

Aplicación e impacto del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) en las UPR 2002-2005

H. Cámara de Diputados

Evaluación externa

Marzo 17, 2010



Objetivos del PEC

- **Fomentar** las actividades económicas de la sociedad rural
- **Mejorar** las condiciones de salud, alimentación, educación y vivienda
- **Combatir la pobreza** y marginación del medio rural
- **Propiciar el cuidado** del medio ambiente
- **Proteger la familia** e impulsar la equidad de género

El PEC busca **favorecer la concurrencia de los apoyos** con un nuevo enfoque de **coordinación interinstitucional** para su instrumentación.



Objetivo general de la evaluación del PEC

- Evaluar el **desempeño** del PEC, el nivel de **satisfacción de los beneficiarios** y el **impacto** que ha tenido en el sector.

Hipótesis de trabajo fundamental:

- “Existe una **dispersión de los programas** e instrumentos federales rurales en cuanto a grupos de atención, regiones y prioridades, que no permiten una integración real de los apoyos federales, por lo cual el **impacto en el bienestar familiar de los productores rurales es reducido y desigual**”.



Enfoque metodológico

Aplicación de una **encuesta a jefes de UPR** cubriendo la heterogeneidad del campo mexicano y las diferentes regiones del país.

Tamaño de muestra: 1,600 productores en 20 estados de la República.

Selección aleatoria de las UPR a encuestar.

Se realizaron **entrevistas a funcionarios** directivos y operativos de los tres niveles de gobierno, **líderes de organizaciones** y **autoridades locales**. Además de la revisión documental pertinente.



Tema I

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS PRODUCTORES INCLUIDOS EN LA MUESTRA



Sexo: 94.3% hombres; 5,7% mujeres

Tamaño promedio familia: 4.6

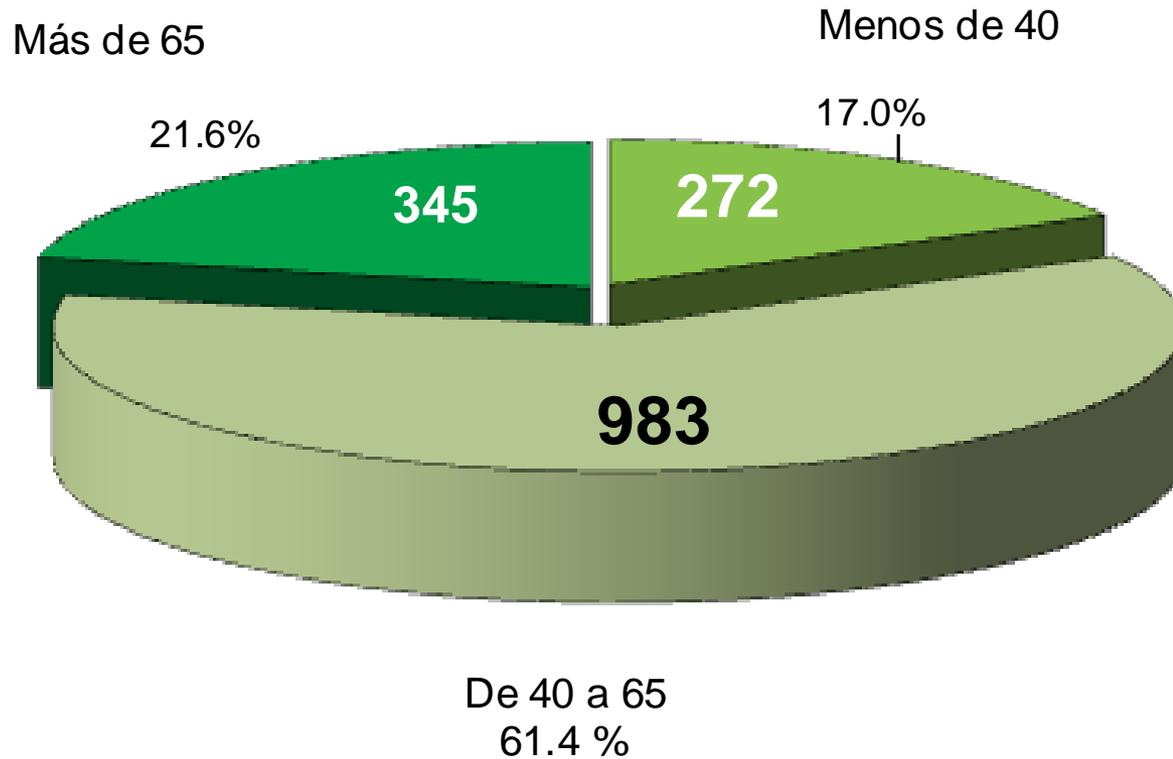
Escolaridad promedio **4.5 años**, inferior al nacional y rural, de **7.6 el primero y 5.4 el segundo**.

ANALFABETAS: 14.2%

Analfabetismo a nivel nacional (2002) igual a 9.6%



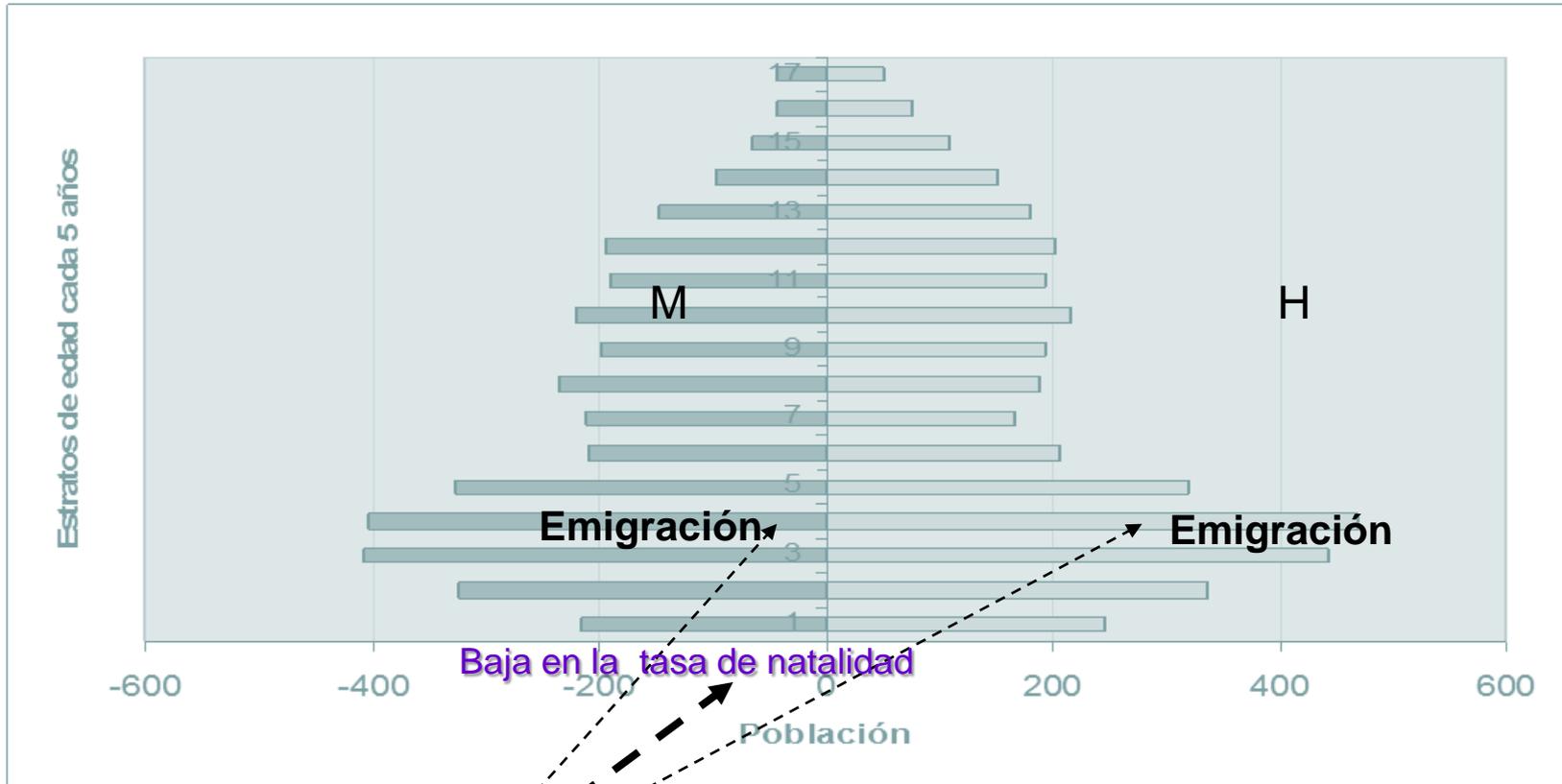
Edad del jefe de familia



Fuente: CEDRSSA. Evaluación externa de la aplicación e impacto del PEC en las UPR 2002-2005.



Pirámide de población

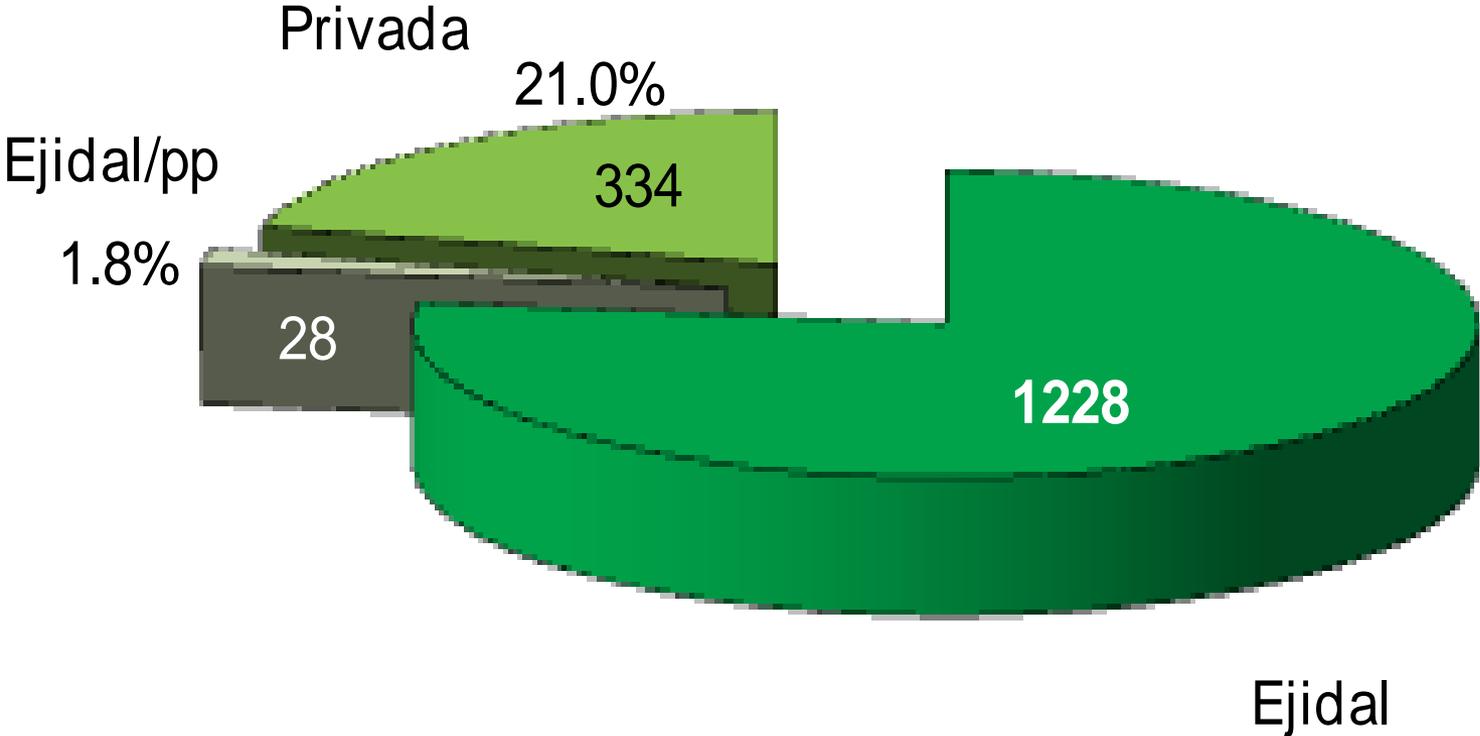


Fuente: CEDRSSA. Evaluación externa de la aplicación e impacto del PEC en las UPR 2002-2005.

Puntos notables



Distribución de los encuestados por tipo de tenencia

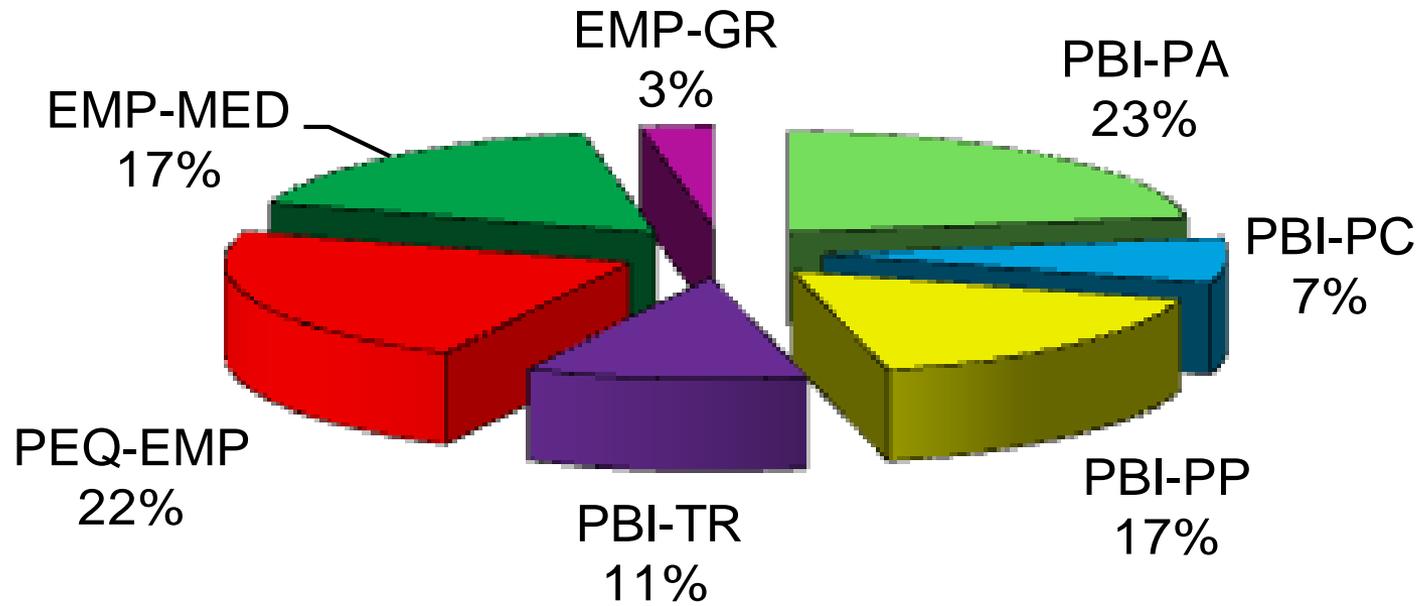


Ejidal

Fuente: CEDRSSA. Evaluación externa de la aplicación e impacto del PEC en las UPR 2002-2005.



Tipología de productores 2004 (%)



Fuente: CEDRSSA. Evaluación externa de la aplicación e impacto del PEC en las UPR 2002-2005.



Composición del ingreso bruto total anual 2004 por tipo de productor (%)

Actividades	Tipo de productor o tipo de UPR							Total
	PBI-PA	PBI-PC	PBI-PP	PBI-TRAN	PEQ-EMP	EMP-MED	EMP-GR	
Actividades primarias	29.39	32.46	36.50	43.53	59.70	74.64	89.27	47.96
Actividades de transformación	0.38	0.73	0.78	0.04	0.30	0.26	0.00	0.39
Actividades comerciales	1.44	0.93	2.54	3.81	4.13	2.44	4.61	2.67
Actividades de servicios	1.49	3.54	0.87	1.75	2.17	1.59	0.00	1.70
Trabajo asalariado	32.77	24.33	24.36	15.61	8.40	3.05	0.44	17.81
Aportes de familiares	9.89	12.13	14.16	6.21	5.61	6.57	0.54	8.70
Ingresos por remesas	4.19	7.81	5.28	13.33	7.89	2.24	1.16	6.04
Otros ingresos	1.18	1.84	2.04	2.76	2.28	2.16	0.00	1.91
Apoyos recibidos en el 2004	19.27	16.23	13.46	12.97	9.53	7.06	3.98	12.84
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: CEDRSSA. Evaluación externa de la aplicación e impacto del PEC en las UPR 2002-2005.

Composición del ingreso bruto total anual 2004 por tipo de productor (%)

Actividades	TIPO DE PRODUCTOR			PROMEDIO
	PBI	PBI-T	RESTO	
Producción primaria	32.8	48.5	74.5	48.0
Trabajo asalariado	27.2	15.6	4.0	17.8
Remesas	5.8	13.3	3.8	6.0
Apoyos recibidos	16.3	13.0	13.0	12.8
Otras	18.0	9.6	4.8	15.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: CEDRSSA. Evaluación externa de la aplicación e impacto del PEC en las UPR 2002-2005.



Distribución del ingreso por tipo de productor

Tipo de productor	Total (\$)	(%)	Mín (\$)	Máx (\$)
Productores de bajos ingresos en pobreza alimentaria	9,362,690.4	5.2	2,750.0	59,039.0
Productores de bajos ingresos en pobreza de capacidades	4,172,315.0	2.3	13,485.0	71,064.0
Productores de bajos ingresos en pobreza de patrimonio	12,351,812.7	6.9	10,800.0	167,760.0
Productores de bajos ingresos en transición	7,935,959.7	4.4	15,370.0	60,000.0
Pequeños empresarios	33,270,230.4	18.6	60,089.0	140,000.0
Empresarios medianos	65,695,124.2	36.7	140,200.0	499,900.0
Empresarios grandes	45,974,607.0	25.7	502,935.0	3,496,710.0
Total	178,762,739.4	100.0	2,750.0	3,496,710.0

Fuente: CEDRSSA. Evaluación externa de la aplicación e impacto del PEC en las UPR 2002-2005.



Distribución del ingreso total registrado de los productores encuestados

Tipo de productor	Porcentaje de Productores	Porcentaje del Ingreso
PBI	47%	14.4%
PBI-T	11%	4.4%
RESTO	42%	81.2%
Total	100%	100.0%

Fuente: CEDRSSA. Evaluación externa de la aplicación e impacto del PEC en las UPR 2002-2005.



Tema II

CARACTERIZACIÓN DE LOS APOYOS RECIBIDOS POR LOS PRODUCTORES ENCUESTADOS



Número de apoyos recibidos por año

Número de apoyos	Año				2002-2005
	2002	2003	2004	2005	
No recibió apoyos	598	513	434	467	398
Recibió un apoyo	753	724	669	650	629
Recibió dos apoyos	234	332	404	390	437
Recibió tres apoyos	15	29	83	87	120
Recibió cuatro apoyos	0	2	8	5	13
Recibió cinco apoyos	0	0	2	1	3
Totales	1,600	1,600	1,600	1,600	1,600
Porcentajes					
No recibió apoyos	37.4	32.1	27.1	29.2	24.9
Recibió un apoyo	47.1	45.3	41.8	40.6	39.3
Recibió dos apoyos	14.6	20.8	25.3	24.4	27.3
Recibió tres apoyos	0.9	1.8	5.2	5.4	7.5
Recibió cuatro apoyos	0.0	0.1	0.5	0.3	0.8
Recibió cinco apoyos	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2
Totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: CEDRSSA.
Evaluación externa de la aplicación e impacto del PEC en las UPR 2002-2005.



Razones por las que no recibió apoyo de 2002 a 2005

Razones por las que no recibió apoyos	No beneficiarios	
	Número	(%)
<i>No sabe qué tipos de programas existen en la región</i>	41	2.6
<i>No sabe si reúne los requisitos para participar</i>	46	2.9
<i>No sabe cómo gestionar los apoyos</i>	41	2.6
<i>Ha presentado solicitudes pero no ha obtenido respuestas</i>	149	9.3
Se le han asignado apoyos, pero no ha tenido dinero para financiar su aporte	1	0.1
Ha presentado solicitudes, pero han sido rechazadas	60	3.8
El periodo de apertura para presentar solicitudes fue muy corto	7	0.4
Otra causa	53	3.3
Total	398	24.9

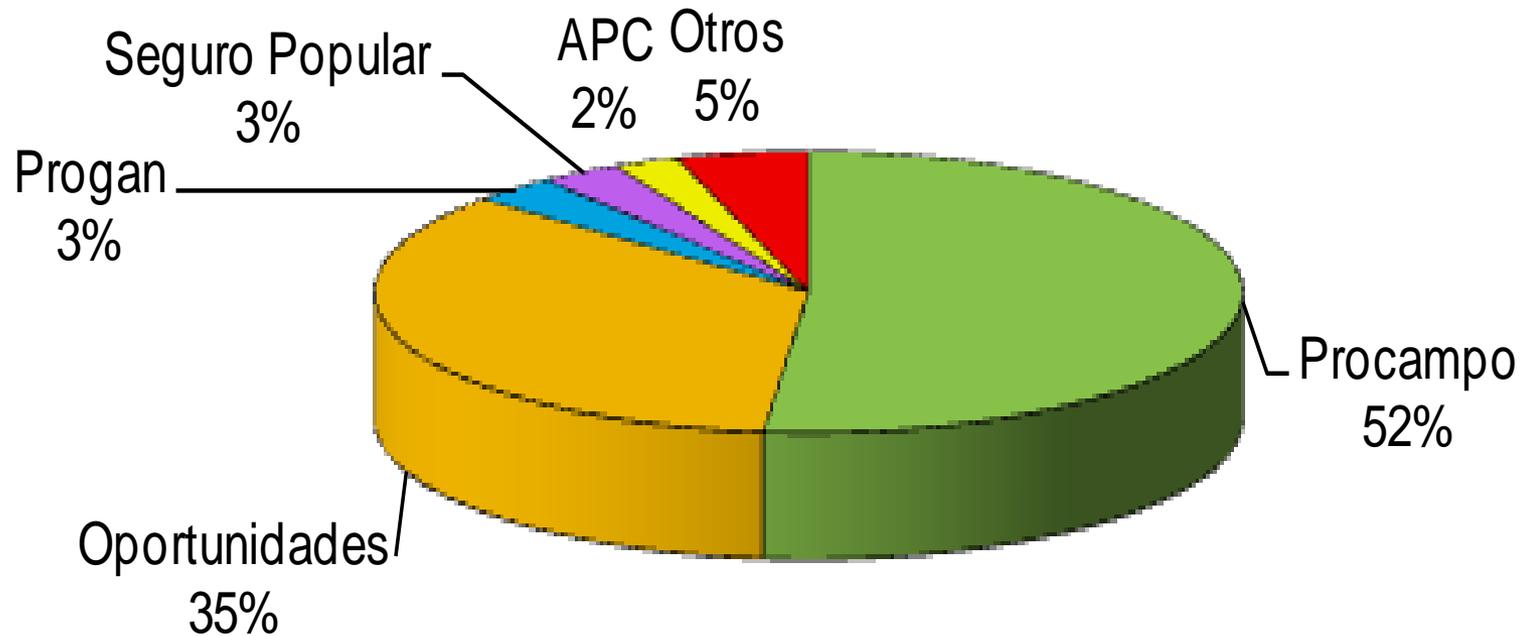
Fuente: CEDRSSA. Evaluación externa de la aplicación e impacto del PEC en las UPR 2002-2005.



Características de los apoyos cuando solamente llega uno a la UPR

41.8% de los productores encuestados recibió un solo apoyo.

52.4% de los que recibieron apoyos.



La mayoría de los programas que llegan de manera individual a las UPR, **son programas de apoyo a los ingresos** (consumo) y **no tienen relación con aspectos productivos o ambientales.**

La LDRS se plantea que el Estado promoverá la **capitalización del sector** mediante obras de infraestructura básica y productiva en armonía con el medio ambiente, y de **servicios a la producción**, así como a través de apoyos directos a los productores, que les permitan realizar las inversiones necesarias para **incrementar la eficiencia** de sus UPR, mejorar sus ingresos y fortalecer su competitividad,

Lo cierto es que los programas que tienen mayor presencia tienen un impacto mínimo o nulo sobre los aspectos mencionados.



Monto promedio de los apoyos (\$)

	Numero de apoyos				
	Uno	Dos	Tres	Cuatro	Cinco
	Monto promedio de los apoyos (\$)				
PBI en PA	3,049	6,171	8,960	9,178	
PBI en PC	3,159	7,883	8,000		
PBI en PP	3,272	6,753	9,261	16,920	15,586
PBI en T	3,414	7,307	7,966		
Pequeños empresarios	5,929	11,574	15,248	20,711	40,652
Empresarios medianos	8,409	18,158	28,595	101,945	48,966
Empresarios grandes	17,289	21,198	73,386		
Total	5,025	9,809	19,432	42,765	35,068

Fuente: CEDRSSA. Evaluación externa de la aplicación e impacto del PEC en las UPR 2002-2005.



Programas detectados por la encuesta

Se detectaron **21 programas**, con una derrama de \$10'915,384.

Destacan **Procampo**, en 66.1% y **Oportunidades**, en 51.4% de los productores encuestados; son los programas con mayor presencia y de mayor impacto en los ingresos de los productores:

Procampo aporta en promedio 6.8% y Oportunidades 10.8%.

El **Seguro Popular**, el **Diesel Agropecuario** y la **APC** son los programas que siguen en cuanto a presencia. Sus aportes son menores y cubren del 13% (Seguro Popular) al 5.3% (APC) de los productores.



Monto promedio de los apoyos por tipo de productor y tipo de programa (pesos)

Tipo de productor	Pagos directos	Fomento productivo	Bienestar social
Productores de bajos ingresos en pobreza alimentaria	831	83	3,060
Productores de bajos ingresos en pobreza de capacidades	1,861	37	3,191
Productores de bajos ingresos en pobreza de patrimonio	1,762	94	2,862
Productores de bajos ingresos en transición	2,728	126	1,244
Pequeños empresarios	4,202	583	1,553
Empresarios medianos	6,766	5,009	828
Empresarios grandes	13,666	10,950	632
Total	3,422	1,361	2,039

Fuente: CEDRSSA. Evaluación externa de la aplicación e impacto del PEC en las UPR 2002-2005.



Tema III

ANALISIS DE LA CONCURRENCIA DE LOS APOYOS



Definición de Concurrencia

La concurrencia de programas **mide la llegada en forma ordenada y complementaria de apoyos a las UPR** (especialmente cuando éstas plantean proyectos productivos).

Cuando llega un solo apoyo, no hay concurrencia en absoluto.

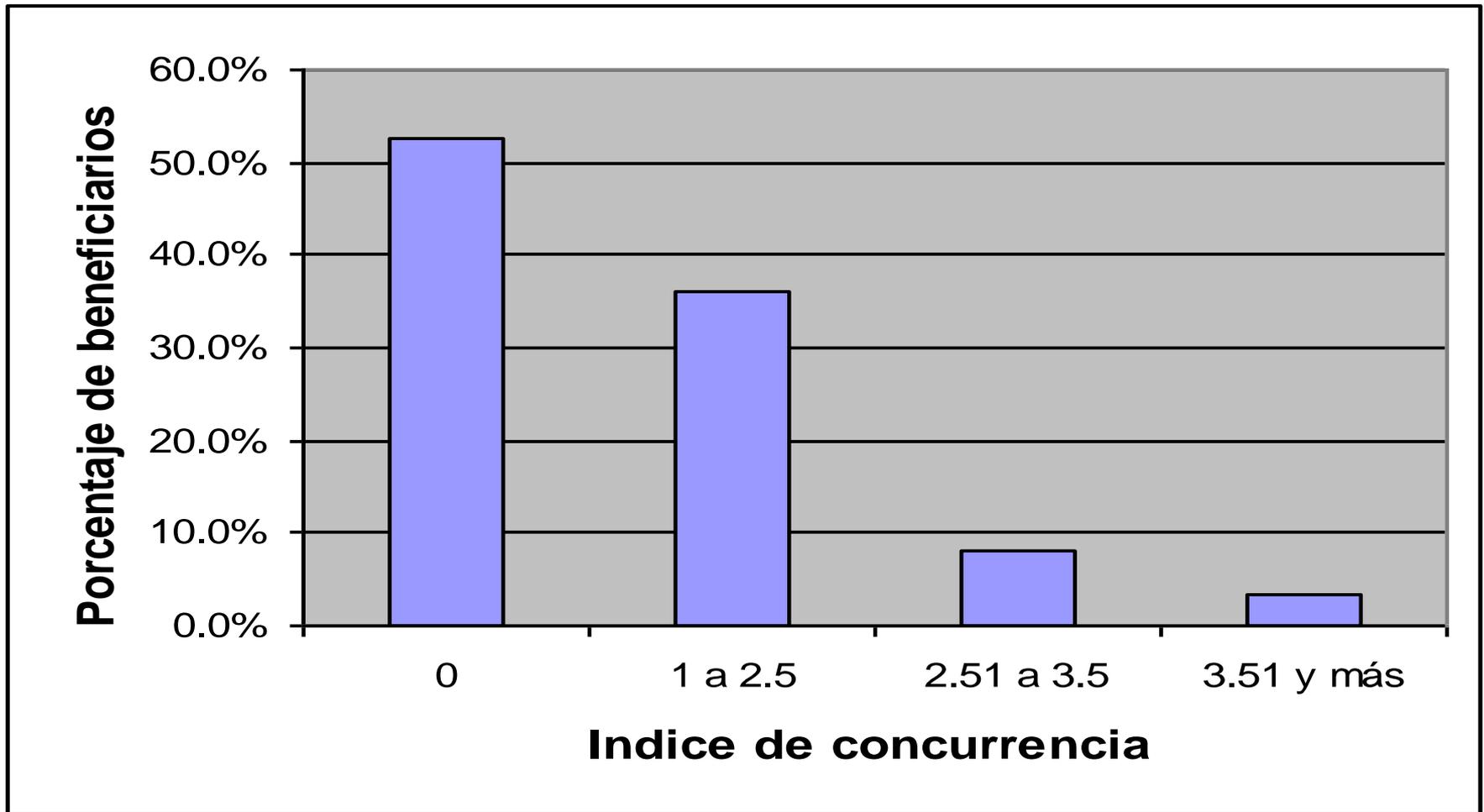
Cuando llegan dos apoyos a la misma UPR, entonces la naturaleza de éstos explicaría si hay o no concurrencia, pero ésta sería absolutamente aleatoria, puesto que las Reglas de Operación limitan la solicitud de paquetes de apoyos de diversas fuentes de financiamiento, pero con un objetivo único.

Número	Mínimo	Máximo	Promedio	Desviación estándar	Coefficiente de variación (porcentaje)
1,202	0	6	1.22	1.350	110.8

Fuente: CEDRSSA. Evaluación externa de la aplicación e impacto del PEC en las UPR 2002-2005.



Índice de Concurrencia de los programas



Fuente: CEDRSSA. Evaluación externa de la aplicación e impacto del PEC en las UPR 2002-2005.



Índice de Concurrencia de los programas por tipo de productor

Tipo de productor	Promedio	Número	Desviación estándar	Coefficiente de variación (porcentaje)
Productores de bajos ingresos en pobreza alimentaria	1.15	281	1.239	107.7
Productores de bajos ingresos en pobreza de capacidades	1.12	97	1.247	111.6
Productores de bajos ingresos en pobreza de patrimonio	1.32	207	1.399	106.2
Productores de bajos ingresos en transición	1.03	131	1.247	120.9
Pequeños empresarios	1.17	253	1.399	120.0
Empresarios medianos	1.34	200	1.459	109.2
Empresarios grandes	1.93	33	1.357	70.3
Total	1.22	1,202	1.350	110.8

Fuente: CEDRSSA. Evaluación externa de la aplicación e impacto del PEC en las UPR 2002-2005.



Tema IV

IMPACTOS DE LOS APOYOS EN LAS UPR



Cambio en la producción derivado de los apoyos de los programas

Cambio	Número	Porcentaje
Incremento en el rendimiento	174	14.5
Aseguramiento de calidad y competitividad	193	16.1
Utilización de menos mano de obra	21	1.7
Búsqueda de rentabilidad	9	0.7
Menos daño al medio ambiente	20	1.7
Otros (reconversión productiva, reducción de costos, combate de plagas)	7	0.6
Ninguno	736	61.2
No contestó	42	3.5
Total	1,202	100

Fuente: CEDRSSA. Evaluación externa de la aplicación e impacto del PEC en las UPR 2002-2005.



Impacto tecnológico obtenido como producto de los apoyos recibidos

Impacto técnico	Número	Porcentaje
Los apoyos han permitido el uso de semillas y material vegetativo de mejor calidad	210	17.5
Se han introducido prácticas de manejo de desarrollo sustentable	40	3.3
Se han introducido prácticas de labranza de conservación	16	1.3
Se han introducido prácticas de control biológico de plagas y enfermedades	6	0.5
Se ha introducido el uso de abonos orgánicos, compostas y lombricompostas	7	0.6
Se realizan prácticas de conservación de suelos	7	0.6
Se ha abatido el uso de energía eléctrica	1	0.1
Se ha abatido el uso de agroquímicos	8	0.7
Se ha abatido el uso de agua de riego	7	0.6
Se han incrementado los rendimientos	137	11.4
Se han diversificado los cultivos	66	5.5
Otro tipo de impactos técnicos	1	0.1
No existe ningún impacto	792	65.9

Desarrollo de capacidades técnicas

Del total de los beneficiarios **83.5% no recibió capacitación alguna.**

Esta situación pone de manifiesto la **falta de complementariedad** de los programas del PEC, en especial entre los que ofrecen servicios de capacitación y los orientados al fomento productivo.

El **84.4% de los beneficiarios no recibió asistencia técnica** para la realización de sus actividades productivas.

Lo anterior evidencia los **resultados mínimos** de los esfuerzos institucionales para desarrollar las capacidades técnicas en el medio rural.



Desarrollo de cadenas de valor

Sobre este aspecto, **existe un mínimo conocimiento de los Comités Sistema Producto**, ya que sólo 2.2% de los entrevistados conoce de la existencia de la integración de cadenas de valor.

Sólo 1.2% participa en algún Comité Sistema Producto, ya sea por vía de alguna organización o de forma particular..

Esta puede ser un área de oportunidad por parte de los programas que integran el PEC, el desarrollo de las capacidades técnicas y la promoción y difusión de la estrategia de Sistemas Producto.



Principales impactos sociales derivados de los apoyos de los programas

Impactos	Número	Porcentaje
Incremento en el ingreso de los productores	401	33.4
La familia dispone de mejor vivienda	69	5.7
La comunidad dispone de mejores servicios de salud, educación y comunicaciones	302	25.1
Mejóro la alimentación de la familia	421	35.0
Mejores oportunidades de educación para niños y jóvenes	318	26.5
Las condiciones ambientales de la comunidad son más higiénicas	116	9.7
Se ha revalorado y fomentado la preservación de las tradiciones de la comunidad	11	0.9
Se evitó que algún miembro de la familia emigrara (disolución de la familia)	14	1.2
Ninguno	307	25.5
No contestó	25	2.1

Fuente: CEDRSSA. Evaluación externa de la aplicación e impacto del PEC en las UPR 2002-2005.



Tema V

LOS HALLAZGOS MÁS SOBRESALIENTES DEL ESTUDIO



1 La conclusión general de este estudio y que ha quedado demostrada, es que **existe una gran dispersión de los apoyos gubernamentales al campo.**

2 Las instituciones **aplican sus propios apoyos por separado**, sin buscar la forma en que se produzcan sinergias o simplemente que hagan viables los proyectos en que involucran a los productores.

3 La **estrategia de cubrir un mayor número de productores** deja de lado o hace imposible apoyar con programas laterales o altamente vinculados.



4 Las diferencias en el otorgamiento de los apoyos han acentuado la desigualdad, tanto regional como entre productores, ya que además de mantener diferencias con relación a la disponibilidad de recursos, ha sido también menor el acceso a los apoyos para los productores más pobres, por lo que los resultados no corresponden con la política de apoyar el desarrollo en el sector rural y de reducir la desigualdad en el campo.

5 La gran desigualdad sistemática que muestra la distribución de los apoyos en cuanto a tipo de productores, las regiones y la marginalidad de las localidades atendidas.

6 La inexistente o limitada concurrencia de los apoyos en las UPR



7 Lógicamente el **impacto de los apoyos en el ingreso** de los productores va en aumento a medida que el número de apoyos se incrementa.

8 Son los programas de **asistencia social** los que contribuyen en mayor medida al ingreso de las familias.

9 **Procampo y Oportunidades** son los programas que se presentan con mayor frecuencia como apoyos a los **productores** y sus familias, llegando a significar hasta 25% del ingreso de los productores.



Addendum



Informe No. 51902-MX

MÉXICO

Análisis del Gasto Público en el Desarrollo Agrícola y Rural

Principales conclusiones del estudio

Diciembre 2009

Unidad de Agricultura y Desarrollo Rural

Departamento de Desarrollo Sostenible

Región de América Latina y el Caribe

Banco Mundial



I. Estrategia general

1. Se estima que el total del gasto en el sector rural (con inclusión de los servicios sociales universales) es de MxP 382.000 millones, es decir la cuarta parte del total del gasto público y el 4% del PIB del país
2. La estructura actual del gasto en ADR en México es, en gran medida, el resultado de decisiones adoptadas en el pasado con el propósito de subvencionar determinados sectores y regiones agrícolas, cultivos y otros aspectos de la actividad agraria
3. **El Programa Especial Concurrente no ha funcionado como mecanismo de coordinación de los programas de ADR como se había previsto**
4. Algunos de los actuales programas de ADR son incompatibles con las amplias y ambiciosas metas relativas al cambio climático que contempla la Estrategia Nacional de Cambio Climático de 2007.



II. Contraposición de objetivos rurales, agrícolas y sociales en el presupuesto

1. Los programas productivos sobre bienes públicos (tales como infraestructura, investigación y desarrollo y otros similares) no cuentan con financiamiento suficiente.
2. Si bien casi todos los programas sociales están dirigidos a los pobres (incluidos los pequeños agricultores y los grupos vulnerables), **muy pocos programas de agricultura están destinados a ese segmento de la población.**
3. En contraposición con la importancia del sector rural no agrícola, el PEC denota una **visión del desarrollo rural centrada en la agricultura.**
4. Los programas agrícolas se inclinan hacia los bienes privados, mientras que los programas rurales no agrícolas ponen énfasis en los bienes públicos
5. Ciertos programas, como la tarifa 9, tienen un alto costo ambiental que genera enormes externalidades negativas



III. Evaluación de la eficiencia

1. La asignación del gasto para agricultura por estados está correlacionada con el tamaño del sector agrícola de cada uno de ellos; cuando la asignación se normaliza por el tamaño del sector, no se relaciona con el crecimiento del sector agrícola de los estados.
2. La reasignación del gasto de bienes privados a bienes públicos contribuiría a una mayor eficiencia del gasto en agricultura



IV. Evaluación de la equidad

1. **El gasto en ADR (que comprende el gasto agrícola y el gasto en desarrollo rural) no es equitativo**
2. Si se considera por separado, el gasto en desarrollo rural se distribuye en forma progresiva: el 20% más pobre de los hogares rurales recibe el 33% de los beneficios.
3. **En cambio, el gasto en agricultura es extremadamente regresivo: más de la mitad se concentra en el decil más rico**
4. El gasto en agricultura es tan regresivo que anula aproximadamente la mitad del efecto redistributivo del gasto en desarrollo rural



V. Seguimiento y evaluación, y aspectos institucionales de los programas de ADR

1. El seguimiento y la evaluación de los programas de ADR han mejorado considerablemente en los últimos tiempos, pero aún existen importantes dificultades. **Entre éstas cabe mencionar la evaluación no sólo de los programas individuales sino también de todo el PEC**, la creación e integración de bases de datos de los beneficiarios de los programas de ADR, la realización de evaluaciones más detalladas de los programas a intervalos más largos en lugar del ciclo anual, y el uso sistemático de los resultados de las evaluaciones para adoptar decisiones presupuestarias y de gestión.
2. La ejecución de los programas es importante y resulta particularmente complicada en aquéllos orientados a la producción

