) y que más del 70% de los productores beneficiados tienen menos de 5 hectáreas.

Nivel 5. Observaciones críticas a las evaluaciones

19. En general, ninguna evaluación hace un cruce de información (tipo de productor por régimen hídrico, que tiene cesión de derechos y si ha reconvertido su cultivo, por ejemplo). Así, la interpretación lineal de los resultados puede dar lugar a interpretaciones parciales y hasta contradictorias.
20. En la evaluación del año 2003 se señala que 40% de los productores no consideran que el Procampo haya tenido algún efecto sobre sus precios de venta; cosa que es de esperarse, ya que el objetivo del subsidio no es incidir sobre el precio de venta, pero al 33% de ellos les parece que sus precios han mejorado, y 20% son de la opinión de que han descendido por influencia del programa. Las respuestas reflejan una confusión entre los beneficiarios que fue inducida por una pregunta imprecisa.
21. También señala que *una significativa proporción de los beneficiarios del programa han conseguido mejorar las condiciones de comercialización de sus productos por la influencia del apoyo*, siendo que Procampo no considera la comercialización en sí como uno de sus objetivos colaterales (más bien considera la organización para la comercialización), también se ha inducido un respuesta sin respaldo real.
22. En todas las evaluaciones aplicadas, los beneficiarios no han podido diferenciar claramente el efecto del apoyo económico de Procampo de otras fuentes de ingreso. Este hecho implica que se inclinen por responder a la pregunta afirmativamente ante el riesgo de que les vayan a quitar el subsidio. Cuando se pregunta directamente ¿Te ha beneficiado Procampo? la repuesta es afirmativa, pues indudablemente representa un apoyo, pero al momento de preguntar acerca del destino del apoyo los beneficiarios no pueden diferenciar el efecto de los ingresos derivados del pago de Procampo de sus otras fuentes, ya sea de venta de sus productos o fuerza de trabajo, remesas y otras donaciones, créditos o préstamos personales que obtienen.
23. Si bien la mayoría de beneficiarios declara un consumo productivo del subsidio, especialmente los más pequeños, este resultado es cuestionable desde el momento en que se sabe que estos productores no llevan una contabilidad precisa de sus entradas y salidas y del origen y destino de sus ingresos. Más bien todo lo integran en una sola “canasta”. El sentido de las respuestas así lo muestra.
24. La ambigüedad del diseño del cuestionario y la forma de aplicación de las encuestas ha generado que las evaluaciones registren distorsiones severas, como el hecho de encontrar mejorías hasta en aspectos no considerados por Procampo. ¿Cómo se pueden validar los resultados y las conclusiones de las evaluaciones cuando una parte

significativa de los beneficiarios carece de suficiente información? Ante esa falta de información, no es complicado inferir que las respuestas son del tipo “integradoras”, es decir, que no se distingue el efecto del apoyo específico de las demás entradas que tiene el beneficiario. Esto representa un problema serio en las evaluaciones, las cuales se han basado sustancialmente en percepciones.

CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

Con base en el análisis de las evaluaciones en sus diversos niveles (ver Anexo), se concluye que si bien Procampo, al proporcionar un pago directo a los productores, implica un efecto positivo en el ingreso de éstos, no hay evidencia fundamentada de que haya sido suficiente como para que mejorar sus condiciones de vida. Con más de 70% de beneficiarios de menos de 5 ha y un subsidio por hectárea no superior a $1 250.00, no se puede inferir que estos productores observen de manera significativa los impactos que los evaluadores imputan a Procampo en modernización y reconversión productiva, protección del medio ambiente, organización para la producción, arraigo y disminución de la migración, competitividad y todo el listado de objetivos colaterales asignados al programa.

Asimismo, el uso de la cesión de derechos y los esquemas de capitalización son de alcance restringido, debido entre otras causas al bajo nivel de organización de los productores y a la atomización de los predios. Su utilización sólo se ha verificado para menos del 2% de los productores beneficiados de Procampo, que casualmente son los más grandes.

Otra conclusión importante es que las evaluaciones examinadas presentan un gran problema de parcialidad debido a la intensa participación de ASERCA en la realización y validación del proceso de evaluación (v.gr., en la orientación de las preguntas del cuestionario a aplicar, en la forma de presentar los resultados y en la redacción final del informe), lo que no deja suficiente espacio de libertad a los evaluadores. Así, la confiabilidad de los resultados obtenidos se ha visto debilitada, por lo que es recomendable dar mayor independencia a las instancias evaluadoras y aceptar los análisis críticos, pero constructivos. Se necesita fomentar la cultura de la evaluación crítica y objetiva.

También se concluye que las evaluaciones de Procampo presentan problemas de diseño, al conectar el tipo de respuesta con el tipo de productor. Así resulta que una parte considera el apoyo como detonador del uso de insumos, mientras otra parte señala su insuficiencia para generar un cambio en la productividad. También se muestra que tanto en el diseño del cuestionario como en la aplicación del mismo se da lugar a respuestas que son impresiones más aparentes que reales, lo que hace más difícil detectar los beneficios potenciales y el efecto multiplicador del programa. Es recomendable hacer cruces de información y darle mayor profundidad al análisis.

Otro hallazgo relevante es que hasta ahora las evaluaciones de Procampo no permiten aportar elementos para conocer su pertinencia y la forma que asumiría una vez concluido en el año 2008, pues los resultados se han basado casi exclusivamente en las percepciones de los productores beneficiarios. En este sentido, la recomendación natural a la que se llega en las evaluaciones es que el programa continúe, pero no se ar-

gumenta la forma específica que pueda adquirir el apoyo en cuanto a selectividad, regionalización, interacción con otros programas de apoyo instrumentados, etcétera.

Tal como está en su forma actual, Procampo ha sido un programa discriminatorio (donde la mayor parte del subsidio se concentra en pocos productores, al estar en función de la superficie de siembra), que fue diseñado para responder a un enfoque de política poco compatible con la realidad del campo mexicano, donde existe una gran heterogeneidad productiva, de tenencia, de superficie, de ingresos, de régimen hídrico, de tecnología, etc., y consecuentemente un rezago productivo y de calidad de vida evidente para la mayoría de los productores del sector agropecuario.

Por lo anterior, la realidad objeta los resultados positivos y optimistas de las evaluaciones de Procampo dado el nivel de rezago productivo y pobreza extrema en que se encuentra la mayoría de los productores, agudizado por la eliminación de los estímulos a la producción. No se puede sostener que con lo limitado del presupuesto asignado al sector y con la amplitud de objetivos de Procampo se registren mejoras y efectos multiplicadores consistentes entre los beneficiarios, la mayoría de los cuales son de subsistencia y autoconsumo.

Lo anterior deriva en que mientras las evaluaciones se circunscriban a la lógica de operación de Procampo y a las percepciones de los beneficiarios, no es posible concluir con fundamento la utilidad y conveniencia social de este programa, como tampoco se puede afirmar contundentemente que Procampo haya incidido en la mejoría de los niveles de vida de los beneficiarios, al carecer de un grupo de control para la comparación.

PROPUESTAS PARA EVALUACIONES QUE APORTEN ELEMENTOS PARA EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS QUE REQUIERE EL CAMPO MEXICANO

De este trabajo se derivan algunas propuestas puntuales:

- Una aplicación de evaluaciones integrales que consideren tanto el impacto de Procampo como de los demás programas operados por ASERCA donde coincida el padrón de productores, como los programas diesel, de comercialización, etcétera.
- Estas evaluaciones integrales, por sus características, se podrían aplicar a dos o tres estados o regiones representativos por tipo de productores (de subsistencia, pequeños y grandes) y considerar sólo a los productores de maíz y frijol, que son los más representativos a nivel nacional, tanto en superficie como en número.
- Estas evaluaciones y las siguientes que se hagan de Procampo hasta 2008, deben considerar el entorno de los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) respecto a este tipo de subsidios directos para darle utilidad como elemento de planeación y toma de decisiones y no sólo como obligación legal u oportunismo político respecto a sus resultados.
- Se debe avanzar en los análisis críticos e imparciales, sólo así se puede mejorar lo hasta ahora hecho.

Por último, sólo en la medida en que se dimensione adecuadamente la relevancia de las evaluaciones a los programas públicos se pueden calcular de manera más confiable los impactos y efectos multiplicadores de éstos. Sólo con imparcialidad y profesionalismo se puede contar con bases analíticas para plantear ya sea una continuidad de Procampo tal como ha venido operando, su aplicación con modificaciones diversas o, en última instancia, su completo rediseño para dar lugar a otro programa con características distintas.

Por el momento, sólo se presenta una "película" editada en las evaluaciones, donde se matiza lo positivo y se elimina la problemática, donde se presentan resultados exitosos aparentes que a fuerza de repetirlos se quieren dar por verdaderos. Sin embargo, la realidad apunta hacia otro lado, contrariando los exitosos resultados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DAC (1997). *Searching for impact and methods: NGO Evaluation synthesis study*. DAC Expert Group on Aid Evaluation. OECD/DAC. Ministry for Foreign Affairs of Finland. Helsinki.

CEPAL (1999). Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (Metaevaluación-Mesoevaluación). Serie Manuales 3, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones-ILPES, Santiago de Chile.

Claridades Agropecuarias No. 3, Noviembre 1993, pp. 2 y 3.

Claridades Agropecuarias No. 4, Diciembre 1993, pp. 1-6.

Claridades Agropecuarias No. 36, Agosto 1996, pp. 38-41.

Claridades Agropecuarias No. 38. Octubre 1996, 3º Aniversario, pp. 3-13.

Claridades Agropecuarias No. 48. Agosto 1997, 4º Aniversario, pp. 3-7.

Claridades Agropecuarias No. 61. Septiembre 1998, 5º Aniversario, pp. 3-7.

Claridades Agropecuarias No.64. Diciembre 1998. Evaluación 1998, pp. 4-40.

Claridades Agropecuarias No. 85, 7º Aniversario, Septiembre, 2000, pp. 13-16.

Claridades Agropecuarias No.91. Marzo 2001, pp. 32.

Claridades Agropecuarias No.92. Abril 2001, pp. 5-6.

Claridades Agropecuarias No.97. Septiembre 2001, pp. 6-10.

Claridades Agropecuarias No.105. Mayo, 2002, pp. 56-59.

Claridades Agropecuarias No. 112, Diciembre, 2002, pp. 17-18.

Claridades Agropecuarias No.127. Marzo 2004, pp. 32-35.

Colegio de Ingenieros Agrónomos de México-ASERCA (2001). "Estudio sobre la Observancia de las Normas de Operación de Procampo, los Beneficios Económicos y Sociales y su Costo-Efectividad". Evaluación de Procampo 2001. Informe Completo.

Diario Oficial de la Federación (DOF), 25 de julio de 1994 y la Fe de Erratas del 25 de noviembre de 1994.

Larrú, José María (2003). Análisis de los Resultados y Metaevaluación del Sistema Evaluaciones de Europeaid. Documento para la Discusión 03-01. **http://www.cecod.net/paper_ev_final.pdf**

MAE (2000). *Programa de subvenciones y ayudas a ONGD en Haití, República Dominicana y Filipinas.* Informes de evaluación 8/2000. MAE-SECIPI, Madrid.

OECD (2002). Glosario de los Principales Términos sobre Evaluación y Gestión Basada en Resultados. The Development Assistance Committee (DAC) Working Party on Aid Evaluation, Paris, France.

Riddell, R. (1990). *Judging Success. Evaluating NGO Approaches to Alleviating Poverty in Developing Countries.* Overseas Development Institute, Working Paper 37, London.

Riddell, R. y Robinson M. (1992). *The Impact of NGO Poverty Alleviation Projects: Results of the Case Study Evaluation.* Overseas Development Institute, Working Paper 68, London.

Universidad Autónoma Chapingo-ASERCA (2003). Evaluación de Procampo 2003. Informe Completo.

Banco Mundial (2002). The CGIAR at 31: An Meta-Evaluation of the Consultative. Group on International Agricultural Research, Volume 3: Annexes.

ANEXO. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS EVALUACIONES DE PROCAMPO

Características/ Año de evaluación	**Evaluación 1998**	**Evaluación 2001**	**Evaluación 2003**
Instancias de evaluación	Dos empresas especializadas en levantamiento de encuestas agrícolas en conjunto con ASERCA. No se menciona la razón social.	Colegio de Ingenieros Agrónomos de México A.C, con revisión y validación de cuestionario y resultados de ASERCA.	Universidad Autónoma Chapingo, con revisión y validación de cuestionario y resultados de ASERCA.
Objetivos	Identificar, desde la perspectiva de los beneficiarios, la influencia del apoyo de Procampo en aspectos tales como: • Ingreso de productores beneficiados • Uso y destino del apoyo • Conversión productiva y cambios en el uso de suelo • Arraigo de beneficiarios y empleo agrícola • Arrendamiento y compra de predios inscritos • Otros efectos, como regularización de tenencia en tierra, pago de derechos de uso de agua y formalización de contratos de arrendamiento. Esta evaluación no trata de determinar relaciones de causalidad, salvo la cuantificación de la importancia relativa del apoyo monetario en las unidades de producción	No se menciona explícitamente el objetivo. Plantean el trabajo titulado "Estudio sobre la Observancia de las normas de Operación de Procampo, los Beneficios Económicos y Sociales y su Costo- Efectividad" considerando los resultados de la operación del ciclo agrícola PV 2001, la referencia operativa del programa hasta el año 2000 y el comportamiento de los beneficiarios antes del programa.	Evaluar los resultados de la operación del Programa y generar información que permita emitir recomendaciones orientadas a mejorarlo. Los Objetivos particulares son: a) Determinar y Cuantificar el impacto del Procampo en el ingreso familiar de los productores. b) Determinar el efecto sobre las condiciones de comercialización de la producción, en las condiciones de adquisición de insumos y en la cesión de derechos. c) Estimar los efectos sobre la conversión productiva y nivel tecnológico de las Unidades de Producción. d) Cuantificar el efecto sobre la protección de los recursos naturales e) Medir el impacto en el empleo y arraigo. f) Determinar el impacto sobre el mercado de tierras. g) Estimar el efecto sobre el grado de satisfacción. h) Medir el impacto en la regularización de la tenencia de la tierra y en los derechos y uso del agua. i) Evaluar el costo-beneficio de los recursos asignados
Metodología	Encuesta directa por muestreo utilizando distribución de frecuencias de superficie apoyadas el método de estratificación óptima de Dalenius y Hodges. El marco muestral se integró con el total de unidades de producción que operaron en 1996. El tamaño de muestra se obtuvo considerando 10% de precisión y 95% de confianza. Los estratos seleccionados fueron 5: I. De 0.1 a 10 ha II. De 10.1 a 45 ha III. De 45.1 a 123.5 ha IV. De 123.6 a 200.5 ha V. De 200.6 y más ha El tamaño de muestra fue de 3480 unidades de producción, pero se realizaron efectivas 3201. La diferencia se debió a rechazo.	Plantea analizar los efectos e impactos con 4 estrategias: 1) Encuesta personalizada 2) Talleres de evaluación personal participativa. 3) Análisis de indicadores estadísticos. 4) Muestra espontánea de productores no beneficiados Mencionan un muestreo aleatorio estratificado con tamaño 3600 unidades de producción a nivel nacional con el 95% de confianza y una precisión de 1.7% Los estratos seleccionados fueron 6, considerando tanto el tamaño de la unidad productiva como el régimen hídrico: De 0.1 a menos de 1 ha riego De 0.1 a menos de 1 ha temporal De 1 a 5 ha riego De 1 a 5 ha temporal Más de 5 ha riego Más de 5 ha temporal	Considera tanto los aspectos cuantitativos como cualitativos del Programa. Se identifican las relaciones de causa-efecto entre el Programa y los impactos esperados. Se compararon beneficiarios con respecto a un grupo de no beneficiarios o "grupo espejo". Encuesta aplicada a una muestra representativa de los beneficiarios obtenida mediante el método de muestreo probabilístico con un diseño estratificado aleatorio de acuerdo con el procedimiento de estratificación de Dalenius y Hodges. El tamaño de muestra fue de 3,470 unidades de producción, más 10% de factor de seguridad, La muestra total fue de 4,017 considerando 10% de precisión y 95% de confianza. Los estratos seleccionados fueron 7: I. De 0. a menos de 1 ha II. De 1 a menos de 5 ha III. De 5 a menos de 10 ha IV. De 10 a menos de 45 ha V. De 45 a menos de 123.5 ha VI. De 123.5 a menos de 200 ha VII. Mas de 200 ha La muestra espejo fue de 10% del total de la muestra.
Resultados	Esta evaluación presenta los siguientes resultados: 1) Procampo es el programa más importante del gobierno federal al sector primario en	Los resultados principales son los siguientes: 1) Se verifica al 100% la observancia de la norma que rige Procampo (no hay observaciones de carácter administrativo).	Esta evaluación presenta indicadores de participación del presupuesto de Procampo como porcentaje del PIB agropecuario. Los resultados más relevantes son los siguientes: 1) La superficie apoyada en los años 1994 y 2003 fue de 13.6

	el periodo 1994-1998 con respecto al monto total asignado. 2) Se beneficia a 3 millones de productores (38% de la PEA del sector primario) en un área de 14 millones de hectáreas (más de 90% de superficie de granos y oleaginosas). 3) En promedio nacional, el apoyo de Procampo es 12.9% del ingreso monetario de los productores, aunque para los productores de temporal representa más del 21%. El monto varía de acuerdo a los estratos. 4) El 38% de los beneficiarios señaló un aumento de su consumo por efecto de Procampo. El 59% no presentó cambios 5) El 76% de los productores utiliza el apoyo como capital de trabajo. 6) El 94% de los beneficiarios usan el apoyo en consumo productivo, compran insumos, el resto (6%) compra maquinaria y equipo. 7) El 16% de los productores destinan el apoyo a consumo doméstico (alimentos, ropa, etc.) 8) El 62% señala que utilizan el apoyo de la misma forma que en años anteriores 9) El 68% opina que el apoyo no ha compensado la disminución del ingreso por el bajo precio de sus productos. El 17% expresa que sí le ha ayudado. 10) El 35% opina que gracias a Procampo los precios de sus productos han mejorado y 20% considera que han disminuido por el Procampo. 11) El 30% dice que se ha mejorado la oportunidad de venta por Procampo 12) El 70% de los beneficiarios utiliza el subsidio para compra de fertilizante y semillas. 13) De los beneficiarios que destinan el apoyo a producción, el 68% lo hace en efectivo, el 20% por crédito del proveedor y el 12% por cesión de derechos. 14) De los productores que utilizaron Cesión de Derechos, el 54% lo destinó a comercializadoras de insumos y 36% a instituciones financieras. 15) El 39% de los beneficiarios mejoraron sus rendimientos de producción por Procampo. 16) El 94% de los beneficiarios no ha cambiado de cultivo ni de uso de suelo. No hay reconversión productiva.	2) El presupuesto asignado a Procampo cumple con sus objetivos y se acepta que la operación del programa participa en los efectos e impactos del ciclo. 3) La cobertura alcanzada por Procampo cumple en tiempo y forma en más del 93% 4) Más del 70% de lo productores de temporal señalan que es más importante el apoyo de Procampo que el ingreso por ventas de su cosecha. 5) En promedio, cerca del 38% de los productores de riego dicen que es más importante el ingreso de su cosecha que el apoyo de Procampo. 6) La evaluación de los talleres confirma que el 70% de los productores consideran un beneficio el Procampo anticipado. 7) El 62% de lo beneficiarios dicen que destinan el apoyo a la producción y el 21% al consumo familiar. Sin embargo, señalan que los no beneficiarios tienen los mismos porcentajes. 8) El apoyo de Procampo no ha ayudado a la capitalización del campo. Este resultado sale de ver la FBKF del sector para el periodo 1994-1999. De los productores que destinan el apoyo a uso productivo, el 88% compran insumos y 8% a equipamiento. 9) El Procampo incide en el mejoramiento del nivel de vida de la unidad de producción, aunque indirectamente. 10) El 70% de los beneficiarios considera un mejoramiento en las condiciones de compra de insumos, pero no en su asociación para dicha compra (el 83% no se asoció) 11) Los productores beneficiados no manifiestan ningún impacto en la contratación de mano de obra. 12) El 70% de los beneficiarios manifiesta no emigrar debido al apoyo de Procampo. Pero el 27% dice que el apoyo no le ayuda para dejar dc emigrar. 13) El 68% en promedio de los beneficiarios manifiesta haber regularizado su tenencia a raíz de Procampo.. 14) El 78% de los beneficiarios dice haber incrementado sus rendimientos físicos. El 20% dice que no. 15) El 89% de los beneficiarios dice no haber reconvertido su cultivo. El 10% manifiesta que sí lo ha hecho. 16) En promedio 7% de los beneficiarios dicen que Procampo ha incidido en la recuperación forestal. 17) El costo de administración de Procampo es de 2.1%. El índice de Beneficio/-costo es positivo y muy alto.	millones de hectáreas promedio, beneficiando al 64.9% de la superficie nacional sembrada, del total 21 millones de hectáreas. 2) Se apoyó el 94% del total de la superficie productora de granos básicos y oleaginosas. 3) El 80% de los productores beneficiados conocen los requisitos para solicitar el apoyo y 47% del total saben las causas de cancelación del registro en Procampo. 4) Se gastaron 1.4 centavos por cada peso transferido al productor en la operación del Programa. 5) Más del 68% de los productores beneficiarios entrevistados son de temporal, mientras que el 31% restante es de riego. 6) Los cultivos de maíz, frijol, sorgo y pastos ocuparon el 75% de la superficie total apoyada en 2003 y fueron cultivados por el 78% de los productores beneficiarios. En 45.4 % de la superficie apoyada se sembró maíz, por el 65.6% de los beneficiarios; el fríjol tuvo una participación del 12.1% de la superficie y el 6.4% de los productores. 7) Por régimen de tenencia de la tierra, predominan los ejidatarios con un (81.4%); la propiedad privada representa el 13.5%, seguida de la propiedad comunal, con el 4.4%. 8) El 59% de los beneficiarios son adultos con edades mayores a 55 años. El promedio de edad es de 58.5 años. 9) El 87% de los beneficiarios de Procampo cuentan con menos de cinco hectáreas. Indicador de cobertura social. 10) El efecto de Procampo en el empleo por unidad productiva fue de 0.83 personas, compuesto de 0.26 personas más que trabajan en la unidad de producción (empleo generado) y de 0.57 de personas que no emigraron (empleo retenido). 11) Por estado, BCS, Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas y Campeche son donde más de 50% de los productores recibieron otros apoyos además de Procampo. Los programas más mencionados por los productores con apoyos complementarios fueron: Programa Diesel, 25%; Alianza para el Campo, 24%; Crédito a la palabra, 12%; Progresa, 10%; Oportunidades, 6% y Otros (Apoyos a la Comercialización, FONAES, Apoyos al Café, etc.), 22%. 12) Gracias al subsidio de Procampo, el 17.2% de los productores siguen sembrando su tierra. Los estados con mayor índice en la decisión de sembrar son: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Tamaulipas, Aguascalientes, San Luis Potosí, Zacatecas e Hidalgo. 13) En apoyo a la comercialización, el 13.5% de los productores manifestaron un cambio positivo, aún cuando Procampo no es un programa enfocado a este aspecto. 14) El 30.9% de los productores realiza actividades de conservación en sus predios. Los estratos de mayor superficie reflejan una mayor participación. 15) Procampo influyó para que 8% de los productores se integraran a una organización para la compra de insumos, comercialización de cosechas o acceso a financiamiento. 16) En el mercado de tierras, el efecto del programa se dio en la

	17) En las razones para no cambiar de cultivo, al 37% no le alcanza, al 37% no le es redituable y el 19% desconoce cómo hacer la reconversión. 18) Solo el 6% de los productores (170 mil) sí han cambiado su cultivo por otro diferente a los elegibles. 19) El 90% de los beneficiarios atribuyen a Procampo el hecho de continuar como agricultores. Además, el 28.7% no emigraron por el apoyo. 20) El 50% de los beneficiarios dijo que Procampo influyó en el aumento de su superficie sembrada 21) Para el 90% de beneficiarios, Procampo no ha incidido en la cantidad de predios que poseen. 22) Ha sido mínima la comercialización de los predios elegibles. 23) No hay impacto significativo en el arrendamiento de predios elegibles. 24) El 68% de lo beneficiarios conocen las reglas de operación de Procampo. 25) El 54% de los beneficiarios reciben el apoyo dentro del periodo establecido en las normas, el 19% lo recibió antes de 45 días. 26) El 80% de los beneficiarios considera adecuada y oportuna la actuación de los vocales de la contraloría social. 27) El 68% de los beneficiarios opinan que el personal de la Sagar (hoy Sagarpa), ha atendido de forma eficiente sus reclamos y dudas, pero el 17% afirma que ha sido insuficiente, y 5% consideraron que fue deficiente.		variación del número de predios en posesión, cambio en el precio de los predios y el costo del arrendamiento. 17) Procampo ha impactado el nivel tecnológico de la unidad productiva. Éste impacto se midió comparando estadísticas de beneficiarios y no beneficiarios sobre el nivel de uso de maquinaria en siembra y cosecha y sobre el nivel de uso de insumos (agroquímicos y fertilizantes). La diferencia en el uso de maquinaria para siembra entre los beneficiarios y los no beneficiarios es de 6%, a favor de los primeros, mientras que en maquinaria para cosecha esta diferencia es de 5%, también a favor de los beneficiarios. La utilización de fertilizantes en los beneficiarios se da en un 70%, mientras que de los no beneficiarios los aplican en el 66%. Los agroquímicos son utilizados en 65% de los beneficiarios contra el 61% de no beneficiarios. Esta evidencia no es suficiente para argumentar impacto. 18) La cesión de derechos se dio con mayor frecuencia en los estratos V y VI (24% en promedio). En los demás estratos fue insignificante. 19) El 93.6% de los recursos del Programa se destinó a consumo productivo, mientras que el 6.4% fue a dar al consumo doméstico. 20) En diversificación productiva, el 26.21% de los productores ha realizado un cambiado de cultivo desde que recibe el subsidio de Procampo. 21) Las razones para no hacer el cambio de cultivo son: a) no le conviene cambiar (67.8%), b) por tradición o costumbre (63.3%) y c) no tiene infraestructura (40.2%). 22) El subsidio de Procampo con relación al valor de la producción es de importancia, y oscila entre el 3 y el 120%. 23) En los cultivos de mayor superficie apoyada como maíz, sorgo y fríjol, el apoyo representa 35.6%, 39.8% y 49.9%, respectivamente, del valor de la producción.
Conclusiones	No explicitan las conclusiones. Sólo presentan resultados en forma descriptiva.	Las conclusiones las dividenn en apartados: ➢ De acuerdo con la estructura interna de control, Procampo cumple con la norma que lo rige. Además presenta una evolución positiva permanente en diseño de controles y sistemas de supervisión que se manifiesta en una trayectoria descendente de observaciones, alcanzando un estado actual de cumplimiento total, sin observaciones en este ciclo. ➢ Cobertura**.** El grado del cumplimiento de la norma llega al 100%. La cobertura programada presentó un avance promedio del 94.2%. ➢ Procampo está constituido por los componentes proyectados para su operación, con un alto grado de cumplimiento de la norma que lo rige, por lo que el	Las conclusiones más relevantes son: ➢ Procampo se caracteriza por su tendencia a la mejor redistribución en el otorgamiento de apoyos. ➢ Sus beneficiarios son en un 44.6%, productores minifundistas, que producen para autoconsumo. ➢ Los costos de operación del Programa son bajos con respecto a otros programas de apoyo al campo. Por cada peso transferido a los beneficiarios se gastaron 1.4 centavos en operación. ➢ El cumplimiento de metas y cobertura del Programa en el año 2003 fue satisfactorio. ➢ El Programa es importante al considerar apoyos para el 63% de la superficie sembrada en el país y 2.8 millones de productores, de los cuales el 77% tienen una superficie de 5 hectáreas o menos. ➢ Procampo es el más importante de todos los programas dedica-

		proceso operativo comprende las acciones, identidad y dimensión proyectadas, y que los efectos e impactos, directos e indirectos resultantes, derivan como consecuencia del ejercicio de los componentes del Programa y de los factores exógenos del mismo. ➢ El enfoque de costo de transferencia es del 2.1%. Es decir, que por cada peso ($1.00) transferido por el Procampo a la población rural activa, su costo de transferencia incluido ($0.02) genera un impacto económico de $2.00. ➢ El Propósito de Procamp**o** de trasladar el apoyo al productor agrícola beneficiario, como mejoría de su ingreso, se logra con eficiencia operativa, apego a la normatividad, costo mínimo y beneficio significativo. ➢ Se considera que por sí mismo, Procampo no es suficiente para que los productores puedan competir en el mercado internacional, siendo necesario contar con el concurso de otros programas y elementos económicos paralelos. ➢ Se han alcanzado impactos permanentes en los aspectos de: a) Regularización de la tenencia de la tierra, b) Formalización del comercio de la tierra, c) Regularización de la obligación del pago de los derechos del uso del agua. Se han generado efectos transitorios reversibles en los aspectos de: ➢ Incorporación al Programa de Productores de Autoconsumo ➢ Fortalecimiento de la economía familiar rural ➢ Incremento en el uso de insumos agrícolas ➢ Mejoría comercial del productor ➢ Arraigo en la actividad agrícola ➢ Reducción de la migración rural ➢ Simplificación administrativa (Modificaciones del 2001) ➢ Incremento en el rendimiento del apoyo. ➢ Un sesgo importante lo presenta el efecto - objetivo de capitalizar la estructura productiva, en virtud de su efecto poco significativo en la conversión de cultivos, en la conservación ecológica y en la creación de empleo rural. ➢ Aun cuando los componentes del Programa son operados con eficiencia y apego a la normatividad, no obligan a la consecución de efectos de impacto permanentes, dado que la entrega del apoyo no está coligada necesariamente a la inversión productiva; actualmente no se subsana la extrema pobreza que priva en el sector rural de menores ingresos y que además reúne al mayor contingente de productores beneficiarios.	dos a la agricultura con el 35% de los recursos destinados a este sector. ➢ La complementariedad con otros programas se da fundamentalmente entre los productores de los estratos con mayores superficies. El 25% de los beneficiarios recibe otros apoyos del gobierno. ➢ Hay un marcado abandono de las actividades agrícolas por parte de los individuos jóvenes. ➢ El 27% de los beneficiarios pertenecen al sexo femenino. ➢ Percepción de los beneficiarios de Procampo. El índice de valoración asciende a 0.79, en una escala de 0 a 1. ➢ El 60% de los beneficiarios recibió asesoría para realizar el trámite del apoyo por los Cader o DDR. Sólo el 53% de los productores manifestaron que el apoyo fue oportuno. ➢ Impactos del apoyo del Procampo en las unidades de producción. Permanencia en la actividad, empleo y arraigo**.** El apoyo tiene un efecto importante en la decisión de los productores para seguir sembrando su predio. La decisión de no sembrar si se les retira el apoyo, es más frecuente entre los productores de los estratos con mayores superficies. ➢ Procampo contribuye a la generación y retención de empleos. ➢ El impacto en la generación y retención de empleo es mayor en el estrato IV. La magnitud del efecto de Procampo sobre el empleo, permite afirmar que este resultado por si sólo justifica la presencia del Programa. ➢ Comercialización y organización de productores**.** Es de relativa importancia el efecto positivo en la comercialización, particularmente en los productores con más de 5 hectáreas. ➢ En los estratos de mayores superficies (IV y V) se alcanzan mejor los objetivos de mantener la tierra bajo explotación, conversión productiva, mejor acceso a mercados y la incorporación a organizaciones de productores. En los estratos de superficies pequeñas sólo se alcanza la mejora en la negociación del precio de venta de sus productos y está asociada a la participación en organizaciones de productores. ➢ En la conservación de recursos naturales **e**l Procampo tiene un efecto importante y representativo. ➢ Mercado de tierras**.** La influencia en la activación del mercado de tierras es poco perceptible. ➢ Impacto en el nivel tecnológico. Procampo ha incidido de forma positiva en el uso de maquinaria para siembra y cosecha, en el uso de fertilizantes y otros agroquímicos, lo que explica que esté incidiendo en la productividad agrícola. ➢ Conversión productiva**.** El efecto ha sido bajo. Solo 3.1% se considera como efecto del Programa. ➢ La Cesión de derechos no es relevante en la operación de Procampo, solo 3.6% de los productores realizó esta práctica.

CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, SOCIALES
Y TECNOLÓGICAS DE LA AGROINDUSTRIA Y LA AGRICULTURA MUNDIAL
(CIESTAAM)

DIRECTORIO DE LA UACH

Dr. José Sergio Barrales Domínguez
RECTOR

M.C. Javier Ruiz Ledesma
ENCARGADO DE LA DIRECCIÓN GENERAL ACADÉMICA

Lic. Silvia Castillejos Peral
ENCARGADA DE LA DIRECCIÓN DE DIFUSIÓN CULTURAL

Dr. Franco Gerón Xavier
ENCARGADO DE LA DIRECCIÓN DE PATRONATO UNIVERSITARIO

Dr. Enrique Serrano Gálvez
DIRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

M.C. José Solís Ramírez
DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN

Dr. Jesús Ma. Garza López
DIRECTOR DEL CIESTAAM

Dra. Rita Schwentesius Rindermann
COORDINADORA DEL PIAI-CIESTAAM

FUNDADORES DEL CIESTAAM
Dr. Manuel Ángel Gómez Cruz
Dr. Gerardo Gómez González
Dr. José Luis Calva Téllez
M.C. Emilio López Gámez
Dr. Horacio V. Santoyo Cortés
M.C. Juan de la Fuente Hernández

INFORMACIÓN Y VENTAS:

Universidad Autónoma Chapingo
Área de Publicaciones del CIESTAAM
Carretera México-Texcoco km 38.5, C.P 56230 Chapingo, Edo. de México
Teléfono: 01(595) 952-1500 ext. 5483, Fax: 01 (595) 952-1613/952-1555
E-mail: publiciestaam@correo.chapingo.mx, http://www.chapingo.mx/ciestaam/

Sistema de pago para envíos foráneos

1. Enviar su orden de pedido indicando las publicaciones que desea adquirir.
2. Realizar depósito en cualquier sucursal de Banca Santander Serfin, S.A., a la cuenta UACh-CIESTAAM 65501781849, Suc. 5682, Texcoco, por la cantidad total del monto de su compra más el costo del envío.
3. Hacer llegar –vía fax–, copia de la ficha de depósito a la atención del Área de Distribución y Venta de Publicaciones del CIESTAAM.
4. A vuelta de correo, según el tipo de mensajería que elija, recibirá su pedido.

Nota: el formato de orden de pedido y los precios se encuentran en: http://www.chapingo.mx/ciestaam/

ANÁLISIS DE TRES EVALUACIONES OFICIALES DE ASERCA DEL PROGRAMA DE PAGOS DIRECTOS (PROCAMPO) A LA AGRICULTURA MEXICANA

Edición del Área de Publicaciones del CIESTAAM
corrección de estilo: Salvador Bravo G.,
Formación, diseño de interiores y portada: María de Fátima Rojas R.
Se terminó de imprimir en abril de 2007
Tiraje: 300 ejemplares

Otras publicaciones del CIESTAAM

Libros

- El desarrollo en la encrucijada: ¿sustentabilidad, para quién?
- Limón Persa. Tendencias en el mercado mexicano.
- TLCUEM México-Unión Europea. Políticas Agrícolas Comparadas y Relaciones Comerciales.
- XI Seminario de Resultados y Avances de Investigación PIHAAA/CIESTAAM.
- ¿El campo aguanta más?, 2ª. Edición.
- La ganadería: experiencias y reflexiones. Memoria.
- Servicios para el desarrollo rural. Aprendiendo de lo que ya funciona.
- Nopalitos y tunas. Producción, poscosecha, industrialización y comercialización.
- Integración económica al TLCAN y participación estatal en el sistema de innovación tecnológica en granos y oleaginosas en México.
- Pitayas y pitahayas. Producción, poscosecha, industrialización y comercialización.
- Teoría de la Renta y recursos naturales.
- Ensayos de la economía mexicana: Una visión no convencional.
- La ganadería mexicana en el nuevo milenio.
- Producción, comercialización y certificación de la agricultura orgánica en América Latina.
- Frutas y hortalizas. Estado actual y nuevas alternativas en México.
- Manual para la evaluación de programas de desarrollo rural. 2ª. edición.
- El mercado de fertilizantes en México a finales del siglo XX.

Reportes de Investigación

- Producción, comercialización e industrialización del xoconostle en la región de las Pirámides, estado de México. Reporte 78.
- Riesgos económicos de la apertura a Transgénicos en el Mercado de Maíz en México: una aproximación teórica. Reporte 77.
- La situación del subsector forestal en México ante el TLCAN; retos y oportunidades 10 años después. Reporte 76.
- Las reformas de las políticas agrícolas de Estados Unidos, la Unión Europea y México. Una crítica a la OCDE y su biblia neoliberal. Reporte 75.
- El sistema agroalimentario localizado (SIAL): El caso de los quesos de Tlaxco, Tlaxcala. Reporte 74.
- Supermercados y su impacto sobre la comercialización de hortofrutícolas y pequeños productores en México. Reporte 73.
- La producción de cebada maltera en México. Ventaja comparativa no capitalizada. Reporte 72.
- Márgenes y costos de comercialización. Aspectos conceptuales. Reporte 71.
- Nuevos instrumentos de la política agropecuaria: La inocuidad alimentaria. Reporte 70.
- TLCAN y agricultura mexicana: Lecciones a diez años. Reporte 69.
- El Acuerdo Nacional para el Campo. Mito o realidad. Reporte 68.
- Producción y comercialización de la tuna. Reporte 67.

ISBN 978-968-02-0356-7
9 789680 203567