



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

SAGARPA
SECRETARÍA DE AGRICULTURA,
GANADERÍA, DESARROLLO RURAL,
PESCA Y ALIMENTACIÓN



Evaluación Nacional de Resultados 2013

Componente PROCAMPO

Noviembre de 2015



DIRECTORIO

Lic. José Eduardo Calzada Rovirosa

Secretario

Lic. Ricardo Aguilar Castillo

Subsecretario de Alimentación y Competitividad

Lic. Jorge Armando Narvaez Narvaez

Subsecretario de Agricultura

Lic. Francisco Javier Franco Ávila

Director General de Operación y Explotación de Padrones

Lic. Carlos Gerardo López Cervantes

Director General de Planeación y Evaluación

Mtro. Aníbal González Pedraza

Director General Adjunto de Planeación y Evaluación de Programas

Lic. Verónica Gutiérrez Macías

Directora de Diagnóstico y Planeación de Proyectos

Ing. Jaime Clemente Hernández

Subdirector de Análisis y Seguimiento



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

Fernando Agustín Soto Baquero

Representante de la FAO en México

Leonardo Pérez Sosa

Director Nacional de Proyecto

Carlos Nandayapa Hernández

Patricia Elizabeth Baños Guevara

Consultores responsables de la evaluación

Consultores del Proyecto UTF/MEX/110

Consultores de Evaluación de Programas

Adolfo Guadalupe Álvarez Macías, Ana Isabel Valero y Santillán Jimenez, Gabriel Ayala Borunda, Annabelle Marie Sulmont, Adrián Montes Hernández, Ricardo Javier Juárez Cruz, María de Jesús Santiago Cruz, Raúl Coronilla Cruz, José Miguel Pickering López, Víctor Manuel Santos Chávez, Minerva Paz García, Manolo Muñiz Merino, Arturo Sandoval González, Virginia Leal Cota, Ricardo Jaspeado Montiel, Sandra Ileri Cruz Moreno, Saúl Leyva Nájera, Felipe Pérez Gachuz, Gustavo Frias Treviño, Ariadna Isabel Barrera Rodríguez, Marisol Reyna Contreras, María Elena Campos Echeverría, Flor de María Serrano Arellano, Marcela Valeria Aedo Aedo, Francisco Javier Martínez Cordero, Ana Karen Díaz Méndez, Jorge Lara Álvarez, Juan Manuel Torres Rojo, Víctor Aramburu, Rogelio Carmona León, Lucy Maya González, Rosalva Pineda Juárez, Cipriano César Nájera Tijera, Roque Onésimo Pérez Guel y María Andrea Sanfeliz Salas Porras.

Consultores en Métodos Estadísticos

Juan Francisco Islas Aguirre, Carlos Alberto Francisco Cruz, Jesús Antonio López Cabrera, Humberto Vaquera Huerta, Román Hernández Martínez y Adán Leobardo Martínez Cruz.

Consultores en Sistemas Informáticos y Diseño Gráfico

Emilio Morales Torres, Ismael Rojas Medina, Claudia Guzmán Valladares, Carlos Martín Jacobo, Germán Mojica Varona, Zulma Ortiz Anzures, Eloí Jiménez Ramírez y Emilio Alberto Villegas Jiménez.

Consultores Administrativos

Nataly Vega Arroyos, Maricarmen Culebro Trejo, Angélica Robles Callejas, Verónica Dueck, Ana Georgina Ulloa de Urbina y Fidel Lugo Galicia.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	1
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO 1. CONTEXTO DEL COMPONENTE	12
1.1. Importancia y retos de la agricultura	12
1.2. Contexto del agro en México en los orígenes de PROCAMPO	13
1.3. Dinámica del sector agrícola mexicano	15
1.4. Caracterización de la cadena productiva de cereales, oleaginosas y leguminosas.....	18
1.5. Tecnificación de los sistemas de producción	21
1.6. Estructura productiva polarizada	23
1.7. La dimensión social del agro.....	24
1.8. Análisis del contexto institucional.....	25
CAPÍTULO 2: DISEÑO DEL COMPONENTE.....	28
2.1. Problema de desarrollo que atendió el Componente	28
2.2. Objetivos del Componente.....	30
2.3. Población potencial y población objetivo.....	31
2.4. Pertinencia del tipo y monto de apoyo	32
2.5. Reconversión de PROCAMPO a PROAGRO.....	34
2.5.1. Problema de atención del PROAGRO	36
2.5.2. Objetivos de PROAGRO y su alineación con objetivos de orden superior	36
2.5.3. Población potencial y población objetivo del PROAGRO	38
2.5.4. Pertinencia de los apoyos entregados.....	38
CAPÍTULO 3: IMPLEMENTACIÓN DEL COMPONENTE	40
3.1. Arreglo institucional	40
3.2. Planeación	42
3.3. Atención de la población objetivo.....	43
3.3.1. Distribución de los apoyos.....	44
3.5. Asignación de recursos.....	45

3.6. Articulación con otros Programas/Componentes	49
3.7. Monitoreo de la gestión y seguimiento de resultados	52
3.7.1. Matriz de Indicadores para Resultados	52
3.7.2. Verificación de superficies y probabilidad de siembras	53
3.7.3. Procedimiento para la supervisión de los Programas a cargo de la SAGARPA	53
3.7.4. Evaluaciones	54
CAPÍTULO 4. RESULTADOS DEL COMPONENTE	56
4.1. Caracterización de los beneficiarios de la ENR del Componente	56
4.1.1. Género de los beneficiarios	56
4.1.2. Lengua indígena	57
4.1.3. Edad de los beneficiarios	58
4.1.4. Nivel de instrucción de los beneficiarios	60
4.2. Características de las UPAS	61
4.2.1. Principales cultivos de las UPAS	61
4.2.2. Opinión de los productores respecto a la situación actual de la UPA	62
4.3. Características de los apoyos	63
4.3.1. Continuidad y usos del apoyo	63
4.4. Resultados	64
4.4.1 Indicadores de primer nivel	64
4.4.2 Indicadores de segundo nivel	69
4.4.3. Indicadores de tercer nivel	76
4.5. Concurrencia de intervenciones de políticas públicas con PROCAMPO	81
4.6. Valoración general de los resultados del Componente	84
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	86
5.1. Conclusiones	86
Sobre el contexto	86
Sobre el diseño	87
Sobre la implementación del Componente	87

Sobre los resultados	88
5.2. Recomendaciones.....	89
Sobre el diseño	89
Sobre las Reglas de Operación	90
Sobre los procesos de implementación del Componente.....	90
BIBLIOGRAFÍA	92
ANEXOS.....	95

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Comportamiento del sector agrícola con relación a otras actividades económicas	15
Cuadro 2. Cuotas de los incentivos del Componente PROCAMPO Para Vivir Mejor 2012	33
Cuadro 3. Cuotas de los incentivos del Componente PROAGRO Productivo 2014 y 2015	39
Cuadro 4. Distribución de los apoyos del Componente PROCAMPO 2012	44
Cuadro 5. Ingresos brutos de la actividad agrícola apoyada según estrato de productor y complementariedad de programas	83
Cuadro 6. Sobretasas de los ingresos brutos de la actividad agrícola apoyada, según estrato de productor y complementariedad de programas	83
Cuadro 7. Composición de los estratos y de los rangos de afijación del diseño muestral de la evaluación del Componente PROCAMPO Para Vivir Mejor	97
Cuadro 8. Marco muestral del Componente PROCAMPO	98
Cuadro 9. Tamaño de muestra estratificado por tamaño de superficie equivalente del predio.....	99
Cuadro 10. Marco normativo existente durante la implementación del PROCAMPO	104
Cuadro 11. PROAGRO Productivo en el Sistema de Políticas Públicas Agrícolas.....	105
Cuadro 12. Análisis de duplicidades, complementariedades y contraposiciones del Componente PROCAMPO Para Vivir Mejor 2012 y del Componente PROAGRO Productivo 2015 con otros Programas	111
Cuadro 13. Estimación econométrica del indicador de rendimiento productivo	119
Cuadro 14. Estimación econométrica del indicador de productividad laboral.....	120
Cuadro 15. Estimación econométrica del indicador de ingreso neto	121

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Contexto del sector agrícola en los albores de PROCAMPO	14
Figura 2. Comparación de la evolución de la superficie cosechada y los rendimientos productivos de los cereales: México- Canadá-EEUU durante el período 1993-2013.....	16
Figura 3. Caracterización de la cadena productiva de cereales, oleaginosas y leguminosas en México	19
Figura 4. Caracterización de la cadena productiva de cereales, oleaginosas y leguminosas en Estados Unidos	20
Figura 5. Índice relativo de la Población Económicamente Activa dedicada a la actividad agrícola con respecto a la cantidad de tractores en México durante el período 1993 a 2007	22
Figura 6. Comparación de la evolución del índice relativo de la densidad de tractores por Población Económicamente Activa dedicada a la actividad agrícola: México-Canadá-EEUU durante el período 1993-2007	23
Figura 7. Evolución de la pobreza en México según condición y tipo de zona durante los años 2010 y 2012.....	25
Figura 8. Análisis del problema de desarrollo que atendió el PROCAMPO en 2012	30
Figura 9. Alineación del PROCAMPO 2012 con objetivos de orden superior	31
Figura 10. Montos de las cuotas de apoyo del PROCAMPO y del PROAGRO durante el período 1993-2015 (precios corrientes).....	33
Figura 11. Diagnóstico general de la problemática del sector agrícola	35
Figura 12. Evolución de la población objetivo, de la población atendida y del presupuesto ejercido del PROCAMPO (PROAGRO) durante el período 2007-2015	43
Figura 13. Proceso operativo para asignación de recursos del PROCAMPO y del PROAGRO	45
Figura 14. Evolución del presupuesto aprobado y ejercido del PROCAMPO y del PROAGRO durante el período 2007-2015.....	49
Figura 15. Distribución de beneficiarios del PROCAMPO por género y por estrato de productor	57
Figura 16. Distribución de beneficiarios del Componente que hablan alguna lengua indígena por estrato de productor.....	58
Figura 17. Distribución por grupo de edades: población nacional, Encuesta Nacional Agropecuaria y beneficiarios de la ENR del Componente PROCAMPO	59
Figura 18. Distribución de beneficiarios del PROCAMPO y de la ENA por nivel educativo	60
Figura 19. Principales cultivos sembrados por las UPAS.....	61
Figura 20. Distribución de beneficiarios por tipo de propiedad de la tierra y régimen hídrico.....	62
Figura 21. Uso del apoyo del PROCAMPO por los beneficiarios.....	64
Figura 22. Número de necesidades básicas satisfechas en los hogares de los beneficiarios del Componente PROCAMPO ..	65
Figura 23. Nivel de satisfacción de necesidades básicas existente en los hogares de los beneficiarios de la ENR del Componente PROCAMPO	66

Figura 24. Nivel de uso de insumos para producir los cultivos apoyados por el Componente PROCAMPO por estrato de productor	67
Figura 25. Capitalización de las Unidades de Producción de los beneficiarios de la ENR del.....	68
Figura 26. Nivel de acceso a la alimentación en los hogares de los beneficiarios del Componente PROCAMPO	69
Figura 27. Rendimiento productivo promedio de los cultivos apoyados por el PROCAMPO	70
Figura 28. Tasa porcentual de variación de la superficie cosechada promedio y de la producción promedio de los cultivos apoyados por el PROCAMPO por estrato de productor	71
Figura 29. Distribución de los conceptos de costos de producción para producir los cultivos apoyados por el PROCAMPO	72
Figura 30. Costos de producción promedio para producir los cultivos apoyados por	73
Figura 31. Productividad laboral promedio en los cultivos apoyados por el PROCAMPO.....	74
Figura 32. Índice de cambio de nivel tecnológico de los cultivos apoyados por el PROCAMPO por estrato de productor	76
Figura 33. Distribución de los de los ingresos brutos totales anuales de los beneficiarios de la ENR del Componente PROCAMPO por tipo de fuente.....	77
Figura 34. Ingresos brutos totales anuales de las UPAS de los beneficiarios del Componente PROCAMPO	78
Figura 35. Ingresos brutos anuales provenientes de actividades agrícolas apoyadas por el Componente PROCAMPO	79
Figura 36. Representación de la medición del cambio generado por los apoyos entregados por el Componente PROCAMPO	95
Figura 37. Marco conceptual general de la ENR del Componente PROCAMPO	96
Figura 38. Diagrama del método de muestreo para el Componente PROCAMPO.....	98
Figura 39. Contexto en el que se Originó el Componente PROCAMPO.....	101
Figura 40. Contribución del PIB Agrícola en el PIB Nacional 1993-2014.....	101
Figura 41. Variación de la frontera agrícola vs variación del valor de la producción. Índice 1993=100.....	102
Figura 42. Maíz. Evolución de la superficie cosechada con relación al rendimiento productivo del período 1993-2013.....	102
Figura 43. Frijol. Evolución de la superficie cosechada con relación al rendimiento productivo del período 1993-2013	103
Figura 44. Dinámica de la PEA agrícola en México-Canadá-EEUU (1993=100)	103
Figura 45. Arreglo institucional general del PROCAMPO 2012 y del PROAGRO 2015.....	106
Figura 46. MIR del Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario: PROCAMPO para Vivir Mejor 2012, especificando sólo los indicadores que competen al Componente PROCAMPO Para Vivir Mejor	107
Figura 47. MIR del Programa de Fomento a la Agricultura 2015, especificando sólo los indicadores que competen al Componente PROAGRO Productivo	108
Figura 48. Diagrama de flujo para la operación del Componente PROCAMPO 2012.....	115
Figura 49. Diagrama de flujo para la operación del Componente PROAGRO Productivo 2015	116

Figura 50. Distribución de beneficiarios del PROCAMPO por género de la jefatura del hogar de los beneficiarios y por estrato de productor.....	117
Figura 51. Ingresos brutos anuales provenientes de otras actividades agrícolas realizadas dentro de las UPAS	117
Figura 52. Ingresos brutos anuales provenientes de fuentes externas a las UPAS	118

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ASERCA	Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios antes Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDI	Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CNCH	Cruzada Nacional Contra el Hambre
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
EEUU	Estados Unidos de América
ENA	Encuesta Nacional Agropecuaria
ENR	Evaluación Nacional de Resultados
DGOEP	Dirección General de Operación y Explotación de Padrones
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
PADE	Programa de Actualización de Datos y Expedientes del Directorio del PROCAMPO
PEA	Población Económicamente Activa
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIB	Producto Interno Bruto
PGO	Procedimiento General Operativo
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
PROAGRO	Componente PROAGRO Productivo
PROGAN	Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola
PROCAMPO	Componente PROCAMPO Para Vivir Mejor 2012
ROP	Reglas de Operación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SIAP	Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera
SPDR	Subdelegación de Planeación y Desarrollo Rural
SSM	Sistema de Salud Mexicano
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UER	Unidad Económica Rural
UPA	Unidad de Producción Agrícola
UR	Unidad Responsable

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo general de la Evaluación Nacional de Resultados (ENR) de PROCAMPO fue evaluar los cambios que las transferencias monetarias directas entregadas en 2012 por dicho Componente produjeron en las Unidades de Producción Agrícolas (UPA), analizando los aspectos que contribuyeron u obstaculizaron la consecución de los resultados esperados y formulando recomendaciones que mejoren la eficacia de esta intervención pública.

Para enmarcar el análisis de la ENR del Componente se valoraron factores relevantes que ayudan a explicar directa o indirectamente los resultados obtenidos, estos son factores de contexto, factores de diseño y factores de gestión.

Contexto del Componente

Resguardar el papel estratégico del subsector no es tarea fácil, y en los próximos años el reto no será sencillo, las políticas públicas agrícolas enfrentarán condiciones endógenas y exógenas propias de una actividad que se vuelve cada vez más compleja.

Exógenamente la agricultura verá recrudecer los efectos derivados del cambio climático que amenazan con afectar severamente la producción agrícola; paralelamente el tendencial incremento de la población mundial ejercerá importantes presiones en la demanda de alimentos; así mismo, las brechas de desarrollo que prevalecen en las áreas rurales dificultarán el desarrollo del subsector.

Endógenamente la agricultura enfrenta un importante agotamiento de los recursos, principalmente del agua y la tierra, con lo que la expansión de la frontera agrícola y la continuidad de los sistemas de agricultura extensiva enfilan a su fin, comprometiéndose la producción de alimentos suficientes para atender la demanda presente y futura; así mismo, la heterogeneidad productiva del sector, caracterizada por la coexistencia de pequeñas y grandes explotaciones, encierra el desafío de lograr producciones eficientes, sustentables y socialmente equitativas, bajo condiciones per se diferentes.

En el contexto anteriormente descrito, la productividad asoma como un ingrediente fundamental para enfrentar los desafíos de la agricultura, como también para aprovechar las oportunidades que desde ella se gestan, y para lo cual las políticas públicas jugarán un papel fundamental.

La urgencia por lograr que las intervenciones de política pública logren cambios en la actividad agrícola mexicana se dimensiona cuando se analiza los bajos niveles de crecimiento en los rendimientos de cultivos estratégicos como cereales, los importantes vacíos productivos que asoman en las cadenas productivas con importantes repercusiones sobre la competitividad y productividad del subsector; así como una marcada polarización produc-

tiva que lejos de reducirse tiende a ampliarse, con efectos importantes sobre los niveles de pobreza que caracteriza a las zonas rurales, la cual tiene como un ingrediente fundamental los bajos ingresos, y donde la agricultura asoma como una importante opción productiva para contribuir a revertirla.

Diseño del Componente

Desde el diseño original del Programa y hasta el 2012 el problema central que el programa pretendió resolver fueron los bajos ingresos de las familias rurales, principalmente de los productores que destinaban su producción al autoconsumo y que por no comercializar su cosecha se encontraban al margen de los sistemas de apoyo anteriores.

El planteamiento estructural de PROCAMPO era contribuir a derribar un conjunto de barreras que configuraban en un sector atrasado y poco competitivo, por medio de un sistema de apoyos directos incluyentes y de largo plazo (15 años), que brindara certeza y eliminara las distorsiones provocadas por los viejos apoyos como los precios de garantía, contribuyendo así a modificar las expectativas de los productores para inducirlos a implementar acciones de organización, reconversión de cultivos, aprovechamiento de vocaciones agrícolas, entre otros aspectos que impactarían el desempeño de las unidades productivas y el ingreso de los productores.

En materia de diseño de política pública, la intencionalidad incluyente de la intervención restó precisión al instrumento. El programa no logró clarificar el problema que buscaba contribuir en su solución, dejando abierto la interpretación de su objetivo a manera acomodacionista, esto es, a veces como transferencia monetaria para apoyar el ingreso corriente de los productores rurales, o bien, como una transferencia para fortalecer al arbitrio del productor aspectos productivos de su unidad agrícola.

Al respecto de lo anterior, los requerimientos de observar la titularidad de tierra, así como su explotación agrícola, dibujaba una política que perfilaba su uso a modo discrecional, pero con una orientación productiva, no obstante el Programa no acabó de sacudirse de los resabios asistencialistas que pesaban sobre él. Cabe hacer notar que el carácter asistencialista de la intervención radicaba sobre la capacidad misma del Programa por lograr resultados a nivel productivo, principalmente en los pequeños productores, en este sentido, el PROCAMPO disponía de un sistema de apoyos homogéneo para atender un polo y otro de productores, los cuales de suyo se sabía que observaban condiciones diferentes, y donde los productores más pequeños adolecían de múltiples factores que no podían resolverse en los márgenes de un apoyo, y por ende, la transferencia de los recursos económicos se enfilaba más como una política social, que como un apoyo para fortalecer el desempeño productivo de la UPA.

La falta desde el diseño de la intervención para complementar el PROCAMPO con otras intervenciones de política pública del propio sector, como de otras dependencias, son factores que limitaron los resultados del mismo y en consecuencia una importante oportunidad para que el actual PROAGRO logre articularse con los demás componentes del Programa de Fomento a la Agricultura, para que bajo enfoques de multitratamiento (v.g. apoyos-extensionismo) se generen intervenciones sinérgicas para lograr mejores efectos.

Con la reconversión del PROCAMPO al PROAGRO, se avanzó en dos sentidos, por un lado, en la orientación del apoyo a productividad, con lo cual los resultados que se esperan lograr en los productores no se esperan dentro de los alcances de una política social de transferencias, sino en los márgenes de una política económica que busca fortalecer la unidad productiva; por otro lado, el uso del apoyo, que hasta entonces no estaba normada su aplicación para fines productivos, con PROAGRO, se establecen regulaciones para procurar el uso del apoyo para fines productivos, que si bien perfectibles, representan un importante avance.

No obstante los avances, el carácter transversal del componente para atender tanto pequeños, como grandes productores no permite clarificar los márgenes de la intervención, como tampoco establecer cómo el sistema de apoyos logrará generar resultados en materia de productividad bajo condiciones en sí mismas heterogéneas.

Implementación del Componente

El arreglo institucional con el que opera actualmente el PROAGRO es funcional, en lo general, el principal beneficio para los productores que no tuvieron ningún cambio en aspectos documentales y productivos, fue la disminución del tiempo de gestión administrativa pues, en algunos casos, el tiempo se ha reducido en un 50%. No obstante, también existen situaciones en las que los productores aún no han recibido el incentivo desde antes del cambio de la UR, por diversas razones, entre las que destacan: problemas de actualización del expediente; están realizando trámites relacionados con la posesión de los predios apoyados; hubo modificaciones del sistema informático por cambios en la normatividad y resultaron afectados; surgieron incidencias con la información que alberga o que se alimenta en el sistema informático y aún no se han resuelto.

La valoración general sobre el tema de planeación es que los instrumentos con los que contó el Componente PROCAMPO en 2012 no fueron suficientes para orientar apropiadamente sus acciones hacia el logro de resultados en el mediano y largo plazos. El proceso de planeación que se ha desarrollado hasta el actual PROAGRO Productivo está centralizado, tiene un enfoque operativo anual que responde a la inercia de años previos.

Resultados

El año evaluado fue 2012 debido a que se aplicó el método “antes-después” (before-after study) para valorar los resultados del Componente, recolectando datos proporcionados por los beneficiarios para dos momentos, 2011 y 2013.

Los resultados se agrupan entorno a los siguientes indicadores: satisfacción de necesidades básicas, acceso a la alimentación, uso de insumos productivos, capitalización, cambio tecnológico, costos, rendimiento, productividad laboral e ingresos, estructurados en tres niveles según se espera lograr cambios en el corto, mediano y largo plazo

En general las Unidades de Producción Agrícolas (UPAS) apoyadas por el Componente registran para el periodo de evaluación 2011-2013 una modesta variación en los indicadores básicos de desempeño productivo, el cual se

acentúa cuando se analiza la información por estrato productor, siendo las UPAS de autoconsumo quienes registran los más bajos niveles de crecimiento en las variables analizadas.

El bajo desempeño que observan las UPAS apoyadas por el Componente encuentra explicación en la convergencia de factores exógenos y endógenos. En relación a los primeros, la caída en los precios para el periodo de evaluación vino a afectar negativamente los ingresos de los productores, como sus expectativas mismas, esta situación vino a remarcar la consabida vulnerabilidad del sector a la volatilidad de los precios de mercado, como también a afectar los resultados observados por el Componente.

En relación a los factores endógenos, las UPAS observan un modesto crecimiento en los rendimientos como en la productividad laboral, aspectos que en conjunto, y como se observó en el análisis descriptivo y econométrico, afectan las variaciones registradas en los ingresos. Al analizar el desempeño por estrato productor los resultados para estas variables es claramente a la baja según se avanza de estratos comerciales a estratos de autoconsumo.

Al analizar los factores subyacentes que pueden estar afectando el comportamiento de estas variables se observa, primeramente que el comportamiento de los rendimientos es consistente con las restricciones propias de una frontera agrícola rígida y presumiblemente desgastada, por lo que los incrementos en la producción no pueden esperarse de ampliaciones en la superficie cultivable, sino de incrementos en la producción bajo la misma superficie, el punto para el Componente es que la Producción de las UPAS apoyadas para el periodo de evaluación observa modestos crecimientos, lo que conduce irremediamente a valorar la situación de los otros dos factores de producción capital y trabajo.

En relación al primer factor, el capital observa importantes insuficiencias estructurales desde un bajo nivel de tecnificación, como fuertes limitantes de los beneficiarios del Componente de recursos propios para realizar inversiones adicionales y complementarias al apoyo.

En relación a la productividad laboral los resultados observados por el Componente permiten apreciar un mejor desempeño respecto a ingresos y rendimiento, no obstante, como se puede observar en las reducidas tasas de variación de los ingresos el desempeño mostrado por la productividad laboral no es suficiente para llevar los ingresos a la alza, máxime cuando el comportamiento por estrato productor reporta, como en la mayoría de las variables, disminuciones conforme se avanza a los estratos comercial y de autoconsumo; por otro lado los bajos niveles de escolaridad de los productores apoyados, particularmente en los productores de autoconsumo, limita el potencial de la fuerza de trabajo, señalando así la necesidad del Componente de fortalecer labores de extensión que lo complementen para lograr mejores resultados en productividad laboral.

Un elemento que merece la pena subrayar, es que los beneficiarios del Componente registraron un desempeño significativamente mayor en los ingresos para la actividad apoyada cuando hubo concurrencia con intervenciones de SAGARPA, aspecto que destaca para los productores de autoconsumo, específicamente cuando se reporta convergencia con PROGAN. En contraste, la convergencia con programas sociales registró ingresos menores, lo

cual es consistente con estudios previos que muestran que el multitratamiento de políticas productivas y sociales, acaba inhibiendo los resultados de las actividades apoyadas por las intervenciones de carácter económico.

Conclusiones

Sobre el contexto

- **Transformaciones a nivel global con importantes afectaciones sobre el sector agropecuario.** A nivel mundial la agricultura verá recrudecer los efectos derivados del cambio climático que amenazan con afectar severamente la producción agrícola; paralelamente el tendencial incremento de la población mundial, cuya proyección para 2050 supera 9,700 millones de habitantes, ejercerá importantes presiones en la demanda de alimentos, repercutiendo en importantes desafíos para garantizar la seguridad alimentaria, como también en oportunidades de mercado para países con la productividad agrícola requerida para el nuevo contexto.
- **Actividad agrícola estancada.** En las últimas dos décadas la evolución del subsector agrícola advierte en lo general claros signos de estancamiento, si bien ciertos cultivos como las hortalizas y los frutales han mostrado un comportamiento competitivo, en general la mayor parte del subsector no ha logrado revertir las condiciones críticas que observó en los albores del PROCAMPO, por el contrario el contexto del agro muestra condiciones agravadas y una actividad agrícola que no es capaz de responder a los retos ni de aprovechar las oportunidades que el nuevo contexto ofrece.
- **Rezagos estructurales que limitan la productividad agrícola.** Con una frontera agrícola que difícilmente puede ampliarse, importantes vacíos en las cadenas productivas nacionales en materia de fertilizantes y agroquímicos, fuerza de trabajo poco calificada e inexorablemente envejecida, reducida incorporación de progreso técnico, bajos niveles de capitalización, entre otros factores, la productividad agrícola observa importantes barreras para lograr su potencial.
- **Sector polarizado productivamente.** Con una estructura productiva divergente, caracterizada por un amplio sector de productores de autoconsumo desprovisto de las condiciones estructurales para detonar proyectos agrícolas rentables; un importante sector de transición desprovisto de la escala en financiamiento, capitalización, extensionismo necesarios para alcanzar proyectos agrícolas competitivos; y un sector comercial con necesidades de avanzar al ritmo de los cambios en los mercados y bajo condiciones climáticas cambiantes, el sector demanda una atención integral por tipología de productor y por condiciones regionales.
- **Profundización de las desigualdades.** En el ámbito social las condiciones de retraso que caracterizan a las áreas rurales se hacen más evidentes que sus contrapartes urbanas. La escasa presencia de opciones económicas ajenas al sector agropecuario, la alta prevalencia de carencias sociales, configuraban un escenario de profunda desigualdad social, y un saldo pendiente del sector agrícola como opción productiva.

Sobre el diseño

- **Falta de precisión en el problema de atención.** El área de intervención específica del PROCAMPO fue desde su inicio amplia, tratando de atender las distintas demandas de productores bajo condiciones en sí mismas diferentes, la intervención perdió precisión sobre el problema específico que buscaba solucionar, lo que endilgó al Componente alcances que salían de sus capacidades poder lograrlos.
- **Problemas de focalización.** Con un espectro de atención que abarca desde pequeños hasta grandes productores agrícolas, el Componente enfrenta dificultades para definir puntualmente su población potencial (aquella que presenta el problema que se pretende resolver). Otra limitante es el hecho de que la población objetivo esté acotada al directorio de productores con el que inició la operación del Componente, aunque haya sido actualizado a través del PADE.
- **Tipo de apoyo poco pertinente.** Los resultados del PROCAMPO se vieron afectados en este sentido, debido que el apoyo constituía una transferencia directa al ingreso; las cuotas del apoyo se definían en función del tamaño de la superficie agrícola, del régimen hídrico y del ciclo agrícola; así como, el hecho de que la escala del subsidio sea baja y haya tenido incrementos mínimos.
- **Falta de articulación con otros componentes y programas.** El Componente no contiene por diseño explícito complementariedades con otros componentes y programas que lo fortalezcan y permitan observar mejores resultados. La falta desde el diseño de la intervención para lograr articulaciones institucionales con otros componentes del mismo Programa de Fomento a la Agricultura, así como con otros programas de la SAGARPA; y articulación intrainstitucional con otros programas de otras dependencias, limita los resultados que el Componente puede alcanzar.

Sobre la implementación del Componente

- **Asignaciones de recursos inerciales que dificultan reorientar los apoyos.** El Componente define operativamente la elegibilidad con base a un padrón cerrado que provoca asignaciones inerciales del apoyo, denotando una política de atención a un grupo cerrado de beneficiarios, pero sin capacidad de “graduarlos” paulatinamente para liberar recursos que contribuyan a su redireccionamiento y fortalecimiento.
- **Oportunidades de mejora en la planeación.** No existe un proceso de planeación interinstitucional participativa e institucionalizada, que contribuya a marcar un rumbo claro del Componente en el corto y mediano plazo para que pueda alcanzar sus objetivos, medir resultados, además de alinear y complementar los componentes del Programa de Fomento a la Agricultura en torno al objetivo de política correspondiente a mejorar la productividad agrícola.
- **Arreglo institucional funcional.** En general el arreglo institucional es pertinente, con la definición de la DGOEP como Unidad Responsable disminuyeron las instancias involucradas y en consecuencia los tiempos de gestión del Componente. Una ventaja para el PROAGRO Productivo es que las áreas involucradas son las mismas que instrumentaban el PROCAMPO cuando la UR era ASERCA, por tanto cada instancia conoce sus funciones y rango de acción. El marco normativo para ejecutar el Componente es vasto, suficiente y oportuno.

- **Ineficiente distribución del presupuesto operativo.** A nivel de los CADER es donde más se nota la carencia de presupuesto para gastos de operación, pues es la unidad básica en la que recae la responsabilidad de atender y resolver los problemas de los beneficiarios del PROAGRO así como del resto de los Componentes; sin embargo tiene fuertes limitantes económicas y de personal capacitado e infraestructura física.

Sobre los resultados

- **Bajo desempeño de las UPAS.** En general las unidades de producción agrícolas apoyadas por el Componente registran para el periodo de evaluación 2011-2013 una modesta variación en los indicadores básicos de desempeño productivo como ingreso, rendimiento y productividad, situación que se agudiza para los productores de transición y particularmente para los de autoconsumo.
 - En materia de ingresos, las variaciones son explicadas por los cambios en la producción, rendimientos y productividad, siendo los productores comerciales los que observaron el mejor desempeño en ellas, indicativo de que son problemas asociados a productividad y rendimiento, las barreras para que los productores de autoconsumo y transición logren mayores ingresos.
 - En relación a los rendimientos se observa una estrecha correlación con los niveles de producción y con el tamaño del productor, no obstante, el análisis estadístico es indicativo del potencial que tienen los pequeños productores del Componente para aprovechar la concentración de fuerza de trabajo como elemento para lograr mejores rendimientos.
 - En cuanto a la productividad laboral el análisis de resultados muestra que son las UPAS de mayor tamaño aquellas que reportan mayores variaciones en la productividad, no obstante, se identifican importantes oportunidades para que los productores de los estratos de autoconsumo y transición mejoren su productividad, particularmente apoyos complementados con extensionismo contribuirían a impactarla.
- **Bajas expectativas de los productores apoyados sobre el desempeño de las UPAS.** En opinión de la mayoría de los beneficiarios entrevistados del Componente entre 2011 y 2013 el desempeño de las unidades de producción agrícolas se vio afectado por un estancamiento o deterioro en los rendimientos así como en los precios de venta, lo que en combinación con un incremento en los costos de los insumos, empeoraron los ingresos de la UPA.
- **Factores de producción con importantes restricciones para la productividad.** Los factores de la producción de las UPAS observan una confluencia de condiciones que limitan su desempeño, como el aprovechamiento mismo del apoyo. Respecto al factor tierra, las características propias del sector como atomización en minifundios y una frontera agrícola rígida son aspectos que limitan la productividad; para el factor capital, la insuficiencia de recursos propios por parte de los productores para realizar inversiones, opera como un importante inhibidor del desempeño de la UPA; en el caso del factor trabajo existe un importante bastión de fuerza laboral que no logra aprovechar su potencial, tanto por falta de recursos, como de capacitación, son barreras que repercuten sobre los resultados productivos de las UPAS.
- **Carencia de recursos suplementarios y altos costos de los insumos.** En opinión de los beneficiarios del Componente la carencia de recursos propios para realizar mayores inversiones, así como el alto costo de los

insumos (fertilizantes, semillas, combustible) fueron los dos principales factores que limitaron el aprovechamiento del apoyo del componente.

- **La caída de los precios de los cereales afectó el desempeño de las UPAS.** El abrupto descenso en los precios de los cereales, principales cultivos apoyados por el Componente, ocurrido durante el periodo de evaluación afectó negativamente los ingresos de los productores, y por ende los resultados observados.
- **Uso del apoyo mayoritariamente para fines productivos.** La mayoría de los usuarios reportaron que el apoyo del Componente estuvo dirigido para fines productivos asociados a la actividad agrícola apoyada, si bien la auto declaración de los beneficiarios puede observar sesgos, es posible considerar que la transferencia forma parte de los recursos que los hogares agrícolas disponen para atender los gastos mínimos de la actividad agrícola.
- **Baja reconversión de cultivos.** Con una estructura productiva agrícola mayoritariamente dirigida a la producción del maíz y otros granos básicos, las UPAS apoyadas siguen registrando bajos niveles de reconversión de cultivos, perdiendo importantes oportunidades para producir otros cultivos acordes al potencial productivo de las diferentes regiones del país.
- **Concurrencia con intervenciones de la SAGARPA como base de un mejor desempeño.** Los ingresos de la actividad apoyada muestran un redimensionamiento a la alza cuando los beneficiarios reportan concurrencia con otras intervenciones de la SAGARPA. Llama la atención los resultados observados para el estrato de productores de autoconsumo que registra importantes variaciones positivas cuando se observa multitratamiento, particularmente con PROGAN.

Recomendaciones

Sobre el diseño

- **Precisar el objetivo del Componente.** La correcta identificación y definición del problema que pretende atender el Componente en materia de productividad permitirá establecer adecuadamente el objetivo del PROAGRO.
- **Identificar la población potencial y precisar la población objetivo a atender con la intervención.** Es necesario precisar el segmento de productores que presentan el problema que se pretende atender en materia de productividad, reconociendo las diferencias estructurales que subyacen para replantear los alcances del Componente, y poder determinar los estratos de productores que deben estar bajo los objetivos de la intervención. La población objetivo debe replantearse a partir del padrón de productores del PROAGRO, en el que se encuentra parte de dicha población.
- **Diseñar de forma complementaria al Componente.** La problemática multidimensional de la actividad agrícola demanda diseños complementarios de política pública, por lo que se propone definir estrategias integrales con enfoque territorial y de cadena de valor para que a través de la figura de proyectos se brinde integralidad y coherencia a los componentes del Programa de Fomento a la Agricultura. Los ingresos brutos de los productores mejoran cuando se registra complementariedad con otros componentes o Programas de

la SAGARPA, lo que indica un área de oportunidad que puede aprovecharse para fortalecer las UPAS mediante la promoción de proyectos integrales.

- **Incluir diseños *ad hoc* para pequeños productores.** La grave situación de los pequeños productores demanda diseños específicos para ellos. En este sentido, si el Componente mantiene como foco de atención a los productores del estrato de autoconsumo requiere establecer mecanismos de apoyos complementarios con asistencialismo, financiamiento y concurrencia con intervenciones pecuarias que permita dotar de integridad a los apoyos; de observarse que los márgenes de los apoyos difícilmente puedan ampliarse a otras intervenciones, es recomendable valorar la atención de los pequeños productores a través de otras intervenciones, como es hoy la iniciativa presupuestal del Programa S266, en el que a través de enfoques integrales se pueden observar mejores resultados en productividad.

Sobre las Reglas de Operación

- **Fortalecer la diferenciación de los apoyos según estratos de productores.** Evaluaciones de impacto de programas productivos y de empleo en México han mostrado una correlación positiva entre la escala del apoyo y los efectos alcanzados, por lo que se propone valorar a favor de los productores de los estratos de autoconsumo y transición, una cuota diferenciada en función de las diferencias observadas en las superficies medias entre estratos de productores. Así mismo la calidad del apoyo se verá fortalecida con valoraciones permanentes que permitan actualizar los montos de los apoyos para preservar su poder adquisitivo.
- **Complementar el apoyo con otras intervenciones.** Evaluaciones anteriores de programas productivos han demostrado que los resultados en ingresos está afectada positivamente cuando la transferencia monetaria se ve acompañada de asistencia técnica. En el caso del PROAGRO se recomienda que los apoyos sean complementados con extensionismo, financiamiento, apoyo para compra de insumos o recepción de paquetes tecnológicos, activos productivos y estrategias de comercialización con enfoque de cadena de valor.
- **Valorar la superficie máxima apoyada.** Reducir la superficie máxima apoyada permitiría liberar recursos para recolocar y concentrar recursos en los estratos de productores de transición y autoconsumo, sin menoscabo de las capacidades competitivas de los productores del estrato comercial. Lo anterior deberá valorarse en función de lograr instrumentos normativos que impidan que el fraccionamiento del predio por los productores comerciales contravenga la reasignación de recursos.

Sobre los procesos de implementación del Componente

- **Implementar una planeación institucional participativa.** Es deseable que el PROAGRO cuente con un documento de planeación, producto del acuerdo de todos los niveles de instancias y funcionarios involucrados, en el que se establezcan los medios e instrumentos para alcanzar los fines, los obstáculos que se podrían enfrentar, los tiempos o plazos de terminación de cada etapa, los costos estimados de implementación, la función que desempeña cada actor y/o instancia participante, así como las consideraciones adicionales que deben tomarse en cuenta para aumentar la probabilidad de éxito de cada acción.

- **Fortalecer a los CADER.** Es conveniente asignar los gastos de operación del Componente en forma proporcional a la carga de trabajo o en función de los resultados de los CADER, de tal forma que puedan fortalecer su capital humano e infraestructura física.
- **Relacionar la entrega de incentivos con los ciclos productivos de los cultivos.** Asegurar la entrega oportuna de los apoyos de acuerdo a actividades agrícolas que requiere cada ciclo productivo, en especial para los productores del estrato de autoconsumo que no tienen las posibilidades de buscar financiamiento para iniciar las labores agrícolas.
- **Mejorar el sistema de monitoreo y seguimiento de apoyos.** Aplicar una cédula que permita coleccionar información sobre variables para medir los resultados del Componente durante los procesos de inscripción y acreditación de la vinculación del apoyo.

Sobre los resultados

- **Fortalecer la concurrencia de intervenciones productivas para los productores de autoconsumo.** Los resultados diferenciados en los ingresos de la actividad apoyada en los productores de autoconsumo cuando registran concurrencia con componentes y programas de la SAGARPA, advierte las oportunidades de fortalecer su desempeño con otras intervenciones de índole productivo; así mismo, los magros resultados cuando se reporta convergencia con políticas de corte social, son indicativos que la política social encuentra mejores resultados a través de esquemas de intervención productiva, que a través de modalidades de transferencias monetarias que inhiben los resultados de la actividad económica apoyada.
- **Aprovechar el potencial de la fuerza de trabajo en productores de los estratos de transición y autoconsumo.** Para aprovechar el potencial de la fuerza de trabajo que se concentra en los productores de autoconsumo y transición, es necesario fortalecer el Componente con tareas de asociatividad y extensionismo que contribuyan mediante la figura de proyectos a escalar los apoyos y mejorar sus resultados.
- **Seguros integrales al ingreso.** Dados los efectos que sobre los ingresos juegan los precios de mercado, es necesario evaluar la posibilidad de articular el apoyo con coberturas de precios para cubrir los ingresos de los productores por efectos de cambios adversos en los precios, y también por afectaciones climáticas, principalmente para los pequeños productores que son los más vulnerables.
- **Promover la reconversión de cultivos más rentables en función de la vocación productiva.** Aprovechando las oportunidades de mercado que se esperan por la demanda creciente de alimentos a nivel mundial, evaluar el fomento de cultivos de alto valor agregado con base en el potencial productivo de la zona.

INTRODUCCIÓN

La agricultura ocupa un espacio toral en las agendas nacionales e internacionales de desarrollo; su indisoluble vínculo con la seguridad alimentaria, el papel que juega en la reducción de la pobreza, su importancia económica en la provisión de materias primas para la industria y de alimentos para los mercados nacionales e internacionales, le confieren al sector una destacada importancia económica, social y política.

Recientemente el Banco Mundial en su **30° Informe sobre el desarrollo mundial: Agricultura para el desarrollo**, destacó las particularidades del sector como: generador de empleos e ingresos en el medio rural, garante de la seguridad alimentaria, proveedora de servicios ambientales, entre otros aspectos; para detonar el crecimiento económico, reducir la pobreza y contribuir con una administración más sustentable de los recursos naturales (Banco Mundial, 2008).

En el mismo tenor, la FAO urgía a los países a innovar en la agricultura familiar para sacar a los agricultores de la pobreza y contribuir al logro de la seguridad alimentaria (FAO, 2014).

Para el caso de México, el actual Plan Nacional de Desarrollo destaca las capacidades del campo como sector estratégico para reducir la pobreza, subrayando la importancia de impulsar estrategias orientadas a fortalecer la productividad para aprovechar el potencial del sector.

En ese sentido, lograr que las intervenciones de políticas públicas que en torno al sector oferta el gobierno federal para resguardar su papel estratégico y capitalizar su potencial, amerita un continuo proceso de monitoreo y evaluación. Para el caso del PROCAMPO (actualmente PROAGRO), la Evaluación Nacional de Resultados 2013 tiene como propósito central analizar los resultados observados en las unidades de producción agrícolas de los beneficiarios apoyados por el Componente, analizando los factores que desde el contexto, diseño y operación, contribuyeron o restringieron la consecución de los resultados esperados, en la perspectiva de formular recomendaciones para mejorar la eficacia de la intervención pública.

El presente informe contiene los resultados de la Evaluación Nacional de Resultados del PROCAMPO y se encuentra estructurado en cinco capítulos. El primero expone puntualmente el contexto sobre el cual discurre el Componente; el segundo capítulo se dedica a analizar el diseño de la intervención; el tercero revisa críticamente su operación; mientras el cuarto expone los resultados observados en las unidades de producción agrícolas de los beneficiarios del Componente entre 2011 y 2013 sobre un espectro de indicadores que dan cuenta de sus alcances; finalmente, en el quinto capítulo se consignan las conclusiones y recomendaciones derivadas de la valoración integral del Componente.

CAPÍTULO 1. CONTEXTO DEL COMPONENTE

El presente capítulo tiene como finalidad discutir el contexto en el cual opera el Componente. Cabe advertir que a raíz de la transformación del PROCAMPO en PROAGRO Productivo, la revisión del contexto es una excelente oportunidad para valorar los retos que se avizoran en torno a las políticas dirigidas a fomentar la productividad agrícola, así como enfatizar los saldos pendientes que sigue observando el sector, los cuales constituyen importantes áreas de oportunidad para las intervenciones de políticas públicas.

1.1. Importancia y retos de la agricultura

En 2015, al cumplirse el plazo para alcanzar los objetivos del milenio, particularmente el concerniente a erradicar la pobreza extrema y el hambre, la agricultura asoma por derecho propio por su papel estratégico en la seguridad alimentaria, como en el desarrollo mismo.

Mantener el papel estratégico del sector no es tarea fácil, y en los próximos años el reto no será sencillo, las políticas públicas agrícolas enfrentarán condiciones endógenas y exógenas propias de un sector que se vuelve cada vez más complejo.

Exógenamente el sector verá recrudecer los efectos derivados del cambio climático que amenazan con afectar severamente la producción agrícola; paralelamente el incremento tendencial de la población mundial, cuya proyección para 2050 supera 9,700 millones de habitantes, ejercerá importantes presiones en la demanda de alimentos¹; así mismo, las brechas de desarrollo que prevalecen en las áreas rurales dificultarán el desarrollo del sector, en una *suerte de causación circular acumulativa*.

Endógenamente el sector enfrenta un importante agotamiento de los recursos, principalmente del agua y de la tierra², con lo que la expansión de la frontera agrícola y la continuidad de los sistemas de agricultura extensiva enfilan a su fin, siendo necesario aplicar nuevas tecnologías y sistemas intensivos de producción para lograr producir alimentos suficientes para atender la demanda presente y futura; así mismo, la heterogeneidad productiva del sector, caracterizada por la coexistencia de pequeñas y grandes explotaciones, encierra el desafío de lograr producciones eficientes, sustentables y socialmente equitativas, bajo condiciones *per se* diferentes. Así mismo, el envejecimiento inexorable de los productores rurales a nivel mundial anuncia el agotamiento de un modelo agrícola que debe ser renovado para poder integrar a nuevas generaciones de productores.

¹ De acuerdo a las últimas estimaciones de la ONU (2015), las nuevas proyecciones arrojan que para 2050 la población mundial alcance 9,700 millones de personas.

² De acuerdo a FAO las tierras adicionales que teóricamente están disponibles o no, son aptas para la agricultura o solo pueden convertirse en productivas a un considerable costo ecológico, social y económico.

Enlistar exhaustivamente los factores endógenos y exógenos que configuran los retos del sector, y sobre los cuales gravitan las políticas públicas agrícolas es una tarea *ad infinitum*; no obstante, una revisión puntual del estado del arte nos ayuda a identificar una serie de regularidades empíricas que actualmente están siendo referentes para guiar, diseñar y discutir las políticas públicas agrícolas.

En 2012 la FAO a través del ***Estado mundial de la agricultura y la alimentación: Invertir en la agricultura para construir un futuro mejor***, advertía los efectos que provocará la demanda creciente de productos agropecuarios sobre los recursos naturales y lo prioritario de realizar inversiones para transitar a una producción sostenible (FAO, 2012). Dos años más tarde, dicha organización también subrayó que el crecimiento sostenible de la productividad es indispensable por al menos tres razones: para producir más alimentos con los recursos naturales disponibles de modo que sea posible atender la creciente demanda; para contribuir a reducir la pobreza aumentando los ingresos agrícolas y abaratando el precio de los alimentos; y para conservar y mejorar la base de recursos naturales con las cuales reducir y contrarrestar los efectos negativos sobre el medio ambiente (FAO, 2014).

En el contexto anteriormente descrito, la productividad asoma como un ingrediente fundamental para enfrentar los desafíos del sector. Si bien su importancia no es nueva³, lo que da vigencia al tema son tres grandes factores que configuran una compleja triada que se retroalimenta a sí misma: seguridad alimentaria-medio ambiente-pobreza.

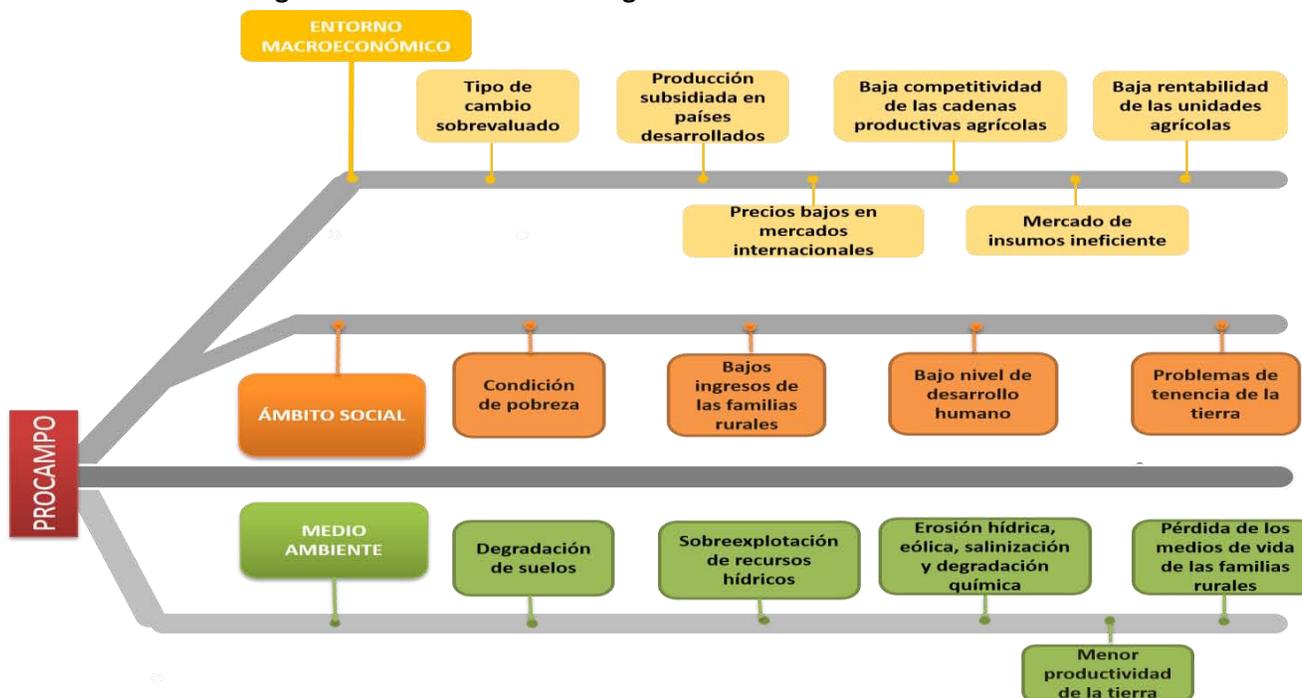
Es la vigencia en los saldos sin resolver en estos tres frentes, lo que da pie a resaltar la relevancia de las políticas agrícolas que buscan incidir en la productividad del sector.

1.2. Contexto del agro en México en los orígenes de PROCAMPO

Desde su origen el PROCAMPO fue la culminación de un intrincado proceso de ajustes estructurales y sectoriales, que replantearon la forma de hacer políticas públicas en México (véase Figura 39 del Anexo 2), el Programa nació bajo el escenario de una compleja configuración de condiciones económicas, sociales y medioambientales, que enmarcaban una exacerbada polarización productiva caracterizada, por un lado, por un subsector que requería con urgencia una compensación de los subsidios recibidos por las contrapartes internacionales y que demandaba intervenciones para reforzar su posición competitiva; por otro lado, un amplio sector de pequeños productores de autoconsumo sumidos en pobreza para los cuales era prioritario intervenir para mejorar su nivel de ingreso (véase Figura 1).

³ El tema de la productividad en la agricultura tiene consecuencias en los costos salariales, los rendimientos agrícolas decrecientes requieren incremento de la extensión agrícola, aumentan costos de la renta de la tierra, generan encarecimiento progresivo de los alimentos, provocan una alza en los salarios, repercutiendo en una tendencial caída en los beneficios con efectos negativos sobre la inversión y sobre el crecimiento económico.

Figura 1. Contexto del sector agrícola en los albores de PROCAMPO



Fuente: Elaboración propia con base en información de SAGARPA-FAO. 2012. Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero: Identificación de la problemática que atiende el PROCAMPO.

Bajo este contexto, el PROCAMPO surgió como un instrumento de la política pública para el sector agropecuario con un ambicioso espectro de intervención. Desde su decreto de creación se consignó la necesidad de diseñar: *“un sistema de apoyos que fomente una mayor participación en el campo de los sectores social y privado para mejorar la competitividad interna y externa; elevar el nivel de vida de las familias rurales”* agregándose una multiplicidad de alcances de muy diversa índole, entre los cuales destacaban (SARH, 1994):

- Compensar a los productores, principalmente de granos y oleaginosas, los subsidios otorgados a los productores en otros países.
- Facilitar la conversión de la superficie agrícola para fomentar actividades con mayor rentabilidad.
- Impulsar alianzas entre el sector social y con el sector privado en forma de asociaciones para enfrentar los retos de la competitividad, mediante la adopción de tecnologías más avanzadas y la implantación de modos de producción sustentados en principios de eficiencia y productividad.
- Incorporar a 2.2 millones de productores rurales de autoconsumo que habían estado al margen de los sistemas de apoyo y en desigualdad de condiciones frente a otros productores que comercializan sus cosechas, para mejorar su nivel de ingreso.
- Contribuir a la recuperación y conservación de bosques, y en general a favorecer el desarrollo de una cultura de conservación de los recursos rurales

Más allá de los problemas que observan las políticas con múltiples objetivos –aspecto que será tratado en el siguiente capítulo- interesa en este apartado realizar una caracterización del sector que ayude a dimensionar los saldos pendientes y las áreas de oportunidad que pueden capitalizar las políticas públicas para fortalecer al sector, particularmente en el marco de la productividad como eje rector de las intervenciones.

1.3. Dinámica del sector agrícola mexicano

Con el objeto de evaluar la dinámica que observó la actividad agrícola durante el periodo de operación de PROCAMPO, a continuación se analiza su ritmo de crecimiento y su importancia relativa en el PIB nacional.

En 1993, año en que inició operaciones PROCAMPO, la contribución del Producto Interno Bruto (PIB) agrícola en el PIB nacional alcanzó 2.4%; mientras en 2013, año de reconversión del Componente, la contribución se ubicó en 1.9% (véase

Figura 40 del Anexo 2). En general la información para el periodo de operación del Componente da cuenta de un sector que ha venido perdiendo peso relativo en la economía nacional.

Al observar la dinámica de crecimiento por actividad económica para un horizonte temporal que cubre la operación de PROCAMPO los datos registran de manera consistente que las actividades primarias en su conjunto, y el sector agrícola en particular, son quienes reportan los menores ritmos de crecimiento (véase Cuadro 1).

Cuadro 1. Comportamiento del sector agrícola con relación a otras actividades económicas

Período	PIB				
	Total	Actividades primarias	Agricultura	Actividades secundarias	Actividades Terciarias
1993-1994	4.7%	3.5%	2.6%	4.5%	5.0%
1995-2000	5.1%	2.4%	1.8%	6.1%	4.6%
2001-2006	2.8%	1.6%	1.7%	2.4%	3.0%
2007-2012	1.9%	0.9%	0.7%	0.8%	2.7%
1993-2013	2.6%	1.6%	1.5%	2.0%	2.9%

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales 1993-2013.

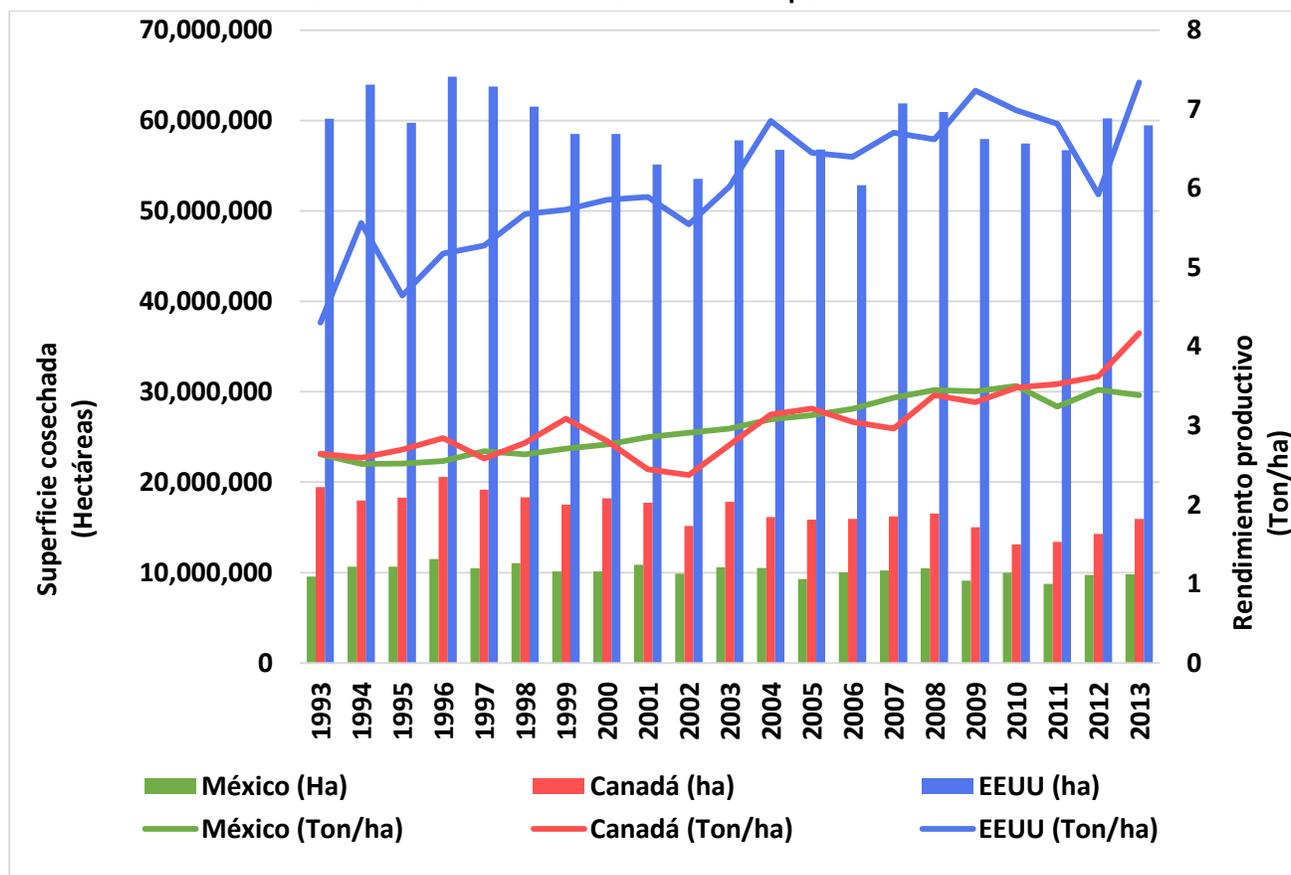
Al analizar el comportamiento de la superficie agrícola (véase Figura 41 del Anexo 2) se observa que entre 1993 y 1997, la superficie agrícola mostró un incremento año tras año, alcanzando su máximo en 1997 cuando llegó a 22.1 millones de hectáreas, esto es, una extensión 15% mayor a la superficie inicial en 1993 que fue de 19.2 millones; destaca que tras este año la superficie agrícola ya no mostró variaciones significativas. Lo que advierte una poderosa limitante para la agricultura extensiva.

En cuanto al desempeño productivo del sector, a continuación se analiza la dinámica que México y sus principales socios comerciales, Estados Unidos y Canadá, han mostrado en el período 1993-2013, haciendo énfasis en los cultivos que prioritariamente atiende el PROCAMPO (cereales).

En lo que corresponde a cereales, México ha mantenido prácticamente estable la superficie cosechada, mientras que los rendimientos muestran una ligera tendencia a la alza, con excepción de los últimos años en donde se observa un comportamiento errático en dicha variable (véase Figura 2).

Para el caso de Canadá se observa una superficie agrícola dedicada a los cereales que tendencialmente ha ido disminuyendo, y en el caso del rendimiento, se registra un comportamiento particularmente errático de 1993 a 2002, tras lo cual se registra una tendencia alcista que prevalece hasta 2013. En cuanto a EEUU la superficie agrícola observa un comportamiento errático, con importantes variaciones a lo largo del tiempo, y para el caso del rendimiento, se observa, no exento a oscilaciones, un incremento tendencial.

Figura 2. Comparación de la evolución de la superficie cosechada y los rendimientos productivos de los cereales: México-Canadá-EEUU durante el período 1993-2013



Fuente: Elaboración propia con base en información de FAO STAT.

Al comparar los datos entre México y Canadá, destaca que durante el período 1993-2013 el rendimiento productivo promedio de ambos países es de 3 Ton/ha. No obstante es de llamar la atención que mientras Canadá observa desde 2009 un ininterrumpido ascenso en sus rendimientos, México para el mismo periodo observa un comportamiento que tiende a estabilizarse, basta mencionar que mientras el rendimiento de Canadá creció entre 2009 y 2013 un 26.5%; el de México decreció en 1.4%.

Por su parte, si contrastamos la información entre México-EEUU, es clara la diferencia, tanto en la superficie agrícola, como en los rendimientos. Por ejemplo, en relación a esta última variable basta mencionar que el valor más alto alcanzado por México, correspondiente a 3.5 toneladas por hectárea en 2010, representa apenas 81% del rendimiento más bajo observado en EEUU, que fue de 4.3 Ton/ha en 1993.

Ahora bien, al profundizar el análisis a nivel de cultivo, de acuerdo a información de FAOSTAT (véase Figura 42 del Anexo 2), la superficie cosechada para el maíz en México observa en los últimos años una disminución en su extensión, de alcanzar superficies por encima de los 8 millones de hectáreas durante el periodo de 1994 a 1996, de 2005 a 2013 la superficie agrícola se ha situado en alrededor de 6.9 millones de hectáreas, es decir cerca de un millón de hectáreas que en un momento se dispusieron para cultivar maíz se han reconvertido a cultivos más rentables o se emplean en otras actividades económicas. Por su parte los rendimientos se incrementaron de 2.4 Ton/ha en 1993, a 3.2 Ton/ha en 2013.

En el caso de EEUU, entre 2005 y 2013, la superficie agrícola ha mostrado un incremento ininterrumpido, pasando de 25.4 a 35.4 millones de hectáreas, equivalente a un aumento de 39%; a su vez los rendimientos observados han mostrado también una alza, pasando de 6.3 a 10 Ton/ha.

Al comparar los diferenciales de rendimientos entre México y EEUU se observa que, en 2013, México contaba con una extensión agrícola para maíz equivalente al 20% de la observada en EEUU y alcanzaba apenas 7% de la producción de EEUU. Contrastando los rendimientos promedio durante el período 1993-2013, México registró un incremento de 31%, mientras que para EEUU fue de 58%.

Para el caso del frijol, también se observa una disminución en la superficie cultivada, pasando de 2.1 millones de hectáreas en 1994 a 0.9 millones de hectáreas en 2011 (véase Figura 43 del Anexo 2). En cuanto al rendimiento se advierte un claro estancamiento, registrando un aumento de solo 7.4% entre 1993 y 2013, pasando de 0.69 a 0.74 Ton/ha, de esta forma el cultivo registra prácticamente el mismo rendimiento observado hace 20 años.

En el caso de EEUU la superficie agrícola registra una tendencial caída, pasando de 0.6 millones de hectáreas a 0.5; no obstante, su rendimiento pasó de 1.5 Ton/ha a 2.09 Ton/ha, lo que equivale a un incremento de 38%.

En suma, el análisis comparativo de los rendimientos en los cultivos seleccionados permite advertir que en los últimos 20 años, el sector agrícola mexicano registra variaciones poco significativas; las brechas observadas entre

México y sus principales socios comerciales son indicativas de un sector que demanda ser más competitivo, y donde las políticas públicas no han logrado detonar la productividad del mismo.

Las brechas observadas entre México y sus principales socios comerciales, pueden explicarse por diferencias identificadas en la estructura e integración de las cadenas productivas, en el nivel de tecnificación de los sistemas de producción, así como por la existencia de una estructura productiva polarizada en México. Cada uno de estos aspectos se aborda y analiza en los siguientes apartados.

En adición a lo anterior, los diferenciales en los rendimientos observan que la intencionalidad de origen del instrumento, de poner en un mismo rasero a los productores nacionales, con los socios comerciales en materia de subsidios no generó una homologación productiva, tanto porque las diferencias estructurales no lograron revertirse con arreglo a los subsidios; como por la calidad misma de las intervenciones para lograr efectos sobre la productividad.

1.4. Caracterización de la cadena productiva de cereales, oleaginosas y leguminosas

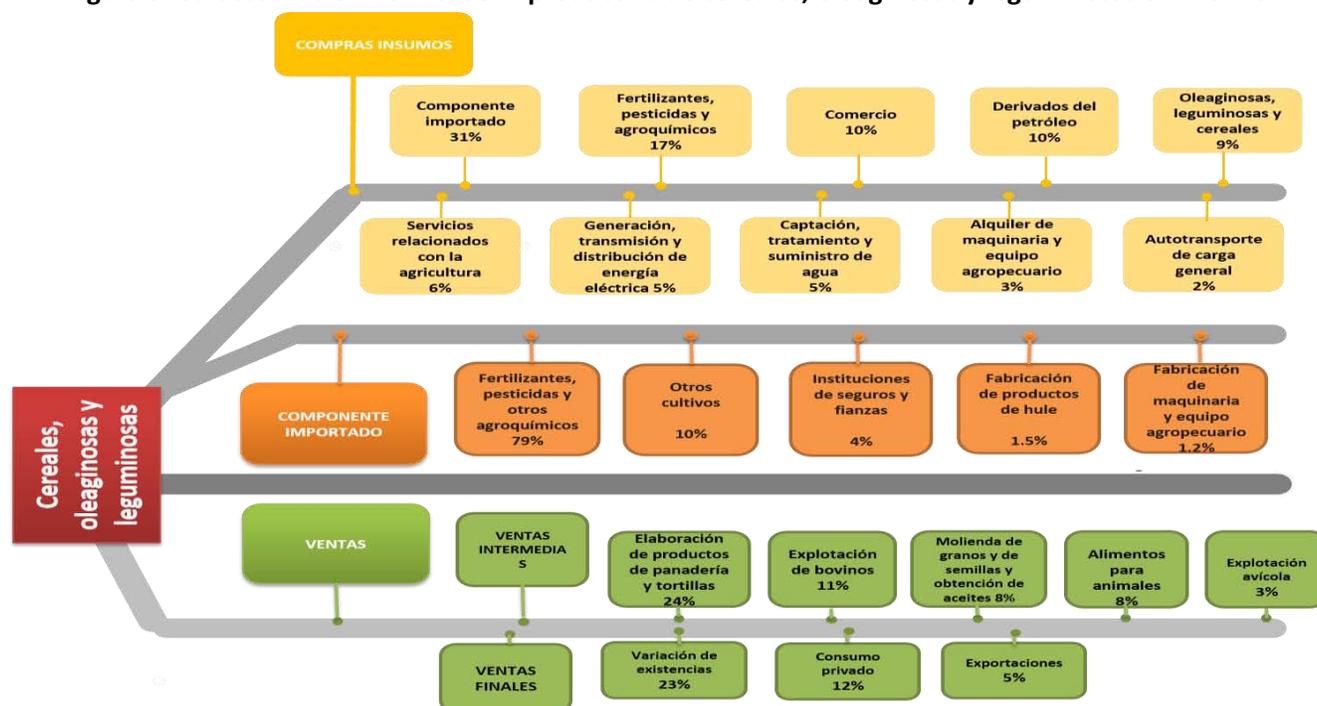
Fortalecer la productividad del sector demanda valoraciones sistémicas que contribuyan a dar cuenta de las fallas estructurales que le aquejan. En este sentido, enfoques integrales a través de cadenas de valor contribuirían a identificar vacíos productivos que limitan el potencial del sector; así como oportunidades de mercado por eslabonamientos agroproductivos. Para fines de contar con un análisis lo más próximo al objeto de intervención de PROCAMPO y PROAGRO, a continuación se analiza la cadena productiva de cereales, oleaginosas y leguminosas en su comparativa con EEUU.

De acuerdo a la matriz de insumo producto 2008, la cadena productiva de cereales, oleaginosas y leguminosas se caracteriza por observar importantes ausencias de eslabones estratégicos a nivel de insumos, así como débiles articulaciones hacia la industria y al mercado externo. Obsérvese en la Figura 3, que del total de compras de insumos que realiza el sector, 31% corresponden a insumos importados; siguiendo en importancia la fabricación de fertilizantes, pesticidas y otros agroquímicos con 17%; comercio y productos derivados del petróleo con 10%; seguidas por las compras al propio sector con 9%. En total, estas cinco actividades representan 77% de las compras totales de insumos.

Por las ventas, el sector destina 60% de su producción a demanda intermedia, es decir, para ser transformada ulteriormente por otras actividades económicas, mientras 40% es para demanda final. Sobresale que para demanda intermedia la *“elaboración de productos de panadería y tortillas”* compra 24% de la producción del sector; seguida de la *“explotación de bovinos”* con 11%; dejando en tercer lugar las compras de los sectores de *“molienda de granos y de semillas y obtención de aceites y grasas”* y *“elaboración de alimentos para animales”*, concentrando cada uno 8% de las ventas.

Al analizar la composición del Componente importado (véase Figura 3), destaca que 79% de las compras de insumos importados corresponden a la “Fabricación de fertilizantes, pesticidas y otros agroquímicos”, el cual se ha vuelto un eslabón fundamental para explicar los problemas de productividad y competitividad del sector⁴.

Figura 3. Caracterización de la cadena productiva de cereales, oleaginosas y leguminosas en México



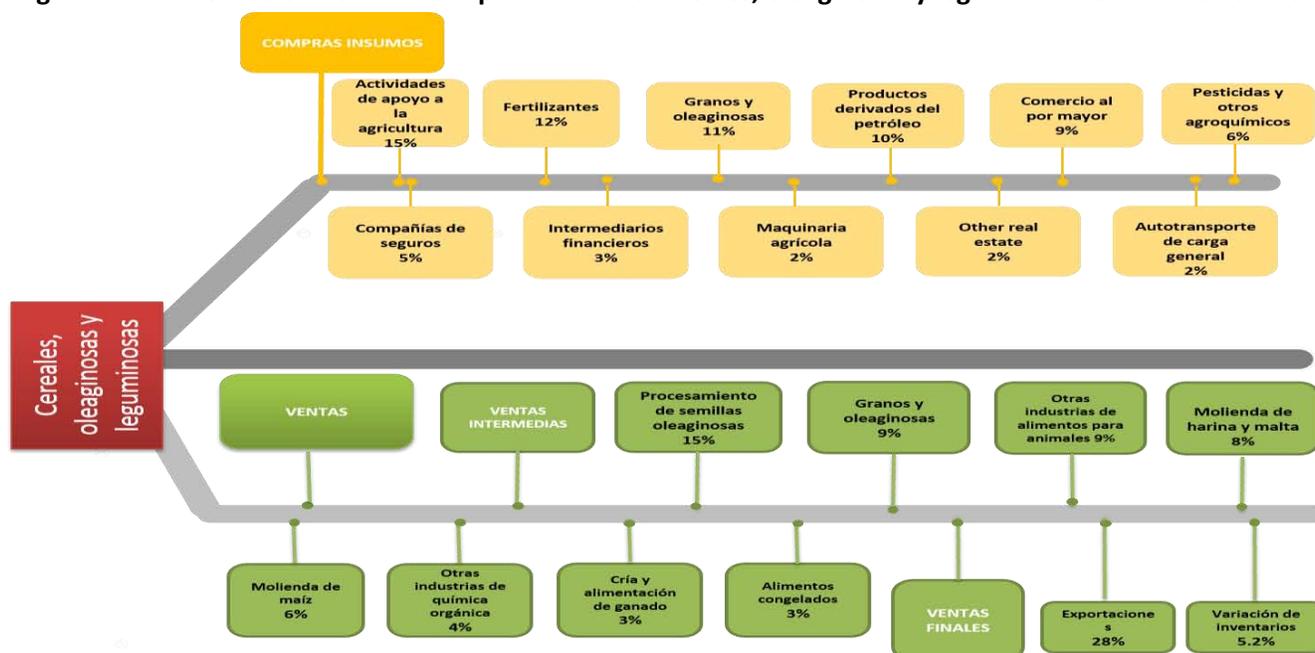
Nota: Las cifras en el esquema corresponden a la participación relativa que por dimensión de compra/venta tienen en el total respectivo. Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Matriz de insumo producto, México, 2008.

Para tener un punto de comparación que contribuyera a valorar la cadena productiva de los cereales, oleaginosas y leguminosas del sector, se analizó la cadena para su equivalente en EEUU (Figura 4), la cual se caracteriza por una estructura de compras dominada principalmente por “actividades de apoyo a la agricultura” (15%); compras de fertilizantes (12%); adquisiciones del propio sector (11%), productos derivados del petróleo (10%), comercio al por mayor (9%), pesticidas y otros químicos agrícolas (6%), compras de seguros (5%), entre otros.

En cuanto a las ventas 68% de las compras de la producción son intermedias y 32% son compras finales. Como principal destino de las ventas, destaca el mercado externo con 28%; soja y procesamiento de oleaginosas con 15%, el propio sector con 9%, otras industrias manufactureras de alimentos para animales (9%), entre otras.

⁴ Basta mencionar que el actual Plan Nacional de Desarrollo menciona como uno de los grandes retos del sector la elevada dependencia externa de insumos estratégicos como los fertilizantes.

Figura 4. Caracterización de la cadena productiva de cereales, oleaginosas y leguminosas en Estados Unidos



Fuente: Elaboración propia con base a: Bureau of Economic Analysis. input output table, 2007.

El análisis comparado entre la cadena productiva del sector México-EEUU, permite advertir:

- 1) La estructura de la cadena productiva de México y EEUU difiere cualitativa y cuantitativamente. En EEUU la estructura de compras del sector es diversificada, con importantes ramificaciones hacia la industria química, el sector financiero, el comercio, el extensionismo (actividades de apoyo a la agricultura) y transporte. En contraste las principales compras de México en materia de insumos provienen del resto del mundo, particularmente en el rubro de fertilizantes, pesticidas y agroquímicos, el cual constituye una importante área de oportunidad para integrar la cadena productiva; así mismo, no se observan eslabonamientos importantes con el sector financiero, siendo la provisión de servicios básicos, como electricidad, agua, alquiler de equipo, la tipología de insumos provistos nacionalmente.
- 2) A nivel de ventas, la producción sectorial de EEUU tiene como principal destino el mercado externo, claro indicativo de un sector con los rendimientos necesarios para lograr excedentes y colocarlos en los mercados internacionales, así mismo, las importantes ramificaciones del sector con la industria manufacturera, a través alimentos e industria química es indicativo de un sector integrado a la economía por medio de agroindustrias que contribuyen a dotar de valor agregado a la producción del sector⁵. En el caso de México el principal destino de ventas está dirigido a la industria alimentaria de productos de panadería y tortillería, indicativo del bajo valor agregado que se logra para la producción del sector.

⁵ De acuerdo al Informe mundial de la alimentación y la agricultura 2014, la función de las agroindustrias como mediadoras de la demanda de alimentos frente a los productores primarios es cada vez más destacada. El desarrollo de estos sectores puede mejorar de forma significativa los rendimientos de la producción agrícola y los incentivos para la inversión por parte de los agricultores. FAO, 2014.

- 3) Para fines de política pública los eslabonamientos ausentes en materia de fertilizantes constituyen un área prioritaria de intervención; así mismo el fortalecimiento de eslabones como financiamiento y seguros y extensionismo que sí se observa en los eslabones de la cadena de EEUU, subrayan la importancia de apuntalar políticas públicas para que desde un enfoque de cadena puedan articularse políticas para capacitación, financiamiento e insumos.

1.5. Tecnificación de los sistemas de producción

Los datos hasta aquí observados advierten que la producción agrícola en México difícilmente podría aumentarse por efecto de una expansión de la frontera agrícola, incluso de ser factible, ésta encontraría barreras por efecto de externalidades por degradación de ecosistemas forestales. El uso intensivo de factores de producción también hallaría restricciones importantes, al respecto la heterogeneidad del sector, caracterizada por la coexistencia de pequeños y grandes productores, ocasionaría en los primeros restricciones por los bajos niveles de inversión; mientras en los segundos, al estar muy próximos a la frontera de posibilidades de producción, los incrementos en los rendimientos crecerían a tasas decrecientes.

En cualquiera de las dos caras, para *“que la productividad de la mano de obra agrícola crezca, debe aumentar la cantidad de capital o activos disponibles por cada trabajador. Para ello es necesario que los activos productivos agrícolas aumenten a un ritmo mayor que la mano de obra agrícola. La rapidez con que esto ocurra afectará al ritmo de crecimiento de los ingresos agrícolas”* (FAO, 2012).

Para el caso de México, tomando como base la información estadística de FAOSTAT se registra una caída en los niveles de la población económicamente activa agrícola desde 1993 hasta 2014 del orden de 13% (véase

Figura 44 del Anexo 2). Cabe advertir que la reducción en la PEA agrícola es una tendencia generalizada en todos los países en la medida en que alcanzan estadios superiores de desarrollo económico, por ejemplo Canadá y EEUU también registraron caídas del orden del 31 y 34%, respectivamente.

Tomando la información del valor de los activos productivos de las Unidades Agropecuarias (UAP), reportada en el Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero (SAGARPA-FAO, 2012), se señala que el 60% de éstas cuentan con activos productivos⁶ con un valor promedio de \$107,588.00, lo que refleja que el tipo de activos corresponden a herramientas básicas para la producción.

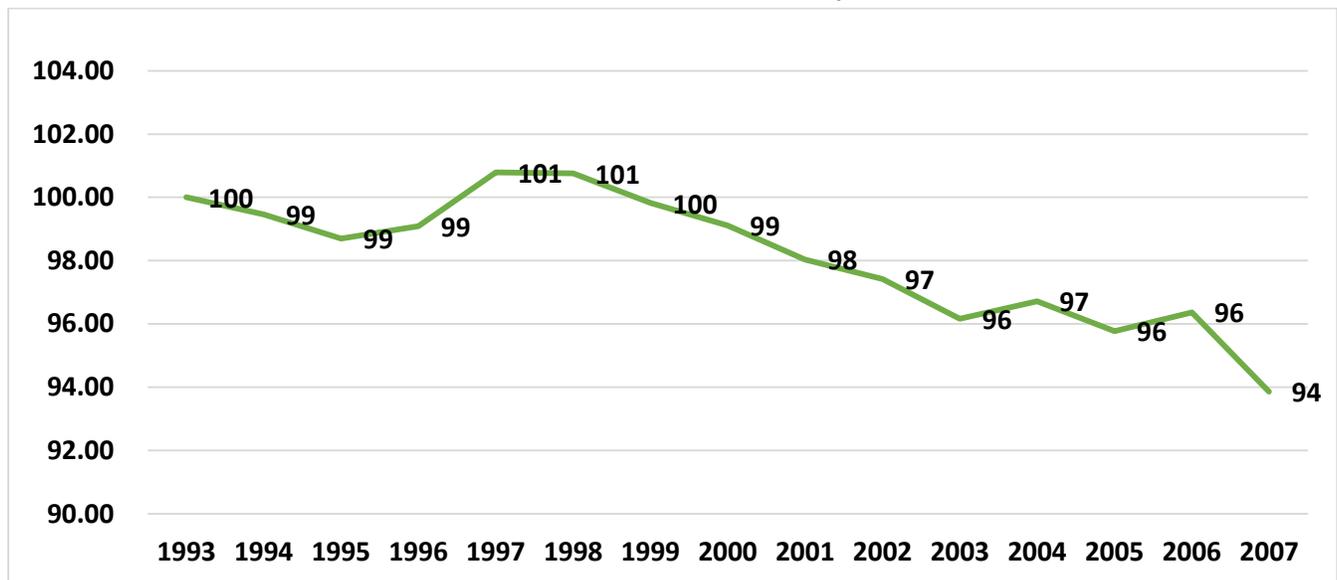
⁶ Los activos productivos pueden ser: infraestructura, instalaciones, maquinaria, equipo, y medios de transporte.

La FAO ha concentrado y sistematizado a través del portal FAOSTAT información sobre el número de tractores⁷, la cual se tomó como indicativa para valorar el nivel de tecnificación de los sistemas de producción. De acuerdo a esta variable se observa (véase Figura 5 y

⁷ La variable dista mucho de agotar las inversiones de capital en el sector, sin embargo constituye una variable que puede considerarse como un interesante referente del nivel de tecnificación.

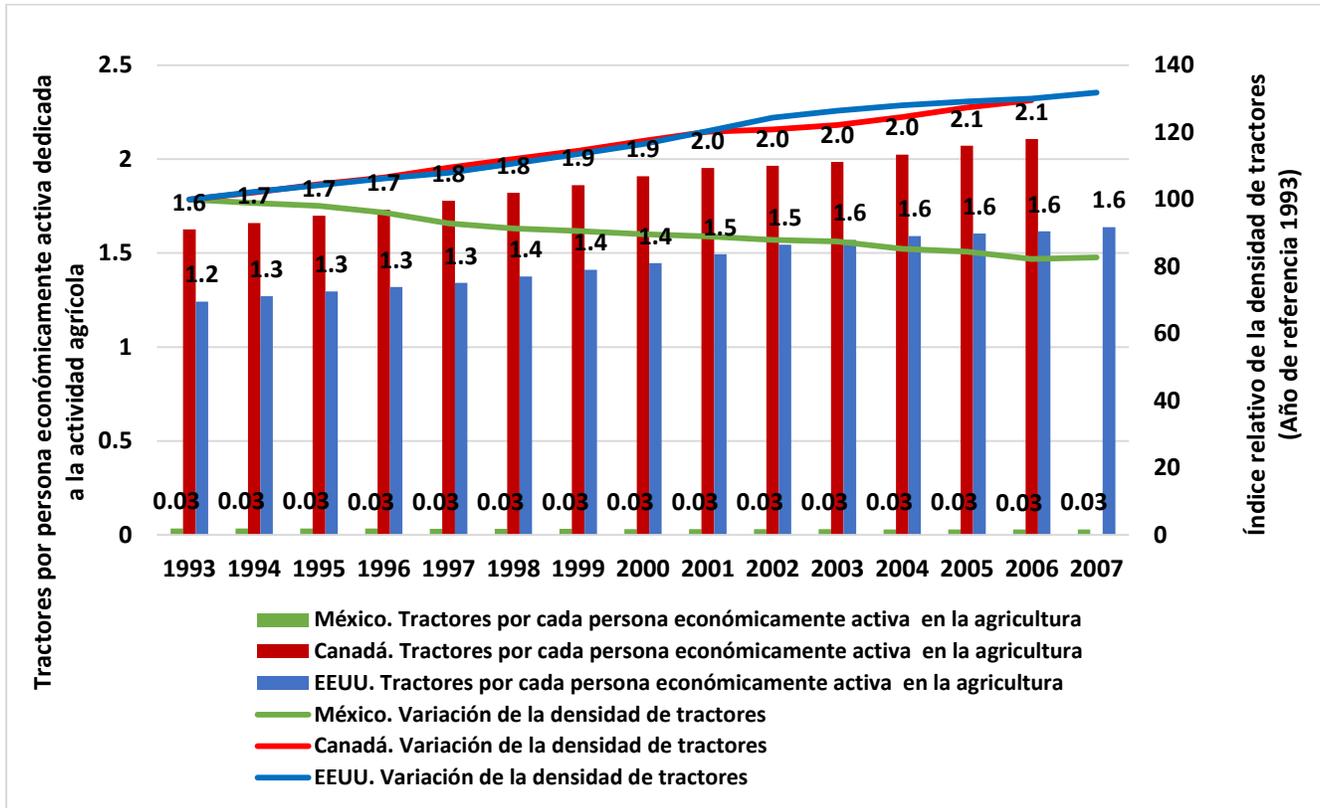
Figura 6) que tanto la PEA agrícola, como el número de tractores en uso en México observan una caída, no obstante, la tasa a la que decrecen los tractores es más pronunciada que la registrada por la PEA misma. Basta subrayar que en 2007, la PEA agrícola en México cayó 6% respecto a la registrada en 1993 y los tractores se ubicaron 22% por debajo del nivel logrado en 1993, situación que puede ser explicada por los cambios tecnológicos de los tractores, los cuales han evolucionado para tener una mayor capacidad y mejor rendimiento. Las densidades de capital son claramente divergentes entre México, EEUU y Canadá. Las cifras, a pesar de su carácter indicativo, reflejan tasas de inversión menores, con posibles efectos sobre rendimientos, como sobre la misma productividad laboral.

Figura 5. Índice relativo de la Población Económicamente Activa dedicada a la actividad agrícola con respecto a la cantidad de tractores en México durante el período 1993 a 2007



Fuente: Elaboración propia con base en datos de FAOSTAT del período 1993-2007. Año de referencia 1993.

Figura 6. Comparación de la evolución del índice relativo de la densidad de tractores por Población Económicamente Activa dedicada a la actividad agrícola: México-Canadá-EEUU durante el período 1993-2007



Fuente: Elaboración propia con base en datos de FAOSTAT del período 1993-2007.

1.6. Estructura productiva polarizada

La correlación teórica entre inversión en capital y productividad agrícola está plenamente documentada, no obstante, generar efectos sobre la productividad exige entender las condiciones particulares del sector, entre las que destaca su heterogeneidad. Al respecto, cabe destacar que el sector agropecuario en México es un mosaico de productores de subsistencia que coexisten con unidades de producción netamente empresariales.

De acuerdo a FAO⁸, en 2008 se reportaban un universo de 5 millones 424 mil unidades económicas rurales (UER), de las cuales 1.1 millones correspondían al estrato *Familiar de subsistencia sin vinculación al mercado*, el cual representaba 19.4% del total de las UER y su rasgo principal es que no presenta ventas, o bien, sólo realiza ventas esporádicas por excedentes no planeados; 2.1 millones de unidades corresponden al Estrato *Familiar de subsistencia con vinculación al mercado*, el cual representaba 38.8% del total de las UER, de carácter familiar y con ventas por actividades primarias del orden de \$38,134/año, correspondiendo aproximadamente al costo de

⁸ FAO. Diagnóstico del sector rural y pesquero en México, vol. II, 2011.

oportunidad de la mano de obra en el medio rural⁹; en cuanto a las UER empresariales, se identificaron los estrato en transición, que representaban 15.7% del total de las UER del país, con un promedio de ventas de \$59,588.2/año¹⁰; otro pequeño estrato empresarial con rentabilidad frágil conformado por 960.1 mil UER, con un promedio de ventas de \$170,208.3/año; *Estrato Empresarial pujante* compuesto por 428.5 mil UER con un promedio de ventas por año de \$720,270.5; y finalmente el estrato *Empresarial dinámico*, compuesto por un núcleo de 27.1 mil UER, correspondientes al 0,5% del total de UER del país, con un promedio de ventas de \$6,996,931.2/año.

En adición a lo anterior, los últimos datos censales agropecuarios reportan una estructura productiva caracterizada por una importante presencia de unidades productivas agrícolas menores a 5 hectáreas, observando un incremento entre 1991 y 2007 de 66% a 73%; por su parte las UPAS de transición (5 a 20 hectáreas) disminuyeron de 29% a 22%; finalmente las UPAS mayores a 20 hectáreas observaron un ligero repunte al pasar de 5% a 5.1%.

En suma los datos dan cuenta de un sector marcadamente polarizado, en este sentido, lineamientos transversales de política pública difícilmente pueden responder a condiciones y demandas per se diferentes, en materia de productividad las intervenciones de política pública deberán atender las particularidades del caso para lograr resultados.

1.7. La dimensión social del agro

En México históricamente las tasas de pobreza en espacios rurales son más altas que las observadas en las urbes. Desde la esfera económica, la falta de oportunidades para que la población rural logre los ingresos necesarios para adquirir los satisfactores básicos, corre paralelamente a la capacidad del sector agropecuario para generar oportunidades productivas rentables y competitivas; por la esfera de los derechos sociales, la privación y las carencias sociales, juegan como factores determinantes para que las intervenciones de política pública a favor de la productividad e innovación logren materializarse desde lo local.

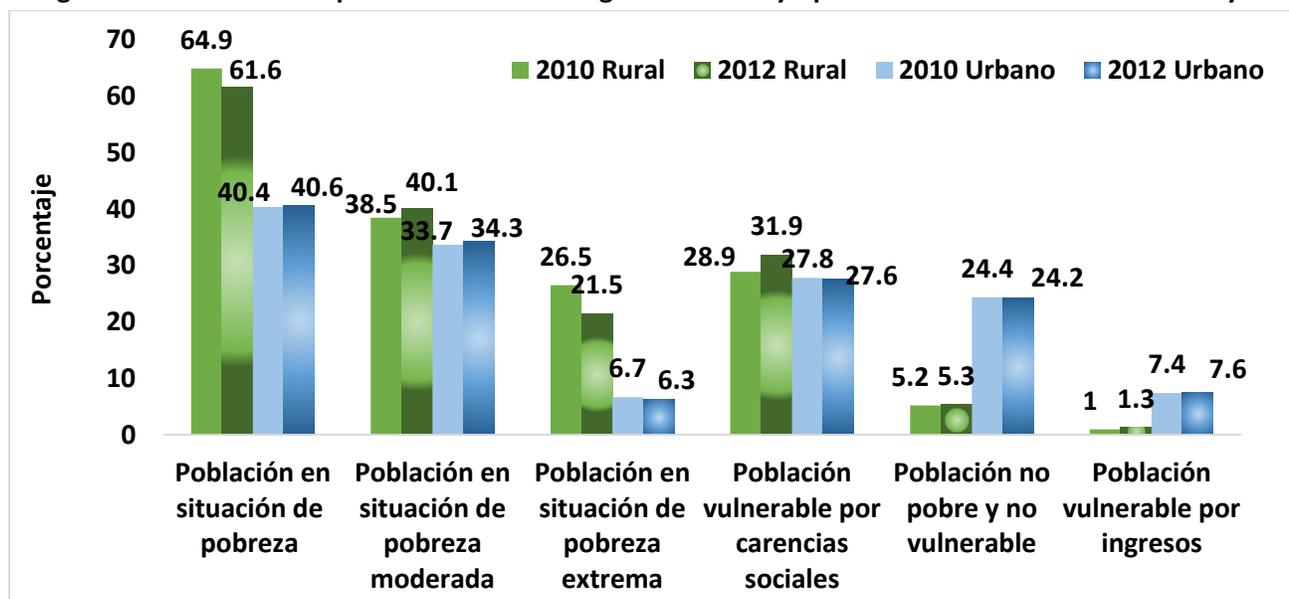
Al analizar la pobreza por su lugar de residencia (véase Figura 7) se observa que en 2010 la pobreza extrema en las localidades rurales representó 26.5% de la población, para 2012 la proporción se redujo a 21.5%; no obstante, la población en pobreza moderada y vulnerable por carencias sociales tuvo incrementos del orden del 2%. Lo anterior implica, por un lado, que un porcentaje de la población de zonas rurales dejó de estar debajo de la línea de bienestar mínimo y con menos de tres carencias sociales, no obstante, los esfuerzos emprendidos no han logrado mover la condición de la población por arriba de la línea de bienestar mínimo, ni tampoco han logrado abatir las carencias sociales.

⁹ Considerando un jornal promedio en el sector rural de \$113.79/día en jornadas de lunes a sábado durante un año, que equivalen a \$35,502.5.

¹⁰ El ingreso total promedio de este Estrato es de \$62,577/año que ya supera la línea de pobreza patrimonial (\$50,475). Sin embargo, el límite inferior del rango de ingresos totales indica que el 34% de las UER que integran este Estrato todavía se encuentra en condición de pobreza patrimonial.

Atender la pobreza demanda primero la necesidad de cubrir las carencias sociales y al mismo tiempo generar las oportunidades económicas para mejorar el ingreso de la población rural, el cual proviene en un 81% de las actividades agropecuarias y forestales, dato reportado en el Censo Agrícola, Ganadero y Forestal (INEGI, 2007).

Figura 7. Evolución de la pobreza en México según condición y tipo de zona durante los años 2010 y 2012



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONEVAL 2010 y 2012.

1.8. Análisis del contexto institucional

A nivel institucional destaca que el marco existente en los inicios de PROCAMPO estaba caracterizado por una fuerte presencia del Estado en apoyo al subsector agrícola con subsidios orientados a la producción, la comercialización, el crédito y el seguro.

Los subsidios a la producción se canalizaban a través de los precios de fertilizantes y semillas otorgados por Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX) y la Productora Nacional de Semillas (PRONASE), la primera era una empresa paraestatal que producía y distribuía fertilizantes a precios por debajo del precio internacional; la segunda era un monopolio gubernamental que acaparaba la producción y distribución de semillas mejoradas de los cultivos básicos.

Los apoyos a la comercialización eran recibidos por los productores a través de precios de garantía para doce cultivos¹¹, el nivel del precio fijado era garantizado por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), que era la única empresa paraestatal autorizada para importar granos y oleaginosas.

En el tema crediticio, los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) eran las instituciones de gobierno que otorgaban crédito al sector con tasas de interés subsidiadas.

En cuanto al seguro agrícola, éste era otorgado por la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (ANAGSA), aquellos productores que contrataban un crédito agropecuario necesariamente tenían que contratar el seguro agropecuario, este esquema condicionado presentó serios problemas porque con el tiempo se incrementó la cultura de falsos siniestros.

En las décadas de los 80's y 90's, con la apertura económica y comercial de México¹² surgieron y/o se reformaron leyes y Programas para el sector agrícola, entre las que destacan: la Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas; la Ley de Aguas Nacionales; la reforma al Artículo 27 Constitucional; la Ley Agraria; Ley Forestal; Programa Alianza para el Campo; Ley de Desarrollo Rural Sustentable (véase Cuadro 10 del Anexo 2).

Durante ese mismo período, como resultado de estos cambios normativos, se estableció una fuerte política de reducción de la participación del Estado en la economía nacional, por tanto se fueron reduciendo los subsidios, se deregularizaron mercados y se privatizaron empresas productoras de insumos agropecuarios. Los principales aspectos que sufrieron cambios fueron:

- **Fertilizantes.** Se eliminó el sistema de ventas a consignación que hacía FERTIMEX, con lo que se retiraron las ventas al menudeo y se privatizó la empresa.
- **Semillas.** Se redimensionaron las funciones de la PRONASE, concentrándose en la producción de semillas de arroz, frijol, maíz y trigo, con la finalidad de atender a los productores de bajos ingresos.
- **Agua.** Se inició la transferencia de los Distritos de Riego a los usuarios, organizados en Asociaciones de Usuarios de Riego, los cuales serían responsables de cubrir el total de los costos de operación, aún existen Distritos de riego que no han sido totalmente transferidos y ninguno opera con la totalidad de las aportaciones de los usuarios.
- **Energía eléctrica.** Se redujo gradualmente el subsidio e incrementó el precio de la electricidad.
- **Crédito.** Se desreguló el sistema financiero, se liberaron las tasas de interés y se reordenó el crédito para el campo realizándose una segmentación de productores de acuerdo a su perfil productivo.

¹¹ Los cultivos que tenían coberturas de precios de garantía eran: maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, cártamo, soya, algodón, ajonjolí, copra, girasol y cebada.

¹² Adhesión al GATT (1986); firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá e incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1994.

En la década de los 90's se liquidaron: ANAGSA y surgió AGROASEMEX; CONASUPO, AZUCAR¹³, Instituto Mexicano del Café (INMECAFE), Consejo Nacional de Desarrollo del Cacao (CONADECA), CORDEMEX¹⁴ y Tabacos Mexicanos, S. A. de C. V. (TABAMEX).

Actualmente el marco institucional de apoyo al sector agrícola está conformado por SAGARPA, FIRA, Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesquero (FND), Instituto Mexicano de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), entre otros. Cabe subrayar que más allá de que los marcos institucionales hayan evolucionado para responder a las condiciones de una economía de mercado y globalizada, la oferta de intervenciones de los actores del sector agropecuario es amplia y con importantes oportunidades articularse a condición que los diseños organizacionales de cada una de las instituciones participantes en el sector, disponga los canales y mecanismos necesarios para normar su corresponsabilidad.

¹³ AZUCAR, S.A. de C.V. es una empresa que surgió en 1984 de la fusión de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera (CNIA) y de la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A. (UNPASA)

¹⁴ CORDEMEX fue una empresa mexicana encargada de industrializar y comercializar el henequén en el estado de Yucatán.

CAPÍTULO 2: DISEÑO DEL COMPONENTE

En el presente capítulo se discute el diseño del PROCAMPO, tanto en el marco del contexto que le dio origen como en el contexto actual sobre el cual se reconvirtió a PROAGRO Productivo.

2.1. Problema de desarrollo que atendió el Componente

Desde su origen la intervención tuvo como objeto transferir recursos en apoyo a la economía de los productores rurales; no obstante, en la intencionalidad de atender las demandas de productores bajo condiciones en sí mismas diferentes, se perdió precisión sobre el problema específico al que buscaba contribuir en su solución, lo que endilgó al Componente alcances cuyos logros salían de sus capacidades. Los alcances iban desde compensar los subsidios para poner en un mismo rasero a los productores comerciales, hasta contribuir a mejorar el ingreso de los pequeños productores que históricamente habían observado altos niveles de pobreza y estaban desprovistos de los apoyos gubernamentales, PROCAMPO gravitó entre ser un instrumento con connotaciones de política económica y, en veces, de política social.

En su inicio la base teórica del PROCAMPO se fundamentó en un diagnóstico¹⁵ que advirtió un conjunto de condiciones críticas que afectaban la competitividad del subsector agrícola, particularmente del sector de granos básicos, y la calidad de vida de sus productores, entre ellas destacaban:

- Heterogeneidad productiva expresada en desarrollo regional desigual.
- Baja productividad en las explotaciones agrícolas.
- Baja rentabilidad de la agricultura.
- Baja capitalización.
- Financiamiento al sector escaso.
- Baja competitividad de las cadenas agroalimentarias.
- Sobreexplotación de recursos.

Para contribuir a revertir estas condiciones el sistema de apoyos estableció una cadena causal en la que a través de los apoyos de PROCAMPO se desatarían un conjunto de situaciones que en su integralidad ayudarían a revertir las condiciones críticas por las que atravesaba el agro. Las consideraciones fueron:

- **Reconversión productiva.** La certeza de contar con apoyos de largo plazo desvinculados de la producción y en función solamente de la superficie, contribuiría a incentivar a los productores a cultivar productos más rentables y/o a compactar superficies.

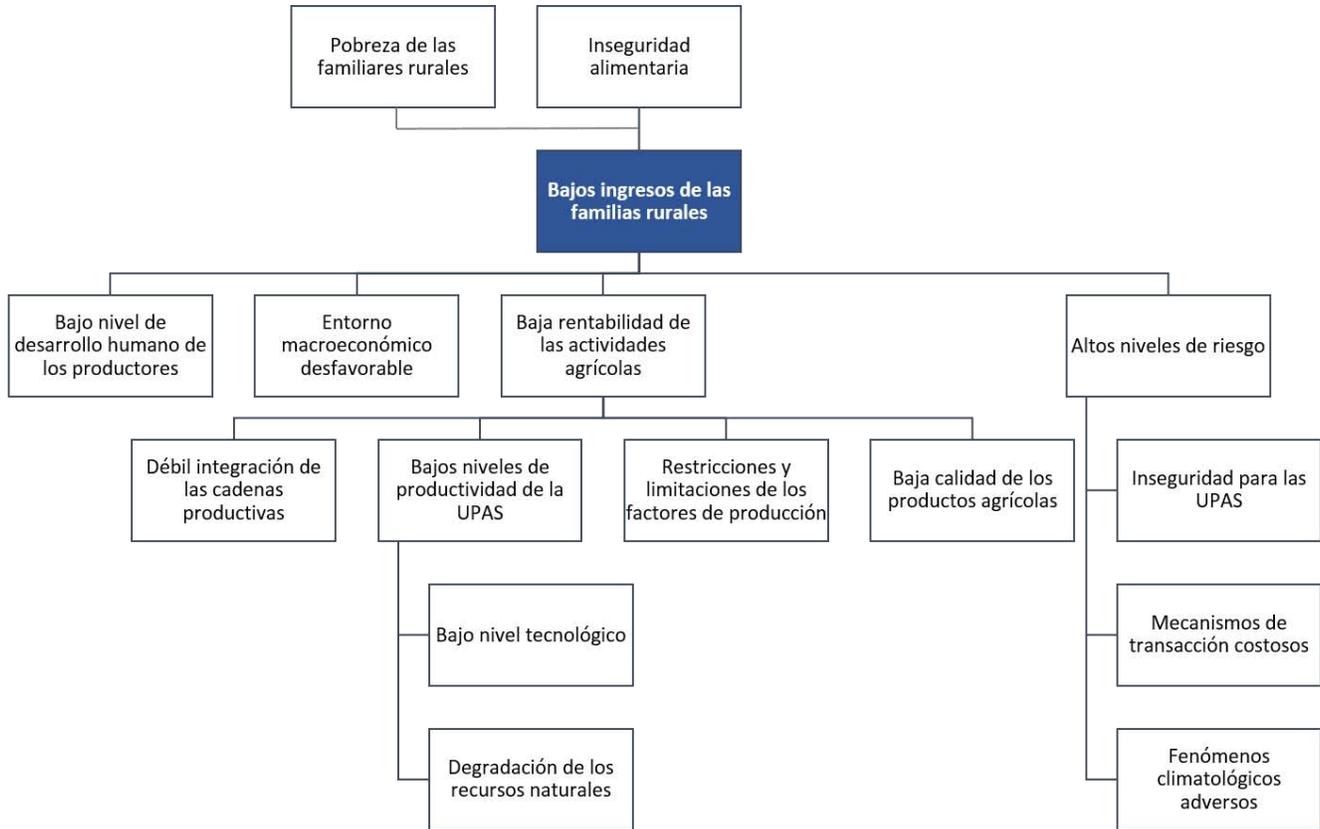
¹⁵ Véase Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. 1993. PROCAMPO: Vamos al grano para progresar, documento de diseño del PROCAMPO, conocido también como el libro rojo. México

- **Organización de productores.** Con la reforma al Artículo 27 Constitucional el sistema de apoyos fomentaría la asociatividad entre productores, impactando la escala de la inversión y por ende la productividad y competitividad.
- **Competitividad de las cadenas agroalimentarias.** Con un sistema de apoyos de largo plazo, la reconversión de cultivos hacia vocaciones naturalmente competitivas fomentaría un sistema productivo de mayor valor agregado, más productivo y con importantes efectos hacia adelante en las cadenas agroalimentarias.
- **Desarrollo sustentable.** Dejando atrás los apoyos basados en la regulación de precios (precios de garantía), las decisiones de producción se fundamentarían en las vocaciones económicas naturales de las regiones, reduciéndose los ensanchamientos de la frontera agrícola derivados de incentivos artificiales que impactan a los ecosistemas.

Como puede advertirse, el planteamiento estructural de PROCAMPO fue contribuir a derribar un conjunto de barreras que configuraban un sector atrasado y poco competitivo, por medio de un sistema de apoyos directos incluyentes y de largo plazo (15 años), que brindara certeza y eliminara las distorsiones provocadas por los viejos apoyos como los precios de garantía, contribuyendo así a modificar las expectativas de los productores para inducirlos a implementar acciones de organización, reconversión de cultivos, aprovechamiento de vocaciones agrícolas, entre otros aspectos que impactarían el desempeño de las unidades productivas y el ingreso de los productores.

Para el 2012, el PROCAMPO no tenía definida claramente la problemática que deseaba atender; sin embargo, a través del objetivo del Componente es posible deducir que el problema central era el bajo ingreso de las familias rurales, principalmente de los productores que destinaban su producción al autoconsumo y que por no comercializar su cosecha se encontraban al margen de los sistemas de apoyo anteriores. Como puede apreciarse en la Figura 8, este problema se debía a que la actividad agrícola no era rentable; a que los productores presentaban bajo nivel de desarrollo humano; a la existencia de un entorno macroeconómico desfavorable; y a los altos niveles de riesgo inherentes al sector. A su vez, los bajos ingresos de las familias rurales generaban inseguridad alimentaria y pobreza.

Figura 8. Análisis del problema de desarrollo que atendió el PROCAMPO en 2012



Fuente: Elaboración propia con base en: MIR del Programa de Apoyos Directos: PROCAMPO Para Vivir Mejor 2012; Reglas de Operación del PROCAMPO Para Vivir Mejor 2012; y, SAGARPA-FAO. 2012. Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero.

2.2. Objetivos del Componente

Las Reglas de Operación del ejercicio 2012 mantuvieron el objetivo original del PROCAMPO que fue “*mejorar el nivel de ingreso de las familias rurales, principalmente de aquellos productores que destinan su producción al autoconsumo y que por no comercializar su cosecha se encontraban al margen de los sistemas de apoyo anteriores*” (SAGARPA, 2012).

En cuanto a la alineación de objetivos, en 2012 el Componente PROCAMPO Para Vivir Mejor y el Programa de Apoyos Directos al Campo, PROCAMPO Para Vivir Mejor compartieron el mismo objetivo, vigente desde el 2002, cuya orientación fue mejorar el nivel de ingreso de las familias rurales, a su vez éste se vinculó directamente con el objetivo 3 y la estrategia 3.6 del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012 y con el eje rector 2 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (véase Figura 9).

Figura 9. Alineación del PROCAMPO 2012 con objetivos de orden superior

Eje rector 2. Economía competitiva y generadora de empleos.

Objetivo 9. Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y la producción de bioenergéticos.

Estrategia 9.10. Continuar el PROCAMPO hasta el fin de la presente Administración, mejorando su operación y eficiencia.

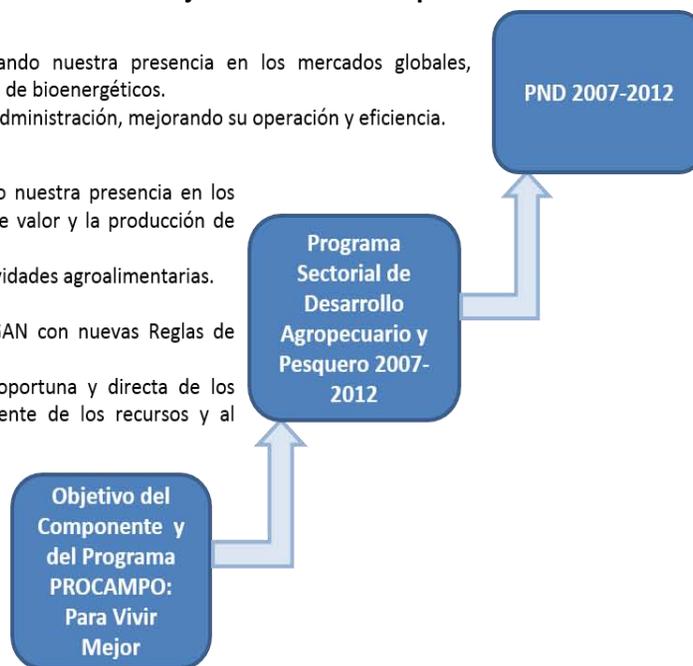
Objetivo 3. Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y la producción de bioenergéticos.

Estrategia 3.6. Generar certidumbre y agregación de valor en las actividades agroalimentarias.

Líneas de acción:

- Poner en marcha los nuevos esquemas de PROCAMPO y PROGAN con nuevas Reglas de Operación.
- Establecer un sistema bancarizado para garantizar la entrega oportuna y directa de los apoyos directos al campo, que contribuya al manejo transparente de los recursos y al combate de la corrupción.

Mejorar el nivel de ingreso de las familias rurales, principalmente de aquellos productores que destinan su producción al autoconsumo y que por no comercializar su cosecha se encontraban al margen de los sistemas de apoyo anteriores.



Fuente: Elaboración propia con base en: Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo, denominado PROCAMPO, para Vivir Mejor 2012; Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA 2012; Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012; Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

2.3. Población potencial y población objetivo

En 2012, y durante todo el período de operación, el PROCAMPO tuvo pendiente la definición y cuantificación de su población potencial¹⁶, aspecto que fue observado por varias evaluaciones¹⁷; sin embargo, considerando el problema que el Componente pretendía resolver es posible inferir que correspondía a todos aquellos productores que presentaban bajos niveles de ingresos, principalmente de autoconsumo y que no comercializaban su producción.

En 2012, las ROP del PROCAMPO definieron como población objetivo¹⁸ *“serán sujetos del apoyo los productores, personas físicas o morales, con predios registrados en el PROCAMPO, a los que se les haya integrado en el Centro*

¹⁶ De acuerdo con el CONEVAL, la población potencial es la población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un Programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.

¹⁷ Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A. C. y CONEVAL. 2008. Evaluación Específica de Desempeño 2008 de PROCAMPO; El Colegio de México, A. C. 2010. Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 de PROCAMPO; CIESAS. 2011. Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 de PROCAMPO Para Vivir Mejor; FAO.2012. Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario: PROCAMPO Para Vivir Mejor; CIESAS. 2013. Evaluación Específica de Desempeño 2012- 2013 del Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario: PROCAMPO Para Vivir Mejor.

¹⁸ La definición de población objetivo, establecida por CONEVAL, es la cantidad de personas que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.

de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) que les corresponda su Expediente Único Completo, que mantengan el predio en explotación y cumplan la normatividad de este Programa.” La población objetivo desde el origen del Programa estuvo circunscrita al directorio de productores del PROCAMPO¹⁹, integrado a partir de la convocatoria realizada por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH); el criterio para conformarlo fue inscribir a los productores que se encontraran en legal explotación de superficies elegibles dedicadas a los cultivos de: maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y/o cebada; en 2001, se ampliaron los cultivos a apoyar a cualquier cultivo lícito, sin embargo no se abrió el padrón para incorporar a más productores o predios.

Con base en los criterios con los que se integró el directorio de productores, es posible advertir que la población objetivo no necesariamente correspondió a la población potencial, ya que no hay certeza de que los productores que se inscribieron tuvieran bajos ingresos, con condiciones de autoconsumo y sin acceso a la comercialización.

Entre 2003 y 2007 se incorporaron 90,314 productores al directorio con la finalidad de incluir a aquellos que, siendo parte de la población objetivo, no se integraron en su oportunidad al Programa, o bien, a los que se excluyeron injustificadamente del padrón. Se dio prioridad a los productores que tuvieran predios que cumplieran ciertas características²⁰, ese nuevo listado de productores constituyó el registro alterno de PROCAMPO, el cual se atendía después de cubrir el padrón original, siempre que hubiera disposición de recursos del ejercicio fiscal.

2.4. Pertinencia del tipo y monto de apoyo

Para alcanzar los objetivos previstos, el apoyo del PROCAMPO consistió en transferencias directas en efectivo a los productores. Las cuotas de apoyo se determinaron por unidad de superficie (hectárea) y ciclo agrícola, más no sobre el volumen de producción obtenida (tonelada), esto permitió incorporar un vasto segmento de pequeños productores que no habían logrado beneficiarse de intervenciones de política pública, sin embargo también favoreció a los productores que tenían grandes extensiones de superficie.

En 2012 las transferencias directas en efectivo del PROCAMPO se diferenciaron en dos cuotas de apoyo y tres estratos de productores, criterios que fueron establecidos en función del tamaño de la superficie beneficiada, del ciclo agrícola y del régimen hídrico empleado para producir los cultivos (véase Cuadro 2).

¹⁹ El directorio de PROCAMPO se integró entre 1993 y 1995, fue el primer esfuerzo de la entonces SARH para tener una fuente propia de datos que permitiesen, con sus limitaciones, contrastar los datos e información que hasta ese momento sólo era proporcionada por los Censos Agropecuarios y Ejidales que levantaba el INEGI. Labor que fue de suma importancia, de tal suerte que a la fecha se sigue considerando el Directorio de PROCAMPO como el más amplio y con la mayor cantidad de datos e información sobre los productores del subsector agrícola de nuestro país. Los productores que integraron el directorio original fueron 2.8 millones con 13.9 millones de hectáreas elegibles.

²⁰ Las características que debían cumplir los predios eran: que estuvieran ubicados en zona de alta marginación; que pertenecieran a productores de menores ingresos, a mujeres, a indígenas o a productores titulares con unidades de producción de un solo predio de 5 ha o menos de temporal; los predios ubicados en ejidos y comunidades tenían que haber cumplido con el PROCEDE; que se mantuviera en explotación y estuviera registrado por su propietario o por el titular de los derechos sobre él y que los derechos de titularidad o posesión no fueran objeto de litigio o conflicto extrajudicial.

Los montos y superficies máximas apoyadas por el Componente en 2012 fueron \$100,000 por persona física beneficiaria por ciclo agrícola y hasta 100 ha de riego o humedad de primera, o sus equivalentes en otras clases de tierra.

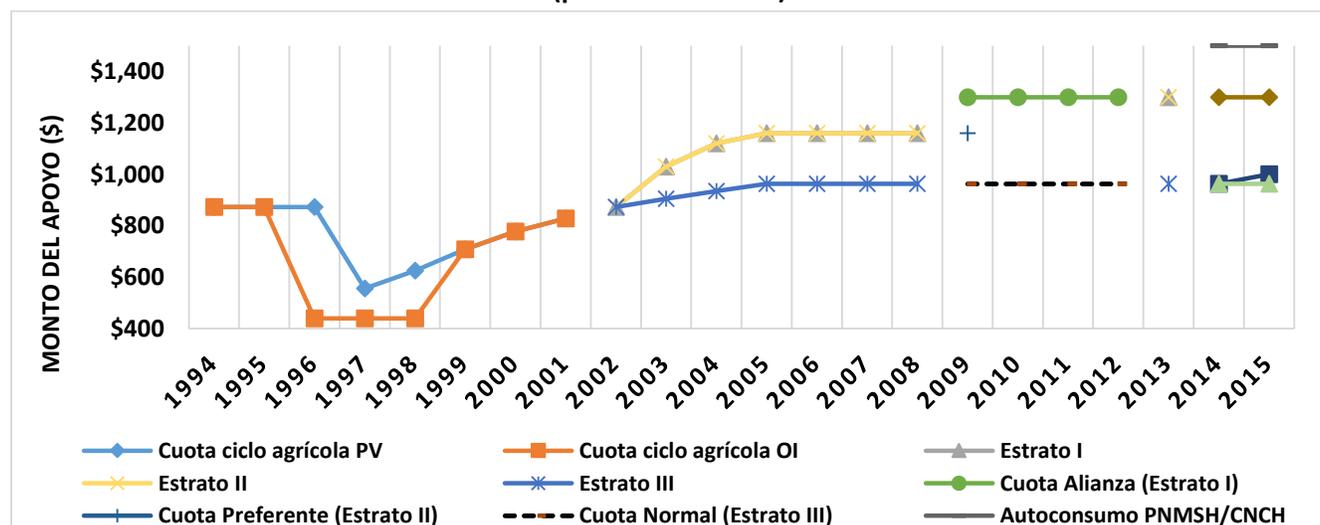
Cuadro 2. Cuotas de los incentivos del Componente PROCAMPO Para Vivir Mejor 2012

Estrato	Superficie	Ciclo agrícola	Régimen Hídrico	Cuota por hectárea elegible o fracción
I	Menor a 5 Ha	Primavera-Verano	Temporal	Alianza: \$1,300.00
II	Mayor a 5 Ha	Primavera-Verano	Temporal	Normal: \$963.00
	Menor a 5 Ha	Otoño-Invierno	Riego	
III	Mayor a 5 Ha	Otoño-Invierno	Riego	

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Componente PROCAMPO para Vivir Mejor 2012.

En la Figura 10 se observa que durante el período de operación del PROCAMPO y hasta el PROAGRO han cambiado los nombres y el número de cuotas; sin embargo, en esencia la cuota mayor se ha incrementado 72% en términos nominales y se ha orientado a productores con superficies elegibles de hasta 5 ha, del régimen hídrico de temporal y del ciclo primavera-verano; la cuota menor sólo ha aumentado 10% en términos nominales y se ha enfocado a productores con superficies elegibles mayores a 5 ha, de régimen hídrico de riego y de los ciclos agrícolas primavera-verano u otoño-invierno.

Figura 10. Montos de las cuotas de apoyo del PROCAMPO y del PROAGRO durante el período 1993-2015 (precios corrientes)



Fuente: Elaboración propia con base en: Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO; Normas de operación del PROCAMPO 1996-2001; Reglas de Operación del PROCAMPO 2002-2013; Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura 2014-2015.

Se considera que las transferencias directas en efectivo del PROCAMPO no fueron pertinentes pues no estuvieron condicionadas al logro de algún resultado, las únicas exigencias fueron: tener integrado un expediente único

completo en el CADER, mantener el predio en explotación, sembrar algún cultivo lícito y cumplir con la normatividad.

Al respecto es importante reconocer que la transferencia de recursos directos podía aplicarse, por una parte, a fortalecer el desempeño productivo de la unidad agrícola y al obtener mayores rendimientos aumentarían sus ingresos; y, por la otra, a que el productor destinara el apoyo a cubrir otro tipo de necesidades, como las familiares (alimento, vestido o salud, por mencionar algunas).

Respecto al monto del apoyo en los inicios del PROCAMPO fue suficiente y pertinente; tomando como ejemplo el cultivo de maíz, que es el cultivo que producen el 70% de los productores del Programa, durante las entrevistas realizadas en campo externaron que la cuota que recibían en 1994 cubría perfectamente los costos de producción de una hectárea y estaba por arriba del precio de venta de una tonelada de su producción; sin embargo actualmente representa sólo el 10% de sus costos de producción y equivale a una tercera parte del precio de venta de este cultivo. Por lo anterior, el monto del apoyo actualmente no es suficiente ni pertinente, pues su incremento ha sido marginal y no ha sido proporcional al incremento de precios de los insumos o de algún otro indicador económico.

En este sentido el diseño de PROCAMPO como transferencia directa y considerando la escala del apoyo, difícilmente el Componente podía lograr resolver por sí mismo las causas de los bajos ingresos de las familias rurales, además de suministrar los fondos necesarios para revertir el atraso tecnológico que imperaba en la mayoría de las unidades productivas, sustituir el financiamiento que podría obtenerse por los canales financieros tradicionales, asegurar la proveeduría efectiva de insumos estratégicos a precios competitivos, y, acercar los canales de comercialización que requerían los productores pequeños para acceder a los mercados, entre otros tantos factores que impactaron el desempeño de las unidades de producción agrícolas.

Por otra parte, PROCAMPO dispone de un sistema de apoyos homogéneo para atender productores que observaban condiciones diferentes, y donde los más pequeños adolecen de múltiples factores que no pueden resolverse en los márgenes de un apoyo, y por ende, la transferencia de los recursos económicos se enfilaba más como una política social, que como un apoyo para fortalecer el desempeño productivo de la UPA.

2.5. Reconversión de PROCAMPO a PROAGRO

Tras 22 años de haber surgido PROCAMPO, el recuento que se hace en el PND 2013-2018 sobre la situación del subsector advierte una condición similar a la lectura realizada por el PND 1989-1994, en el que los problemas lejos de solucionarse, se han agravado; y sus desafíos lejos de ser atendidos, se han redimensionado²¹. Como se

²¹ En 1989, el Plan Nacional de Desarrollo establecía “Una preocupación profunda que contempla el Plan es la modernización del campo. La agricultura debe de ser un modo de vida atractivo y digno. A la vez debe apoyar la competitividad de la economía mexicana. Necesita, para ello, la vitalidad de las organizaciones de los productores, certeza jurídica de la tenencia y aprovechar más y mejor el potencial agrícola de la tierra”. 24 años después en 2013,

insistió en el primer capítulo, la condición de inicio que caracterizó el surgimiento de PROCAMPO, respecto al contexto que motivó su reconversión a PROAGRO, en sentido estricto es el mismo pero con condiciones agravadas. El mismo Plan Nacional de Desarrollo, así como el Programa Sectorial describen un subsector estancado y con fuertes problemas en productividad.

Bajo la actual administración la productividad ocupa un lugar central en el desempeño del subsector. El impulso a la misma responde al diagnóstico que sobre éste se tiene, y sobre la función total que tiene para impactar el desempeño del mismo (véase Figura 11).

Figura 11. Diagnóstico general de la problemática del sector agrícola

FACTORES DE PRODUCCIÓN	Tierra	Disponibilidad de tierra limitada y atomizada en minifundios. Superficie de riego rígida y la de temporal expuesta a los efectos del cambio climático.	Productividad estancada	Estrategia integral para elevar la productividad para alcanzar el máximo potencial del sector agroalimentario	Aumentar la participación de la producción nacional del 58% (2011) al 75% para el 2018 en la oferta total de los principales granos y oleaginosas
	Trabajo	Fuerza de trabajo con bajo nivel de escolaridad, envejecida y sin relevo generacional observable.			
	Agua	Sobreexplotación de acuíferos, baja eficiencia en su uso, contaminación excesiva.			
	Insumos	Limitada disponibilidad de semillas de calidad y alta dependencia externa a fertilizantes.			
	Capital	Unidades económicas descapitalizadas, con escaso y caro financiamiento.			
Innovación	Bajo efecto de la investigación y desarrollo tecnológico en la productividad por su escasa aplicación a los procesos productivos.	Garantizar la seguridad alimentaria y reducir la pobreza en el campo			
Marco institucional	Aplicación de políticas públicas en el sector ha sido poco efectiva, caracterizada por programas desarticulados; una coordinación intra e interinstitucionalmente deficiente y con reglas de operación complejas y poco claras.				
Cambio climático y cambios en los mercados	.Profundización de los efectos del cambio climático, y alta vulnerabilidad por cambios en los mercados internacionales				

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018.

Bajo este marco, el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018, subraya la necesidad de conformar una “Estrategia integral para elevar la productividad para alcanzar el máximo potencial del sector agroalimentario” (SAGARPA, 2013).

De acuerdo al Programa Sectorial, dos objetivos estratégicos debe perseguir el subsector agrícola:

- Incrementar la producción de granos y oleaginosas; y
- Garantizar la seguridad alimentaria y reducir la pobreza en el campo.

el PND advertía la necesidad de “impulsar una estrategia para construir el nuevo rostro del campo y del sector agroalimentario, con un enfoque de productividad, rentabilidad y competitividad, que también sea incluyente e incorpore el manejo sustentable de los recursos naturales”.

En esta configuración de objetivos, en 2014 PROCAMPO se reconvirtió en el Componente PROAGRO quedando incluido dentro del Programa de Fomento a la Agricultura junto con otros 11 Componentes más (10 Componentes para 2015). La reconversión forma parte de los esfuerzos de la actual administración para modernizar la agricultura, particularmente la transición del Componente está orientada a contar con un instrumento que impulse la productividad agrícola²², lo que representa un avance en la precisión del objeto de intervención, y un deslinde, al menos por diseño, respecto a las transferencias monetarias al ingreso.

2.5.1. Problema de atención del PROAGRO

Con relación al problema o necesidad que pretende atender, el PROAGRO forma parte de los Componentes del Programa presupuestario S259 Programa de Fomento a la Agricultura y contribuye al cumplimiento del Fin y Propósito establecidos en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) que, tanto en 2014 como en 2015, están orientados a resolver el problema de baja productividad agrícola. A nivel del problema que busca resolver, PROAGRO está subordinado al Programa de Fomento a la Agricultura, lo que implícitamente supone, que la atención al problema es colaborativa, no resolutive.

Cabe hacer notar que con el PROAGRO se avanza en la orientación del apoyo a productividad, con lo cual los resultados esperados ya no están dentro de los alcances de una política social de transferencias, sino en los márgenes de una política económica que busca fortalecer la unidad productiva.

2.5.2. Objetivos de PROAGRO y su alineación con objetivos de orden superior

Respecto a los objetivos del Componente PROAGRO, en las ROP del Programa de Fomento a la Agricultura 2014, textualmente se establece: *“mejorar la productividad agrícola de todos aquellos productores agrícolas, personas físicas o morales, con predios en explotación que se encuentren debidamente inscritos en el Padrón de PROAGRO Productivo que hubiesen recibido apoyos del PROCAMPO en alguno de los últimos dos ciclos homólogos anteriores y cumplan con el resto de la normatividad de este Componente”* (SAGARPA, 2013).

En esencia, el Componente conserva el mismo objetivo del Programa de Fomento a la Agricultura 2014, tanto en 2014 como en 2015, *“Contribuir al incremento de la productividad agrícola mediante incentivos”* y *“Contribuir al incremento de la productividad agrícola”*, respectivamente (SAGARPA, 2013; SAGARPA, 2014).

En cuanto al objetivo del nivel del Componente en la MIR del Programa de Fomento a la Agricultura 2014, no hay coincidencia, pues el resumen narrativo de la matriz señala *“Incentivos económicos a los beneficiarios a partir del padrón del PROAGRO Productivo, dispersados”*; por lo anterior se observa que no existió una alineación entre el objetivo de la MIR y el Componente consignado en las ROP del Programa.

²² SAGARPA. Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018, DOF, 13-XII-2013, pág. 80

En relación al grado de alineación que guarda el Componente con los ejes de la política nacional, el PROAGRO avanzó al normar la vinculación del apoyo con fines productivos, con lo que la alineación a las metas nacionales y sectoriales no solo es nominal, sino operativa. De acuerdo al objetivo establecido en las Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA 2015, el Componente está vinculado con el objetivo general del Programa de Fomento a la Agricultura y éste a su vez con los objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesqueño y Acuícola (PSDAPA) 2013-2018 y con el PND (véase Cuadro 11 del Anexo 2).

La revisión puntual del sistema de políticas públicas del sector permite advertir dos áreas de ingerencia en los objetivos sectoriales y nacionales, así como una vinculación con las estrategias transversales de productividad. La primera corresponde al enunciamiento explícito de consolidar PROAGRO y PROGAN como línea de acción (1.3.1) del PSDAPA para incentivar la productividad dentro de la estrategia y objetivo sectorial dirigidas a impulsar la productividad en el sector agroalimentario del país, la cual forma parte del objetivo nacional 4.1, dentro de la meta nacional México próspero. En este sentido, es altamente deseable que desde el diseño, PROAGRO y PROGAN definan áreas específicas de convergencia para su operación complementaria efectiva.

La segunda vinculación de PROAGRO se observa en la línea de acción 5.1.5 del Programa Sectorial correspondiente a su potencial vinculación con programas sociales para mejorar el ingreso de los productores rurales, la cual forma parte de la estrategia (5.1) y objetivo sectorial (5) para contribuir a erradicar la carencia alimentaria en el medio rural, concerniente a la meta nacional 2, México incluyente. Es importante hacer notar que la articulación del PROAGRO con programas sociales es una importante área de oportunidad para atacar las necesidades de pequeños productores, para lo cual se hace necesario evaluar los criterios de elegibilidad que condicionan la incorporación al Componente, para de esta manera lograr sumar, bajo estrategias complementarias, a pequeños productores en regiones prioritarias que aún no han sido intervenidas por el Componente.

Finalmente, PROAGRO observa relación con la línea de acción 2.4.4 correspondiente a articular políticas públicas para pequeños productores agrícolas, en particular aquellos que habitan en zonas marginadas, la cual forma parte de la estrategia sectorial transversal 2.4 alineada a las estrategia transversal nacional para democratizar la productividad. Obsérvese nuevamente la necesidad de lograr desde el diseño de PROAGRO, como del mismo Programa de Fomento a la Agricultura, la necesidad de considerar diseños complementarios vertebrados territorialmente para atacar el estancamiento de la productividad.

En general la alineación de PROAGRO a las políticas nacionales del subsector, demandan avanzar en dos aspectos, el primero de ellos correspondiente a la cobertura y focalización del Componente mismo, aspecto que hoy día, está restringido por criterios de elegibilidad que impiden romper asignaciones inerciales para reorientar los recursos; en segundo lugar, complementar el Componente con otros instrumentos de política pública para lograr efectos sinergiales, en este tenor, la redefinición de PROAGRO como Componente, y no como Programa, es en el diseño, un avance para fomentar una arquitectura de política pública integral y complementaria.

2.5.3. Población potencial y población objetivo del PROAGRO

A nivel de la población que tiene el problema o necesidad, PROAGRO avanza en diferenciar los subconjuntos de productores beneficiarios que conformaban el total de la población objetivo (directorio de productores) a fin de corregir las asimetrías que de origen se generaron por el diseño del Programa, dada la relación monto-superficie-beneficiario.

En cuanto a la población potencial y objetivo del PROAGRO, la definición de la primera continúa pendiente; sin embargo, se puede asumir que se trata de aquellos productores que presentan bajos niveles de productividad agrícola. Con respecto a la población objetivo, se observa que mantiene similitudes con las del PROCAMPO, expresándose de la siguiente forma: *“los incentivos serán para todos aquellos productores agrícolas, personas físicas o morales con predios en explotación que se encuentren debidamente inscritos en el Padrón de PROAGRO Productivo que hubiesen recibido apoyos del PROCAMPO en alguno de los últimos dos ciclos homólogos anteriores y cumplan con el resto de la normatividad de este Componente, con el propósito de mejorar la productividad agrícola”*.

La población objetivo se dividió en tres estratos: autoconsumo, transición y comercial considerando el tamaño de la superficie apoyada y el régimen hídrico con el que se producen los cultivos (Artículo 22 de las Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA 2014), esto representó un avance, el instrumento ha ganado precisión para atender condiciones productivas *per se* diferentes; no obstante, subsisten áreas de oportunidad en torno a los criterios de elegibilidad, que actualmente responden más a una lógica administrativa y no conceptual para identificar y dimensionar la población potencial.

En este sentido, el Componente replica el criterio administrativo de asignación basado en predios en explotación que se encuentren debidamente inscritos en el Padrón de productores del PROAGRO, mismo que en sentido estricto es herencia del PROCAMPO, provocando asignaciones inerciales que dificultan en la práctica graduar beneficiarios y reasignar recursos.

Con base en los criterios con los que se integró el directorio de productores, es posible advertir que la población objetivo no necesariamente corresponde a la población potencial, ya que no hay certeza de que los productores ahí inscritos tuvieran bajos niveles de productividad.

2.5.4. Pertinencia de los apoyos entregados

A partir de 2014, en las ROP de los Programas de la SAGARPA, para el Componente PROAGRO se consignaron cuotas diferenciadas de los incentivos para tres estratos de productores en función del tamaño de la superficie elegible y del régimen hídrico, habiendo una cuota mayor para aquellos productores del estrato de autoconsumo

que estuvieran ubicados en algún municipio que participó en el Programa Nacional México Sin Hambre (PNMSH)²³ (véase Cuadro 3).

Cuadro 3. Cuotas de los incentivos del Componente PROAGRO Productivo 2014 y 2015

Estrato	Régimen hídrico		Cuota por hectárea elegible o fracción	
	Temporal	Riego	2014	2015
Autoconsumo	Hasta 3 ha ubicados en municipios del PNMSH/CNCH ^{1/}	No aplica	\$1,500.00	\$1,500.00
	Hasta 5 Ha	Hasta 0.2 Ha	\$1,300.00	\$1,300.00
Transición	Mayor de 5 y hasta 20 Ha	Mayor de 0.2 y hasta 5 Ha	\$963.00	\$1,000.00
Comercial	Mayor a 20 Ha	Mayor a 5 Ha		\$963.00

^{1/} En 2014 fue el Programa Nacional México Sin Hambre (PNMSH) y a partir de 2015 es la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH).

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura 2014 y 2015.

El monto máximo del incentivo del PROAGRO 2014 por persona física beneficiada y unidad de producción por ciclo agrícola fue el correspondiente a 100 ha y en 2015 disminuyó a 80 ha. Así mismo, como se advirtió anteriormente, desde 2014 los productores agrícolas beneficiados estuvieron obligados a sembrar al menos la superficie elegible apoyada en el Padrón del PROAGRO, además de vincular el incentivo a mejorar la productividad agrícola en conceptos relacionados con aspectos técnicos, productivos, organizacionales y de inversión.

Actualmente, las observaciones con relación a la escala del apoyo continúan vigentes con el PROAGRO, pues el monto es pequeño como para incidir en las causas de la baja productividad en el campo (véase Figura 10).

²³ En 2015, las ROP de los Programas de la SAGARPA hacen referencia a la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH).

CAPÍTULO 3: IMPLEMENTACIÓN DEL COMPONENTE

La finalidad de este capítulo es valorar las etapas clave de la implementación del PROCAMPO, identificando los procesos operativos relevantes y analizando la forma en que éstos inciden en el logro de los resultados esperados del Componente. En este sentido, se analizan la eficiencia, oportunidad y pertinencia de siete temas: arreglo institucional; proceso de planeación; atención de la población objetivo; asignación de recursos; circuito operativo; articulación de PROCAMPO con otros instrumentos de política pública; así como el monitoreo de la gestión y el seguimiento a resultados.

3.1. Arreglo institucional

El arreglo institucional del Componente tuvo un cambio radical durante el ciclo agrícola Primavera-Verano (PV) 2012. Hasta ese momento, la Unidad Responsable (UR) era el órgano administrativo desconcentrado de la SAGARPA denominado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)²⁴, y el PROCAMPO se operaba a través de sus Delegaciones Regionales; en algunos estados se contaba con Unidades Estatales, las cuales eran apoyadas por las Subdelegaciones de Planeación y Desarrollo Rural (SPDR), los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y los Centros de Atención al Desarrollo Rural (CADER) de las Delegaciones Estatales de la SAGARPA (véase Figura 45 del Anexo 2).

La designación oficial de la DGOEP como nueva UR del PROCAMPO se dio a conocer el 18 de junio de 2012 con la publicación, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), del Acuerdo por el que se modifican, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo, denominado PROCAMPO, Para Vivir Mejor. Previo a ese nombramiento se efectuaron reformas al Reglamento Interior de la SAGARPA²⁵, entre los cambios se notificó la creación de la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones (DGOEP) y se estableció que a partir de esa fecha sería la Unidad Responsable del Componente, quedando entre sus atribuciones, la tarea de *“coordinar el desarrollo y el uso de los padrones de predios y de beneficiarios, así como de los padrones de productores de cultivos y plantaciones de los programas agrícolas”*; también fue necesario modificar el marco orgánico de las unidades administrativas de la SAGARPA²⁶.

Posterior al anuncio del cambio de UR, la DGOEP emitió una actualización del Procedimiento General Operativo (PGO)²⁷ quedando el arreglo institucional como se muestra en la Figura 45 del Anexo 2. Es importante resaltar

²⁴ El 25 de abril de 2012, ASERCA se renombró como Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios.

²⁵ SAGARPA. 2012. Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Diario Oficial de la Federación. 25 de abril de 2012.

²⁶ SAGARPA, 2012. Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas a que se refiere el Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Diario Oficial de la Federación. 25 de mayo de 2012.

²⁷ SAGARPA. 2012. Procedimiento General Operativo del Componente PROCAMPO, Para Vivir Mejor. Dirección General de Operación y Explotación de Padrones. Septiembre de 2012.

que las Direcciones Generales de ASERCA que participaban en la operación del Componente se renombraron y se transfirieron a la Subsecretaría de Agricultura y a la Oficialía Mayor.

En general es funcional el arreglo institucional con el que opera actualmente el PROAGRO. A raíz del cambio de UR el principal beneficio, para los productores que no reportaron en el CADER ningún cambio en aspectos documentales y productivos, fue la disminución del tiempo de gestión, el cual se redujo en 50%, pasando de 40 a 20 días naturales²⁸. No obstante, también existen situaciones en las que los productores no han recibido el incentivo desde antes del cambio de la UR, por diversas razones, entre las que destacan: no efectuaron la actualización del expediente a través del Programa de Actualización de Datos y Expedientes del Directorio del PROCAMPO (PADE); están realizando trámites relacionados con la posesión de los predios apoyados; resultaron afectados por modificaciones del sistema intraserca; surgieron incidencias con la información que alberga el sistema informático y aún no se han resuelto²⁹.

Con respecto a la definición de funciones de las instancias involucradas en la operación del Componente, cuando cambió la UR, la mayor incertidumbre e inexperiencia se encontraban en el personal operativo de los CADER y de la SPDR; a los primeros se les asignó capturar, validar, efectuar cambios o ratificar la información del beneficiario y del predio en el sistema intraserca, actividades que antes realizaban las Unidades Estatales y/o Delegaciones Regionales de ASERCA; mientras que a los funcionarios de la SPDR les correspondió efectuar los cálculos de cuotas, la segmentación³⁰ y la solicitud de recursos a la DGOEP. Los funcionarios involucrados fueron capacitados a través de videoconferencias, talleres y, ocasionalmente, de forma presencial.

Anualmente la normatividad que regía la operación del Componente eran: Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA, Reglas de Operación del PROCAMPO, Procedimiento General Operativo (PGO) y al menos 15 procedimientos específicos. Actualmente, el PROAGRO se norma por las Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA, específicamente el apartado que corresponde al Programa de Fomento a la Agricultura; el PGO; los Lineamientos por los que se establece el procedimiento administrativo de cancelación del registro de predios en el Directorio del Componente PROAGRO Productivo, del Programa de Fomento a la Agricultura, que deberán observar los servidores públicos de la SAGARPA; y, el Manual de Especificaciones para la Operación del Componente. Este último manual es el resumen de los procedimientos específicos anteriores, sin embargo es muy extenso porque incluye formatos y, en algunos casos, explicaciones para el llenado de los mismos.

El marco normativo con el que operó el Componente hasta el ciclo agrícola PV 2012 fue suficiente, oportuno y pertinente; sin embargo, se retrasó la integración de las reformas de las ROP de todos los programas de la SAGARPA, situación que generó desfase en el período de apertura de las ventanillas de atención del ciclo agrícola

²⁸ La disminución del tiempo de gestión fue señalado durante las entrevistas realizadas a los beneficiarios del Componente, así como por los funcionarios operativos y directivos de las Delegaciones Estatales y de las oficinas centrales de la SAGARPA.

²⁹ Información obtenida de las opiniones de los participantes de los grupos focales realizados en ocho entidades y de las entrevistas directas aplicadas a funcionarios de oficinas centrales y de las Delegaciones Estatales de la SAGARPA.

³⁰ Consiste en definir la institución dispersora a través de la cual se efectúa el pago y cuál es el medio de pago: transferencia bancaria, orden de pago y/o cheque, este último todavía se operó en el 2012.

OI 2012/2013 traslapándose con la apertura de las ventanillas de atención del ciclo agrícola PV 2013.

3.2. Planeación

No se encontró evidencia de que exista un documento rector o plan estratégico del PROCAMPO que contenga: objetivos y metas a alcanzar, estrategias, planes de acción, procesos de seguimiento y evaluación para el logro de los objetivos planteados. Los funcionarios entrevistados de oficinas centrales de la SAGARPA identifican como procesos de planeación³¹: el desarrollo de las Reglas de Operación y la elaboración de la MIR.

Respecto a las Reglas de Operación, en estricto sentido no es una actividad de planeación, es un documento normativo que se revisa anualmente y, en su caso, se modifica o actualiza en respuesta a la atención de recomendaciones provenientes de auditorías, de evaluaciones externas e internas y/o para mejorar los procesos operativos del Componente.

En cuanto a la MIR, como se señaló anteriormente, la UR cumple con su elaboración, se registra en el PASH, sin embargo, aunque es un instrumento de planeación, ésta debiera ser resultado de un proceso de planeación y no lo fue; además es importante destacar que la MIR es del Programa y no del Componente. En el caso del año 2012 hubo tres objetivos a nivel de Componente para planear el desempeño del PROCAMPO y en 2015 la planeación del PROAGRO se circunscribió a dos objetivos. Durante las entrevistas que se sostuvieron con funcionarios directivos y operativos de las Delegaciones Estatales de la SAGARPA, de los DDR y de los CADER se detectó que no están involucrados en el tema porque es una actividad que se realiza a nivel central.

A nivel estatal se detectaron algunos esfuerzos de planeación operativa, la cual consiste en desarrollar reuniones de jefes de DDR y jefes de CADER para revisar las modificaciones en la normatividad del Componente, acordar eventos de difusión de los cambios normativos, definir un calendario de atención de los beneficiarios en función del período de apertura y cierre de ventanillas, entre otros aspectos.

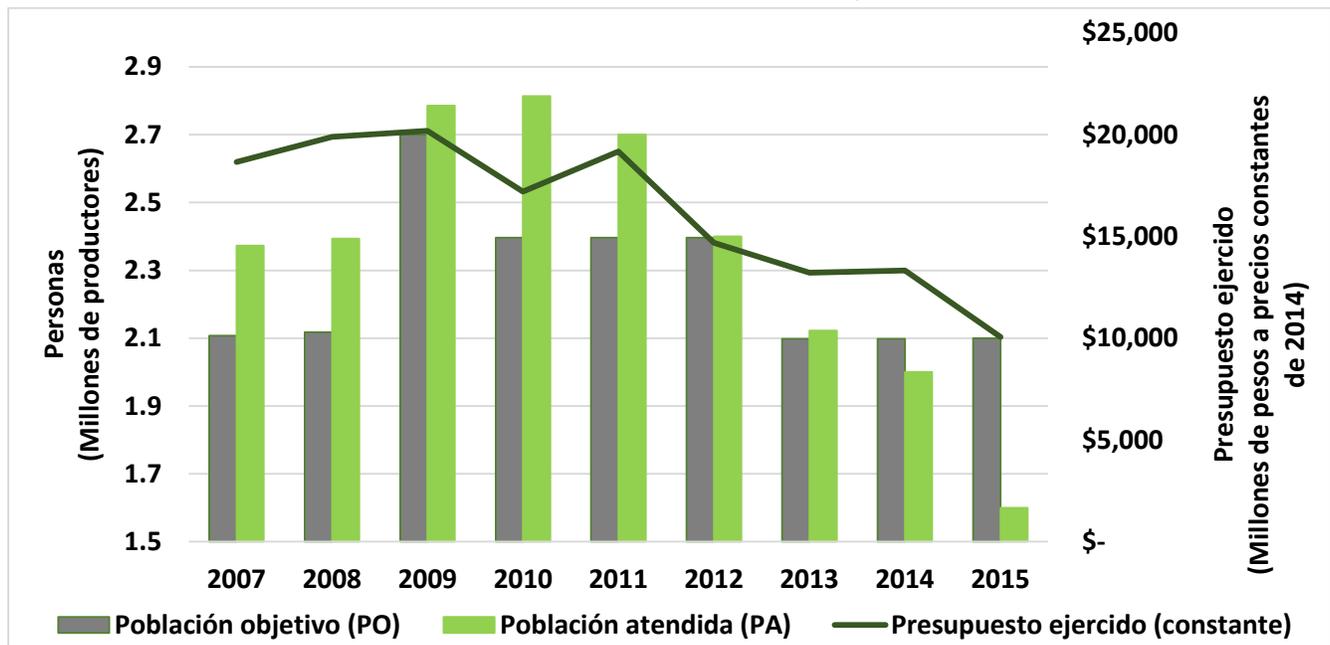
Como fue señalado en la Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012, el Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario: PROCAMPO Para Vivir Mejor no desarrolló un esquema de planeación para su ejecución con orientación a resultados. La valoración general sobre este tema es que los instrumentos con los que contó el Componente PROCAMPO en 2012 fueron insuficientes para orientar apropiadamente sus acciones hacia el logro de resultados en el mediano y largo plazos.

³¹ La planeación a la que se hará referencia en este apartado corresponde a un proceso institucionalizado y participativo de todos los funcionarios y actores involucrados en la operación del PROCAMPO cuyo principal resultado es un documento de planeación en el cual queda asentada, antes de iniciar la operación, la forma en que se dirigirá y encausará la actuación pública para alcanzar los objetivos del Componente y atender su población objetivo (Franco, 2012; Goodstein, *et al*, 1998).

3.3. Atención de la población objetivo

En el período 2007-2015 se apoyó anualmente un promedio de 2.3 millones de productores, no obstante se observó una tendencia decreciente, pues la cantidad de beneficiarios atendidos disminuyó un 33% (véase Figura 12). La importante caída del número de beneficiarios se explica por varias razones: el recurso presupuestal destinado al PROCAMPO se redujo 46% en términos nominales; anteriormente se cuantificaban dos veces los productores que recibían apoyos en los dos ciclos agrícolas; hubo productores que se excluyeron del padrón por fallecimiento o por no cumplir con la normatividad; el PADE, realizado entre 2009 y 2012, permitió actualizar la información de los beneficiarios y de los predios, pero sobre todo derivó en un proceso de depuración del padrón.

Figura 12. Evolución de la población objetivo, de la población atendida y del presupuesto ejercido del PROCAMPO (PROAGRO) durante el período 2007-2015



Nota: A partir del año 2014, el Componente PROCAMPO se convierte en PROAGRO. Los presupuestos aprobados y ejercidos se deflacionaron empleando como año base el 2014.

Fuente: Elaboración propia con base en: Evaluación de Consistencia y Resultados 2007; Evaluaciones Específicas de Desempeño 2008-2009, 2009-2010, 2010-2011, 2011-2012; Informe de Resultados y de Impacto Económico y Social del Componente PROCAMPO Para Vivir Mejor 2011; Base de datos de beneficiarios del PROCAMPO 2013; Cuenta Pública 2014 de la SHCP; Segundo Informe Trimestral de Resultados del PROAGRO Productivo 2015.

Como se observa en la Figura 12, antes del año 2012 la población atendida excedía sustancialmente a la población objetivo, con el PADE se depuró el padrón y, en parte, se corrigió esta situación. Considerando que la población objetivo está acotada al directorio de productores, la población atendida por el PROCAMPO siempre formó parte de esa población objetivo.

3.3.1. Distribución de los apoyos

El Componente PROCAMPO 2012 tuvo presencia en las 32 entidades federativas del país, se apoyaron 2.2 millones de productores³², una superficie de 12.5 millones de hectáreas³³, con un monto total de 13,572 millones de pesos. En promedio, cada beneficiario recibió apoyos por \$6,053 para una superficie de 5.6 ha (véase Cuadro 4).

El 52% de los beneficiarios se concentró en siete estados: Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Puebla, Guerrero, Michoacán y Guanajuato. En términos de recursos, el 50% se distribuyó en siete entidades: Tamaulipas, Zacatecas, Chiapas, Jalisco, Sinaloa, Chihuahua y Guanajuato, que corresponden a zonas productoras de granos básicos por excelencia. En cuanto a superficie apoyada, el 52% se ubicó en Tamaulipas, Zacatecas, Sinaloa, Jalisco, Chiapas, Chihuahua y Guanajuato.

Al observar la distribución de los subsidios por entidad federativa se aprecia una marcada heterogeneidad en las superficies medias, y por ende en los apoyos *per cápita*. Las entidades del norte del país como Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas tienen grandes extensiones de terreno, registraron las hectáreas y apoyos medios más altos, en promedio los productores de estas cinco entidades federativas observaron una superficie media de 20 hectáreas y \$19,521 de apoyo, los productores corresponden al estrato comercial y el régimen hídrico de los cultivos es de riego. Los estados del sur como Chiapas, Guerrero y Oaxaca, caracterizadas por el minifundismo son las que registran las superficies y apoyos valores más bajos, 3 hectáreas y \$3,700 por productor, respectivamente, pertenecen al estrato de autoconsumo y sus cultivos son de temporal.

El ciclo agrícola, Primavera-Verano (PV) concentró el 79% de los subsidios, el 77% de la superficie apoyada y el 84% de los beneficiarios. En general, cabe señalar que los apoyos del Componente observan una acumulación relativa en el ciclo Otoño-Invierno, toda vez que con 21% del total de recursos se apoyó una cuota de beneficiarios del 16%; mientras para PV con 79% de los recursos, se cubrió el 84% de los beneficiarios (véase Cuadro 4).

Cuadro 4. Distribución de los apoyos del Componente PROCAMPO 2012

Ciclo Agrícola	Monto total apoyado (millones de pesos)	Superficie total apoyada (millones de hectáreas)	Beneficiarios totales (millones de productores)
Primavera-Verano	\$10,752.0	9.6	1.9
Temporal	\$9,629.3	8.5	1.7
Riego	\$1,122.7	1.2	0.2
Otoño-Invierno	\$2,819.7	2.9	0.4
Temporal	\$1,217.3	1.3	0.2
Riego	\$1,602.4	1.7	0.1
Total	\$13,571.8	12.5	2.2

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de beneficiarios del Componente PROCAMPO 2013.

³² Corresponde al 55% de los productores del país, tomando como base los 3.8 millones de productores que reportó la ENA 2012.

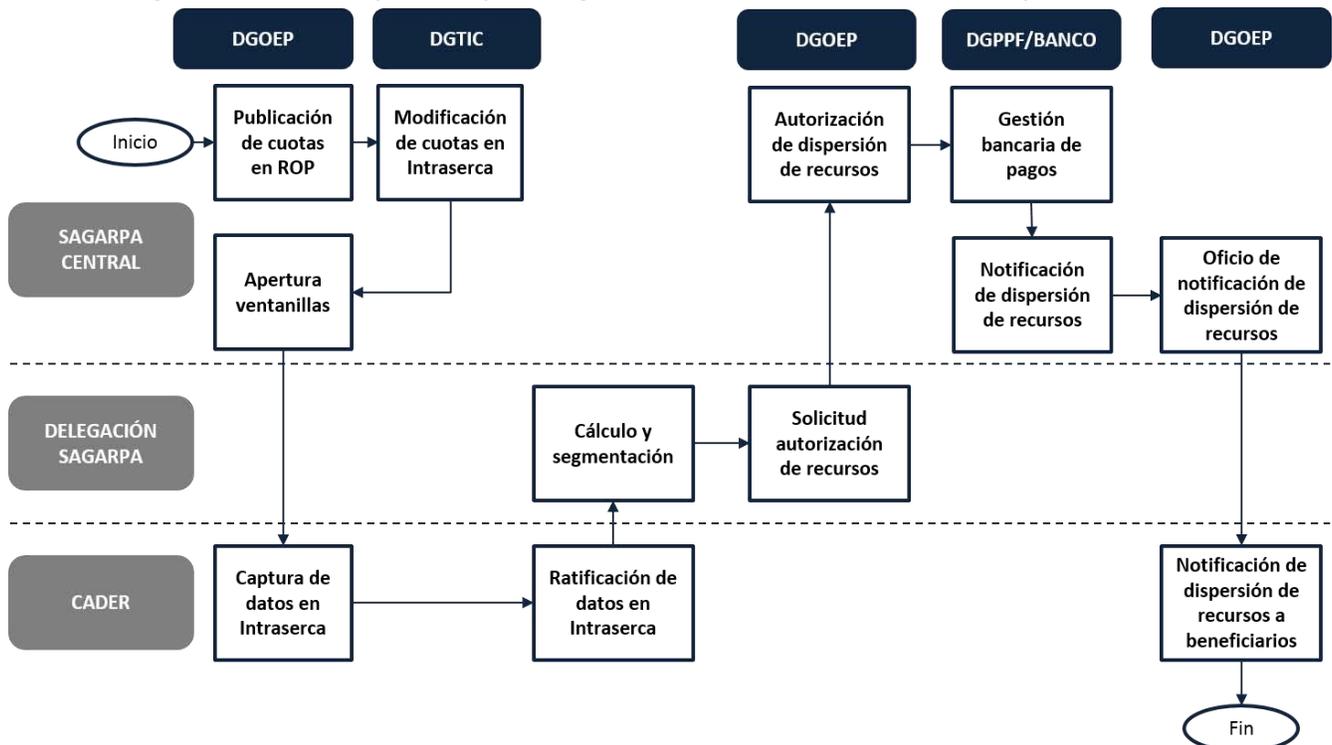
³³ Equivalente al 52% de la superficie que anualmente se siembran en el país, según la ENA 2012.

Se aprecia que al estar vinculada la cuota de apoyo con el tamaño de la superficie del predio, la mayor cantidad de recursos y de superficie apoyada se concentran en la zona norte del país en donde se ubican los productores del estrato comercial, situación que refleja el incumplimiento del objetivo del PROCAMPO que era mejorar el ingreso de los productores y principalmente los de autoconsumo.

3.5. Asignación de recursos

El mecanismo de asignación de recursos del PROCAMPO y del PROAGRO se realiza con base en el padrón de beneficiarios y a partir de las cuotas que anualmente se establecen en las Reglas de Operación de los programas de la SAGARPA. El proceso operativo representado en la Figura 13, muestra las principales etapas e instancias involucradas en la asignación de recursos, las cuales son la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones (DGOEP), la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (DGTIC), la Dirección General de Programación, Presupuesto y Finanzas (DGPPF), los grupos financieros³⁴, las Delegaciones y los CADER de la SAGARPA.

Figura 13. Proceso operativo para asignación de recursos del PROCAMPO y del PROAGRO



Fuente: Elaboración propia con base en los Procedimientos Generales Operativos (PGO) del PROCAMPO 2012 y del PROAGRO 2015.

³⁴ En 2012, los grupos financieros con los que se SAGARPA firmó contratos de prestación de servicios fueron BBVA Bancomer, BANAMEX y BANORTE.

El circuito operativo del PROCAMPO 2012 se puede resumir en cuatro grandes etapas desglosadas en el PGO en 18 actividades (véase Figura 48 del Anexo 2):

- 1. Inscripción del productor en la ventanilla de atención del CADER:** Cada productor acude a solicitar la reinscripción, el personal de la ventanilla revisa el expediente, coteja la información, efectúa la captura, valida y registra la solicitud en el sistema Intraserca. El productor firma y recibe el Formato de Solicitud de Apoyo o el comprobante de reinscripción; en caso de no cumplir los requisitos, el productor firma el aviso de no reinscripción.
- 2. Cálculo del monto a apoyar y solicitud de autorización de recursos:** El personal de la Subdelegación de Planeación y Desarrollo Rural de las Delegaciones Estatales de la SAGARPA calcula y segmenta³⁵ los apoyos, posteriormente solicita autorización de recursos a la DGOEP.
- 3. Revisión de suficiencia presupuestal y depósitos en cuentas bancarias:** La DGOEP revisa la suficiencia presupuestal y autoriza el pago, solicitando a la DGPPF que se efectúe el depósito una vez que ésta corrobore la disponibilidad presupuestal de la banca comercial. Los bancos incorporan la información en el sistema bancario, de acuerdo a las instrucciones de la DGPPF y la DGOEP.
- 4. Notificación de dispersión de recursos:** Una vez que los bancos realizan los depósitos a los productores, envían el archivo de respuesta a la DGPPF, ésta lo incorpora a la base de datos y en caso de que los resultados no sean satisfactorios el archivo se vuelve a remitir a la institución dispersora. Si el resultado es positivo, la DGPPF notifica a la DGOEP, con copia a la Delegación, que se ha realizado la dispersión de los recursos. La SPDR de la Delegación genera el listado de productores beneficiarios y avisa al CADER para que publique el listado en algún lugar visible de la oficina, además de que les piden a los Comisarios Ejidales, Presidentes Municipales o productores que se acercan a sus oficina que avisen a los beneficiarios que ya cuentan con el recurso en su cuenta bancaria, éstos tienen un plazo de 60 días para cobrarlo.

En el PGO del PROAGRO 2015 se reportan 14 actividades en el diagrama de flujo operativo (véase Figura 49 del Anexo 2), esta aparente disminución en el número de actividades se debe, principalmente, a que se sintetizó el diagrama. Por otro lado, además de las cuatro grandes etapas listadas anteriormente, al inicio del flujo operativo se señala como primer actividad la acreditación de la vinculación del incentivo y como última el cierre operativo administrativo con el CADER.

La principal fortaleza operativa del PROCAMPO y del PROAGRO es que gran parte de los procesos de gestión del Componente están sistematizados en Intraserca, plataforma informática que está en constante mejora y actualización, derivado de las incidencias que reportan los estados; esto ha permitido operar el Componente con mínimo personal.

³⁵ La segmentación se refiere a clasificar y agrupar los apoyos por tipo de medio de pago, los cuales podían ser: transferencia interbancaria, orden de pago o cheque. En 2012 y 2013 todavía se expedían cheques u órdenes de pago referenciadas las cuales implicaban el desarrollo de trámites específicos, en 2014 se bancarizó la totalidad del padrón de productores para eficientizar la operación.

Un aspecto que es cuestionado por los productores de autoconsumo es la oportunidad en la recepción del apoyo respecto al ciclo productivo de los cultivos, señalan que paulatinamente se han ido retrasando los depósitos y eso los lleva a conseguir recursos para iniciar la preparación del terreno e ir realizando las labores agrícolas, o bien, desfasan el mayor tiempo posible esas actividades y corren el riesgo de que se les pase el temporal.

Derivado de la opinión de los funcionarios que participaron en algunos grupos focales y de lo percibido durante las visitas realizadas a los estados, se pudo apreciar que todavía se siguen presentando situaciones en los CADER que limitan una óptima operación del Componente, como las que se exponen a continuación:

- Carga excesiva de trabajo de los funcionarios públicos involucrados en la operación del Componente, principalmente en el periodo de apertura de ventanillas, pues ejecutan todos los programas de la Secretaría de forma simultánea. Además el personal de estructura es limitado, son pocos los funcionarios capacitados aspecto que se cubre con personal eventual, sin embargo hay alta rotación.
- En términos de infraestructura física, en algunos estados, los equipos de cómputo son obsoletos, el servicio de internet es deficiente o carecen de él, tienen escasos medios de transporte y el mobiliario es insuficiente o está muy deteriorado.
- Los recursos económicos para operar el Componente son escasos y no están asignados de manera proporcional a la carga de trabajo o en función de los resultados de los CADER. Es insuficiente el recurso destinado para combustible, viáticos, papelería y consumibles informáticos, entre otros.
- El cumplimiento de las nuevas disposiciones en las Reglas de Operación del PROAGRO para comprobar la aplicación del apoyo para fines productivos ha estado generando un cuello de botella operativo en los CADER pues para que los productores puedan inscribirse al siguiente ciclo agrícola, es condición haber acreditado el uso del incentivo para fines productivos³⁶ del ciclo anterior, esa comprobación debe ser presencial e implica hacer filas de varias horas, en ocasiones aprovechan y se inscriben en el siguiente ciclo agrícola, de lo contrario tienen que hacerlo en dos momentos. Esta situación afecta a los productores en términos económicos, ya que gran parte de ellos pertenecen al estrato de Autoconsumo, tienen condiciones de vida precarias y una edad promedio de 60 años.

La bancarización del pago de los subsidios fue un acierto del PROCAMPO pues fue pionero en el tema de transparencia del ejercicio de los recursos, agilidad de trámites y modernización de los esquemas de pago de los apoyos orientados al sector agrícola; no obstante, en las visitas realizadas a siete estados³⁷, los productores externaron varias inconformidades respecto a los mecanismos de atención otorgados por los ejecutivos de las sucursales bancarias en las que cobraron los subsidios, tales como: asignación de días y/u horarios específicos, venta de algún servicio por orientarlos (p. e. seguros de vida), no se efectúa renovación de las tarjetas bancarias una vez que se vencen, uso de una sola caja o de un cajero automático, entre otras. Estas situaciones debieran estar

³⁶ Los documentos con los que los productores pueden acreditar la vinculación del incentivo para contribuir a mejorar la productividad agrícola son: carta de declaración del productor, bajo protesta de decir verdad, que vinculó el incentivo para mejorar la productividad agrícola (aplicable sólo para los productores de autoconsumo); factura; constancia de asistencia o participación en capacitación; lista de raya; contrato; estado de cuenta bancario; póliza; recibo de pago de algún servicio; nota o ticket de compra; constancia de pago; folio de participación en algún otro Componente o Programa de la SAGARPA (SAGARPA, 2015).

³⁷ Los estados visitados fueron Chiapas, Estado de México, Sinaloa, Guanajuato, Oaxaca, Sonora y Guerrero.

previstas en las cláusulas de los contratos de prestación de servicios signados entre la SAGARPA y los bancos que prestan estos servicios.

Las asignaciones de recursos a través de un padrón de beneficiarios cerrado representa una ventaja operativa respecto a otros programas que año tras año modifican su universo de atención, toda vez que ayuda a prever los recursos financieros que se requieren y de esa forma establecerlos con antelación; no obstante, también conlleva algunas restricciones, tales como:

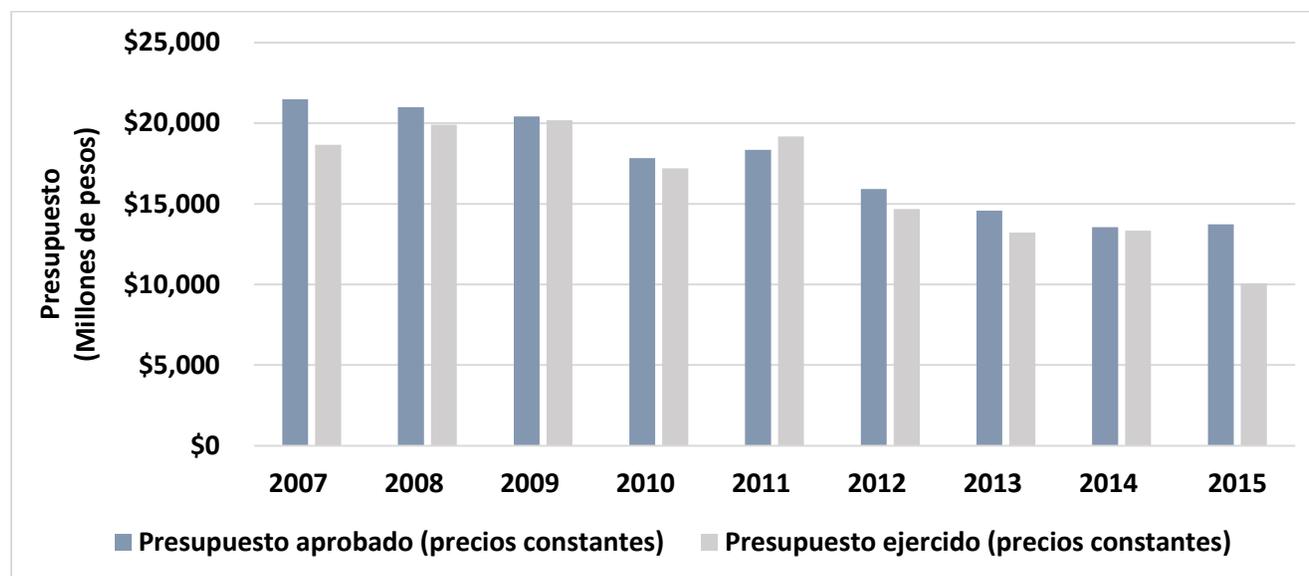
- Al ser un padrón cerrado se impide la incorporación de nuevos productores y predios que pudieran ser parte de la población objetivo del Componente, lo que supondría la exclusión de población potencial.
- Actualmente se corre el riesgo de estar apoyando a productores que en un inicio sí necesitaban del apoyo del Componente pero con el paso del tiempo evolucionaron, mejoraron sus condiciones y no debieran formar parte de la población objetivo. Al no haber una depuración del padrón en función de la evaluación de los productores o de los propios resultados del Componente se puede cometer un error de inclusión, pues el Componente se queda sin capacidad de “graduar” beneficiarios que permitan liberar recursos para ampliar la cobertura del Programa³⁸.

El recurso aprobado para el PROCAMPO, ahora PROAGRO, decreció 12% en los últimos nueve años en términos nominales, sin embargo en términos constantes (a precios reales de 2014) la caída fue de 36%. En lo que respecta al presupuesto ejercido, en el período se erogó un promedio de \$16,271 millones de pesos anuales en términos constantes (véase Figura 14).

En el 2007, el presupuesto aprobado destinado a PROCAMPO representó el 29% respecto al total del presupuesto aprobado para la SAGARPA, con el paso del tiempo esa proporción disminuyó y en 2015 el valor fue de 17%, situación que refleja que la diferencia de los recursos que no se asignaron al Componente, se destinaron a otros aspectos prioritarios para la Secretaría.

³⁸ La depuración que ha sufrido el padrón de productores del PROCAMPO es producto del incumplimiento de requisitos por parte de los productores, por fallecimiento, desistimiento del apoyo y recientemente por el PADE. No se depura a partir de características específicas predefinidas derivadas de un análisis de resultados.

Figura 14. Evolución del presupuesto aprobado y ejercido del PROCAMPO y del PROAGRO durante el período 2007-2015



Nota: A partir del año 2014, el Componente PROCAMPO se convierte en PROAGRO. Los presupuestos aprobados y ejercidos se deflacionaron empleando como año base el 2014.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la cuenta pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y bases de datos de beneficiarios publicados en la página de la SAGARPA.

3.6. Articulación con otros Programas/Componentes

Un punto de partida para poder identificar complementariedades, sinergias o duplicidades entre programas, acciones o fondos gubernamentales es el análisis de los cuatro elementos mediante los cuales pueden presentarse estas convergencias: a) su propósito u objetivo principal; b) su población objetivo; c) sus tipos de apoyo otorgados, y d) su cobertura.³⁹

Como resultado de las revisiones del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social⁴⁰ y de las Reglas de Operación de los Programas de varias Secretarías: SAGARPA, SEDATU (antes SRA), CONAGUA, SEDESOL, Secretaría de Economía (SE), y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) se detectó que el Componente PROCAMPO 2012 presentó los siguientes tipos de relaciones (véase Cuadro 12 del Anexo 2):

³⁹ CONEVAL, Modelo de términos de referencia para la Evaluación en Materia de Diseño consultado en: http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/normatividad_matriz/Modelo_de_terminos_de_referencia_evaluacion_diseno_final.pdf

⁴⁰ CONEVAL, Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social consultado en: <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx>

1. Duplicidad

- a) Los objetivos coincidieron en el tema del apoyo al ingreso de los productores con dos programas de la SEDATU (antes SRA) y con un programa de la CDI.
- **SEDATU (antes SRA):** Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA) y Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG).
 - **CDI:** Programa Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI).
- b) Las características de la población objetivo del Componente fueron semejantes con el Proyecto Estratégico Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol (PROMAF) de la SAGARPA.

2. Complementariedad con el tipo de apoyo⁴¹ del PROCAMPO con nueve componentes de cuatro programas y dos proyectos Estratégicos de la SAGARPA; con cinco componentes de dos programas de la CONAGUA; y, con tres programas y dos fondos de otras Secretarías:

- **SAGARPA:** Componente Recursos Genéticos y Componente Agrícola, Ganadero y Pesca del Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura; Componente Fomento Productivo del Café, Componente Diésel Agropecuario/Modernización de la Maquinaria Agropecuaria del Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario PROCAMPO Para Vivir Mejor; Componente Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización, Componente Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero, Componente Garantías y Componente Sanidades del Programa Prevención y Manejo de Riesgos; Componente Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural del Programa Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural; Componente Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA); Componente Reconversión Productiva del Programa Sustentabilidad de los Recursos Naturales; Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA); y, Proyecto de Desarrollo de las Zonas Áridas.
- **CONAGUA:** Componente Conservación y mantenimiento en Canales y Drenes del Programa Rehabilitación, Modernización y Equipamiento de Distritos de Riego; Componente Proyectos para la Infraestructura Hidroagrícola, Componente Maquinaria y Equipo para Conservación y Operación de la Infraestructura Hidroagrícola, Componente Agricultura Controlada de Bajo Consumo de Agua, Componente Promoción para la Organización Empresarial en Unidades de Riego del Programa Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego.
- **SEDATU (antes SRA):** Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras.
- **CDI:** Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI).
- **SEDESOL:** Programa Opciones Productivas y Programa 3 x 1 para Migrantes.
- **SE:** Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES); y, Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR).

⁴¹ Los tipos de apoyos son complementarios porque otorgan subsidios para compra de activos productivos (infraestructura, maquinaria, equipo), desarrollo de capacidades, financiamiento, desarrollo de capacidades, insumos (combustibles), precios de venta, aspectos sanitarios y comerciales, principalmente.

Para el Componente PROAGRO Productivo 2015 se identificaron las siguientes relaciones (véase Cuadro 12 del Anexo 2):

1. **Duplicidad** por semejanza en las características de la población objetivo con tres componentes de dos programas de la SAGARPA: Componente Agroincentivos, Componente Programa de Incentivos para Productores de Maíz y Frijol (PIMAF) del Programa de Fomento a la Agricultura; y, Componente Agricultura Familiar, Periurbana y de Traspatio del Programa Integral de Desarrollo Rural.

2. **Complementariedad** con el tipo de apoyo del PROAGRO con 26 componentes y nueve programas de la SAGARPA; seis programas de la CONAGUA; cinco programas de la SEDESOL; dos programas de la SEMARNAT; un programa de la SEDATU y dos fondos de la SE:
 - **SAGARPA:** Componente Agroproducción Integral, Componente PROCAFÉ e Impulso Productivo al Café, Componente Producción Intensiva y Cubiertas Agrícolas (PROCURA), Componente Sistemas Producto Agrícolas (SISPROA), Componente Tecnificación del Riego, Componente Bioenergía y Sustentabilidad, Componente Reconversión y Productividad del Programa de Fomento a la Agricultura; Componente Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y pesquero, Componente Coordinación para la Integración de Proyectos, Componente Desarrollo Integral de Cadenas de Valor, Componente Extensión e Innovación Productiva, Componente Capacitación y Extensión de Educación Agropecuaria, Componente Extensionismo Rural, Componente Fortalecimiento a Organizaciones Rurales, Componente COUSSA, Componente PESA del Programa Integral de Desarrollo Rural; Componente Acceso al Financiamiento Productivo y Competitivo, Componente Desarrollo Productivo Sur Sureste, Componente Fortalecimiento a la Cadena Productiva, Componente Productividad Agroalimentaria del Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria; Componente Sanidad y Componente Inocuidad del Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria; Componente Incentivos a la Comercialización del Programa Comercialización y Desarrollo de Mercados; Componente Proyectos Productivos o Estratégicos: Agrícolas, Pecuarios, de Pesca y Acuícolas del Programa Concurrencia con las Entidades Federativas; Componente Innovación para el Desarrollo Tecnológico Aplicado (IDETEC), Componente Recursos Genéticos Agrícolas del Programa Innovación, Investigación, Desarrollo Tecnológico y Educación; Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios; y, Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora.
 - **CONAGUA:** Programa Ampliación de Infraestructura de Riego; Programa Desarrollo de Infraestructura de Temporal; Programa Desarrollo de Infraestructura de Temporal; Programa Desarrollo Parcelario de Distritos de Riego; Programa Rehabilitación y Modernización, de Distritos de Riego; y, Programa Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego.
 - **SEDESOL:** Programa de Empleo Temporal, PROSPERA; Programa 3x1 para Migrantes; Programa 3x1 para Migrantes; y, Programa Pensión para Adultos Mayores.
 - **SEMARNAT:** Programa de Empleo Temporal; y, Programa Manejo de Tierras para la Sustentabilidad Productiva.
 - **SEDATU:** Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios.

- **SE:** Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES); y, Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR).

Desde el diseño del marco normativo del PROCAMPO (PROAGRO) no se considera su vinculación con otros Componentes de Programas de la SAGARPA o de otras Secretarías, de tal forma que proponga el fortalecimiento integral de las Unidades de Producción Agrícolas, en términos de infraestructura, maquinaria y equipo, desarrollo de capacidades, organización, innovación tecnológica, acceso a mercados, etc.

3.7. Monitoreo de la gestión y seguimiento de resultados

El monitoreo de la gestión y el seguimiento de resultados del PROCAMPO y del PROAGRO son actividades específicas del Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario: PROCAMPO para Vivir Mejor y del Programa de Fomento a la Agricultura, respectivamente, que forman parte del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). El SED se define como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social y económico de los programas y de los proyectos.

Los elementos que se emplean en el SED son: objetivos estratégicos del PND, programas derivados del PND, programas presupuestarios, indicadores estratégicos y de gestión integrados en una MIR, evaluaciones de diversas modalidades, seguimiento sistemático al cumplimiento de metas y a los aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones externas, información estadística económica, de gobierno y de desarrollo social del país.

3.7.1. Matriz de Indicadores para Resultados

La MIR, además de ser un elemento de planeación, también constituye un instrumento para monitorear la gestión de los Programas, trimestralmente se reporta el avance de los indicadores de resultados registrados en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH), los cuales apoyan el seguimiento y evaluación de los programas.

Retomando el hallazgo de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013, realizada por el CONEVAL, los indicadores de los niveles de Componente y Actividades del PROCAMPO se centraron en la valoración de porcentajes de apoyos, solicitudes y beneficiarios atendidos, por lo que no se contó con indicadores que realmente permitieran monitorear la gestión del PROCAMPO. Estas áreas de oportunidad se observan nuevamente en la MIR del Programa de Fomento a la Agricultura 2015, en la cual se encuentra contenido el Componente PROAGRO.

También es importante señalar que el monitoreo de indicadores es una actividad que realiza la DGOEP a nivel central, se aprovecha la información del sistema Intraserca y de las otras áreas involucradas en la operación del Componente; los funcionarios de las Delegaciones Estatales no están involucrados esta tarea y desconocen los indicadores de la MIR que están relacionados con el Componente.

3.7.2. Verificación de superficies y probabilidad de siembras

Desde el año 2001 el PROCAMPO ha implementado, en coordinación con el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), un esquema de revisión de imágenes satelitales realizadas por la Estación de Recepción de México de la Constelación SPOT (ERMEXS) enfocadas a verificar: superficie elegible de predios, superficie total de predios, baja probabilidad de siembra, invasión de predios por la mancha urbana; abandono de predios, entre otros. Estas acciones han permitido disminuir los costos operativos, el tiempo de realización y lograr mayor efectividad en la detección de situaciones irregulares, mismas que son reportadas a la UR, la cual emite una solicitud de verificación directa de los CADER y, en caso de confirmarse el incumplimiento a la normatividad del Componente se aplica el Procedimiento Administrativo de Cancelación del Registro de Predios en el Directorio del Componente (PAC), conforme a los Lineamientos y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Este mecanismo de verificación indirectamente ayuda a monitorear los resultados del Componente, pues al detectar e ir corrigiendo situaciones irregulares, se logra mayor eficiencia operativa y por tanto, los recursos llegan a la población que cumple con la normatividad y, por tanto, son sujetos de apoyo.

3.7.3. Procedimiento para la supervisión de los Programas a cargo de la SAGARPA

A partir de 2011, se realiza el Procedimiento para la Supervisión de los Programas a Cargo de la SAGARPA, coordinado por la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad, específicamente por la Dirección General de Planeación y Evaluación. El objetivo general de este procedimiento es observar la problemática operativa que se presenta en los programas y poder contar con la posibilidad de reducir dicha problemática o solventarla por completo.

El procedimiento general consta de las siguientes fases y etapas:

Fase I. Selección y distribución de la muestra.

Generación de muestra 1. Creación de muestra por ventanilla.

Generación de muestra 2. Creación de muestra por folio.

Fase II. Ejecución de la supervisión.

Etapas 1. Previo a la apertura de ventanillas (planeación y programación).

Etapas 2. Recepción de solicitudes (operación de ventanilla).

Etapas 3. Dictamen de las solicitudes de apoyo.

Etapas 4. Resolución de las solicitudes de apoyo.

Etapas 5. Visitas de verificación/inspección de la aplicación de apoyos

Encuesta de opinión al beneficiario

Fase III. Valoración y acciones correctivas.

El principal producto de este procedimiento es detectar las áreas de mejora para que la UR del Programa solvamente, dentro del ámbito de su competencia, las inconsistencias detectadas, esto en un plazo no mayor a 30 días naturales posteriores a la recepción del oficio de requerimiento de atención de las solicitudes de las inconsistencias. El seguimiento de esta actividad se realiza a través de un módulo del sistema informático de supervisión.

Este proceso también permite de forma indirecta ayudar a mejorar los resultados del Componente, pues el fin es mejorar el proceso operativo y en consecuencia se benefician los productores que reciben los subsidios.

3.7.4. Evaluaciones

Las evaluaciones, internas y externas, constituyen otra forma de monitorear la gestión y los resultados del Componente, generalmente las internas se concentran en la gestión y son elaboradas con información de gabinete. Respecto a las segundas, son realizadas por una instancia externa a la operación del Componente y de la Secretaría. Los programas en los que ha estado inserto el Componente PROCAMPO han sido evaluados en varias ocasiones y en diferentes aspectos: diseño, específicas e integrales de desempeño, de consistencia y resultados, así como de impacto.

Como resultado de las evaluaciones se emiten aspectos susceptibles de mejora, los cuales son analizados por la UR y en función de su pertinencia se seleccionan aquellos que serán implementados. Se genera un documento de trabajo en el que se definen: las actividades a realizar, el área responsable, la fecha de término y los productos que se obtendrán. A este documento de trabajo, se le da seguimiento periódico y se reportan las actividades que se van realizando así como el estatus de su cumplimiento.

En el caso del PROCAMPO algunos aspectos susceptibles de mejora que se han atendido han sido: incluir indicadores de resultados en las Reglas de Operación; mejorar los indicadores de resultados de la MIR; aumentar el número de productores que reciben el pago del apoyo mediante transferencia electrónica; reporte de avances desglosados por monto, productores, predios y superficies apoyadas en zonas de alta y muy alta marginación, así como los ubicados en zonas indígenas; conclusión del PADE y depuración del directorio de productores. Del PROCAMPO quedó pendiente replantear la cuantificación de la población potencial y replantear la población objetivo.

En el caso del PROAGRO, en septiembre de 2015 se concluyeron el Diagnóstico y la Evaluación de Diseño del Programa de Fomento a la Agricultura, la evaluación emitió 16 recomendaciones al Programa que deberán ser valoradas por las UR de los Componentes del Programa y definir aquellas que serán implementadas, los temas que se recomienda mejorar son: justificación de la creación y diseño del Programa; contribución a las metas y

estrategias nacionales; población potencia, objetivo y mecanismos de elegibilidad; padrón de beneficiarios y mecanismos de atención; MIR; presupuesto y rendición de cuentas; complementariedad y coincidencias con otros programas federales.

3.7.5. Informes de avances

En los informes de avances mensuales y trimestrales que emite la DGOEP se reportan los resultados de todas las actividades anteriormente señaladas. El informe mensual es conciso se muestran avances de la información del Componente, desglosada por estado y clasificada por ciclo agrícola, tipo de cuota, género, tipo de beneficiario (personas físicas y morales), grupo prioritario (jóvenes, adultos mayores, zonas indígenas, zonas de alta y muy alta marginación), tipo de proyecto (ej. ecológico), entre otros.

En el informe trimestral se abordan temas relacionados con la normatividad (Reglas de Operación, PGO, procedimientos específicos); el presupuesto (aprobado, modificado y ejercido) y su avance en el ejercicio en términos de montos, productores, predios y superficies apoyadas por estado, por regiones de alta y muy alta marginación, por género, atención de adultos mayores, municipios que participan en el PNMSH/CNCH, proyectos ecológicos apoyados; también se informa sobre el monitoreo de los indicadores de resultados de la MIR, las principales acciones operativas efectuadas, y los resultados de evaluaciones.

No obstante lo anterior, los resultados de estas acciones no permiten responder de manera clara a preguntas como: 1) ¿en qué gastaron el apoyo/incentivo los beneficiarios?; 2) ¿cuál fue la producción final del cultivo apoyado?; y, 3) ¿cuál es la percepción y el grado de satisfacción de los beneficiarios con respecto a la operación del Componente? Por ello, resulta fundamental implementar un sistema de seguimiento de resultados que permita responder al menos a estas interrogantes fundamentales que darían cuenta de la operación y parte de los resultados del Componente.

CAPÍTULO 4. RESULTADOS DEL COMPONENTE

El presente capítulo muestra los resultados observados por el Componente en el periodo de evaluación 2011-2013. Es importante aclarar que el año evaluado fue el 2012 debido a que se aplicó el método “antes-después” (before-after study) para valorar los resultados del Componente, recolectando datos proporcionados por los beneficiarios para dos momentos, 2011 y 2013. La muestra de beneficiarios se calculó a partir de las personas físicas que conforman el 99% del padrón⁴² (véase Anexo 1).

Los resultados se agrupan en torno a los siguientes indicadores: satisfacción de necesidades básicas, acceso a la alimentación, uso de insumos productivos, cambio tecnológico, costos de producción, rendimiento productivo de cultivos, productividad laboral e ingresos, estructurados en tres niveles según se espera lograr cambios en el corto, mediano y largo plazo. Los resultados se acompañan de caracterizaciones puntuales sobre los beneficiarios, las unidades productivas agrícolas y los apoyos entregados con el fin de contextualizar los resultados.

4.1. Caracterización de los beneficiarios de la ENR del Componente

Las siguientes líneas tienen la intención de describir las características y condiciones sociodemográficas que observan los beneficiarios del PROCAMPO, mismas que resultan relevantes tanto para el diseño de la intervención, como para su desempeño mismo.

4.1.1. Género de los beneficiarios

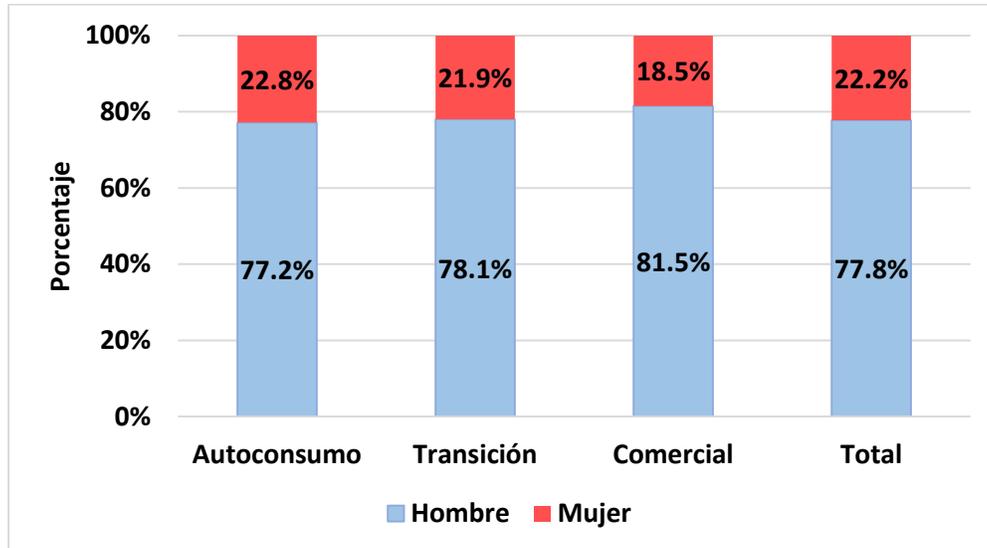
De acuerdo al padrón de beneficiarios apoyados en 2012, el PROCAMPO apoyó a poco más de 2 millones 275 mil productores, de los cuales 23% fueron mujeres y 77% fueron hombres. Las cifras destacan por observar una distribución diferente a la estructura por género de los productores agropecuarios en el país, la cual de acuerdo a cifras de la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) 2012, de los casi 3.8 millones de productores agropecuarios, 13% son mujeres y 87% son hombres, indicativo de una mayor cobertura relativa de PROCAMPO para la población compuesta por mujeres.

Cabe subrayar que la participación de las mujeres respecto al total de los montos que el Programa erogó, es proporcional a su peso en el total de beneficiarios. En 2012 el Componente destinó poco más de 13 mil millones de pesos, de los cuales 22% fueron para mujeres, cifra equivalente a su participación en el padrón.

De acuerdo a los resultados arrojados por la encuesta, al observar la distribución por género de los beneficiarios del Componente por estrato de productor, destaca que para los estratos de autoconsumo y transición 22% de los apoyos son para mujeres, no obstante la participación cae a 18% en el estrato comercial (véase Figura 15).

⁴² La evaluación no consideró las personas morales inscritas en el padrón, por lo que los resultados se circunscriben

Figura 15. Distribución de beneficiarios del PROCAMPO por género y por estrato de productor



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de beneficiarios encuestados para la ENR del Componente PROCAMPO.

Al observar la condición de género de la jefatura de hogar de los beneficiarios y beneficiarias del PROCAMPO llama la atención que solamente 16% de los hogares registran una jefatura de hogar femenina, cifra por debajo de su contribución en los beneficiarios del Componente.

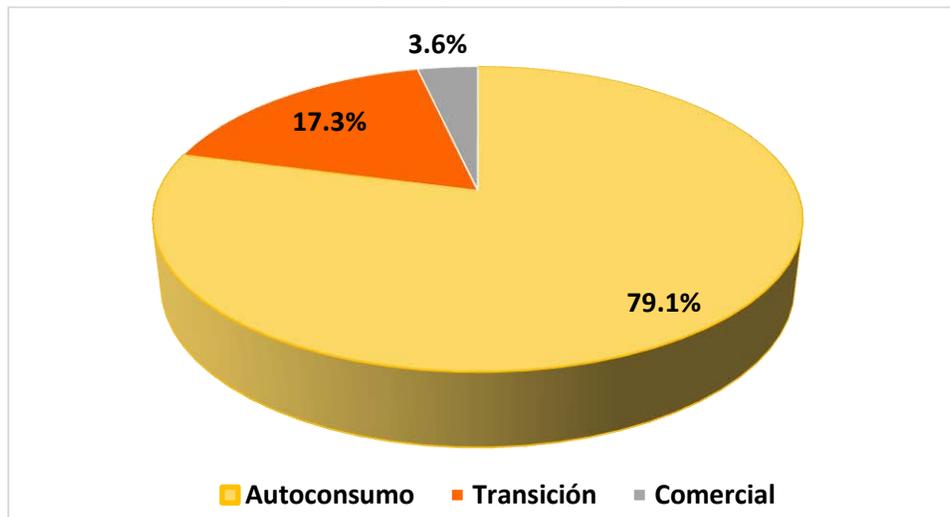
Visto por estrato, la situación es similar, nótese que la proporción de hogares con jefatura femenina es menor en relación a la participación en los apoyos, indicativo del rezago en empoderamiento económico que subsiste para la mujer rural pese a su inclusión productiva (véase Figura 50 del Anexo 2).

4.1.2. Lengua indígena

De acuerdo a la información levantada mediante la encuesta para la ENR, solamente el 13% del total de beneficiarios afirmaron hablar una lengua indígena. Al observar la participación de la población de lengua indígena según sexo, las proporciones tanto para hombre, como para mujer, rondan el 13% de los totales respectivos. Comparativamente las cifras anteriores resultan menores a las registradas por la Encuesta Nacional Agropecuaria 2012, la cual reporta que 21% de los productores agropecuarios hablan alguna lengua indígena, proporción similar si se observa por género, lo que advierte una cobertura relativa menor del PROCAMPO para esa población.

Por estrato de productor (véase Figura 16) los datos son consistentes con los rezagos estructurales que registra este grupo de población, particularmente en cuanto a la superficie de tierra que disponen para producir. Obsérvese que la mayoría de los beneficiarios que hablan alguna lengua indígena se registra en el estrato de autoconsumo con 79.1%, solamente 17.3% en el estrato de transición, y con una presencia marginal de 3.6% en el estrato comercial.

Figura 16. Distribución de beneficiarios del Componente que hablan alguna lengua indígena por estrato de productor



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de beneficiarios encuestados para la ENR del Componente PROCAMPO.

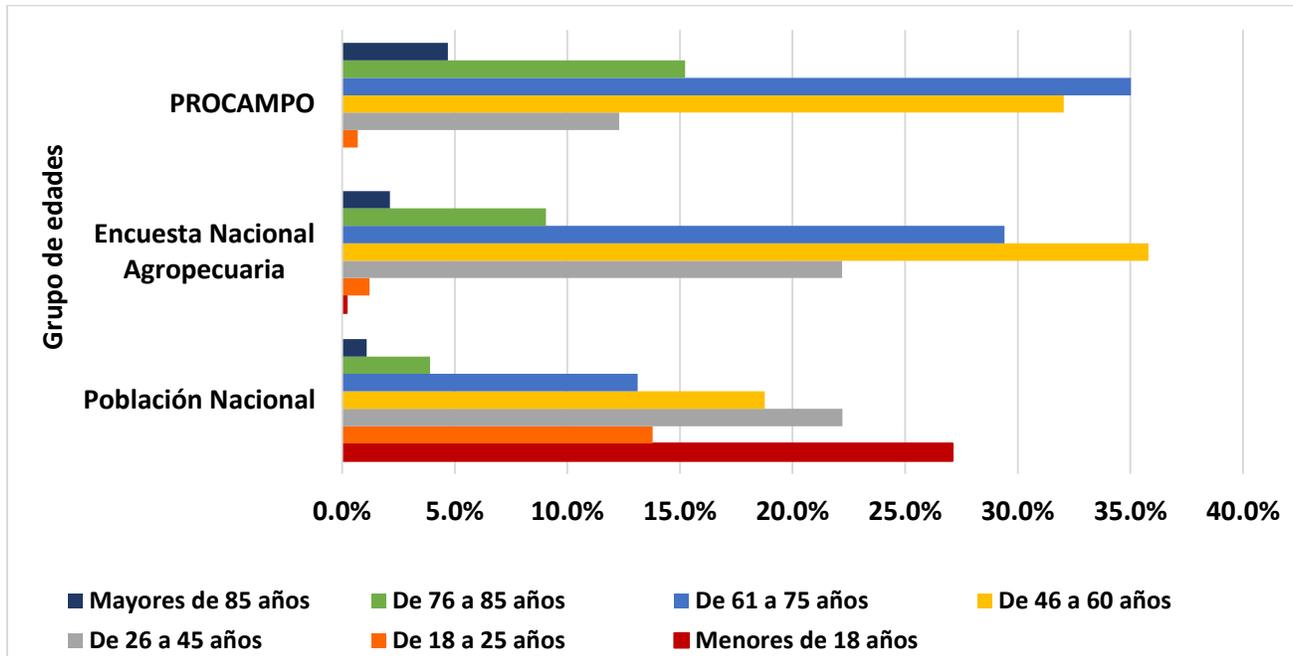
4.1.3. Edad de los beneficiarios

El sector agropecuario a nivel global registra un importante envejecimiento de sus productores, tendencia de la cual México no escapa. De acuerdo a la ENA realizada en 2014, del total de productores una ínfima porción se ubica en edades tempranas, obsérvese que solamente 1.2% de los productores tienen edades comprendidas entre 18 y 25 años, proporción que contrasta significativamente con el 13% de la población total que se encuentra en dicho rango de edad, lo que advierte ya las dificultades del sector para incluir productivamente a los jóvenes. Para el caso de PROCAMPO la situación lejos de aliviarse se acentúa, pues para el mismo rango de edad, el porcentaje de beneficiarios es apenas el 0.7% del total (véase Figura 17).

Para el rango de edad comprendido entre 26 y 45 años, destaca que mientras 22% de los productores agropecuarios se ubica en ese rango de edad, los beneficiarios del PROCAMPO apenas reportan 12%. Conforme se avanza en los rangos de edad la información permite advertir que la mayoría de los productores agropecuarios se concentra alrededor de los 46 y 75 años (65%), situación que se replica para el PROCAMPO con 67% de los beneficiarios. Los datos contrastan con la menor participación relativa de la población total, la cual en ese rango de edad, concentra el 31.9% (véase Figura 17).

En los estratos de edades más grandes, se registra que 11.2% de los productores tienen edades superiores a los 75 años, concentración que para el PROCAMPO alcanzó 19.9%, es decir, uno de cada cinco productores beneficiarios es mayor a 75 años (véase Figura 17).

Figura 17. Distribución por grupo de edades: población nacional, Encuesta Nacional Agropecuaria y beneficiarios de la ENR del Componente PROCAMPO



Fuente: Elaboración propia con base en información de INEGI y de la base de datos de beneficiarios encuestados para la ENR del Componente PROCAMPO.

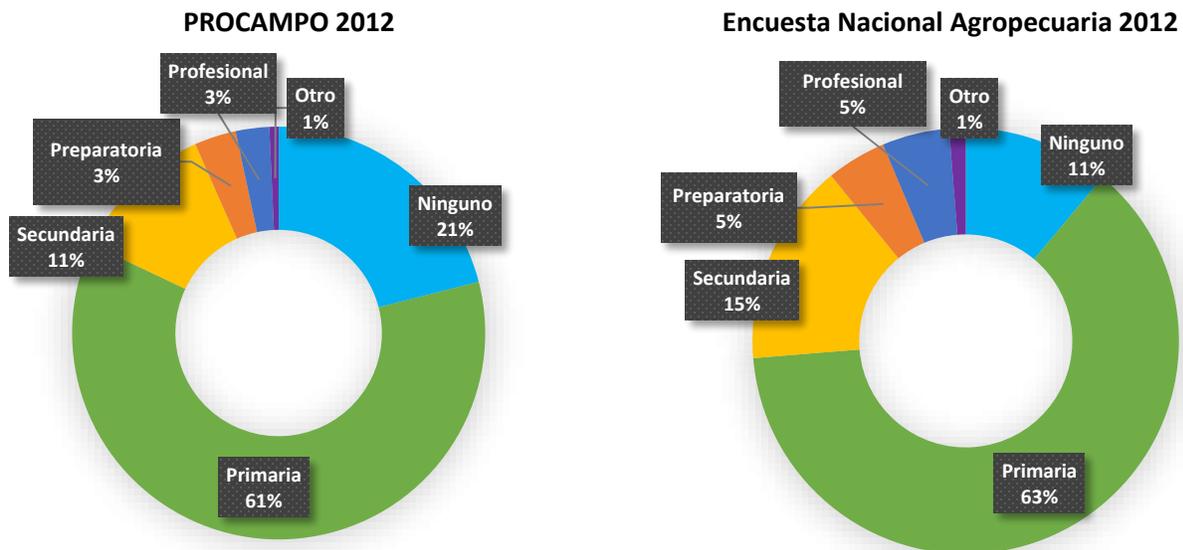
Con relación a lo anterior, es de destacarse que para el PROCAMPO, la población beneficiaria mayor a 60 años representa 55% del total atendida, cifra significativamente más alta que la registrada para los mismos rangos de edad por la ENA que reportó 40.6%. Así mismo, se advierte la marcada disociación entre la distribución de la población total para estos rangos de edad (18.1%) respecto a la concentración de productores y beneficiarios. Si bien, el acentuado pronunciamiento de productores del PROCAMPO en los rangos de edades más altas responde a una estructura de beneficiarios que mayoritariamente proviene de un padrón de 1993, también se explica por problemas asociados a la tenencia de la tierra, que son condicionante para acceder al Componente, las cifras son sintomáticas de un sector agrícola incapaz por un lado de generar los estímulos económicos para retener e incluir productivamente a la población más joven, y contribuir al relevo generacional; por otro lado, de un importante estrato de productores envejecidos que no ceden el dominio de la tierra para preservar las transferencias del componente, mismas que para los productores de autoconsumo, representan una importante contribución en su ingreso.

4.1.4. Nivel de instrucción de los beneficiarios

En el tema del nivel de escolaridad de los beneficiarios del PROCAMPO 2012, los resultados de la Encuesta a Beneficiarios para la ENR reflejan una situación agravada con 21% de los beneficiarios de PROCAMPO sin ningún nivel de instrucción y 61% con algún grado de primaria, es decir, uno de cada cinco beneficiarios no contó con instrucción escolarizada, y tres de cada cinco solamente cuentan con algún grado de instrucción primaria. Los niveles medio superior y superior del Componente reportan participaciones del orden de 3%, menores a las reportadas para el conjunto de productores agropecuarios.

Una característica crítica del sector agropecuario es el bajo nivel educativo que observan los productores agropecuarios. Según cifras de la ENA 2012, 63% de los productores agropecuarios cuentan con algún año de estudio del nivel primaria y 11% no tienen ningún grado de educación académica, el sector sigue caracterizado por productores que observan bajos niveles de formación escolarizada; en relación a los niveles medio superior y superior, las participaciones son de apenas 5% (véase Figura 18).

Figura 18. Distribución de beneficiarios del PROCAMPO y de la ENA por nivel educativo



Fuente: Elaboración propia con base en información de INEGI y de la base de datos de beneficiarios encuestados para la ENR del Componente PROCAMPO.

A nivel de estrato se observan diferencias importantes, para el caso de autoconsumo la proporción de beneficiarios sin ningún nivel de instrucción alcanza 22%, en contraste para comercial la cifra cae a 17%.

Es importante subrayar que el bajo nivel de escolaridad observado por los beneficiarios de PROCAMPO, es una de las limitantes recurrentes para la productividad del sector, y por ende, una barrera que debe ser considerada para las políticas públicas que gravitan en torno a la productividad.

4.2. Características de las UPAS

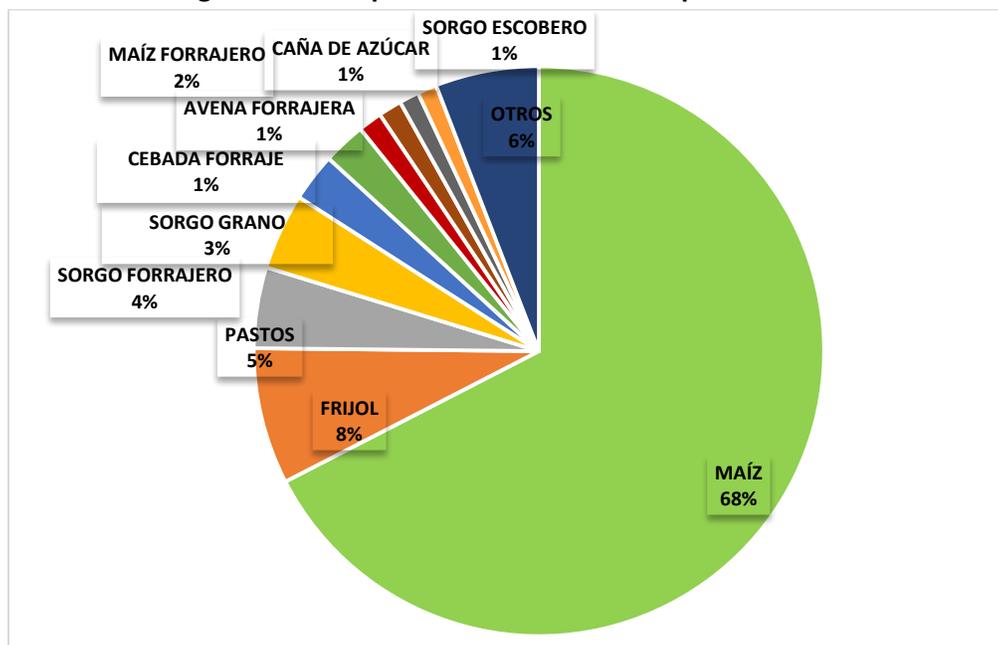
Esta sección tiene como propósito tipificar las Unidades de Producción Agrícolas (UPAS) de los beneficiarios apoyados por el PROCAMPO con el fin de conocer algunos de sus rasgos básicos.

4.2.1. Principales cultivos de las UPAS

Al observar los principales cultivos de las UPAS, los beneficiarios reportan una estructura productiva orientada tradicionalmente al maíz, el cual observa que un 68% de los productores se dedican a este cultivo, le sigue en importancia frijol con 8%, pastos con 5%, sorgo forrajero con 4%, la diferencia corresponde al resto de cultivos (véase Figura 19).

En general, los beneficiarios del Componente no están reconvirtiendo cultivos para aprovechar las tendencias del mercado mundial, particularmente se observa una baja incursión en la producción de oleaginosas, hortalizas y frutales, cultivos con alto potencial de mercado.

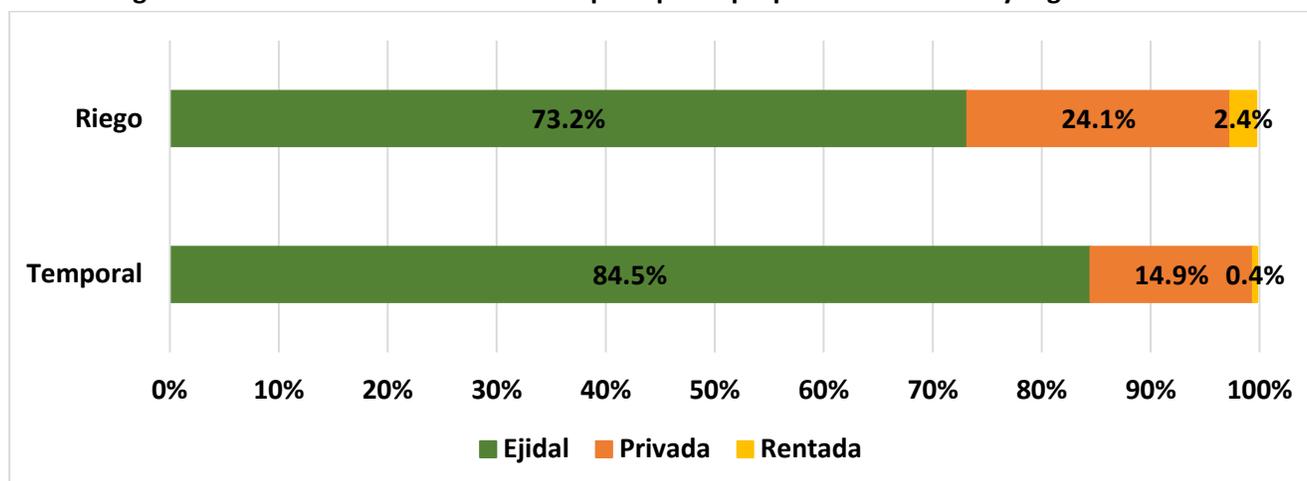
Figura 19. Principales cultivos sembrados por las UPAS



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de beneficiarios encuestados para la ENR del Componente PROCAMPO.

En relación al régimen hídrico se observó que el 93% corresponde a superficie agrícola de temporal y solamente 7% de riego. Al revisar el tipo de propiedad según régimen hídrico se aprecia que mientras en temporal 84% es posesión ejidal, 15% privada y 1% rentada; en riego las participaciones son 73% para ejidal, 24% privada y 2% rentada (véase Figura 20).

Figura 20. Distribución de beneficiarios por tipo de propiedad de la tierra y régimen hídrico



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de beneficiarios encuestados para la ENR del Componente PROCAMPO.

4.2.2. Opinión de los productores respecto a la situación actual de la UPA

Al preguntar cuál era la opinión de los productores en torno a la situación actual de la UPA respecto a la observada en 2011, los productores coincidieron en advertir en diferentes aspectos relacionados con la actividad económica agrícola que las condiciones han empeorado.

La mayor concentración de respuestas negativas se ubicó alrededor de los costos de producción de los cultivos, donde 74% de los productores beneficiarios de PROCAMPO mencionaron que han empeorado respecto a 2011, lo que contrasta con solo 4% que refirió una mejora. En relación a los precios de venta de la producción agrícola 65% de los productores considera que han empeorado, mientras 27% considera que se han mantenido igual, y solamente 8% reporta que han mejorado.

Al cuestionar sobre el comportamiento de los rendimientos productivos de la UPA, 49% reportó que han empeorado, 38% que se mantuvieron iguales, y solamente 13% que han mejorado. En cuanto al nivel de ingresos 50% de los beneficiarios considera que empeoró respecto a 2011, mientras un 39% considera que se mantuvo sin alteración alguna, y solamente 11% reportó una mejora.

Al inquirir sobre qué factores consideran que limitaron el adecuado aprovechamiento del apoyo recibido por el Componente, 33% de los productores reportaron como principal limitante la carencia de recursos propios para realizar más inversiones; 21% de los productores mencionaron que fueron los altos costos de los insumos (semillas, fertilizantes, combustible) la principal limitante; 19% las condiciones climatológicas y 18% la recepción a destiempo del apoyo.

4.3. Características de los apoyos

Para conocer algunas características de los apoyos, la siguiente sección analiza su continuidad, así como el uso que hacen los beneficiarios del apoyo.

4.3.1. Continuidad y usos del apoyo

Con relación a la continuidad del apoyo de PROCAMPO, la información levantada por la encuesta a beneficiarios para la ENR del Componente PROCAMPO 2012, registra que 87% de los beneficiarios apoyados en 2012 se inscribieron desde 1993, año de lanzamiento del Componente; solamente 13% corresponde a beneficiarios que se sumaron al Componente en 2003 cuando se aperturó nuevamente el padrón.

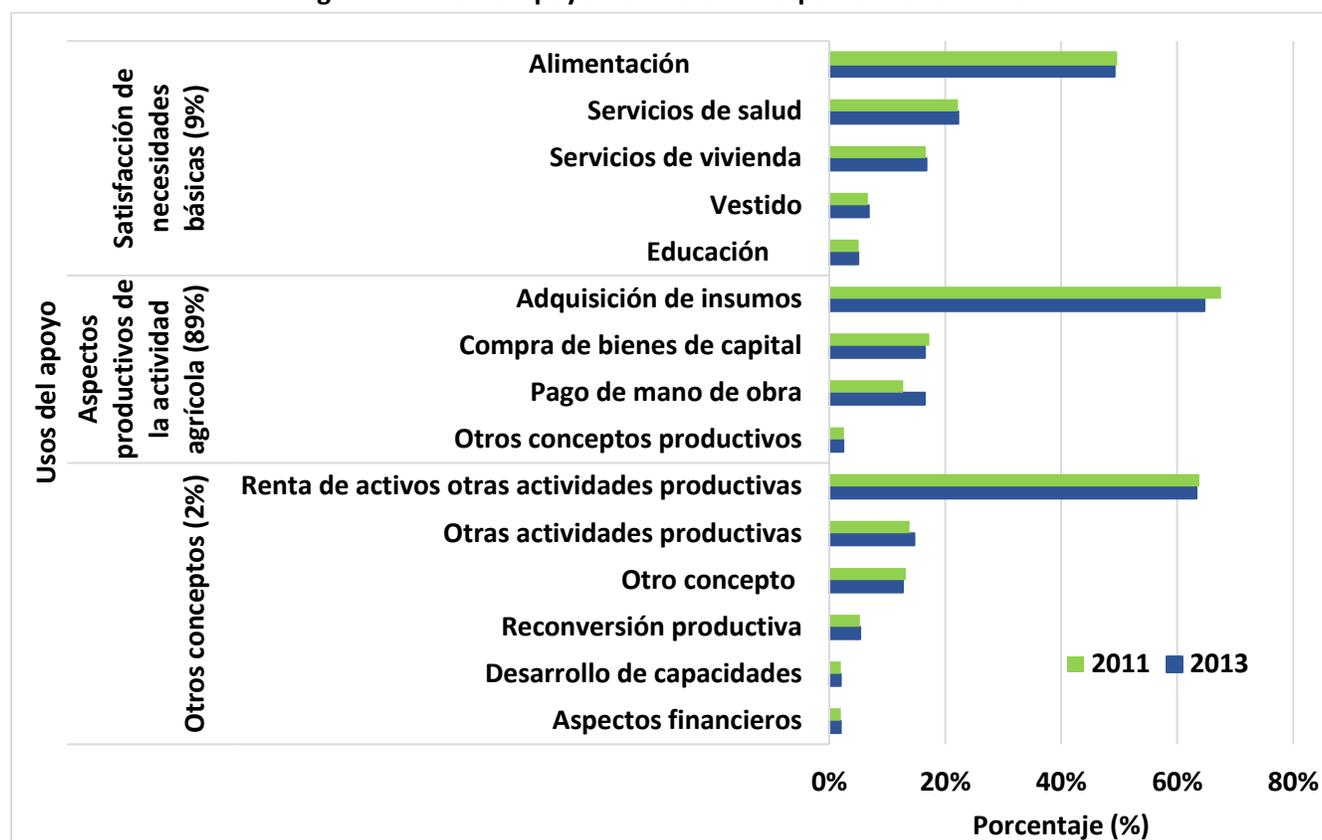
Al preguntar el grado de continuidad de la recepción del apoyo, el 96% de los beneficiarios afirmaron haberlo recibido de manera ininterrumpida desde 1993, aspecto que se advirtió en el capítulo 2, como una característica estructural del Componente que dificulta realizar reasignaciones por la característica inercial que observan los apoyos.

En cuanto a los predios apoyados en 2012, 77% de los beneficiarios entrevistados reportaron 1 predio apoyado, 15% dos predios, y solamente 8% de los beneficiarios reportaron 3 y 4 predios.

Con respecto al uso del apoyo, en 2011 y 2013, el 89% de los entrevistados declararon usar el apoyo para fines productivos en las actividades agrícolas, 9% señalaron haberlo empleado íntegramente para satisfacer necesidades básicas, mientras un 2% declaró usarlo para otras actividades diferentes a la actividad agrícola⁴³ (véase Figura 21).

⁴³ Cabe advertir la información es auto declarada, la cual al tratarse de encuestas a beneficiarios suelen observar sesgos sobre el uso de los apoyos.

Figura 21. Uso del apoyo del PROCAMPO por los beneficiarios



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de beneficiarios encuestados para la ENR del Componente PROCAMPO.

4.4. Resultados

A continuación se exponen los resultados del Componente, considerando una batería de indicadores estructurados en tres niveles de causalidad según se espera que el Componente lograra resultados en el corto, mediano y largo plazo (véase Anexo 1).

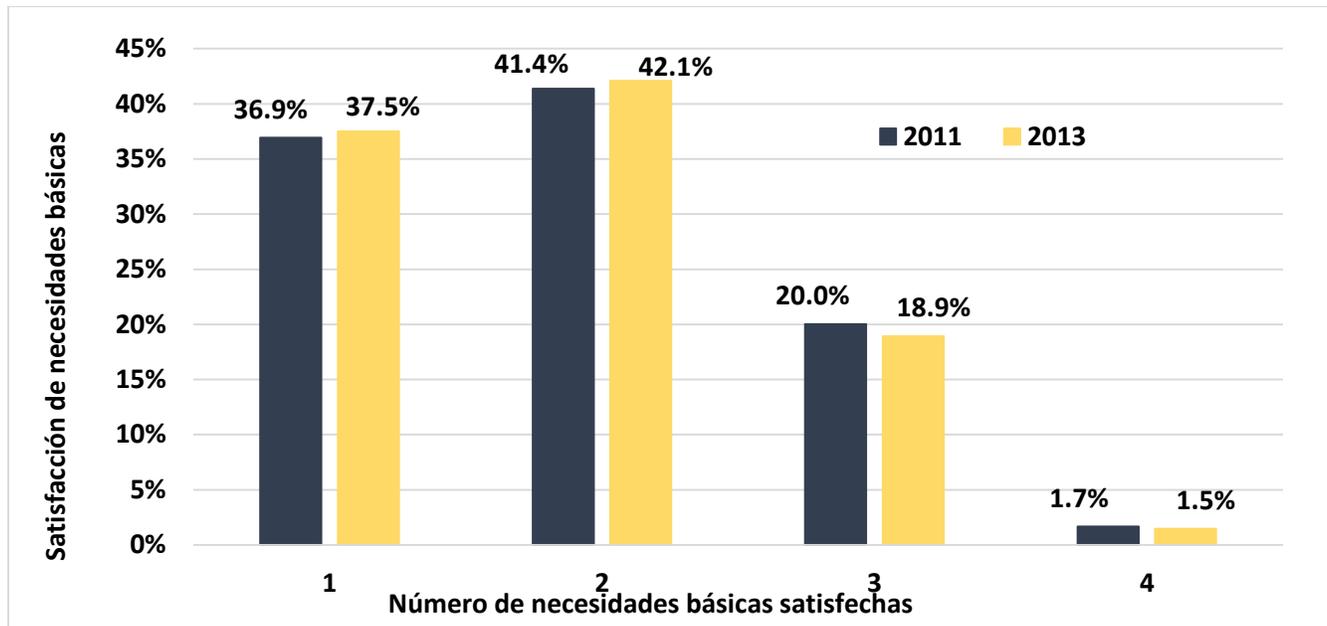
4.4.1 Indicadores de primer nivel

Satisfacción de necesidades básicas

Como se señaló en el apartado 4.3.1, el 9% de los beneficiarios de la muestra para la ENR del Componente declararon que usaron el apoyo para satisfacer alguna necesidad básica, pudiendo ser esta: alimentación, servicios de salud, educación y/o servicios de vivienda. De este porcentaje, el 36.9% usó el apoyo para satisfacer una necesidad básica y el 41.4% para cubrir dos necesidades básicas, comportamiento que tuvo un ligero incremento en el 2013 ubicándose en 37.5% y 42.1%, respectivamente (véase Figura 22). Las variaciones entre 2011 y 2013, se comportaron de la siguiente forma, en orden descendente: 2.7% dos necesidades básicas satisfechas, 2.5%

una necesidad básica satisfecha, -4.6% tres necesidades básicas satisfechas y -11.3% cuatro necesidades básicas satisfechas.

Figura 22. Número de necesidades básicas satisfechas en los hogares de los beneficiarios del Componente PROCAMPO



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de beneficiarios encuestados para la ENR del Componente PROCAMPO.

Con respecto a los beneficiarios que usaron el apoyo para satisfacer necesidades se observa⁴⁴:

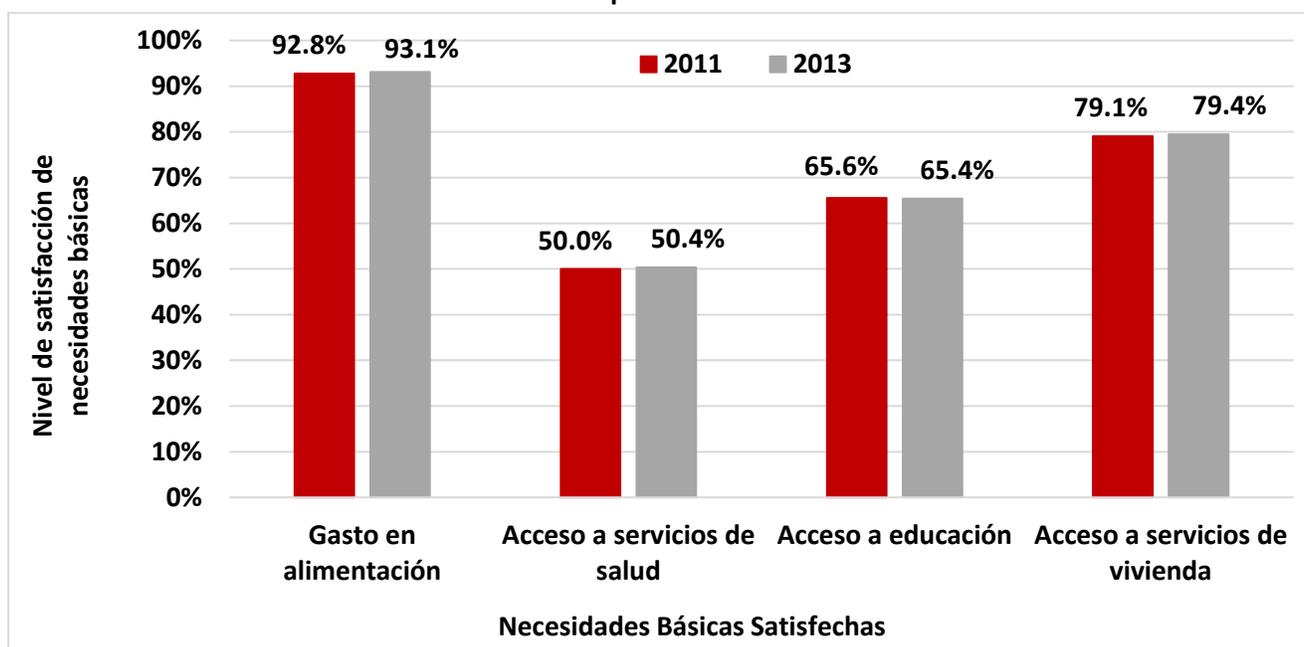
- **Alimentación.** En el 2011 el 92.8% de los beneficiarios satisficieron la necesidad de alimentación erogando menos del 30% del gasto total mensual en alimentos, para el 2013 el valor asciende a 93.1% (véase Figura 23). La Tasa Porcentual de Variación (TPV) entre 2011 y 2013 fue de 0.4%.
- **Servicios de salud.** En promedio, en el año 2011 el 50% de los beneficiarios e integrantes de los hogares accedieron a algún servicio de salud, ya sea como titulares de los servicios médicos del Sistema de Salud Mexicano (SSM), como beneficiario se los servicios médicos del SSM o acudiendo a servicios médicos privados; para el 2013 el porcentaje fue de 50.4% (véase Figura 23). La TPV entre 2011 y 2013 fue de 0.8%.
- **Acceso a educación.** En el 2011 el 65.6% de los beneficiarios e integrantes de los hogares mayores a 6 años declararon haber cubierto esta necesidad básica y en el 2013 disminuyó levemente a 65.4% (véase Figura 23). Los encuestados se clasificaron en tres rangos de edad y nivel de estudios, en 2011 sólo un 32.5% de los integrantes mayores a 6 años y menores a 18 años señalaron que asistían a la escuela; el

⁴⁴ Es importante subrayar que los porcentajes no suman 100 debido a que los apoyos se pueden referir a uno o más usos posibles.

27.4% de los integrantes mayores a 18 años y menores a 32 años indicaron contar con secundaria completa; y, el 40% de los integrantes mayores a 32 años concluyeron la primaria. En el año 2013, los valores corresponden a 32.4%, 28.4% y 39.1%, respectivamente. La TPV entre 2011 y 2013 fue de -0.3%.

- **Servicios básicos de la vivienda.** El 79.1% de los beneficiarios declararon que en el 2011 contaban con alguno de los servicios básicos de la vivienda (agua potable; sanitario, letrina o fosa séptica; drenaje; o energía eléctrica) y en el 2013 el porcentaje se incrementó a 79.4% (véase Figura 23). La TPV entre 2011 y 2013 fue de 0.5%.

Figura 23. Nivel de satisfacción de necesidades básicas existente en los hogares de los beneficiarios de la ENR del Componente PROCAMPO



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de beneficiarios encuestados para la ENR del Componente PROCAMPO.

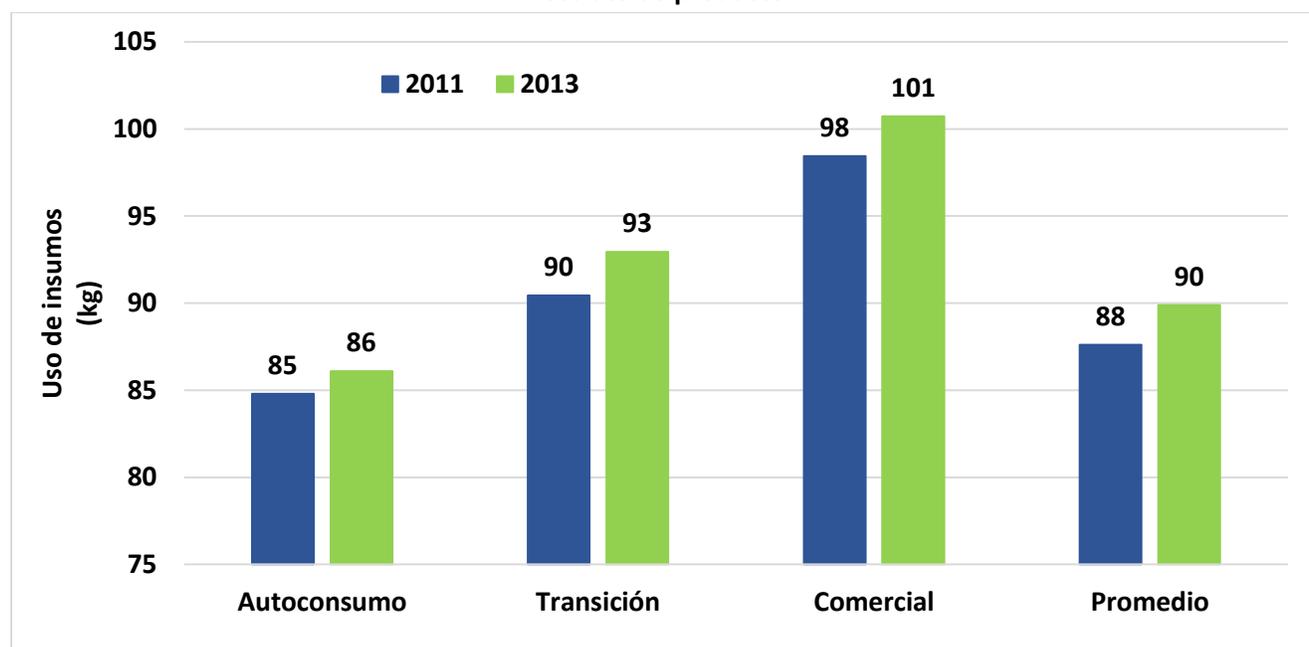
Nivel de uso de insumos

Como se señaló en el apartado 4.3.1, el 89% de los entrevistados declararon usar el apoyo para fines productivos en actividades agrícolas y uno de ellos es la adquisición de insumos: material vegetativo (semilla, plántula, esqueje, etc.), combustibles (gasolina, diésel y otro), y otros insumos (fertilizantes, pesticidas, entre otros).

Como se aprecia en la Figura 24, los resultados del indicador están diferenciados por tipo de productor, en promedio entre 2011 y 2013 la TPV del nivel de uso de insumos se incrementó 2.6%, los productores del estrato de autoconsumo usan menores cantidades de insumos en comparación con los productores de los estratos de transición y comercial, la TPV de los productores del estrato de autoconsumo fue de 1.6%, la de los productores del

estrato comercial fue de 2.3%, la mayor variación fue de 2.9% y correspondió a los productores del estrato de transición.

Figura 24. Nivel de uso de insumos para producir los cultivos apoyados por el Componente PROCAMPO por estrato de productor



Nota: Aquellos insumos reportados en litros se convirtieron a kilogramos para homologar la unidad de medida de todos los insumos.
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de beneficiarios encuestados para la ENR del Componente PROCAMPO.

Los mínimos cambios en este indicador se explican porque los procesos productivos de los cultivos están muy estandarizados, en general los productores aplican las mismas cantidades de insumos para sus cultivos en ciclos agrícolas subsecuentes, pocos son los que incrementan las dosis de insumos ya sea por cambios en el paquete tecnológico o por problemas sanitarios que impliquen la aplicación extra de algún pesticida. Los insumos en los que más invierten los productores son: fertilizantes, combustibles y pesticidas.

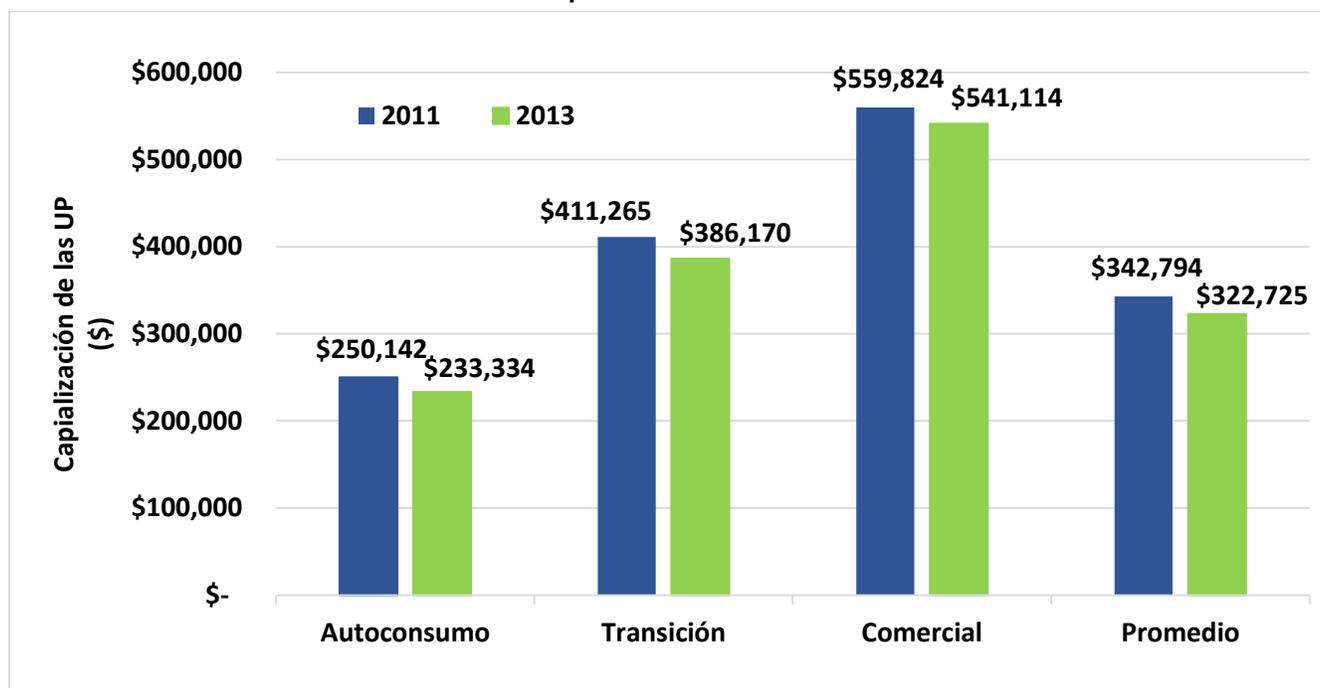
La práctica tradicional en el uso intensivo de insumos agrícolas, como los fertilizantes “asegura” la calidad del suelo en términos de nutrientes, mientras que los pesticidas constituyen el medio más “efectivo” para contrarrestar las plagas, enfermedades y malas hierbas. Sin embargo, el efecto acumulado de estas prácticas ha generado degradación de los recursos naturales, porque su uso indiscriminado ha provocado salinización de suelos y problemas de residualidad de productos químicos, entre otros problemas (FAO, 2011).

Capitalización

En el cálculo de este indicador se consideran los activos productivos de la Unidad de Producción adquiridos por los beneficiarios con recursos provenientes de todas sus fuentes de ingresos. Los activos productivos incluidos son: infraestructuras, maquinarias y equipos, medios de transporte, plantaciones, vientres productivos y sementales de las principales especies animales que son propiedad del beneficiario.

En la Figura 25 se muestra que en promedio las Unidades de Producción de los beneficiarios del PROCAMPO tuvieron una TPV de -5.9%, en términos reales, el valor negativo se debe al efecto de los precios. Las variaciones del nivel de capitalización para cada uno de los estratos de productores fue: -3.3% para el estrato comercial; -6.1% para el estrato de transición; y, -6.7% para el estrato de autoconsumo.

Figura 25. Capitalización de las Unidades de Producción de los beneficiarios de la ENR del Componente PROCAMPO



Nota: Los valores de los activos productivos se deflactaron con el Índice Nacional de Precios al Productor (INPP) 2012.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de beneficiarios encuestados para la ENR del Componente PROCAMPO.

Las maquinarias y equipos son los activos que representan el mayor porcentaje de la capitalización de las UPA (68% en 2011 y 66% en 2013), seguidas de los medios de transporte con 16% y 17%, respectivamente; en tercer lugar se ubica la infraestructura con 11% en 2011 y 12% en 2013.

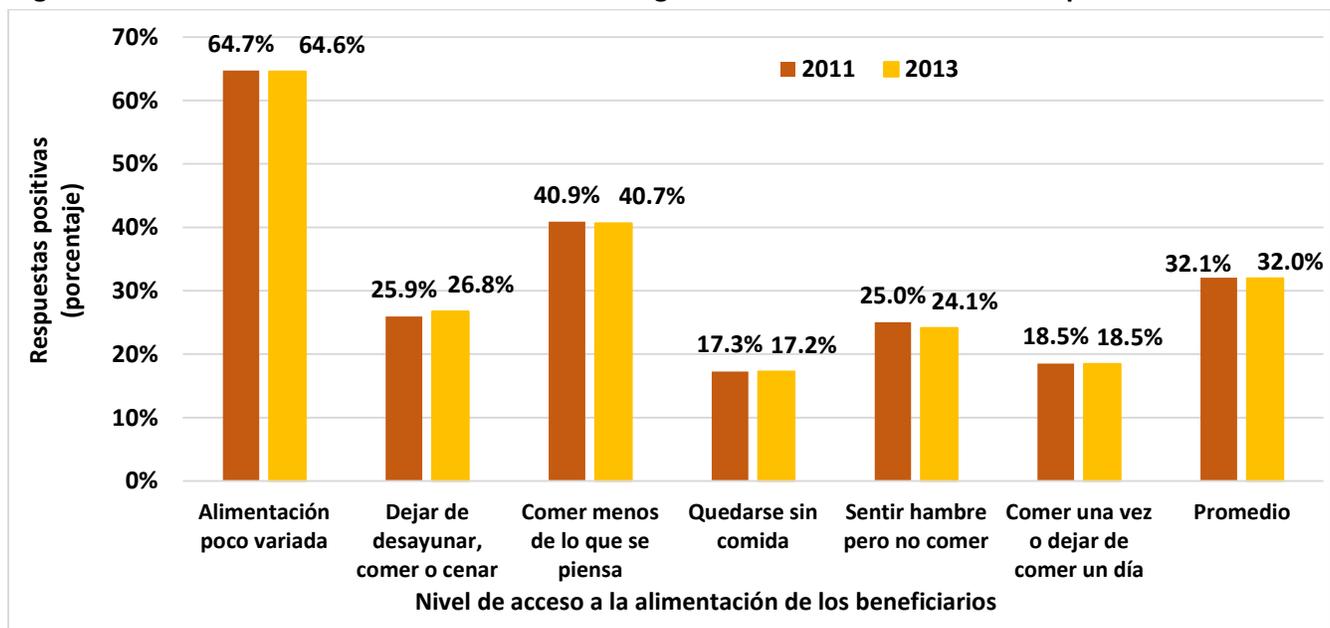
4.4.2 Indicadores de segundo nivel

Acceso a la alimentación

Este indicador se calculó a partir de las respuestas proporcionadas por el 9% de los beneficiarios de la muestra de la ENR que declararon haber usado el apoyo para satisfacción de necesidades básicas (véase apartado 4.3.1). Para el 2011 y el 2013, el promedio del nivel de acceso a la alimentación de los beneficiarios entrevistados fue de 32%, esto representa de tres a cuatro carencias alimentarias, las cuales se muestran en la Figura 26, por tanto, se clasifican con un nivel de moderada inseguridad alimentaria. En 2014, CONEVAL reporta un 23.3% de carencia por acceso a la alimentación a nivel nacional y 32% en la zona rural, dato que coincide con el resultado obtenido en esta evaluación.

Los aspectos que más destacan están relacionados con una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos (65% para 2011 y 2013) y con la sensación de que comieron menos de lo que pensaban que debían comer (véase Figura 26). La TPV promedio entre 2011 y 2013 fue de -0.1%; en orden descendente, las variaciones de los diversos conceptos que componen este indicador fueron: dejar de desayunar, comer o cenar (3.4%); comer menos de lo que piensa que debía comer (-0.4%); y, sentir hambre pero no comer (-3.5%). Los conceptos que no tuvieron variación alguna fueron: alimentación poco variada; quedarse sin comida; y, comer una vez al día o dejar de comer un día. Estos valores reflejan la precaria condición alimenticia en la que viven la mayor parte de los productores agrícolas del sector rural del país.

Figura 26. Nivel de acceso a la alimentación en los hogares de los beneficiarios del Componente PROCAMPO



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de beneficiarios encuestados para la ENR del Componente PROCAMPO.

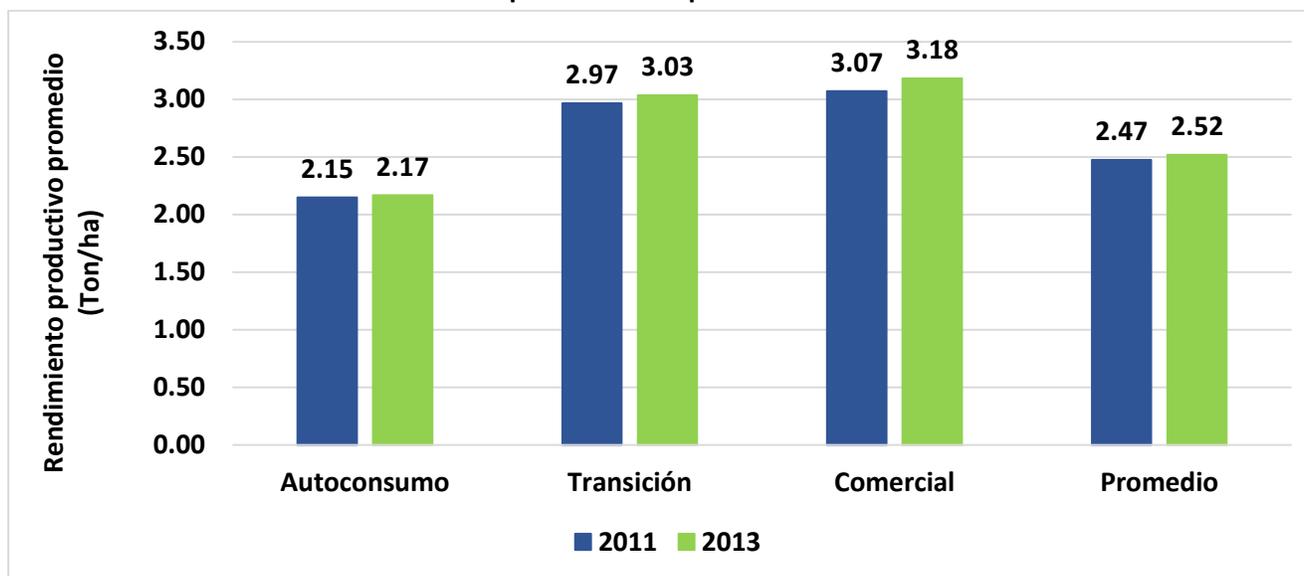
Rendimiento productivo

El rendimiento da cuenta de la producción (toneladas) lograda por unidad de superficie (hectárea), se trata de una variable proxy de la productividad de la tierra y un indicador por excelencia del desempeño de las UPAS.

Al observar su comportamiento en las UPAS de los beneficiarios del Componente destaca que entre 2011 y 2013 el rendimiento de los cultivos apoyados registró en promedio una variación de 1.7%. A nivel de estrato de productor se presentan importantes diferencias. Para el caso de los productores del estrato de autoconsumo el cambio observado fue de apenas 1%; los beneficiarios del estrato de transición reportaron cambios del orden de 2.4%; y las UPAS comerciales fueron las que alcanzaron la mayor variación en los rendimientos con 3.5% (véase Figura 27).

Avanzar en una explicación nos conduce a observar el comportamiento en dos niveles, el primero en la observación de las variables que participan directamente en cálculo del indicador, a saber: hectáreas cosechadas y producción (toneladas); el segundo nivel corresponde a una exploración de variables explicativas que contribuyen en el comportamiento del rendimiento.

Figura 27. Rendimiento productivo promedio de los cultivos apoyados por el PROCAMPO por estrato de productor

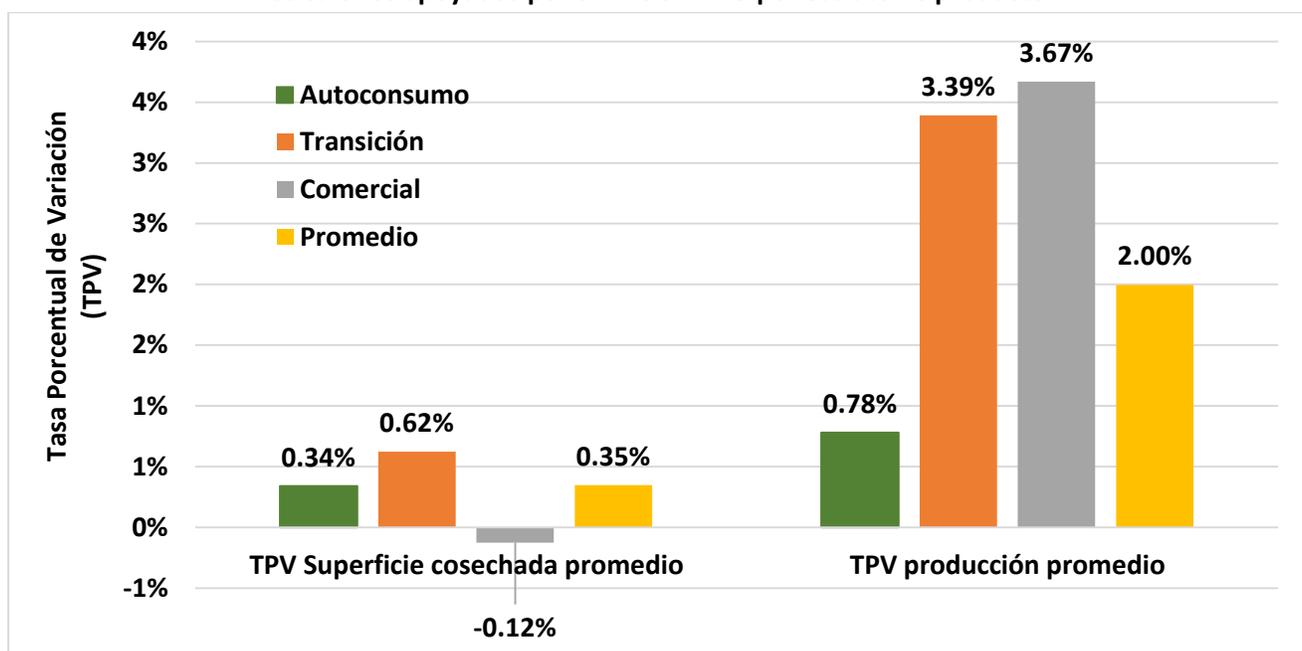


Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de beneficiarios encuestados para la ENR del Componente PROCAMPO.

En relación al primer nivel desde el primer capítulo se subrayó que la frontera agrícola no se ha movido en los últimos años, de acuerdo a datos del propio Programa Sectorial la superficie cultivada ronda en promedio cada año las 22 millones de hectáreas, siendo la rigidez en la oferta de la tierra un factor limitativo de la productividad.

Para el caso del Componente las variaciones marginales de la superficie cosechada entre 2011 y 2013 dan cuenta de lo anterior (véase Figura 28).

Figura 28. Tasa porcentual de variación de la superficie cosechada promedio y de la producción promedio de los cultivos apoyados por el PROCAMPO por estrato de productor



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de beneficiarios encuestados para la ENR del Componente PROCAMPO.

En suma los cambios registrados por los rendimientos no pueden estar explicados mayoritariamente por cambios en las superficies, sino como respuesta a variaciones en la producción. Al respecto al analizar las variaciones de la producción 2011-2013 (véase Figura 28), se observa su correspondencia con los cambios en los rendimientos, destacando que es la baja variación en la producción observada para los productores de autoconsumo en el periodo de evaluación, como la mayor variación en la producción registrada por los productores comerciales, el trasfondo de las variaciones de los rendimientos. Ahora bien, es importante resaltar que en el período 2011-2013 el país padeció una fuerte sequía que afectó sobre todo a productores del norte del país, donde se localizan los productores mayores a 20 hectáreas de superficie que corresponden al estrato comercial de beneficiarios del PROCAMPO.

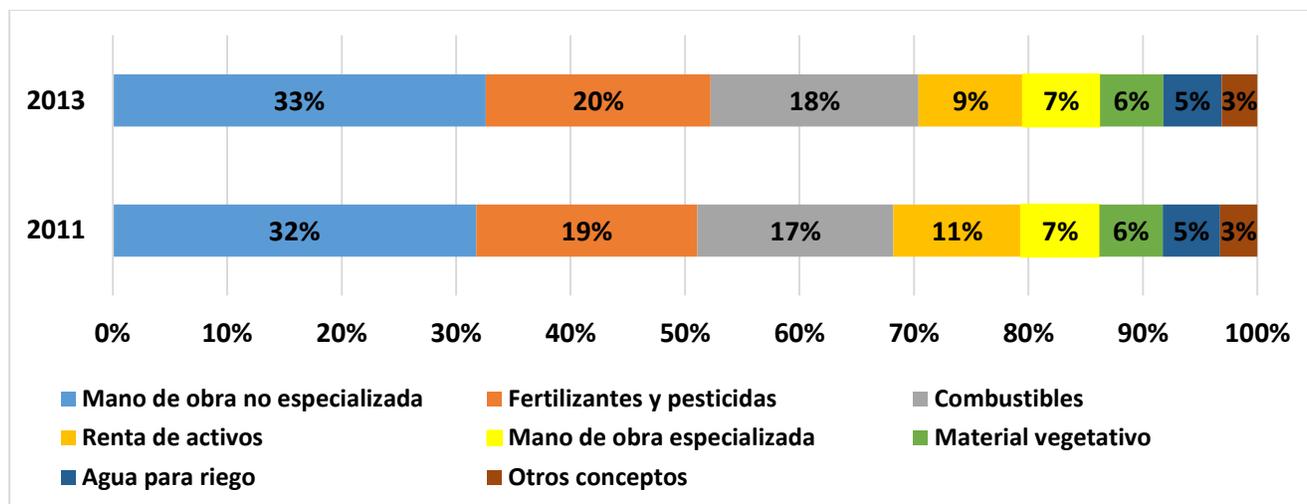
Lo anterior plantea que dada una frontera agrícola, que difícilmente puede ampliarse, la producción obtenida anualmente por unidad de superficie depende cada vez más de los factores que inciden en la producción para que pueda ser sostenible.

Costos de producción

La estructura de costos de producción por unidad de superficie de las UPAS apoyadas por el Componente revela que son tres partidas las que contribuyen más significativamente. Primeramente, los costos de mano de obra no especializada absorben el 33% de los costos, esta mano de obra está compuesta por los jornales del beneficiario, de familiares (pagados y no pagados) y de personal contratado (eventual y permanente); en segundo lugar destacan otros insumos (20%), concepto en el que se incluyen fertilizantes y pesticidas, entre otros; los costos de combustibles ocupan el tercer lugar con un 18% (véase Figura 29).

La estructura de costos de los insumos subraya la importancia que tiene la mano de obra, sin embargo normalmente no se cuantifica; los precios de los fertilizantes, agroquímicos y combustibles también constituyen un factor estructural de la productividad y competitividad para los productores del Componente.

Figura 29. Distribución de los conceptos de costos de producción para producir los cultivos apoyados por el PROCAMPO

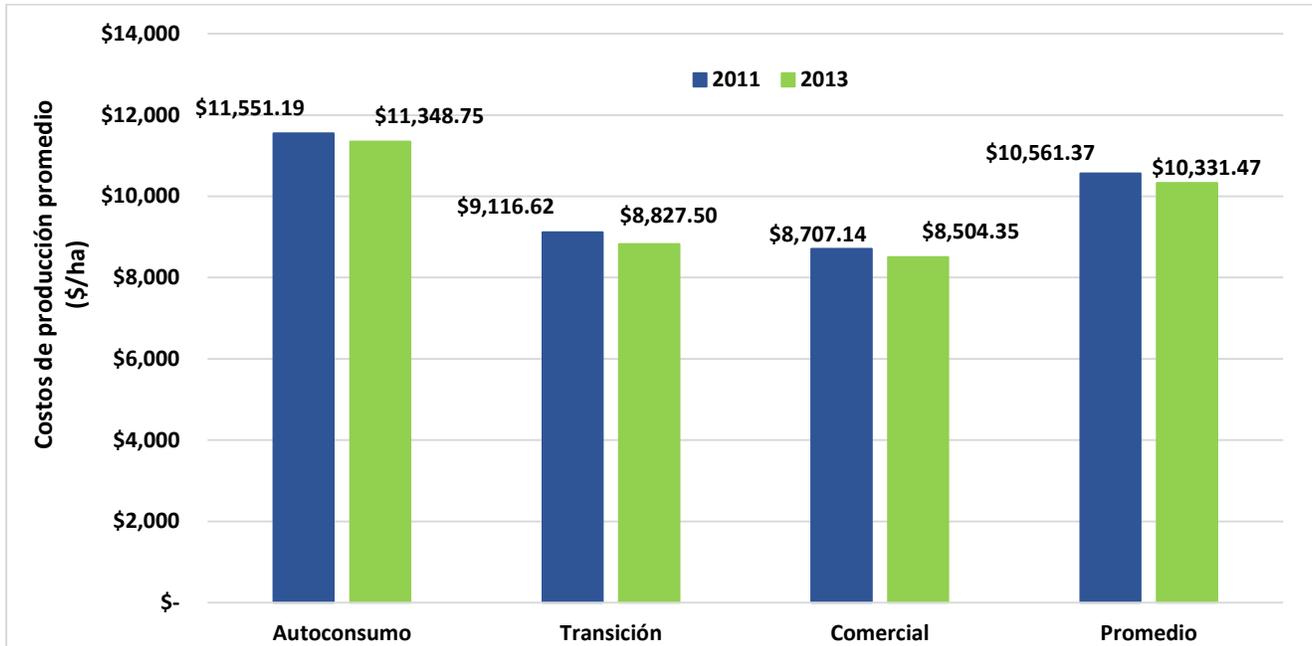


Nota: Los valores de costos de producción se deflactaron con el Índice Nacional de Precios al Productor (INPP) 2012.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de beneficiarios encuestados para la ENR del Componente PROCAMPO.

Con respecto a la evolución de los costos de producción en el periodo de evaluación, la Figura 30 advierte una variación promedio en términos reales de -2.18% para las UPAS apoyadas. La información refleja que son los productores del estrato de autoconsumo quienes observan la menor variación de sus costos (-1.75%), seguidos por los productores del estrato comercial (-2.33%) y por último los del estrato de transición (-3.17%).

Figura 30. Costos de producción promedio para producir los cultivos apoyados por el PROCAMPO por estrato de productor



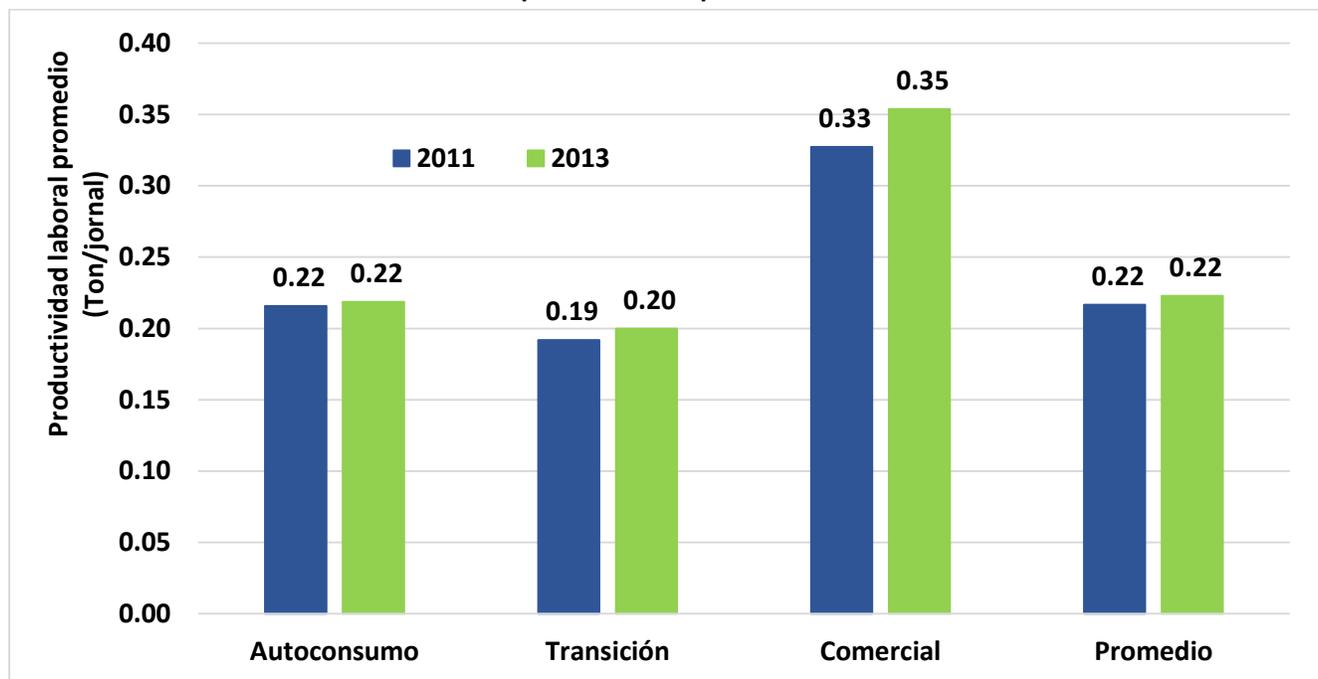
Nota: Los valores de costos de producción se deflataron con el Índice Nacional de Precios al Productor (INPP) 2012.
 Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de beneficiarios encuestados para la ENR del Componente PROCAMPO.

Cabe señalar que las variaciones en costos están reportadas en términos constantes, en este sentido, debe subrayarse que el Índice Nacional de Precios al Productor (INPP) 2012 del subsector agrícola que sirvió como deflactor, observó entre 2011 y 2013 una caída de 1.6%, lo cual contextualiza por un lado, la disminución marginal en los costos de producción de los beneficiarios de los estratos de transición y comerciales; por el otro lado, el aumento en los costos de autoconsumo, es indicativo, de las dificultades productivas que observa el estrato, ya que no obstante, el índice de precios del sector cae, los costos de producción reportan incrementos.

Productividad laboral

Las variaciones en la productividad laboral indican un comportamiento diferenciado según estrato productor, en promedio la TPV fue de 2.9%. Por estrato de productor, el estrato de autoconsumo registran la menor variación con 1.3%, los productores de transición observan un variación de 4.2%, mientras que los productores del estrato comercial alcanzaron una variación de 8.1% (véase Figura 31).

Figura 31. Productividad laboral promedio en los cultivos apoyados por el PROCAMPO por estrato de productor



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de beneficiarios encuestados para la ENR del Componente PROCAMPO.

Las variaciones de la productividad laboral deben contextualizarse en razón de las siguientes consideraciones. La productividad puede observar incrementos si la producción crece más rápido que el factor trabajo, para el caso del Componente, los datos de producción dan cuenta de un incremento en los niveles de producción para los tres estratos, de hecho la magnitud de la variación de la productividad está correlacionada a la magnitud de la variación de la producción por estrato de productor.

Cabe advertir que la productividad también puede variar por un conjunto de factores asociados a la estructura productiva, como a las propias capacidades de la fuerza de trabajo, en este sentido, se exploró un conjunto de variables que dieran cuenta sobre aspectos subyacentes en la variación de la productividad del Componente.

Las estimaciones para el caso de la productividad laboral (véase Cuadro 14 del anexo 2) arrojaron que la tasa de variación porcentual de los rendimientos productivos explican la tasa de variación porcentual de los ingresos brutos, siendo éstas las variables explicativas con más asociación al comportamiento de la productividad laboral, lo cual es consistente con una estructura productiva de mayor tamaño, en la que las variaciones de producción son más significativas.

Un aspecto a subrayar de la estimación es que la escolaridad técnica resultó una variable que explica la variación de la productividad de manera significativa, aspecto crucial para el Componente.

A nivel de grupo de población, la condición de lengua indígena resultó con una asociación negativa con la variación de la productividad, lo que viene a resaltar la importancia, ya señalada en este capítulo de reforzar el Componente para atender la población de lengua indígena, no solo a través de valorar su cobertura, sino de vincularlo con extensionismo para reforzar el aprovechamiento del Componente para este grupo de población, usualmente vulnerable.

Un resultado por demás interesante fue que la variable de estrato de marginación alta resultó estadísticamente significativa con signo positivo, lo cual es indicativo de una importante área de oportunidad para los pequeños productores del Componente que regularmente están localizados en este estrato, particularmente para aprovechar el potencial por fuerza de trabajo que los caracteriza y aprovechando apoyos complementarios con extensionismo.

Cabe advertir que la variable superficie mecanizada no resultó estadísticamente significativa, principalmente por el escaso número de observaciones que cuentan con esta condición, lo cual apunta a la necesidad de fortalecer el grado de capitalización de las UPAS, aspecto ya advertido en este capítulo.

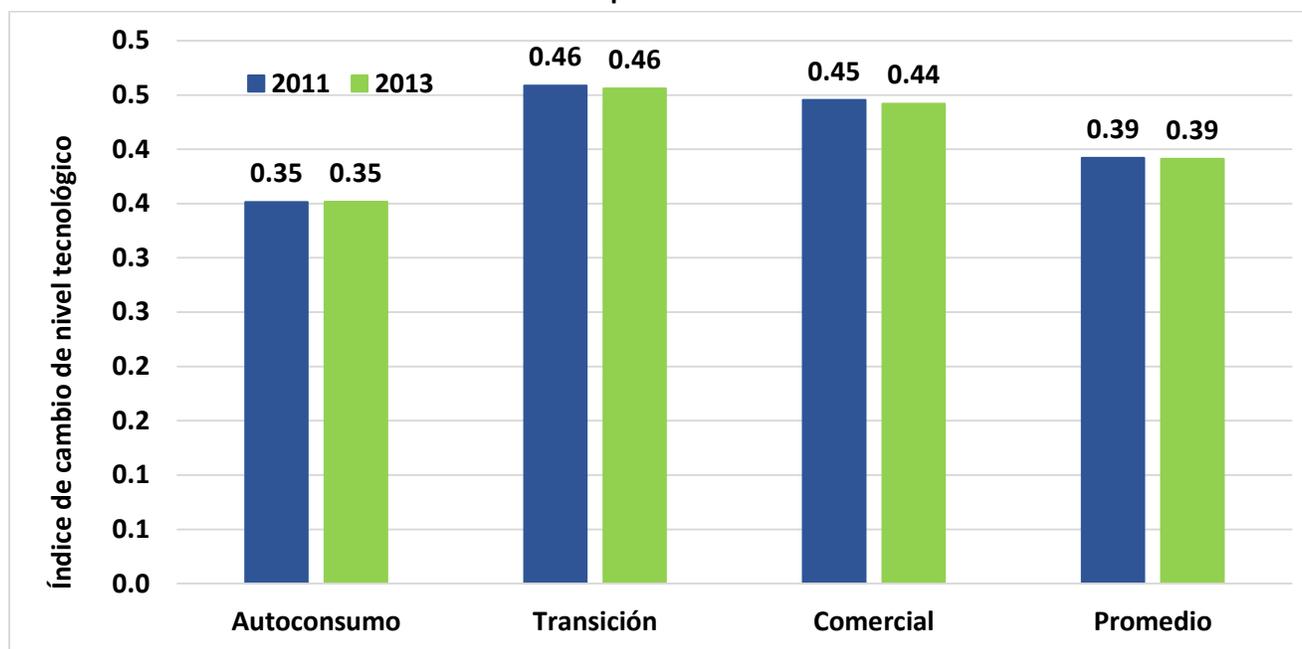
En síntesis el análisis de resultados muestra que son las UPAS de mayor tamaño aquellas que reportan mayores variaciones en la productividad, no obstante, se identifican importantes oportunidades para que los productores de autoconsumo y transición mejoren su productividad, particularmente el aprovechamiento de la mayor fuerza de trabajo que las caracteriza, en conjunto con apoyos complementados con extensionismo podrían contribuir a impactar su productividad.

Cambio de nivel tecnológico

Con este indicador se valoran varios aspectos tecnológicos empleados en la producción de los cultivos apoyados por el Componente, para cultivos cíclicos y perennes se consideraron: calidad genética del material vegetativo, nivel tecnológico de fertilización, y grado de mecanización de las labores agrícolas. Para cultivos producidos bajo condiciones de agricultura protegida se incluyeron los niveles tecnológicos de la estructura física, así como los niveles de automatización del clima interno predominante en dicha estructura y del sistema de riego.

Este indicador presentó mínimos cambios en el período de estudio, la variación promedio fue negativa (-0.2%), el único estrato que tuvo un ligero incremento fue el de autoconsumo con 0.1%, situación que se explica por cambios en el nivel de mecanización de algunas labores agrícolas. Los productores de los estratos de transición y comercial muestran variaciones negativas (-0.6% y -0.8%), posiblemente se debe a que emplearon insumos de menor calidad por efecto de los altos costos de los mismos (véase Figura 32).

Figura 32. Índice de cambio de nivel tecnológico de los cultivos apoyados por el PROCAMPO por estrato de productor



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de beneficiarios encuestados para la ENR del Componente PROCAMPO.

4.4.3. Indicadores de tercer nivel

Ingresos brutos totales

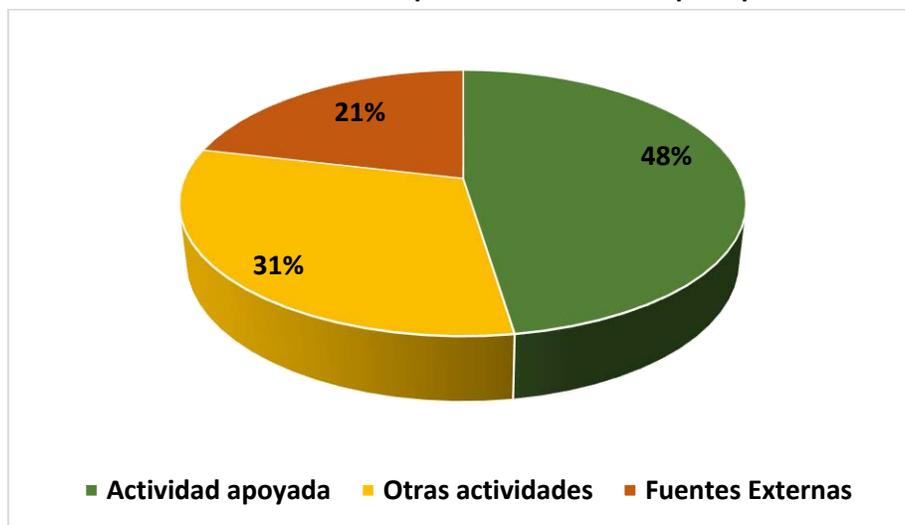
Las Reglas de Operación del Componente PROCAMPO 2012⁴⁵ establecieron como propósito impactar en el ingreso de los beneficiarios. Para fines de la presente evaluación, la medición de los resultados observados en los ingresos de los beneficiarios constituye un indicador de tercer nivel⁴⁶, en el entendido de que los efectos esperados en este nivel son resultado de un encadenamiento causal de situaciones previas desatadas por el apoyo alrededor de la esfera productiva de la UPA, mismas que requieren su maduración en el tiempo para cristalizarse.

Al observar la participación que las fuentes que conforman los ingresos brutos totales anuales, tanto para el año 2011 como para el año 2013, destaca que en promedio 48% de los ingresos de los productores proviene de actividades agrícolas apoyadas; un 31% es producto de otras actividades dentro de la UPA, excluyendo la actividad apoyada por el Componente; y, finalmente un 21% de los ingresos provienen de fuentes externas (véase Figura 33).

⁴⁵ SAGARPA. Componente PROCAMPO: Para vivir mejor. Resultados principales. Informe Enero-Diciembre 2012, México 2012.

⁴⁶ Para una revisión detallada de cómo se conforma el indicador de ingreso para esta evaluación revítese el anexo correspondiente.

Figura 33. Distribución de los de los ingresos brutos totales anuales de los beneficiarios de la ENR del Componente PROCAMPO por tipo de fuente



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de beneficiarios encuestados para la ENR del Componente PROCAMPO.

Por estrato de productor las composiciones de los ingresos de las UPAS observan diferencias importantes:

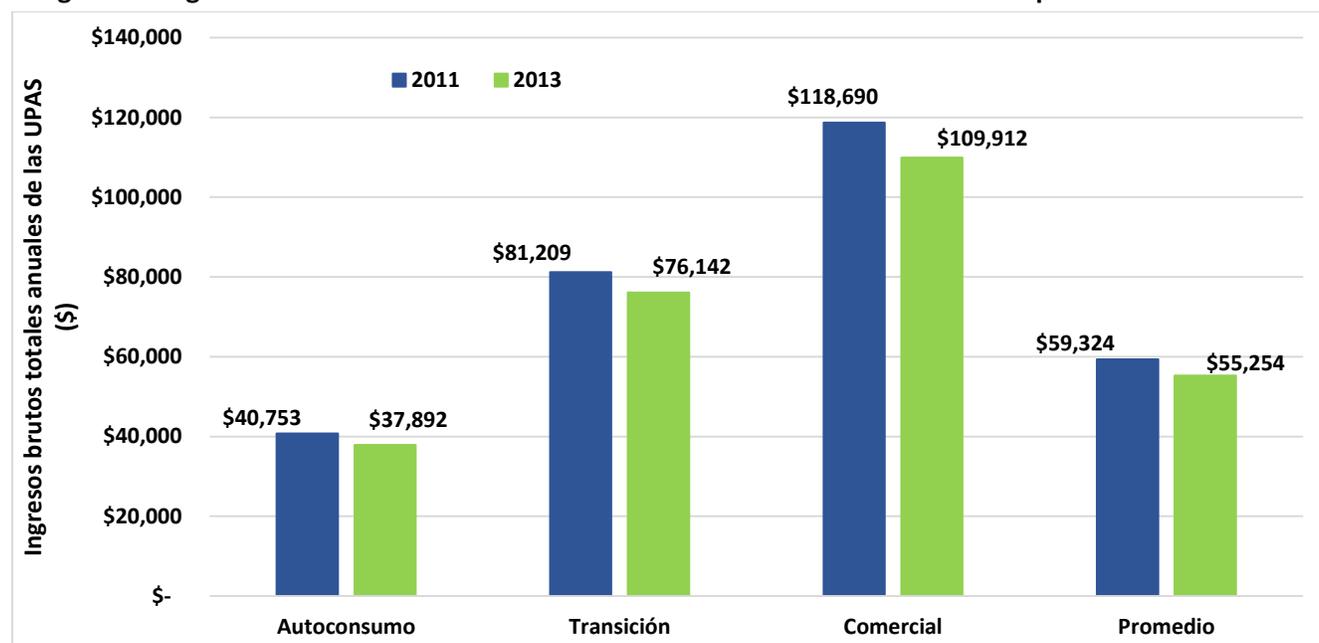
- **Productores del estrato de autoconsumo.** 39% de los ingresos se obtienen por actividades agrícolas apoyadas y 36% por otras actividades dentro de la UPA, mientras que los ingresos por fuentes externas representan el 26%.
- **Productores del estrato de transición.** 52% corresponde a ingresos por actividades apoyadas, 28% por actividades diferentes dentro de la UPA y 20% por fuentes externas.
- **Productores del estrato comercial.** 52% de los ingresos provienen de las actividades apoyadas, 29% por otras actividades y 21% por fuentes externas.

En general es posible advertir que los ingresos brutos totales anuales de las UPAS de los beneficiarios del Componente observan una mayor dependencia de las actividades agrícolas apoyadas en función de su estrato, siendo los productores de autoconsumo donde se registra la más baja participación; del mismo modo, y de forma consecuente con lo anterior la dependencia de los ingresos de la Unidad de Producción beneficiada respecto a las fuentes externas va disminuyendo conforme se avanza a los estratos altos, claramente indicativo de la importancia de que tienen las transferencias directas a los ingresos de los pequeños productores.

Con relación al comportamiento observado por los ingresos brutos totales en el periodo 2011-2013, la variación corresponde a tres fuentes de ingreso: actividad agrícola apoyada, otras actividades agropecuarias, y actividades provenientes de fuentes externas. Se destaca que en promedio los ingresos brutos totales de los beneficiarios del Componente observan una caída del orden del -6.86%, siendo los productores del estrato comercial quienes

registran la mayor pérdida con -7.4%, seguidos de los productores del estrato de autoconsumo con -7.02% y los de transición con -6.24% (véase Figura 34).

Figura 34. Ingresos brutos totales anuales de las UPAS de los beneficiarios del Componente PROCAMPO



Nota: Los valores de los ingresos brutos totales anuales se deflataron con el Índice Nacional de Precios al Productor (INPP) 2012.
 Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de beneficiarios encuestados para la ENR del Componente PROCAMPO

Configurar una explicación al comportamiento observado por los ingresos requiere advertir precisiones por modalidad de ingreso y estrato productor, lo anterior demandaría contar con los debidos valores contrafactuales para dar cuenta clara de los efectos, en el caso que aquí compete, la variación negativa debería ser valorada en función de los resultados observados en el grupo de control, en este sentido, la caída en los ingresos que aquí se reporta no puede ser calificada como un efecto positivo o negativo del Componente, toda vez que ello dependería de su comparativa con el contrafactual.

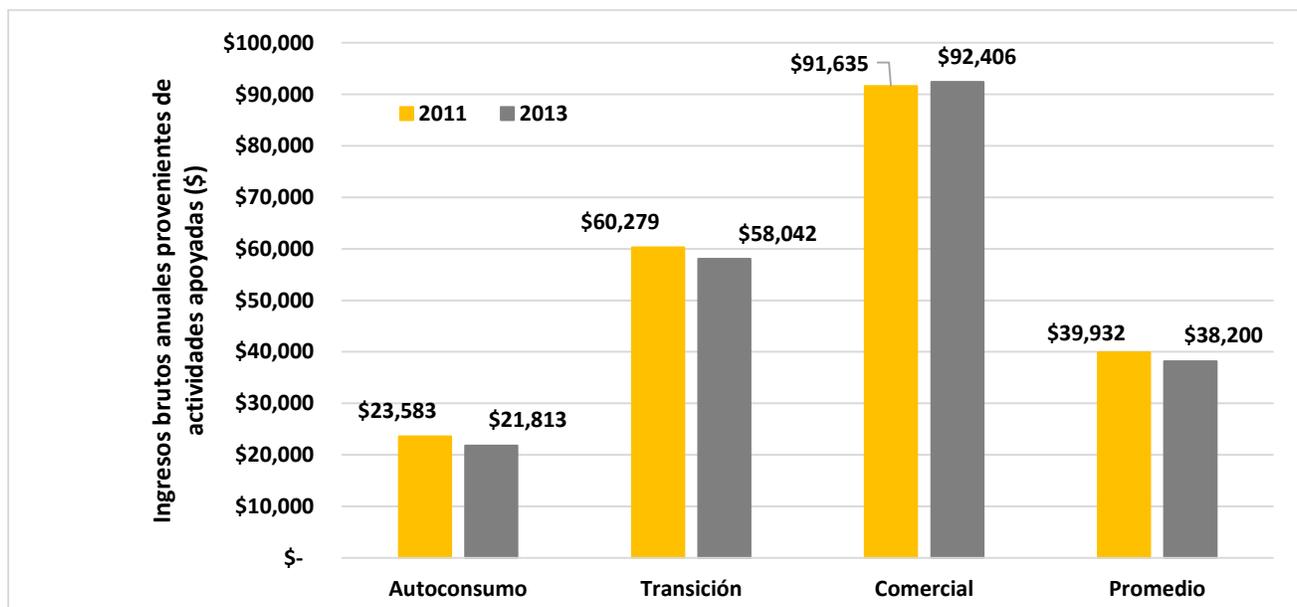
Cabe advertir que si bien los efectos de la intervención no pueden ser identificados directamente, los resultados arrojados sí pueden ser contextualizados. Primeramente, por peso relativo las observaciones de los productores de autoconsumo y transición serán las que expliquen el movimiento del ingreso del Componente, en este sentido, los resultados son sintomáticos de la grave situación que registran los pequeños productores, como en sí mismo de la situación general que observa la economía, por tanto los resultados son consistentes con los últimos reportes de INEGI según el cual en 2014 el ingreso se redujo 3.5% respecto a 2012; por su parte CONEVAL reporta que entre 2012 y 2014 la pobreza moderada pasó de 40.1% a 40.5%, la distinción es importante, toda vez que el reto de la pobreza moderada se sitúa principalmente en lograr que la población rebase la línea de bienestar económico.

Ingresos brutos de la actividad apoyada

De acuerdo a los resultados derivados de la información de la encuesta, se observa que para el conjunto de beneficiarios del Componente, entre 2011 y 2013 el ingreso cayó 4.3% en términos reales.

Por estrato de productor se observan diferencias significativas entre 2011 y 2013. En el caso de los productores del estrato de autoconsumo la caída del ingreso por actividad apoyada es la más pronunciada de los tres estratos con 7.5%; para el caso de los productores del estrato de transición se registra una disminución de 3.7%; mientras para los productores de estrato comercial se reporta la única variación positiva del ingreso con 0.8% de incremento (véase Figura 35).

Figura 35. Ingresos brutos anuales provenientes de actividades agrícolas apoyadas por el Componente PROCAMPO



Nota: Los valores de ingresos brutos anuales provenientes de las actividades agrícolas apoyadas se deflataron con el Índice Nacional de Precios al Productor (INPP) 2012.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de beneficiarios encuestados para la ENR del Componente PROCAMPO.

Cabe advertir que si bien los efectos de la intervención no pueden ser identificados, los resultados arrojados sí pueden ser analizados en dos niveles: contextual, es decir por factores del entorno ajenos al componente, que afectan el desempeño general de la variable ingresos; y por factores de desempeño de las UPAS del Componente.

A nivel contextual la variación de los ingresos son consistentes con una reducción de los precios medios rurales de los cereales del orden del 13%, y consistente con los movimientos de los ingresos de los hogares. Se tomó como referencia el dato de los cereales debido a que los beneficiarios del PROCAMPO siembran mayoritariamente maíz y frijol (véase Figura 19).

A nivel del desempeño de las UPAS, la mayoría de los productores reportaron que entre 2011 y 2013 los precios de venta disminuyeron, factor exógeno al Componente pero con importantes afectaciones sobre los ingresos; por otro lado, las variaciones en los ingresos son consistentes con los movimientos de la producción, y con la variación observada en rendimiento y productividad, en este sentido los productores comerciales son quienes observaron un mejor desempeño en las tres variables anteriores, en contraste con los productores de autoconsumo quienes mostraron un menor desempeño.

A nivel de factores subyacentes que contribuyen en la explicación de la variación de ingresos, se realizó una estimación econométrica (véase Cuadro 15 del anexo 2), observándose los siguientes factores:

- **Variaciones de ingresos.** Están correlacionadas estadísticamente con la variación de los rendimientos y la productividad, aspecto consistente con lo ya advertido previamente, e indicativo que son problemas asociados a productividad y rendimiento, las barreras para que los productores de autoconsumo y transición logren mayores ingresos.
- **Condición de género.** Es estadísticamente significativa, advirtiendo que la condición masculina está asociada a menores niveles de ingresos de las UPAS; lo que abre importantes oportunidades para fortalecer el Componente para mujeres y lograr mejores resultados.
- **Remesas de los hogares de los beneficiarios.** Registran una relación con los ingresos estadísticamente significativa, pero con signo negativo, aspecto consistente con evaluaciones de impacto que han observado que la concurrencia de programas productivos y programas sociales de transferencias reduce el efecto de intervención, para el caso específico que aquí compete, las remesas pueden contribuir a desincentivar el aprovechamiento del apoyo para fines productivos, no obstante, tampoco puede cancelarse que su función sea de contrapeso a caídas en el ingreso, como mecanismo que los agentes económicos tienen para acceder a recursos suplementarios que por las condiciones de la actividad agrícola no pueden lograr.
- **Precio de venta.** En relación al precio, esta se vuelve una variable exógena fundamental al estar asociada directamente al movimiento en el ingreso. No obstante, destaca que son las variables asociadas a los estratos por tamaño de productor quienes contribuyen más en la variación de los ingresos, por lo que es la polarización productiva con las consecuencias que ello conlleva, la variable explicativa fundamental de las variaciones de ingreso.

4.5. Concurrencia de intervenciones de políticas públicas con PROCAMPO

Para fines de evaluar posibles efectos sobre los resultados observados por los beneficiarios del PROCAMPO cuando registran multitratamiento de intervenciones, en las siguientes líneas se analizan los resultados alcanzados en los ingresos de la actividad apoyada⁴⁷ cuando existe concurrencia de políticas públicas. En este sentido, un aspecto que se ha subrayado a lo largo del presente informe es la necesidad de diseñar complementariamente al Componente con otras intervenciones que lo fortalezcan, para lo cual se requiere advertir empíricamente el tipo de convergencia que puedan generar mejores resultados.

De acuerdo a los resultados de la encuesta es posible advertir dos tipos de complementariedad de políticas públicas con PROCAMPO: productivas y sociales. Las primeras corresponden a componentes y programas de SAGARPA, mientras las segundas corresponden a programas de SEDESOL.

Al observar los resultados en los ingresos de la actividad apoyada destacan importantes variaciones según estrato productor y tipo de complementariedad. Nótese que mientras el ingreso bruto promedio de los beneficiarios de PROCAMPO en 2011 y 2013 fue de \$42,786 y \$40,959, respectivamente, los resultados con la complementariedad de otras intervenciones de la SAGARPA para el mismo periodo fueron de \$54,556 y \$52,112, equivalente a un 28% por encima de los ingresos brutos reportados sin complementariedad de programas en 2011 y 27% respecto a 2013 (véase Cuadro 5).

Del mismo modo los resultados del PROCAMPO complementados con PROGAN muestran un redimensionamiento a la alza, al reportar en 2011 ingresos medios por \$53,021 y en 2013 por \$50,660, equivalentes a una sobretasa del 24% respecto al valor reportado en promedio por el Componente.

Es importante subrayar que si bien la variación de los ingresos entre 2011 y 2013 para los ingresos sin complementariedad cae 4.3%, mientras con concurrencia con intervenciones productivas la caída alcanza 4.5%, la escala de los ingresos es significativamente más alta para los beneficiarios que reportaron simultaneidad con otras intervenciones de la SAGARPA, respecto a los que no la observan, lo que es indicativo de importantes complementariedades que se pueden lograr.

Al analizar el comportamiento de los ingresos por estrato productor sobresale el estrato de autoconsumo, pasando de ingresos en 2011 y 2013 por \$25,689 y \$23,866, respectivamente, a ingresos por \$27,104 y \$26,325 con complementariedad de programas, lo que equivale a sobretasas correspondientes al 6 y 10%. En adición a lo anterior, adviértase que los ingresos de autoconsumo alcanzan escalas aún mayores cuando la complementariedad específica es con PROGAN, situándose en \$30,871 en 2011 y \$30,565 en 2013, equivalente a sobretasas del orden del 20 y 28%, respectivamente (véanse Cuadro 5 y Cuadro 6).

⁴⁷ Cabe advertir que si bien el análisis se puede extender al conjunto de indicadores, solamente se incluye el ingreso de la actividad apoyada por tratarse de un indicador de tercer nivel que expresa el efecto último de la cadena causal de la intervención.

Cabe agregar que para el caso del estrato de autoconsumo las caídas en el ingreso entre 2011 y 2013 de la actividad apoyada se reducen de -7% con solo PROCAMPO, a -3% cuando se registra concurrencia con SAGARPA, y a -1% con PROGAN.

Para el caso del estrato comercial, sobresale una sobretasa de 5% en el ingreso 2011, y de 1% para 2013; por el contrario el estrato de transición muestra un menor desempeño cuando registra multitratamiento con otros componentes de la SAGARPA.

Para el caso de complementariedad del Componente PROCAMPO con programas de otras dependencias, los cuales son netamente sociales (65 años y más, así como Prospera), los resultados son consistentes con evaluaciones de impacto que observan que el multitratamiento de apoyos de tipo productivo con transferencias de tipo social, inhiben los resultados de las actividades productivas apoyadas por la intervención de tipo económico. De acuerdo a la información contenida en la tabla siguiente se puede observar que en promedio los ingresos de la actividad apoyada cuando se registra multitratamiento con programas de otras dependencias en 2011 fue de \$36,620, es decir, 14% por debajo de los valores registrados para beneficiarios que solo reportaron intervención del PROCAMPO; mientras en 2013 los ingresos alcanzaron \$34,622, esto es, 15% por debajo de los ingresos medios del Componente (véase Cuadro 5).

A nivel de estrato se observa para todos los casos una sobretasa negativa, destaca que el estrato de productores de autoconsumo cuando reporta complementariedad con programas de política social, los ingresos disminuyen, lo que represente una importante referencia para el diseño de intervenciones de política pública para pequeños productores. En este sentido, la información es consistente con la intencionalidad marcada por el PND respecto a trascender políticas asistencialistas, a favor de diseño complementarios con apoyos productivos como la mejor política social (véase Cuadro 6).

Finalmente, al observar los resultados cuando se observa multitratamiento de políticas de tipo productivo, con políticas de carácter social, se observa una alza de los ingresos promedios, no obstante, no alcanzan los niveles observados cuando existe solamente complementariedad de programas productivos, o bien, convergencia con PROGAN.

Cuadro 5. Ingresos brutos de la actividad agrícola apoyada según estrato de productor y complementariedad de programas

Concepto	Año	Estrato de productor			
		Autoconsumo	Transición	Comercial	Promedio
Ingreso bruto con PROCAMPO	2011	\$25,690	\$62,729	\$94,712	\$42,786
	2013	\$23,867	\$60,235	\$95,737	\$40,959
	TPV	-7.1%	-4.0%	1.1%	-4.3%
Ingreso bruto con complementariedad de Programas de la SAGARPA	2011	\$27,105	\$57,460	\$99,301	\$54,566
	2013	\$26,325	\$53,442	\$97,095	\$52,112
	TPV	-2.9%	-7.0%	-2.2%	-4.5%
Ingreso con complementariedad de PROGAN	2011	\$30,872	\$53,999	\$86,234	\$53,021
	2013	\$30,565	\$49,786	\$84,255	\$50,661
	TPV	-1.0%	-7.8%	-2.3%	-4.5%
Ingreso bruto con complementariedad de programas sociales	2011	\$23,390	\$57,965	\$68,015	\$36,620
	2013	\$21,821	\$54,428	\$69,303	\$34,622
	TPV	-6.7%	-6.1%	1.9%	-5.5%
Ingreso concurrente con programas sociales y productivos	2011	\$20,446	\$68,889	\$39,435	\$44,192
	2013	\$18,700	\$65,009	\$43,712	\$42,369
	TPV	-8.5%	-5.6%	10.8%	-4.1%

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de beneficiarios encuestados para la ENR del Componente PROCAMPO.

Cuadro 6. Sobretasas de los ingresos brutos de la actividad agrícola apoyada, según estrato de productor y complementariedad de programas

Estrato de productor	Complementariedad del PROCAMPO con otros componentes de SAGARPA		Complementariedad del PROCAMPO con PROGAN		Complementariedad del PROCAMPO con otros Programas sociales		Complementariedad del PROCAMPO con otros componentes de la SAGARPA y con programas sociales	
	2011	2013	2011	2013	2011	2013	2011	2013
Autoconsumo	6%	10%	20%	28%	-9%	-9%	-20%	-22%
Transición	-8%	-11%	-14%	-17%	-8%	-10%	10%	8%
Comercial	5%	1%	-9%	-12%	-28%	-28%	-58%	-54%
Total	28%	27%	24%	24%	-14%	-15%	3%	3%

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de beneficiarios encuestados para la ENR del Componente PROCAMPO.

4.6. Valoración general de los resultados del Componente

En general las unidades agrícolas apoyadas por el Componente registran para el periodo de evaluación 2011-2013 una modesta variación en los indicadores básicos de desempeño productivo, el cual se acentúa cuando se analiza la información por estrato productor, siendo las unidades de autoconsumo quienes registran los más bajos niveles de crecimiento en las variables analizadas.

El bajo desempeño que observan las UPAS apoyadas por el Componente encuentra explicación en la convergencia de factores exógenos y endógenos. En relación a los primeros, la caída en los precios de los cereales para el periodo de evaluación vino a afectar negativamente los ingresos de los productores, como sus expectativas mismas, esta situación vino a remarcar la consabida vulnerabilidad del sector a la volatilidad de los precios de mercado, como también a afectar los resultados observados por el Componente.

En relación a los factores endógenos, las UPAS observan un modesto crecimiento en los rendimientos como en la productividad laboral, aspectos que en conjunto, y como se observó en el análisis descriptivo y econométrico, afectan las variaciones registradas en los ingresos. Al analizar el desempeño por estrato productor los resultados para estas variables es claramente a la baja según se avanza de estratos comerciales a estratos de autoconsumo.

Al analizar los factores subyacentes que pueden estar afectando el comportamiento de estas dos variables se observa una serie de regularidades advertidas desde el capítulo uno. Primeramente el comportamiento de los rendimientos es consistente con las restricciones propias de una frontera agrícola rígida y presumiblemente desgastada, por lo que los incrementos en la producción no pueden esperarse de ampliaciones en la superficie cultivable, sino de incrementos en la producción bajo la misma superficie, el punto para el Componente es que la Producción de las UPAS apoyadas para el periodo de evaluación observa modestos crecimientos, lo que conduce irremediablemente a valorar la situación de los otros dos factores de producción capital y trabajo.

En relación al primer factor, el capital observa importantes insuficiencias estructurales desde un bajo nivel de tecnificación ya esbozado en el primer capítulo, como importantes limitantes de los beneficiarios del Componente (advertidas en el presente capítulo) de recursos propios para realizar inversiones adicionales y complementarias al apoyo (véanse Cuadro 13 y Cuadro 14 del Anexo 2).

En relación a la productividad laboral los resultados observados por el Componente permiten apreciar un mejor desempeño respecto a ingresos y rendimiento, no obstante, como se puede apreciar en las reducidas tasa de variación de los ingresos el desempeño mostrado por la productividad laboral no es suficiente para llevar los ingresos a la alza, máxime cuando el comportamiento por estrato productor reporta, como en la mayoría de las variables, disminuciones conforme se avanza a los estratos menores; por otro lado los bajos niveles de escolaridad de los productores apoyados, particularmente en los productores de autoconsumo, limita el potencial de la fuerza de trabajo, señalando así la necesidad del componente de fortalecer labores de extensionismo que lo complementen para lograr mejores resultados en productividad laboral .

En relación al último punto, el análisis vertido en los capítulos 1 y 2 insisten, por un lado, en una multiplicidad de factores que limitan la productividad, por otro, en la necesidad de que el Componente se complemente con otras intervenciones de política pública para lograr complementar el apoyo y lograr así mejores los resultados. Para el caso específico de los productores de los estratos de autoconsumo y transición es conveniente articular el Componente con otros que estén dirigidos a fomentar la asociatividad, el extensionismo y el financiamiento, estas oportunidades destacan para que el Componente logre resultados en los productores más pequeños, aspecto que el Plan Nacional de Desarrollo insiste a lo largo de sus estrategias para democratizar la productividad.

Finalmente es importante mencionar que los resultados de los indicadores de esta evaluación no son un efecto directo de la intervención del Componente PROCAMPO, pues la escala del apoyo es baja y por el largo tiempo en el que se ha proporcionado el apoyo es posible que se atenúen los resultados.

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

Sobre el contexto

- **Transformaciones a nivel global con importantes afectaciones sobre el sector agropecuario.** A nivel mundial la agricultura verá recrudecer los efectos derivados del cambio climático que amenazan con afectar severamente la producción agrícola; paralelamente el tendencial incremento de la población mundial, cuya proyección para 2050 supera 9,700 millones de habitantes, ejercerá importantes presiones en la demanda de alimentos, repercutiendo en importantes desafíos para garantizar la seguridad alimentaria, como también en oportunidades de mercado para países con la productividad agrícola requerida para el nuevo contexto.
- **Actividad agrícola estancada.** En las últimas dos décadas la evolución del subsector agrícola advierte en lo general claros signos de estancamiento, si bien ciertos cultivos como las hortalizas y los frutales han mostrado un comportamiento competitivo, en general la mayor parte del subsector no ha logrado revertir las condiciones críticas que observó en los albores del PROCAMPO, por el contrario el contexto del agro muestra condiciones agravadas y una actividad agrícola que no es capaz de responder a los retos ni de aprovechar las oportunidades que el nuevo contexto ofrece.
- **Rezagos estructurales que limitan la productividad agrícola.** Con una frontera agrícola que difícilmente puede ampliarse, importantes vacíos en las cadenas productivas nacionales en materia de fertilizantes y agroquímicos, fuerza de trabajo poco calificada e inexorablemente envejecida, reducida incorporación de progreso técnico, bajos niveles de capitalización, entre otros factores, la productividad agrícola observa importantes barreras para lograr su potencial.
- **Sector polarizado productivamente.** Con una estructura productiva divergente, caracterizada por un amplio sector de productores de autoconsumo desprovisto de las condiciones estructurales para detonar proyectos agrícolas rentables; un importante sector de transición desprovisto de la escala en financiamiento, capitalización, extensionismo necesarios para alcanzar proyectos agrícolas competitivos; y un sector comercial con necesidades de avanzar al ritmo de los cambios en los mercados y bajo condiciones climáticas cambiantes, el sector demanda una atención integral por tipología de productor y por condiciones regionales.
- **Profundización de las desigualdades.** En el ámbito social las condiciones de retraso que caracterizan a las áreas rurales se hacen más evidentes que sus contrapartes urbanas. La escasa presencia de opciones económicas ajenas al sector agropecuario, la alta prevalencia de carencias sociales, configuraban un escenario de profunda desigualdad social, y un saldo pendiente del sector agrícola como opción productiva.

Sobre el diseño

- **Falta de precisión en el problema de atención.** El área de intervención específica del PROCAMPO fue desde su inicio amplia, tratando de atender las distintas demandas de productores bajo condiciones en sí mismas diferentes, la intervención perdió precisión sobre el problema específico que buscaba solucionar, lo que endilgó al Componente alcances que salían de sus capacidades poder lograrlos.
- **Problemas de focalización.** Con un espectro de atención que abarca desde pequeños hasta grandes productores agrícolas, el Componente enfrenta dificultades para definir puntualmente su población potencial (aquella que presenta el problema que se pretende resolver). Otra limitante es el hecho de que la población objetivo esté acotada al directorio de productores con el que inició la operación del Componente, aunque haya sido actualizado a través del PADE.
- **Tipo de apoyo poco pertinente.** Los resultados del PROCAMPO se vieron afectados en este sentido, debido que el apoyo constituía una transferencia directa al ingreso; las cuotas del apoyo se definían en función del tamaño de la superficie agrícola, del régimen hídrico y del ciclo agrícola; así como, el hecho de que la escala del subsidio sea baja y haya tenido incrementos mínimos.
- **Falta de articulación con otros componentes y programas.** El Componente no contiene por diseño explícito complementariedades con otros componentes y programas que lo fortalezcan y permitan observar mejores resultados. La falta desde el diseño de la intervención para lograr articulaciones institucionales con otros componentes del mismo Programa de Fomento a la Agricultura, así como con otros programas de la SAGARPA; y articulación intrainstitucional con otros programas de otras dependencias, limita los resultados que el Componente puede alcanzar.

Sobre la implementación del Componente

- **Asignaciones de recursos inerciales que dificultan reorientar los apoyos.** El Componente define operativamente la elegibilidad con base a un padrón cerrado que provoca asignaciones inerciales del apoyo, denotando una política de atención a un grupo cerrado de beneficiarios, pero sin capacidad de “graduarlos” paulatinamente para liberar recursos que contribuyan a su redireccionamiento y fortalecimiento.
- **Oportunidades de mejora en la planeación.** No existe un proceso de planeación interinstitucional participativa e institucionalizada, que contribuya a marcar un rumbo claro del Componente en el corto y mediano plazo para que pueda alcanzar sus objetivos, medir resultados, además de alinear y complementar los componentes del Programa de Fomento a la Agricultura en torno al objetivo de política correspondiente a mejorar la productividad agrícola.
- **Arreglo institucional funcional.** En general el arreglo institucional es pertinente, con la definición de la DGOEP como Unidad Responsable disminuyeron las instancias involucradas y en consecuencia los tiempos de gestión del Componente. Una ventaja para el PROAGRO Productivo es que las áreas involucradas son las mismas que instrumentaban el PROCAMPO cuando la UR era ASERCA, por tanto cada instancia conoce sus funciones y rango de acción. El marco normativo para ejecutar el Componente es vasto, suficiente y oportuno.

- **Ineficiente distribución del presupuesto operativo.** A nivel de los CADER es donde más se nota la carencia de presupuesto para gastos de operación, pues es la unidad básica en la que recae la responsabilidad de atender y resolver los problemas de los beneficiarios del PROAGRO así como del resto de los Componentes; sin embargo tiene fuertes limitantes económicas y de personal capacitado e infraestructura física.

Sobre los resultados

- **Bajo desempeño de las UPAS.** En general las unidades de producción agrícolas apoyadas por el Componente registran para el periodo de evaluación 2011-2013 una modesta variación en los indicadores básicos de desempeño productivo como ingreso, rendimiento y productividad, situación que se agudiza para los productores de transición y particularmente para los de autoconsumo.
 - En materia de ingresos, las variaciones son explicadas por los cambios en la producción, rendimientos y productividad, siendo los productores comerciales los que observaron el mejor desempeño en ellas, indicativo de que son problemas asociados a productividad y rendimiento, las barreras para que los productores de autoconsumo y transición logren mayores ingresos.
 - En relación a los rendimientos se observa una estrecha correlación con los niveles de producción y con el tamaño del productor, no obstante, el análisis estadístico es indicativo del potencial que tienen los pequeños productores del Componente para aprovechar la concentración de fuerza de trabajo como elemento para lograr mejores rendimientos.
 - En cuanto a la productividad laboral el análisis de resultados muestra que son las UPAS de mayor tamaño aquellas que reportan mayores variaciones en la productividad, no obstante, se identifican importantes oportunidades para que los productores de los estratos de autoconsumo y transición mejoren su productividad, particularmente apoyos complementados con extensionismo contribuirían a impactarla.
- **Bajas expectativas de los productores apoyados sobre el desempeño de las UPAS.** En opinión de la mayoría de los beneficiarios entrevistados del Componente entre 2011 y 2013 el desempeño de las unidades de producción agrícolas se vio afectado por un estancamiento o deterioro en los rendimientos así como en los precios de venta, lo que en combinación con un incremento en los costos de los insumos, empeoraron los ingresos de la UPA.
- **Factores de producción con importantes restricciones para la productividad.** Los factores de la producción de las UPAS observan una confluencia de condiciones que limitan su desempeño, como el aprovechamiento mismo del apoyo. Respecto al factor tierra, las características propias del sector como atomización en minifundios y una frontera agrícola rígida son aspectos que limitan la productividad; para el factor capital, la insuficiencia de recursos propios por parte de los productores para realizar inversiones, opera como un importante inhibidor del desempeño de la UPA; en el caso del factor trabajo existe un importante bastión de fuerza laboral que no logra aprovechar su potencial, tanto por falta de recursos, como de capacitación, son barreras que repercuten sobre los resultados productivos de las UPAS.
- **Carencia de recursos suplementarios y altos costos de los insumos.** En opinión de los beneficiarios del Componente la carencia de recursos propios para realizar mayores inversiones, así como el alto costo de los

insumos (fertilizantes, semillas, combustible) fueron los dos principales factores que limitaron el aprovechamiento del apoyo del componente.

- **La caída de los precios de los cereales afectó el desempeño de las UPAS.** El abrupto descenso en los precios de los cereales, principales cultivos apoyados por el Componente, ocurrido durante el periodo de evaluación afectó negativamente los ingresos de los productores, y por ende los resultados observados.
- **Uso del apoyo mayoritariamente para fines productivos.** La mayoría de los usuarios reportaron que el apoyo del Componente estuvo dirigido para fines productivos asociados a la actividad agrícola apoyada, si bien la auto declaración de los beneficiarios puede observar sesgos, es posible considerar que la transferencia forma parte de los recursos que los hogares agrícolas disponen para atender los gastos mínimos de la actividad agrícola.
- **Baja reconversión de cultivos.** Con una estructura productiva agrícola mayoritariamente dirigida a la producción del maíz y otros granos básicos, las UPAS apoyadas siguen registrando bajos niveles de reconversión de cultivos, perdiendo importantes oportunidades para producir otros cultivos acordes al potencial productivo de las diferentes regiones del país.
- **Concurrencia con intervenciones de la SAGARPA como base de un mejor desempeño.** Los ingresos de la actividad apoyada muestran un redimensionamiento a la alza cuando los beneficiarios reportan concurrencia con otras intervenciones de la SAGARPA. Llama la atención los resultados observados para el estrato de productores de autoconsumo que registra importantes variaciones positivas cuando se observa multitratamiento, particularmente con PROGAN.

5.2. Recomendaciones

Sobre el diseño

- **Precisar el objetivo del Componente.** La correcta identificación y definición del problema que pretende atender el Componente en materia de productividad permitirá establecer adecuadamente el objetivo del PROAGRO.
- **Identificar la población potencial y precisar la población objetivo a atender con la intervención.** Es necesario precisar el segmento de productores que presentan el problema que se pretende atender en materia de productividad, reconociendo las diferencias estructurales que subyacen para replantear los alcances del Componente, y poder determinar los estratos de productores que deben estar bajo los objetivos de la intervención. La población objetivo debe replantearse a partir del padrón de productores del PROAGRO, en el que se encuentra parte de dicha población.
- **Diseñar de forma complementaria al Componente.** La problemática multidimensional de la actividad agrícola demanda diseños complementarios de política pública, por lo que se propone definir estrategias integrales con enfoque territorial y de cadena de valor para que a través de la figura de proyectos se brinde integralidad y coherencia a los componentes del Programa de Fomento a la Agricultura. Los ingresos brutos de los productores mejoran cuando se registra complementariedad con otros componentes o Programas de la SAGARPA, lo que indica un área de oportunidad que puede aprovecharse para fortalecer las UPAS mediante la promoción de proyectos integrales.

- **Incluir diseños *ad hoc* para pequeños productores.** La grave situación de los pequeños productores demanda diseños específicos para ellos. En este sentido, si el Componente mantiene como foco de atención a los productores del estrato de autoconsumo requiere establecer mecanismos de apoyos complementarios con asistencialismo, financiamiento y concurrencia con intervenciones pecuarias que permita dotar de integralidad a los apoyos; de observarse que los márgenes de los apoyos difícilmente puedan ampliarse a otras intervenciones, es recomendable valorar la atención de los pequeños productores a través de otras intervenciones, como es hoy la iniciativa presupuestal del Programa S266, en el que a través de enfoques integrales se pueden observar mejores resultados en productividad.

Sobre las Reglas de Operación

- **Fortalecer la diferenciación de los apoyos según estratos de productores.** Evaluaciones de impacto de programas productivos y de empleo en México han mostrado una correlación positiva entre la escala del apoyo y los efectos alcanzados, por lo que se propone valorar a favor de los productores de los estratos de autoconsumo y transición, una cuota diferenciada en función de las diferencias observadas en las superficies medias entre estratos de productores. Así mismo la calidad del apoyo se verá fortalecida con valoraciones permanentes que permitan actualizar los montos de los apoyos para preservar su poder adquisitivo.
- **Complementar el apoyo con otras intervenciones.** Evaluaciones anteriores de programas productivos han demostrado que los resultados en ingresos está afectada positivamente cuando la transferencia monetaria se ve acompañada de asistencia técnica. En el caso del PROAGRO se recomienda que los apoyos sean complementados con extensionismo, financiamiento, apoyo para compra de insumos o recepción de paquetes tecnológicos, activos productivos y estrategias de comercialización con enfoque de cadena de valor.
- **Valorar la superficie máxima apoyada.** Reducir la superficie máxima apoyada permitiría liberar recursos para recolocar y concentrar recursos en los estratos de productores de transición y autoconsumo, sin menoscabo de las capacidades competitivas de los productores del estrato comercial. Lo anterior deberá valorarse en función de lograr instrumentos normativos que impidan que el fraccionamiento del predio por los productores comerciales contravenga la reasignación de recursos.

Sobre los procesos de implementación del Componente

- **Implementar una planeación institucional participativa.** Es deseable que el PROAGRO cuente con un documento de planeación, producto del acuerdo de todos los niveles de instancias y funcionarios involucrados, en el que se establezcan los medios e instrumentos para alcanzar los fines, los obstáculos que se podrían enfrentar, los tiempos o plazos de terminación de cada etapa, los costos estimados de implementación, la función que desempeña cada actor y/o instancia participante, así como las consideraciones adicionales que deben tomarse en cuenta para aumentar la probabilidad de éxito de cada acción.
- **Fortalecer a los CADER.** Es conveniente asignar los gastos de operación del Componente en forma proporcional a la carga de trabajo o en función de los resultados de los CADER, de tal forma que puedan fortalecer su capital humano e infraestructura física.

- **Relacionar la entrega de incentivos con los ciclos productivos de los cultivos.** Asegurar la entrega oportuna de los apoyos de acuerdo a actividades agrícolas que requiere cada ciclo productivo, en especial para los productores del estrato de autoconsumo que no tienen las posibilidades de buscar financiamiento para iniciar las labores agrícolas.
- **Mejorar el sistema de monitoreo y seguimiento de apoyos.** Aplicar una cédula que permita coleccionar información sobre variables para medir los resultados del Componente durante los procesos de inscripción y acreditación de la vinculación del apoyo.

Sobre los resultados

- **Fortalecer la concurrencia de intervenciones productivas para los productores de autoconsumo.** Los resultados diferenciados en los ingresos de la actividad apoyada en los productores de autoconsumo cuando registran concurrencia con componentes y programas de la SAGARPA, advierte las oportunidades de fortalecer su desempeño con otras intervenciones de índole productivo; así mismo, los magros resultados cuando se reporta convergencia con políticas de corte social, son indicativos que la política social encuentra mejores resultados a través de esquemas de intervención productiva, que a través de modalidades de transferencias monetarias que inhiben los resultados de la actividad económica apoyada.
- **Aprovechar el potencial de la fuerza de trabajo en productores de los estratos de transición y autoconsumo.** Para aprovechar el potencial de la fuerza de trabajo que se concentra en los productores de autoconsumo y transición, es necesario fortalecer el Componente con tareas de asociatividad y extensionismo que contribuyan mediante la figura de proyectos a escalar los apoyos y mejorar sus resultados.
- **Seguros integrales al ingreso.** Dados los efectos que sobre los ingresos juegan los precios de mercado, es necesario evaluar la posibilidad de articular el apoyo con coberturas de precios para cubrir los ingresos de los productores por efectos de cambios adversos en los precios, y también por afectaciones climáticas, principalmente para los pequeños productores que son los más vulnerables.
- **Promover la reconversión de cultivos más rentables en función de la vocación productiva.** Aprovechando las oportunidades de mercado que se esperan por la demanda creciente de alimentos a nivel mundial, evaluar el fomento de cultivos de alto valor agregado con base en el potencial productivo de la zona.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. 2008. *Informe sobre el Desarrollo Mundial: Agricultura para el Desarrollo*. Washington, EEUU.
- CEPAL. 2014. *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: Balances, desafíos y perspectivas*. Chile.
- Comisión Europea. 2014. *Comprender las políticas de la Unión Europea: Agricultura*. Luxemburgo.
- FAO. 2012. *Ahorrar para crecer. Guía para los responsables de las políticas de intensificación sostenible de la producción agrícola en pequeña escala*. Roma, Italia.
- FAO. 2012. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación: Invertir en la agricultura para construir un futuro mejor*. Roma, Italia.
- FAO. 2014. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación: La innovación en la agricultura familiar*. Roma, Italia.
- Franco, Julio. 2012. *Diseño de Política Públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*. Grupo Editorial y de Investigación Polaris. México, Distrito Federal.
- Goodstein, Leonerd D., et al. 1998. *Planeación estratégica aplicada. Como desarrollar un plan que realmente funcione*. Editorial Mc. Graw Hill. México, Distrito Federal.
- Fox, Jonathan. 2010. *La Política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto*. University of California.
- Gobierno de la República. 2013. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Diario Oficial de la Federación. 20 de mayo de 2013.
- INEGI. 2007. *Censo Agrícola, Ganadero y Forestal*. México, Distrito Federal.
- Presidencia de la República. 1989. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. Diario Oficial de la Federación. 31 de mayo de 1989.
- SAGARPA. 2011^a. *Acuerdo por el que se modifican y adicionan diversas disposiciones de las Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo, actualmente denominado componente PROCAMPO Para Vivir Mejor*. Diario Oficial de la Federación. Diario Oficial de la Federación. 31 de marzo de 2011.

SAGARPA. 2011b. *Procedimiento para la supervisión de los programas a cargo de la SAGARPA*. 10 de noviembre de 2011.

SAGARPA. 2012^a. *Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas a que se refiere el Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*. Diario Oficial de la Federación. Diario Oficial de la Federación. 25 de mayo de 2012.

SAGARPA. 2012b. *Acuerdo por el que se modifican, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo, denominado PROCAMPO, para Vivir Mejor*. Diario Oficial de la Federación. Diario Oficial de la Federación. 18 de junio de 2012.

SAGARPA. 2012c. *Procedimiento General Operativo del Componente PROCAMPO, Para Vivir Mejor*. Dirección General de Operación y Explotación de Padrones. Septiembre de 2012.

SAGARPA. 2012d. *Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*. Diario Oficial de la Federación. 25 de abril de 2012.

SAGARPA. 2013. *Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018*. Diario Oficial de la Federación. 13 de diciembre de 2013 y sus reformas del 26 de mayo de 2014 y del 9 de junio de 2014.

SAGARPA. 2014. *Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*. Diario Oficial de la Federación. 18 de diciembre de 2013.

SAGARPA. 2015. *Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*. Diario Oficial de la Federación. 28 de diciembre de 2014 y reformado el 4 de mayo de 2015.

SAGARPA-FAO. 2012. *Diagnóstico del sector rural y pesquero: Identificación de la problemática que atiende PROCAMPO*. México, Distrito Federal.

SARH. 1994. Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO. Diario Oficial de la Federación. 25 de julio de 1994.

Páginas de internet consultadas:

http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/normatividad_matriz/Modelo_de_terminos_de_referencia_evaluacion_diseno_final.pdf

<http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx>

http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx

<http://faostat3.fao.org/home/E>

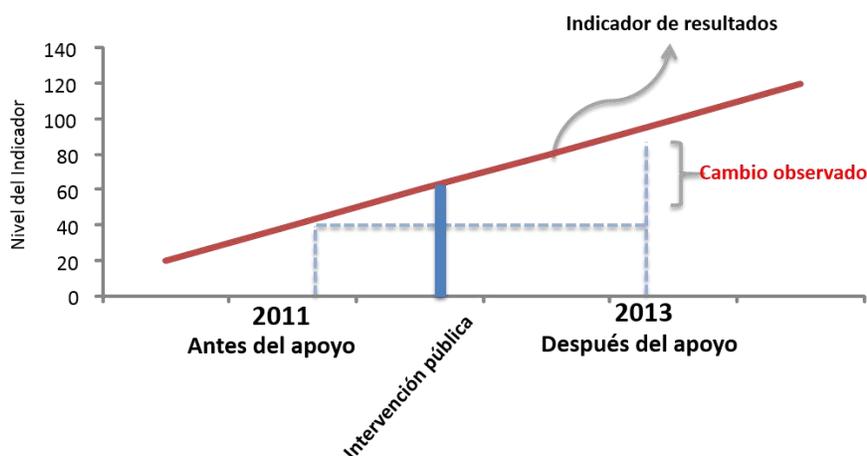
<http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/MIRNacional/S%20259%20Programa%20de%20Fomento%20a%20la%20Agricultura.pdf>

ANEXOS

ANEXO 1. Metodología de la Evaluación Nacional de Resultados del Componente PROCAMPO

La ENR del Componente PROCAMPO se realizó mediante el método “Antes-Después” (Before-After Study), recolectando datos proporcionados por los beneficiarios para dos momentos, años 2011 y 2013. Los cambios observables en las UPA se estimaron por la diferencia entre la situación previa y la situación posterior a la intervención pública (véase Figura 36).

Figura 36. Representación de la medición del cambio generado por los apoyos entregados por el Componente PROCAMPO



Fuente: Elaboración propia

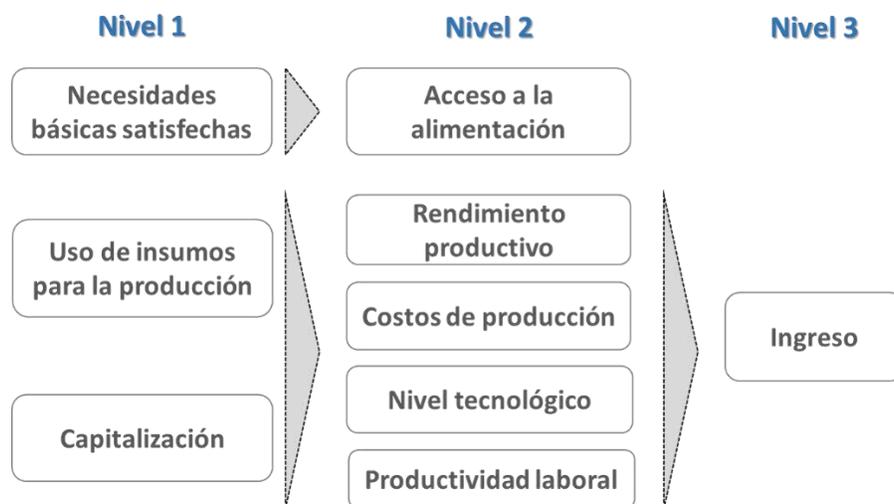
Marco conceptual

Para enmarcar el análisis de los resultados esperados del Componente PROCAMPO para Vivir Mejor 2012, se planteó un esquema de indicadores de resultados por niveles causales, los cuales respondieron a la problemática identificada en el Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero (SAGARPA-FAO, 2012), específicamente la del Subsector Agrícola en el que se desarrolló el Componente. Los problemas principales a los que contribuyó a resolver el Componente fueron los bajos ingresos de las UPA; a partir de esta problemática se desarrollaron las hipótesis que sustentaron los indicadores de resultados de esta evaluación.

En el primer nivel de los indicadores de resultados, se plantean los efectos inmediatos que pudo haber generado el Componente cuyas hipótesis fueron las respuestas a la pregunta ¿para qué usaron el apoyo los productores?, una primera respuesta fue que el Componente contribuyó de manera inmediata a la satisfacción de necesidades básicas, la segunda posible respuesta fue que emplearon el apoyo para la adquisición de insumos productivos y una tercera respuesta fue que se utilizó para comprar bienes de capital. La hipótesis que dio lugar a los resultados

de segundo nivel es que, en el corto plazo, los apoyos contribuyeron a: mejorar el acceso a la alimentación, aumentar los rendimientos productivos, disminuir los costos de producción, incrementar el nivel tecnológico de las UPA y aumentar la productividad laboral de la actividad agrícola apoyada. Finalmente, a mediano plazo se planteó que el Componente contribuyera a aumentar el ingreso de los beneficiarios (véase Figura 37).

Figura 37. Marco conceptual general de la ENR del Componente PROCAMPO



Fuente: Elaboración propia.

Método de muestreo

Esta evaluación se basó, en gran parte, en la obtención de información directa de una muestra de beneficiarios del Componente para valorar los efectos del mismo. El reto estadístico fue determinar tamaño de muestra apropiado, con cierto nivel de confianza, para inferir con rigor estadístico sobre los parámetros a estimar, considerando que el instrumento de captación (cuestionario) fue de carácter mixto: cuantitativo y cualitativo.

Para efectos del levantamiento de la información de campo, la población muestral correspondió a los beneficiarios cuyas solicitudes fueron apoyadas mediante recursos presupuestales autorizados al Componente Procampo para Vivir Mejor del Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario PROCAMPO Para Vivir Mejor 2012.

La unidad de observación fue la UPA definida como la superficie elegible de todos los predios registrados en el PROCAMPO, que el productor explote, para los que solicite y reciba el apoyo, ya sea como propietario, como titular de los derechos sobre ellos o en posesión derivada. La unidad de muestreo fueron los beneficiarios, específicamente las personas físicas que corresponden al 99% del padrón de productores. El marco muestral lo constituyó la base de datos de beneficiarios del Componente PROCAMPO Productivo 2013 proporcionada por la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones de la Subsecretaría de Agricultura de la SAGARPA, con fecha de corte al 10 de febrero del 2014.

Por las características del Componente y de las variables que contenía la base de datos de beneficiarios, el método de muestreo más apropiado fue el aleatorio estratificado por tamaño de superficie equivalente de predio con asignación proporcional por grado de marginación. La conveniencia del método de muestreo aleatorio estratificado fue la reducción del error muestral para un tamaño de muestra dado, en comparación con el muestreo aleatorio simple y el muestreo aleatorio sistemático, en virtud de la homogeneidad que guardan los estratos que se definen con base en alguna característica.

La variable principal del método de muestreo del Componente PROCAMPO fue el tamaño de superficie equivalente de predio⁴⁸, pues es la que ha permanecido constante desde el inicio del PROCAMPO en 1993; los rangos de la estratificación por superficie de predio se sustentaron en:

- a) La base de datos de beneficiarios 2013 del Componente.
- b) Los resultados de la Línea de Base 2008
- c) El Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero 2012
- d) Las Reglas de Operación de la SAGARPA 2014 del Componente PROAGRO Productivo.

La variable secundaria fue el grado de marginación de los municipios en los que se encuentra la UPA del beneficiario del Componente, este dato es importante porque proporciona la caracterización del contexto socioeconómico de la misma (véase Cuadro 7).

Cuadro 7. Composición de los estratos y de los rangos de afijación del diseño muestral de la evaluación del Componente PROCAMPO Para Vivir Mejor

Estratos por tamaño de superficie equivalente de predio ^{1/}	Rangos de afijación	Variable para cálculo de varianza y media
1. Hasta 5 ha	1. Muy baja y baja marginación	Ingreso por ventas de la Línea de Base 2008 de los Programas de la SAGARPA
2. Más de 5 ha y hasta 20 ha	2. Media marginación	
3. Más de 20 ha	3. Alta y muy alta marginación	

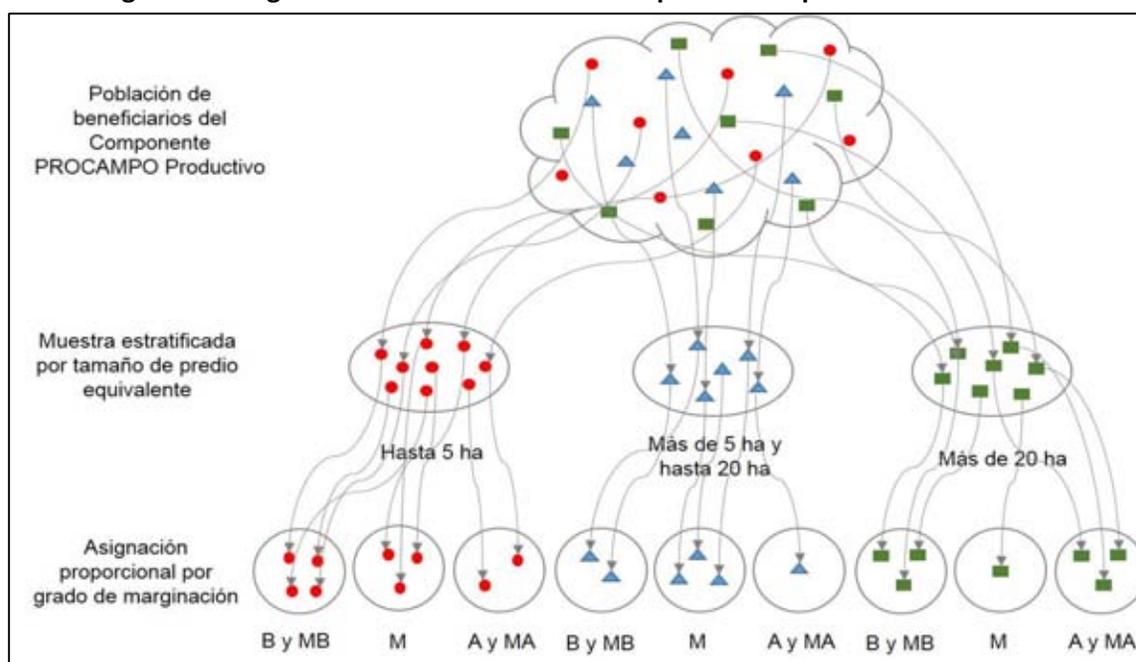
^{1/} Corresponden a superficie equivalente, 1 ha de temporal = 0.5 ha de riego.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de beneficiarios del PROCAMPO 2013.

Una vez definidos los tamaños de muestra de cada uno de los estratos, se efectuó la selección aleatoria de las unidades muestrales (véase Figura 38).

⁴⁸ Las equivalencias aplicadas para definir el tamaño de la superficie equivalente del predio son, 1 ha de temporal = 0.5 ha de riego, 0.125 ha de agostadero de buena calidad, y 0.0625 ha de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos (Artículo 27 Constitucional, Fracción XV).

Figura 38. Diagrama del método de muestreo para el Componente PROCAMPO



Nota: B y MB: Baja y muy baja marginación; M: Media marginación; A y MA: Alta y muy alta marginación.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información recabada para el presente estudio.

Tamaño de muestra

Con base en la información de la base de datos de beneficiarios del Componente PROCAMPO Productivo 2013 se obtuvo la muestra considerando un margen de error del 2.3% y un nivel de confianza del 95%. Dicho cálculo estuvo en función de la media y la varianza de la variable ingreso por ventas, proveniente de la Línea de Base 2008 de los Programas de la SAGARPA, asumiendo la existencia de un nivel de correlación de los estratos definidos con el ingreso de los beneficiarios (véase Cuadro 8 y Cuadro 9).

Cuadro 8. Marco muestral del Componente PROCAMPO

Estrato j / Grado de marginación k	Productores (N)	Ingreso por Ventas de Línea Base 2008	
		Media	Varianza
j = 1 Hasta 5 ha	$N_1 = 1'151,336$	13,728	3,269,317,966
j = 2 Más de 5 ha y hasta 20 ha	$N_2 = 656,809$	83,035	19,597,858,059
j = 3 Más de 20 ha	$N_3 = 196,896$	293,123	765,267,761,681
Total	$N = 2'005,041$	91,478	173,213,483,492

Fuente: Elaboración propia a partir de la información recabada para el presente estudio.

Cuadro 9. Tamaño de muestra estratificado por tamaño de superficie equivalente del predio

Estrato j según tamaño de superficie equivalente del predio	Estrato según nivel de marginación de los municipios			Total
	k=1 Baja y Muy Baja Marginación	k=2 Media Marginación	k=3 Alta y Muy Alta Marginación	
j = 1 Menos de 5 Ha	$n_{1,1} = 651$	$n_{1,2} = 1,372$	$n_{1,3} = 1,322$	$n_{1.} = 3,345$
j = 2 Más de 5 Ha y hasta 20 Ha	$n_{2,1} = 621$	$n_{2,2} = 870$	$n_{2,3} = 417$	$n_{2.} = 1,908$
j = 3 Más de 20 Ha	$n_{3,1} = 208$	$n_{3,2} = 230$	$n_{3,3} = 134$	$n_{3.} = 572$
Total	$n_{.,1} = 1,480$	$n_{.,2} = 2,472$	$n_{.,3} = 1,873$	$n = 5,825$

Fuente: Elaboración propia a partir de la información recabada para el presente estudio.

Indicadores de la ENR

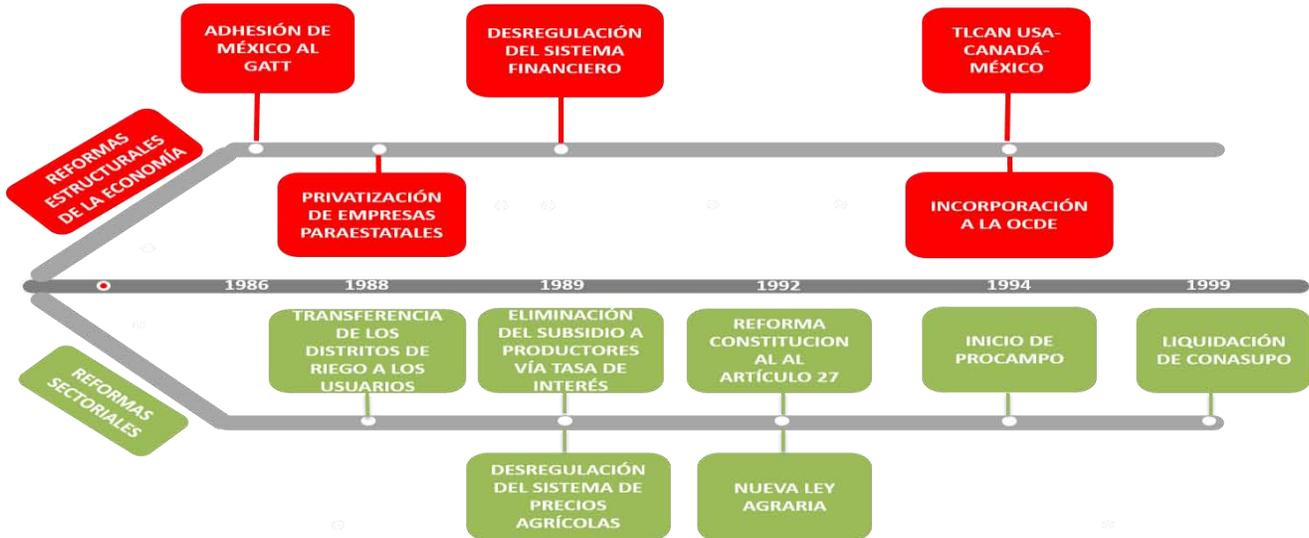
A continuación se describen brevemente los indicadores que se calcularon para la ENR del Componente PROCAMPO 2012:

Tipo de Indicador	Descripción
Necesidades básicas satisfechas	Es un índice de necesidades básicas satisfechas por los integrantes de la Unidad de Producción Agrícola, el cual se compone de cuatro subíndices: el gasto en la alimentación, el acceso a los servicios de salud, el acceso a la educación y el acceso a los servicios básicos de la vivienda.
Uso de insumos para la producción	Es la cantidad de los insumos empleados para la producción de los cultivos apoyados por el Componente PROCAMPO. Los niveles de uso de insumos considerados son: el nivel de uso del material vegetativo, el nivel de uso de agroquímicos y el nivel de uso de combustibles.
Capitalización	Es el valor de los activos productivos utilizados en la producción agrícola de la UPA. Los activos productivos corresponden a: plantaciones agrícolas, maquinaria y equipo, infraestructura e instalaciones, y medios de transporte.
Acceso a la alimentación	Es el acceso a la alimentación de los integrantes de la UPA, medido a partir del índice de inseguridad alimentaria de los integrantes de la UPA, el cual es una versión ajustada a la definición del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
Rendimiento productivo	Es el rendimiento productivo de los cultivos apoyados por el Componente PROCAMPO, el cual se mide a partir de la relación entre el volumen de producción y la superficie total cosechada de dicho cultivo.
Costos de producción	Es la suma de los valores monetarios de cada concepto gastado para producir un cultivo.
Nivel tecnológico	Es el cambio porcentual ponderado del nivel tecnológico de los cultivos cíclicos, perennes y bajo condiciones de agricultura protegida apoyados por el Compo-

Tipo de Indicador	Descripción
	nente PROCAMPO. El nivel tecnológico de los cultivos cíclicos y perennes apoyados se compone de los siguientes subniveles: subnivel de calidad genética del material vegetativo, subnivel tecnológico de fertilización y subnivel de mecanización de labores agrícolas. El nivel tecnológico de los cultivos apoyados producidos bajo condiciones de agricultura protegida se compone de los siguientes subniveles: subnivel tecnológico de la estructura física, subnivel de control del clima interno predominante en la estructura física y subnivel tecnológico del sistema de riego.
Productividad laboral	Es la suma de las productividades laborales de los cultivos apoyados ponderadas por el número de cultivos apoyados. La productividad laboral de un cultivo es la relación entre el volumen de producción y el número de jornales empleados para producir el cultivo.
Ingreso bruto	Es la percepción monetaria proveniente de diversos conceptos antes de impuestos u otras deducciones. Los conceptos que componen el ingreso bruto total son: valor de autoconsumo, ventas nacionales y en el extranjero, transferencias públicas y privadas, empleo fuera de la unidad de producción y otros ingresos. Las actividades productivas de las que provienen estos conceptos son actividades agrícolas, otras actividades primarias, actividades de transformación de productos agrícolas, pecuarios, pesqueros y acuícolas, actividades rurales no agropecuarias, y de fuentes externas a la UPA.

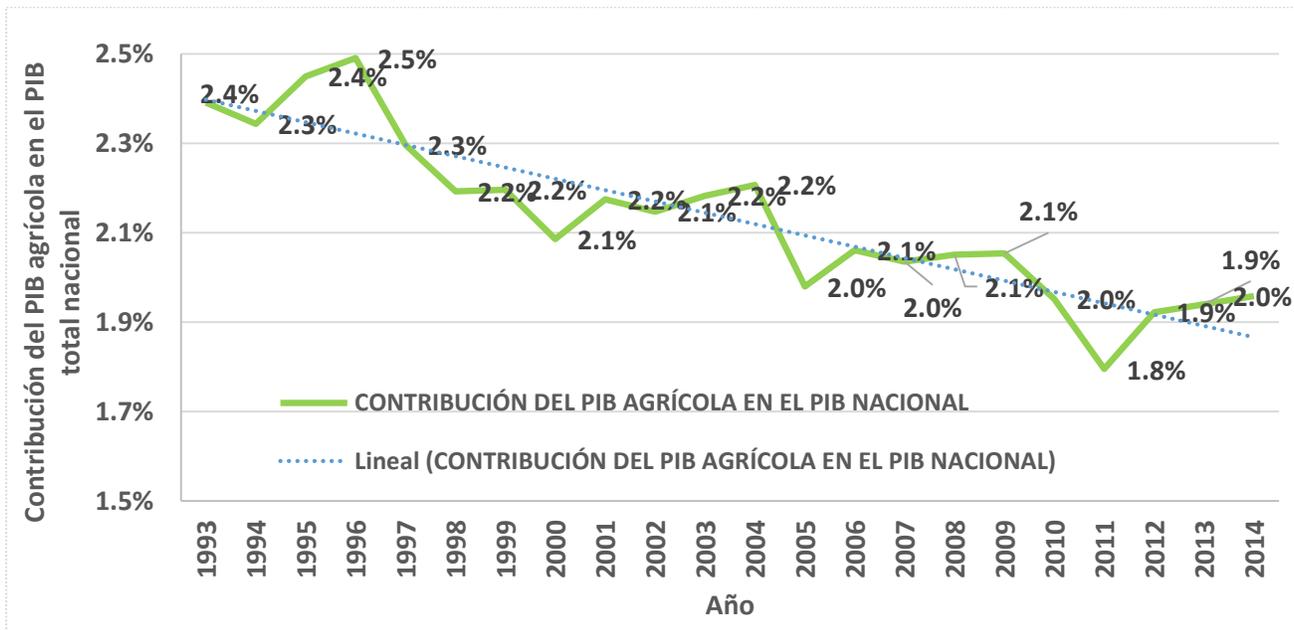
Anexo 2. Cuadros y figuras complementarias al informe

Figura 39. Contexto en el que se Originó el Componente PROCAMPO



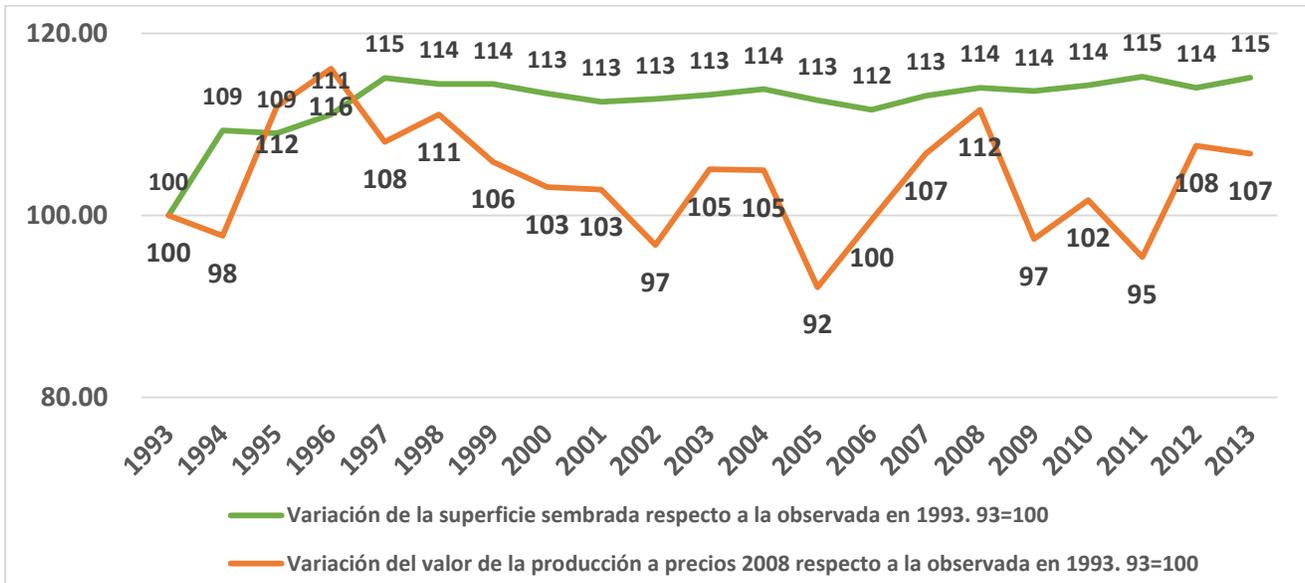
Fuente: Elaboración propia a partir de la información recabada para el presente estudio.

Figura 40. Contribución del PIB Agrícola en el PIB Nacional 1993-2014



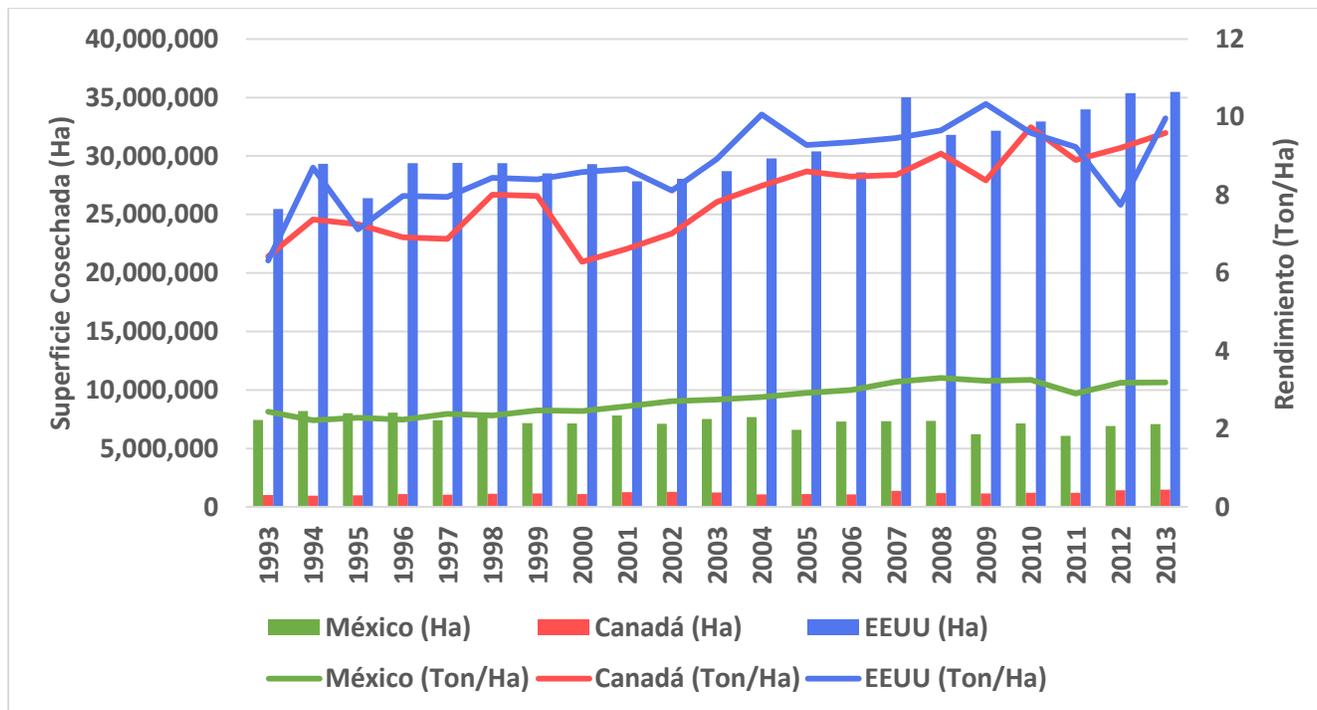
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales.

Figura 41. Variación de la frontera agrícola vs variación del valor de la producción. Índice 1993=100



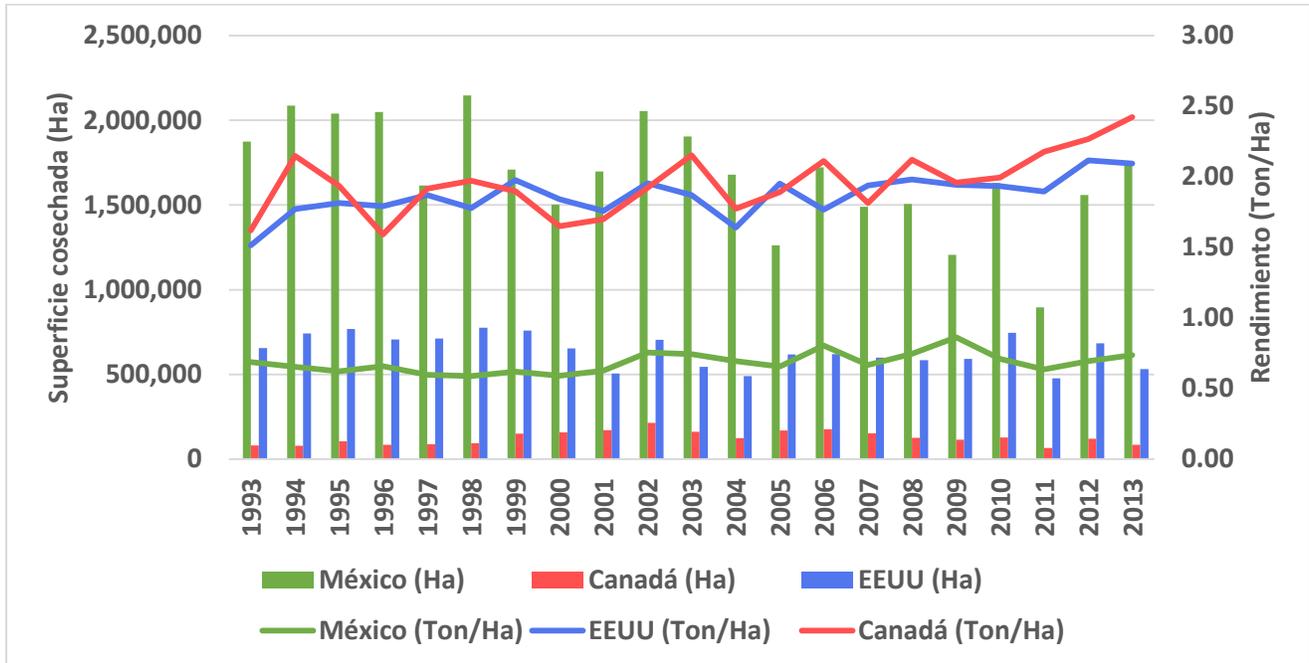
Fuente: Elaboración propia con base en datos de FAOSTAT.

Figura 42. Maíz. Evolución de la superficie cosechada con relación al rendimiento productivo del período 1993-2013



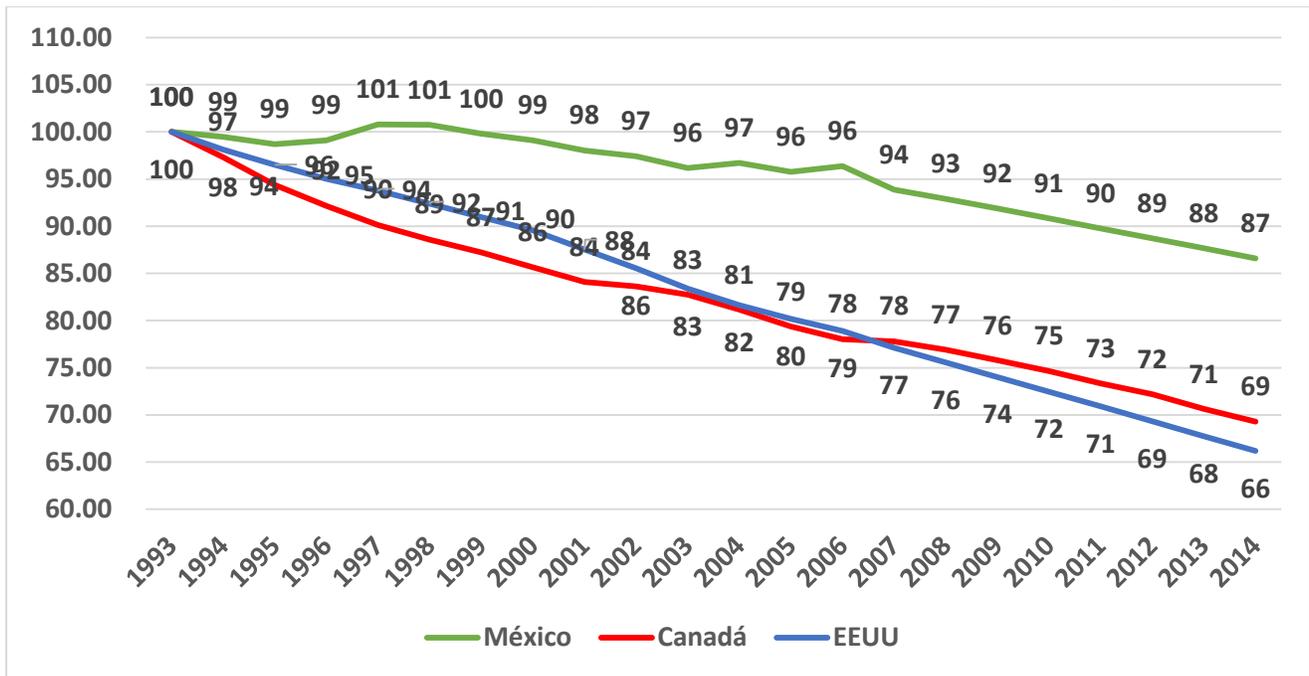
Fuente: Elaboración propia con base en datos de FAOSTAT.

Figura 43. Frijol. Evolución de la superficie cosechada con relación al rendimiento productivo del período 1993-2013



Fuente: Elaboración propia con base en datos de FAOSTAT.

Figura 44. Dinámica de la PEA agrícola en México-Canadá-EEUU (1993=100)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de FAOSTAT.

Cuadro 10. Marco normativo existente durante la implementación del PROCAMPO

Año	Normatividad	Principales aportaciones
1991	Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de restricciones a la investigación. • Se suprimió el concepto de zonas agroclimáticas exclusivas para la siembra de semillas. • Posibilidad de certificación de semillas a particulares habilitados. • Verificación a cargo de los propios productores. • Eliminación de la evaluación oficial como requisito para el registro de variedades protegidas. • Sustitución de las restricciones y permisos previos por requisitos de información comercial.
1992	Ley de Aguas Nacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Se legalizó el mercado de derechos del agua para riego agrícola porque se permitió la transmisión de derechos derivados de las concesiones o asignaciones de aguas superficiales dentro de una misma cuenca o de aguas del subsuelo dentro de un mismo acuífero.
1992	Reforma al Artículo 27 Constitucional	<ul style="list-style-type: none"> • Se terminó el reparto agrario, concediendo mayor libertad a los ejidatarios y comuneros para acceder al mercado de tierras. • Estableció implicaciones fundamentales en materia de derechos de propiedad y formas de trabajo y asociación en el subsector agropecuario.
1992	Ley Agraria	<ul style="list-style-type: none"> • Estipuló prerrogativas para los ejidatarios en el sentido de rentar y dar en mediería, garantizar créditos con el usufructo de sus tierras, así como de aportar sus tierras a sociedades y enajenar sus tierras, por lo que la reforma permitió que las sociedades pudieran ser propietarias de terrenos rústicos. • Desapareció la expropiación sin indemnización, quedando prácticamente sin efecto todas las demandas agrarias en proceso al momento de su promulgación. • Surgió la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios. • Inició el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE).
1992	Ley Forestal	<ul style="list-style-type: none"> • Regular y fomentar la conservación, protección, restauración, aprovechamiento, manejo, cultivo y producción de los recursos forestales del país, a fin de propiciar el desarrollo sustentable.
1996-2007	Programa Alianza para el Campo	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar progresivamente el ingreso de los productores. • Incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico. • Producir suficientes alimentos básicos para la población. • Fomentar las exportaciones de productos al campo.
2001	Ley de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr el desarrollo rural sustentable del país, con el concurso de los diversos agentes organizados.

Año	Normatividad	Principales aportaciones
	Rural Sustentable	<ul style="list-style-type: none"> Impulsar un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen en el ámbito de las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural.

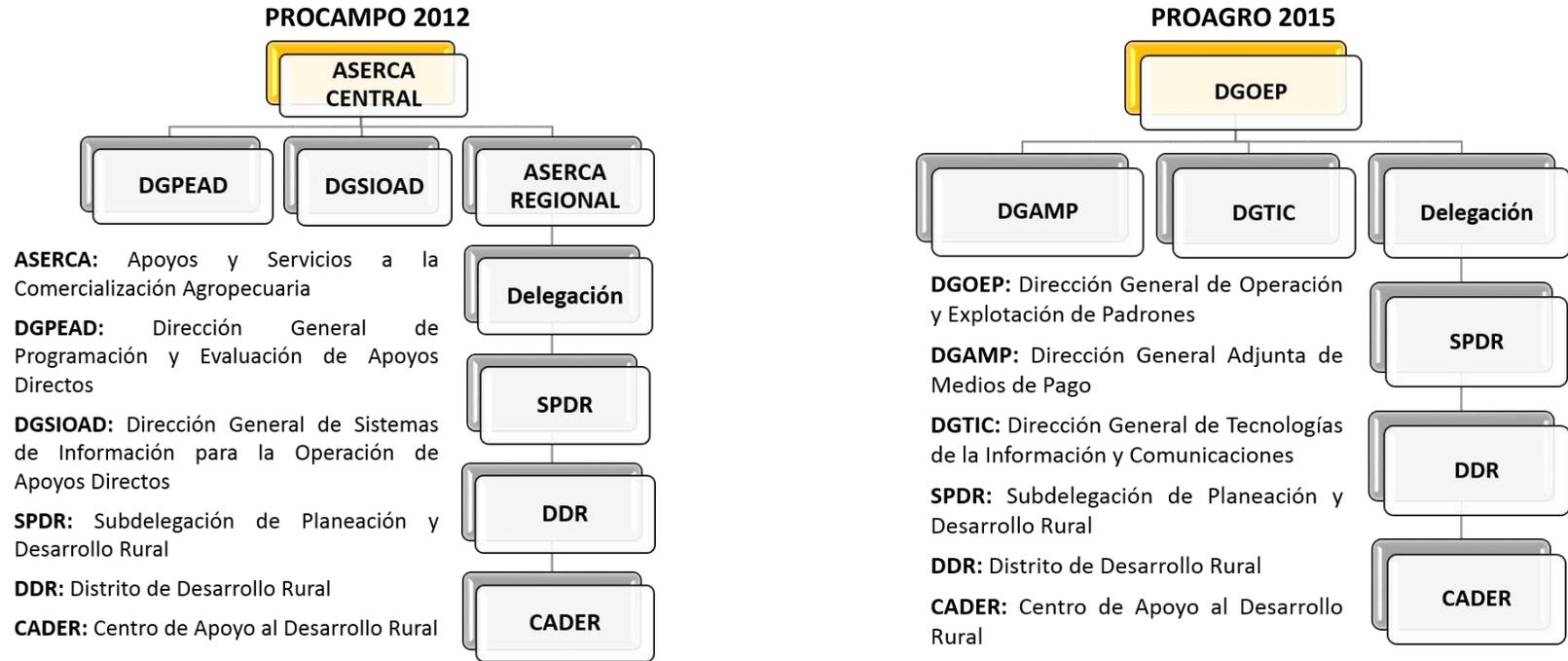
Fuente: SAGARPA-FAO. 2012. Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero. Identificación de la Problemática que atiende PROCAMPO.

Cuadro 11. PROAGRO Productivo en el Sistema de Políticas Públicas Agrícolas

Meta Nacional	Objetivo de la Meta Nacional	Objetivo del Programa Sectorial	Estrategia del Programa Sectorial	Línea de Acción de Competencia del Componente PROAGRO Productivo
4. México próspero	4.10. Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país.	1. Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante la inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria	Impulsar la capitalización de las unidades productivas y la modernización de la infraestructura y equipamiento agroindustrial y pesquero	1.3.1. Consolidar el PROAGRO Productivo y PROGAN Productivo como instrumentos para incentivar la productividad
2. México incluyente	Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población	5. Contribuir a erradicar la carencia alimentaria en el medio rural	5.1. Coadyuvar a la alimentación y nutrición de la población mexicana, particularmente aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa.	5.1.5. Incorporar componentes productivos a los programas sociales, para mejorar el ingreso, empleo y acceso a los alimentos básicos indispensables
Transversal. Democratizar la productividad			2.4. Establecer programas integrales dirigidos a elevar la productividad de los productores rurales	2.4.4. Articular las políticas públicas dirigidas a los pequeños productores agrícolas, en particular aquellos que habitan en zonas marginadas

Fuente: Elaboración propia

Figura 45. Arreglo institucional general del PROCAMPO 2012 y del PROAGRO 2015



Evaluación Nacional de Resultados 2013
Componente PROCAMPO

Figura 46. MIR del Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario: PROCAMPO para Vivir Mejor 2012, especificando sólo los indicadores que competen al Componente PROCAMPO Para Vivir Mejor

	Resumen Narrativo	Nombre del indicador	Método de cálculo	Frecuencia de Medición	Meta Anual 2012
Fin	Contribuir a mejorar el ingreso de los productores agropecuarios, acuícolas y pesqueros mediante el otorgamiento de apoyos directos y complementarios	Porcentaje de Beneficiarios apoyados con ingreso mejorado respecto al total de productores agropecuarios, acuícolas y pesqueros	$(\text{Beneficiarios apoyados con ingreso mejorado} / \text{total de productores agropecuarios, acuícolas y pesqueros}) * 100$	Trianual	0
Propósito	Productores registrados en el programa cuentan con ingreso mejorado	Porcentaje en el incremento del ingreso de los beneficiarios del Programa.	$((\text{Ingreso de los beneficiarios del Programa}) - (\text{Ingreso de los no beneficiarios del Programa})) / (\text{Ingreso de los no beneficiarios del Programa}) * 100$	Trianual	0
Componente	Apoyos directos entregados a los beneficiarios antes de la siembra por ciclo agrícola	Porcentaje de apoyos directos entregados a los beneficiarios en el ciclo agrícola Otoño Invierno (tn-1/tn)	$(\text{Apoyos directos entregados a los beneficiarios en el ciclo agrícola Otoño Invierno (tn-1/tn)} / \text{Total de apoyos directos presupuestados para el ciclo agrícola Otoño Invierno (tn-1/tn)}) * 100$	Trimestral	100
		Porcentaje de apoyos directos entregados a los beneficiarios en el ciclo agrícola Primavera Verano (tn)	$(\text{Apoyos directos entregados a los beneficiarios en el ciclo agrícola Primavera Verano (tn)} / \text{Total de apoyos directos presupuestados para el ciclo agrícola Primavera Verano (tn)}) * 100$	Trimestral	100
		Porcentaje de apoyos directos entregados a los beneficiarios en el ciclo agrícola Otoño Invierno (tn/tn+1)	$(\text{Apoyos directos entregados a los beneficiarios en el ciclo agrícola Otoño Invierno (tn/tn+1)} / \text{Total de apoyos directos presupuestados para el ciclo agrícola Otoño Invierno (tn/tn+1)}) * 100$	Anual	100
Actividades Componente	Reinscripción de beneficiarios	Porcentaje de solicitudes registradas	$(\text{Número de solicitudes registradas} / \text{Total de solicitudes programadas}) * 100$	Trimestral	100
	Estratificación de beneficiarios apoyados	Porcentaje de beneficiarios que recibieron el apoyo en el ciclo agrícola Primavera Verano (tn) con Cuota Alianza	$(\text{Número de beneficiarios que recibieron el apoyo en el ciclo agrícola Primavera Verano (tn) con Cuota Alianza} / \text{Total de beneficiarios inscritos en el Programa}) * 100$	Trimestral	66.02
		Porcentaje de beneficiarios respectivos del Primavera Verano (tn) y del Otoño Invierno (tn/tn+1) que recibieron el apoyo con Cuota Normal	$(\text{Número de beneficiarios respectivos del Primavera Verano (tn) y del Otoño Invierno (tn/tn+1) que recibieron el apoyo con Cuota Normal} / \text{Total de beneficiarios inscritos en el Programa}) * 100$	Trimestral	33.98
		Porcentaje de beneficiarios que recibieron el apoyo por un monto máximo de apoyo de hasta 100,000 pesos	$(\text{Número de beneficiarios que recibieron el apoyo por un monto máximo de apoyo de hasta 100,000 pesos} / \text{Total de beneficiarios inscritos en el Programa}) * 100$	Anual	0.03

Figura 47. MIR del Programa de Fomento a la Agricultura 2015, especificando sólo los indicadores que competen al Componente PROAGRO Productivo

Nivel objetivo	Resumen Narrativo	Área Responsable	Nombre del indicador	Método de cálculo	Tipo de Indicador para Resultados (estratégico o de gestión)	Frecuencia de Medición	Meta 2015	Medios de verificación	Supuestos
Fin	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante el aumento en la producción agrícola de las unidades productivas	300 - Subsecretaría de Agricultura	Índice de productividad de la población ocupada en la Rama Agrícola	$\left(\frac{\text{PIB primario agrícola del año } t_n \text{ a precios del año 2008}}{\text{Población ocupada del sector agrícola del año } t_n} \right) / \left(\frac{\text{PIB primario agrícola del año } t_0 \text{ a precios del año 2008}}{\text{Población ocupada del sector agrícola del año } t_0} \right) * 100$	Estratégico	Anual	103.16%	PIB primario agrícola del año tn a precios del año 2008 / Población ocupada del sector agrícola del año tn: Publicaciones de información oficial página WEB del INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales.; PIB primario agrícola del año t0 a precios del año 2008 / Población ocupada del sector agrícola del año t0: Publicaciones de información oficial página WEB del INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales	Permanezcan estables las condiciones económicas que inciden en la producción agrícola.
		300 - Subsecretaría de Agricultura	Productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero	Promedio anual del Producto Interno Bruto Agropecuario reportado por el INEGI / Promedio anual de personas ocupadas en sector de acuerdo a los datos reportados en la ENOE de INEGI	Estratégico	Anual			
Propósito	Unidades productivas agrícolas aumentan el valor de su producción	300 - Subsecretaría de Agricultura	Índice del valor de la producción agrícola	$\left(\frac{\text{Valor de la producción agrícola en el año } t_n}{\text{Valor de la producción agrícola en el año } t_0} \right) * 100$	Estratégico	Anual	118.80%	Valor de la producción agrícola en el año tn: http://www.siap.gob.mx/cierre-de-la-produccion-agricola-por-cultivo/ ; Valor de la producción agrícola en el año t0: http://www.siap.gob.mx/cierre-de-la-produccion-agricola-por-cultivo/	Condiciones agroclimáticas estables

Evaluación Nacional de Resultados 2013
Componente PROCAMPO

Nivel objetivo	Resumen Narrativo	Área Responsable	Nombre del indicador	Método de cálculo	Tipo de Indicador para Resultados (estratégico o de gestión)	Frecuencia de Medición	Meta 2015	Medios de verificación	Supuestos
Componentes	Incentivos económicos dispersados por el componente PROAGRO productivo a productores agrícolas de la población objetivo.	300 - Subsecretaría de Agricultura	Porcentaje de incentivos económicos dispersados a los beneficiarios de PROAGRO Productivo en el año calendario.	$(\text{Incentivos económicos dispersados a los beneficiarios en el año calendario } tn / \text{total de incentivos económicos presupuestados para el año calendario } tn) * 100$	Gestión	Trimestral	100.00%	Incentivos económicos dispersados a los beneficiarios en el año calendario t n. Reportes de Beneficiarios del Componente PROAGRO Productivo: http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/Programas/proagro/Beneficiarios/Paginas/Beneficiarios.aspx ; Total de incentivos económicos presupuestados para el año calendario t n. Reportes trimestrales proporcionados por el mismo componente http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/Programas/proagro/Beneficiarios/Paginas/Beneficiarios.aspx	Existe el Interés del Productor del Predio por recibir el incentivo del Componente PROAGRO Productivo y cumple la normatividad en tiempo y forma.
		300 - Subsecretaría de Agricultura	Porcentaje de predios agrícolas incentivados por el PROAGRO Productivo	$(\text{Número total de predios agrícolas incentivados} / \text{Total de predios agrícolas que son población objetivo}) * 100$	Gestión	Trimestral	100.00%	Total de predios de la población objetivo. Reportes trimestrales proporcionados por el mismo Componente http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/Programas/proagro/Beneficiarios/Paginas/Beneficiarios.aspx ; Predios agrícolas incentivados por el PROAGRO Productivo. Reportes trimestrales generados por el mismo componente, en la parte correspondiente a predios incentivados para el año calendario http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/Programas/proagro/Beneficiarios/Paginas/Beneficiarios.aspx	
	Incentivos económicos dispersados por el componente PROAGRO productivo a productores agrícolas de la población objetivo.	300 - Subsecretaría de Agricultura	Porcentaje de beneficiarios satisfechos por el componente PROAGRO Productivo	$(\text{Número de beneficiarios satisfechos} / \text{Total de beneficiarios encuestados}) * 100$	Gestión	Trimestral	79.99%	Total de beneficiarios encuestados: Sistema informático de supervisión de la Dirección General de Planeación y Evaluación de la Subsecretaría de Competitividad y Alimentación, respecto del componente PROAGRO Productivo en el concepto de beneficiarios satisfechos y encuestados; Beneficiarios satisfechos: Sistema informático de supervisión de la Dirección General de Planeación y Evaluación de la Subsecretaría de Competitividad y Alimentación, respecto del componente PROAGRO Productivo en el concepto de beneficiarios satisfechos y encuestados	Existe el Interés del Productor del Predio por recibir el incentivo del Componente PROAGRO Productivo y cumple la normatividad en tiempo y forma.

Evaluación Nacional de Resultados 2013
Componente PROCAMPO

Nivel objetivo	Resumen Narrativo	Área Responsable	Nombre del indicador	Método de cálculo	Tipo de Indicador para Resultados (estratégico o de gestión)	Frecuencia de Medición	Meta 2015	Medios de verificación	Supuestos
Actividades	Autorización de predios apoyados por el Componente PROAGRO Productivo.	300 - Subsecretaría de Agricultura	Porcentaje de predios acreditados	$(\text{Número total de predios acreditados} / \text{total predios incentivados}) * 100$	Gestión	Trimestral	95.00%	Número total de predios acreditados: Reportes trimestrales generados por el mismo componente, en la parte correspondiente a predios acreditados; Total predios incentivados: Reportes trimestrales generados por el mismo componente, en la parte correspondiente a predios incentivados	Disponibilidad presupuestal Existencia de un sistema operativo eficaz
		300 - Subsecretaría de Agricultura	Porcentaje de predios incentivados supervisados	$(\text{Número total de predios incentivados supervisados} / \text{Total de predios incentivados obtenidos en la muestra a supervisar}) * 100$	Gestión	Trimestral	100.00%	Número de predios incentivados de la muestra: Sistema informático de supervisión de la Dirección General de Planeación y Evaluación de la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad, en relación con el componente PROAGRO Productivo en el concepto de predios seleccionados de la muestra; Número de predios incentivados supervisados: Sistema informático de supervisión de la Dirección General de Planeación y Evaluación de la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad, en relación con el componente PROAGRO Productivo en el concepto de predios supervisados	
Actividades	Autorización de predios apoyados por el Componente PROAGRO Productivo.	300 - Subsecretaría de Agricultura	Porcentaje de beneficiarios encuestados	$(\text{Número total de beneficiarios encuestados} / \text{Total de beneficiarios programados a encuestar}) * 100$	Gestión	Trimestral	100.00%	Número de beneficiarios programados a encuestar: Sistema informático de supervisión de la Dirección General de Planeación y Evaluación de la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad, en relación con el componente PROAGRO Productivo en el concepto de beneficiarios programados a encuestar; Número de beneficiarios encuestados: Sistema informático de supervisión de la Dirección General de Planeación y Evaluación de la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad, en relación con el componente PROAGRO Productivo en el concepto de beneficiarios encuestados	Disponibilidad presupuestal Existencia de un sistema operativo eficaz

Evaluación Nacional de Resultados 2013
Componente PROCAMPO

Cuadro 12. Análisis de duplicidades, complementariedades y contraposiciones del Componente PROCAMPO Para Vivir Mejor 2012 y del Componente PROAGRO Productivo 2015 con otros Programas

Dependencia	Programa	Componente	Tipo de relación	
			Duplicidad	Complementariedad
Componente PROCAMPO Para Vivir Mejor 2012				
SAGARPA	Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	Agrícola, Ganadero y Pesca		Tipo de apoyo
		Recursos Genéticos		Tipo de apoyo
	Apoyo al Ingreso Agropecuario PRO-CAMPO Para Vivir Mejor	Diésel Agropecuario/Modernización de la Maquinaria Agropecuaria		Tipo de apoyo
		Fomento Productivo del Café		Tipo de apoyo
	Prevención y Manejo de Riesgos	Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización		Tipo de apoyo
		Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero		Tipo de apoyo
		Garantías		Tipo de apoyo
		Sanidades		Tipo de apoyo
	Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural		Tipo de apoyo
	Sustentabilidad de los Recursos Naturales	Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA)		Tipo de apoyo
		Reconversión Productiva		Tipo de apoyo
	Proyectos Estratégicos	Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)		Tipo de apoyo
		Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol (PROMAF)	Población Objetivo	
		Proyecto Trópico Húmedo		Tipo de apoyo
Proyecto de Desarrollo de las Zonas Áridas			Tipo de apoyo	
CONAGUA	Rehabilitación, Modernización y Equipamiento de Distritos de Riego	Conservación y mantenimiento en canales y drenes		Tipo de apoyo
		Proyectos para la Infraestructura Hidroagrícola		Tipo de apoyo

Evaluación Nacional de Resultados 2013
Componente PROCAMPO

Dependencia	Programa	Componente	Tipo de relación	
			Duplicidad	Complementariedad
	Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego	Maquinaria y Equipo para Conservación y Operación de la Infraestructura Hidroagrícola		Tipo de apoyo
		Agricultura Controlada de Bajo Consumo de Agua		Tipo de apoyo
		Promoción para la Organización Empresarial en Unidades de Riego		Tipo de apoyo
SRA	Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)		Objetivo	
	Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)		Objetivo	
	Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras			Tipo de apoyo
CDI	Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)			Tipo de apoyo
	Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)		Objetivo	
SEDESOL	Opciones Productivas			Tipo de apoyo
	3 x 1 para Migrantes			Tipo de apoyo
SE	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas de Solidaridad (FONAES)			Tipo de apoyo
	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)			Tipo de apoyo
Componente PROAGRO Productivo 2015				
SAGARPA	Fomento a la Agricultura	Agroincentivos	Población objetivo	
		Agroproducción Integral		Tipo de apoyo
		PROCAFÉ e impulso productivo al Café		Tipo de apoyo
		Producción Intensiva y Cubiertas Agrícolas (PROCURA)		Tipo de apoyo
		Sistemas Producto Agrícolas (SISPROA)		Tipo de apoyo
		Tecnificación del Riego		Tipo de apoyo
		Bioenergía y Sustentabilidad		Tipo de apoyo
Reconversión y Productividad		Tipo de apoyo		

Evaluación Nacional de Resultados 2013
Componente PROCAMPO

Dependencia	Programa	Componente	Tipo de relación	
			Duplicidad	Complementariedad
		Programa de Incentivos para Productores de Maíz y Frijol (PIMAF)	Población objetivo	
	Integral de Desarrollo Rural	Agricultura Familiar, Periurbana y de Traspatio	Población objetivo	
		Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y pesquero		Tipo de apoyo
		Coordinación para la Integración de Proyectos		Tipo de apoyo
		Desarrollo Integral de Cadenas de Valor		Tipo de apoyo
		Extensión e Innovación Productiva		Tipo de apoyo
		Capacitación y Extensión de Educación Agropecuaria		Tipo de apoyo
		Extensionismo Rural		Tipo de apoyo
		Fortalecimiento a Organizaciones Rurales		Tipo de apoyo
		Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA)		Tipo de apoyo
		Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)		Tipo de apoyo
		Productividad y Competitividad Agroalimentaria	Acceso al Financiamiento Productivo y Competitivo	
	Desarrollo Productivo Sur Sureste			Tipo de apoyo
	Fortalecimiento a la Cadena Productiva			Tipo de apoyo
	Productividad Agroalimentaria			Tipo de apoyo
	Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	Sanidad		Tipo de apoyo
		Inocuidad		Tipo de apoyo
	Comercialización y Desarrollo de Mercados	Incentivos a la Comercialización		Tipo de apoyo
	Concurrencia con las Entidades Federales	Proyectos Productivos o Estratégicos: Agrícolas, Pecuarios, de Pesca y Acuícolas		Tipo de apoyo
		Innovación para el Desarrollo Tecnológico Aplicado (IDETEC)		Tipo de apoyo

Evaluación Nacional de Resultados 2013
Componente PROCAMPO

Dependencia	Programa	Componente	Tipo de relación	
			Duplicidad	Complementariedad
	Innovación, Investigación, Desarrollo Tecnológico y Educación	Recursos Genéticos Agrícolas		Tipo de apoyo
	Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios			Tipo de apoyo
	Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora			Tipo de apoyo
CONAGUA	Ampliación de Infraestructura de Riego			Tipo de apoyo
	Desarrollo de Infraestructura de Temporal			Tipo de apoyo
	Desarrollo Parcelario de Distritos de Riego			Tipo de apoyo
	Rehabilitación y Modernización, de Distritos de Riego			Tipo de apoyo
	Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego			Tipo de apoyo
SEDESOL	Programa de Empleo Temporal			Tipo de apoyo
	PROSPERA			Tipo de apoyo
	3x1 para Migrantes			Tipo de apoyo
	Pensión para Adultos Mayores			Tipo de apoyo
SEMARNAT	Empleo Temporal			Tipo de apoyo
	Manejo de Tierras para la Sustentabilidad Productiva			Tipo de apoyo
SEDATU	Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios			Tipo de apoyo
SE	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas de Solidaridad (FONAES)			Tipo de apoyo
	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)			Tipo de apoyo

Figura 48. Diagrama de flujo para la operación del Componente PROCAMPO 2012

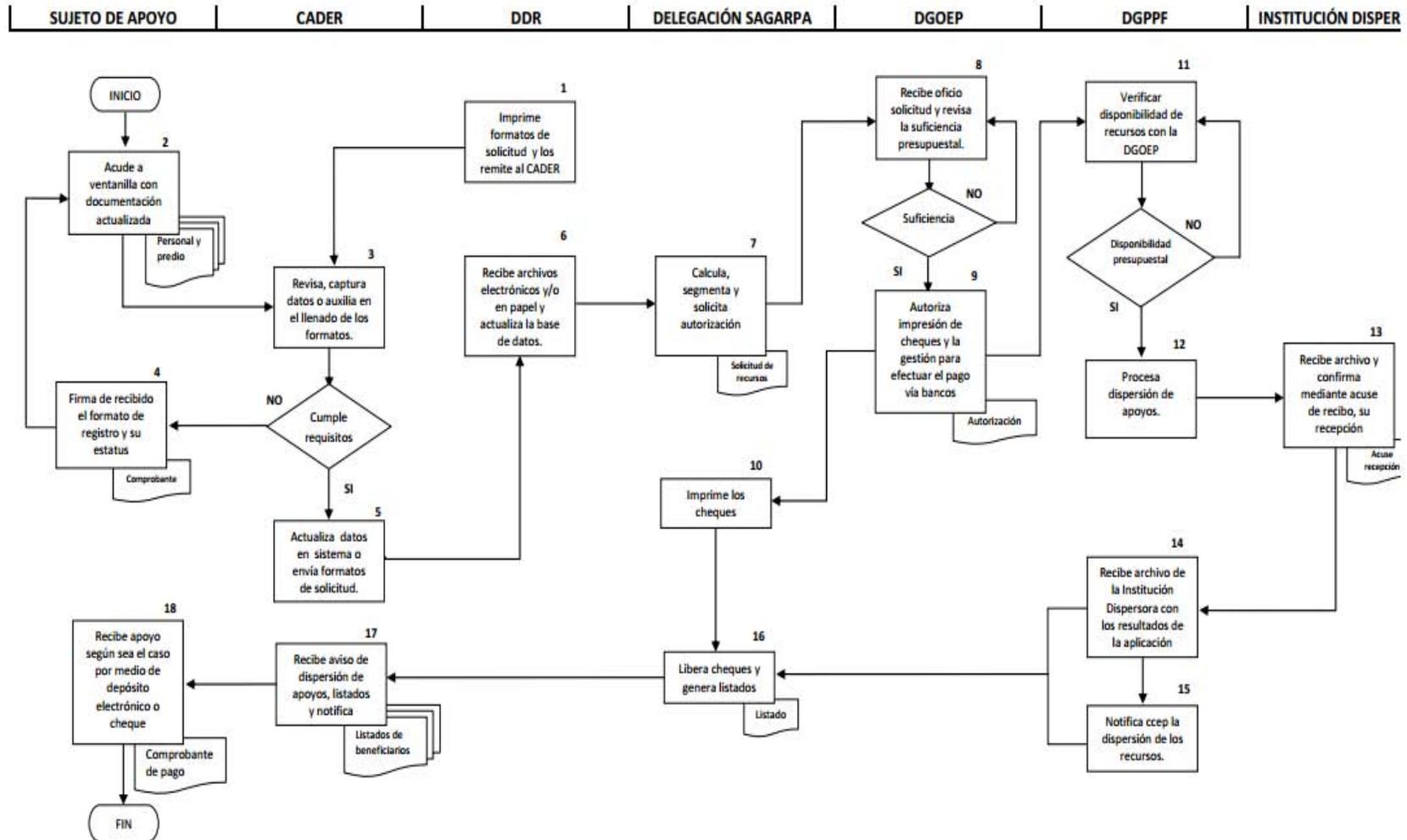


Figura 49. Diagrama de flujo para la operación del Componente PROAGRO Productivo 2015

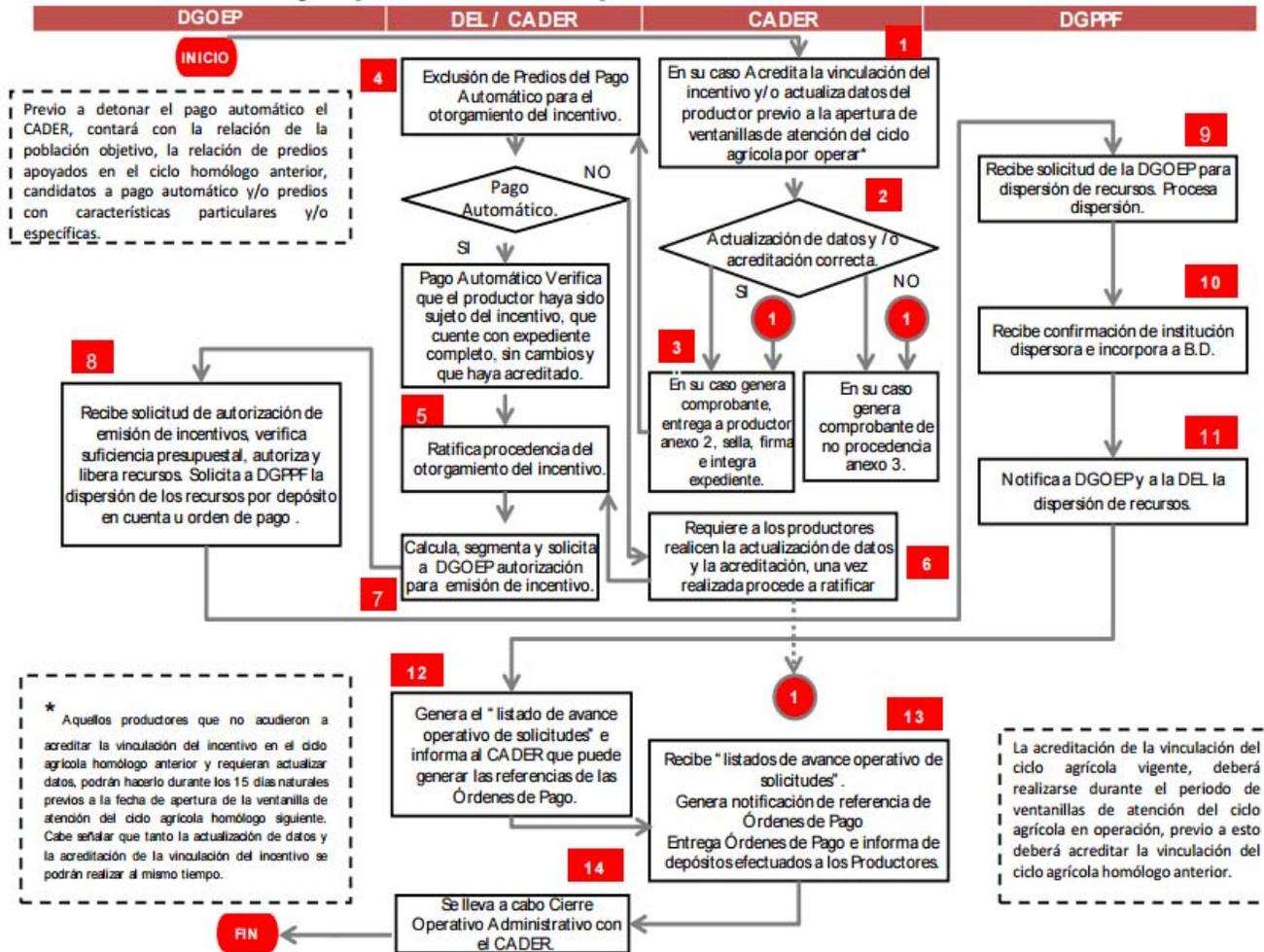
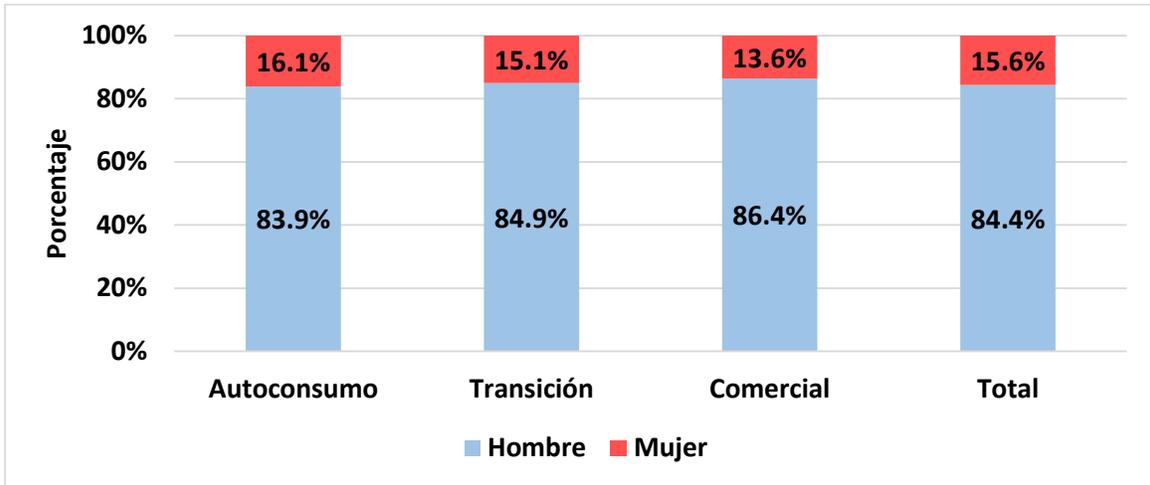
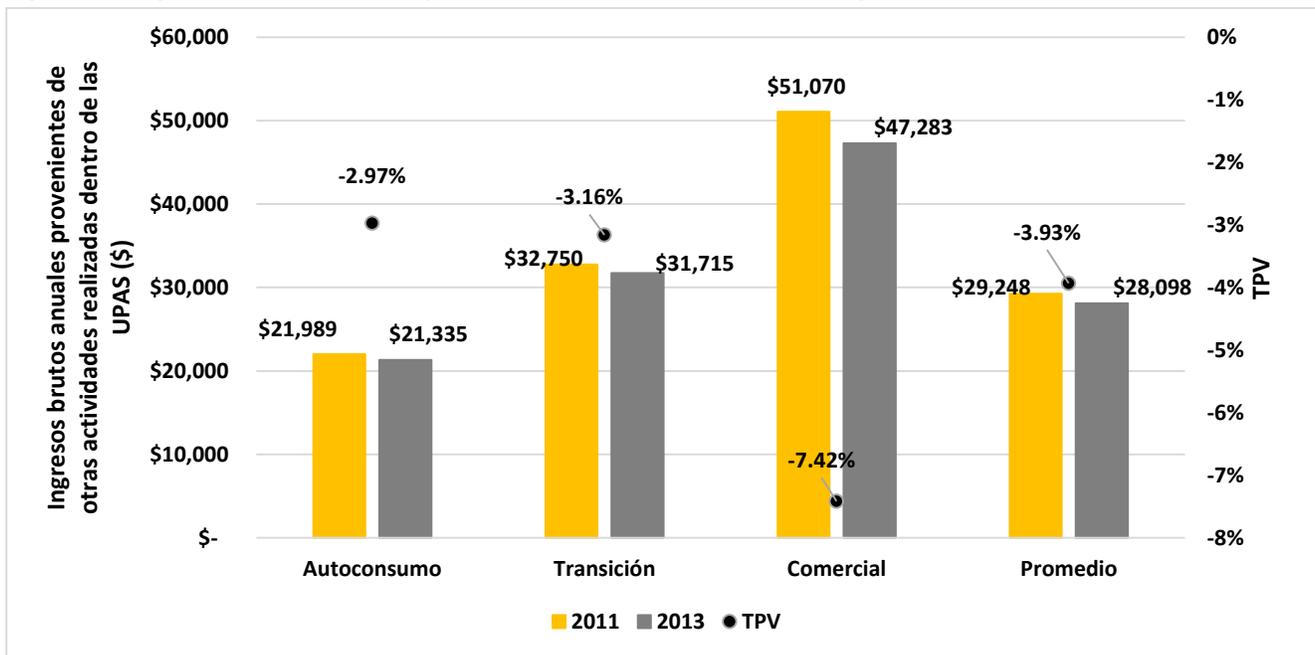


Figura 50. Distribución de beneficiarios del PROCAMPO por género de la jefatura del hogar de los beneficiarios y por estrato de productor



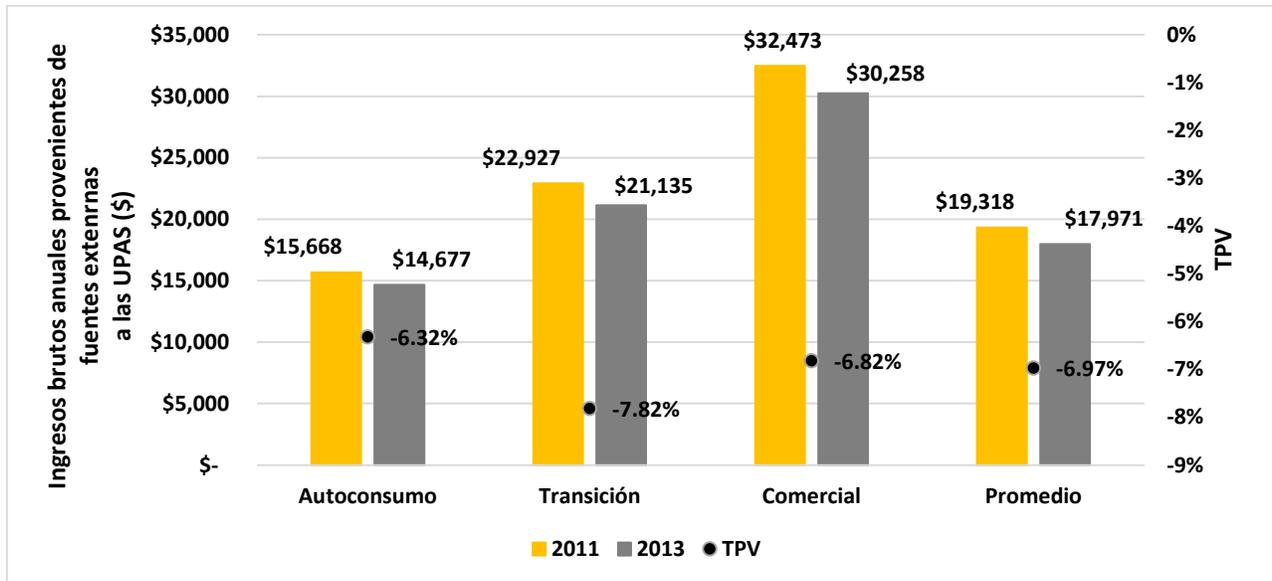
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de beneficiarios encuestados para la ENR del Componente PROCAMPO.

Figura 51. Ingresos brutos anuales provenientes de otras actividades agrícolas realizadas dentro de las UPAS



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de beneficiarios encuestados para la ENR del Componente PROCAMPO

Figura 52. Ingresos brutos anuales provenientes de fuentes externas a las UPAS



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de beneficiarios encuestados para la ENR del Componente PROCAMPO

Cuadro 13. Estimación econométrica del indicador de rendimiento productivo

				Number of obs	=	3,955.00
Source	SS	df	MS	F(16, 3938)	=	113.96
Model	128.10	16.00	8.01	Prob > F	=	-
Residual	276.65	3,938.00	0.07	R-squared	=	0.32
Total	404.74	3,954.00	0.10	Adj R-squared	=	0.31
				Root MSE	=	0.27
	Coef.	Std. Err.	t	P>t	[95% Conf.	Interval]
TPV Ingreso Neto	0.30	0.01	40.55	-	0.29	0.31
TPV Productividad	0.01	0.00	7.20	-	0.01	0.02
Genero	- 0.01	0.01	- 1.12	0.27	- 0.04	0.01
Escolaridad Técnica	- 0.02	0.01	- 1.42	0.16	- 0.04	0.01
Escolaridad Superior	- 0.03	0.01	- 2.50	0.01	- 0.05	- 0.01
Lengua Indígena	- 0.02	0.01	- 1.32	0.19	- 0.04	0.01
Zona de Alta Marginación	- 0.01	0.01	- 0.67	0.50	- 0.02	0.01
Superficie Temporal	- 0.06	0.02	- 2.71	0.01	- 0.10	- 0.02
Superficie Riego	- 0.05	0.02	- 2.85	0.00	- 0.09	- 0.02
Fertilizante	- 0.01	0.01	- 1.38	0.17	- 0.03	0.01
Jornales 2012	0.00	0.00	5.19	-	0.00	0.00
Mecanizada	- 0.02	0.01	- 1.64	0.10	- 0.04	0.00
Precios 2013	- 0.01	0.01	- 1.46	0.14	- 0.02	0.00
Remesas	0.00	0.02	0.09	0.93	- 0.03	0.03
Productor Transición	0.01	0.01	0.67	0.51	- 0.01	0.02
Productor Comercialización	- 0.01	0.02	- 0.36	0.72	- 0.04	0.03
Constante	0.18	0.06	2.97	0.00	0.06	0.31

Cuadro 14. Estimación econométrica del indicador de productividad laboral

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	4,001
				F(16, 3985)	=	940.72
Model	435,692.25	16.00	27,230.77	Prob > F	=	-
Residual	115,352.94	3,985.00	28.95	R-squared	=	0.79
				Adj R-squared	=	0.79
Total	551,045.19	4,001.00	137.73	Root MSE	=	5.38
productividad	Coef.	Std. Err.	t	P>t	[95% Conf.	Interval]
TPV Ingreso Neto	1.31	0.13	10.04	-	1.05	1.56
TPV Rendimiento	0.73	0.01	105.37	-	0.71	0.74
Genero	0.24	0.24	0.97	0.33	- 0.24	0.71
Escolaridad Técnica	0.49	0.22	2.25	0.02	0.06	0.91
Escolaridad Superior	0.18	0.24	0.77	0.44	- 0.28	0.64
Lengua Indígena	- 0.58	0.26	- 2.26	0.02	- 1.09	- 0.08
Zona de Alta Marginación	0.49	0.19	2.61	0.01	0.12	0.86
Superficie Temporal	- 0.46	0.40	- 1.13	0.26	- 1.24	0.33
Superficie Riego	- 0.25	0.35	- 0.70	0.49	- 0.94	0.45
Fertilizante	0.10	0.20	0.51	0.61	- 0.29	0.49
Jornales 2012	0.00	0.00	0.56	0.57	- 0.00	0.00
Mecanizada	- 0.04	0.21	- 0.20	0.84	- 0.45	0.37
Precios 2013	0.01	0.06	0.15	0.89	- 0.11	0.12
Remesas	- 0.12	0.33	- 0.38	0.71	- 0.77	0.52
Productor Transición	0.09	0.19	0.46	0.65	- 0.29	0.46
Productor Comercialización	- 0.29	0.33	- 0.89	0.37	- 0.94	0.35

Cuadro 15. Estimación econométrica del indicador de ingreso neto

				Number of obs	=	4,001
Source	SS	df	MS	F(16, 3985)	=	69.04
Model	460.86	16.00	28.80	Prob > F	=	-
Residual	1,662.45	3,985.00	0.42	R-squared	=	0.22
Total	2,123.31	4,001.00	0.53	Adj R-squared	=	0.21
				Root MSE	=	0.65
	Coef.	Std. Err.	t	P>t	[95% Conf.	Interval]
TPV Rendimiento	0.01	0.00	5.40	-	0.01	0.01
productividad	0.02	0.00	10.04	-	0.02	0.02
Genero	- 0.07	0.03	- 2.33	0.02	- 0.13	- 0.01
Escolaridad Técnica	- 0.05	0.03	- 1.76	0.08	- 0.10	0.01
Escolaridad Superior	0.02	0.03	0.55	0.59	- 0.04	0.07
Lengua Indígena	- 0.05	0.03	- 1.47	0.14	- 0.11	0.02
Zona de Alta Marginación	- 0.01	0.02	- 0.41	0.69	- 0.05	0.04
Superficie Temporal	- 0.07	0.05	- 1.52	0.13	- 0.17	0.02
Superficie Riego	- 0.14	0.04	- 3.21	0.00	- 0.22	- 0.05
Fertilizante	- 0.03	0.02	- 1.15	0.25	- 0.07	0.02
Jornales 2012	- 0.00	0.00	- 0.65	0.52	- 0.00	0.00
Mecanizada	- 0.03	0.03	- 1.20	0.23	- 0.08	0.02
Precios 2013	0.02	0.01	2.17	0.03	0.00	0.03
Remesas	- 0.08	0.04	- 2.14	0.03	- 0.16	- 0.01
Productor Transición	0.06	0.02	2.68	0.01	0.02	0.11
Productor Comercialización	0.09	0.04	2.19	0.03	0.01	0.16