

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES

El presente trabajo, tuvo como finalidad inicial presentar evaluaciones de impacto sobre diversos factores que afectan a los beneficiarios del Programa de Apoyos para el Campo (PROCAMPO). Si bien se espera que se evalúe sobre la producción, la información estadística general del sector primario indica niveles muy bajos de participación del sector en el Producto Interno Bruto, por lo que se genera la pregunta: ¿los ingresos del programa de apoyo, ayudan a incentivar la producción o a otros factores propios de los hogares? La respuesta misma a esta pregunta se encuentra en la misma conformación del programa de subsidios que aquí se trató.

El análisis histórico sobre el campo, lleva a la revisión de las políticas agrarias llevadas a cabo en el siglo XX, cuyos sustentos se encuentran en los principios agrarios de la Revolución Mexicana de 1910. Después del gran auge agrícola de los periodos Alemanista y Ruiz-Cortinista, el sector se encuentra en declive ante el desarrollo de otros sectores económicos al final del periodo histórico conocido como el “Milagro Mexicano”. Las políticas de los años 70’s y de principios de la década de los 80’s, con la creación del Sistema Agrario Mexicano, no pudieron evitar los saldos negativos de la balanza de pagos en materia del sector primario.

En medio de una crisis agraria, en la cual el nivel de crecimiento anual de los años ochenta era de 0.3%, se pone en marcha el Programa de Apoyos al Campo denominado PROCAMPO cuyo objetivo era mejorar, de inicio, el ingreso de más de 2 millones de productores agrarios, cuyo justificante era en principio, y de acuerdo al decreto de 1994, establecer subsidios productivos, la búsqueda de una mayor competitividad no sólo a nivel

interno, sino que también se buscara tener un campo competitivo con el exterior, a través de la mejora de la capacidad de capitalización y la innovación de los sistemas de comercialización de las unidades de producción rural que se benefician de este proyecto. Los cultivos “elegibles”, para poder participar en el programa son: maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada.

De los cultivos mencionados, el dominante es el maíz, no sólo por la tradición, sino también por el volumen de producción y cantidad de hectáreas sembradas con respecto a los otros cultivos elegibles, por lo que el estudio se redujo exclusivamente a los hogares rurales que se dedican a la producción de este grano, señalando desde un principio, como hipótesis, que los mecanismos de los programas sociales, en este caso PROCAMPO, han ayudado a fomentar la auto-suficiencia de maíz. Esta hipótesis involucra el estudio de la contribución de PROCAMPO en la producción maíz y su importancia en el acercamiento de bienes alimentarios para los beneficiarios del programa social, tanto en el autoconsumo como en el gasto general de alimentos, y el análisis del acercamiento de los productores al mercado con respecto a las ventas de su producto. Todo esto involucra el desarrollo de diversas mediciones de evaluación de impacto.

Se ha analizado la matemática de diversos cálculos de evaluación de impacto, así como las discusiones sobre estas que han tenido diversos autores. Pero al mismo tiempo, se puede afirmar que ningún instrumento de evaluación, por sí sólo, puede ser ideal en todas las circunstancias. Lo que es cierto, es que hay que conocer las condiciones de un país y sus instituciones, así como de los programas públicos, para tener de antemano que tipo de resultados de impacto se podrían tener (en consideración al signo). Si bien algunos métodos para evitar ciertos problemas (la restricción por exclusión o la selección de sesgo), pueden

dar mejores estimadores, no eliminan el problema, sólo lo reducen. Por tanto, ningún instrumento llega a ser tan poderoso, ni factible ante los programas públicos.

Se han encontrado ejemplos de evaluaciones muy buenas de los cuales han recurrido a la gran gama de herramientas de evaluación disponibles.

También hay que considerar que las herramientas estándar para el análisis de contrafactuales para impactos promedio, pueden ser vistas para tener algunas limitaciones severas para informar sobre el desarrollo de políticas. Bajo el contexto en el cual un programa puede ser elegible, las características de los participantes pueden ejercer una influencia poderosa sobre resultados, y no toda esta heterogeneidad en impactos fácilmente puede ser atribuida la información observada.

Con respecto a la base de datos, se puede señalar que ésta es de las más completas que hay en términos del tamaño de la información como de la muestra. La selección de la información ha implicado diversos documentos, no sólo referente a la migración, sino que también ha implicado investigaciones sobre los empleos rurales y no rurales, la ganadería, la agricultura por producto (sobretudo maíz), la instrucción educativa de los hogares rurales y las variables sociodemográficas y socioeconómicas de las cinco regiones mencionadas, sobretudo de la región sur y sureste que representa la zona más pobre del país. El objetivo de la ENHRUM es obtener información representativa en el plano nacional sobre la economía y sociedad rurales de México y, con ella, elaborar estudios empíricos sobre los efectos de las reformas agropecuarias y comerciales en la producción, ingreso y migración de los hogares y del sector rural.

Para el presente trabajo se consideró la evaluación de PROCAMPO en los productores de maíz para demostrar si los mecanismos de este programa social han servido para fomentar la producción de este bien. El primer paso, fue revisar las características

básicas de la base de datos con la que se trabaja en el presente documento, incluyendo el comportamiento en específico de los productores de maíz. Después se presentaron diferentes regresiones básicas para el análisis general de la información, posteriormente se realizó proceso de James Heckman sobre corrección de sesgo, de igual forma se presentó la metodología del *Propensity Score*.

De la información recabada por ENHRUM, se puede encontrar a 723 hogares dedicados a la producción agrícola, de los cuales 355 reciben beneficios de PROCAMPO, 350 de OPORTUNIDADES (antes PROGRESA) y 46 de otros programas sociales. De acuerdo con esto, de los hogares que reciben apoyo económico de dichas políticas públicas, 180 reciben subsidios de los dos primeros, pero el total de hogares que reciben subvenciones de más de un programa son 188. También llama la atención el hecho de que entre los encuestados que reciben apoyo de PROCAMPO, cerca del 83.7% son productores de maíz. De igual manera, de los que reciben beneficios de PROGRESA, alrededor del 88.6% también son productores de este grano. Sólo 575 hogares se dedican a la producción de maíz de los cuáles se consideran a 429 hogares. Para la aplicación de la evaluación se realiza el comparativo entre las regresiones de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), Heckman y “Treatment Evaluation”.

La corrección de sesgo de Heckman además de corregir el sesgo de selección, determina los valores marginales en los cuales un hogar estaría en la disyuntiva de entrar o no entrar a un programa social.

A partir de las regresiones Heckman y la Razón Inversa de Mills (IMR), se aclara que la hipótesis nula de que no hay sesgo de selección es rechazada en los procesos de regresión de la producción, por lo que los estimadores Heckman y de MCO presentan sesgo

de selección. Al momento de realizar la regresión treatment se elimina dicho sesgo presentando estimadores más consistentes.

Para el gasto en consumo, al aplicar las tres regresiones, los estimadores son consistentes, por lo que no hay diferencias. En la regresión Heckman la IMR resulta ser estadísticamente no significativa, por lo que no se rechaza la hipótesis nula sobre el no sesgo.

La metodología del *Propensity Score Matching* genera el desarrollo de dos técnicas que se aplican en el presente trabajo, las cuales manifiestan que a pesar de la existencia de diferencias en la producción entre ambos grupos (siendo el grupo de tratamiento quien tiene más ventajas productivas sobre el grupo de control), las diferencias significativas se localizan utilizando la región de '*Common Support*', por medio del "Treatment Evaluation", que de igual forma presenta estimadores más consistentes en comparación a las regresiones de MCO y Heckman.

En algún momento, se llegó a pensar que parte de los ingresos originados de PROCAMPO se dedicaba al gasto en bienes de consumo básico, sobretodo alimentos, debido a que los recursos pueden manejarse a discreción. Pero al no rechazarse la hipótesis de que no existe sesgo por selección, se piensa que a medida que los hogares tienen menos ingresos, los recursos del programa están mayormente dedicados a la producción que al consumo, así la IMR en los gastos confirma que los hábitos de consumo entre ambos grupos son bastante similares.

Dicha situación se confirma en las Figuras 4.6 y 4.7, para el caso de la producción, donde es visible la diferencia de la producción entre el grupo de control y grupo de tratamiento, y en la Figura 4.8 donde no es perceptible la diferencia de los gastos en bienes básicos entre ambos grupos.

Después de realizar las evaluaciones correspondientes, con los resultados ya mencionados, y considerando que los subsidios del programa se pueden utilizar a la conveniencia del beneficiario, se puede concluir, en primer término, que para este grupo de productores, el subsidio se utiliza más para la producción de maíz que para el gasto de consumo propio del hogar. Situación que se fortalece en la aplicación de las estimaciones sobre efectos de tratamiento de *Propensity Score*. El efecto de tratamiento promedio para el tratado (ATT) señala que la producción, para este grupo, es mayor en comparación al grupo que no recibe apoyos del programa. Por otro lado, con esta información se pensaría que aquellos productores de este grupo de hogares, tiene problemas más grandes en comparación a los beneficiarios del PROCAMPO en términos de su producción. Para el caso del consumo, se tuvieron que aplicar un número grande de réplicas por lo que la consistencia de este resultado no es del todo confiable en comparación al comportamiento de la producción.

Ante la pregunta de que si debería continuar PROCAMPO, esto tendría dos tipos de respuesta. Si la instancia fuera que la producción generada a través de este programa no satisface las necesidades del mercado, entonces se estaría pensando en la falta de mecanismos sobre el mismo. Pero dejando de pensar en el mercado, las condiciones de pobreza de gran parte de la población rural, lleva a los ejidatarios más pobres a buscar mecanismos de subsistencia, por lo que un apoyo de un programa de subsidios será aprovechado por los mismos beneficiarios. Por otro lado, al revisar que los productores beneficiarios producen más que los no beneficiarios, la respuesta a la pregunta expuesta debería de ser un sí absoluto, pero también se necesita su ampliación a un marco más grande de productores agrarios. Esto conllevaría a otras propuestas complementarias al programa como:

1. Por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), que se generen mecanismos en los cuales, donde los productores se comprometan a que una parte porcentual de esos subsidios se dediquen al proceso productivo.
2. Generar una política de incentivos adicionales, para que, aquellos ejidatarios beneficiarios del programa, tengan mayor cosecha y tengan que gastar menos en su consumo. La inscripción de este grupo a un programa como Oportunidades, puede convenir, para que buena parte de los subsidios se dedique a consumo productivo. (Esto debido a lo que ya señalaba SAGARPA (2004), con respecto a que el mayor gasto de consumo personal está dedicado a alimentos y segundo lugar a la vestimenta).
3. Creación de una serie de instrumentos, gubernamentales y/o privados, para que los productores agrarios se acerquen al mercado para poder lograr la venta de sus productos
4. Para aquellos que su producción es para la subsistencia del hogar, generar instrumentos de intercambio de bienes, de tal forma que incentive la compra-venta entre pequeños productores y crear nuevas formas de mercado, con ayuda del sector público.

El presente trabajo trajo como experiencia personal conocer las mediciones sobre evaluaciones, pero también el contexto de replantear la forma en que se realizan estas, no en las herramientas, sino que en lugar de realizar las evaluaciones en lo general, se deben de especificar por tipo de producto, clasificación de grupos de productores, o en algunos casos, como en las evaluaciones de Oportunidades por ramo, grupo de edad, género,

finalidad, etc. Con el fin de especificar si los programas públicos están funcionando para lo que fueron diseñados en los aspectos particulares.