



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto: Programa de Apoyos directos al Campo (PROCAMPO)

País: México

Sector/Subsector: Agricultura y Desarrollo Rural Sustentable

Equipo de Proyecto Original: 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).

Número de Proyecto: ME-L1041

Número de Préstamo: 2181/ OC-ME

Fecha de aprobación del QRR: 11 de marzo de 2014

Fecha de Aprobación Final del PCR: 11 de abril de 2014

Equipo de PCR: César T. Bustamante (RND/CME), Sergio Ardila (INE/RND) Edna Miranda Monroy (CID/CME), Hélène Dupré (Consultora).

Versión 1.2 1 de Abril de 2014



DEV
DEVELOPMENT EFFECTIVENESS
AND STRATEGIC PLANNING DEPARTMENT

PCR

Índice

| | |
|--|-----------|
| I. INFORMACIÓN BÁSICA | 1 |
| II. EL PROYECTO | 2 |
| A. CONTEXTO DEL PROYECTO | 2 |
| B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO | 3 |
| i. Objetivos de Desarrollo | 4 |
| ii. Componentes | 4 |
| III. RESULTADOS | 5 |
| A. EFECTOS DIRECTOS | 5 |
| B. EXTERNALIDADES | 9 |
| C. PRODUCTOS | 9 |
| D. COSTOS DEL PROYECTO | 10 |
| IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO | 14 |
| A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS | 14 |
| B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA | 14 |
| C. DESEMPEÑO DEL BANCO | 14 |
| V. SOSTENIBILIDAD | 14 |
| A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS..... | 14 |
| B. RIESGOS POTENCIALES | 16 |
| C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL..... | 16 |
| VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO | 16 |
| A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS | 16 |
| B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST..... | 16 |
| VII. LECCIONES APRENDIDAS | 16 |
| FUENTES DE INFORMACIÓN | 18 |

Anexos

ANEXO1:ACTAS DEL TALLER DE CIERRE

ANEXO 2: EVALUACIÓN DEL PRESTATARIO.

ANEXO 3. INFORME FINAL DEL EJECUTOR



Abreviaturas y Acrónimos

| | |
|----------|--|
| ASERCA | Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CADER | Centro de Apoyo al Desarrollo Rural |
| CCLIP | Línea de Crédito condicional Proyectos de Inversión |
| CONAPO | Consejo Nacional de Población |
| CONEVAL | Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social |
| DOF | Diario Oficial de la Federación |
| INEGI | Instituto Nacional de Estadística y Geografía |
| INAP | Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. |
| MIR | Matrices de Indicadores |
| NAFIN | Nacional Financiera, S.N.C. |
| OCDE | Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos |
| PCR | <i>Project Completion Report</i> |
| PEF | Presupuesto de Egresos de la Federación |
| PROCAMPO | Programa de Apoyos Directos al Campo |
| SAGARPA | Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación |
| SE | Secretaría de Economía |
| SEGOB | Secretaría de Gobernación |
| SEMARNAT | Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales |
| SFP | Secretaría de la Función Pública |
| SHCP | Secretaría de Hacienda y Crédito Público |
| SIAP | Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera |



DEV

DEVELOPMENT EFFECTIVENESS
AND STRATEGIC PLANNING DEPARTMENT

PCR

I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO: 2181/ OC-ME

TITULO: Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)

Prestatario: Estados Unidos Mexicanos
Agencia ejecutora (AE): Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)

Fecha aprobación Directorio: 9 de Sept 2009
Fecha efectividad contrato préstamo: 18 de Nov 2009

Préstamo(s): 750.000.000,00
Sector: Agricultura y Desarrollo Rural - Desarrollo Agropecuario Sostenible.

Fecha elegibilidad primer desembolso: 19 de Mayo 2010
[]

Meses en ejecución

* desde aprobación: 40
* desde efectividad del contrato: 38

Períodos de desembolso

Fecha original desembolso final: 18.Nov.2012
Fecha actual desembolso final: 18.Nov.2013
Extensión acumulativa (meses): 12 meses

Monto préstamo(s)

* **Monto original:** 750.000.000,00
* **Monto actual:** 750.000.000,00
* **Pari Passu (si aplica):**

Desembolsos

Monto a la fecha: 100 %

Costo Total del Proyecto : 750.000.000,00

Redireccionamiento

Este proyecto:

- recibió fondos de otro proyecto? [no]
- Envió fondos a otro proyecto? [no]
- N/A []

Subtipo de Operación: Proyecto que usa CCLIP (Línea de Crédito Condicional Proyectos de Inversión)

| De/Para No. Proyecto | Para No. Sub-préstamo | Monto |
|----------------------|-----------------------|-------|
| | | |

* *Monto actual (ajustado para redireccionamiento)*

Reducción de Pobreza (PTI): No
Equidad Social (SEQ): Si
Clasificación ambiental: B

Estado de "Alerta"

Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No

Resumen de la Clasificación de Desempeño

| | | | | |
|----|---|---|--|---|
| OD | <input type="checkbox"/> Muy Probable(MP) | <input checked="" type="checkbox"/> Probable (S) | <input type="checkbox"/> Poco Probable (PP) | <input type="checkbox"/> Improbable (MI) |
| PI | <input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) | <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S) | <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I) | <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI) |
| SO | <input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) | <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S) | <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS) | <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI) |

I. El Proyecto

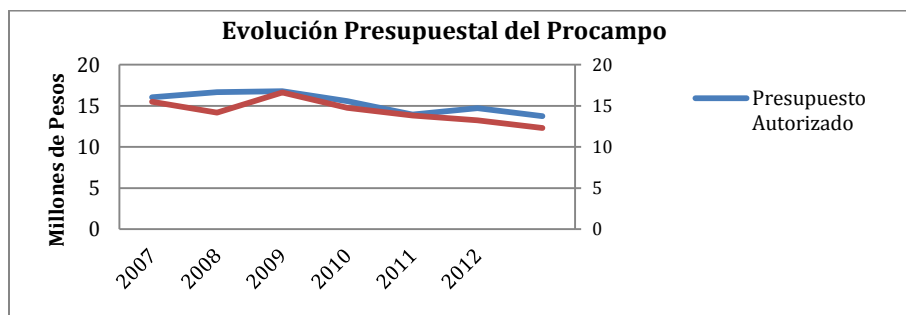
a. Contexto del Proyecto

El sector agropecuario en México tiene un papel muy relevante en términos de actividad económica y generación de empleo. Si bien éste representa el 3.9% del PIB y emplea el 13% de la población económicamente activa (WDI, 2012), al tener en cuenta los encadenamientos “hacia atrás y hacia adelante” en la cadena agroalimentaria, su participación al PIB es superior al 8%, convirtiéndolo en un elemento estratégico para el desarrollo y reducción de la pobreza en las zonas rurales. La frontera agrícola (cultivos) tiene una capacidad de aproximadamente 31.5 millones de hectáreas (Has), de las cuales unos 24 millones se cultivan y el 29% cuenta con algún sistema de irrigación. Los cereales ocupan la mayor proporción del área agrícola, entre 9 y 10 millones de Has, de las cuales más del 90% corresponde a cultivos de maíz. El área dedicada a la ganadería se estima en 109 millones de Has y el área de bosques en 69 millones de Has. El sector agrícola es altamente heterogéneo: en el sur predomina 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.

El diseño original del Procampo se remonta a 1994 y fue inicialmente diseñado como una ayuda transitoria a los ingresos de los productores afectados por la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La población objetivo del Programa eran los agricultores que podían ser afectados por el TLCAN, y que previo al acuerdo, no recibían beneficios de los programas de apoyo a los precios pues no comercializaban excedentes. Procampo sustituyó los anteriores sistemas basados en precios de garantía de productos agropecuarios con subsidios compensatorios por hectárea sembrada. Este tipo de apoyos, conocidos como transferencias monetarias desligadas de las decisiones de producción, eran función del número de hectáreas incluidas en el padrón al inicio del Programa, tomando como referencia los tres ciclos agrícolas homólogos anteriores a agosto de 1993.

Con la creación del Programa, también se definieron los cultivos susceptibles de apoyo en ese año (algodón, arroz, cártamo, cebada, frijol, maíz, sorgo, soya y trigo) y a partir de 1995 se extendieron a cualquier cultivo lícito, explotación pecuaria, forestal y proyectos ecológicos autorizados por la SEMARNAT, con el fin de diversificar la actividad agrícola y propiciar una mayor autonomía en las decisiones de siembra de los productores.

El presupuesto autorizado para el PROCAMPO tiene variaciones anuales por el gran padrón que maneja, pero ha sido en promedio entre 2007 y 2012 de \$15,628 millones de pesos, cantidad que ha permitido cubrir (una vez deducidos los gastos de operación del orden de 1.8% del total), una superficie de aproximada de 12.6 millones de hectáreas, equivalentes al 40.2% de la superficie agrícola reportada en el VIII Censo Agropecuario de 2007 que fue de 31.5 millones de hectáreas.



Es importante advertir que el presupuesto autorizado y sus modificaciones subsecuentes incluyen los gastos de operación del PROCAMPO.

| Presupuesto/Año | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Autorizado | 16,036.0 | 16,678.0 | 16,803.1 | 15,601.8 | 13,930.6 | 14,718.0 | 13,748.0 |
| Modificado | 15,519.6 | 14,198.4 | 16,921.7 | 15,117.2 | 13,877.8 | 14,512.4 | 12,305.7 |

Fuente: Informe de Progreso, al 30 de Noviembre de 2012. DGOEP, SAGARPA con cifras al mes de octubre de 2012 y Tercer Informe Trimestral de PROCAMPO Productivo, al mes de septiembre de 2013.

| Año | PEF (millones) | Apoyos (millones) | Superficie (miles has.) | Beneficiarios (miles) | Predios (miles) |
|----------|-------------------|----------------------|----------------------------|--------------------------|--------------------|
| 2007 | 16,036 | 12,308 | 11,786 | 2,391 | 3,530 |
| 2008 | 16,678 | 12,477 | 11,969 | 2,392 | 3,548 |
| 2009 | 16,803 | 14,466 | 13,138 | 2,786 | 3,937 |
| 2010 | 15,602 | 14,752 | 13,485 | 2,814 | 3,988 |
| 2011 | 13,931 | 13,537 | 12,379 | 2,649 | 3,758 |
| 2012 | 14,718 | 14,280 | 13,128 | 2,756 | 3,888 |
| 2013* | 13,748 | 12,306 | 11,294 | 1,946 | 3,249 |
| Promedio | 15,359 | 11,690 | 12,454 | 2,533 | 3,700 |

*Fuente: Tercer Informe Trimestral del Programa Procampo Productivo, SAGARPA.

PROCAMPO ha sido una de las principales herramientas de política pública del sector agrícola, siendo el Programa Federal con mayor población rural atendida, con un promedio de 2.5 millones productores beneficiados y alrededor de 3.7 millones de predios en promedio. En 2001, el BID apoyó por primera vez la ejecución del Procampo a través de un préstamo de inversión de US\$ 500 millones para un Programa de Apoyo a Pequeños Productores (1334/OC-ME). El aporte local ascendió a US\$980 millones, el costo total del proyecto fue de US\$1480 millones, y finalizó en 2005 desembolsándose al 100% y cumpliendo todos sus objetivos. En el *Project Completion Report* (PCR) se clasificó como muy efectiva la operación de PROCAMPO.

b. Descripción del Proyecto

El 18 de noviembre de 2009, se firmó por 6 años, la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) por \$ 2,500 millones de dólares para el Programa de “Apoyos Directos para Áreas Rurales” (ME-X1009) y el primer préstamo individual por \$750 millones por 3 años bajo la Línea de Crédito para el “Programa de Apoyos Directos al Campo” (ME-L1041). 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; ii) mejoras operativas en el programa 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.

La primera operación se firmó por un periodo de 36 meses y se benefició de una extensión de plazo de 12 meses por motivo del cambio de Gobierno en México, solicitada en razón de los contratiempos originados en los ajustes políticos y de presupuesto que acompañaron la transición de administraciones. Esta ampliación permitió procesar el último desembolso dentro el plazo acordado, previo al 18 de noviembre de 2013.

Las operaciones posteriores dentro de la línea CCLIP, tendrán como objetivo financiar mejoras al diseño del programa, una evaluación, así como las transferencias directas en años futuros y

ajustes adicionales al PROCAMPO que permitan mejorar sus objetivos, funcionamiento y operatividad.

i. Objetivo de Desarrollo

El objetivo del Programa ME-L1041, tal como se estableció en el Contrato de Préstamo, es “mejorar el ingreso de los productores beneficiarios, incrementando el nivel y reduciendo las fluctuaciones originadas tanto por la variabilidad de precios como por posibles shocks externos”. Para alcanzar este objetivo, el Programa estableció el objetivo intermedio de “mejorar los ingresos netos de las unidades productoras beneficiarias mediante incrementos de la productividad y competitividad agrícola y no agrícola”.

ii. Componentes

El Programa comprende el mejoramiento operacional del PROCAMPO, transferencias directas a productores, y un sistema de monitoreo y evaluación.

Componente I. Mejoramiento Operacional del PROCAMPO (US\$36,5 millones).

Objetivo: Reducción del costo promedio administrativo por cada peso de apoyo.

Resultado: Predios geo-referenciados y actualizados del padrón de predios beneficiarios.

Mejorar la focalización para hacerla más efectiva verificando las condiciones de elegibilidad y aumentando la transparencia de la información de los beneficiarios, incluyendo:

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.

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.

Componente II. Transferencias directas a productores (US\$ 709 millones).

Objetivo: Montos de transferencia de ingresos a unidades de producción beneficiadas del Programa

Resultado: Número de beneficiarios que reciben los apoyos entregados antes y con posterioridad a la siembra, con hasta 10 hectáreas.

Financiar las transferencias a productores elegibles de hasta 10 has que cumplan las Reglas de Operación (RO) del PROCAMPO aprobadas para 2009, reconociendo que este es un programa dirigido a mejorar las condiciones de los agricultores de bajo ingreso. Según las RO de 2009, 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 por ciclo agrícola. La cuota por predio para 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.

Componente III. Sistema de Monitoreo y Evaluación (US\$ 4,5 millones).

Objetivo: Establecimiento de instrumentos de análisis de impacto del Programa.

Resultado: Creación de una línea base en 2011, con metodología de evaluación de impacto cuasi experimental, usando un grupo de tratamiento y grupo testigo.

Comprende las tareas de recolección, procesamiento y análisis de información requeridas para producir una evaluación de impacto detallada del Programa. La recolección de la información implica 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 las Referencias Electrónicas.

III. Resultados

a. Efectos Directos

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)

Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)

Contribuir a incrementar el ingreso y reducir las fluctuaciones en el ingreso de los productores agrícolas beneficiarios. El supuesto es que no hay cambio drástico en las condiciones económicas, sociales, ambientales a nivel nacional que limiten la posibilidad de identificar impactos.

| Aumento en la sumatoria del ingreso agrícola y no agrícola de las unidades de producción beneficiadas frente a las no beneficiadas. | | |
|---|----------------------|----------------------------------|
| Efectos Directos Planeados | | Efectos Directos Logrados (2013) |
| Línea de Base (2009) | Término del Proyecto | |
| 1.00 | 1.17 | 1.5 |

Los principales resultados y metas establecidos en la Matriz de Resultados del Programa inicial fueron alcanzados de forma satisfactoria durante la ejecución como se establece en este informe, basado en el cumplimiento de los dos componentes fundamentales del Programa. *No obstante, que no se pudo llevar a cabo en su totalidad uno de los componentes (de evaluación)*, las pruebas piloto que se hicieron en el marco del Préstamo y las diversas evaluaciones que se han llevado a cabo al Procampo concuerdan en el efecto multiplicador positivo que tiene el Programa en los ingresos.

El estudio que mayores referencias ha tenido respecto del impacto del PROCAMPO en el ingreso en los hogares rurales de México, fue el de E. Sadoulet, A. de Janvry y B. Davis (2001) quienes analizaron el efecto que tenían las transferencias del PROCAMPO en el ingreso directo e indirecto de los beneficiarios. Calcularon la magnitud del efecto multiplicador de estas transferencias en el ingreso y analizaron las condiciones bajo las cuales este efecto era mayor. Sus resultados mostraron que PROCAMPO tiene efectos indirectos en el ingreso de los hogares rurales vía una gradiente multiplicador de 0.24 a 2.77, considerando como elemento de segmentación el tamaño de predio que poseía el hogar rural. Basado en ello, señalan un promedio de 1.505 para los productores¹, dato que se reporta en el indicador correspondiente (1,5),

Haciendo uso de la misma base de datos, L. Cord y Q. Wodon (2001) analizaron el impacto en el combate a la pobreza del PROCAMPO y de Alianza para el Campo. Los resultados arrojaron que a pesar de su carácter regresivo al destinar mayor cantidad de recursos a hogares que poseen mayor cantidad de hectáreas de tierra cultivable, por un lado PROCAMPO reduce la pobreza y por el otro lado produce un efecto multiplicador en el mismo rango que el encontrado por Sadoulet, De Janvry y Davis (2001).

Algunas de las evaluaciones oficiales practicadas al PROCAMPO intentaron evaluar este efecto. Una evaluación efectuada por la Universidad Autónoma de Chapingo (UACH) en 2004, hizo una estimación del apoyo respecto al valor de la producción que generan los predios apoyados. Se estimó una relación del 12.17% y un indicador proxy de cantidad de apoyos en relación al PIB per cápita.

La evaluación a Procampo del Grupo de Economistas Asociados (GEA) en 2005 encontró rangos de importancia respecto al ingreso del 1.3 al 8.9% del valor total de la producción de los productores beneficiados.

Una investigación de 2006 del International Food Policy Research Institute "Cash Transfer Programs whit Income Multipliers: PROCAMPO in México", evidencia que con la transferencia de recursos, se incrementa el ingreso de los productores beneficiarios, es decir, se induce un efecto multiplicador en el ingreso.

¹

Sadoulet Elisabeth, Janvry Alain de, Davis, Benjamin Cash Transfer Programs with Income Multipliers: PROCAMPO in Mexico. 2001.

Los análisis efectuados muestran que los multiplicadores se presentan cuando existen factores complementarios como el acceso a la asistencia técnica y capital humano.

También existe una evaluación de desempeño del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL) al PROCAMPO (2012-2013) que integró dos indicadores relacionados con el efecto del Programa en los ingresos de los beneficiarios, los indicadores son cualitativos y no están alimentados con datos y no permiten comparación.

El Contrato de Préstamo establecía entre las actividades la evaluación de impacto del Programa, un indicador de “Aumento en la sumatoria del ingreso agrícola y no agrícola de las unidades de producción beneficiadas frente a las no beneficiadas” que es diferente al indicador del objetivo de desarrollo. Este indicador no se pudo medir al no realizarse la evaluación de impacto.

Indicadores Claves de Efectos Directos

| Componente 1. Mejoramiento Operacional del Campo | | |
|--|------------------------------|----------------------------------|
| Efectos Directos Planeados | | Efectos Directos Logrados (2013) |
| Línea de Base (2009) | Meta al Término del Proyecto | |
| 1. Reducción del costo promedio administrativo de PROCAMPO por cada peso de apoyo | | |
| 8.17 | 7.50 | 0.19 |
| 2. Reducción del número de días para el proceso, generación, distribución y cobro de pagos | | |
| 66 días por transacción | 33 días por transacción | 12 días por transacción |

Fuente: SAGARPA 2012 y Tercer Reporte Trimestral y Tercer Informe Trimestral Procampo a septiembre 2013.

Como parte de los esfuerzos en la implementación de medidas de mejora del componente 1, SAGARPA disminuyó los gastos de administración y operación del Programa, pasando de 8.17 pesos en 2009 a 0.19 pesos por cada peso de apoyo entregado en 2013. Además SAGARPA agilizó también el procesamiento para la generación, distribución y cobro de los pagos, pasando de 66 días en 2009 a 12 días, usando mayormente el pago mediante depósitos bancarios. Estas mejoras permitieron también una notoria reducción en el consumo de papel; la disminución de costos en consumibles asociados a la impresión y almacenaje de cheques, documentos y expedientes físicos y un mejor aprovechamiento del tiempo laboral del personal de la SAGARPA.

| Componente 2. Apoyos Directos Transferidos a los Agricultores | | |
|---|------------------------------|----------------------------------|
| Efectos Directos Planeados | | Efectos Directos Logrados (2013) |
| Línea de Base (2009) | Meta al Término del Proyecto | |
| 1. Monto de las Transferencias de ingresos a las unidades de producción beneficiarias del programa. | | |
| 15,803 millones de pesos | 14,500 millones de pesos | 11,960* millones de pesos |

Fuente: Tercer Informe Trimestral de Procampo Productivo, SAGARPA, Septiembre de 2013.

Por sus Reglas de Operación, el Procampo tiene un máximo por cuota unitaria de 1,300 pesos por hectárea, y un monto máximo de apoyo de 100 mil pesos por persona física beneficiaria por ciclo agrícola. Las transferencias son variables en función del tamaño del predio y en función del ciclo agrícola, por lo que no hay un monto único por productor ni por ciclo, debido a que los tamaños de los predios son diversos.

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) el presupuesto para PROCAMPO en 2013 fue de 13,748 de pesos, modificado a la baja el 30 de septiembre por 12,305.7 millones de pesos, incluyendo 252 millones de pesos destinados a cubrir los gastos de operación e indirectos del Programa. De esta asignación, al mes de septiembre de 2013, se habían entregado 11, 960 millones de pesos de apoyo para 11,070 miles de hectáreas y 1,950, 000 beneficiarios.

Se observa una tendencia histórica a la baja del monto asignado a PROCAMPO, que se explica por las mejoras en la eficiencia y equidad en la asignación de los apoyos, ya que durante 2010 se estableció un límite de apoyo de \$100 000 pesos por productor y la reducción de los gastos de operación del Programa, así como los trabajos de depuración del padrón de beneficiarios financiado por el Componente 1.

| Componente 3. Evaluación del impacto del Programa de Apoyos Directos PROCAMPO | | |
|---|------------------------------|----------------------------------|
| Efectos Directos Planeados | | Efectos Directos Logrados (2013) |
| Línea de Base (2009) | Meta al Término del Proyecto | |
| Establecimiento de instrumentos de análisis de impacto del programa. | | |
| 0.00 | 1.00 | 1.00 |

El componente tuvo como objetivo la realización de una metodología de evaluación, el levantamiento de una prueba piloto, levantamiento de una línea de base y una evaluación de impacto. Se llevó a cabo el diseño metodológico de la evaluación de impacto directamente por SPD, se llevó a cabo el levantamiento de la prueba piloto del modelo para lo cual el BID contrató durante 2010 a la empresa consultora Berumen y Asociados, que hizo el piloto, con el objetivo de validar el diseño de la encuesta a ser aplicada en la Evaluación del Programa. Se integraron los términos de referencia finales para el primer levantamiento de la línea de base nacional, pero por problemas de cambio de funcionarios de la agencia ejecutora, falta de asignación de presupuesto suficiente para la evaluación e inconformidad con el tamaño de los cuestionarios, no fue posible levantarla dentro del plazo de ejecución.

Reformulaciones: No

Reajuste ISDP: No

Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):

☐ Muy Probable(MP) ☒ Probable (S) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (MI)

Calificación del desempeño de los Componentes:

Los principales resultados y metas establecidos en la Matriz de Resultados del Programa inicial fueron alcanzados durante la ejecución, excepto el levantamiento de la Línea Base y la evaluación de impacto.

Se clasifica el objetivo de desarrollo del Programa como Probable, considerando el logro de los resultados directos del Programa en sus componentes sustanciales (I y II) y basados en las conclusiones de las principales evaluaciones al Procampo, que concuerdan en indicar un efecto multiplicador del Programa en el ingreso de los beneficiarios como se ha mencionado antes.

En virtud de que en lo general se cumplieron y en algunos casos se pasaron las metas de los Componentes 1 y 2 y en el 3 respecto al reporte de indicadores claves de efectos directos, se considera el cumplimiento de objetivos de desarrollo como probable y el desempeño del Componente como **satisfactorio**.

Estrategia de País: La alineación del objetivo de desarrollo del Programa y de sus actividades con la estrategia sectorial del BID para México permitió progresar de manera notoria en el logro de las metas de desarrollo que a continuación se reportan.

| Objetivo Estratégico BID | Resultado Esperado | Indicador | Línea Base | de | Meta a 2012 | Resultado Procampo | Alcance de la Meta |
|--------------------------------|---|--|---------------------------|----|---------------------------|--------------------|--------------------|
| Desarrollo del sector agrícola | Mayores niveles de equidad de PROCAMPO | Transferencias a productores elegibles con predios de hasta 10 Hectáreas (% del total) | 56% | | 66% | 96.8% | 100% |
| | Mayores niveles de eficiencia de PROCAMPO | Número de días para el proceso, generación, distribución y cobro de pagos | 66 días por transferencia | | 33 días por transferencia | 12 días | 100% |

Los objetivos sectoriales de la estrategia país definen claramente al PROCAMPO como factor clave del desarrollo del sector, considerando que de los 11 indicadores agrícolas establecidos por el BID, 2 se refieren directamente al Programa.

b. Externalidades

Por la naturaleza de los programas agrícolas en México, el gasto público en el sector tiende a sostener efectos regresivos. Los agricultores comerciales con predios más extensos captan un mayor monto de transferencias y subsidios públicos, mientras que los agricultores de subsistencia y los pequeños captan pequeños montos. Sin embargo, este sistema de transferencias monetarias desligadas de las decisiones de producción, como PROCAMPO, ha mostrado ser de los programas menos regresivos, ya que ha ido limitando el efecto focalizando los apoyos a los agricultores más pequeños, como fue el caso del programa financiado por el BID que sólo fue dirigido a financiar un número máximo de 10 hectáreas susceptibles de apoyo, así como otorgar apoyos mayores a predios de menor tamaño y menos apoyos a los de mayor.

c. Productos

| PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI) | |
|------------------------------------|---------------------------------|
| Componentes (Productos) | Indicadores Claves del Producto |

| | | | |
|---|---|------------------------------|-------------------------------|
| Componente 1 Mejoramiento Operacional del Procampo: Costo total Componente: 36.5 Mdd BID: 36.5 Mdd Desembolso BID %: 100 Clasificación: MS | Efectos Directos Planeados | | Efectos Directos Logrados (%) |
| | Línea de Base (2010) | Meta al Término del Proyecto | |
| | Componente 1. 1. Georreferenciación y actualización del padrón de beneficiarios/predios. | | |
| | 653,646 | 2,163,866 | 2,306,812* |
| | Número de Estados que han iniciado la depuración del padrón y la georreferenciación (Estados) | | |
| | 28 | 32 | 32* |
| | Número de predios/expedientes actualizados (predios/expedientes) | | |
| | 653,646 | 2,163,866 | 3,306,812* |
| | Apoyos a productores mediante transferencia bancaria | | |
| | 1,000,000 | 2,000,000 | 2,751,231* |
| | Componente 1. 2. Bancarización y Sistema Integral de Pagos de ASERCA. | | |
| | Promedio anual de días para el proceso de medios de pago, generación distribución y cobro mediante cheques | | |
| | 43 | 40 | 49 ** |
| | Promedio anual de días para el proceso de medios de pago, generación distribución y cobro mediante depósitos | | |
| | 18 | 22 | 12*** |
| Fuente: * Informe de Progreso al 30 de Noviembre de 2012. SAGARPA. **PMR 2011 *** Tercer Informe Trimestral de Procampo Productivo, Septiembre 2013. SAGARPA. | | | |

Los indicadores reportados alcanzaron la meta planeada, incluso las superaron. En el caso del indicador de georreferenciación y actualización del padrón de beneficiarios/predios, fue una tarea muy grande por el número de predios y se cumplió exitosamente al pasar de 653,646 predios/expedientes georreferenciados y depurados en 2009 a 2,306,812 en 2013 en todas las entidades del país. Esta información contribuyó a mejorar la información sobre los predios, sobre los propietarios y sobre las actividades, al tiempo que trae una reducción en los gastos fiscales.

El indicador quizá que más llama la atención por su importancia es el de la migración que se hizo de los apoyos que se pagaban por cheque, a los apoyos vía transferencia bancaria. Sin duda el pasar de 1 millón de productores que se pagaban por transferencia bancaria a más de 2.7 millones, ha permitido mejorar la transparencia del programa, el tiempo de entrega, reducir los costos financieros y fiscales y sobre todo ha permitido acercar a los productores agrícolas al sistema bancario mexicano.

La bancarización permitió una reducción importante de los costos de operación del Programa. Al distribuir las transferencias de dinero a más de 2.7 millones de productores a través de la banca y dejar de utilizar cheques, se permitió la gran reducción en gastos de cheques, de papeleo, de expedientes, de personal que hacía todas esas labores a nivel nacional. La georreferenciación, la digitalización de expedientes y otras actividades adicionales permitieron reducir aún más los gastos.

Para atender la problemática de la falta de cajeros, se hicieron convenios con diversos bancos que operan a nivel nacional y cubren la mayor parte del territorio, adicional se usa la banca de desarrollo del gobierno y otras instancias financieras locales. Aunque se trate del medio rural, los beneficiarios que no tienen acceso a estas instituciones son pocos. Según los operadores y los mismos beneficiarios, los beneficiarios que no acuden a estos puntos, lo hacen más por resistencia al cambio que por cuestiones de distancia. Para estos casos, los CADERs, delegaciones de SAGARPA en lo local, siguen entregando los subsidios de manera directa en cheque.

Reestructuración.

[No]

| [x] Muy Satisfactorio (MS) | [] Satisfactorio (S) | [] Poco Satisfactorio (PS) | [] Muy Insatisfactorio (MI) |
|--|---|------------------------------|----------------------------------|
| Componente 2: Apoyos Directos Transferidos a los Agricultores Costo total Componente: BID: 709,000,000 Desembolso BID %: 100 Clasificación: MS | Efectos Directos Planeados | | Efectos Directos Logrados (2013) |
| | Línea de Base (2009) | Meta al Término del Proyecto | |
| | Número de beneficiarios que reciben los apoyos entregados antes y con posterioridad a la siembra con hasta 10 hectáreas (agricultores) | | |
| | 2,110,685 | 6,482,055 | 2,207,331* |
| | Apoyos entregados a los agricultores antes y con posterioridad a la siembra | | |
| | 1,080,000 | 3,240,000 | 3,072,501** |

Diferencias entre los productos planeados y actuales

El Componente se desembolsó exitosamente y cumpliendo los objetivos.

El indicador del Número de beneficiarios que reciben los apoyos entregados antes y con posterioridad a la siembra con hasta 10 hectáreas es un número estable que disminuyó con la depuración del padrón de Procampo del Componente 1. Por lo tanto, la meta de 6,482,055 fue inicialmente mal definida en el diseño inicial, ya que suponía la acumulación en los tres años de los beneficiarios iniciales (duplicidad) cuando se trata cada año de casi los mismos productores de forma recurrente. Sin embargo, lo importante aquí para recalcar es que el banco tuvo un efecto en financiar en forma creciente los anticipos de pagos previo a la siembra lo cual significa para el agricultor recibir los recursos con oportunidad para su uso para el periodo de siembra y no posterior a la siembra como se venía haciendo antes.

Monto de recursos del crédito BID 2181/OC-ME transferidos a productores beneficiados por PROCAMPO, para predios menores a 10 hectáreas, en el periodo anual 2009-2012.

| Parámetro | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|--------------|--------------|-------------|--------------|
| Predios alcanzados | 3,860,699 | 3,775,959 | 3,742,581 | 3,266,462 |
| Productores beneficiados | 2,590,079 | 2,530,338 | 2,509,867 | 2,207,331* |
| Superficie (has.) | 9,554,107 | 9,354,489 | 9,343,657 | 8,019,776 |
| Monto total apoyado (miles de pesos) | 11,013,099 | 10,636,550 | 10,602,224 | 9,131,656 |
| Monto BID transferido (miles de pesos) | 4,198,319 | 1,884,892 | 612,500 | 3,072,501** |
| Part. % Monto BID sobre el total | 38.1% | 17.7% | 5.8% | 33.6% |

Fuente: Informe de Progreso de Procampo al 30 de Noviembre de 2012, con datos al mes de octubre de 2012

Reestructuración. [No]

☒ Muy Satisfactorio (MS) ☐ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (PS) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Sin duda el Procampo es uno de los programas en América Latina que atiende a un mayor número de productores agrícolas de forma anual. La focalización y la entrega de apoyos vía desembolsos se hizo al 100% en tiempo y forma en beneficio de más de 2.7 millones de productores en promedio anual, lo cual le da un carácter muy satisfactorio.

Componente 3. Evaluación de impacto del programa de apoyos directos Procampo

Costo total Componente 3: 0

Contrapartida: 0

BID: 0

Desembolso BID %: 0

Clasificación: PS

| Efectos Directos Planeados | | Efectos Directos Logrados (2013) |
|---|------------------------------|----------------------------------|
| Línea de Base (2009) | Meta al Término del Proyecto | |
| Creación de una línea base en 2011 con un grupo representativo de beneficiarios y un grupo testigo | | |
| 0 | 1 | 1 |
| Primera base de datos de 10,000 unidades productivas en 2011 | | |
| 0 | 1 | 0 |
| Encuesta de seguimiento | | |
| 0 | 1 | 0 |
| Difusión de los instrumentos normativos del Programa y resultados de la evaluación de impacto. (evento) | | |
| 0 | 1 | 0 |

Reestructuración. [No]

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☐ Satisfactorio (S) ☒ Poco Satisfactorio (PS) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Si bien se llevó a cabo el diseño metodológico de la evaluación de impacto, se llevó a cabo la prueba piloto de la metodología y del diseño de las encuestas, el ejecutor tuvo cambios en su personal que afectaron el entendimiento de la evaluación que había sido negociada con otro grupo de funcionarios y además no obtuvo el presupuesto necesario para llevar a cabo los levantamientos de la línea de base a nivel nacional y por ende la evaluación de impacto. El producto que hoy se tiene fueron los resultados del piloto hecho por la Empresa Berumen, que permitieron validar la metodología e instrumentos de la evaluación diseñada por SPD y que se aplicarán para el levantamiento de la línea de base. Durante las pruebas de campo del piloto se levantaron 170 encuestas a productores para determinar los impactos atribuidos al programa. Se considera usar estos elementos durante el levantamiento de la línea base que se acordó llevar a cabo a principios de la próxima operación de préstamo del CCLIP de ser solicitada por la SAGARPA. La cláusula quedó como no cumplida, ya que de 3 incisos, sólo cumplieron uno, el referente a la prueba piloto y la metodología y el resto no.

Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (I) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

d. Costos del Proyecto

| Costo Total del Proyecto - Planeado US\$750,000,000 | Costo Total del Proyecto - Actual US\$ 745,500,000) | % Diferencia 0 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--|-------------------|------------|-------|---|---|-------------|------------|--|------|-----|--|-----|-----|---|--------------|-------------|--|------------|------------|--------------|--------------|--------------|
| Monto y estructura relativa del contrato 2181/OC-ME (millones de dólares) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <table border="1"> <thead> <tr> <th>Componente</th><th>Banco</th><th>%</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Componente I: Mejoramiento Operacional</td><td>36.5</td><td>4.9</td></tr> <tr> <td>I.a. Georreferenciación y Actualización del Padrón</td><td>35.0</td><td>4.7</td></tr> <tr> <td>I.b. Bancarización y Sistema Integral de Pagos de ASERCA</td><td>1.5</td><td>0.2</td></tr> <tr> <td>Componente II: Transferencia a Productores</td><td>709.0</td><td>94.5</td></tr> <tr> <td>Componente III: Sistema de Monitoreo y Evaluación</td><td>4.5</td><td>0.6</td></tr> <tr> <td>TOTAL</td><td>750.0</td><td>100.0</td></tr> </tbody> </table> | | | Componente | Banco | % | Componente I: Mejoramiento Operacional | 36.5 | 4.9 | I.a. Georreferenciación y Actualización del Padrón | 35.0 | 4.7 | I.b. Bancarización y Sistema Integral de Pagos de ASERCA | 1.5 | 0.2 | Componente II: Transferencia a Productores | 709.0 | 94.5 | Componente III: Sistema de Monitoreo y Evaluación | 4.5 | 0.6 | TOTAL | 750.0 | 100.0 |
| Componente | Banco | % | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Componente I: Mejoramiento Operacional | 36.5 | 4.9 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| I.a. Georreferenciación y Actualización del Padrón | 35.0 | 4.7 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| I.b. Bancarización y Sistema Integral de Pagos de ASERCA | 1.5 | 0.2 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Componente II: Transferencia a Productores | 709.0 | 94.5 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Componente III: Sistema de Monitoreo y Evaluación | 4.5 | 0.6 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| TOTAL | 750.0 | 100.0 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

El programa se desembolsó al 100% cumpliéndose los plazos establecidos. Los fondos asignados al componente 3 se re-asignaron al componente 2 y se desembolsó el 100% del monto del Préstamo.

Productos: Progreso Físico y Financiero Anual 2013

| Descripción | Unidad de medida | Físico | | | | Financiero | | | |
|---|--------------------|----------|--------|--------------------|--------------|---------------------|--------|---------------------|-----------------------|
| | | Planeado | Actual | Unidades Acumulada | Unidades FDP | Planeado | Actual | Costos Acumulados | Costos FDP |
| MEJORAMIENTO OPERACIONAL DE PROCAMPO | | | | | | | | | |
| Pedios georreferenciados y Actualizados del padrón de predios/beneficiarios | predios | | | 3,306,812.00 | 2,163,866.00 | | | 7,262,354.00 | 35,000,000.00 |
| Apoyos a productores transferidos mediante transferencia bancaria | productores | | | 3,641,641.00 | 2,000,000.00 | | | 544,541.00 | 1,500,000.00 |
| APOYOS DIRECTOS TRANSFERIDOS A LOS AGRICULTORES | | | | | | | | | |
| número de beneficiarios que reciben los apoyos entregados antes y con posterioridad a la siembra con hasta 10 | Agricultores | | | | 6,482,055.00 | | | | 709,000,000.00 |
| EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL PROGRAMA DE APOYOS DIRECTOS PROCAMPO | | | | | | | | | |
| Creación de una línea de base en 2011 con grupo representativo de beneficiarios y grupo testigo | Línea de base/ | 1.00 | | | 1.00 | 4,500,000.00 | | | 4,500,000.00 |
| Encuesta de seguimiento | encuesta | | | | 1.00 | | | | |
| Difusión de los instrumentos normativos del programa y resultados de la evaluación de impacto | Evento de difusión | | | | 1.00 | | | | |
| TOTAL | | | | | | 4,500,000.00 | | 7,806,895.00 | 750,000,000.00 |

Fuente: Informe de PMR al 18 de Diciembre de 2013.

IV. Implementación del Proyecto

a. **Análisis de los factores críticos**

Uno de los factores críticos que se presentaron en la ejecución del proyecto fue el relacionado con la no ejecución de la evaluación del Programa.

El factor principal de afectación fue que hubo cambio de funcionarios, diferentes a los que negociaron el préstamo, y no hubo una asignación de presupuesto suficiente para llevar a cabo todas las actividades contempladas en el componente. Si bien se hizo la metodología, se llevó a cabo la prueba piloto, no hubo la asignación presupuestal suficiente (4.5 millones de dólares) para llevar a cabo el primer levantamiento de la línea de base a nivel nacional y la evaluación de impacto. Este problema se fue retrasando por la falta de presupuesto y también por la falta de entendimiento en algunos funcionarios momentos del organismo ejecutor de llevar a cabo una evaluación tan costosa y con tantas preguntas en un cuestionario (más de 600 preguntas).

b. **Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora**

El Ejecutor tuvo un desempeño satisfactorio en lo general, considerando la compleja ejecución a nivel nacional del programa. Se reconoce la importancia del personal de las oficinas centrales de SAGARPA y de los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) que opera en más de 700 centros regionales los servicios del programa PROCAMPO.

Durante el periodo del proyecto, se dieron algunos cambios adentro de la SAGARPA:

- Reestructuración de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), quién operaba PROCAMPO con cuatro competencias principales: 1) sistemas de operación 2) pagos a los beneficiarios 3) estudios y georreferenciación y 4) normalidad del Programa. En 2009-2010 SAGARPA absorbió tres de las competencias, dejando a ASERCA con la tarea de realizar estudios y georreferenciación del Programa. En este proceso, la rotación de personal modificó la relación con SAGARPA que estableció como área operativa a la Oficialía Mayor para sus reportes.
- Creación de la Oficina de Operación y Explotación de Padrones de SAGARPA creada en julio del 2012 con el propósito de mejorar la política agrícola a través del uso de la información de los padrones.

| Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora | | | |
|---|---|--|---|
| <input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) | <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S) | <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS) | <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI) |

c. **Desempeño del Banco**

Según los lineamientos del Banco, el prestatario debe emitir una opinión independiente del desempeño del Banco, que la SAGARPA calificó de **Satisfactorio**.

| Clasificación del Desempeño del Banco | | | |
|---|---|--|---|
| <input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) | <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S) | <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS) | <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI) |

V. Sostenibilidad

a. **Análisis de los factores críticos**

En el análisis de los factores críticos relacionados a la sostenibilidad de los resultados logrados a través de la ejecución del proyecto, destaca la continuidad del apoyo político al Programa que permitió la consolidación de los resultados del Programa. La institucionalidad del PROCAMPO al estar inscrito en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento, garantiza su permanencia a pesar de los cambios de administraciones políticas y permite la estabilidad de su asignación presupuestal y por lo tanto, la consolidación de los efectos del Programa en reforzar la capacidad productiva de los beneficiarios y la seguridad alimentaria en el país.

La continuidad de los resultados del Programa en el futuro podría verse afectada por los cambios de orientación política del sector, pero como lo demuestran las Reglas de Operación del nuevo "PROCAMPO-PROAGRO", las orientaciones principales del Programa no fueron afectadas y los aciertos del Préstamo fueron reconocidos. A la fecha, el Gobierno de México insiste en la necesidad de consolidar la bancarización de los beneficiarios y de depurar periódicamente el padrón del Programa.

A partir de 2014 se busca que PROAGRO conduzca a un campo más productivo con "apoyos diferenciados y vinculados con la productividad". En ese marco, el principal cambio es que antes se transfería el subsidio (en pesos por hectárea sembrada) sin condiciones, mientras que ahora el productor tendrá que "comprobar" su destino para la adquisición de insumos, pago de capacitación/asistencia técnica, gastos en mejores prácticas agrícolas o como complemento de otros programas de apoyo. Sin duda es un avance.

La nueva orientación se basa en la depuración del padrón de beneficiarios que se llevó a cabo en 2010-2012 y que permite una mejor focalización de los apoyos, geo-referenciar los predios y reducir la presión presupuestal (de 16.3 mil millones de pesos en 2013 a 13.5 mil millones en 2014), al eliminar del padrón predios urbanos, ilegales o que ya no se siembran.

Esta nueva orientación del programa todavía es susceptible de mejora, entre estas, utilizar el padrón de Proagro, el más completo del que se dispone, para re-focalizar los otros programas de la Secretaría e incrementar su eficacia

Como factor crítico, también vale la pena recordar que el financiamiento del BID no va a la Secretaría, en este caso SAGARPA, sino que va a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual es un factor desalentador para el ejecutor, y resta poder al BID sobre el ejercicio de las acciones, ya que tiene que ser financiadas con los recursos con los que ya cuenta el organismo ejecutor, sin agregarle ni un dólar más por operar un préstamo del BID.

El cambio de administración del Gobierno Federal antes de que se termine el Programa también fue un factor crítico para la ejecución, considerando, como se mencionó antes, que los funcionarios con los que se negoció el préstamo, fueron diferentes con los que se inició la ejecución. Cuando se reinició la ejecución, se tuvieron dificultades, empezando por el hecho de que en México el crédito externo no les da a las Secretarías ni un dólar de dinero adicional a sus presupuestos, ya que el dinero del BID va directamente a la tesorería de Hacienda y no a la Secretaría que recibe el Programa.

Por ello, en general todas las acciones de un préstamo son hechas con presupuesto ya aprobado por el Congreso y lo único que hace el organismo ejecutor es ponerle dígito de gasto, sea por crédito externo o por gasto fiscal regular. En ese sentido Sagarpa hizo diversas actividades de gasto en las cuales simplemente no asignaron al dígito de crédito externo, sin que ello demerite el logro de las acciones y objetivos, por razones presupuestales, legales, políticas, pero buscan cumplir con lo que el banco solicita, aunque lo digiten en parte con sus recursos fiscales y en parte con dígito de crédito externo.

b. Riesgos Potenciales

Los riesgos potenciales pasan por: decisiones políticas de cambios en funcionarios, en el diseño del programa que no focalicen o busquen objetivos contradictorios, las necesidades de información ante factores climatológicos adversos y la falta de asignación presupuestaria para actividades relevantes como la evaluación de impacto.

c. Capacidad Institucional

No se identifican riesgos en cuanto a la capacidad de SAGARPA de sostener los resultados del Programa. Los procesos operativos, administrativos y sistemas de información vinculados que se emplearon durante el desarrollo Programa permitieron reforzar la capacidad operativa de la Secretaría.

| Clasificación de Sostenibilidad (SO) | | | |
|---|---|--|---|
| <input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) | <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S) | <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS) | <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI) |

VI. Evaluación y Seguimiento

a. Información sobre Resultados

Actualmente, se tienen los resultados de la prueba piloto realizada por la empresa consultora Berumen, que permitió validar la metodología propuesta por SPD del BID. Los resultados de la evaluación de impacto permitirán valorar la pertinencia del Programa y de su diseño.

b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

El Programa ha sido modificado y actualizado a lo largo de su trayectoria con el objetivo de mejorar su diseño y operación. Como se ha señalado antes, se identifica que los beneficios del Programa podrían mantener o aumentar, según los cambios de diseño, efectos regresivos en la distribución de los apoyos entre productores.

VII. Lecciones Aprendidas

Los cambios en el equipo del Ejecutor si afectaron en uno de sus componentes el desempeño del Programa. Dificultaron el entendimiento de acciones negociadas previamente como lo fue la evaluación.

Se podrían consensuar los indicadores del BID con los que se reportan a las autoridades del país. Para el sistema de evaluación de resultados, se requiere desarrollar esquemas de evaluación de impacto más flexibles, en fases o con líneas de base más pequeñas, menos preguntas y de menor costo, para convencer a los ejecutores de los resultados de la inversión. Así se demostrará la relevancia, costo/eficiencia de este gasto para el Programa. Será importante involucrar en todo momento al ejecutor (áreas de evaluación y de finanzas) en el diseño de la evaluación desde una etapa temprana.

Finalmente, las acciones del Componente 1.2. Bancarización y Sistema integral de pagos, recomendadas por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) sobre la base de un estudio exprofeso que realizó en 2011 por USD \$ 544, 541.21, proporcionó directrices y políticas para incrementar la cantidad de beneficiarios bancarizados del PROCAMPO. Se recomienda seguir recurriendo a este tipo de estudios en el diseño de los Programas del Banco.

La bancarización es un proceso muy eficiente y efectivo y que está en aún en progreso. La implementación del pago automático permitió acelerar el proceso de entrega de los apoyos, pero también de reducir en el consumo de papel, los costos de transacción y del tiempo dedicado en estos pagos por los funcionarios locales de SAGARPA. Se calcula que entre 2009 y 2012, se bancarizaron a 2,751,231 productores que hacen efectivos sus apoyos utilizando medios de pago electrónico como son las transferencias y los depósitos en cuenta; y no mediante cheque o formas valoradas.

La contratación del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) fue exitosa y permitió vincular a la Sagarpa con sus contrapartes institucionales para la puesta en marcha de una alianza duradera para la consolidación del padrón georreferenciado y digitalizado del ahora Pro-Agro productivo.

Fuentes de información:

Brandt, N. and R. Paillacar (2011), "Fiscal Reform for a Stronger Fairer and Cleaner Mexican Economy", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 904, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg271q4vm34-en>

Berumen, Pruebas Piloto para la Encuesta de Evaluación del Impacto de PROCAMPO, Reporte de la Primera Prueba Piloto, 8 de abril de 2011

Berumen, Pruebas Piloto para la Encuesta de Evaluación del Impacto de PROCAMPO, Reporte de la Segunda Prueba Piloto, 8 de julio de 2011

CONEVAL Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-11. Valoración de la información contenida en el sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Encuesta de Evaluación de Impacto Procampo 2010, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Dirección general de Estadística Económicas.

Presupuesto de Egresos de la Federación 2012 (PEF) SHCP en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2012/temas/tomos/08/r08_ppcer.pdf

SAGARPA, Resultados Principales al Primer Trimestre del Año fiscal 2012. Informe Enero-Marzo 2012.

Informe de Terminación de Proyecto, Memorando del Organismo Ejecutor presentado al BID el 23 de noviembre de 2012, SAGARPA, Subsecretaría de Agricultura, Dirección General de Operación y Explotación de Padrones

Programa de Apoyos Directos al Campo, PROCAMPO, Informe de Progreso al BID, al 30 De Noviembre De 2012

Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario PROCAMPO Para Vivir Mejor. Componente PROCAMPO: Para Vivir Mejor. Resultados Principales. Informe enero-diciembre 2012. SAGRAPA.

PROCAMPO Productivo, Reporte de avances al mes de septiembre de 2013, 3er trimestre SAGARPA.

Tercer Informe Trimestral del Programa Procampo Productivo, SAGARPA. 2013.

Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012 – 2013, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo.

Anexos:

Anexo 1: Actas del Taller de Cierre.

México
Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)
ME-L1041
2181/OC-ME

I. PARTICIPANTES

- 1.1 Por parte del Banco: César Bustamante (RND/CME), Hélène Dupré (Consultora) y Edna Miranda (CID/CME)
- 1.2 Por SHCP: Ana Daniela Torres Peláez y Vania Suleika Pizano Gutiérrez.
- 1.3 Por SAGARPA: Alejandro Sánchez y Rodrigo Acevedo.
- 1.4 Por NAFIN: Ma. de Lourdes González y Ma. Carmina Aceves.

II. TEMAS

A. OBJETIVOS

- 2.1 Los objetivos fueron:
 - a) Revisar el Informe de Terminación del Proyecto (PCR), preparado por el Banco;
 - b) Evaluar de manera participativa los resultados del Programa;
 - c) Analizar la perspectiva de sostenibilidad de las acciones del Programa; y
 - d) Definir los logros y lecciones aprendidas.

B. TEMAS REVISADOS

- 2.2 En el contexto de la revisión del PCR, se analizó el borrador preparado por el Banco y se le hicieron los cambios surgidos en la discusión. Además se calificó la participación del BID.
- 2.3 Los problemas y resultados del programa se discutieron en forma conjunta y se preparó el texto definitivo del PCR de acuerdo a los comentarios enviados por las instituciones participantes.

III. CONCLUSIONES

- 3.1 Se acordaron modificaciones al borrador del PCR, mismas que fueron incorporadas en el transcurso del taller.

- 3.2 Se revisaron y precisaron las cifras que reflejan los resultados del Programa en los diferentes componentes e indicadores, a efecto de reflejar los datos finales del mismo.
- 3.3 Las lecciones aprendidas durante la ejecución del Programa serán tomadas en cuenta en las siguientes operaciones, a efecto de mejorar la efectividad de las acciones y la sostenibilidad de las iniciativas de largo plazo.

México, D.F. a diciembre 2013.

Anexo 2: Evaluación del Prestatario.



Banco Interamericano de Desarrollo Informe de Terminación de Proyecto –2006 PCR Evaluación del Prestatario

Nombre del Proyecto: Inversión de Apoyos Directos para Áreas Rurales ME-X1009

Agencia(s) Ejecutora(s): Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)

Prestatario: Estados Unidos Mexicanos por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Fecha de Aprobación del Proyecto: 18 de noviembre de 2009

Fecha Efectividad Contrato: 18 de noviembre de 2013

Fecha Evaluación Prestatario: 22 de octubre de 2013

Fecha Esperada Taller de Cierre: noviembre 2013

Clasificación del Desempeño del Proyecto por el Prestatario

La probabilidad de Lograr su Objetivo(s) de Desarrollo:

☒ Muy Probable (MP) ☐ Probable (P) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

Implementación del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (HS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (PC) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Sostenibilidad de Resultados de Proyecto:

☐ Muy Probable (MP) ☒ Probable (P) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

Comentarios:

Desempeño del Prestatario

Por favor clasifique su propio desempeño durante la preparación y ejecución del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (US) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios: Los cambios de funcionarios responsables e instancias a cargo de la gestión del Proyecto, provocaron retrasos en la ejecución del mismo, así como falta de efectividad en el uso de los recursos financieros contratados en dos de los tres Componentes del Crédito. No así, en la parte sustantiva del uso de recursos para Transferencias Directas a los Productores beneficiados con el PROCAMPO, que constituyeron el 98.4% del monto contratado.

Desempeño del Banco

Por favor clasifique el desempeño del Banco durante la preparación y ejecución del Proyecto. Elementos que deben ser considerados, incluir hasta que punto el Banco facilitó la participación en el diseño del proyecto, propuso adecuadas soluciones técnicas a problemas identificados, y respondió a las necesidades del Prestatario (sentido del tiempo a la respuesta del Banco, y selección de tipo de instrumento) así como asistencia técnica (y la flexibilidad de responder a situaciones de emergencia durante la implementación del proyecto. Sus comentarios serán incorporados en el PCR, sin ser alterados). Favor notar que esta sección será replicada sin alterar al cuerpo principal del PCR.

[X] Muy Satisfactorio (MS) [] Satisfactorio (S) [] Poco Satisfactorio (PS) []
Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios:

Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco

Comentarios/sugerencias adicionales para mejorar el futuro desempeño del Banco.

**INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO
PROJECT COMPLETION REPORT-PCR**

Memorando del Organismo Ejecutor

**“PROGRAMA DE APOYOS DIRECTOS AL
CAMPO, PROCAMPO”
CONTRATO DE PRÉSTAMO 2181/OC-ME**

**SAGARPA SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA
Lic. Humberto A. Alarcón Urueta**

**Director General de Operación y Explotación de
Padrones**

**Presentado al BANCO INTERAMERICANO DE
DESARROLLO (BID)**

23 DE NOVIEMBRE DE 2012

En 1994 se crea en México el Programa de Apoyos Directos al Campo mejor conocido como PROCAMPO con el propósito de sustituir los esquemas de subsidios generalizados a los precios de los productos agropecuarios que hasta entonces se venían empleando. Su formalización se da en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) al que se integra como un instrumento subsidiario que compensara en cierta medida, las asimetrías existentes entre nuestros productores agrícolas y los de los otros dos países firmantes.

Los recursos fiscales canalizados por el PROCAMPO se encuentran dirigidos a fortalecer el ingreso del productor beneficiado y su pago, es la resultante de aplicar una cuota de dinero por hectárea o fracción de esta a la superficie que se encuentre sembrada o bien bajo explotación pecuaria, forestal o proyecto ecológico, debidamente registrada como “superficie elegible” en el Directorio o Padrón del Programa constituido al efecto.

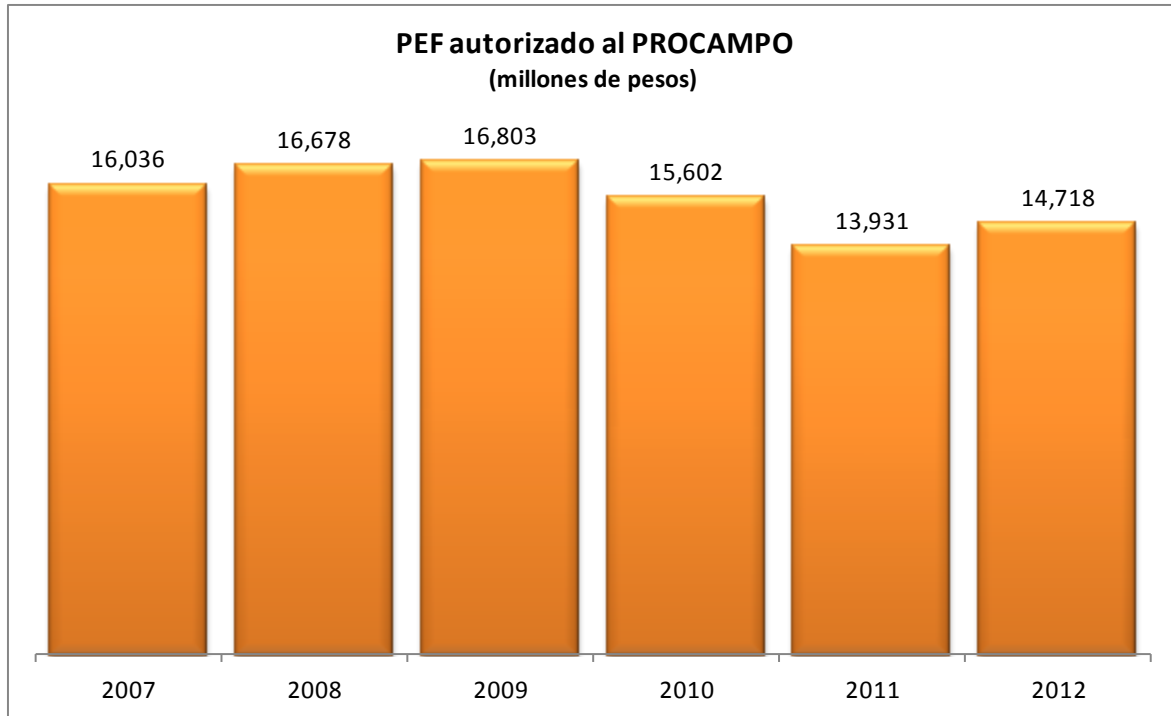
La “superficie elegible” se define como aquella que fue sembrada en los predios de los productores encuestados en su momento, con cualquiera de los siguientes nueve cultivos: algodón, arroz, cártamo, cebada, frijol, maíz, sorgo, soya y trigo, en alguno de los tres ciclos agrícolas homólogos anteriores a agosto de 1993. De esta manera la “superficie elegible” del PROCAMPO se encuentra estrictamente acotada desde sus inicios y se yergue en los hechos como el universo de atención del Programa; toda vez que desde entonces no se ha dado la apertura del Directorio o Padrón y la superficie incorporada a este, ha sido en sustitución de la que con el tiempo y por diversas causas ha sido dada de baja.

Estimar el apoyo del PROCAMPO con base en la superficie sembrada, permitió incluir a un importante número de productores tanto de “autoconsumo” como de aquéllos que cuando tienen excedentes en su producción, participan marginalmente en los mercados locales de sus productos. Peculiaridad que ha permitido en alguna medida, paliar los señalamientos de regresividad que le han sido imputados al Programa; producto de la forma de estimación empleada para el cálculo de los apoyos que es con base en la superficie elegible que detenta el productor beneficiado. Lo que provoca que se canalicen mayor cantidad de apoyos a los productores que poseen mayores superficies o terrenos, lo que a final de cuentas resulta un fiel reflejo de la forma en que está distribuida la tierra en el país, incluido el acendrado fenómeno del minifundismo.

El PROCAMPO, ha sufrido al paso del tiempo modificaciones en su normatividad que en principio obedecieron a circunstancias específicas de su aplicación, buscando con ello, mayor eficacia y equidad en la canalización de los siempre insuficientes apoyos de los que se le dota año con año.

Sin bien las características fundamentales del cálculo del apoyo se han conservado a través del tiempo y los cambios más significativos se han producido en la esfera de lo funcional del Programa tales como: el establecimiento de los formatos de solicitud continua y entrega del apoyo antes de la siembra, la incorporación de nuevos predios en sustitución de predios dados de baja por alguna irregularidad normativa, las cuotas de apoyo diferencial por tamaño de predio y régimen hídrico, el redondeo del apoyo a una hectárea y los límites del monto del apoyo por beneficiario y ciclo agrícola, entre otros. El cambio más impactante para la funcionalidad del PROCAMPO se dio recientemente con la reasignación de unidad administrativa responsable del mismo de la otrora Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), a la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones (DGOEP) de SAGARPA; Ya que ello trajo consigo cambios sustantivos en los procedimientos para pago entre otros, cuyos efectos aún no se pueden ponderar en su justa dimensión, en virtud de que su realización apenas se dio a partir del mes de julio del presente año de 2012.

El presupuesto autorizado para el PROCAMPO ha sido en promedio entre 2007 y 2012 del orden de los \$15,628 millones de pesos. Cantidad que ha permitido cubrir una vez deducidos los correspondientes gastos de operación del programa además de algunas otras reducciones contingentes; Una superficie del orden de los 12.6 millones de hectáreas, equivalentes al 40.2% de la superficie de labor reportada en el VIII Censo Agropecuario de 2007 y que fue de 31.5 millones de hectáreas.



Fuente: Elaboración propia DGOEP, SAGARPA con datos de cierre de cuenta pública de la SHCP.

Por lo que hace a los productores beneficiados, este asciende en promedio a 2.6 millones y la cantidad de predios, es de alrededor de 3.8 millones en promedio; aunque el padrón original contiene 4.1 millones.

Como se dijo, el Directorio del PROCAMPO era un padrón “cerrado” y no promovía mayores acciones de actualización que no fuera: confirmar la permanencia de los productores, las superficies elegibles registradas y la superficie a pagar; toda vez que ello se corroboraba con la presencia obligada ciclo a ciclo de los beneficiados, en las ventanillas de reinscripción. Lo que también cambio en 2004 cuando se implementa “el formato continuo de apoyos” que terminó abarcando alrededor del 80% de los casos y limitando a partir de esa fecha, cualquier posibilidad de actualización de estas cifras de superficies del PROCAMPO.

**Resultante del Programa de Actualización (PADE)
del Directorio o Padrón de PROCAMPO.**

| ESTADO/DELEGACIÓN | PREDIOS EN DIRECTORIO | Part. % | PREDIOS PADE | Part. % |
|---------------------|-----------------------|---------|--------------|---------|
| AGUASCALIENTES | 19,658 | 0.59% | 22,691 | 0.54% |
| BAJA CALIFORNIA | 8,257 | 0.25% | 9,443 | 0.22% |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 1,436 | 0.04% | 1,808 | 0.04% |
| CAMPECHE | 39,243 | 1.19% | 43,611 | 1.03% |
| CHIAPAS | 287,819 | 8.70% | 390,186 | 9.21% |
| CHIHUAHUA | 89,499 | 2.71% | 119,919 | 2.83% |
| COAHUILA | 19,840 | 0.60% | 24,712 | 0.58% |
| COLIMA | 7,019 | 0.21% | 8,246 | 0.19% |
| DISTRITO FEDERAL | 2,238 | 0.07% | 3,287 | 0.08% |
| DURANGO | 84,116 | 2.54% | 103,559 | 2.44% |

| | | | | |
|-----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|
| EDO. DE MEXICO | 245,093 | 7.41% | 344,448 | 8.13% |
| GUANAJUATO | 194,386 | 5.88% | 240,128 | 5.67% |
| GUERRERO | 152,909 | 4.62% | 195,962 | 4.63% |
| HIDALGO | 158,144 | 4.78% | 200,317 | 4.73% |
| JALISCO | 150,318 | 4.55% | 191,150 | 4.51% |
| MICHOACAN | 212,325 | 6.42% | 259,615 | 6.13% |
| MORELOS | 25,221 | 0.76% | 35,286 | 0.83% |
| NAYARIT | 51,600 | 1.56% | 60,441 | 1.43% |
| NUEVO LEON | 31,791 | 0.96% | 39,853 | 0.94% |
| OAXACA | 274,645 | 8.31% | 370,173 | 8.74% |
| PUEBLA | 236,623 | 7.15% | 307,756 | 7.26% |
| QUERETARO | 45,627 | 1.38% | 55,290 | 1.31% |
| QUINTANA ROO | 29,669 | 0.90% | 33,363 | 0.79% |
| REGIÓN LAGUNERA | 33,737 | 1.02% | 47,863 | 1.13% |
| SAN LUIS POTOSI | 133,097 | 4.02% | 161,999 | 3.82% |
| SINALOA | 114,140 | 3.45% | 149,687 | 3.53% |
| SONORA | 40,020 | 1.21% | 52,079 | 1.23% |
| TABASCO | 33,358 | 1.01% | 42,379 | 1.00% |
| TAMAULIPAS | 98,522 | 2.98% | 118,022 | 2.79% |
| TLAXCALA | 68,082 | 2.06% | 87,082 | 2.06% |
| VERACRUZ | 196,607 | 5.95% | 255,037 | 6.02% |
| YUCATAN | 46,587 | 1.41% | 58,677 | 1.38% |
| ZACATECAS | 175,536 | 5.31% | 202,539 | 4.78% |
| TOTAL | 3,306,812 | 100.00% | 4,236,608 | 100.00% |

Fuente: Elaboración propia DGOEP-SAGARPA con datos del SIADEP, 2012

Por lo que hace al resto de la información productiva recabada de inicio en el Directorio del PROCAMPO, esta perdió su vigencia a los pocos años de iniciadas las operaciones al no solicitarle al productor en ningún momento su actualización.

Por lo anterior en 2009, se decide implementar el denominado *Programa de Actualización de Datos y Expedientes del directorio del PROCAMPO (PADE)* con recursos propios de ASERCA. El objetivo del PADE era *contar con un padrón depurado, georreferenciado, digitalizado, confiable y moderno, que permita la mejor toma de decisiones vinculando la tierra con el propietario de la misma, estableciendo un padrón único para el pago de los apoyos de los programas de la SAGARPA incluido el PROCAMPO.*

En los tres años que duró la implementación del PADE, intervinieron el Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), dos empresas consultoras privadas, el Sistema de Información Agropecuaria (SIAP) órgano desconcentrado de la SAGARPA, la SAGARPA por medio de: Coordinación General de Delegaciones; Delegaciones Federales; Distritos de Desarrollo Rural; Centros de Apoyo al Desarrollo Rural y la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones.

Así con estos antecedentes, el 18 de noviembre del 2009 el estado mexicano a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) contrata con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) una Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) por un monto total de U\$ 2,500 millones de dólares con el propósito de financiar Proyectos dirigidos a proveer apoyos monetarios y actividades relacionadas con el Programa de Apoyos Directos al Campo, PROCAMPO, cuyo organismo ejecutor es la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

Derivado del CLIPP se firma con la misma fecha, la primera operación individual de crédito bajo el Contrato Número 2181/OC-ME por un monto de U\$ 750 millones de dólares. La vigencia de este primer contrato es de 36 meses y el operador financiero designado es Nacional Financiera S.N.C. lo cual queda formalizado el 7 de mayo de 2010 a través del Contrato de Mandato y Ejecución del Programa signado por esta última institución, la SHCP y la propia SAGARPA. La estructura del monto total de este primer crédito fue la siguiente:

Monto y estructura relativa del contrato 2181/OC-ME (millones de dólares)

| Componente | Banco | % |
|--|--------------|--------------|
| Componente I: Mejoramiento Operacional | 36.5 | 4.9 |
| I.a. Georreferenciación y Actualización del Padrón | 35.0 | 4.7 |
| I.b. Bancarización y Sistema Integral de Pagos de ASERCA | 1.5 | 0.2 |
| Componente II: Transferencia a Productores | 709.0 | 94.5 |
| Componente III: Sistema de Monitoreo y Evaluación | 4.5 | 0.6 |
| TOTAL | 750.0 | 100.0 |

Fuente: Contrato de Préstamo No. 2181/OC-ME, Anexo Único apartado 3.01 SHCP.

3.1 ANÁLISIS DE RESULTADOS

3.1.1 Resultados obtenidos

Los resultados obtenidos con el uso de los recursos financieros del crédito 2181/OC-ME han sido diferenciados en función de: Componente y Subcomponente en el que se aplicaron, la oportunidad con que ello se dio, el conocimiento que el personal del Organismo ejecutor tiene de la mecánica y formas de operación de los recursos crediticios, las necesidades emergentes en cada caso y las disposiciones regulatorias a cumplimentar tanto del propio BID como de las instituciones federales de nuestro país para la aplicación de los recursos provenientes de crédito externo.

En resumen, se puede observar al cierre del crédito el ejercicio que se tuvo en total para cada uno de los Componentes:

Monto desembolsado en el contrato 2181/OC-ME (millones de dólares)

| Componente | Asignado | Devengado | Part. % del Devengado |
|--|--------------|--------------|-----------------------|
| Componente I: Mejoramiento Operacional | 36.5 | 7.8 | 21.4 |
| I.a. Georreferenciación y Actualización del Padrón | 35.0 | 7.3 | 20.9 |
| I.b. Bancarización y Sistema Integral de Pagos | 1.5 | 0.5 | 33.3 |
| Componente II: Transferencia a Productores | 709.0 | 737.7 | 104.0 |
| Componente III: Sistema de Monitoreo y Evaluación | 4.5 | 0.0 | 0.0 |
| TOTAL | 750.0 | 745.5 | 99.4 |

Fuente: DGOEP-SAGARPA con cifras de avances NAFIN y BID y Contrato de Préstamo No. 2181/OC-ME, Anexo Único apartado 3.01 SHCP.

El desembolso de recursos por cada uno de los Componentes del crédito, tuvo el siguiente comportamiento:

Componente I. Mejoramiento Operacional.

Subcomponente I. a. Georreferenciación y actualización del padrón de beneficiarios/predios.

Las operaciones del PROCAMPO y en particular la estimación de los apoyos iniciaron su aplicación con base en el Directorio de Productores de Granos Básicos y Oleaginosas levantado por la entonces Dirección General de Estadística de la SARH en 1993. Este Directorio representó un gran esfuerzo en términos de cobertura y alcance y sus resultados solamente eran

superados por los arrojados por el Censo Agropecuario, mismo que había sido levantado por el INEGI dos años antes de este Directorio de la SAGARPA.

En 1994, la superficie sembrada en el país alcanzó poco menos de 21 millones de hectáreas considerando tanto a cultivos cíclicos como a perennes. PROCAMPO cubrió en ese año alrededor de 14 millones de hectáreas es decir el 65% de la superficie sembrada nacional y si consideramos la superficie que manifestaron los productores que se inscribieron en el llamado Registro Alterno, se llega a los 17 millones de hectáreas. Es importante acotar que la “superficie de labor” que reportó entonces el VII Censo Agropecuario de 1991 en todo el país, era del orden de 31.5 millones de hectáreas.

Sí bien aquél primer Directorio de Productores de Granos Básicos y Oleaginosas que a la postre sería el Directorio o Padrón de PROCAMPO era un directorio “cerrado” y no promovía mayores acciones de actualización, que no fuera confirmar la permanencia de los productores, las superficies elegibles registradas y la superficie a pagar; toda vez que ello era producto de la obligada presencia de los primeros en las ventanillas al acudir ciclo a ciclo a reinscribir sus predios según lo señalaba la normatividad vigente hasta el 2004. Después de este año, entró en operación “el formato continuo de apoyos” que tenía la intención de evitar que los beneficiados del programa que no registraban cambios se desplazaran a las ventanillas a reinscribirse, status que hoy día abarca el 80% de los casos y que a partir de ese momento limitó de facto la actualización de buena parte de los datos relacionados con las cifras de superficies inscritas al PROCAMPO por obvias razones.

Por cuanto al resto de la información económico-productiva recabada de inicio en el Directorio del PROCAMPO, perdió su vigencia a pocos años de iniciadas las operaciones del Programa; al no solicitarle al productor beneficiado en ningún momento, actualización alguna de los datos recabados de inicio.

Así, en 2009 las autoridades de la entonces unidad responsable del PROCAMPO, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) deciden llevar a cabo (DOF 01/09/2009) con cargo al presupuesto autorizado (PEF) y como parte del programa operativo anual: El Programa de Actualización de Datos y Expedientes del directorio del PROCAMPO (PADE) y si bien es cierto que en el primer contrato de crédito 2181/OC-ME desprendido de la Línea de Crédito Condicional de Proyectos de Inversión (CCLIP) otorgada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a nuestro país, contemplaba en el Subcomponente I.a. Georreferenciación y Actualización del Padrón, la posibilidad de emplear al efecto hasta U\$ 35 millones de dólares para llevar a cabo como su nombre lo decía; la actualización del padrón y la georreferenciación de los predios contenidos en el Directorio del PROCAMPO. Ello no fue posible en virtud de los tiempos en los que se firmo el contrato con el BID (18/11/2009) y el inicio de los trabajos del PADE (01/09/2009).

El referido contrato de préstamo, asimismo señalaba que podía designarse directamente al Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI) para llevar a cabo tal actualización del directorio y la correspondiente georreferenciación de predios (clausula 4.03 inciso “b” del Contrato de Préstamo No. 2181/OC-ME) por hasta la totalidad de los U\$ 35 millones de dólares. Sin embargo, el INEGI no estaba en condiciones de realizar por cuenta propia todos los trabajos para lograr el objetivo de dicho Subcomponente, en particular aquéllos trabajos de campo relativos a la digitalización del “formato único de actualización de datos y expedientes” (FUADE), así como de los 12 documentos como máximo que por norma deben de contener cada uno de los expedientes de los predios que obran en poder de los 712 Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) con que cuenta la SAGARPA en todo el país, y posteriormente la capturar digital del FUADE.

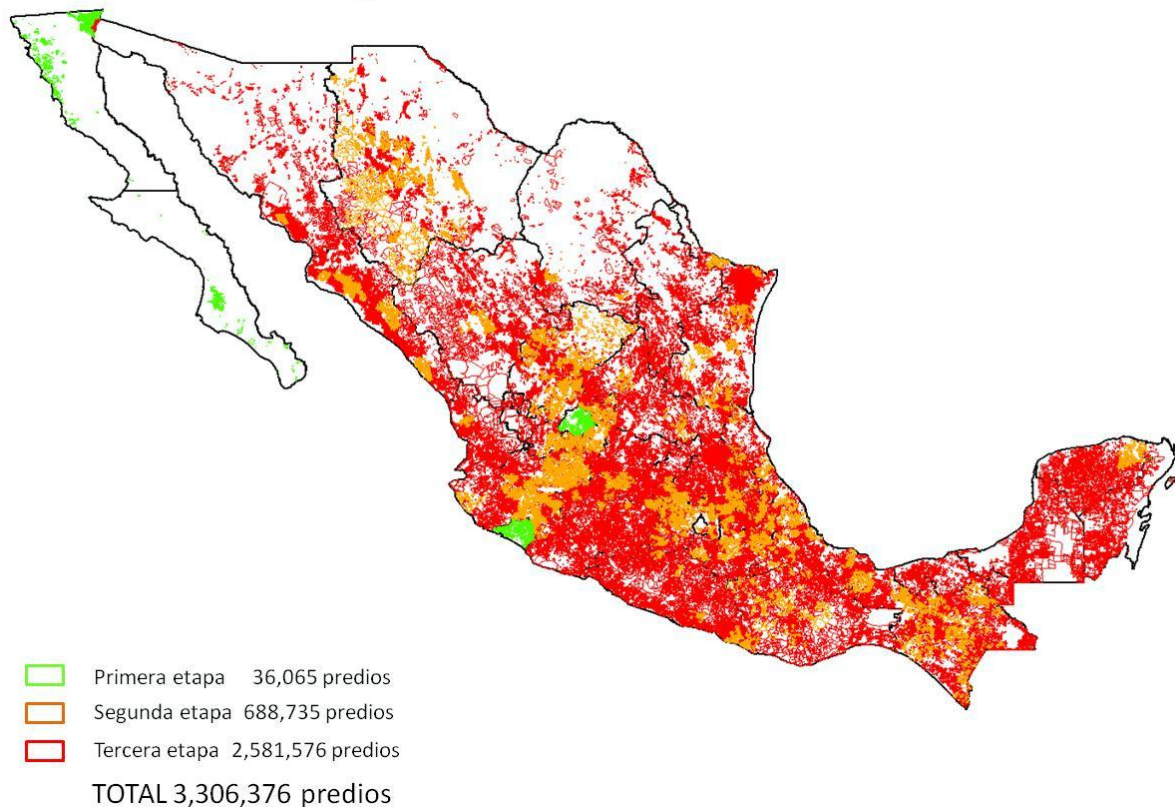
Por lo anterior hubo la necesidad de contratar a particulares para llevar a cabo estos trabajos de captura, revisión y digitalización documental de los expedientes, de los 4.2 predios beneficiados con los apoyos del PROCAMPO.

El desembolso total realizado a la culminación del PADE en 2012, ascendió a \$644.2 millones de pesos con la siguiente distribución del costo por año desde su inicio: 2009 un monto de \$95.6 millones de pesos; 2010 \$163.6 millones de pesos; 2011 \$211.7 millones y; finalmente en 2012 \$173.2 millones de pesos.

Es importante señalar que si bien el contrato del préstamo 2181/OC-ME como ya se mencionó, contemplaba al INEGI como la instancia para ejecutar todo lo relativo a la Georreferenciación y

actualización del Directorio o Padrón de PROCAMPO, este instituto participó en lo relacionado a la Georreferenciación de los predios del PADE así como en el diseño del Sistema Integral de Actualización de Expedientes y Expedientes del PROCAMPO (SIADep) que eventualmente permite hacer la explotación de la base de datos que se conformó con toda la información que arrojaría la realización del PADE. Los trabajos del INEGI, implicó un pago total de de \$291.8 millones de pesos en el lapso comprendido entre octubre de 2009 y noviembre de 2012.

Figura 1. PREDIOS GEO REFERENCIADOS - PADE



El costo total del PADE de \$644.2 millones de pesos, incluyó además de la empresa particular contratada para las actividades que el INEGI no estuvo en condiciones de realizar, la participación del Sistema de Información Agropecuaria y Pesquera (SIAP), órgano desconcentrado de la SAGARPA por un monto de \$24.0 millones de pesos. Este organismo, estuvo encargado básicamente de supervisar la calidad de las “cargas” a la base de datos del PADE que proporcionaba al efecto, la empresa particular contratada. Asimismo, este costo total cubrió los gastos de supervisión y contrataciones de personal especializado, así como recursos materiales y consumibles empleados en todo el país a lo largo de estos tres años que duró la realización del PADE, por un monto de \$62.6 millones de pesos.

El universo que tradicionalmente se manejaba como parámetros para el desempeño del PROCAMPO, contenidos en el respectivo Directorio eran: 2.7 millones de beneficiarios, 14 millones de hectáreas de superficie cubierta y 4.2 millones de predios registrados. A la conclusión del PADE se reportan a nivel nacional 3.3 millones de predios georreferenciados y con expedientes integrados.

Subcomponente I.b. Bancarización y Sistema integral de pagos.

La oferta de instrumentos de medios de pago que hoy día presenta el sistema financiero y bancario en México es amplia. Su utilización en programas gubernamentales de apoyo y fomento a todos los niveles genera un efecto inmediato en los costos de operación de estos, redundando

en mayor eficacia y eficiencia en el pago de subsidios, además de dar mayor transparencia al otorgamiento de estos recursos públicos.

En los albores del PROCAMPO, los pagos de los apoyos eran realizados mediante la emisión de cheques nominativos de tesorería así como de la banca comercial cuya convertibilidad y aceptación sobre todo de los segundos era muy extendida en todo el territorio nacional. Al paso de los años se ha incrementado el uso de depósitos electrónicos en cuenta y órdenes de pago, en detrimento de la emisión de cheques nominativos para el correspondiente pago de los apoyos del PROCAMPO y aunque es difícil pensar en la desaparición por completo de los cheques como medio de pago; producto de la desconfianza que los productores rurales en particular los que habitan en zonas marginadas y alejadas de los centros de población, tienen de instrumentos de pago como las transferencias electrónicas bancarias a cuenta y las órdenes de pago beneficiarios. Sobre el particular es menester puntualizar que aproximadamente el 22% de la población del país, se ubica en poblaciones rurales².

Sí bien es cierto que en el pasado se llevaron a cabo algunos esfuerzos por incorporar o “bancarizar” a los beneficiarios del PROCAMPO, estos fueron esporádicos y los resultados marginales. Ello, a pesar de reconocer que este tipo de acciones conlleva claros beneficios para el productor que recibe los apoyos, evita prácticas abusivas en la convertibilidad de los cheques a efectivo por terceros y desalienta los actos de corrupción entre los funcionarios públicos que intervienen en la gestión de los apoyos para ser entregados al productor, entre otros.

Así, el contrato de préstamo 2181/OC-ME contemplaba en el Subcomponente I.b. Bancarización y Sistema integral de pagos, invertir U\$ 1.5 millones de dólares a fin de incrementar la utilización de los medios de pago disponibles en el país y hacer llegar de manera más eficaz y eficiente los apoyos a los productores beneficiados con el PROCAMPO.

Este gasto, contemplaba la elaboración de un estudio exprofeso que realizó en 2011 el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) cuyo costo fue de U\$ 544, 541.21 dólares. Estudio que proporcionó directrices y políticas que una vez implementadas, incrementarían la cantidad de beneficiarios del PROCAMPO que estuviesen bancarizados; es decir que tuvieran asignada y usaran para recibir sus pagos de apoyos, una cuenta en alguna de las instituciones bancarias del país.

Con base en las recomendaciones del estudio antes mencionado, la SAGARPA por medio de ASERCA, unidad responsable de operar el PROCAMPO hasta el 2 de julio pasado, procedió a implementar acciones tendientes a incrementar el número de beneficiarios “bancarizados”, estableciéndose como meta para ese año de 2011 llegar a 200 mil cuentas aperturadas, cifra que al término del mismo periodo fue rebasada en 30% al llegar a las 259,809 cuentas aperturadas.

Para el año 2012 se aperturaron 57,184 cuentas bancarias; lo que sumado a los 2, 168,578 cuentas que ya se tenían aperturadas hasta el 2010 totalizan 2, 485,571 cuentas bancarias aperturadas, cantidad que en principio podría interpretarse como el hecho de que el 90.3% en promedio de los beneficiarios del PROCAMPO y que entre 2009 y 2012 asciende a 2, 751,231, están en efecto “bancarizados” y hacen efectivos sus apoyos utilizando para ello, medios de pago electrónico como son las transferencias y los depósitos en cuenta; y no mediante cheque o formas valoradas como en realidad se sigue haciendo en buena parte de los casos. Interpretación que no es del todo exacta, toda vez que la cantidad de apoyos que se llevan a cabo por medio de cheques impresos, representa alrededor del 27.5% de los pagos efectuados en el año; de tal forma que la diferencia entre el porcentaje de cuentas aperturadas y con ello de beneficiarios “bancarizados” y el cobro de los apoyos realizado mediante transferencias electrónicas, se explica porque en efecto, existen productores con cuenta aperturada por la SAGARPA pero que se niegan a recibir la tarjeta de débito que concretaría su “bancarización” permitiéndoles hacer efectivos los apoyos de recibidos.

Componente II. Transferencias a productores.

Toda vez que el objeto principal del crédito era contribuir al financiamiento del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), que como se sabe tiene como propósito fundamental,

²

En México es considerado el criterio de que son rurales los pobladores que viven en localidades de menos de 2 500 habitantes, aunque para dar una visión más completa de lo rural, para esta investigación se agregó el corte de 2 500 a menos de 5 000 habitantes (población rural ampliada) y como no rural a la población restante. Fuente INEGI Censos Nacionales de Población

realizar transferencias monetarias directas a productores agrícolas inscritos en un directorio o padrón y que cumplan los requisitos y normatividad vigente, el 94.5% de los recursos del crédito 2181/OC-ME es decir U\$ 709 millones de dólares, fueron asignados originalmente a este componente. El PROCAMPO nace en 1994 y si bien es posible definir una multitud de parámetros para definir su desempeño, desde sus inicios han sido cuatro las variables privilegiadas para ello:

PRINCIPALES PARÁMETROS DE DESEMPEÑO DEL PROCAMPO 2007-2012

| Año | PEF (millones) | Apoyos (millones) | Superficie (miles has.) | Beneficiarios (miles) | Predios (miles) |
|-----------------|-------------------|----------------------|-------------------------------|--------------------------|--------------------|
| 2007 | 16,036 | 12,308 | 11,786 | 2,391 | 3,530 |
| 2008 | 16,678 | 12,477 | 11,969 | 2,392 | 3,548 |
| 2009 | 16,803 | 14,466 | 13,138 | 2,786 | 3,937 |
| 2010 | 15,602 | 14,752 | 13,485 | 2,814 | 3,988 |
| 2011 | 13,931 | 13,537 | 12,379 | 2,649 | 3,758 |
| 2012 | 14,718 | 14,280 | 13,128 | 2,756 | 3,888 |
| Promedio | 15,628 | 13,637 | 12,647 | 2,631 | 3,775 |

Fuente: DGOEP, SAGARPA 2012.

Las cifras en cursivas, son estimadas al cierre del año. PEF=Presupuesto de Egresos de la Federación.

Con base en las cifras del cuadro anterior, puede constatar que sí bien, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en este lapso ha venido a la baja a una tasa anual del 1.7%, la cantidad de apoyos entregada por el contrario ha venido a la alza a una tasa anual entre 2007 y 2012 del 3.0% y lo mismo sucede con la superficie cubierta a una tasa del 2.2% anual. Relativos que implican una mejora en la eficiencia del gasto destinado a subsidiar el ingreso de los productores beneficiados (capítulo 4000) con los apoyos del PROCAMPO y que a juzgar por las modificaciones presupuestales (generalmente reducciones) que sufre el PEF originalmente asignado, se sustenta en la reducción de los costos asociados a la operación del desde 2011, Componente del Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario (S231).

Abundando en el tema de la eficiencia en la entrega de los subsidios del PROCAMPO, es importante señalar que la cantidad destinada al gasto de operación del principal Componente del Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario, es la resultante de aplicar un arancel del 1.8% al monto del PEF autorizado. Cantidad que distribuida anualmente entre los apoyos entregados a los productores beneficiados, arroja por así decirlo un “gasto directo” de 2 centavos por peso entregado³ al beneficiado con esta iniciativa federal a cargo de la SAGARPA.

Con este marco de actuación del PROCAMPO, los desembolsos realizados para el pago de apoyos directos a productores registrados en el Directorio de PROCAMPO cuyos predios no excedan las 10 hectáreas de superficie, respecto al monto originalmente contratado para el Componente II. Transferencias a Productores por U\$ 709.00 millones de dólares, a lo largo de los tres años que abarcó el crédito externo fue el siguiente:

DESEMBOLSO CON CARGO AL COMPONENTE II. TRANSFERENCIA A PRODUCTORES.

| Desembolso anual | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Monto U\$ dólares | 300,000,000 | 150,000,000 | 51,736,259 | 235,956,846 |
| Monto Acumulado | 300,000,000 | 450,000,000 | 501,736,259 | 737,693,105 |
| % Acumulado de lo contratado | 42.3 | 63.5 | 70.8 | 104.0 |

3

Evaluación Integral del Desempeño del Programa de Apoyos Directos al Campo, Universidad Autónoma de Chapingo 2004, señalaba: Por cada peso gastado en operación se otorga a los productores \$19.70; el gasto en operación por peso entregado a los productores es de \$0.05; el gasto promedio por hectárea apoyada es de \$51.60; el gasto de operación promedio por predio apoyado y por productor es de \$167.50 y \$248.00 respectivamente y por persona apoyada es de \$58.00. (Datos con fecha de corte a octubre de 2004)

<http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/EvaluaciondelProcampo2004.pdf>

Fuente: DGOEP, SAGARPA con datos proporcionados por NAFIN y BID al mes de octubre de 2012

Componente III. Sistema de Monitoreo y Evaluación.

El presupuesto asignado dentro del crédito 2181/OC-ME para el Componente III. Sistema de Monitoreo y Evaluación fue de U\$ 4.5 millones de dólares y prácticamente a la firma del contrato de crédito la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD) del propio Banco Interamericano de Desarrollo (BID) inicio las actividades de Planificación y Diseño para concretar la ejecución de este importante Componente del crédito y en junio de 2010 fue presentada la propuesta original del BID a manera de “Plan de Evaluación de Apoyos Directos al Campo, PROCAMPO (*Ver Anexo 1*).

El planteamiento a grandes rasgos para implementar el Componente III Sistema de Monitoreo y Evaluación del PROCAMPO, se conformaba de cuatro etapas sustantivas: i. El diseño integral del Esquema de evaluación a emplear así como la selección del modelo económico, incluyendo los resultados que se espera obtener para medir los impactos del PROCAMPO; ii. El diseño estadístico a emplear en el levantamiento de la encuesta a nivel nacional, con la que habrá de construirse la línea base para ponderar los impactos del PROCAMPO previamente definidos, en esta etapa se incluye, la formulación del instrumento de captura a aplicar; iii. El levantamiento de la información a nivel nacional para construir la línea base, el procesamiento de los datos levantados y la generación o “salidas” de información que eventualmente habrán de insumir el modelo econométrico elegido para medir los impactos del PROCAMPO y por último; iv. La aplicación de encuestas periódicas tipo panel para hacer el monitoreo o seguimiento en el tiempo de la variación de los impactos de los apoyos del PROCAMPO.

Es relevante mencionar que un estudio de esta naturaleza; sobre todo en lo que hace al tema estadístico, nunca se había aplicado al PROCAMPO. A pesar de la diversidad de estudios practicados a lo largo de su existencia a esta icónica iniciativa del gobierno federal en el sector agropecuario; Ya que el mismo responde a un diseño cuasi experimental que compara a través del tiempo el efecto de los apoyos del PROCAMPO en los beneficiados por este, en relación a otros productores que presentan condiciones similares o “testigos” que no reciben este apoyo.

Aquél primer planteamiento para implementar el Sistema de Monitoreo y Evaluación del PROCAMPO, contemplaba que durante el 2010 se habrían de estar levantando las pruebas piloto relativas a la aplicación del cuestionario en campo, instrumento cuya formulación había concluido a finales de 2009. Sin embargo, la versión a probar del cuestionario para levantar la *línea base* del PROCAMPO; no estuvo listo en su primera versión sino hasta mediados del 2010 lo que retrasó toda la marcha del Programa y calendario, originalmente propuesto, incluyendo la selección y contratación de la empresa consultora que habría de hacerse cargo de la aplicación de dicho cuestionario a nivel nacional.

Es importante aclarar que la participación de la SAGARPA en estas primeros trabajos del Componente, se limitó a revisar y analizar la propuesta del instrumento de captura o cuestionario que habría de ser usado, cuya versión final cuenta de 12 módulos o temas y de 634 preguntas. Lo que lo hace un instrumento muy complejo y sofisticado para ser aplicado, demandando para ello una estructura organizacional, experiencia y conocimiento del subsector agrícola, probada por parte de la instancia pública o privada quién vaya a ser la responsable de su aplicación o levantamiento en campo.

Los trabajos continuaron y a instancias del BID se contrata en febrero de 2011 a la empresa mexicana Berumen y Asociados S.A. de C.V., quién se haría cargo de realizar dos pruebas piloto de levantamiento de información aplicando el cuestionario diseñado exprofeso para ello. Sendas pruebas se realizaron la primera el 8 de abril de 2011 y la segunda, el 8 de julio de ese mismo año. Los resultados que arrojaron los pilotos del cuestionario fueron objeto por parte del BID y de la SAGARPA, de un exhaustivo análisis, y el 8 de agosto de 2011 la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD) del BID, emite su opinión favorable a fin de proceder a aplicar la encuesta a nivel nacional, que contempla la aplicación de alrededor de 9,600 cuestionarios.

Es importante recalcar que los resultados de esta encuesta, habrán de permitir construir la *línea de base* a partir de la cual y en lo subsecuente, será posible ponderar los impactos o incidencias que los apoyos del PROCAMPO tienen en las unidades de producción y/o familias rurales que los reciben.

Producto del desfase del plan original para llevar a cabo el Componente III. Sistema de Monitoreo y Evaluación del PROCAMPO, aunado a la normatividad a cumplir dentro de la SAGARPA para licitar la contratación de la empresa para levantar la encuesta de la *línea base*, cuyo costo ascendía a \$18.3 millones de pesos más impuestos, obligaron a la SAGARPA a recalendarizar en principio, estos trabajos para el 2012. Sin embargo, durante el primer semestre del 2012 se producen cambios de funcionarios en ASERCA involucrados con la operacionalización y seguimiento del contrato de crédito externo que nos ocupa y a partir del 2 de julio de 2012 se formaliza el cambio de unidad responsable del PROCAMPO de ASERCA a la recién creada Dirección General de Operación y Explotación de Padrones (DGOEP) de SAGARPA (Anexo #) hechos, que dilataron la ejecución de los trabajos del levantamiento de la encuesta para generar la *línea base* del PROCAMPO dentro del Componente III. Sistema de Monitoreo y Evaluación.

Es oportuno mencionar que la entrega de lo relativo al crédito BID 2181/OC-ME de la Dirección General de Medios de Pago (DGMP) de ASERCA a la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones (DGOEP), se concreta el 5 de septiembre de 2012 y de inmediato, esta última instancia establece comunicación con el BID, a fin de reanudar los trabajos y realizar los trámites necesarios para en lo que resta para la terminación del contrato, se inicien al menos las siguientes actividades sustantivas: solicitar a la SHCP la característica de plurianualidad en el ejercicio de los recursos financieros asignados originalmente a este Componente III. Sistema de Monitoreo y Evaluación en el contrato de crédito, era inicio obligado de las gestiones a realizar ahora dentro del marco normativo y funcional de la SAGARPA, para así licitar el levantamiento de la multicitada encuesta y poder cumplir en su totalidad con el ejercicio de los recursos crediticios que como se sabe ascendían a U\$ 750 millones de dólares.

Al mes de noviembre, la SHCP no se ha pronunciado en cuanto a la solicitud de plurianualidad en el ejercicio de los recursos solicitada e independiente de que el proceso de licitación para contratar a la empresa que lleve a cabo el levantamiento de la encuesta para construir la *línea base* del PROCAMPO siga su curso; es un hecho que del resultado de ambas acciones, depende que el BID proporcione a la SAGARPA la no objeción a fin de emplear los recursos hasta el año entrante y el sobrante del Componente III. Sistema de Monitoreo y Evaluación que resulte, sea transferido para su comprobación al Componente II. Transferencias a productores en este 2012 tal y como sucedió con los montos no desembolsados de los Subcomponentes Ia. y Ib. Y que aparecían como asignados originalmente en la estructura del crédito a estos.

3.1.1.1. Indicadores del producto

3.1.1.2. Identificación de los productos logrados

3.1.2. Efectos del proyecto

Los efectos o resultados de la aplicación de los recursos crediticios que contempló el contrato 2181/OC-ME son diversos en función del destino que originalmente tenían y la forma y cantidad en que finalmente se aplicaron.

Componente I. Mejoramiento Operacional.

Propósito principal.- Mejorar la focalización de los beneficiarios para hacerla más efectiva, verificando las condiciones de elegibilidad de estos, dotando de mayor transparencia a la forma en que los apoyos son entregados y dotando de mayor precisión a la información sustantiva de dichos productores así beneficiados.

Subcomponente I.a. Georreferenciación y actualización del padrón.

El propósito del crédito se centraba en verificar el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad vigentes de los predios registrados en el Directorio o Padrón de PROCAMPO que reciben las transferencias que otorga esta iniciativa federal. En particular si las tierras han tenido los usos legales permitidos según la normatividad vigente. A la par de esta comprobación se llevaría a cabo una georreferenciación de los predios que facilitaría eventualmente procesos administrativos, entre los que destacaba el proceso de verificación de siembras.

Para este subcomponente se contemplaba originalmente un monto de U\$ 35 millones de dólares de los cuales, solamente fueron desembolsados y comprobados U\$ 7.3 millones, es decir el 20.75% de estos fueron en efecto, empleados para liquidar al Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) los trabajos relativos al objeto del Subcomponente, en particular la georreferenciación de los predios.

Es importante recalcar sobre el particular, que los trabajos emprendidos desde 2009 y hasta el 2012 por la SAGARPA en el marco del ya citado Programa de Actualización de Datos y Expedientes del directorio del PROCAMPO (PADE) tuvieron un costo total de \$ 644.1 millones de pesos. De los cuales se le pagaron al INEGI \$291.8 millones. Es decir, la cantidad de recursos empleada para la georreferenciación y actualización del padrón del Subcomponente I.a. representó el 32.9% de lo que se pago al INEGI y el 14.9% del total de los gastos realizados por la SAGARPA para concluir el PADE. Es necesario recordar que aquí también participaron otras instancias, incluidas empresas privadas; cuya inclusión en la operación crediticia que nos ocupa, hubiera implicado la licitación de sus servicios.

Los recursos no desembolsados de los U\$35 millones de dólares pertenecientes originalmente a este Subcomponente, es decir U\$ 27.7 millones, fueron recategorizados para su gasto en el Componente II. Transferencias a productores.

A la conclusión de los trabajos del PADE y en los que incidía el objetivo primordial del Subcomponente I.a. Georreferenciación y actualización del padrón, se actualizaron expedientes de propietarios y se georreferenciaron 3.3 millones de predios en todo el país, prácticamente el 80% del universo incluido en el Directorio original del PROCAMPO. Es importante señalar que se contempla hacer de la actualización, una labor permanente dentro de las funciones de la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones, como unidad responsable de la gestión del programa de apoyos directos al campo PROCAMPO; por lo que se espera en el futuro, otorgar un plazo máximo a los productores propietarios de esos 900 mil predios que no se presentaron en su oportunidad a ventanilla con la documentación correspondiente para actualizar sus expedientes y georreferenciar sus predios, hasta el siguiente ciclo homólogo en el que originalmente se encontraban registrados.

Ahora bien en lo que hace al Subcomponente I.b. se desembolsó y comprobó U\$ 544,541 dólares que fueron destinados a financiar un estudio denominado "Evaluación del proceso de bancarización del pago del componente PROCAMPO para Vivir Mejor y el diseño e instrumentación del sistema integral de pagos" cuyo propósito principal era conocer y cuantificar las ventajas de la bancarización, identificando las fortalezas y debilidades del proceso. Asimismo, brindaría información para conocer y cuantificar los problemas que enfrentan los beneficiarios que aún reciben sus apoyos a través de cheques.

El estudio señalado, lo llevo a cabo en su oportunidad, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) al amparo del convenio de colaboración No. 01/2011-S que suscribiera ASERCA como responsable del PROCAMPO hasta el mes de junio de 2012, con dicho instituto.

Al igual que en el caso del otro subcomponente, la cantidad no desembolsada del monto originalmente asignado en el contrato de crédito y que resultó de U\$ 955,459 dólares fue transferida para ser devengada al amparo del Componente II. Transferencias a productores.

A manera de síntesis podemos precisar que los productos obtenidos para este Componente I. Mejoramiento operacional del crédito fueron el estudio realizado por el INAP y la georreferenciación de los predios del PADE; aunque en este caso solamente la participación de los recursos crediticios haya sido marginal.

Componente II. Transferencias a productores.

El destino fundamental del crédito otorgado dentro de este Componente, era el de financiar parcialmente los apoyos entregados por el PROCAMPO, y si bien dicha entrega estaba condicionada para que se financiara a aquellos productores beneficiados del Programa, cuya superficie consolidada de los predios que fueran elegible, no excediera las 10 hectáreas.

Los productores beneficiados con los apoyos del PROCAMPO que detentan predios que en conjunto, no exceden las 10 hectáreas ha sido en promedio desde el 2009 a la fecha de alrededor de 2.6 millones es decir el 96.8% del total de beneficiarios.

El monto originalmente asignado de los recursos crediticios para el Componente II. Transferencias a productores y que ascendía a U\$ 709 millones de dólares fue rebasado al término del contrato en U\$ 28, 693,105 dólares. Es decir un 4.04% más de lo originalmente

convenido, el monto adicional para ello provino de lo convenido pero no devengado del Componente I. Mejoramiento Operacional del PROCAMPO y sus respectivos subcomponentes, el I.a. Georreferenciación y actualización del padrón con U\$ 27, 737,646.28 dólares y el I.b. Bancarización y sistema integral de pagos con U\$ 955,458.79 dólares transferidos.

En dólares, las cantidades desembolsadas y devengadas para el Componente II. Transferencias a productores fueron las siguientes: U\$ 300 millones en 2009; U\$ 150 millones en 2010; U\$ 51.7 millones en 2011 y finalmente; 236 millones en 2012. El equivalente en pesos de estos desembolsos a lo largo de la vigencia del contrato fueron los siguientes:

Monto de recursos del crédito BID 2181/OC-ME transferidos a productores beneficiados por PROCAMPO, para predios menores a 10 hectáreas, en el periodo anual 2009-2012.

| Parámetro | 2009 | 2010 | 2011 | 2012* |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Predios | 3,937,305 | 3,987,748 | 3,757,683 | 3,372,976 |
| Productores | 2,785,839 | 2,814,132 | 2,648,680 | 2,384,612 |
| Superficie (has.) | 13,214,402 | 13,615,960 | 12,379,410 | 11,482,195 |
| Monto total apoyado (pesos) | 14,542,218,704 | 14,752,446,874 | 13,494,243,775 | 12,486,903,167 |
| Monto BID aplicado (pesos) | 4,198,319,527 | 1,884,891,809 | 612,500,397 | 3,072,500,697 |
| Part. % Monto BID sobre el total | 28.9% | 12.8% | 4.5% | 24.6% |

Fuente: DGOEP, elaboración propia con datos del BID, NAFIN y datos de PROCAMPO. *Al mes de octubre de 2012

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, estos apoyos entregados con cargo al crédito 2181/OC-ME, representaron el 28.9%, 12.8%, 4.5% y 24.6%, del total de los apoyos entregados en esos años por el PROCAMPO (**Ver Anexo 2** "Informe de Avance del PROCAMPO" al mes de diciembre⁴ de los años 2009, 2010, 2011 y al tercer trimestre del 2012). Asimismo cubrieron un total de 2, 936,047 productores del Directorio de PROCAMPO con la siguiente distribución anual: 1, 142,044 productores en 2009; 587,730 en 2010; 207,384 en 2011 y finalmente; 998,889 productores en 2012.

3.1.2.1. Análisis de indicadores de efecto

3.1.2.2. Identificación de efectos intermedios

3.1.2.3. Identificación de los futuros efectos

Si bien es cierto que desde el punto de vista legal el Programa de Apoyos Directos al Campo, PROCAMPO ha concluido con la presente administración federal, también es cierto que ha sido la iniciativa federal para el sector agropecuario de mayor aliento, cobertura y reconocimiento, que ha existido en el país, a pesar de las deficiencias operacionales que tuvo a lo largo de su existencia, producto en buena medida de imputarle objetivos y efectos para los cuales no estaba diseñada esta iniciativa de apoyo al ingreso agrícola. Por ello se prevé que este instrumento de política sectorial continúe en lo subsecuente; no sin modificaciones en sus reglas de operación y características funcionales que hasta ahora lo habían definido.

Con este antecedente en mente, la experiencia ganada en la gestión del PROCAMPO durante los 18 años que estuvo vigente, resulta un activo intangible importante de la SAGARPA que eventualmente permitirá reformular bajo otros términos y lineamientos de política, un programa de apoyo directo al ingreso agrícola. Y toda enseñanza y resultados que provengan del

⁴

Se pueden ubicar sendos informes en la siguiente dirección electrónica: http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_1229.asp

funcionamiento del PROCAMPO tal como es el caso de los proyectos que conformaban el crédito BID 2181/OC-ME, no son la excepción.

En este tenor son variados los impactos o efectos futuros que se vislumbran para una futura implementación de un programa de apoyo al ingreso agrícola, tales como: los universos o poblaciones de atención, los límites de superficie sobre los cuales se estimen los apoyos, los niveles y tipos de cuota por unidad de superficie y la sinergia que puede ser generada mediante la asociación o condicionamiento de los subsidios al ingreso así entregados con otro tipo de subsidios como los de fomento productivo por ejemplo.

Tratando de ser puntuales y a partir de los resultados obtenidos con los proyectos de inversión que integraban el crédito 2181/OC-ME, estas son las acciones que se espera en el corto plazo y de haber continuidad en el instrumento de política que fue el PROCAMPO, se concreten:

- Concluida la importante labor de actualizar el Directorio o Padrón de PROCAMPO, el reto que le queda por delante a la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones (DGOEP), es **incorporar de manera permanente a sus funciones; aquéllas actividades que se considere pertinentes a fin de mantener actualizada la base de datos del PADE** y así estar en condiciones de contar con un padrón “vivo” como un activo intangible de gran importancia para canalizar apoyos fiscales desvinculados a los factores de la producción; así como tener un instrumento de planificación que permita conjugar la información y datos en el contenidos con la de los demás programas de la SAGARPA, en particular los relativos a la subsector agrícola.
- En relación a la **bancarización de los beneficiados**, esta se ve limitada por aspectos culturales de los productores rurales respecto al sistema de pagos a distancia o electrónicos de que se dispone en el país, para superar el 72.5% de los beneficiados de PROCAMPO que se encuentran cobrando sus apoyos por medios de pago electrónicos y a distancia, es decir efectivamente “bancarizados” se están dando negociaciones y explorando otras alternativas como las oficinas de TELECOM a fin de abatir la proporción de pagos que hoy día se hacen mediante cheque o formas valoradas.
- Al actualizar el Directorio o Padrón de PROCAMPO y mejorando los sistemas de cobro de apoyos por parte de los productores incrementando la bancarización, ayudará a dar **mayor transparencia** en la canalización de los recursos evitando las acciones depredatorias y actos de corrupción.
- **Redefinir los indicadores de resultados y la lógica con la que estos se encuentran estructurados** en cada uno de los niveles funcionales que en efecto posibilitan la operación de una iniciativa de apoyo directo al ingreso.
- Implementación de **un esquema que permita efectuar una medición de impactos** de este tipo de apoyos, objetivo y empleando la información con que cuenta la SAGARPA.
- Implementar **procesos de verificación y supervisión, que se fundamenten en el empleo de herramientas geomáticas y la ubicación espacial de los predios y superficies** que conforman el padrón de productores beneficiados, actualizado.
- Incrementar la **inversión en lo relativo a sistemas computacionales (hardware, software y telecomunicaciones) dentro de la estructura territorial operativa de la SAGARPA**, de tal modo que se mejore la eficiencia de los diversos procesos funcionales que permitan concretar los apoyos subsidiarios al ingreso entre otros.

La conjugación de todos estos efectos previsibles, se espera contribuir en el propósito fundamental de esta primera operación individual de crédito, desprendida del CCLIP autorizado por el BID y que es: *Mejorar los ingresos netos de los beneficiarios mediante incrementos de la productividad y competitividad agrícola y no agrícola*⁵

3.2. Análisis de la implementación del crédito

⁵

ANEXO ÚNICO cláusula 1.01, CONTRATO DE PRÉSTAMO No. 2181/OC-ME, 18/11/2009, BID.

El total ejercido o devengado del monto crediticio otorgado en esta primera operación 2181/OC-ME al amparo del CLIPP otorgado por el BID a nuestro país en 2009, alcanzó el 99.4% quedando pendiente de desembolsar únicamente, la cantidad asignada originalmente al denominado Componente III. Sistema de Monitoreo y Evaluación que ascendía a U\$ 4.5 millones de dólares.

DESEMBOLSOS DEL CRÉDITO 2181/OC-ME AL MES DE OCTUBRE DE 2012 (U\$ Dólares)

| Componente | Monto Total Contratado | Monto desembolsado | Monto por desembolsar |
|--|-------------------------------|---------------------------|------------------------------|
| I. Mejoramiento Operacional | 36,500,000 | 7,806,895 | 0.00 |
| I.a. Georreferenciación y actualización del padrón | 35,000,000 | 7,262,354 | 0.00 |
| I.b. Bancarización y Sistema Integral de pagos | 1,500,000 | 544,541 | 0.00 |
| II. Transferencias a productores | 709,000,000 | 737,693,105 | 4,500,000 |
| III. Sistema de Monitoreo y Evaluación | 4,500,000 | 0.00 | 0.00 |
| Total | 750,000,000 | 745,500,000.00 | 4,500,000 |

Fuente: DGOEP con base en datos del crédito BID 2181/OC-ME y NAFIN, 2012

Es importante señalar que la operación de desembolso y comprobación crediticia no se produjo en todos los casos como originalmente se había previsto, debido fundamentalmente a la falta de experiencia del organismo ejecutor en la gestión de recursos financieros, provenientes de un crédito externo. Lo que provocó no poder realizar en tiempo y forma algunas tareas que garantizarían el ejercicio de los recursos crediticios comprometidos en el crédito 2181/OC-ME, en particular en los Componentes I. y III del mismo. A lo largo de los tres años que duró la operación crediticia que nos ocupa, su ejecución ocurrió de la siguiente manera:

Para el 2009 y en atención a lo estipulado en la cláusula 3.03 del contrato de préstamo, se realizó únicamente, un primer desembolso con cargo al Componente II. Transferencias a Productores, por un monto de U\$ 300, 000, 000.00 dólares. Ello en virtud de que a la firma del contrato las actividades productivas del ciclo primavera-verano, prácticamente han concluido.

En esta cláusula se plasmó el hacer un reembolso de aquellos pagos realizados a beneficiarios del PROCAMPO que tuviesen predios consolidados con una superficie menor a 10 hectáreas dentro del ciclo primavera-verano 2009 y que hubiesen sido apoyados entre el 15 de marzo y el 9 de septiembre de ese año. Todo lo cual, fue cumplido en su totalidad.

Para el 2010, el segundo desembolso realizado con cargo al crédito, al igual que el inmediato anterior, solamente involucró recursos del Componente II. Transferencias a Productores por un monto de U\$ 150, 000, 000.00 dólares y que se realizaran entre los meses de enero y abril de ese año, lo que involucró no solamente a productores del ciclo primavera-verano como el año anterior; sino también a productores beneficiados con los apoyos del PROCAMPO pertenecientes al ciclo otoño-invierno 2009/2010.

Por lo que hace al año de 2011, el monto desembolsado involucró recursos tanto del Subcomponente Ib. Bancarización y Sistema Integral de Pagos por un monto de U\$ 544,541 dólares como del Componente II. Transferencias a Productores por U\$ 51, 736, 259.00 dólares, lo que totalizó en este año un desembolso por U\$ 52, 280,800.00 dólares.

Para el 2012, el desembolso de recursos involucró de nueva cuenta al Componente II. Transferencia a Productores por un monto total de U\$ 235, 956, 846.07 dólares, cantidad que incluye U\$ 955, 458.79 dólares así como U\$ 27, 737,646.28 dólares, transferidos desde los Subcomponentes IB. Bancarización y Sistema Integral de Pagos del Subcomponente y la. Georreferenciación y Actualización del Padrón respectivamente, al Componente II. Transferencias a Productores, con lo que se superó en poco más del 4% la cifra originalmente asignada al en el contrato para el pago de apoyo a productores con predios consolidados menores a 10 hectáreas del PROCAMPO y que era de U\$ 709, 000 000.00 dólares.

Cuadro resumen de los desembolsos anuales por componente.

(Dólares)

| Componente | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | TOTAL |
|-----------------------|--------------------|--------------------|-------------------|--------------------|--------------------|
| Componente I | - | - | 544,541 | 7,262,354 | 7,806,895 |
| Subcomponente I.a. | - | - | | 7,262,354 | 7,262,353 |
| Subcomponente I.b. | - | - | 544,541 | | 544,541 |
| Componente II | 300,000,000 | 150,000,000 | 51,736,259 | 235,956,846 | 737,693,105 |
| Componente III | - | - | - | - | - |
| Totales | 300,000,000 | 150,000,000 | 52,280,800 | 243,219,199 | 745,500,000 |

Fuente: DGOEP con cifras de BID y NAFIN

Caso aparte es lo sucedido con la operación de los recursos correspondientes al Componente III, toda vez que estos fueron la única categoría que no sufrió uso u afectación alguna durante el lapso de duración del contrato de crédito 2181/OC-ME y este es al análisis de su implementación:

Con la formalización del cambio de unidad responsable de la SAGARPA para el Programa de Apoyos Directos al Campo, PROCAMPO a partir del 2 de julio del presente año de 2012, la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones (DGOEP) recibió por parte de la Dirección General de Medios de Pago de ASERCA, el crédito BID 2181/OC-ME el día 5 de septiembre. Desde entonces, se ha producido una intensa comunicación con el BID, NAFIN y SHCP, en relación a la conclusión de los compromisos contraídos por la SAGARPA como organismo ejecutor del crédito, en el contrato que nos ocupa; así como las acciones necesarias para el cierre de actividades del contrato y cuya fecha de terminación es el próximo 18 de noviembre de 2012.

Como parte de las actividades pendientes en lo que hace al Componente III Sistema de Monitoreo y Evaluación, se encuentra la aplicación en todo el país de la encuesta formulada ad-hoc con la cual se prevé con base en los resultados generados, la construcción de la línea base y eventualmente con los datos que arrojen encuestas tipo panel en lo futuro; sea posible ponderar el impacto de los apoyos canalizados mediante esta iniciativa federal de fomento al sector agrícola del país, conocida como PROCAMPO.

Sobre el tema de la aplicación de la encuesta es importante señalar que dadas las características técnicas del instrumento de captura que consta de 634 preguntas distribuidas en doce módulos (Anexo 5), el conocimiento y manejo previo del “cuestionario” es un elemento de la mayor importancia a considerar para fundamentar la contratación directa, además de la continuidad que ello vendría a darle a las actividades realizadas con antelación.

Otras ventajas que se aprecia, podría brindar a la federación, elegir la contratación de esta forma y no mediante un procedimiento competitivo a la empresa consultora que ya participó en acciones previas sobre el tema y fue seleccionada de entre otros proveedores nacionales, son las siguientes:

- i. La empresa consultora mexicana, cuenta con un conocimiento tanto del instrumento de la encuesta como de la logística que conlleva su aplicación en el ámbito rural del país.
- ii. La estructura de organización empleada por la consultora durante la realización de las dos pruebas piloto, fue capaz de atender en los hechos con eficacia, la aplicación de un cuestionario con el nivel de complejidad como el propuesto para el caso.
- iii. La experiencia y niveles de capacitación del personal responsable de implementar el operativo en campo, es apropiada para emprender trabajos de esta envergadura.
- iv. El costo estimado para llevar a cabo los trabajos sobre una muestra estimada del orden de 9,194 encuestas, es prácticamente el mismo que el presentado en su oportunidad por la empresa Berumen y Asociados S.A. de C.V. en julio de 2011, considerando para ello, la inflación anualizada reportada por el INEGI desde entonces y hasta el mes de diciembre de 2012.
- v. La experiencia excepcional ofrecida por la firma consultora en términos del conocimiento y manejo tanto de los Términos de Referencia (Anexo 4) con base en los cuales se habrá de llevar a cabo el levantamiento de la línea base, así como de la Metodología en la que se fundamenta todo el Diseño del Sistema de Monitoreo y Evaluación del componente III, garantiza la continuidad de todo un plan de trabajo definido con antelación.
- vi. La favorable impresión que causo la empresa a la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD) del BID, una vez concluidas las dos pruebas piloto levantadas durante el 2011.

Actualmente se siguen realizando las gestiones ante las instancias correspondientes tanto internas de la SAGARPA (Coordinación Administrativa de la Subsecretaría de Agricultura y Dirección General de Recursos Materiales, Inmuebles y Servicios) como externas (SHCP).

3.2.1. Elementos de monitoreo y evaluación

Los únicos elementos formales en materia de evaluación a posteriori con los que cuenta la SAGARPA, son sendos informes de las dos auditorías practicadas a la operación de crédito externo de nuestro interés. A continuación se presentan los resultados entregados por el despacho externo que fue designado por la Secretaría de la Función Pública (SFP) al efecto.

Con fundamento en lo señalado en los artículos 37, fracciones IV, VII, X, XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 6 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 278, 306 y 307 de su Reglamento; 50, fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública; y 2, 5, 6, 23 y 26, fracción VIII de los Lineamientos para la Designación, Control y Evaluación del Desempeño de las Firms de Auditores Externos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 22 de octubre de 2010 y modificados mediante acuerdo publicado en el citado órgano oficial de difusión de fecha 8 de noviembre de 2011, la Dirección General de Auditorías Externas de la Secretaría de la Función Pública, ha tenido a bien designar a la firma de Auditores Externos que llevó a cabo la dictaminación de los estados financieros 2010 y 2011, del Programa de Apoyos Directos al Campo, financiado con recursos del Préstamo **No. 2181/OC-ME**, cuyos resultados se mencionan a continuación.

a) Auditoría al 31 de Diciembre de 2010

Derivado de la revisión llevada a cabo por parte del auditor externo designado para tal efecto, Despacho Salles, Sainz Grant Thorton, al Órgano Desconcentrado "Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria", (ASERCA), específicamente a los Estados de: Fuentes y Uso de Fondos; de Solicitudes de Desembolso y de Inversiones Acumuladas del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), por el período comprendido del 18 de noviembre de 2009 al 31 de diciembre de 2010, preparados bajo la responsabilidad de la Administración de ASERCA, en su carácter de Ejecutor, financiado parcialmente mediante el contrato de préstamo No. 2181/OC-ME celebrado Entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se desprendieron los siguientes resultados, mismos que a manera de resumen se enlistan a continuación:

Opinión del auditor independiente:

Se señala que el examen a los Estados Financieros del PROCAMPO, anteriormente descritos fue realizado de acuerdo a las Normas y Procedimientos de Auditoría prescritas por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos y éstos no contienen errores importantes y que fueron preparados de acuerdo con las bases de registro y control de la información financieras requeridas por el BID y convenidas con el gobierno federal.

Se presenta una "Nota 2", en la que se señala que los estados financieros incluyen gastos retroactivos que fueron considerados elegibles a cargo del Programa y erogados a favor de beneficiarios propietarios de hasta 10 hectáreas, incurridos en el período comprendido del 15 de marzo al 9 de septiembre de 2009, por un monto de \$4'198,319,527 (cuatro mil ciento noventa y ocho millones trescientos diecinueve mil quinientos veintisiete pesos mexicanos), que equivalen a \$USD 300,000,000 (Trescientos millones de dólares americanos), de conformidad con lo regulado en el contrato No. 2181/OC-ME.

El Estado de Fuentes y Uso de Fondos cumple con todos los aspectos importantes y los fondos fueron aplicados de acuerdo con las categorías de inversión establecidas en el contrato de préstamo durante el año finalizado el 31 de diciembre de 2010 y la ejecución acumulada a esa fecha.

El Estado de Solicitudes de Desembolso y la documentación que lo respalda de acuerdo a la relación de gastos, son razonablemente confiables para sustentar las solicitudes de desembolso realizadas durante el año finalizado el 31 de diciembre, de acuerdo con lo establecido por el BID.

El Estado de Inversiones Acumuladas presenta razonablemente, todos los aspectos de los fondos recibidos y desembolsos efectuados del PROCAMPO y su ejecución acumulada al 31 de diciembre de 2010.

Observaciones presentadas por el auditor independiente:

Número de Auditoría: 5

Número de Observación: **1/70004**

Instancia Fiscalizadora: Auditor Externo

Estatus: Solventada

Observación: En la revisión de los expedientes de los productores se encontraron los siguientes hallazgos:

| SOLICITUD | PRODUCTOR | NOMBRE DEL PRODUCTOR | HALLAZGO |
|------------|-----------|------------------------------|---------------------------|
| 8096204669 | 805486898 | Nora González Montoya | No se encontró expediente |
| 8096208223 | 801403647 | Margarita Hernández Sandoval | No se encontró expediente |
| 8096208802 | 806341511 | Arsenio García Ávila | No se encontró expediente |

Atención a la Observación: Se emite cédula de Seguimiento por parte del Órgano Interno de Control de ASERCA, en la que se otorga la solventación al 100% a esta observación, misma que se anexa.

Número de Auditoría: 5

Número de Observación: **2/70004**

Instancia Fiscalizadora: Auditor Externo

Estatus: Solventada

Observación: En la revisión de los expedientes de los productores se encontraron los siguientes hallazgos:

| SOLICITUD | PRODUCTOR | NOMBRE DEL PRODUCTOR | HALLAZGO |
|------------|-----------|-----------------------------|----------------------------------|
| 8096203713 | 622582 | Albino Landín Landín | Falta certificado Parcelario |
| 8096191273 | 800190205 | Adriana Rodríguez Bocanegra | Falta constancia de elegibilidad |
| 8106154272 | 801620943 | Rafael Villanueva | Falta constancia de elegibilidad |
| 8106095771 | 66027 | Juana Olvera Hernández | Falta acta de elegibilidad |

Atención a la Observación: Se emite cédula de seguimiento por parte del Órgano Interno de Control de ASERCA, en la que se otorga la solventación al 100% a esta observación, misma que se anexa.

Número de Auditoría: 5

Número de Observación: **3/70004**

Instancia Fiscalizadora: Auditor Externo

Estatus: Solventada

Observación: En la revisión de los expedientes de los productores se encontraron los siguientes hallazgos:

A pesar de varias gestiones que se efectuaron ante la SHCP, la Dirección General de Medios de Pago de ASERCA, área ejecutora del PROCAMPO, que fue financiado parcialmente mediante el préstamo **2181/OC-ME** del BID, no obtuvo y no cuenta con el oficio de autorización emitido por esa Secretaría para documentar bajo la categoría de dígito 2 (crédito externo) los gastos incurridos en dicho Programa por \$ 6,083,211,336.00 que se gestionaron en el año de 2010 a través de dos solicitudes de desembolso que le fueron aprobadas en ese año por el BID, los cuales quedaron documentados como gastos presupuestales bajo la categoría de dígito 1

(presupuesto regular); consecuentemente, no se obtuvo la autorización de reclasificación presupuestal para reportar dichos gastos bajo el dígito 2 en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de ese año. La Dirección General de Medios de Pago, informó a los auditores externos que en este caso únicamente incluyeron una nota explicativa en la Cuenta Pública de 2010, especificando que dicho monto corresponde a recursos ejercidos en el dígito 2 de crédito externo, dicha Cuenta Pública no fue proporcionada a los auditores externos.

Atención a la Observación: Se emite cédula de Seguimiento por parte del Órgano Interno de Control de ASERCA, en la que se otorga la solventación al 100% esta observación.

b) Auditoría al 31 de Diciembre de 2011

Derivado de la revisión llevada a cabo por parte del auditor externo designado para tal efecto, Despacho Salles Sainz-Grant Thorton, al Órgano Desconcentrado "Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria", (ASERCA), específicamente a los Estados de: Fuentes y Uso de Fondos; de Solicitudes de Desembolso y de Inversiones Acumuladas del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), por el período comprendido del 1º. de enero al 31 de diciembre de 2011, preparados bajo la responsabilidad de la Administración de ASERCA, en su carácter de Ejecutor, financiado parcialmente mediante el contrato de préstamo No. 2181/OC-ME celebrado Entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se desprendieron los siguientes resultados, mismos que a manera de resumen se enlistan a continuación:

Opinión del auditor independiente:

Los estados financieros presentan razonablemente, todos los aspectos importantes, ingresos recibidos, las erogaciones efectuadas y las inversiones acumuladas al 31 de diciembre de 2011, y las solicitudes de desembolso realizadas durante el período comprendido del 1º. de enero al 31 de diciembre de 2011, del PROCAMPO.

Observaciones presentadas por el auditor independiente:

La auditoría llevada a cabo en el año 2012 por el Despacho Salles Sainz-Grant Thorton a los estados financieros del ejercicio 2011, en el documento definitivo no presenta observación alguna.

Informe sobre Propuestas de Mejora:

Unidad Coordinadora del Proyecto: ASERCA

Nombre del Proyecto: Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)

No. de Financiamiento: 2181/OC-ME

Área específica: Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER)

No. Progresivo Propuesta: 1

Situación determinada para su mejora:

Como resultado de la revisión de auditoría externa, se observo que existe un riesgo potencial de que en los diferentes CADER se deterioren, se pierdan o extravíen los diversos documentos que están incluidos en los expedientes de los productores beneficiados por el PROCAMPO, como resultado del uso continuo y/o por siniestros naturales que pudiesen ocurrir. Cada expediente consiste en un folder que contiene la diversa documentación que ha entregado cada uno de los productores para ser considerado elegible como beneficiario del Programa, que principalmente se refiere a información relativa a los predios con hasta un máximo de 10 hectáreas que tiene registrados cada beneficiario en el padrón de productores del PROCAMPO.

Propuesta de Mejora:

Se sugiere que, en la medida que se concluya el proceso de actualización de la documentación y datos que integran los expedientes de los productores beneficiados por el PROCAMPO que a la fecha de esta revisión efectúa ASERCA, posteriormente se evalúe la posibilidad de digitalizar los documentos que integran los expedientes de los beneficiarios del PROCAMPO, con la finalidad de que se disminuyan los riesgos observados.

c) Auditoría al 31 de Diciembre de 2012

La Secretaría de la Función Pública (SFP), con oficio DGAE/212/931/2012 emitido por la Dirección General de Auditorías Externas, nos hace saber la designación de la firma Salles Sainz-Grant Thorton como el auditor externo que dictaminará los estados financieros del PROCAMPO por el ejercicio 2012, del proyecto financiado con recursos del Préstamo No. 2181/OC-ME otorgado por el BID.

Derivado de esta designación se han llevado las siguientes acciones que culminarán con la contratación de la Firma de auditores señalada:

- Oficio No. 313.0/348/2012 de fecha 23 de octubre de 2012, acompañado con la justificación correspondiente, signado por el Lic. Humberto Alonso Alarcón Urueta, Director General de Operación y Explotación de Padrones, en el que le solicita al Coordinador Administrativo de la Subsecretaría de Agricultura, intervenga en los trámites necesarios para obtener la autorización por parte de la SHCP y proceder a la contratación de la firma Salles Sainz-Grant Thorton de acuerdo a la designación de la SFP, anteriormente señalada y así dar debido cumplimiento a la cláusula 5.02 del Contrato de Préstamo No. 2181/OC-ME.
- Oficio No. 313.0/0338/2012 signado por el Lic. Humberto Alonso Alarcón Urueta Director General de Operación y Explotación de Padrones en SAGARPA, dirigido al Director General de Auditorías Externas de la Secretaría de la Función Pública, solicitando autorización para presentar los informes de progreso del tercer y cuarto trimestre del ejercicio 2012 en forma consolidada (considerando el período comprendido del 1º de julio al 31 de diciembre de 2012) del PROCAMPO con respecto al proyecto financiado con recursos del Préstamo No. 2181/OC-ME otorgado por el BID, debido al reciente cambio en la estructura de la SAGARPA.
- Oficio DGAE/212/1337/2012, signado por el Director General de Auditorías Externas de la Secretaría de la Función Pública y dirigido al Lic. Humberto Alonso Alarcón Urueta Director General de Operación y Explotación de Padrones en SAGARPA, otorgando la autorización correspondiente para presentar los informes de progreso del tercer y cuarto trimestre del ejercicio 2012 en forma consolidada (considerando el período comprendido del 1º de julio al 31 de diciembre de 2012) del PROCAMPO con respecto al proyecto financiado con recursos del Préstamo No. 2181/OC-ME otorgado por el BID, debido al reciente cambio en la estructura de SAGARPA.