

MÉXICO

**LÍNEA DE CRÉDITO CONDICIONAL PARA PROYECTOS DE
INVERSIÓN DE APOYOS DIRECTOS PARA ÁREAS RURALES
(ME-X1009)**

Y

**PRIMER PRÉSTAMO INDIVIDUAL PARA EL PROGRAMA DE
APOYOS DIRECTOS AL CAMPO
(ME-L1041)**

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: César Bustamante (RND/CME) y Sergio Ardila (INE/RND), Co-Jefes del Equipo de Proyecto; Miembros: Carmen Fernández-Diez (INE/RND); Gloria Coronel (CID/CME); Raúl Lozano (CID/CME); Alessandro Maffioli (SPD/SDV); Juan Carlos Paez (VPS/ESG); Miguel Coronado (LEG/SGO); Lisa Sofia Restrepo (INE/RND); y Rosario Gaggero (INE/RND).

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	MARCO DE REFERENCIA	2
A.	Introducción.....	2
B.	El sector rural, su estructura y las reformas de la década de los noventa.....	2
C.	El Programa de Apoyos Directos al Campo PROCAMPO	4
D.	Justificación del CCLIP ME-X1009 y de la Primera Operación Individual de Préstamo ME-L1041	7
II.	EL PROGRAMA	8
A.	Objetivo y componentes	8
B.	Costo y esquema de desembolsos.....	9
C.	Indicadores clave de la matriz de resultados	10
III.	VIABILIDAD Y RIESGOS.....	10
A.	Viabilidad Económica	10
B.	Riesgos de salvaguardias socio ambientales.....	10
C.	Riesgos fiduciarios.....	11
IV.	PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN	12
A.	Esquema de ejecución.....	12
B.	Esquema de monitoreo y evaluación	14

Anexos	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Plan de Adquisiciones Resumido
Anexo IV	Resumen Esquema de Evaluación

Enlaces electrónicos
Requeridos
Plan de Adquisiciones Completo http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=2019200
Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=2025060
Opcionales
Anexo Estadístico http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=2020681
Estudios
<ul style="list-style-type: none"> a) El Sector Rural en México: Desafíos y Oportunidades, Nota de política, Banco Interamericano de Desarrollo. Ardila, Sergio (2006): http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1559782 b) La Integración Económica y el Sector Agropecuario Mexicano: Evaluación y Opciones de Política, Estudio, Banco Interamericano de Desarrollo, Yúnez Naude, Antonio y George Dyer Leal (2006): http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1559792 c) Designing a new PROCAMPO program: Lessons from OPORTUNIDADES, Report presented to the Inter-American Development Bank for the project MÉXICO: ESTUDIOS SOBRE POLÍTICAS Y GASTOS PÚBLICO FEDERAL PARA EL SECTOR RURAL, Winters, Paul and Benjamin Davis (2007): http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1559791 d) The Microeconomics of Poverty Traps in Mexico, DEGIT, Dynamics, Economic Growth, and International Trade, Conference paper, Chavas, Jean-Paul and Hector J. Villarreal (2005): http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1559786 e) More calories or more diversity? An econometric evaluation of the impact of the PROGRESA and PROCAMPO transfer programs on food security in rural Mexico, Mimeo. Ruiz-Arranz, Marta, Benjamin Davis, Marco Stampini, Paul Winters and Sudhanshu Handa (2002): http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1559789

- f) Análisis Cuantitativo de los Efectos de Transferencias al Sector Rural: Ingreso Objetivo, PROCAMPO y Oportunidades, Banco Interamericano de Desarrollo. Dyer, George A. (2007):
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1559787>
- g) Evaluación del Impacto de PROCAMPO y propuesta de reformas al sistema de apoyos agropecuarios, ADECSO (2007), Banco Interamericano de Desarrollo
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=2044032>
- h) Estudio sobre el desempeño del programa de apoyos directos al campo PROCAMPO, año agrícola 2006, Informe Final. Grupo de Economistas Asociados (GEA) (2006):
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1559788>
- i) Diagnóstico y Propuesta de Reforma para PROCAMPO: Política de Apoyos para un Crecimiento con Equidad en el Campo Mexicano, CIDE, 4 de Marzo 2008, Banco Interamericano de Desarrollo, John Scott,
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1469985>
- j) Propuesta de modificaciones a PROCAMPO, Juan Manuel Torres Rojo, 2008, Banco Interamericano de Desarrollo.
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1469986>
- k) Análisis de Alternativas de Reforma del PROCAMPO en México, Humberto J. Jiménez Ojendiz, Marzo del 2008, Banco Interamericano de Desarrollo
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1469987>
- l) Diagnóstico y Propuestas de Reforma del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), Banco Interamericano de Desarrollo
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=2026015>
- m) Informe de Evaluación de la Capacidad Institucional del Ejecutor: ASERCA, 2008, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1808546>
- n) Informe Sistema Integral de Pagos, Banco Interamericano de Desarrollo
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=2035992>
- o) Reglas de Operación PROCAMPO 2009
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=2037669>

Referencias Bibliográficas

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=2026191>

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
CPAR	<i>Country Procurement Assessment Report</i>
EUA	Estados Unidos de América
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
NAFIN	Nacional Financiera S.N.C.
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PIB	Producto Interior Bruto
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PSE	<i>Producer Support Estimates</i> (Estimados de Apoyo a Productores)
RO	Reglas de Operación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
TLCAN	Tratado de Libre Comercio con América del Norte

**RESUMEN DEL PROYECTO
MEXICO**

**LÍNEA DE CRÉDITO CONDICIONAL PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN DE APOYOS
DIRECTOS PARA AREAS RURALES (ME-X1009) Y PRIMER PRÉSTAMO INDIVIDUAL PARA EL
PROGRAMA DE APOYOS DIRECTOS AL CAMPO (ME-L1041)**

Términos y Condiciones Financieras			
Prestatario: Estados Unidos Mexicanos		Plazo de Amortización:	25 años
Organismo Ejecutor: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)		Período de Gracia:	5 años
		Período de Desembolso:	3 años
Fuente	Monto (US\$ Millones)		Tasa de interés:
	CCLIP	Primer Préstamo	Facilidad Unimonetaria basada en LIBOR
BID (CO)	2.500	750	Comisión de inspección y vigilancia:
Local	0	0	Comisión de crédito:
Total	2.500	750	Moneda: Dólares de EEUU de la Facilidad Unimonetaria de Capital Ordinario del Banco.

Esquema del Proyecto

Objetivo / Descripción del proyecto: El objetivo del Programa ME-L1041 es mejorar el ingreso de los productores beneficiarios, incrementando el nivel y reduciendo las fluctuaciones originadas tanto por la variabilidad de precios como por otro tipo de contingencias. Para alcanzar este objetivo el Programa propone mejorar los ingresos netos de las unidades productoras beneficiarias mediante incrementos de la productividad y competitividad agrícola y no agrícola. El Programa comprende los siguientes componentes: i) Mejoramiento Operacional del PROCAMPO; ii) Transferencias directas a productores; y iii) Sistema de Monitoreo y Evaluación.

Condiciones contractuales especiales: (a) previas al primer desembolso: suscripción y entrada en vigencia del Contrato de Mandato y Ejecución del Programa (¶4.1); y (b) durante la ejecución del proyecto: (i) financiamiento retroactivo de gastos elegibles con cargo al préstamo (¶4.9) y realización de evaluación del proyecto (Anexo IV).

Excepciones a las políticas del Banco: De conformidad con lo descrito en el párrafo 4.10 se solicita una excepción a la política vigente sobre tipo de cambio (GN-2415) para aplicar el tipo de cambio del último día del mes anterior al que se ejecuta el gasto para la conversión de gastos en moneda del prestatario a US\$.

El proyecto es coherente con la Estrategia de País: Si [X] No []

El proyecto califica como: SEQ [X] PTI [] Sector [] Geográfica [] % de beneficiarios []

Adquisiciones: Todas las adquisiciones del Programa se llevarán a cabo de conformidad con las políticas y procedimientos del Banco, tal como definidas en los documentos GN-2349-7 y GN-2350-7.

(*) La comisión de crédito y comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las disposiciones aplicables de la política del Banco sobre metodología para el cálculo de cargos para préstamos del capital ordinario. En ningún caso la comisión de crédito podrá superar el 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia exceder, en un semestre determinado, lo que resulte de aplicar el 1% al monto de financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Introducción

- 1.1 La Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) propuesta ME-X1009 apoyará la operación del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) del Gobierno de México. El CCLIP ha sido estructurado con una primera operación individual de préstamo destinada a financiar: i) las transferencias que recibirán los agricultores con predios de hasta 10 hectáreas (has); ii) mejoras operativas en el programa que son críticas para mejorar la transparencia, reducir costos administrativos a Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), y facilitar el trámite a los usuarios incrementando su vinculación con servicios bancarios; y iii) una evaluación de impacto que provea información detallada tanto de los impactos como de su heterogeneidad y de los mecanismos específicos a través de los cuales estos se generan. Las operaciones posteriores tendrán como objetivo financiar las transferencias directas en años futuros y ajustes adicionales al PROCAMPO que se deriven de la evaluación a la primera operación del CCLIP, así como aquellas que permitan mejorar su operatividad. El CCLIP propuesto por un monto de US\$2.500 millones tendrá una duración de seis años y se espera que comprenda dos operaciones individuales de préstamo adicionales.

B. El sector rural, su estructura y las reformas de la década de los noventa

- 1.2 El sector agrícola mexicano es altamente heterogéneo: en el sur domina la agricultura de subsistencia con predios de tamaños inferiores a cinco has, tierras de temporal con difícil acceso a los mercados, y altos índices de pobreza extrema; el norte, por el contrario, se caracteriza por la agricultura de riego, aceptable infraestructura de carreteras y almacenamiento, grandes escalas de producción e intensidad tecnológica con altos rendimientos, y un acceso privilegiado al mercado norteamericano. La tasa de pobreza alimentaria rural en el sur es de casi 50%, mientras que en el sector rural del norte se acerca al 10%, comparable a las prevalecientes en zonas urbanas.
- 1.3 En México existen dos formas de propiedad de la tierra que no es pública: propiedad social, que cubre 103 millones de hectáreas de ejidos y comunidades agrarias, de las cuales unos 34 millones están asignadas a individuos y 69 millones son áreas comunales, y propiedad privada que cubre 92 millones de hectáreas. Un cuarto de los terrenos comunales son áreas forestales y el resto en su mayoría son terrenos abiertos con o sin vegetación. El sector tiene una gran dispersión, comprendiendo 31.500 comunidades en las cuales habitan aproximadamente 3 millones de ejidatarios. La actividad agrícola (cultivos) propiamente dicha utiliza unos 30 millones de has, si bien cada año se plantan entre 19 y 22 millones únicamente, 25% de las cuales cuenta con irrigación. Aunque el área irrigada es una fracción menor del área agrícola cultivada, genera el 57% de la producción y el 70% de las exportaciones agrícolas. Los cereales

ocupan la mayor proporción de esta área, cerca de 9 millones de has, de las cuales más del 90% corresponde a maíz.

- 1.4 En el marco de programas de estabilidad macroeconómica, apertura comercial y ajuste estructural, México llevó a cabo importantes reformas en su sector agroalimentario a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta. Estas reformas afectaron radicalmente el marco de incentivos del sector, la estructura del aparato estatal y el régimen de propiedad de los recursos. Durante la siguiente década, la liberalización comercial y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, conjuntamente con la eliminación de los precios de garantía, subsidios a productos claves como la tortilla de maíz e intervenciones estatales en los mercados de productos e insumos, llevaron a México a una reducción sustancial del nivel total de los apoyos a los productores agropecuarios, y particularmente de aquellos más distorsionantes vía precios y barreras comerciales. Según los cálculos de [Estimados de Apoyo a Productores \(PSE, por sus siglas en inglés\) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico \(OCDE\)](#), el PSE se redujo de aproximadamente 30% del valor de los ingresos agropecuarios a inicios de los 90's a 14% en 2007, y el componente de éste otorgado vía apoyos a los precios se redujo de 81% en 1993, a 67,3% en 1999, cuando finaliza el proceso de reformas sectorial, y a 27,3% en 2007¹.
- 1.5 El proceso de reformas en el sector agroalimentario fue acompañado por un diálogo técnico y apoyo financiero por parte del Banco. En 1996, el Banco aprobó un préstamo sectorial de US\$400 millones para un Programa de Reconversión Productiva Agroalimentaria (906/OC-ME) cuyos objetivos fueron: i) mejorar la eficiencia y competitividad del sector; ii) apoyar su reconversión productiva; y iii) facilitar el ajuste de productores y consumidores de bajos ingresos. Su Informe de Terminación de Proyecto (PCR) reflejó un muy buen desempeño de la Secretaría de Ganadería, Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), ente rector de política pública dirigida al sector, en su ejecución.
- 1.6 A la fecha, los resultados de las reformas han sido mixtos. Por una parte, en términos del comercio internacional, México logró incrementar el intercambio agropecuario con los Estados Unidos, con un aumento sostenido en las exportaciones de frutas y hortalizas y el mantenimiento de los nivel de importación de granos básicos y oleaginosas (maíz, sorgo, soya, trigo). La participación de frutas y hortalizas aumentó de 33,9% del valor bruto de producción en 1993 a 37% en 2007. Asimismo, los niveles de inversión tecnológica en el campo, particularmente riego en el norte del país, indujeron tasas promedio anuales de crecimiento positivas en los rendimientos de los principales cultivos entre 1990 y 2007: maíz, 2,8%; trigo, 1,1%; frijol, menos de 1%. Por otra parte, el sector agropecuario creció a un promedio de 2,1% anual

¹ La caída del apoyo vía precios respecto al total PSE en el ultimo período 2007 es atribuible en parte a la falta de operatividad de los programas de sostenimiento de los precios motivado por el alza de precios internacionales de los alimentos.

entre 1993 y 2007, inferior al 3% anual del resto de la economía en el mismo período; los niveles de pobreza rural se mantuvieron constantes entre 1994 y 2006; y las diferencias regionales norte-sur en materia de desarrollo rural no variaron sustancialmente.

- 1.7 Un aspecto importante a destacar es que con la liberalización comercial, así como la eliminación de precios de garantía y subsidios, el Gobierno de México inició la implementación de programas públicos de apoyos (transferencias) directos a los productores destinados a compensar los impactos negativos ocasionados por la reforma sectorial, así como entregar incentivos con distintos objetivos (ver Recuadro 1). Uno de los más importantes es el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), el cual se describe a continuación.

Recuadro 1. Principales programas agropecuarios creados durante las reformas de los 90

Además del PROCAMPO, el Gobierno creó dos programas públicos como parte de las reformas sectoriales de la década pasada, que en conjunto han constituido entre 50% y 67% del presupuesto de SAGARPA desde su inicio:

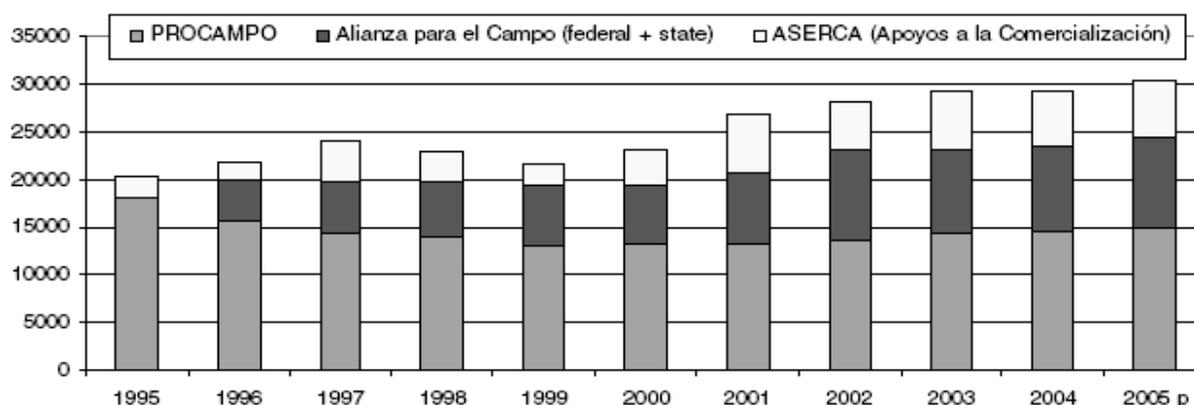
- a. *Apoyos y servicios a la comercialización agropecuaria (ASERCA)*, Iniciado en 1992, ASERCA se orientó inicialmente a reducir los impactos de la eliminación de precios de garantía para soya, sorgo y trigo, y posteriormente se amplió su cubrimiento para manejar los impactos de la eliminación de CONASUPO y otras agencias públicas. Su esquema de operación sufrió varias modificaciones a lo largo de los 90's y fueron sustituidos en 2002 por el programa Ingreso Objetivo y esquemas de apoyo para la adquisición de coberturas de precios utilizando opciones. Ingreso Objetivo es un programa sensiblemente igual a los programas de "deficiency payments" de los Estados Unidos, eliminados en la ley agrícola de 1996 y reestablecidos en la de 2002.
- b. *Alianza Contigo*, Creado en 1995, y posteriormente denominado *Alianza para el Campo*, se concibió como un instrumento para el fomento de la capitalización y el cambio tecnológico de los productores. El programa opera a través de los Estados, cofinanciando una porción de los costos de proyectos de inversión de los agricultores, seleccionados dentro de un menú de opciones orientado a incrementar la producción, lograr la autosuficiencia alimentaria en productos básicos y fomentar las exportaciones.

El número de programas públicos dirigidos al campo se amplió posteriormente. En 2008, el Gobierno modificó la organización del presupuesto de SAGARPA agrupándolo en ocho grandes áreas: i) *Atención a programas estructurales*, que incluye Ingreso Objetivo, apoyos para adquisición de coberturas de precios, el subsidio al diesel agropecuario y marino, y otros apoyos a la comercialización; ii) *Programa Soporte*, que incluye investigación/transferencia de tecnología, sanidad, promoción comercial y otros; iii) *PROCAMPO*; iv) *Adquisición de activos productivos*, que incluye varios de los programas de ALIANZA; v) *Inducción al financiamiento*, que incluye apoyos a intermediarios financieros para reducir sus costos y aportes para creación de fondos de garantías que respaldan ciertos tipos de operaciones; vi) *Uso sostenible de recursos naturales*; vii) *Atención a contingencias climatológicas*; y viii) *Promoción de la participación de actores en el desarrollo rural*, que incluye apoyos a sistemas producto, organizaciones sociales y territoriales.

C. El Programa de Apoyos Directos al Campo PROCAMPO

- 1.8 El PROCAMPO se creó en 1994 con el objetivo principal de compensar a los productores de cultivos básicos (maíz, cebada, frijol, algodón, arroz, sorgo, soya, cártamo y trigo) por la apertura comercial y la consecuente eliminación de los subsidios de precios. Dicho programa tiene dos características centrales: i) libre

elegibilidad de actividad productiva o de conservación, lo cual permite su clasificación como pago desconectado no distorsionante por la Organización Mundial del Comercio; y ii) pagos fijos por hectárea por ciclo productivo, lo cual permite llegar a los beneficiarios independientemente del tamaño de sus respectivos predios, convirtiéndolo en el programa de SAGARPA con mejor propiedad distributiva. En 2009, más de la mitad (55%) de los recursos del PROCAMPO serán distribuidos entre productores de cinco o menos hectáreas. En su creación el programa estableció un padrón de área elegible limitándola a aquellos predios cultivados con uno de los productos seleccionados en alguno de los tres ciclos agrícolas previos. La cobertura definida de esta manera fue de 13,5 millones de hectáreas explotadas por aproximadamente 3,3 millones de beneficiarios. En la actualidad, con 2,7 millones de productores, PROCAMPO continúa siendo el programa público de mayor importancia dentro del presupuesto de SAGARPA. La gráfica siguiente muestra la evolución del presupuesto, en millones de pesos, para los tres programas principales en el período 1995-2005. Claramente la participación de PROCAMPO ha venido disminuyendo, en tanto que la de Alianza y Apoyos a la Comercialización (Recuadro 1) ha venido aumentando, indicativo del cambio en la composición de los apoyos.



Fuente: OCDE, 2006

- 1.9 En 2001, el Banco apoyó la ejecución del PROCAMPO a través de un préstamo de inversión de US\$500 millones para un Programa de Apoyo a Pequeños Productores a través de PROCAMPO (1334/OC-ME). Ejecutado por SAGARPA por intermedio de ASERCA², su objetivo fue mejorar la capacidad de los pequeños agricultores del ciclo de temporal de utilizar más eficientemente sus recursos en la producción. La operación mejoró la oportunidad, disponibilidad para su uso productivo y certidumbre de recepción de los apoyos del PROCAMPO por parte de los beneficiarios (productores de menos de cinco has), al adelantar los pagos antes de la siembra, que hasta ese momento eran otorgados

² ASERCA es un órgano administrativo desconcentrado de la SAGARPA creado mediante Decreto Presidencial del 16 de abril de 1991, con el propósito de contar con un instrumento para el impulso a la comercialización de la producción agropecuaria en beneficio de los productores del campo y dentro de sus funciones básicas está la de operar y administrar PROCAMPO.

posterior a ésta. La operación finalizó en 2005. El PCR de la operación la clasificó como muy efectiva en el logro de su objetivo de desarrollo.

- 1.10 Evaluaciones independientes del PROCAMPO³ encontraron que: i) entre 1994 y 1997, el ingreso de dichos productores creció 18%; ii) cada peso del PROCAMPO apalancó entre 1,5 y 2,6 pesos adicionales de inversiones en campo al remover restricciones de liquidez de los beneficiarios; y iii) su costo fiscal fue inferior a los requerimientos previos que planteaban los subsidios de precios. Asimismo, se identificaron impactos significativos en la utilización de los apoyos para aumentar el uso de insumos productivos y para inversión, tanto en actividades agrícolas como no agrícolas. En términos distributivos, el informe de revisión de las políticas agrícolas de México de la OCDE⁴ concluye que la combinación de una intervención reducida en el mercado y la introducción de apoyos directos generó una clara ganancia en el ingreso para los beneficiarios más pobres, comparado con las políticas agrícolas que sustituyó PROCAMPO. Asimismo, en esta misma área, un estudio de Chavas y Villareal⁵ muestra una correlación positiva entre las ayudas y la formación de capital físico, si bien los participantes en el programa deben ser propietarios de tierras, y por tanto no incluye a los más pobres.
- 1.11 El PROCAMPO fue creado con una duración inicial de 15 años. En 2009, el Gobierno de México decidió extender la vigencia del PROCAMPO en razón de su cobertura, eficiencia, equidad y capacidad para transferir ingresos con escasas distorsiones. En diálogo con el Banco, dicha extensión vino acompañada de tres ajustes importantes para permitir mejorar sus características. Primero, los pagos se hicieron más progresivos. Se incrementó a \$1.300 pesos/ha (12% respecto al último monto) el pago a los predios de menos de cinco has, dejando inalterado en \$963 pesos/ha el pago a los predios de mayor tamaño, y se estableció un límite máximo \$100.000 pesos al pago por beneficiario. El presupuesto de PROCAMPO para el 2009 asciende a \$16.678 millones de pesos. Segundo, para mejorar su eficiencia operativa, el Gobierno decidió actualizar y georreferenciar el Padrón de beneficiarios. Tercero, el proceso de bancarización de los pagos se acelerará, con lo cual se disminuirán costos administrativos, se mejorará la transparencia de los procesos y se aumentará la atracción de beneficiarios a los servicios financieros.

³ Sadoulet, E., A. de Janvry y B. Davis, *Cash Transfers Programs with Income Multipliers: PROCAMPO in Mexico*, World Development Vol. 29, Issue 6, junio 2001, pp. 1043-1056. Evaluaciones anuales de ASERCA para 2004 al 2007 están disponibles en http://www.e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Programa_de_Apoyos_Directos_al_Campo_PROCAMPO.. Dichas evaluaciones tiene limitaciones metodológicas derivadas del tamaño reducido del grupo de no-beneficiarios considerados en la encuesta, y la no utilización de metodologías específicas para identificar grupos testigos comparables lo más cercanos posibles a los beneficiarios del programa.

⁴ OCDE (2006), Política Agropecuaria y Pesquera en México: Logros Recientes, Continuación de las Reformas

⁵ Chavas, Jean-Paul and Hector J. Villareal (2005): "The Microeconomics of Poverty Traps in Mexico", Dynamic, economic Growth and International Trade (DEGIT) Conference Paper, México.

D. Justificación del CCLIP ME-X1009 y de la Primera Operación Individual de Préstamo ME-L1041

- 1.12 Las reformas de política sectorial que se han venido llevando a cabo en México están permitiendo hacer más claras las señales de mercado y mejorar la asignación del uso de recursos privados en las actividades productivas rurales. Más aún, el cambio de instrumentos de sostenimiento de precios y política comercial por transferencias directas, como mecanismo de apoyo a los productores, está permitiendo efectos menos distorsivos y un empleo más equitativo y eficaz del gasto público agroalimentario. En este marco, la extensión del PROCAMPO contribuye a la continuidad y efectividad de la política de apoyo al sector, así como a aumentar y hacer más estable el ingreso familiar para productores de nivel bajo y medio. Los ajustes realizados con apoyo del Banco a este programa público con motivo de su extensión y el vínculo con futuras mejoras que se deriven de evaluaciones técnicas de etapas anteriores muestran un compromiso del Gobierno a mejorar el Programa en el largo plazo. Al respecto, un CCLIP resulta el instrumento financiero más idóneo para un acompañamiento cercano del Banco a las acciones que el Gobierno desee emprender como parte de dicho compromiso.
- 1.13 El CCLIP ME-X1009 tendrá como objetivo acompañar el proceso de reformas de PROCAMPO financiando las mejorar operativas y los posteriores avances en el instrumento y sus reglas de operación con base en la evaluación de impacto que financiará el proyecto. Todas las operaciones individuales de préstamo de dicha Línea, incluyendo la primera operación vendrán acompañadas de sendas evaluaciones de impacto que permitirán conocer de manera detallada la forma como los pagos afectan la situación económica de los diferentes tipos de agricultores en las diversas regiones del país donde opera el PROCAMPO. La recopilación esperada de datos a nivel de campo que se contempla incluir como parte del monitoreo de cada operación individual de préstamo facilitará el análisis técnico de la efectividad de las transferencias.
- 1.14 El Prestatario cumple con los siguientes requisitos de acceso a la Línea CCLIP (GN-2246-4): i) SAGARPA por intermedio de ASERCA ha venido ejecutando el PROCAMPO desde 1994 (entre 2001 y 2005, con apoyo del Banco) y su gestión institucional y fiduciaria es adecuada; ii) la ejecución del PROCAMPO viene siendo satisfactoria y los estados financieros auditados, presentados en tiempo y forma, demuestran que la administración financiera y operativa es realizada bajo estándares de calidad aceptables; y iii) el área de intervención del CCLIP es prioritaria de acuerdo al Programa acordado con las autoridades nacionales procurando incrementar la productividad y competitividad agrícola y no agrícola de los sectores beneficiarios, fortaleciendo los sistemas de transferencias directas vinculadas con los grupos de bajo ingreso, así como la capacidad institucional de las agencias responsables.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivo y componentes

- 2.1 El objetivo del Programa ME-L1041 es mejorar el ingreso de los productores beneficiarios, incrementando el nivel y reduciendo las fluctuaciones originadas tanto por la variabilidad de precios como por otro tipo de contingencias. Para alcanzar este objetivo el Programa propone mejorar los ingresos netos de las unidades productoras beneficiarias mediante incrementos de la productividad y competitividad agrícola y no agrícola. El Programa comprende los siguientes componentes: i) Mejoramiento Operacional del PROCAMPO; ii) Transferencias directas a productores; y iii) Sistema de Monitoreo y Evaluación.
- 2.2 **Componente I. Mejoramiento Operacional del PROCAMPO (US\$36,5 millones).** El diseño del Programa propone mejorar la focalización para hacerla más efectiva verificando las condiciones de elegibilidad y aumentando la transparencia de la información de los beneficiarios. En concreto se incluyen recursos para las siguientes dos áreas:
- 2.3 Subcomponente 1.1. Georreferenciación y actualización del padrón de beneficiarios/predios. Comprende el proceso de verificación de los predios elegibles para recibir transferencias de PROCAMPO, el cual permitirá depurar el padrón existente, que fue generado en 1993. En este proceso se verificará que los predios han cumplido todas las condiciones de elegibilidad del Programa, en particular que las tierras han tenido los usos legales permitidos en uno de los últimos tres ciclos productivos. Simultáneamente se generará una base de datos georreferenciada que facilitará los procesos administrativos del Programa.
- 2.4 Subcomponente 1.2. Bancarización y Sistema Integral de Pagos de ASERCA. Comprende actividades orientadas a mejorar la transparencia, eficacia y confiabilidad del sistema de pagos de PROCAMPO, y ampliar la utilización del sistema financiero para hacer las transferencias a los beneficiarios mediante depósitos en cuenta y provisión de tarjeta débito.
- 2.5 **Componente II. Transferencias directas a productores (US\$709 millones).** Financiará las transferencias a productores elegibles de hasta 10 has que cumplan los requisitos contenidos en las Reglas de Operación (RO) del PROCAMPO aprobadas para 2009⁶, reconociendo que este es un programa dirigido a mejorar las condiciones de los agricultores de bajo ingreso. Según las RO son beneficiarios del Programa, personas físicas o morales propietarias, titulares o en posesión derivada del predio, que se encuentren en legal explotación de superficies elegibles e inscritas en el padrón de PROCAMPO. Según las RO, los beneficiarios podrán recibir un monto máximo de hasta \$100.000 pesos (US\$7.560, al tipo de cambio actual) por ciclo agrícola. La cuota por predio para

⁶ Las reglas están publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF), miércoles 8 de abril de 2009. Ver link en los Enlaces electrónicos.

el ciclo Primavera-Verano será: i) cuota unitaria de \$1.300 pesos (US\$100), para superficies elegibles de hasta cinco has; ii) cuota unitaria de \$1.160 pesos (US\$90) para superficies elegibles mayores a cinco has, con unos límites entre 6 y 18 has establecidos en las RO según entidades federativas; y iii) cuota unitaria de \$963 pesos (US\$73) para el resto de los predios del ciclo agrícola Primavera-Verano. Para el ciclo agrícola de Otoño-Invierno la cuota será \$963 pesos. Los productores en las categorías i) y ii) podrán percibir el apoyo anticipado a la siembra, mientras que para iii) el anticipo estará sujeto a disponibilidad presupuestaria.⁷

- 2.6 **Componente III. Sistema de Monitoreo y Evaluación (US\$4,5 millones).** Comprende las tareas de recolección, procesamiento y análisis de información requeridas para producir una evaluación de impacto detallada de PROCAMPO. La recolección de la información implicará la administración de encuestas para: i) levantar una línea base en 2009 con grupo representativo de beneficiarios y un grupo testigo; y ii) la conformación de un panel de datos mediante una encuesta de seguimiento a los dos años. El diseño se detalla en el anexo IV.

B. Costo y esquema de desembolsos

- 2.7 El Programa ME-L1041 está diseñado como un préstamo de inversiones específicas. El costo total del Programa es de US\$750 millones, los cuales serán financiados en su totalidad con recursos del Capital Ordinario del Banco. El Cuadro I-1 presenta los costos detallados por tipo de componente o actividad:

Cuadro II-1: Monto por Componente y Categoría de Gasto* (en millones de US\$)

	Banco	%
Componente I: Mejoramiento Operacional	36,5	4,9
I a. Georreferenciación y Actualización del padrón	35	4,7
I. b. Bancarización y Sistema Integral de Pagos de ASERCA	1,5	0,2
Componente II: Transferencias a Productores	709	94,5
Componente III: Sistema de Monitoreo y Evaluación	4,5	0,6
TOTAL	750	100,0

* Los costos de la auditoría y los costos financieros (intereses y comisión de crédito) serán sufragados por el Prestatario por fuera del costo del Programa.

- 2.8 El período de ejecución del Programa será de tres años. Se estima que los recursos del Programa se desembolsarán según el siguiente cronograma:

Cuadro II-2: Cronograma de desembolso (en millones de US\$)

Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Total
BID	557,2	180,7	12,1	750
%	74,3	24,1	1,6	100

⁷ Estos montos aprobados en las Reglas Operativas de 2009 pueden estar sujetos a cambios en los años venideros conforme a nuevas Reglas y a la aprobación de los Presupuestos por el Congreso.

C. Indicadores clave de la matriz de resultados

- 2.9 Los indicadores claves de la Matriz de Resultados se especifican en el Anexo II. Los impactos del Programa serán medidos a partir del efecto multiplicador de las transferencias en el ingreso, generados a través de: i) mejoras en la inversión productiva, dentro y fuera de las unidades de producción agrícola; ii) incrementos en la utilización y forma de uso de insumos agrícolas productivos; iii) aumentos en el consumo; y iv) reducción de las restricciones para el acceso a los mercados financieros.

III. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad Económica

- 3.1 PROCAMPO ha sido objeto de varias evaluaciones económicas, utilizando tres tipos de metodologías: i) estimación por procedimientos econométricos de su impacto en el ingreso de los beneficiarios (¶1.10); ii) estimación con base en encuestas, principalmente a beneficiarios, de su impacto en utilización de insumos, inversión e ingreso familiar (ver link a evaluación de GEA para 2006); y iii) estimaciones de su impacto en ingreso familiar y funcionamiento de mercados rurales en utilizando modelos de simulación calibrados para cinco regiones rurales en México, en trabajos financiados por el Banco. Todos estos estudios indican que PROCAMPO ha tenido un multiplicador en el ingreso superior a 1 e inclusive cercano a 2 para algunos grupos de beneficiarios. La evaluación financiada por el Banco en 2007, previo al incremento de precios de los cereales, estimó que la eliminación de PROCAMPO reduciría el ingreso de productores residentes en poblaciones de menos de 2.500 habitantes en 2,7%, afectando más a productores con más de cinco has. Este trabajo estimó que las transferencias de ingreso a estos grupos representaban, como promedio a nivel nacional, 2,3% del ingreso de los productores, por lo que el impacto multiplicador agregado sería de 1,17. Debe mencionarse que el costo administrativo del PROCAMPO es inferior al 1,8%.

B. Riesgos de salvaguardias socio ambientales

- 3.2 PROCAMPO ha sido concebido como un instrumento neutral al que no debería atribuírsele impactos sociales o ambientales negativos. No obstante, varios análisis ambientales realizados en México identifican impactos ambientales negativos de la agricultura que podrían asociarse a PROCAMPO⁸. Sin embargo, debe ser claro que existe un cúmulo de programas que ofrecen incentivos específicos a actividades agrícolas (orientados a la promoción del maíz y otros

⁸ Entre estos se pueden anotar: i) el aumento en algún grado de la presión sobre los recursos naturales; ii) un mayor uso de elementos químicos contaminantes del suelo y agua (pesticidas y agroquímicos, principalmente); iii) un incremento en el uso del agua de riego; iv) el inicio de algunos procesos de salinización del suelo; v) la transformación de algunas áreas no aptas para prácticas agrícolas en áreas cultivadas; vi) el incremento de procesos de forestación; vii) el chaqueo; viii) la destrucción de hábitats y de ecosistemas por la conversión de los suelos de bosques a zonas agrícolas, y la consecuente pérdida de la biodiversidad; ix) la generación de roces sociales por efectos de modificaciones/ajustes al registro de beneficiarios; y x) el fraccionamiento de las tierras para procurar la “elegibilidad” y beneficiarse del subsidio.

- cultivos, al uso de agroquímicos y otros insumos, a inversiones en maquinaria y adecuación para riego, entre otras), que hacen difícil establecer cual es el impacto de PROCAMPO sin contar con estudios detallados al respecto.
- 3.3 En cuanto a impactos positivos, varios estudios atribuyen a PROCAMPO los siguientes: i) mejoras en la seguridad financiera de los productores; ii) aumentos en su productividad y competitividad agrícola y no-agrícola; iii) aumento de la capacidad adquisitiva de los productores más pequeños; y iv) dinamización de la economía local, entre otros. Además, el PROCAMPO se flexibilizó a partir de 1995 incluyendo proyectos ecológicos como usos permitidos que garantizan la elegibilidad de los predios para el programa. Esta modalidad, que ha sido utilizada de manera muy modesta (menos de 30 mil hectáreas), benefició: i) la conservación del suelo; ii) la reforestación o revegetación; iii) el control de la erosión; iv) la creación de nuevos hábitats; y v) la recuperación ambiental de zonas degradadas, entre los impactos positivos más importantes. La falta de información sobre ella y el hecho de que ésta modalidad requiere el visto bueno de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales (SEMARNAT) han constituido obstáculos significativos para una mayor utilización.
- 3.4 Esta operación contempla un componente de evaluación de impacto del Programa que permitirá identificar con confiabilidad los impactos de los apoyos de PROCAMPO sobre la inversión, la utilización de insumos productivos, el uso de la tierra, el acceso a financiamiento y el consumo. Estos trabajos permitirán evaluar algunos de los factores que inciden en los impactos ambientales asociados al Programa y plantear los ajustes necesarios para años futuros. A su vez, dentro del componente de mejoramiento operacional de PROCAMPO, la georreferenciación y actualización del padrón de beneficiarios/predios posibilitará la eliminación de aquellos predios con usos de la tierra indebidos: propiedades cedidas a la mancha urbana o terrenos incompatibles con las prácticas agrícolas o forestales propuestas. Por último, se prevé incluir un mecanismo de pre-aprobación de programas ambientales consensuado entre la SAGARPA y la SEMARNAT, por lo que se espera una ampliación del número de has beneficiarias de la modalidad de PROCAMPO Ecológico.
- 3.5 Con estas nuevas adiciones y con el mantenimiento de los lineamientos generales de la operación financiada por el Banco en 2001, es de esperar que esta nueva operación genere mayores impactos positivos y menores impactos negativos incrementales. En virtud de lo anterior, y de conformidad con lo establecido en la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (OP-703), el equipo de proyecto ha clasificado la operación en la Categoría “B”.

C. Riesgos fiduciarios

- 3.6 Con el fin de medir los riesgos fiduciarios, durante la preparación del proyecto se analizó la capacidad institucional de ASERCA utilizando la metodología SECI. Dicha metodología fue aplicada a los sistemas de Programación y Organización, Ejecución (administración de personal, Bienes y Servicios y financiera) y Control

Interno y Externo. Los resultados demostraron que los tres sistemas se encuentran suficientemente desarrollados, con una calificación promedio de 94,7% y un nivel de riesgo Bajo. Considerando esta evaluación, se recomienda que la revisión de los desembolsos se realice en forma ex-post.

IV. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Esquema de ejecución

- 4.1 **Prestatario y Organismo Ejecutor.** El Prestatario será los Estados Unidos Mexicanos a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien utilizará a Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN), como su agente financiero para la administración de los recursos del préstamo. El Organismo Ejecutor será la SAGARPA, a través de ASERCA. La SAGARPA es una estructura integrante del Poder Ejecutivo del Gobierno Federal de México. **Será condición previa especial al primer desembolso la suscripción y entrada en vigencia del Contrato de Mandato y Ejecución de este Programa firmado por el Prestatario, SAGARPA y NAFIN.**
- 4.2 **Ejecución y administración del Programa.** ASERCA es la entidad responsable de la provisión de apoyos a la comercialización y apoyos directos, incluyendo PROCAMPO (ver Recuadro 1). Sus responsabilidades dentro del Programa incluyen: i) la adquisición de los bienes y contratación de los servicios previstos para la ejecución del Programa; ii) la realización de los pagos relacionados con los servicios de consultoría y/o bienes que sean adquiridos para el Programa; iii) el registro de consultores del Programa y los comprobantes financieros resultantes para su posterior registro y auditoría; y iv) el seguimiento y evaluación del Programa. Dichas responsabilidades serán realizadas por su Coordinación General de Apoyos (CGA). A lo largo de los 15 años de existencia de PROCAMPO, la CGA ha desarrollado una capacidad operativa eficiente para la administración del programa y cuenta en la actualidad con los recursos humanos y físicos apropiados para coordinar y dar seguimiento a la ejecución y los aspectos programáticos presupuestales y financieros de PROCAMPO.
- 4.3 La administración del Programa estará regida por las Normas de Operación de PROCAMPO, las cuales establecen los procedimientos administrativos, financieros y contables para la operación del sistema de apoyo. Estas normas son anualmente objeto de revisión y actualización, y finalmente aprobación formal por parte del Secretario de SAGARPA.
- 4.4 ASERCA a través de sus oficinas regionales ejecuta, para cada ciclo de cultivo, un proceso integral que implica planificar, registrar, tramitar, verificar, pagar y auditar cerca de tres millones de transacciones de apoyos de PROCAMPO. La entrega de la transferencia se realiza mediante transferencia bancaria (32%) o cheque (68%), para lo que cuentan con la infraestructura de apoyo de los 712 Centros de Apoyo al Desarrollo Rural de SAGARPA. Este proceso es realizado por las oficinas regionales de SAGARPA y ASERCA, con la intervención

ocasional de la oficina central de ASERCA, a través del uso de un sistema financiero-contable interconectado entre estas oficinas. Dicho sistema permitirá someter, en forma oportuna, la documentación comprobatoria requerida por el Banco para proceder a realizar los desembolsos con cargo al préstamo. ASERCA, a través de NAFIN, presentará al Banco los trámites de no objeción y las solicitudes de desembolso consolidadas correspondientes a los gastos elegibles. Con base en esta información, ASERCA efectuará los registros contables de las operaciones correspondientes al Programa. Dichos registros, conjuntamente con la documentación de soporte del Ejecutor para identificar los beneficiarios respectivos, servirá como base para las auditorías.

- 4.5 **Adquisiciones.** La adquisición de obras, bienes y servicios, y la contratación de consultores se realizarán de conformidad con las Políticas de Adquisiciones del Banco, documentos GN-2349-7 y GN-2350-7 edición actual. Cuando la adquisición de bienes y servicios conexos tenga un costo estimado igual o mayor a US\$3.000.000, se utilizará la Licitación Pública Internacional. La adquisición de bienes y servicios diferentes a consultoría cuyo costo estimado sea igual o mayor a US\$100.000 y menor a US\$3.000.000 se realizará por Licitación Pública Nacional; y por debajo de US\$100.000 podrá realizarse por comparación de precios. Se requerirá publicidad internacional para la selección de servicios de consultoría cuyo costo estimado sea igual o mayor a US\$200.000. Las listas cortas de organizaciones consultoras para trabajos cuyo costo estimado sea por debajo de US\$500.000 podrán estar compuestas enteramente de consultores nacionales.
- 4.6 La contratación directa podrá ser aplicada para contratar varias instituciones. Al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), hasta por la suma de US\$35 millones, para la Depuración y Georreferenciación del Padrón de Beneficiarios de PROCAMPO, teniendo en cuenta la demostrada especialización en la captación, procesamiento y difusión de información estadística y geográfica. Ver [Plan de Adquisiciones](#) para más detalle. Por otra parte, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), entidad especializada en el desarrollo de estándares de competencia, podrá ser contratada directamente, para labores especializadas relativas al componente de Bancarización y Sistema Integral de Pagos, por sus conocimientos y experiencia en proyectos de reingeniería de procesos.
- 4.7 Durante la preparación del Programa, se realizó un análisis de la capacidad del organismo ejecutor para administrar las adquisiciones que dio un resultado de riesgo Bajo (¶3.6). Sobre la base de este análisis y del documento *Country Procurement Assessment Report (CPAR)*, se estableció que los procesos de adquisiciones de bienes y/o de firmas consultoras y personas físicas serán revisados por el Banco en su mayor parte de forma *ex-ante* y según lo establecido en el Plan de Adquisiciones correspondiente.
- 4.8 **Contabilidad y Auditoría.** El sistema financiero-contable del Ejecutor generará anualmente estados financieros del Programa y permitirá la administración

oportuna y confiable de las transacciones, desembolsos, y mantenimiento de la información financiera del mismo. Dichos informes estarán sujetos a auditoría y deberán ser presentados al Banco, a través de NAFIN, dentro de los 120 días siguientes al cierre del respectivo ejercicio anual. Las auditorías, que serán efectuadas de acuerdo a los términos de referencia del Banco acordados con la Secretaría de la Función Pública, serán realizadas por firmas de auditores externos y serán sufragados por el Prestatario fuera del Programa.

- 4.9 **Financiamiento retroactivo y reembolsos de gastos.** El Banco podrá aceptar que gastos elegibles de pagos a beneficiarios de hasta 10 has para el ciclo Primavera-Verano 2009, efectuados por SAGARPA con posterioridad a Marzo 15 2009, se reconozcan hasta por la suma de US\$300 millones con cargo a los recursos del financiamiento.
- 4.10 **Tipo de cambio.** Teniendo en cuenta la modalidad regular de reembolso de gastos elegibles empleada por el Prestatario para solicitar desembolsos de los recursos del préstamo, se recomienda que, para los efectos de la conversión a US\$ de los gastos realizados en moneda local, se aplique el tipo de cambio del último día del mes anterior al que se ejecuta el gasto y no la tasa de cambio del día en que se procese la solicitud de desembolso por el Banco (GN-2415). Este cambio permitiría al ejecutor y al Banco conocer de antemano el monto en US\$ equivalente de las solicitudes que se presentarán al Banco y también apoyaría una mayor eficiencia y oportunidad en la preparación y presentación de solicitudes de desembolso. La Política GN-2415 aplica solamente al tipo de cambio para la gestión interna del proyecto/ejecutor en la conversión de gastos en moneda local a la moneda de la operación y no tiene impacto en el tipo de cambio utilizado en la contabilidad o registros del Banco.

B. Esquema de monitoreo y evaluación

1. Monitoreo

- 4.11 Para apoyar la detección y resolución oportuna de los problemas operativos del Programa, ASERCA utilizará información proveniente de su sistema financiero-contable, el cual estará vinculado con la base de datos georreferenciada y actualizada del padrón de beneficiarios (¶2.3). Esta interacción permitirá monitorear el estado de la operación en cuanto al comportamiento del padrón de beneficiarios y las transferencias realizadas, entre otros. El Programa utilizará esta información, junto con la Matriz de Resultados del Programa (Anexo II), para realizar y reportar el monitoreo del mismo. Respecto a informes, el Ejecutor enviará al Banco un informe al final del Programa que servirá de insumo para el Informe de Terminación del Proyecto. Este informe revisará los avances físicos y de resultados del Programa, así como los avances en los indicadores medidos durante el período que forman parte de la Matriz de Resultados (Anexo II), las lecciones aprendidas en el transcurso del diseño e implantación de la operación.

2. Evaluación

- 4.12 La evaluación de impacto, permitirá determinar: el impacto de las transferencias de PROCAMPO en el nivel, volatilidad y capacidad de generación de ingresos (efectos multiplicadores) por parte de los beneficiarios, así como el impacto sobre las decisiones de inversión. Asimismo, la evaluación contrastará la heterogeneidad del impacto por región, tipo de productor y tamaño del predio. Como resultado de la evaluación se espera determinar los beneficios específicos de PROCAMPO y sus efectos marginales según monto recibido, los mecanismos a través de los cuales éstos se producen, analizar su focalización y generar información para analizar las restricciones comerciales y de acceso a mercados. La evaluación será financiada con recursos del Programa (Componente III) y con una Cooperación Técnica no reembolsable. El Plan de Evaluación se resume en el Anexo IV.
- 4.13 La evaluación se basará en la definición de un escenario contrafactual, a través de la identificación de un grupo testigo de productores que permitirá representar la situación sin PROCAMPO y realizar un análisis de los impactos del mismo. La muestra de productores será identificada por INEGI con base en el censo agrario 2007, representará al conjunto de los productores y será estratificada por: regiones socioeconómicas, tipo de propiedad de la tierra, tamaño de la explotación y acceso a riego. El número de observaciones requeridas será de entre 9.000 y 12.000 igualmente repartidas entre beneficiarios y grupo testigo⁹.
- 4.14 La información será generada mediante una encuesta *ad-hoc* con un cuestionario que incluirá información detallada sobre producción y comercialización, las características socioeconómicas y las actividades económicas de los productores. En la primera ronda de encuestas se establecerá la línea de base en 2009, en la segunda en el 2011, se realizará una encuesta de seguimiento para obtener un panel de datos (un total de entre 18.000 y 24.000 encuestas). Además, se administrarán entre 1.200 y 1.500 encuestas a nivel de comunidad. Las encuestas serán llevadas a cabo por una firma consultora contratada de conformidad con términos de referencia previamente acordados. Para la estimación del impacto se utilizará una combinación de técnicas no experimentales, en particular una combinación de *propensity score matching* y diferencias-en-diferencias (*diff-in-diff*). Para la supervisión de las tareas de recolección de información y su análisis ASERCA contratará un grupo de dos especialistas que serán apoyados por consultores de alta calificación.

⁹ Estos son cálculos preliminares usando la metodología propuesta por Grosh y Muñoz (1996) y el World Bank (1997) e información disponible en La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de 2006 (ENIGH) sobre el ingreso. Se utilizó un límite de confianza de 95-99%, una correlación entre clusters de 0.05 y un ajuste por atrición de 8-10%.

PROGRAMA DE APOYOS DIRECTOS AL CAMPO
(ME-L1041)
Matriz de Resultados del Proyecto

Fin: (Objetivos del proyecto) contribuir a mejorar el ingreso de los productores beneficiarios, incrementando el nivel y reduciendo las fluctuaciones originadas tanto por la variabilidad de precios como otro tipo de contingencias.

Indicadores	Nivel de Base (2009)	Nivel de Meta (2011)	Medios de verificación	Comentarios/Supuestos
<p>Sumatoria del Ingreso agrícola y no agrícola de los hogares asociados a las unidades de producción.</p> <p>Variabilidad del ingreso de los productores.</p>	<p>El nivel de ingreso total (a) y el ingreso en actividades agrícolas (b) de los hogares asociados a las unidades de producción en México (Fuente: Encuesta PROCAMPO, GEA, 2006)¹:</p> <p>Estrato bajo;(a) \$ 44.669; (b) \$14.610 Estrato medio;(a) \$ 65.821; (b) \$ 54.166 Estrato alto;(a) \$ 115.693; (b) \$ 99.146 Total:(a) \$ 48.437; (b) \$ 20.973.</p> <p>El coeficiente de variabilidad para la serie de tiempo de 1993-2007 usando como deflactor el índice de precios agrícolas (índice de precios al productor para la actividad agrícola) es 0.07* (Fuentes: Banco de México, Unidad de Coordinación General de Apoyos de ASERCA)².</p>	<p>La diferencia entre el cambio en el ingreso promedio de los hogares beneficiarios y el cambio en el ingreso promedio de los no beneficiarios es igual (o mayor) a 1.17 veces el monto de la transferencias recibidas por los beneficiarios:</p> $\left(\bar{Y}_{2011}^B - \bar{Y}_{2009}^B\right) - \left(\bar{Y}_{2011}^{NB} - \bar{Y}_{2009}^{NB}\right) \geq 1.17 \times TR$ <p>La diferencia entre el cambio en el coeficiente de variabilidad promedio de los hogares beneficiarios y el cambio en el coeficiente de variabilidad promedio de los no beneficiarios es menor que cero lo cual significa que la variabilidad de los ingresos de los beneficiarios de PROCAMPO es menor que la</p>	<p>Encuestas <i>ad hoc</i> a las unidades de producción con un modulo agrícola y de ingreso de los hogares (LB = 2009; Meta 2011).</p>	<p><i>Comentario</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Se requiere la encuesta de evaluación para el establecimiento de una LB más precisa. <p><i>Supuestos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> No hay cambio dramático en las condiciones económicas, sociales, ambientales a nivel nacional o rural que limiten la habilidad de identificar el impacto No hay incentivos para que los beneficiarios decidan reducir la cantidad de horas de trabajo o la intensidad de este a causa de la compensación monetaria

¹ Estudio sobre el desempeño del programa de apoyos directos al campo PROCAMPO, año agrícola 2006, Informe final. Grupo de Economistas Asociados (GEA) (2006): <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1559788>

² Cálculos realizados a partir de información proporcionada por la Unidad de Coordinación General de Apoyos de ASERCA y el Banco de México.

	* Los valores serán recalculados con base en la encuesta ad hoc 2009.	de los no beneficiarios. $\left(\left(\frac{\sigma}{\mu} \right)_{2011}^B - \left(\frac{\sigma}{\mu} \right)_{2009}^B \right) - \left(\left(\frac{\sigma}{\mu} \right)_{2011}^{NB} - \left(\frac{\sigma}{\mu} \right)_{2009}^{NB} \right) < 0$		
--	---	---	--	--

COMPONENTE 1: MEJORAMIENTO OPERACIONAL DE PROCAMPO					
RESULTADO	Indicadores	Nivel de base (2009)	2010	Nivel de Meta (2011)	Comentarios/Supuestos
Mejora en la eficiencia operativa del programa PROCAMPO	i) Reducción en el costo promedio administrativo de PROCAMPO por \$ de apoyo ii) Reducción en el número de días para el proceso, generación, distribución y cobro de los pagos	i) \$ 8,17 pesos por transacción ii) 66 días por transferencia		i) \$ 4,12 pesos por transacción ii) 33 días por transferencia	<i>Medios de Verificación:</i> Base de datos de ASERCA y datos operativos de PROCAMPO
PRODUCTOS	Indicadores	Nivel de base (2009)	2010	Nivel de Meta (2011)	Comentarios/Supuestos
1. Georreferenciación y Actualización del padrón de predios/beneficiarios	i) Número de Estados con el padrón depurado y georreferenciado ii) Porcentaje de los predios con expedientes digital y físico actualizados iii) Porcentaje beneficiarios verificados	i) 0 Estados ii) 0 predios iii) 0 beneficiarios	i) 10 Estados georreferenciados ii) 2,2 millones de predios iii) 1,3 millones de beneficiarios	i) 32 Estados georreferenciados ii) 4,1 millones de predios iii) 2,7 millones de beneficiarios	<i>Medio de verificación:</i> Información proporcionada por la Unidad de Coordinación General de Apoyos de ASERCA
2. Bancarización y Plataforma Integral de Pagos	i) Porcentaje de operaciones transferidas mediante tarjeta de débito ASERCA-SAGARPA	i) 31% de operaciones bancarizadas en		i) 85% de las operaciones bancarizadas	<i>Medio de verificación:</i> Información proporcionada por la Unidad de

	<p>ii) Porcentaje de los montos de los apoyos transferidos mediante tarjeta de débito ASERCA-SAGARPA.</p> <p>iii) Porcentaje de los beneficiarios de PROCAMPO bancarizados</p> <p>iv) Promedio anual de días para el proceso de medios de pago, generación, distribución y cobro mediante cheques y depósitos.</p>	<p>2008</p> <p>ii) 38,5% de monto transferido en 2008</p> <p>iii) 31% de beneficiarios bancarizados en 2008.</p> <p>iv) 43 días para transferencia vía cheque en 2008 y 18 días para vía depósitos.</p>		<p>ii) 85% de los montos transferidos mediante tarjeta de débito ASERCA</p> <p>iii) 85% de los beneficiarios bancarizados</p> <p>iv) Al menos una reducción del 12% en el tiempo total del proceso con respecto a la mejora en 2007</p>	Coordinación General de Apoyos de ASERCA
--	--	---	--	---	--

COMPONENTE 2: APOYOS DIRECTOS TRANSFERIDOS A LOS AGRICULTORES

RESULTADO final	Indicadores	Nivel de base (2009)	2010	Nivel de Meta (2011)	Comentarios/Supuestos
Mejora la productividad de las unidades productoras	Rendimiento/hectárea para los cultivos principales.	<p>Rendimiento por hectárea de los principales cultivos básicos a nivel nacional (Fuente: Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera.³)*</p> <p>Maíz: 3.206 tn/ha Sorgo: 3.495tn/ha Trigo: 5.082 tn/ha Frijol: 0.667 tn/ha Cebada: 2.281 tn/ha Arroz: 4.154 tn/ha</p>		<p>La diferencia entre el cambio porcentual del rendimiento/hectárea promedio de los beneficiarios y el cambio porcentual del rendimiento/hectárea promedio de los no beneficiarios es igual (o mayor) a 15%:</p> $\left(\frac{\bar{R}_{2011}^B - \bar{R}_{2009}^B}{\bar{R}_{2009}^B} \right) - \left(\frac{\bar{R}_{2011}^{NB} - \bar{R}_{2009}^{NB}}{\bar{R}_{2009}^{NB}} \right) \geq 15\%$	<p><i>Medio de verificación:</i> Encuestas <i>ad hoc</i> a las unidades de producción con un modulo agrícola y de ingreso de los hogares (LB = 2009; Meta 2011)</p> <p><i>Supuestos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ No hay cambio dramático en las condiciones económicas, sociales, ambientales a nivel nacional o rural que limiten la habilidad de identificar el impacto. ▪ No hay incentivos para que los beneficiarios

³ Véase apéndice estadístico del documento <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=2020681>

		Algodón: 3.485 tn/ha Soya: 1.421 tn/ha <i>* Los valores serán recalculados con base en la encuesta ad hoc 2009.</i>			decidan reducir la cantidad de horas de trabajo o la intensidad de este a causa de la compensación monetaria
RESULTADOS Intermedios	Indicadores	Nivel de base (2009)	2010	Nivel de Meta (2011)	Comentarios/Supuestos

<p>Generación de canales para incrementar la productividad y el ingreso de los beneficiarios y reducir las restricciones de liquidez.</p>	<p>i) Probabilidad de realizar inversiones productivas agrícolas y no agrícolas</p> <p>ii) Probabilidad de aplicar insumos agrícolas</p> <p>iii) Valor de insumos aplicados por hectárea</p>	<p>i) 45% de los hogares rurales han llevado a cabo inversiones productivas (Davis <i>et al.</i>, 2005)⁴.*</p> <p>ii) Uso de insumos: -fertilizantes: 65% - pesticidas: 46% - semilla mejorada: 11% (Yunez-Naude <i>et al.</i> 2006)⁵.*</p> <p>iii) Valor de insumos 8.000 pesos por ha. (Yunez-Naude <i>et al.</i> 2006).*</p>	<p>i) La diferencia entre el cambio en la probabilidad promedio de realizar inversiones por parte de los beneficiarios y el cambio en la probabilidad promedio de los no beneficiarios es igual (o mayor) a 30%:</p> $\left(\frac{\overline{PI}_{2011}^B - \overline{PI}_{2009}^B}{\overline{PI}_{2009}^{NB}} \right) - \left(\frac{\overline{PI}_{2011}^{NB} - \overline{PI}_{2009}^{NB}}{\overline{PI}_{2009}^{NB}} \right) \geq 30\%$ <p>ii) La diferencia entre el cambio porcentual en la probabilidad promedio de aplicar insumos por parte de los beneficiarios y el cambio porcentual de la probabilidad promedio de los no beneficiarios es igual (o mayor) a 20%:</p> $\left(\frac{\overline{PN}_{2011}^B - \overline{PN}_{2009}^B}{\overline{PN}_{2009}^B} \right) - \left(\frac{\overline{PN}_{2011}^{NB} - \overline{PN}_{2009}^{NB}}{\overline{PN}_{2009}^{NB}} \right) \geq 20\%$ <p>iii) La diferencia entre el cambio porcentual del valor promedio de los insumos aplicados por los beneficiarios y el cambio porcentual del valor promedio de los insumos</p>	<p><i>Medio de verificación:</i> Encuestas <i>ad hoc</i> a las unidades de producción con un Modulo agrícola y de ingreso de los hogares (LB = 2009; Meta 2011)</p> <p><i>Supuestos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ No hay cambio dramático en las condiciones económicas, sociales, ambientales a nivel nacional o rural que limiten la habilidad de identificar el impacto. ▪ No hay incentivos para que los beneficiarios decidan reducir la cantidad de horas de trabajo o la intensidad de este a causa de la compensación monetaria
---	--	---	--	--

⁴ Davis, Benjamin, Sudhanshu Handa, Marta Ruiz, Arranz, Marco Stampini y Paul Winters (2005), "Agricultural Subsidies, Human Capital Development and Poverty Reduction: Evidence from Rural Mexico", Working paper OVE/WP-03

⁵ Yunez-Naude, Antonio, Miriam Juarez-Torres, and Fernando Barceinas-Paredes, (2006) "Productive efficiency in agriculture: Corn Production in México" Poster paper prepared for presentation at the International Association of Agricultural Economists Conference, Gold Coast, Australia, August 12-18, 2006..

⁶ Foro de Defensa del Maíz (2002):

<http://www.foroendefensadelmaiz.galeon.com/productos365415.html>

	<p>iv) Porcentaje de producción para autoconsumo versus la producción comercializada de los cultivos principales</p>	<p>iv) 52% de la producción de maíz de los agricultores que tienen entre 0-5 hectáreas se destina al autoconsumo, mientras que los productores que tienen más de 5 hectáreas dedican 13% de la producción para el mismo fin (Foro en defensa del maíz, 2002).^{6*}</p> <p><i>* Los valores serán recalculados en base a la encuesta ad hoc 2009.</i></p>	<p>aplicados por los no beneficiarios es igual (o mayor) a 10%:</p> $\left(\frac{\bar{I}_{2011}^B - \bar{I}_{2009}^B}{\bar{I}_{2009}^B} \right) - \left(\frac{\bar{I}_{2011}^{NB} - \bar{I}_{2009}^{NB}}{\bar{I}_{2009}^{NB}} \right) \geq 10\%$ <p>iv) La diferencia entre el cambio porcentual de la producción promedio destinada para la venta por los beneficiarios y el cambio porcentual de la producción promedio dedicada a la venta por los no beneficiarios es igual (o mayor) a 10%</p> $\left(\frac{\bar{V}_{2011}^B - \bar{V}_{2009}^B}{\bar{V}_{2009}^B} \right) - \left(\frac{\bar{V}_{2011}^{NB} - \bar{V}_{2009}^{NB}}{\bar{V}_{2009}^{NB}} \right) \geq 10\%$	
--	--	--	--	--

PRODUCTOS	Indicadores	Nivel de base (2009)	2010	Nivel de Meta (2011)	Comentarios/Supuestos
Ingresos adicionales transferidos mediante apoyos directos a los agricultores o unidades de producción elegibles de hasta 10has.	i) Porcentaje y cantidad de apoyos entregados antes y con posterioridad a la siembra	<p>ia) Se transfirieron \$13.491 millones anuales de pesos para agricultores de hasta 10 has.(Fuente: Unidad de Coordinación General de Apoyos de ASERCA)</p> <p>ib) Se entregaron apoyos a 2.110.685 productores de hasta 10has.</p>	<p>ia) Al menos se mantienen los niveles de las transferencias entregadas a los agricultores de hasta 10 has en 2009</p> <p>ib) Se mantiene el número de productores de hasta 10 has. que reciben Apoyos del Programa en 2009.⁷</p>	<p>ia) Al menos se mantienen los niveles de las transferencias entregadas a los agricultores de hasta 10 has en 2009</p> <p>ib) Se mantiene el número de productores de hasta 10 has. que reciben Apoyos del Programa en 2009.⁸</p>	<p><i>Medios de verificación:</i> Base de Datos de ASERCA y datos operativos de PROCAMPO</p> <p><i>Supuestos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Las condiciones macroeconómicas del país garantizan que las asignaciones presupuestarias del programa sean suficientes para cumplir las metas programadas.

COMPONENTE 3: EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL PROGRAMA DE APOYOS DIRECTOS PROCAMPO

**NOTA: ESTE COMPONENTE TIENE UNA COLUMNA PARA 2012 PORQUE LA INFORMACION SOBRE EL AÑO AGRÍCOLA 2011 SE RECOLECTARA EN ESTE PERIODO. POR LO TANTO, EL INFORME DE EVALUACION DE IMPACTO SE FINALIZARA EN 2012.*

RESULTADO	Indicadores	Nivel de base (2009)	2010	2011	2012	Comentarios/Supuestos
Establecimiento de	i) Informe final de evaluación de impacto del	i) 0			i) 1 informe	<i>Medio de verificación:</i>

⁷ Se espera que el proceso de limpieza y depuración del padrón de beneficiarios de PROCAMPO previsto en el componente 1 del Programa tenga un efecto de actualización de la información de los predios, que en dos años podrían reducirse en su conjunto en torno al 10%.

⁸ Se espera que el proceso de limpieza y depuración del padrón de beneficiarios de PROCAMPO previsto en el componente 1 del Programa tenga un efecto de actualización de la información de los predios, que en dos años podrían reducirse en su conjunto en torno al 10%.

instrumentos de análisis de impacto del programa, de la heterogeneidad del impacto y de los mecanismos microeconómicos a través de los cuales opera.	programa				de evaluación	Presentación de informe al Banco
PRODUCTOS	Indicadores	Nivel de base (2009)	2010	2011	2012	Comentarios/Supuestos
1. Creación de una línea de base en 2009 con grupo representativo de beneficiarios y grupo testigo.	i) Primera base de datos de 10,000 unidades productivas ⁹ ii) Informe sobre línea base para año agrícola 2009	i) 0 ii) 0	i) 1 base de datos con información sobre año agrícola 2009. ii) 1 informe sobre la línea de base			<i>Medios de verificación:</i> Entrega de las bases de datos al Banco y presentación de informe al Banco
2. Encuesta de seguimiento	i) Segunda base de datos a las 10,000 unidades encuestadas en la LB. ii) Informe sobre la encuesta de seguimiento sobre el año agrícola 2011	i) 0 ii) 0			i) 1 base de datos con información sobre el año agrícola 2011 ii) 1 informe sobre la encuesta de seguimiento	<i>Medio de verificación:</i> Entrega de las bases de datos al Banco
3. Difusión de los instrumentos normativos del programa y resultados de la evaluación de impacto	i) Informe final con la evaluación de impacto al finalizar el programa.	i) 0			i) un informe de la evaluación final	<i>Medio de verificación:</i> Presentación de informe al Banco

NOTA: Dado que PROCAMPO no cuenta con datos de línea de base, los indicadores de LB se han obtenido a partir de fuentes secundarias y otros estudios previos. Estos datos necesitan ser verificados a través de la realización de la encuesta de LB que será administrada en 2010 sobre información de los productores de 2009.

⁹ Este es un número estimado basado en cálculos preliminares usando información disponible en La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de 2006 (ENIGH).

Plan de Adquisiciones Resumido

No. Ref.	Categoría y descripción del contrato de adquisiciones	Costo estimado de la Adquisición	Método de Adquisición*	Revisión (ex-ante or ex-post)	Fuente de Financiamiento y porcentaje		Precalificación (Si/No)	Fechas estimadas		Status (pendiente, en proceso, adjudicado, cancelado)	Comentarios
					BID %	Local / Otro %		Publicación de Anuncio Específico de Adquisición	Terminación del Contrato		
1	SERVICIOS DE CONSULTORIA										
CONSULTORÍAS INDIVIDUALES 2009											
	Consultoría 1 –Consultorías Individuales en asesoría científica nacional de la evaluación del programa para ASERCA. Costo estimado: US \$ 120,000	120,000 ¹	CCII	Ex-post	100	0	NO	Segundo Semestre 2009	Primer trimestre 2011	PENDIENTE	El primer contrato de consultor individual estará sujeto a revisión Ex Ante.
	Consultoría 2 – Consultorías Individuales en asesoría científica nacional de la evaluación del programa para ASERCA. Costo estimado: US \$ 100,000	100,000	CCII	Ex-post	100	0	NO	Cuarto Trimestre 2010	Cuarto trimestre 2011	PENDIENTE	
TOTAL CONSULTORÍAS INDIVIDUALES		220,000									
FIRMAS CONSULTORAS 2009-10											
	Consultoría 1. Contratación directa con INAP: Definición de la Organización y esquema de colaboración ASERCA-SAGARPA y Diseño y Reingeniería de Procesos en el componente de Bancarización y Sistema Integral de Pagos Costo estimado: US\$565,000	565,000	SD	Ex-ante	100	0	NO	Primer trimestre 2010	Primer Trimestre 2011	PENDIENTE	La contratación directa del INAP quedó prevista en el contrato de Préstamo
	Consultoría 2. Reingeniería de la Base de datos para orientarla al beneficiario en el componente de Bancarización y Sistema Integral de Pagos Costo estimado: US \$ 345,000	345,000	SBCC	Ex-post	100	0	NO	Primer semestre 2010	Primer Semestre 2011	PENDIENTE	

¹ No se especifica la partida de imprevistos contenida en el presupuesto de gastos de evaluación del primer año, inicialmente estimada en US\$50,000, de no producirse imprevistos podrían utilizarse estos recursos en la componente II del proyecto.

Consultoría 3. Desarrollo del Sistema Integral de Pagos	585,000	SBCC	Ex-post	100	0	NO	Primer Semestre 2011	Segundo Semestre 2011	PENDIENTE	
Costo estimado: US \$ 585,000										
Consultoría 4 - Contratación directa con INEGI: el diseño conceptual e implementación del esquema de georreferenciación	35,000,000	SD	Ex-ante	100	0	NO	Segundo semestre 2009	Cuarto trimestre 2011	PENDIENTE	La contratación directa del INEGI quedó prevista en el contrato de Préstamo
Costo estimado: US \$ 35,000,000										
Consultoría 5 – Contratación de firma consultora para la administración de las encuestas de línea de base y de seguimiento (10,000 productores por ronda) ² así como de las encuestas a nivel de comunidades y mercados.	3,800,000	SBCC	Ex-ante	100	0	NO	Segundo Semestre 2009	Primer Semestre 2012	PENDIENTE	
Costo estimado: US \$3,800,000										
Consultoría 6 - Firma consultora para el análisis de la línea de base de la evaluación de impacto de PROCAMPO.	100,000	SBCC	Ex-ante	100	0	NO	Primer Semestre 2010	Cuarto trimestre 2011	PENDIENTE	
Costo estimado: US \$ 100,000										
TOTAL FIRMAS CONSULTORAS	40,395,000									
TOTAL PAC 18 MESES	40,615,000									

Bienes y Obras: LPI: Licitación Pública Internacional; LIL: Licitación Internacional Limitada; LPN: Licitación Pública Nacional; CP: Comparación de Precios; CD: Contratación Directa; AD: Administración Directa; CAE: Contrataciones a través de Agencias Especializadas; AC: Agencias de Contrataciones; AI: Agencias de Inspección; CPIF: Contrataciones en Préstamos a Intermediarios Financieros; CPO/COT/CPOT: Construcción-propiedad-operación/ Construcción-operación- transferencia/ Construcción-propiedad-operación-transferencia (del inglés BOO/BOT/BOOT); CBD: Contratación Basada en Desempeño; CPGB: Contrataciones con Prestamos Garantizados por el Banco; PSC: Participación de la Comunidad en las Contrataciones. **Firmas Consultoras:** SBCC: Selección Basada en la Calidad y el Costo; SBC: Selección Basada en la Calidad; SBPF: Selección Basada en Presupuesto Fijo; SBMC: Selección Basada en el Menor Costo; SCC: Selección Basada en las Calificaciones de los Consultores; SD: Selección Directa. **Consultores Individuales:** CCIN: Selección basada en la Comparación de Calificaciones Consultor Individual Nacional; CCII: Selección basada en la Comparación de Calificaciones Consultor Individual Internacional

² El diseño de la muestra será realizado por contratación directa con INEGI teniendo como marco muestral el Censo Agropecuario 2007, que se cubrirá mediante una Cooperación Técnica no reembolsable, la administración de la muestra y la entrada de datos podrá realizarse por otra firma consultora.

Evaluación de Impacto de PROCAMPO 2009-2011

PROCAMPO fue diseñado a inicios de los 90's para operar por 15 años con el objetivo de compensar a los agricultores mexicanos, por la reducción esperada en los precios de nueve cultivos básicos a raíz de la instrumentación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El PROCAMPO que se ejecuta a partir de 2009 ha sufrido modificaciones con respecto a su diseño original, y debe verse entonces como un programa de transferencias directas, desacopladas de las decisiones de producción, orientado a aumentar el nivel y reducir la variabilidad del ingreso de los agricultores. Además, las reglas de operación del nuevo PROCAMPO difieren en algunos aspectos (montos de la transferencia por hectárea para los agricultores pequeños, límite máximo de la transferencia por agricultor) de las que se venían aplicando hasta 2008.

La transferencia monetaria que se entrega a los agricultores, a través de PROCAMPO, se espera que tenga un impacto en el ingreso de los beneficiarios superior al monto transferido, creando así un efecto multiplicador. Hay varias razones identificadas en la literatura especializada en el análisis de programas de transferencias desacopladas por las cuales se puede producir este efecto multiplicador, entre otras: i) las transferencias en efectivo reducen las restricciones de liquidez, problema típico de un gran número de agricultores mexicanos por limitaciones en el acceso a financiamiento, facilitando así el gasto y/o la inversión en actividades productivas que no era posible financiar; ii) las transferencias proveen un ingreso mínimo y disminuyen la variabilidad del ingreso total de los beneficiarios, y es conocido que agentes económicos con aversión al riesgo, como es el caso típico de los agricultores, aumenten el gasto y la inversión a medida que aumenta el nivel y disminuye la variabilidad de su ingreso; iii) las transferencias otorgan mayor liquidez y pueden tener un efecto en la asignación del trabajo familiar entre las actividades agrícolas y no-agrícolas.

La evaluación que se realizará busca estimar, de un lado, el impacto de PROCAMPO en el ingreso familiar y/o de la unidad de producción usando para ello indicadores amplios como ingreso corriente, y de otro lado, identificar y cuantificar los mecanismos a través de los cuales se genera este efecto, usando para ello indicadores sobre crédito, inversiones, gasto productivo, asignación del trabajo, y uso del suelo entre otros. Adicionalmente, la evaluación busca estimar el impacto de estos cambios en la productividad y competitividad de los agricultores.

Es de esperar que el impacto de PROCAMPO y los mecanismos a través de los cuales éste se genera, sea de carácter heterogéneo y varíe por regiones, tipo de tenencia de la tierra (ejidatarios, arrendatarios, propietarios), tamaño de la unidad de producción, acceso a riego y mercados, e interacción con otros programas públicos. Para la evaluación de impacto deberá analizar estas interacciones y complementariedades, generando así resultados que serán de gran utilidad para el diseño de políticas y programas.

Propuesta Metodológica y Recolección de Datos

La metodología propuesta para realizar la evaluación de impacto es “propensity score matching” combinado con dobles diferencias¹. Para esto se requiere la recolección de un panel de datos compuesto por una línea de base, para el año 2009, y una encuesta de seguimiento a las mismas unidades de producción a los dos años. Estos son los métodos estándar para realizar evaluaciones de impacto cuando no existe un diseño de evaluación experimental pero es posible identificar un grupo testigo usando características observables de los beneficiarios y los no beneficiarios. La ventaja de obtener dos puntos en el tiempo y aplicar la metodología mencionada es que ello permite controlar por diferencias iniciales y tendencias en el tiempo, así como por la posibilidad de que existan diferencias no observables constantes en el tiempo entre el grupo de beneficiarios y el grupo testigo (Ravallion, 2005), mejorando sustancialmente la calidad de los resultados de la evaluación.

La recolección de datos se hará mediante una encuesta detallada que obtenga información acerca de todos los aspectos de la producción agrícola y la comercialización, así como información sobre otras actividades económicas relevantes, y las características socio-económicas de la unidad de producción. Dado que la unidad de análisis del estudio es la unidad de producción, será necesario contemplar la opción de administrar diferentes cuestionarios a tipos diferentes de unidades de producción. Por ejemplo, es de esperar que los pequeños agricultores tengan un proceso de decisión a nivel del hogar mientras que los agricultores con predios grandes tengan un proceso de decisión similar al de una empresa, y por tanto los cuestionarios deberán ser ajustados para capturar la información necesaria para cada uno. Las encuestas se aplicarán a un grupo representativo de los beneficiarios de PROCAMPO así como a un grupo testigo, para crear así un escenario contrafactual que permita estimar el impacto atribuible al programa sobre los diferentes indicadores. Las unidades de producción que no son beneficiarias de PROCAMPO deberán tener el mismo rango de características que las beneficiarias para asegurar que el impacto pueda ser identificado y que los efectos asociados con los diferentes montos de las transferencias puedan ser analizados. Se levantarán también “encuestas de comunidades” para complementar y corroborar la información que se obtiene de las encuestas a productores. Estas encuestas se realizan a los líderes de la comunidad los cuales se espera tengan información considerable sobre las condiciones de vida, las actividades realizadas y el funcionamiento de los mercados en el área². El costo de una encuesta a comunidades es básicamente el mismo que el de una encuesta a una unidad de producción.

La muestra para la línea de base se obtendrá del Censo Agropecuario 2007. Además de incluir productores beneficiarios y no beneficiarios, la muestra será estratificada por las regiones socio-económicas del país (INEGI utiliza 6 regiones) por tipo de tenencia de la tierra (ejidatarios y no ejidatarios), tamaño de unidad de producción y acceso a riego. La

¹Lo anterior no descarta la posibilidad de recurrir a métodos econométricos alternativos en caso de que no sea posible identificar grupos testigo estadísticamente representativo para todos los estratos de productores.

² Por comunidades se entiende a las unidades de enumeración utilizadas en el muestreo y definidas por INEGI.

muestra será representativa de cada uno de estas estratificaciones, más no de su combinatoria pues ello implicaría un tamaño excesivamente grande, y permitirá un análisis separado del impacto de PROCAMPO en cada una de estas categorías.

Se estudiará la posibilidad de que la muestra para las encuestas sea representativa de todas las unidades de producción agrícolas incluidas en el Censo Agropecuario 2007 con objeto de contar con un análisis amplio de la producción agrícola en México sin desvirtuar el propósito fundamental de la Evaluación de Impacto.

Implementación de la Propuesta de Evaluación

Se solicitará al INEGI el diseño de la muestra basándose en el Censo Agropecuario 2007 usando el marco de muestreo determinado por el equipo encargado de la evaluación. Específicamente, el tamaño de la muestra requerida se estimará de manera multietapica³, tomando en cuenta la estratificación que se mencionó anteriormente, corrigiendo por presencia de clusters, considerando errores de atrición y usando el indicador de interés que presente la mayor varianza para así garantizar un tamaño de muestra adecuado⁴. Específicamente, la muestra se calculará de tal manera que el límite de confianza en los resultados sea de un 95% y que los ajustes de atrición sean entre 8% y 10%, con una correlación entre clusters de mínimo 0.05. El número de observaciones de la muestra se dividirá entre el grupo testigo y el grupo de beneficiarios de PROCAMPO .

La evaluación será coordinada por la SAGARPA para lo cual contará con el apoyo de consultores externos, uno de los cuales fungirá como “líder del proyecto”. Este equipo contará con un “Comité Asesor” (“Steering Committee”) en el que participarán representantes de CONEVAL, ASERCA, SAGARPA y el BID. El Banco apoyará el proceso contratando un asesor externo que proveerá asistencia técnica durante todo el proceso de la evaluación, además del apoyo del equipo de proyecto y del staff de SPD/SDV que ha colaborado en el diseño de la evaluación.

El costo estimado por encuesta será de aproximadamente US\$160 por formulario diligenciado. Por lo tanto, la encuesta de unidades de producción agrícola tendrá un costo estimado de US\$1.6 millones por ronda, incluyendo los costos de administración de la encuesta y entrada de datos. El costo total de recolección de datos será de US\$4.1 millones aproximadamente –US\$3.2 millones para la administración y entrada de datos de las dos rondas de encuestas a productores y US\$900,000 para preparación de encuestas, verificación de cuestionarios, realización de pruebas piloto y administración de encuestas a comunidades – y el costo de análisis se estima en US\$400,000 aproximadamente. El costo total de la evaluación – incluyendo la recolección de datos, la

³ Esto sugiere que la muestra sea obtenida en dos etapas. En la primera etapa, una muestra aleatoria de las áreas de enumeración (definidas por INEGI) es seleccionada para la región. En la segunda etapa, los productores agrícolas serán seleccionados (siguiendo las reglas de estratificación presentadas anteriormente).

⁴ Cálculos preliminares usando la metodología propuesta por Grosh y Muñoz (1996) y el World Bank (1997) e información disponible en La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de 2006 (ENIGH) sobre el ingreso, sugiere una muestra de 9,000-12,000 observaciones.

supervisión científica y el análisis – será de US\$4.9 millones, de los cuales US\$410,000 serán cubiertos con recursos de una Cooperación Técnica paralela, que se utilizarán principalmente para financiar actividades en 2009 –análisis de información existente y diseño de formularios, diseño de la muestra y realización de pruebas piloto- y los costos del asesor científico internacional.

La encuesta será implementada por un grupo/firma de consultoría con especialidad en evaluación y realización de encuestas en zonas rurales, identificado y contratado por la SAGARPA de acuerdo con la normatividad aplicable.

REFERENCES

Grosh, Margaret y Juan Muñoz (1996). “Chapter 4: Sampling,” in *A Manual for Planning and Implementing the Living Standards Measurement Study Survey*, LSMS Working Paper 126, Washington, DC: World Bank.

Ravallion, Martin (2005). “Evaluating Anti-Poverty Programs.” Working Paper 3625, Development Research Group, World Bank Policy Research, Washington, D.C.

World Bank (2007) “Data for Impact Evaluation.” *Doing Impact Evaluation* No. 6, Washington, DC: World Bank.