

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

**EL PROGRAMA DE APOYOS DIRECTOS AL CAMPO (PROCAMPO), COMO
UN MECANISMO DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS, EN SUSTITUCIÓN
DEL ESQUEMA DE PRECIOS DE GARANTÍA DE GRANOS Y OLEAGINOSAS,
1993-2010.**

ENSAYO DE TITULACIÓN EN LA MODALIDAD DE TESINA

HUMBERTO ALONSO ALARCON URUETA

NUMERO DE CUENTA 073009317

Marzo de 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**EL PROGRAMA DE APOYOS DIRECTOS AL CAMPO (PROCAMPO), COMO
UN MECANISMO DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS, EN SUSTITUCIÓN
DEL ESQUEMA DE PRECIOS DE GARANTÍA DE GRANOS Y OLEAGINOSAS,
1993-2010.**

INDICE

	PAGINA
INTRODUCCION	3
1- POLITICAS PÚBLICAS EN RELACION A LA AGRICULTURA.	7
1.1- LA ACTIVIDAD AGRICOLA Y SU IMPORTANCIA EN LA ECONOMIA DEL PAIS.	7
1.2-POLITICAS PÚBLICAS	10
2.- EL PROGRAMA DE APOYOS DIRECTOS AL CAMPO PROCAMPO	16
2.1. ANTECEDENTES	17
2.2 OBJETIVOS GENERAL Y PARTICULARES	18
3.- RESULTADOS DEL PROGRAMA	
3.1 ANÁLISIS DE RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES PRACTICADAS AL PROGRAMA	32
3.2 EL PROCAMPO Y LA SUSTENTABILIDAD EN NUESTRO PAIS	39
CONCLUSIONES	48
BIBLIOGRAFIA	55
ANEXO ESTADISTICO	56

EL PROGRAMA DE APOYOS DIRECTOS AL CAMPO (PROCAMPO), COMO UN MECANISMO DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS, EN SUSTITUCIÓN DEL ESQUEMA DE PRECIOS DE GARANTÍA DE GRANOS Y OLEAGINOSAS, 1993-2010.

INTRODUCCION

La presente TESIS, se elabora en cumplimiento a los requisitos establecidos por la Facultad de Economía de la UNAM, para la obtención del título de Licenciado en Economía.

Se decidió analizar este Programa, considerando que el Programa de Apoyos Directos al Campo, PROCAMPO, vino a romper con algunos paradigmas de la política del estado Mexicano en relación con el sector agropecuario.

En primer lugar, el PROPCAMPO, fue el primer programa que fue planteado con una duración de más de un año, incluso más allá de un sexenio, sin parangón con las políticas aplicadas hasta el momento de su aparición. Es importante destacar que aunque desde el inicio del programa, se planteó que la duración fuera de 15 años, (más dos años del periodo considerado como ~~transitorio~~) que coincidía con el periodo de ~~gracia~~ que tenía la desgravación hacia las importaciones de los principales productos contenidos en la Firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el PROCAMPO, aunque se encuentra ~~vencido~~ en su vigencia, no se percibe que en el corto plazo sea cancelado y por lo pronto, para el cierre de la presente administración, tiene un presupuesto anual autorizado. Corresponderá a la nueva administración federal que inicie a partir de 1 de diciembre de 2012, decidir su continuidad, con o sin modificaciones o su cancelación, esta última posibilidad se ve como poco probable, en virtud del grado de penetración, y aceptación y que tiene entre sus beneficiarios, a pesar de las modificaciones y topes que se han puesto durante los 19 años de su operación.

Además de su multi anualidad, el PROPCAMPO fue y sigue siendo, el programa más amplio en cuanto a su cobertura, al incorporar un universo de beneficiarios distribuidos por todo el territorio nacional, al construir un ~~padrón~~ de productores elegibles, que se ha venido actualizando hasta llegar a los 2.7 millones de productores beneficiados con los que cuenta en la actualidad.

Este padrón, se construyó a partir de la ~~elegibilidad~~ que los productores manifestaron durante el levantamiento del ~~Directorio de Productores~~, labor que desarrolló la extinta Dirección General de Estadística de la SARH y de inmediato se constituyó como el directorio o padrón de beneficiarios más amplio, llegando con apoyos a productores que no los recibían, al no comercializar sus cosechas, por no tener por su condición de

minifundistas, oferta excedente comercializable; por esta razón, muchos productores recibirían del gobierno, por primera vez y por un horizonte de por lo menos 15 años, un subsidio consistente en un apoyo por hectárea sembrada, sin importar el régimen hídrico, el paquete tecnológico empleado y la cantidad de producto obtenido.

El Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), ha sido un Programa emblemático de la política agrícola reciente, cuya entrada en operaciones marcó el inicio de una nueva etapa en la intervención pública en el sector en un contexto de apertura comercial. Además, el PROCAMPO se ha posicionado como el principal Programa de la SAGARPA, al ejercer más de la tercera parte de los recursos de esa dependencia orientados al desarrollo agropecuario. La cantidad de recursos distribuidos a los beneficiarios del programa, pueden consultarse por entidad federativa, ciclo y año agrícola, en el Anexo Estadístico.

Este programa ha rebasado, con mucho, la política sexenal de los programas de gobierno y se participó tanto en su diseño, a partir de la extinta Dirección General de Estadística de SARH, antecedente del actual SIAP (Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera), como en su implementación, prácticamente desde el inicio del mismo, tanto en oficinas centrales de ASERCA, como justamente en la Dirección Regional de Occidente de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria.⁽¹⁾

Para la realización de este trabajo, se analizaron varios documentos que se citan en la bibliografía, destacando el Decreto de creación del programa, sus Reglas de Operación, los análisis que varios autores han hecho al programa desde su creación, destacando los elaborados por Mauricio Merino y Jonathan Fox, así como la Agencia encargada de operarlo (ASERCA), como la del Coneval y otras.

Para desarrollar esta Tesina, se plantea esta breve introducción, para en el Capítulo 1 de Políticas Públicas en Relación a la Agricultura, hacer primero una breve descripción de la actividad agrícola y su importancia en la economía del país, para después hacer una descripción de las políticas que el estado mexicano había estado implementando en relación a la agricultura, antes de la entrada del TLCAN, las reformas al artículo 27 constitucional y la entrada en vigor del PROCAMPO.

Se analiza como este programa viene a romper con una política “errada” de precios de garantía, mantenidos por las compras que el propio gobierno realizaba a través de su agencia comercializadora y como este mecanismo dejaba fuera a todos los productores de autoconsumo, que sin excedente comercial, no se beneficiaban de este subsidio.

En el capítulo 2 se hace una breve descripción de las discusiones que en torno a la creación de programa, se dieron al seno de la SARH, (actualmente SAGARPA), en relación a si el

¹ Desde su creación, las Direcciones Regionales de ASERCA inicialmente 16, se encargaron de la operación del programa PROCAMPO.

apoyo debería darse por hectárea o tonelada comercializada; el por que de la duración del programa, los cultivos que deberían apoyarse, el mecanismo de entrega de los apoyos etc.

El objetivo general y los objetivos particulares del programa, los cuales son el fundamento de este trabajo, son analizados en este capítulo; se analizan tanto la Población Potencial (PP) como la Población Objetivo (PO) del programa determinando el universo de cada una de ellas y su cobertura.

Así mismo, se hace una detallada descripción del programa, tanto de su cobertura, como de la vigencia, pasando por un análisis del decreto de creación y su fe de erratas, así como una detallada descripción de los resultados que se han obtenido. Se analiza como el PROCAMPO es el programa nacional más progresivo del país, ya que llega a más agricultores de bajos ingresos que cualquier otro: al menos a 1.6 millones de productores de bajos ingresos sobre todo productores de maíz con menos de 5 ha. de tierra de temporal, quienes además recientemente están recibiendo una cuota ligeramente superior que el resto de los beneficiarios.

Se describe cuales son los criterios de "elegibilidad", así como los requisitos que se debieron de cumplir para acceder al directorio o padrón del programa y los requisitos que se exigen ciclo a ciclo.

En este capítulo, se analiza también la contribución del programa en la protección de los recursos naturales, haciendo una detallada descripción del nacimiento y consolidación de las dependencias que se han encargado y se hacen cargo ahora del tema de la sustentabilidad y de cómo el PROCAMPO, a través del apoyo a "proyectos ecológicos" intenta contribuir a este propósito.

El PROCAMPO, ha sido objeto de varias evaluaciones, tanto del propio organismo ejecutor (ASERCA), como de otros despachos e instituciones interesadas en conocer los alcances del Programa; en este mismo capítulo, se hace un análisis de los resultados de las evaluaciones practicadas al programa, buscando determinar, como se concluye, que este programa resultó un buen mecanismo de transferencia de recursos para compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores extranjeros, en sustitución el esquema de precios de garantía de granos y oleaginosas.

Finalmente, en el capítulo 3 se anotan las conclusiones de este trabajo, dentro de las que se destaca la de comparar la situación de los beneficiarios apoyados, con la de productores en condiciones similares que no recibieron el apoyo, encontrando que sí se ha incrementado el ingreso de los beneficiarios de PROCAMPO; así mismo, entre los principales resultados del Programa destaca que se ha cumplido con el objetivo de incrementar el nivel de ingreso de sus beneficiarios; a pesar de que, el apoyo recibido del Programa no se destina en su totalidad a las actividades productivas.

Se presenta también un cuadro comparativo, con las tres propuestas fundamentales en relación a qué hacer con el programa en los años venideros. En tanto se está de acuerdo de

que el PROCAMPO, como tal, de acuerdo al decreto que le dio origen se encuentra agotado y se podría utilizar su directorio, para reorientando su aplicación, dar nueva vida el programa.

Se incluye al final de este documento, un anexo estadístico que contiene, a nivel de estado de la republica y por año agrícola desde el 1997 y hasta 2010:

- Serie Histórica del monto de los apoyos otorgados, General.
- Serie Histórica del monto de los apoyos otorgados, en Capitaliza.
- Serie Histórica del monto de los apoyos otorgados, en predios de hasta 5 Has.
- Serie Histórica del monto de los apoyos otorgados, en Proyectos Ecológicos

1.- POLITICAS PÚBLICAS EN RELACION A LA AGRICULTURA.

En el corazón de las políticas, está la definición del problema que el Estado quiere resolver; los criterios y los valores que orientan su decisión de intervenir y el propósito explícito que persigue....

Giandoménico Majone (.²)

1.1 LA ACTIVIDAD AGRICOLA Y SU IMPORTANCIA EN LA ECONOMIA DEL PAIS.

Nuestro país, cuenta con un territorio de cerca de 200 millones de hectáreas, de las cuales 145 se dedican a actividades agropecuarias; cerca de 30 millones de hectáreas son tierras de cultivo y las restantes 115 millones son de agostadero (³)

Según la misma fuente, la superficie que se cosecha anualmente es de aproximadamente 22 millones de hectáreas, de las cuales casi 7 corresponden a plantaciones y 15 millones son cultivos anuales. Del total de la superficie cosechada anualmente, solo 6 millones se pueden considerar como de riego y el resto a cultivos de temporal.

Pese a que la superficie bajo riego representa menos de la cuarta parte de la tierra cultivada, contribuye con más del 45 % del valor de la producción agrícola; se encuentra fuertemente concentrada (80%) en las zonas noroeste, norte y centro occidente del país.

La estructura productiva de la actividad, tiene características muy distintas de región en región; los productores agropecuarios del norte del país cuentan con predios más grandes que los productores del resto del país.

La agricultura es más que un sector productivo importante: más allá de su baja participación en el PIB (apenas 4%), las diversas funciones de la agricultura en el desarrollo económico del país, tanto en el aspecto social como en el ambiental, determinan que su incidencia en el desarrollo sea mucho mayor.

Como ejemplo de la relevancia de la agricultura en el país, se pueden mencionar los siguientes aspectos:

(²) Majone, Giandomenico; Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas; FCE.

³ Fuente: FAO La FAO en México Más de 60 años de colaboración 1945-2009. México, 2009

- 1) La agricultura ha sido durante siglos, la base del desarrollo económico y social. Fue la actividad económica fundamental y la base principal del tráfico comercial de las sociedades prehispánicas.
- 2) Desde la Colonia, nuestro país ha sido el origen o lugar de desarrollo y expansión de numerosas plantas y frutos que se han difundido mundialmente enriqueciendo las posibilidades alimenticias, así como otras especies con muy diversas formas de utilización. La difusión de estos productos a partir de nuestro país, ha enriquecido significativamente la alimentación del mundo.
- 3) Según la FAO, México es el cuarto país en el mundo con mayor diversidad biológica, con casi 30 mil especies; su territorio ha sido cuna de una diversidad de culturas que han aprendido a utilizar, combinar, preparar y aprovechar la gran variedad de especies vegetales y animales. Una gran parte de esta riqueza, se ha dado al amparo de las formas de vida rural.
- 4) Se puede afirmar que prácticamente toda la producción de alimentos, tiene su origen en esta actividad, de tal suerte que la oferta sectorial es fundamental en la seguridad alimentaria, de los más pobres que destinan a la compra de alimentos una porción mayor de su ingreso.
- 5) La producción agropecuaria es la base de un gran número de actividades industriales y comerciales.
- 6) La agricultura, es la actividad fundamental en el medio rural, donde habita todavía una parte muy significativa de la población del país. En las pequeñas localidades rurales, viven, según el último censo, 24 millones de personas, es decir, casi una cuarta parte de la población.
- 7) Según datos de FAO, en la obra citada, en la última década el valor de la producción agrícola en México ha sido de alrededor de 230 mil millones de pesos (a precios de 2008); lo que equivale al 56 % del valor de la producción agropecuaria del país, siendo el año de 2008 (antes de la crisis actual) y gracias principalmente a las favorables condiciones climatológicas cuando se alcanzó una cifra record de 305 mil millones de pesos.
- 8) La población rural desarrolla cada día más actividades diferentes a la agricultura, entre las que podemos encontrar el comercio local, la artesanía, la extracción y transformación de materiales, el trabajo asalariado, el ecoturismo y últimamente los servicios ambientales. Pese a ello, la agricultura sigue siendo la actividad preponderante, sobre todo entre la población más pobre, para los que según datos de la SAGARAPA, representa cerca del 42 % del ingreso familiar. Por otro lado, el progreso agrícola demanda mayor cantidad de insumos, empleos y servicios,

permite mayor capacidad de inversión en otras actividades, generando un dinamismo en los mercados locales; al mismo tiempo, el crecimiento en el ingreso no agrícola de las familias del medio rural, favorece la inversión en la agricultura.

- 9) A diferencia de lo que ha pasado en otros países, en los cuales el proceso de emigración ha ocasionado que el mayor número de personas pobres viva en las ciudades, en nuestro país, todavía y pese a la fuerte emigración de los últimos años, tanto a las ciudades como a los Estados Unidos, todavía la mayor parte de la población más pobre vive en el campo. Del mismo modo, la incidencia de la pobreza entre los habitantes del campo es mucho mayor que en las ciudades.
- 10) El desarrollo rural juega un papel muy importante dentro de la estrategia para mejorar la inserción internacional el país; En las negociaciones comerciales internacionales, el sector agroalimentario es considerado como muy sensible en función de su incidencia en la alimentación, el empleo, la conservación del medio ambiente, el ordenamiento territorial y la conservación del patrimonio cultural.
- 11) Por último, el sector rural es depositario privilegiado de muchas de las raíces culturales de nuestro país y de las expresiones más sentidas de la identidad nacional; la agricultura está en las más profundas raíces de la idiosincrasia nacional, en la propia identidad del mexicano.

COMERCIO EXTERIOR AGROPECUARIO Y AGROINDUSTRIAL.

	Millones de Dólares			Porcentaje		
	2000	2006	2008	2000	2006	2008
Exportaciones						
Total Nacional	\$166,121	\$249,925	\$291,807	100.0	100.0	100.0
Agroalimentarias	\$8,269	\$13,717	\$16,858	5.0	5.5	5.8
Agroindustriales	\$4,137	\$7,454	\$9,141	2.0	3.0	3.1
Agropecuarias	\$4,132	\$6,263	\$7,717	2.5	2.5	2.6
Importaciones						
Total Nacional	\$174,458	\$256,058	\$308,645	100.0	100.0	100.0
Agroalimentarias	\$9,430	\$15,984	\$23,219	5.4	6.2	7.5
Agroindustriales	\$4,689	\$9,140	\$11,773	2.7	3.6	3.8
Agropecuarias	\$4,741	\$6,844	\$11,446	2.7	2.7	3.7
Balance						
Total Nacional	-\$8,337	-\$6,133	-\$16,838			
Agroalimentarias	-\$1,161	-\$2,267	-\$6,361			
Agroindustriales	-\$552	-\$1,686	-\$2,632			
Agropecuarias	-\$609	-\$581	-\$3,729			

Fuente: SIAP/ SAGARPA; Indicadores Básicos del Sector

Agroalimentario y Pesquero; 2009.

La participación e importancia del sector en el comercio exterior, se puede apreciar en el cuadro anterior, en el que es evidente que mientras que la participación de las exportaciones agroalimentarias dentro de total de exportaciones del país se ha mantenido prácticamente constante para los años 2000 al 2008, las importaciones si han aumentado un 39 % haciendo que el balance sea negativo.

1.2 POLITICAS PÚBLICAS.

Hasta los años setenta, el sector agropecuario Mexicano operó dentro de un esquema de economía cerrada, en el que las importaciones requerían permisos especiales o eran llevadas a cabo directamente por los organismos del Estado. Fue la CONASUPO, (Compañía Nacional de Subsistencias Populares) la que regulaba los precios, comprando productos de la canasta básica mediante precios de garantía. Así mismo, el Gobierno Federal subsidiaba algunos insumos como fertilizantes, semillas, agroquímicos, agua y crédito.

La intervención en la cadena alimenticia, fue una de las principales políticas que el gobierno mexicano empezó a practicar desde la segunda mitad de los años treinta; una pieza clave de esta política, fue la CONASUPO, creada en 1965 para organizar dentro de una sola entidad, todas las actividades reguladoras del gobierno relacionadas con la actividad agropecuaria.

Se le definió como un instrumento que permitiría promover el desarrollo económico y social de México a través de dos funciones: ⁽⁴⁾

- a) regular los mercados de los productos básicos, al establecer una relación más eficiente y racional entre productores y consumidores y así eliminar los intermediarios y
- b) proteger a los consumidores de bajos ingresos, garantizándoles el acceso a los productos básicos y a los productores de bajos ingresos permitiéndoles obtener un buen nivel de vida mediante la realización de sus actividades económicas. ⁽⁵⁾

⁴ Las funciones del estado más ampliamente reconocidas son: corregir las fallas del mercado, inducir el crecimiento, establecer leyes económicas y redistribuir el ingreso, lo anterior de acuerdo con Ayala Espino en "Límites del mercado Límites del estado".

⁵ Yunez Naude, Antonio; Efectos de la desaparición de la CONASUPO en el comercio y en los precios de los cultivos básicos; UAM 2000; pág. 191).

Analizando las cuatro funciones del estado más ampliamente reconocidas y citadas en el trabajo de José Ayala, como son: corregir las fallas del mercado; inducir el crecimiento, establecer leyes económicas y redistribuir el ingreso, podemos afirmar que La CONASUPO estuvo pensada como el instrumento que el estado mexicano utilizaría en relación con la agricultura, para la consecución de estos fines.

La desaparición de la paraestatal, la creación de ASERCA y la aparición del PROCAMPO, vine a sustituir esta participación del estado, bajo una nueva perspectiva de apertura comercial y globalización.

Los programas en los que participaba la CONASUPO, incluyeron una gran cantidad de productos tales como: arroz, cebada, maíz, frijol, trigo, sorgo, oleaginosas, y leche en polvo. Así, a través de políticas tales como ofrecer precios de garantía a esos productores, así como procesar, almacenar y distribuir algunos de sus productos y otorgar permisos de importación, la CONASUPO logró controlar mecanismos claves de la cadena alimenticia del país.

**PARTICIPACION PORCENTUAL EN EL PRODUCTO INTERNO AGRICOLA
DE LOS CULTIVOS QUE CONTROLABA CONASUPO**

AÑOS	C U L T I V O S								VALOR TOTAL		% DE CULTIVOS EN TOTAL
	CEBADA	FRIJOL	MAIZ	ARROZ	SORGO	SOYA	O.O. (1)	TRIGO	10 CULTIVOS	PROD.AGRICOLA	
									MILLONES DE PESOS		
1970-76	1.67	12.32	43.03	3.72	14	4.4	9.13	11.8	\$184,308.00	\$529,521.00	34.81
1977-82	1.65	10.51	49.52	2.46	14.16	4.18	6.82	10.7	\$699,116.00	\$2,268,801.00	30.81
1983-88	1.85	8.76	49.61	2.42	17.39	4.49	2.99	12.5	\$18,863,322.00	\$63,873,500.00	29.53
1989-93	1.81	11.78	57.82	1.22	10.03	3.91	1.51	11.9	\$88,081,943.00	\$298,892,300.00	29.47
1994-96	1.53	11.17	58.1	1.29	13.26	0.85	2.09	11.7	\$99,579,919.00	\$306,613,000.00	32.48

FUENTE: (Antonio Yunez Naude; Efectos de la Desaparición de la CONASUPO en el comercio y en los precios de los cultivos básicos; Pág. 192)

(1) Algodón, Copra y Girasol:

La importancia de la CONASUPO se comprende mejor si se analiza el peso que representó en el abastecimiento nacional de los cultivos que controlaba; en el anterior cuadro, puede apreciarse como desde la década de los setenta hasta 1996, estos cultivos representaban más del 30 por ciento del producto interno agrícola, sobresaliendo la participación del maíz como el cultivo que mas pondera, con una participación de más del 50 por ciento dentro de los cultivos que controlaba la paraestatal.

En el año de 1980, bajo la administración del presidente José López Portillo, se creó el SAM (Sistema Alimentario Mexicano), cuyo objetivo fue estimular la producción de alimentos básicos, mejorando su distribución y con ello, buscar la autosuficiencia alimentaria.

Este programa intentó transitar de un esquema regresivo que beneficiaba por igual a todos los productores, ricos y pobres, a otro de tipo “campesinista” que intentó favorecer la economía de los productores temporales y a los de granos básicos. El SAM buscó desarrollar una estrategia que integrara todos los eslabones de la cadena productiva y de consumo, desde el uso de semillas mejoradas, hasta el enriquecimiento de los alimentos básicos producidos. Sin embargo, una baja en la disponibilidad de recursos ocasionada por la caída de los precios internacionales del petróleo y también por la mala administración y la corrupción de los organismos públicos que operaban, hicieron que este enfoque integral resultara al final, inviable.

Con la administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, inició un proceso de ajuste estructural del sistema de apoyos otorgados por el gobierno al campo, y ya en la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, se desembocó en la eliminación de la mayor parte de los precios de garantía y en una importante reducción de aranceles, con la excepción de la protección que se otorgó al maíz y a el frijol. ⁽⁶⁾

Esta liberación comercial hizo evidente una serie de problemas estructurales, sobre todo, la inexperiencia de los productores del país en los procesos de comercialización; la existencia de una inadecuada infraestructura (sobre todo de manejo postcosecha) y de financiamiento, que causaban mucha incertidumbre entre los productores ante el desafío que significaba la inminente competencia internacional.

Hasta 1989, la CONASUPO compró a precios de garantía, maíz, trigo, cebada, arroz, oleaginosas y ajonjolí; a partir de 1990, las intervenciones de la paraestatal se limitaron al maíz y el frijol; y ya para 1995, su participación quedó tan solo como un comprador de última instancia y la terminación de esta última función, se inició en enero de 1999.

Durante los años 1989 y 1990, los productores enfrentaron graves dificultades para vender sus cosechas, así que el gobierno decidió la creación en el año de 1991, de un nuevo Órgano Administrativo Desconcentrado de la entonces SARH (hoy SAGARPA), denominado: Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, (ASERCA) al que se le otorgaron facultades amplias en materia de comercialización. Este organismo, se ha encargado de apoyar la comercialización de arroz, sorgo, maíz, trigo y algunas oleaginosas, pero no de la compra ni de su almacenamiento.

Sin embargo, es la reforma del año 1992 al artículo 27 Constitucional la que vino a reformular la estrategia del estado en apoyo al campo, promoviendo la parcelación y

⁶ En 1995, el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo decidió reducir aún más las intervenciones de la CONASUPO. Sus últimas acciones fueron promover y regular el comercio de maíz y frijol, con la formación de reservas a través de compras nacionales e internacionales, convirtiéndose en un comprador de última instancia.

titulación de las tierras ejidales, legalizando su arrendamiento (que se hacía de muchas maneras) permitiendo que se convirtieran en propiedad privada. Así mismo, se reformó el sistema de tribunales agrarios y se fundó un nuevo Organismo Público denominado Programa de Certificación de Parcelas Ejidales, PROCEDE ⁽⁷⁾ para definir y adjudicar formalmente parcelas; todo eso, mientras las negociaciones en torno a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte estaban siendo acordadas. Como sabemos, el TLCAN entró en vigor en enero de 1994, fijando un plazo de hasta 15 años para liberalizar los productos agrícolas, incluyendo los más sensibles como el maíz y el frijol y motivó la creación del Programa de Apoyos Directos al Campo, PROCAMPO, el 25 de julio de ese mismo año.

El PROCAMPO, no solo sustituyó a la política anterior de fomento agropecuario, sino que además buscó llegar a un sector de beneficiarios que durante la etapa anterior, habían quedado excluidos. Se incluyó también a los productores de bajos ingresos prácticamente de autoconsumo. Todos ellos, no habían recibido los apoyos de la CONASUPO, en virtud de no generar producción comercializable y que según los cálculos oficiales que se utilizaron para el diseño del programa, alcanzaba la muy alta cifra de 2.2 millones de productores. ⁽⁸⁾

Por esta razón, el PROCAMPO optó por la entrega de un pago fijo por hectárea en cada ciclo agrícola en función de la superficie elegible y no del productor ni del volumen producido.

El programa empezó con una superficie de apoyo –errada”, determinada por la cantidad de tierra en la que se hubiera sembrado cualquiera de los cultivos elegibles en alguno de los tres ciclos agrícolas homólogos anteriores al otoño invierno 1993-1994 y primavera verano 1994. Es hasta el ciclo otoño invierno 1995 – 1996, que fue posible la entrada de cualquier cultivo lícito, así como de superficies en explotación pecuaria y forestal, incluso aquellas dedicadas a proyectos ambientales.

Desde el principio, la inscripción estuvo abierta a personas físicas y morales y de acuerdo a las reglas originales, los cheques de apoyos se expedirían de preferencia a nombre de cada productor individual y aceptando que en su caso, fueran recibidos por los representantes legales de organizaciones sociales.

⁽⁷⁾ El objetivo principal del Programa fue dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos de uso común, o ambos según sea el caso, así como de títulos de solares en favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprobaron y solicitaron.

⁽⁸⁾ Merino Mauricio; Los programas de subsidios al campo: CIDE 2009.

Durante el Gobierno de Vicente Fox Quezada, (2000- 2006), se llevaron a cabo dos cambios que favorecieron a los productores de menos ingresos: aquellos con superficies elegibles menores a una hectárea, recibirían el pago por una hectárea (conocido como “redondeo”) y para aquellos productores con superficies menores de cinco hectáreas de temporal, el pago sería ligeramente mayor y se pagaría antes de las siembras. En el año 2002, la información de PROCAMPO sobre predios registrados dividió a los beneficiarios en tres estratos:

- Productores poseedores de predios menores a una hectárea.
- Productores con predios de entre una y cinco hectáreas.
- Productores con predios mayores a cinco hectáreas

Esta división, constituyó la base para que en el año 2003, se diferenciaron las cuotas entre los dos primeros estratos que recibirían una cantidad ligeramente mayor a la que reciben los productores mayores

En las modificaciones más recientes, publicadas el 8 de abril del año 2009, la diferenciación de cuotas establece tres estratos:

- “Cuota Alianza” para predios de temporal (primavera –verano) con superficies de hasta cinco hectáreas.
- “Cuota Preferente” para predios de temporal con superficies mayores a cinco hectáreas.
- “Cuota Normal” para el resto de predios del ciclo primavera - verano, y para todos los del ciclo otoño – invierno.

Esta última modificación, estableció por primera vez un monto máximo de cien mil pesos por ciclo agrícola y persona física, como reacción a los excesos a los que se llegaron pues aunque la reglamentación del programa ya establecía límites de acuerdo a la pequeña propiedad de cien hectáreas de riego y doscientas de temporal de acuerdo a lo establecido al artículo 27 de la Constitución, no fue hasta esta fecha en que se establecieron montos máximos por productor.

Finalmente, el PROCAMPO originó el llamado “PROCAMPO CAPITALIZA” , que buscaba estimular la capitalización de los beneficiarios, mediante la contratación de créditos cuya fuente de pago son los propios apoyos otorgados por el programa; cada solicitud contiene un proyecto productivo, dando preferencia aquellos presentados por productores organizados, de menores ingresos, mujeres y grupos indígenas.

Esta modalidad del apoyo del PROCAMPO, empezó a operarse en el año 2003 y se contempló para un horizonte del resto de la vigencia, es decir hasta el año 2008; durante el primer año, solicitaron su “adelanto” del programa solo 15 productores con un apoyo de 115,792 pesos; para el año 2008, ya se registraron 409,307 productores, quienes recibieron 2’721.011 millones de pesos (ver serie histórica en Anexo estadístico).

Es el gobierno federal quien maneja PROCAMPO; cada ciclo agrícola, los proyectos y solicitudes son presentados en las oficinas de los CADER, (Centros de Atención al Desarrollo Rural, dependientes de la SAGARPA), donde son revisadas junto con la documentación comprobatoria y enviadas a las oficinas regionales de ASERCA, donde son procesadas electrónicamente y una vez aprobadas, se emiten los cheque que son entregados en las mismas oficinas de los CADER en que se registraron, salvo los casos cada vez más numerosos en los que los pagos se realizan mediante depósito bancario en las cuentas de los beneficiarios.

La Dirección Regional de Occidente de ASERCA, atiende a los productores beneficiarios del programa de los estados de Colima, Jalisco y Nayarit y posteriormente también para el estado de Aguascalientes; se establecieron estrategias con la estructura de estas cuatro delegaciones, de acuerdo al cuadro siguiente:

**APOYOS Y SERVICIOS A LA COMERCIALIZACION AGROPECUARIA
DIRECCION REGIONAL DE OCCIDENTE
ESTRUCTURA DE LAS DELEGACIONES DE SAGARPA**

ESTADO	No.de Distritos	No. De CADER's
AGUASCALIENTES	1	2
COLIMA	2	4
JALISCO	8	46
NAYARIT	5	9
TOTAL	16	61

Fuente: Dirección Regional ASERCA de Occidente

Durante los primeros años de operación del programa y a partir del primer Primavera-Verano, la Dirección Regional de Occidente de ASERCA, diseñó e impartió la capacitación operativa del programa a todos los involucrados en la misma, de acuerdo a la estructura mencionada en cuadro anterior. Así mismo, se diseñó un sistema basado en el método de “primeras entradas – primeras salidas” (first inn – first out), para el procesamiento y emisión de los apoyos.

2. EL PROGRAMA DE APOYOS DIRECTOS AL CAMPO: PROCAMPO

De acuerdo con el Decreto que regula al Programa de Apoyos Directos al Campo, denominado PROCAMPO, el objetivo del PROCAMPO es transferir recursos en apoyo de la economía de los productores rurales, que siembren la superficie elegible registrada en el directorio del programa, que cumplan con los requisitos que establezca la normatividad y acudan a solicitar por escrito el apoyo.

El PROCAMPO surgió como un mecanismo de transferencia de recursos internacionalmente aceptado, para compensar a los productores nacionales por los subsidios que recibían sus competidores, en sustitución del esquema de subsidios basado en los precios de garantía, el cual no beneficiaba a un número importante de productores, sobre todo a aquellos de autoconsumo, alejados de los mercados.⁽⁹⁾ En forma colateral, el PROCAMPO pretende coadyuvar al logro de otros objetivos como los de capitalización; frenar la degradación del medio ambiente al promover la conservación del suelo, agua, bosques y selvas; la conversión productiva de aquellas superficies en las que es posible establecer actividades de rentabilidad mayor; la regularización de la tenencia de la tierra, y la participación a los productores en la vigilancia de la aplicación de los recursos y acciones que se desarrollen en el PROCAMPO.⁽¹⁰⁾

Además, por efecto de la continuidad que se le ha dado a sus operaciones, propicia que los beneficiarios usen el subsidio para planear su actividad productiva.

Con el PROCAMPO, el subsidio que se canaliza no provoca distorsiones de mercado ni de los precios de los productos. Es un apoyo que no influye en las decisiones de producción, al permitir que el productor elija libremente el tipo de cultivo que siembra y la forma en que produce, además de incorporar a un sector de productores rurales más amplio y diversificado. Entre aquellos que reciben el apoyo, la mayor parte son de bajos ingresos, y más de la mitad usan toda o casi toda su producción para el consumo familiar.

Actualmente el Programa considera las modalidades de redondeo del apoyo a una hectárea para unidades de producción menores a una; la entrega del apoyo anticipadamente a

(9) ASERCA remplazó a CONASUPO como el principal instrumento del país en su política para granos; en este contexto, la lógica oficial inicial del PROCAMPO, incluyó un argumento sobre equidad en la medida en que llegaría a los productores de más bajos ingresos en un grado mucho mayor comparado con el precio de garantía.

(10) Existen otros aspectos que no están planteados como objetivos dentro del cuerpo del Decreto que regula la operación del PROCAMPO; aparecen sólo en los considerandos, por lo que se aprecian como objetivos secundarios o de coadyuvancia al logro de los mismos; estos son:

1. Coadyuvar al aumento de la capacidad de capitalización de las unidades de producción ..
2. Facilitar la conversión o reconversión productiva y el cambio de uso del suelo para a actividades de mayor rentabilidad.
3. Proteger los recursos naturales contribuyendo a la recuperación y conservación de bosques y selvas.
4. Coadyuvar a la regularización de la tenencia de la tierra, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 27 de la nuestra constitución.
5. Dar participación a los productores en la vigilancia de la aplicación de los recursos y acciones que se desarrollen en el PROCAMPO.

predios de hasta cinco hectáreas elegibles; una cuota preferencial para predios de temporal del ciclo P-V de hasta cinco hectáreas, así como el registro de productores mediante el formato de solicitud denominado Formato Universal de Solicitud de Apoyo (FUSA) que permite a los productores darse por presentados hasta el término de la vigencia del Programa (PROCAMPO Continuo) y evitar la reinscripción en cada uno de los ciclos agrícolas subsecuentes. Con este esquema son atendidos cerca del 80 por ciento de solicitudes de programa.

2.1 ANTECEDENTES

El Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) se instrumenta a finales de 1993 (ciclo Otoño Invierno 1993 - 1994) y surge como un mecanismo de transferencia de recursos para compensar a los productores nacionales por los subsidios que recibían sus competidores extranjeros, en sustitución del esquema de precios de garantía de granos y oleaginosas, vigente a esa fecha.

El PROCAMPO, nace como un mecanismo de transferencia de recursos permitido por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), internacionalmente aceptado por ser categoría verde¹; (¹¹) el cual fue implementado para compensar a los productores mexicanos de granos y oleaginosas, por los subsidios que reciben sus competidores en el extranjero, en sustitución del anterior esquema de subsidios basado en los precios de garantía. De esta manera, el PROCAMPO se puso en marcha a finales del año de 1993, siendo un Programa transitorio durante los dos primeros ciclos agrícolas -Otoño Invierno (OI) 1993/94 y Primavera Verano (PV) 1994, y a partir del ciclo agrícola OI 1994/95 se instrumentó de manera formal.

Este programa, destinaría pagos directos, desligados del volumen de producción a los agricultores que cultivaran cualquiera de los productos que recibieron algún tipo de subsidio; se planteó que su cobertura, sería la totalidad de la superficie que estuviera dedicada al cultivo de esos productos, sin discriminar si eran superficies de producción comercial o de auto consumo.

Así mismo, se planteó que el programa sería lo menos distorsionante, con objeto de maximizar la eficiencia económica y que el esquema de pago único por hectárea sería congruente con un esquema de mercado y apertura comercial: Si bien no tiene la idea de ser un programa de combate a la pobreza, al dar apoyos monetarios a los productores de autoconsumo que por definición nunca habían recibido apoyos por su producción, automáticamente esto elevaría el nivel de bienestar de los productores de menos ingresos.

(11) Según la OMC la categoría verde incluye medidas de apoyo que no distorsionan la producción o el comercio). En el artículo 704 del TLCAN, se señala el compromiso de reducir los apoyos internos, excepto los incluidos en la categoría "verde", el PROCAMPO, se encuentra en esta clasificación.

Previo al ciclo OI 1993 – 1994, se desarrolló durante algunos meses, el levantamiento de un “Directorio de Productores” que con la característica de “elegibles” fueron censados; dicha elegibilidad se estableció por el hecho de haber sembrado durante alguno de los tres ciclo anteriores al otoño invierno 1993-1994 o Primavera – Verano 1994, alguno de los cultivos de: maíz, trigo, arroz, frijol, sorgo, soya, cártamo, cebada y algodón. ⁽¹²⁾ En el PROCAMPO se encuentran así, los productores del país que voluntariamente se inscribieron en dicho Directorio, con independencia del tamaño de sus predios, tipo de tenencia de la tierra, régimen hídrico, modo de producción o filiación política.

Para efectos del programa, la elegibilidad es una característica intrínseca de una determinada superficie de cada predio y no es transferible; cuando ya ha sido acreditada, no se pierde, se conserva y en caso de que el predio sea enajenado, la obtiene su nuevo poseedor legal.

Las primeras versiones estuvieron centradas en que el apoyo se otorgara por tonelada comercializada, lo que establecería un apoyo diferenciado por tipo de producción, otorgado más apoyo a los productores más rentables; sin embargo la decisión final se centró en el apoyo por hectárea, “homogeneizando” a todos los productores, en apoyos iguales.

Se definió que el PROCAMPO, otorgara un subsidio por hectárea o fracción de ésta de la superficie elegible, inscrita en el Directorio del PROCAMPO y que hubiera sido sembrada ahora con cualquier cultivo lícito o que se encuentre bajo proyecto ecológico autorizado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT). ⁽¹³⁾

El apoyo se entrega por ciclo agrícola, a los productores que acrediten ser propietarios o poseedores de buena fe o en posesión derivada (en arrendamiento, usufructo, aparcería) de predios con superficies elegibles en explotación inscritos en el Directorio del PROCAMPO.

2.2. OBJETIVOS: GENERAL Y PARTICULARES

En el Decreto que regula al PROCAMPO, se deja ver que la Población Potencial (PP) del Programa la integran todos los productores agrícolas del país -no importando que sean de

(12) Artículo segundo del Decreto de creación del PROCAMPO.

(13) En los ciclos agrícolas Otoño-invierno 1993/1994 y 1994/1995 y Primavera-Verano 1994, con PROCAMPO se otorgaron recursos para la superficie sembrada únicamente con los productos básicos que sirvieron de base para establecer la elegibilidad. A partir del ciclo agrícola Primavera-Verano 1995 se concretó normativamente la opción para el beneficiario de recibir los subsidios por la siembra de cualquier cultivo lícito, lo que permitió estimular la diversificación de la actividad económica y propiciar más autonomía en sus decisiones.)

autoconsumo o que destinen una parte o toda su producción agrícola al mercado- que en los tres ciclos agrícolas homólogos, ya sea Otoño-Invierno o Primavera-Verano, anteriores a 1993 hayan sembrado en sus parcelas los cultivos ya mencionados como elegibles: maíz, frijol, trigo, algodón, soya, sorgo, arroz, cártamo y cebada.

De esta manera, la PP del Programa estaba constituida por aproximadamente 3.5 millones de productores (alrededor del 80% del total de productores del país), quienes se dedicaban a producir granos básicos y oleaginosas hasta antes de la implementación de PROCAMPO.

El objetivo principal de incluir a todos los productores dedicados a la producción de granos básicos y oleaginosas en la Población Potencial del Programa, obedece a que ante la apertura comercial y el retiro de los precios de garantía, estos actores se iban a encontrar en desventaja con los subsidios que reciben sus competidores en el extranjero.

Por su parte, la Población Objetivo (PO) del Programa, de acuerdo con las Reglas de Operación emitidas el 20 de febrero del año 2002, la constituyen los productores, personas físicas o morales, con predios registrados en PROCAMPO, a los que se les haya integrado en el CADER que les corresponda un Expediente Único Completo, que mantengan el predio en explotación y cumplan la normatividad de este Programa”.

El PROCAMPO se regula por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 1994 y su fe de erratas del 26 de septiembre del mismo año en el que se establece que tiene por objeto transferir recursos en apoyo de la economía de los productores rurales que siembren la superficie elegible registrada en el directorio del programa; cumplan con los requisitos que establezca la normatividad, y acudan a solicitar por escrito el apoyo.

La operación se ha realizado con base en un conjunto de reglas que están establecidas en el Decreto referido; son de observancia obligatoria y constituyen la base para que la asignación del subsidio sea transparente. De entre ellas destacan: a) reciben el apoyo aquellos productores que sean propietarios o titulares de los derechos de los predios o estén en posesión derivada (arrendamiento, usufructo, aparcería etc.) de los mismos, para los que se haya demostrado la elegibilidad de su superficie, y, b) el beneficio se aplica sólo para la superficie que es elegible y se mantenga sembrada, o bien se encuentre bajo proyecto ecológico. Además de las Reglas de Operación, la normatividad operativa del PROCAMPO, está integrada por el Procedimiento General Operativo, y otros Procedimiento Específicos.

Esta normatividad se ha actualizado durante los años que lleva operando el PROCAMPO, considerando la opinión de los beneficiarios, las observaciones y sugerencias de las autoridades y del personal de SAGARPA y ASERCA, con el fin de garantizar el otorgamiento del apoyo a los productores (personas físicas o morales), que se encuentren en legal explotación de superficies elegibles registradas en el directorio del PROCAMPO y cumplan con los preceptos establecidos en la medida en que el Programa vaya incorporando nuevas alternativas normativas y de operación en beneficio de los productores.

En las Reglas de Operación de PROCAMPO Tradicional se identifica claramente que el objetivo que pretende alcanzar el Programa en esta modalidad es ~~mejorar~~ el nivel de ingreso de las familias rurales”, dada la problemática de que los productores nacionales se encuentran en desventaja con sus competidores del extranjero por el retiro de los subsidios vía precios de garantía en granos y oleaginosas. De igual manera, en estas RO se identifica como único componente la ~~transferencia~~ de recursos” y se ubican como actividades principales las siguientes: 1) reinscribir el predio, 2) solicitar los apoyos al CADER y 3) la entrega del apoyo.

Por su parte, en las Reglas de Operación de PROCAMPO Capitaliza se define como objetivo ~~transferir~~ recursos en apoyo de la economía de los productores rurales” para hacer frente a la problema de falta de liquidez en el campo. El componente que se plantea es ~~recursos~~ anticipados para capitalizar las unidades de producción, y las actividades son: 1) entrega del FAS al CADER, 2) emisión del dictamen técnico, 3) remisión a institución financiera y 4) firma del contrato de cesión de derechos.

Considerando lo establecido en el artículo primero del Decreto Presidencial que regula la operación del PROCAMPO, que a la letra dice: ...~~El Programa de Apoyos Directos al Campo, PROCAMPO, tiene por objeto transferir recursos en apoyo de la economía de los productores rurales..”~~, este Programa cumple satisfactoriamente con el objetivo general planteado, dado que históricamente los recursos presupuestados son ejercidos en tiempo y forma al entregarse a los productores registrados en el Programa que cumplen las normas de operación respectivas.

La entrega del subsidio a la población objetivo se garantiza con la firma de cada uno de los productores beneficiarios de la recepción de los documentos de pago, en una primera etapa a través de cheques bancarios, y actualmente a través de depósitos bancarios, que como ya se mencionó, ha venido evolucionando de manera muy satisfactoria.

PROCAMPO es el programa nacional más progresivo de México, llega a más agricultores de bajos ingresos que cualquier otro programa; lo hace al menos a 1.6 millones de productores de bajos ingresos ⁽¹⁴⁾, sobre todo productores de maíz con menos de 5 ha. de tierra de temporal, quienes recientemente están recibiendo una cuota ligeramente superior que el resto de los beneficiarios.

Sin embargo, la asignación de recursos por parte del programa está diseñada para pagarle más a quienes cuentan con más tierra y es hasta el ciclo Primavera Verano 2009 en que se estableció un "techo máximo" a pagar por productor, fijándose en \$ 100,000 (cien mil pesos), lo que ocasionó no pocas impugnaciones por parte de los beneficiarios, sobre todo de aquellos grandes rentistas del norte del país.⁽¹⁵⁾

(14) "Tendencias en la política de subsidios agrícolas; Jonathan Fox, University of California, Santa Cruz".

(15) Las reglas de operación iniciales, indicaban que los pagos tenían que estar limitados a 100 ha de riego y hasta 200 de temporal, haciendo referencia a los límites constitucionales para la tenencia de la tierra, dejando abierta la posibilidad de realizar pagos que excedieran estos límites en el caso de la renta de la tierra.

DISTRIBUCION DE LOS PARTICIPANTES DE PROCAMPO POR EL TAMAÑO DE LA UNIDAD DE PRODUCCION

TAMAÑO DE LA UNIDAD DE PRODUCCION	# DE PARCELAS REGISTRADAS POR SU TAMAÑO	% DEL TOTAL DE LAS UNIDADES DE PRODUCCION	# TOTAL DE HA. REGISTRADAS	% DEL TOTAL DE HA. CUBIERTAS POR PROCAMPO	TAMAÑO PROMEDIO DE LA UNIDAD DE PRODUCCION
MENOS DE 1 HA	714,366	17.43	379,594	2.78	0.53
DE 1 A 2 HA	1,805,191	44.04	2,561,416	18.79	1.42
DE 2 A 3 HA	490,047	12.17	1,391,436	10.21	2.79
DE 3 A 5 HA	510,889	12.46	2,142,026	15.71	4.19
DE 5 A 10 HA	395,771	9.65	3,006,214	22.05	7.6
DE 10 A 20 HA	122,545	2.99	1,850,997	13.58	15.1
DE 20 A 30 HA	23,550	0.57	599,254	4.4	25.45
DE 30 A 40 HA	9,767	0.24	354,964	2.6	36.34
DE 40 A 50 HA	7,046	0.17	331,971	2.44	47.11
MÁS DE 50 HA	11,069	0.27	1,051,061	7.45	91.7
TOTAL	4,090,241	100	13,668,933	100	

Fuente: Jonathan Fox, op cit. Pág. 7

Como puede apreciarse en este cuadro, un alto porcentaje (44 %) de los predios se encuentran comprendidos en los estratos de 1 hasta 5 hectáreas y si incluimos el siguiente estrato, es decir a los predios de hasta 10 hectáreas, el porcentaje se incrementa hasta el 67 % lo que nos indica el grado de pulverización del tamaño de los predios; lo anterior sin discriminar por regiones del país, donde encontramos que los predios más grandes, se encuentran en el norte del país, Sonora, Chihuahua, Tamaulipas, Etc. (ver serie histórica en Anexo Estadístico))

Los requisitos que deben cumplirse, están establecidos desde el decreto y básicamente consisten en que los productores deberán haber solicitado los apoyos en el Centro de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural Pesca y Alimentación, que les corresponda a través del llenado de la solicitud de apoyo en el formato oficial.

Que el expediente de cada predio que el productor haya inscrito, se encuentre completo con copia de la siguiente documentación:

- Documento que acredite la identidad del productor y/o del propietario. Para personas físicas: cualquier identificación oficial con firma o huella digital; para personas morales: la Cédula de Identificación Fiscal (RFC). Cuando se realice el trámite mediante apoderado, carta poder en original, conforme al Código Civil de la entidad de que se trate.
- Documento que acredite la propiedad o posesión del predio registrado en el Directorio del Programa.

- Documento que acredite la elegibilidad del predio.
- Si el predio es sembrado bajo el régimen hídrico de riego, se requiere copia de las boletas de pago de los derechos por el uso del agua o copia de las constancias de regularización de pozos para riego (para recibir el apoyo en el ciclo agrícola en operación, es necesario presentar dichos documentos).
- Si el productor no es el propietario del predio deberá tener un contrato de posesión derivada vigente, expedido por el propietario (contrato de arrendamiento, usufructo, aparcería, entre otros, a excepción del contrato de comodato) que le autoriza explotar el predio.
- Clave Única de Registro de Población (CURP) del productor (en su caso, del documento oficial que contenga dicha clave o del acta de nacimiento para el trámite de la CURP)

De acuerdo al decreto de creación del programa, este tendría una duración de hasta 15 años los cuales ya han transcurrido sin que se haya decretado una ampliación, y año con año la cámara de diputados ha autorizado un presupuesto para atender el directorio de beneficiarios. ⁽¹⁶⁾ Se espera que al menos, este programa continúe hasta el término de la presente administración federal.

Como ya se mencionó a diferencia de otros programas el PROCAMPO se crea mediante un el Decreto que regula al Programa de Apoyos Directos al Campo, denominado PROCAMPO, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 1994 y su fe de erratas del 26 de septiembre del mismo año. y comenzó su ejecución a finales de 1993, fecha que marca el inicio de labores del año agrícola 1994. El contexto bajo el cual surgió el Programa responde a la apertura de la economía nacional. Derivado de este nuevo entorno se planteó la modernización del campo mexicano que, entre otras reformas, implicó modificar el esquema tradicional de apoyos al sector agropecuario y forestal.

Surge, como ya se comentó, como un mecanismo de transferencia de recursos para compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores y en sustitución del esquema de subsidios basado en los precios de garantía, el cual no beneficiaba a un número importante de productores.

PROCAMPO transfiere recursos a través de dos esquemas de operación: el primero es conocido como –PROCAMPO Tradicional”, el cual se implementó a partir del año 1993 y que continua en la actualidad, y el segundo conocido como –Sistema de Garantías y Acceso Anticipado a Pagos Futuros del PROCAMPO (Capitaliza), el cual se puso en marcha a partir del año 2003 y hasta el año agrícola 2008.

El principal objetivo del PROCAMPO Capitaliza, fue el de permitir a los beneficiarios del programa, el acceso anticipado a los recursos previstos en los años de vigencia del

(16) ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO.- El Programa tendrá una duración de hasta 15 años, con sujeción a lo autorizado anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación que apruebe la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

programa, y así capitalizar y modernizar sus unidades de producción, así como dar certidumbre a los productores de que recibirán los apoyos para desarrollar proyectos productivos que les permitieran ser más competitivos y proporcionarles condiciones para la disponibilidad y acceso al crédito.

Normativamente PROCAMPO Tradicional se regula con base en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 25 de julio de 1994 y su fe de erratas del 26 de septiembre del mismo año; el “Capitaliza” además de aplicar las disposiciones del Decreto, también tiene como base la Ley de Capitalización de PROCAMPO, publicada en el DOF el 31 de Diciembre del 2001. Cada una de estas modalidades (Tradicional y Capitaliza) cuenta con Reglas de Operación propias, las cuales se apegan estrictamente a las especificaciones de los instrumentos que las regulan (Decreto y/o Ley según sea el caso).

Cabe precisar que cada uno de estos componentes tiene sus propias Reglas de Operación específicas, las cuales se tomaron como referencia para analizar el diseño del Programa. Derivado del análisis del Decreto que crea PROCAMPO y del árbol de problemas elaborado para el propio Programa, se concluye que el Programa tiene correctamente identificado y claramente definido el problema que ha venido atendiendo desde 1993 a la fecha, el cual está relacionado con el “bajo nivel de ingreso de los productores rurales”. Este problema fue claramente identificado en el diagnóstico que elaboró la propia Secretaría de Agricultura, a través del documento conocido como “PROCAMPO vamos al grano para progresar”.

3. RESULTADOS DEL PROGRAMA PROCAMPO

El PROCAMPO se opera en un ámbito complejo: la producción agrícola ocurre bajo situaciones cambiantes y está influenciada, entre otras causas, por la coexistencia de tecnologías modernas y tradicionales, mercados de insumos y productos que reaccionan por efecto de la situación económica prevaleciente, climas aleatorios, y una estructura agraria en la que predomina el minifundio. Esto hace que sus resultados se aprecien desigualmente en regiones distintas y bajo circunstancias diversas, y que los productores, de conformidad con sus singularidades, adviertan en él, beneficios que a cada uno, le pueden parecer diferentes.

Bajo un horizonte determinado por el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y por la política sectorial, el Programa pasó a formar parte de la estrategia denominada "Alianza para el Campo".

Dentro del conjunto de programas públicos con los que actualmente cuenta el Gobierno Federal, el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) se ha distinguido por ser un Programa multianual que ha logrado permanecer en las políticas públicas rurales por más de 19 años, gracias a que desde su diseño se contempló un periodo de vida definido que comenzó en 1994. PROCAMPO, a diferencia de muchos otros programas fue creado mediante Decreto Presidencial, lo que le ha concedido un respaldo inequívoco en el tiempo y ha generado también certidumbre para la población beneficiada.

PROCAMPO: EJERCICIO POR AÑO FISCAL

AÑOS	RECURSOS			PRODUCTORES BENEFICIADOS		
	EJERCIDO (Millones)		TOTAL	PRODUCTORES		TOTAL
	O - I	P - V		O - I	P - V	
1994	1,065.947	3,638.223	4,704.170	594,744	2,700,278	3,295,022
1995	1,096.763	4,654.971	5,751.734	459,889	2,474,306	2,934,195
1996	1,510.453	5,277.113	6,787.566	542,548	2,444,352	2,986,900
1997	1,460.199	6,070.648	7,530.847	454,852	2,395,081	2,849,933
1998	1,817.240	6,673.234	8,490.474	467,111	2,312,727	2,779,838
1999	1,890.591	7,478.609	9,369.200	452,824	2,271,267	2,724,091
2000	2,221.767	8,154.297	10,376.064	445,562	2,235,311	2,680,873
2001	2,229.096	8,766.685	10,995.781	412,114	2,283,413	2,695,527
2002	2,525.341	9,314.603	11,839.944	461,884	2,330,263	2,792,147
2003	2,712.411	10,342.462	13,054.873	443,803	2,404,824	2,848,627
2004	2,535.442	10,479.957	13,015.399	387,551	2,285,790	2,673,341
2005	3,004.633	12,138.848	15,143.481	442,734	2,360,961	2,803,695
2006	3,118.180	12,253.846	15,372.026	432,135	2,352,743	2,784,878

2007	3,139.792	12,031.891	15,171.683	438,223	2,343,731	2,781,954
2008	3,088.211	11,790.963	14,879.174	431,494	2,324,297	2,755,791
2009	3,065.583	11,879.675	14,945.258	429,245	2,257,101	2,686,346
2010	2,912.178	11,628.322	14,540.500	404,940	2,229,135	2,634,075

FUENTES: SERIE 1994-2004; GEA, op. cit. Pág. 100

SERIE 2005-2010: ASERCA (VER SERIE HISTORICA EN ANEXO ESTADISTICO).

El cuadro anterior, muestra la serie histórica de pagos realizados por el programa desde 1994 hasta el año 2010; se consigna también el número de productores beneficiados por año fiscal y en el anexo estadístico es posible analizar esta información, por ciclo agrícola y estado.

La distribución porcentual de los apoyos del PROCAMPO por ciclo agrícola, se analiza en el siguiente cuadro:

**ESTRUCTURA DE LA SUPERFICIE
APOYADA POR PROCAMPO**

AÑO	O - I	P - V
1995	20.6	79.4
1996	20.1	79.9
1997	22	78
1998	22.4	77.6
1999	22.2	77.8
2000	22.2	77.8
2001	22.4	77.6
2002	21.9	78.1
2003	22.5	77.5
2004	22.8	77.2
2005	19.8	80.2
2006	20.2	79.8
2007	20.7	79.3
2008	20.8	79.2
2009	20.5	79.5
2010	20	80

O-I : otoño -Invierno; P-V: Primavera -Verano

Fuente: Elaboración propia con datos de GEA y ASERCA
(ver anexo estadístico)

Como se aprecia, existe una muy marcada distribución, (80 – 20) de los recursos que se pagan del PROCAMPO, por ciclo agrícola, correspondiendo precisamente al Primavera-

Verano el mayor porcentaje por encontrarse en este, la mayor superficie apoyada; es decir, todos los predios de temporal y los de menor superficie por unidad de producción. (ver serie histórica en Anexo Estadístico).

PROCAMPO, ha sido un Programa emblemático de la política agrícola reciente, cuya entrada en operaciones marcó el inicio de una nueva etapa en la intervención pública en el sector en un contexto de apertura comercial. Además, PROCAMPO se ha posicionado como el principal Programa de la SAGARPA, al ejercer más de la tercera parte de los recursos de esa dependencia orientados al desarrollo agropecuario.

En lo referente a la Población Potencial y Objetivo de PROCAMPO, se encontró que ambas están plenamente identificadas y caracterizadas, aunque su caracterización se enfoca más a las características del predio, que a las del beneficiario.

La población objetivo de PROCAMPO coincide con la de otros Programas de apoyo de la misma SAGARPA, como es el caso de los Programas de Alianza para el Campo (AC); así como con otros Programas de diversas Secretarías, como es el caso de la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Economía. Sin embargo, no hay duplicidad de acciones; ya que PROCAMPO otorga un apoyo directo, mientras que los demás programas otorgan otro tipo de apoyos.

Tomando en cuenta las evaluaciones externas, que se han realizado al Programa desde el año 2002, se han empleado diversos métodos para medir el impacto en los beneficiarios.

Considerando el enfoque de PROCAMPO –que es por superficie- se encontró una Cobertura de 82% y 83% en los años 2006 y 2007, respectivamente, con una eficiencia de cobertura para los dos años del 98%.

Por lo anterior no es necesaria la existencia de una estrategia para lograr avance en la cobertura, pues existe un padrón cerrado. Por otro lado, analizando la Focalización se tiene que el Programa sí ha enfocado el apoyo que otorga a la población para la que fue creado.

En la Operación del Programa se encontró que existen procedimientos adecuados para la atención de los beneficiarios, mismos que son congruentes con las ROP, de la misma forma existen procedimientos estandarizados para procesar las solicitudes de apoyo. La demanda total de apoyos -que es la superficie elegible nacional- no sufre variaciones anuales; por lo que es bien conocida previamente a la operación anual.

PROCAMPO cuenta con información sistematizada que le permite dar un control seguimiento oportuno a las transferencias de recursos (apoyos).

En los últimos años PROCAMPO, en sus dos modalidades (Tradicional y Capitaliza), ha realizado innumerables esfuerzos por mejorar y simplificar las normas internas, políticas y acciones, entre los cambios más relevantes en PROCAMPO Tradicional se encuentran:

- a) Se sustituye el uso del Formato de Solicitud de Apoyo Continuo (FORSAC) por los formatos SN, SU-FORSAC y SU;

- b) Se establece un calendario multianual de apertura y cierre de ventanillas, y
- c) Se introduce el Formato Universal de Solicitud de Apoyo (FUSA).

Por su parte, en PROCAMPO Capitaliza se tienen las siguientes mejoras:

- a) Se amplían las opciones de aplicación de los recursos;
- b) Para los predios con superficie de hasta cinco hectáreas, el Programa absorberá los intereses que se generen por las cesiones de derechos, y
- c) Para otorgar el subsidio se considerará la superficie apoyada en el ciclo homólogo anterior en lugar de la elegible.

Cabe resaltar que todos estos cambios le trajeron beneficios a los productores, siendo los más importantes el ahorro en tiempo y dinero al reducir el trámite, debido a que ya no era necesario acudir más de una vez a las oficinas de los CADER.

También le trajo beneficios al Programa, tales como:

- reducción de costos operativos,
- simplificación de procesos y
- mayor transparencia en las transferencias de recursos.

Los mecanismos de transferencias de recursos que utiliza el Programa (depósito bancario y cheque) ⁽¹⁷⁾ operan de manera eficaz y eficiente, en virtud de que tanto el depósito bancario como el cheque de nómina inmediatamente pueden ser cobrados por el productor. PROCAMPO es uno de los programas que mayor complementariedad tiene con el resto de los programas de gobierno federal; sin embargo, esta complementariedad no surge de una planeación estratégica entre las dependencias, a pesar de que existe un Programa Especial Concurrente (PEC).

PROCAMPO opera sólo recursos de la federación, mismos que se otorgan a fondo perdido. La operación de estos recursos se apoya en diversos sistemas, entre los que se encuentran: “Sistema del Sector Rural”, e “Intraserca”, que son administrados por el SICOP, SIPREC y SIAFF. Por otro lado, el Programa cuenta con un adecuado y funcional mecanismo que permite actualizar anualmente el padrón de beneficiarios, consistente en incorporar a predios del Registro Alterno al Directorio.

En el tema de Percepción de la Población Objetivo, se encontró que se han realizado evaluaciones de impacto, en las que desde el año 2002, se utiliza como principal instrumento de recolección de datos la encuesta directa a beneficiarios.

Durante el periodo de operación del Programa, los montos globales, contabilizados en términos corrientes, entregados a los beneficiarios muestran una tendencia ascendente por

(17) Se estima que en la actualidad cerca de la mitad de todos los pagos del PROCAMPO a nivel nacional, se realizan mediante transferencias bancarias a cuentas de los beneficiarios, destacando algunos estados como Aguascalientes en donde el 99.8 % de casi 15000 productores están “bancarizados” y Jalisco, donde el 68.8% están en las mismas condiciones.

la actualización de las cuotas por hectárea, sin embargo, en términos constantes (considerando la evolución del Índice Nacional de Precios al Consumidor), se observa una baja sostenida hasta el año de 1999. A partir de los tres años siguientes, la tendencia marca un rumbo ligeramente ascendente (sin alcanzar los niveles iniciales de la operación del Programa) por la baja de la tasa de inflación y del aumento de las cuotas nominales por hectárea.

CUOTAS PAGADAS A LOS PRODUCTORES

PESOS

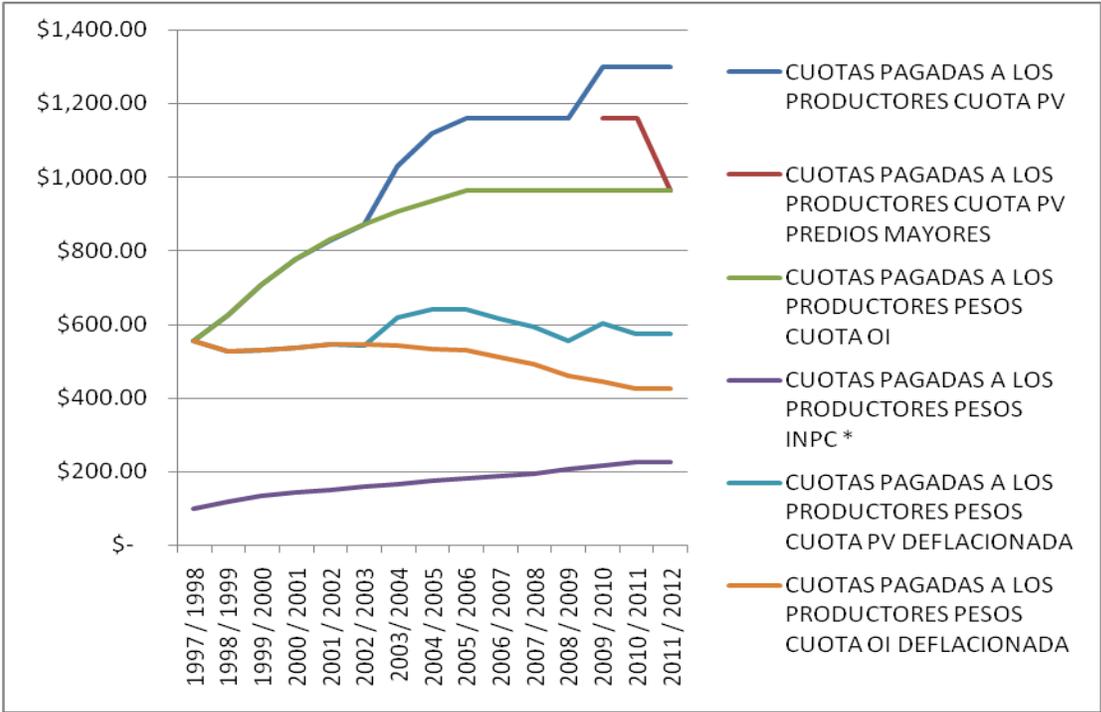
AÑO AGRICOLA	CUOTA PV	CUOTA PV PREDIOS MAYORES	CUOTA OI	INPC *	CUOTA PV DEFLACIONADA	CUOTA OI DEFLACIONADA
1997 / 1998	\$ 556.00		\$ 556.00	100	\$ 556.00	\$ 556.00
1998 / 1999	\$ 626.00		\$ 626.00	118.61	\$ 527.78	\$ 527.78
1999 / 2000	\$ 708.00		\$ 708.00	133.22	\$ 531.45	\$ 531.45
2000 / 2001	\$ 778.00		\$ 778.00	145.16	\$ 535.96	\$ 535.96
2001 / 2002	\$ 829.00		\$ 829.00	151.55	\$ 547.01	\$ 547.01
2002 / 2003	\$ 873.00		\$ 873.00	160.19	\$ 544.98	\$ 544.98
2003 / 2004	\$ 1,030.00		\$ 905.00	166.56	\$ 618.40	\$ 543.35
2004 / 2005	\$ 1,120.00		\$ 935.00	175.2	\$ 639.27	\$ 533.68
2005 / 2006	\$ 1,160.00		\$ 963.00	181.04	\$ 640.74	\$ 531.93
2006 / 2007	\$ 1,160.00		\$ 963.00	188.38	\$ 615.78	\$ 511.20
2007 / 2008	\$ 1,160.00		\$ 963.00	195.46	\$ 593.47	\$ 492.68
2008 / 2009	\$ 1,160.00		\$ 963.00	208.22	\$ 557.10	\$ 462.49
2009 / 2010	\$ 1,300.00	\$ 1,160.00	\$ 963.00	215.66	\$ 602.80	\$ 446.54
2010 / 2011	\$ 1,300.00	\$ 1,160.00	\$ 963.00	225.84	\$ 575.63	\$ 426.41
2011 / 2012	\$ 1,300.00	\$ 963.00	\$ 963.00	225.84	\$ 575.63	\$ 426.41

Fuente: Elaboración propia con datos de ASERCA y Banxico. (INPC Índice Nacional de Precios al Consumidor)

Como principal resultados de dichas evaluaciones, se tiene que la mayoría de los beneficiarios se sienten satisfechos con el Programa y la atención de los operadores. Analizando los Resultados destaca que en las evaluaciones externas realizadas, se ha empleado la metodología contrafactual, la cual permitió comparar la situación de los beneficiarios apoyados, con la de productores en condiciones similares que no recibieron el apoyo, encontrando que sí se ha incrementado el ingreso de los beneficiarios de PROCAMPO.

Entre los principales resultados del Programa destaca que se ha cumplido con el objetivo de incrementar el nivel de ingreso de sus beneficiarios; a pesar de que, el apoyo recibido del Programa no se destina en su totalidad a las actividades productivas.

**CUOTAS PAGADAS A LOS PRODUCTORES
A PRECIOS DE 1997**



Como se puede apreciar en la grafica, con los datos del cuadro anterior, se demuestra que, durante este periodo de operación del Programa, los montos globales, contabilizados en términos corrientes, entregados a los beneficiarios muestran una tendencia ascendente por la actualización de las cuotas por hectárea, sin embargo, en términos constantes (considerando la evolución del Índice Nacional de Precios al Consumidor), se observa una baja sostenida hasta el año de 1999. A partir de los tres años siguientes, la tendencia marca un rumbo ligeramente ascendente (sin alcanzar los niveles iniciales de la operación del Programa) por la baja de la tasa de inflación y del aumento de las cuotas nominales por hectárea.

Entre 1994 y 2011, el PROCAMPO ha apoyado en promedio 13.2 millones de hectáreas, beneficiando al 63 por ciento de la superficie sembrada nacional ⁽¹⁸⁾, la cual se ha mantenido en alrededor de 21 millones de hectáreas, lo que indica un grado significativo de cobertura del Programa.

La importancia del PROCAMPO en la producción de alimentos se pone de manifiesto cuando se observa que casi la totalidad de la superficie productora de granos básicos y oleaginosas es apoyada por este Programa. Considerando los nueve cultivos elegibles (arroz, algodón, maíz, frijol, trigo, cebada, cártamo, sorgo y soya), la cobertura promedio es del 94 por ciento, lo que significa que sólo el 6 por ciento de la superficie de los cultivos mencionados no es apoyada con los recursos del PROCAMPO.

PROCAMPO: APOYOS OTORGADOS EN ESTADOS SELECCIONADOS
CICLO PRIMAVERA - VERANO
MILLONES DE PESOS CORRIENTES

ESTADO	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
CHIAPAS	460.191	7.59	516.554	7.74	586.908	7.84	642.636	7.87	680.846	7.77
CHIHUAHUA	460.420	7.59	509.017	7.63	551.493	7.37	620.763	7.60	667.073	7.61
GUANAJUATO	388.177	6.40	420.698	6.31	470.395	6.29	510.755	6.26	551.511	6.29
JALISCO	491.383	8.10	543.467	8.15	613.151	8.19	663.25	8.12	713.402	8.14
ZACATECAS	591.696	9.75	669.267	10.03	751.552	10.04	828.119	10.14	858.165	9.79
TOTAL Nal.	6,066.860	39.43	6,671.369	39.86	7,482.153	39.74	8,163.207	40.00	8,767.373	39.59

ESTADO	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%
CHIAPAS	715.271	7.68	806.338	7.75	895.138	7.89	995.043	8.20	1,025.12	8.37
CHIHUAHUA	706.826	7.59	769.228	7.39	825.347	7.27	861.827	7.10	864.7	7.06
GUANAJUATO	580.831	6.24	633.548	6.09	669.591	5.90	698.337	5.75	701.602	5.73
JALISCO	758.033	8.14	839.624	8.07	895.924	7.89	933.692	7.69	956.086	7.80
ZACATECAS	935.963	10.05	1,035.69	9.95	1,094.61	9.64	1,146.39	9.44	1,159.64	9.46
TOTAL Nal.	9,315.315	39.69	10,409.798	39.24	11,350.932	38.59	12,138.848	38.19	12,253.846	38.41

ESTADO	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
CHIAPAS	986.262	8.20	953.764	8.09	957.114	8.06	946.799	8.14
CHIHUAHUA	862.051	7.16	849.415	7.20	838.822	7.06	802.178	6.90
GUANAJUATO	694.279	5.77	685.392	5.81	704.94	5.93	698.02	6.00
JALISCO	938.921	7.80	934.48	7.93	956.328	8.05	932.198	8.02

(18) Segundo Informe de resultados de la Operación de PROCAMPO, ASERCA.

ZACATECAS	1,145.68	9.52	1,129.88	9.58	1,136.42	9.57	1,091.04	9.38
TOTAL NaI.	12,031.891	38.46	11,790.962	38.61	11,879.68	38.67	11,628.322	38.44

FUENTE: Aserca; Serie Histórica, Anexo Estadístico.

Como puede apreciarse en cuadro anterior, solo 5 estados de la república están concentrando prácticamente el 40% de los recursos que se entregaron a los productos del ciclo primavera – verano, desde el año 1997 y hasta el 2010; Destaca el estado de Zacatecas con el 10% del total. Esto encierra en sí mismo un problema: prácticamente toda esta superficie se siembra del cultivo de frijol con rendimientos muy pobres ya que dependen del temporal para lograr su cosecha, lo que ha representado altos índices de siniestralidad. Otro tanto ocurre en el estado de Chihuahua con el mismo cultivo y los mismos resultados.

Para los estados de Chiapas, Jalisco y Guanajuato el principal cultivo apoyado es el maíz, que ha presentado problemas también de rendimientos y en algunos años del horizonte de programa, también problemas de comercialización por los traslados y los precios internacionales.

Si bien es cierto que en este sentido el Programa ha cumplido con su objetivo de mecanismo de transferencia para compensar la antigua política de precios de garantía que dejaba de lado a estos productos por no tener excedente comerciable, también es cierto y esto ha sido una crítica constante, que muchos productos continúan en una actividad y en un cultivo que es poco rentable y con alto grado de siniestralidad, solo por la motivación de recibir ciclo a ciclo el apoyo del PROCAMPO.

Como ya se ha explicado, la estructura de distribución porcentual de los apoyos del programa, nos indica que el 20% del total de apoyos del PROCAMPO del año agrícola, se están generando en el ciclo otoño – invierno; sin embargo, este 20 % está fuertemente concentrado en solo 3 estados de la república, Sinaloa; Sonora y Tamaulipas, ya que en conjunto se llevan el 60% del total de apoyos otorgados en ese ciclo.

El principal cultivo para los estados de Sinaloa y Sonora, es el maíz y para Tamaulipas es el sorgo. Lo anterior se puede apreciar en el siguiente cuadro.

PROCAMPO: APOYOS OTORGADOS EN ESTADOS SELECCIONADOS

CICLO OTOÑO - INVIERNO

MILLONES DE PESOS CORRIENTES

	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%
SINALOA	300.616	20.26	347.328	20.31	389.085	20.65	430.879	20.33	488.036	20.51
SONORA	162.22	10.93	182.011	10.64	204.513	10.85	245.243	11.57	269.435	11.32
TAMAULIPAS	437.502	29.48	552.673	32.31	588.823	31.25	686.337	32.38	776.870	32.65
TOTAL NaI.	1,483.907	60.67	1,710.548	63.26	1,884.430	62.75	2,119.406	64.28	2,379.459	64.48

	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%
SINALOA	521.791	21.07	547.102	20.18	573.838	20.95	605.177	20.14	621.127	19.92
SONORA	299.084	12.08	315.351	11.63	205.506	7.50	325.859	10.85	359.431	11.53
TAMAULIPAS	762.697	30.80	863.232	31.85	897.152	32.76	919.692	30.61	945.624	30.33
TOTAL Nal.	2,476.610	63.94	2,710.582	63.66	2,738.924	61.21	3,004.633	61.60	3,118.180	61.77

	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
SINALOA	623.202	19.85	624.396	20.76	618.72	20.18	610.89	20.98
SONORA	363.064	11.56	367.614	12.22	364.854	11.90	357.265	12.27
TAMAULIPAS	955.452	30.43	938.986	31.21	948.048	30.93	912.383	31.33
TOTAL Nal.	3,139.792	61.84	3,008.211	64.19	3,065.58	63.01	2,912.178	64.57

FUENTE: Aserca; Serie Histórica, Anexo Estadístico.

Lo anterior da una idea bastante aproximada de la magnitud del PROCAMPO, de su alto grado de cobertura y de su importancia en el sector agroalimentario. Se tiene claro, sin embargo, que el PROCAMPO es uno más de los elementos de la política agrícola que requiere complementarse con otros elementos de similar relevancia como la inversión pública y privada, financiamiento, capacitación de los productores, entre otros, para conducir el tránsito a una agricultura rentable.

Tanto el diseño, como la operación del Programa permiten la realización de evaluaciones de impacto rigurosas; ejemplo de esto es que en éstas fue factible aplicar la metodología del escenario contrafactual. ⁽¹⁹⁾

3.1 ANÁLISIS DE RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES PRACTICADAS AL PROGRAMA

Con el propósito de evaluar los beneficios del PROCAMPO, a partir de la opinión de los propios beneficiarios directos del Programa, se elaboraron en 1998, 2000 y 2001 tres encuestas ⁽²⁰⁾ que tuvieron como objetivo medir el destino de los apoyos, la participación del monto del apoyo en el ingreso monetario de los beneficiarios derivado de la actividad agrícola, los efectos en la conversión productiva, en el empleo y en el mercado de tierras, entre otros, cuyos resultados fueron publicados en el órgano de difusión de ASERCA

(19) Un escenario contrafáctico se logra comparando a los participantes en el programa, generalmente denominado el grupo de tratamiento, con un grupo de control o de comparación denominado "grupo espejo". Este último está compuesto de productores con las mismas características que los beneficiarios del programa pero que no participan en el programa que se está evaluando.

(20) Segundo Informe del avance de resultados de la operación del PROCAMPO, ciclos agrícolas OI 2001/2002 y PV 2002, ASERCA, Marzo 2003.

(1998), integrado como reporte al Consejo de Administración de este Órgano Desconcentrado (2000) y entregado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2001).

En consecuencia, el objetivo general de este trabajo, fue el de evaluar los resultados del PROCAMPO en el periodo señalado, así como el grado de cumplimiento de los objetivos general y particulares, la observancia de las reglas de operación, mediante información obtenida a través de los informes de resultados generados con base en la operación del Programa (OI 2001/2002 y PV/2002) y en el levantamiento de 45,525 cuestionarios que llenaron sendos beneficiarios que se presentaron a los Centro de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) a solicitar el apoyo entre los meses de agosto de 2002 a marzo de 2003 (Anexo 1).

La evaluación de los resultados de la operación del PROCAMPO y de sus efectos e impactos en la población beneficiaria de los subsidios y en sus Unidades de Producción se llevó a cabo a partir de tres fuentes de información: a) los registros administrativos y operativos del Programa disponibles en ASERCA, b) los resultados del levantamiento de información de campo aplicado a los beneficiarios directos del Programa y c) información de la base de datos del PROCAMPO, complementada con la generada por instituciones del sector agropecuario y otras dependencias de la Administración Pública responsables de difundir información sobre el comportamiento económico del país, el empleo rural y de otros programas de fomento productivo agrícola.

El levantamiento de la información de campo permitió conocer la opinión de los beneficiarios directos del Programa sobre la influencia del PROCAMPO en:

- El ingreso de los productores beneficiarios
- El destino de los apoyos
- La conversión productiva
- La capitalización de las unidades de producción
- El empleo rural
- La producción agrícola
- El arrendamiento de predios
- La aplicación de prácticas de conservación de los recursos naturales
- La opinión de los productores sobre el Programa
- La participación de los productores en la vigilancia del Programa
- El beneficio de otros programas del Gobierno Federal
- Las deficiencias del Programa
- El escenario prospectivo del PROCAMPO

A continuación se presenta la distribución de los cuestionarios levantadas:

ESTADO	CUESTIONARIOS LEVANTADOS	PARTICIPACION	ESTADO	CUESTIONARIOS LEVANTADOS	PARTICIPACION
Aguascalientes	903	2.0	Nayarit	705	1.5
Baja California	404	0.9	Nuevo León	384	0.8
Baja California Sur	423	0.9	Oaxaca	419	0.9
Campeche	390	0.1	Puebla	1,860	4.0
Coahuila	719	1.6	Querétaro	887	1.9
Colima	374	0.8	Quintana Roo	104	0.2
Chiapas	7,845	17.2	San Luis Potosí	760	1.7
Chihuahua	0	0.0	Sinaloa	1,105	2.4
Distrito Federal	601	1.3	Sonora	824	1.8
Durango	1,717	3.8	Tabasco	533	1.2
Guanajuato	1,013	2.2	Tamaulipas	923	2.0
Guerrero	311	0.7	Tlaxcala	899	2.0
Hidalgo	2,656	5.8	Veracruz	1,887	4.1
Jalisco	10,092	22.2	Yucatán	157	0.3
Estado de México	2,910	6.4	Zacatecas	1,210	2.7
Michoacán	1,173	2.6	Región Lagunera	619	1.4
Morelos	1,123	2.5			
TOTAL NACIONAL			45525		100.0

En virtud de que se considera relevante medir la conducta de los beneficiarios directos del Programa a partir de sus diferencias productivas y de mercado, la información del “censo” se estratificó por tamaño de predio, dando lugar a los siguientes rangos para el ciclo agrícola PV 2002:

ESTRATO	SUPERFICIE HA.	CUESTIONARIOS
I	Hasta 1.0	4,217
II	De 1.1 Hasta 5.0	25,088
III	De 5.1 Hasta 10.0	11,398
IV	De 10.1 Hasta 45.0	4,393
V	De 45.1 Hasta 123.5	399
VI	De 123.6 Hasta 200.5	35
VII	De 200.6 A Más	3
SUMA		45,525

Los 45,525 productores encuestados representan casi el 2 por ciento de los productores registrados en el ciclo agrícola PV 2002.

El estrato I se establece con el propósito de conocer los resultados de la política del gobierno l de privilegiar a los productores más débiles, desde el punto de vista económico y productivo, con la entrega del monto del apoyo equivalente a una hectárea a los predios de tamaño inferior a esa dimensión. El estrato II, pretende medir los efectos e impresiones de los productores ubicados en dicho rango respecto de la entrega de los apoyos antes de la siembra; el estrato III corresponde a un interés específico por conocer el comportamiento de los productores de los predios ubicados en dicho estrato y que agrupa una extensión importante de la superficie apoyada con los recursos del PROCAMPO. Los estratos IV al VII se establecieron considerando la estratificación utilizada en evaluaciones anteriores obtenida a través del “Método de Estratificación Óptima de Dalenius y Hodges” (21).

Debido a que el Programa tiene como producto principal la “transferencia de recursos hacia los productores”, con lo cual coadyuva al logro del objetivo definido como “Contribuir a incrementar el nivel de ingreso de los productores rurales”, se considera que el diseño del Programa es el adecuado para alcanzar el Propósito antes definido y para atender a la población objetivo; asimismo, dado que la Población Objetivo del Programa es el Directorio del mismo más el Registro Alternativo, el diseño de PROCAMPO es el adecuado para atender ese padrón cerrado.

Además la coordinación institucional bajo la cual opera PROCAMPO permite atender de manera eficiente a toda la población objetivo. No existe evidencia de que PROCAMPO presente duplicidad de acciones con otros programas federales de apoyo.

En la Evaluación del año 2002, se concluye que la estructura operativa cumplió con los requisitos normativos establecidos, los objetivos generales y específicos se cumplieron satisfactoriamente, el PROCAMPO contribuyó a la regularización de la tenencia de la tierra, la focalización del Programa había sido la correcta en atender a los productores de granos y oleaginosas, en las condiciones del periodo analizado el PROCAMPO no contribuía a la capitalización de las unidades de producción y la mitad de los entrevistados recibía apoyo de otros programas.

En la 2003 se recomienda complementar los apoyos de PROCAMPO con otros programas (especialmente a los de los estratos 1 y 2), simplificar trámites, contemplar la participación de la mujer, aumentar el monto del apoyo a productores con superficies pequeñas y con propiedades en zonas prioritarias de conservación ambiental, complementar el apoyo con asesoría, mejorar la eficiencia de PROCAMPO ANTICIPADO, homologar los criterios de viabilidad técnica entre los consejos estatales, la banca y los productores y simplificar el proceso de selección de los proyectos.

(21) La obtención de la muestra se realizó a partir de la distribución de frecuencias de la superficie apoyada por el PROCAMPO, usando el “Método de Estratificación Óptima de Dalenius y Hodges”. A partir de la información disponible respecto de la superficie apoyada por el programa, el método empleado permitió identificar siete intervalos de tamaño de las unidades de producción, (estratos) en los cuales se espera que la variación de las características que se desea conocer tengan la menor variación posible al interior de cada grupo. El método de Dalenius y Hodges estratifica las unidades de producción usando para ello una función de distribución de probabilidades $f_X(x)$ (la superficie apoyada por PROCAMPO).

En la 2004 se recomienda fortalecer la orientación del apoyo hacia el uso productivo, complementar el apoyo con aspectos de comercialización y diversificación de cultivos, coordinar el apoyo de PROCAMPO con otros programas, difundir las opciones del Programa en materia ambiental, promover el acceso de los beneficiarios a la asistencia, disminuir los tiempos de entrega, otorgar el apoyo del Capitaliza a grupos para fomentar las economías de escala y eliminar el proceso de reinscripción.

En la 2005 se recomienda mejorar los sistemas de captura, entrega del apoyo y depósito, desarrollar bases de datos históricas, fomentar la organización de beneficiarios del Capitaliza, mantener el apoyo de 100 dólares por hectárea y aplicar incentivos para productores jóvenes.

En la 2006 se recomienda complementar los apoyos, establecer una tipología del padrón y la modernización del sistema tecnológico.

La evaluación realizada para los ciclos agrícolas OI 2001/2002 y PV 2002 se trataron los temas de cumplimiento de metas, relación beneficio/costo, percepción de beneficiarios, participación del Programa en distintas variables, complementariedad y duplicidad con otros programas, deficiencias, prospectiva y operación.

La evaluación de los ciclos Otoño-Invierno 2002/2003 y el Primavera-Verano 2003, realizada por la Universidad Autónoma Chapingo, retoma y unifica información de la evaluación anterior para presentar el análisis desde el ciclo O-I 2001-2002, donde además de los temas anteriores se incluye el impacto técnico y económico, así como la operación.

Esta evaluación, al igual que las anteriores, toma como base los términos de referencia propuestos por ASERCA, destacando el impacto del Programa, uso del apoyo y efecto en diferentes aspectos. En la evaluación de los ciclos OI 2004-2005 y PV 2005, elaborada por el Grupo de Economistas Asociados (GEA)²², se agrega el tema de impacto de PROCAMPO como instrumento de política económica, evolución del Programa y el Índice de desempeño de PROCAMPO.

La evaluación de los ciclos OI 2005-2006 y PV 2006, realizada por el Grupo de Economistas Asociados (GEA), aborda los temas de: impacto de PROCAMPO como instrumento de política económica; evolución del Programa; tipología de las unidades de producción apoyadas; importancia, aprovechamiento y efecto del apoyo; percepción de la población objetivo; cumplimiento de los objetivos; impactos derivados del apoyo; efecto sobre la capitalización; complementariedad de PROCAMPO con otros programas; deficiencias del Programa y escenario prospectivo de PROCAMPO hacia 2008.

Considerando que debido a que más de 2.2 millones de productores rurales³ que destinan su producción al autoconsumo se encontraban al margen de los sistemas de apoyos, y en consecuencia en desigualdad de condiciones frente a otros productores que comercializan

²² Estudio sobre la evaluación del desempeño del programa de Apoyos Directos Al Campo (PROCAMPO) año agrícola 2006. Grupo de Economistas Asociados (GEA), noviembre 2006

sus cosechas, se instrumenta este sistema, que tiene como uno de sus principales objetivos mejorar el nivel de ingreso de aquellos productores.

Por otro lado, el Programa identifica como principales causas del problema el bajo nivel organizativo y la desventaja ante los subsidios a productores de otros países, mismas que se encuentran registradas en el árbol de problemas, donde también se encuentra identificado el efecto principal, el cual es el bajo nivel de vida de los productores, provocado por la pobreza.

Se considera que el objetivo de incidir en la reducción de la pobreza y mejorar el nivel de vida de los productores se encuentra fuera del ámbito de acción del Programa.

En concordancia con los lineamientos de la Secretaría de Hacienda, Función Pública y el CONEVAL, para PROCAMPO se adecuó el instrumento de MML dado que el Programa inició en 1993 con una planeación distinta, a un año de su término no fue conveniente realizar un diagnóstico actualizado y adecuado, ya que en su momento, se realizaron los análisis siguientes: se presenta un documento llamado "PROCAMPO vamos al grano para progresar"⁴ elaborado por la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), actualmente SAGARPA, mismo que menciona la intención de apoyar al 27%⁵ de la población en el sector agropecuario y forestal, además de establecer el contexto institucional.

Sin embargo, dicho documento no menciona la fecha de elaboración y hace referencia a cifras de 1993; además no explica las causas ni las consecuencias del bajo nivel de ingresos del habitante rural (problema definido a resolver por el Programa).

PROCAMPO cuenta con evidencia de estudios donde se muestra que con la transferencia de recursos se incrementa el ingreso de los productores beneficiarios; en una investigación realizada por el International Food Policy Research Institute⁶ se hacen evidentes los efectos positivos en el ingreso de los productores con riego y acceso a asesoría técnica. En otra publicación realizada por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)⁷, en el que se mencionan las políticas agrícolas que sustituyó PROCAMPO, se concluye que la combinación de una intervención reducida en el mercado y la introducción de apoyos directos generó una clara ganancia en el ingreso para los beneficiarios más pobres.

Aunado a lo anterior, en la evaluación del ciclo PV 2006 elaborado por GEA , se menciona que el 76 por ciento de encuestados incrementó su ingreso con la transferencia recibida de PROCAMPO; de igual forma en otras evaluaciones externas se demuestra el incremento en el ingreso, gracias al apoyo de PROCAMPO.

Por otro lado SERPRO encontró los siguientes estudios donde se demuestra que con la transferencia que brinda PROCAMPO, se incrementa el ingreso de los productores beneficiarios. En un estudio de la OCDE, se menciona que los apoyos del Programa han compensado los efectos de los tratados bilaterales en el ingreso y bienestar de los productores.

En abril de 2007 se terminó un estudio por el Colegio de México, en el que se calcula que sin la existencia de PROCAMPO disminuirá de 0.5% a 6.5% el ingreso de los hogares, y que además por cada peso transferido a los productores se gasta menos de 3 centavos en la operación. En otra investigación realizada por la Universidad Autónoma de Aguascalientes, se concluyó que una parte (75%) del apoyo de PROCAMPO se invierte en actividades agrícolas, y el resto en gastos médicos y adquisición de enseres menores, lo que indica una mejoría en el ingreso del productor.

Tanto el componente uno: “Los productores reciben una transferencia de recursos compensatoria”, como el componente dos: “Los productores reciben apoyos anticipados acumulados para capitalizar sus Unidades de Producción hasta por la vigencia del PROCAMPO”, son suficientes y necesarios para contribuir a incrementar el nivel de ingreso de los productores rurales.

La afirmación de que ambos componentes son necesarios para el logro del Propósito se sustenta en que el primero da cabal cumplimiento con lo establecido en el Decreto de mejorar el nivel de ingreso de los productores, y el segundo componente, da cumplimiento con lo establecido en la Ley de Capitalización del PROCAMPO referente a capitalizar las unidades de producción y desarrollar proyectos y acciones de modernización de los productores.

Es importante destacar que en PROCAMPO la población potencial y la población objetivo corresponden a la superficie elegible inscrita en el Directorio de PROCAMPO mismo que es un padrón cerrado a partir de 1995.

De acuerdo a lo anterior, la PP asciende a 17.9 millones de hectáreas y la PO se conforma de poco más de 15 millones de hectáreas.

Con respecto a la población potencial en el estudio titulado “PROCAMPO Vamos al grano para progresar” y en el “Decreto que regula al Programa”, se menciona como dato aproximado el número de productores posibles a beneficiar (más de tres millones de productores), y se hace referencia al número de productores de autoconsumo que el Programa pretende apoyar (2.2 millones); además existe la contabilización de la superficie elegible nacional, misma que tiene productores asociados a esa superficie aunque el número de éstos es variable.

Por su parte, la población objetivo está cuantificada y caracterizada en el Directorio de PROCAMPO y en el Registro Alternativo, en el que se registra el nombre del productor o propietario, la ubicación geográfica del predio, la superficie elegible, tipo de cultivo que siembra, ciclo agrícola (PV/OI), situación y características del predio.

El número total de productores registrados en este Directorio es de 2.8 millones de productores.

En el “Decreto que regula al Programa”, en las RO del año 2002 y en el estudio denominado “PROCAMPO vamos al grano para progresar”, se mencionan las razones del por qué los apoyos del Programa se deben dirigir a esta población (potencial y objetivo).

Según estos documentos la justificación se encuentra en el retiro de subsidios -vía precios de garantía en granos y oleaginosas- que recibían los productores agrícolas que comercializaban una parte o toda su producción; medida que los dejó en desventaja respecto a los subsidios que reciben sus competidores extranjeros.

Además, otro factor que explican el por qué PROCAMPO se debe dirigir a los productores de granos y oleaginosas es la baja capitalización que tienen en su mayoría las Unidades de Producción, así como la baja rentabilidad de las mismas, lo cual las hace poco competitivas en el mercado internacional.

Para los productores de autoconsumo, la justificación está en que en el esquema tradicional se encontraban al margen de los apoyos de comercialización, lo cual los limitaba para adoptar nuevas y mejores tecnologías en sus parcelas, que les permitiera incrementar su volumen de producción, y con ello tener excedentes para una posible comercialización de sus productos.

El PROCAMPO tiene como única fuente de financiamiento los recursos públicos de la federación, mismos que se establecen en el PEF, que para el año 2010 ascendieron a 14,540.500 millones de pesos. (ver serie histórica en Anexo Estadístico) .

Los recursos se gestionan mensualmente, de acuerdo al calendario autorizado, mediante oficio dirigido a la Dirección General de Administración y Finanzas de ASERCA, quien es la encargada de llevar a cabo los trámites correspondientes ante la SHCP.

3.2 EL PROCAMPO Y LA SUSTENTABILIDAD EN NUESTRO PAIS.

En nuestro país, se ha buscado instaurar un régimen jurídico normativo, que coordine la problemática ambiental y la utilización sustentable del stock de recursos naturales, buscando que el grado de capacidad de dichas normas y su grado de aplicación hagan de ellas mecanismos efectivos de preservación del medio ambiente y de los recursos naturales.

Nuestra Constitución establece diversas disposiciones de carácter ambiental que son la base del sistema jurídico actual. Es importante mencionar que a partir del artículo 27, que se refiere a la conservación de los recursos naturales, se ha dado suma importancia al medio ambiente. ⁽²³⁾

23 “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana...”. “Conservación mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico...” (Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

En 1983 se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE); expresa la respuesta tardía del Estado Mexicano ante la gravedad de la contaminación ambiental urbana y de la degradación ecológica acumulada en el país; cinco años después, se publica la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), dando inicio a un nuevo periodo en el cual se añadieron a las prioridades de Estado existentes, el desarrollo sustentable. Esta Ley, reúne un conjunto de herramientas jurídicas que han hecho posible los avances en la gestión ambiental, ya que no sólo regulan la contaminación ambiental, sino que también incorpora el tema del uso sustentable de los recursos naturales.

Existen otros ordenamientos que inciden en la protección de medio ambiente como son: la Ley de Vida Silvestre, la Ley Forestal, la Ley de Pesca, la Ley de Bienes Nacionales que regula la Zona Federal Marítimo Terrestre y la Ley de Aguas Nacionales.

Por otra parte, la reunión de la Comisión de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) ⁽²⁴⁾, conocida como la Cumbre de Río de Janeiro de junio de 1992 ⁽²⁵⁾, incorpora al derecho sobre el desarrollo, el derecho que tienen las futuras generaciones, estableciendo: “El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras” (principio Número 3) y en el principio Número 4 establece el derecho al desarrollo sostenible como un fin a alcanzar diciendo: “A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada”. Al mismo tiempo, se dieron un conjunto de lineamientos estratégicos en torno a la instrumentación del desarrollo sustentable agrupados en un documento denominado Agenda 21, que fue ratificado por nuestro país.

En 1992 se crea la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) se transformó en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), para que más tarde, también en diciembre de 1994, se conformara la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

La SEMARNAP fue consolidada con los recursos de varias dependencias públicas; la extinta Secretaría de Pesca y su Instituto Nacional de Pesca (poco después la Secretaria de

24 Las conferencias de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también conocidas como las Cumbres de la Tierra, fueron reuniones internacionales sin precedente que se celebraron en: Estocolmo, Suecia en junio de 1972; Río de Janeiro, Brasil en 1992; y Johannesburgo, Sudáfrica en 2002.

25 En la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro participaron 172 gobiernos, entre ellos 108 Jefes de Estado o de Gobierno. También participaron alrededor de 2400 representantes de Organizaciones no Gubernamentales en un foro alterno que tuvo un status de consultivo.

Pesca y su Instituto pasarían a formar parte de la SAGARPA); de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de donde provienen el área forestal y los organismos desconcentrados Comisión Nacional del Agua (CNA) e Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), del Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), sectorizados en la Secretaría de Desarrollo Social, y de la parte relativa a la zona federal marítimo terrestre (ZOFEMAT), anteriormente ubicada de la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La SEMARNAP (después SEMARNAT) fue creada para formular y vigilar el cumplimiento de las leyes y normas en materia ambiental, así como estimular el aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables, no sólo para preservarlos sino también para asegurar el stock de capital natural del desarrollo económico nacional y contribuir a mejorar el nivel de vida de la población,

Después de analizar como se ha venido perfilando el tema de la sustentabilidad en nuestro país, a través de la creación y adecuación de estructuras gubernamentales, comentemos ahora, aunque de manera sucinta el modelo de desarrollo que se ha adoptado por nuestro país. El Modelo Dominante de Desarrollo Sustentable comenzó a tomar forma en la década de los setenta. Su primer hito fue la Conferencia de Estocolmo, cuya declaración contiene los elementos básicos del modelo:

- El crecimiento económico;
- La innovación tecnológica;
- La transferencia de tecnología del Norte al Sur;
- El mejor manejo de recursos naturales;
- La reducción de la tasa de crecimiento de la población;
- La cooperación internacional;
- La elaboración de las leyes ambientales.

Además, la Conferencia dio lugar al Programa Ambiental de las Naciones Unidas, cuyo propósito es el de coordinar programas ambientales entre el sistema de las Naciones Unidas y promover una cooperación internacional sobre cuestiones ambientales.

El crecimiento económico es el factor *sine qua non* del Modelo Dominante de Desarrollo Sustentable. Esto salta a la vista tanto en el Informe Bruntland como en la Agenda 21 ⁽²⁶⁾ De acuerdo con estos dos documentos, el crecimiento económico mundial es una condición necesaria para vencer la pobreza, que a su vez es considerada como una de las causas principales de la degradación ambiental ⁽²⁷⁾

26 (El Informe Bruntland sirvió como base para la elaboración del plan de acción producido en esta Conferencia, conocido como Agenda 21).

27 Según la World Committe on Enviornment And Development, (WCED), “la pobreza contamina el medio ambiente, creando estrés ecológico de una manera diferente. Aquellas comunidades o individuos que sufren de pobreza y hambre, con frecuencia destruyen para sobrevivir los ecosistemas que les rodean; talan los

Según los defensores de este modelo, la mejor manera de realizar el crecimiento económico sería, la de la especialización en los productos en los que tienen una ventaja comparativa; la integración al mercado mundial y la eliminación de las barreras al comercio internacional. Estas ideas estuvieron presentes en el diseño del programa PROCAMPO, y desde el inicio se permea el concepto de sustentabilidad.

En este contexto, los dos documentos citados promueven la eliminación de las medidas proteccionistas de los países desarrollados (particularmente en el sector agrícola), el mejoramiento de los servicios de salud y de educación, la renegociación y reducción de las deudas externas de los países del Sur, sobre todo las de los más pobres, y un aumento de la asistencia oficial para el desarrollo, alcanzando la meta propuesta por la Organización de las Naciones Unidas de 0.7% del PIB. Es precisamente en este contexto, en el que surge el programa de PROCAMPO, que como ya se explicó, tiene la categoría de ~~“verde”~~, ya que según la OMC la categoría verde incluye medidas de apoyo que no distorsionan la producción o el comercio; en el artículo 704 del TLCAN, se señala el compromiso de reducir los apoyos internos, excepto los incluidos en la categoría ~~“verde”~~, el PROCAMPO, se encuentra en esta clasificación.

El énfasis en el crecimiento económico global ⁽²⁸⁾, combina con los otros dos elementos principales de este modelo: la diseminación de las tecnologías ecológicamente racionales y la mejor gestión de los recursos naturales. Ambos elementos requieren enormes sumas de capital para implantarse, justificando la necesidad de realizar altas tasas de crecimiento económico en todo el mundo.

Las tecnologías ecológicamente racionales son diseñadas para mejorar la eficiencia ecológica de las actividades económicas, extendiendo así los límites de la tierra respecto a su habilidad de proveer materias primas y de asimilar desechos. De acuerdo con el Informe Bruntland, estos límites pueden extenderse indefinidamente por medio de constantes

arboles, sobre pastorean sus pastizales; sobre explotan la tierra y en número creciente emigran a ciudades ya congestionadas. El efecto acumulativo de estos cambios es muy grande, indicando que la que la pobreza misma es una gran amenaza”.

28 El Informe Bruntland calcula que “para realizar cualquier cambio a la pobreza absoluta” las tasas de crecimiento del ingreso per cápita en los países en vías de desarrollo deben ser cuando menos de 3%. Si se toman en cuenta las actuales tasas de crecimiento de la población, esto requeriría que la tasa de crecimiento del PIB de los países asiáticos en vías de desarrollo fuera de 5%; la de los países de América Latina de 5.5%, y la de los países de África y del oeste de Asia de 6%. Así mismo, los países desarrollados necesitan realizar tasas de crecimiento del orden de tres o cuatro por ciento, lo cual es “el mínimo que las instituciones financieras consideran necesario si estos países van a participar en la economía mundial” Aunque la Agenda 21 no especifica las tasas de crecimiento que se deberían tratar de alcanzar, es igual de enfático en cuanto a la necesidad de tener “un crecimiento económico internacional dinámico y confiable” (Darcy Tetreault, op cit.)

mejoras en la tecnología. Es importante mencionar que es prácticamente imposible que la tecnología mejore con un ritmo capaz de compensar la degradación ambiental asociada con las actividades económicas del mundo, que van a crecer exponencial e indefinidamente, según este modelo.

El tercer elemento principal de este modelo, es la gestión de los recursos naturales. Los mecanismos propuestos para gestionar mejor los recursos incluyen:

- La formulación en el ámbito nacional e internacional de leyes y reglamentos para controlar la contaminación y el acceso a los recursos naturales.
- El fortalecimiento del Programa de la Organización de las Naciones Unidas para la Protección del Medio Ambiente (PNUMA) y de las agencias ambientales de los gobiernos nacionales.
- La incorporación de factores ecológicos en los modelos económicos y en la toma de decisiones económicas.
- La compilación de información ambiental, con la creación de un sistema de contabilidad que tome en cuenta el medio ambiente y que vaya paralelo (sin reemplazar) al sistema de contabilidad existente del PIB.
- La creación de reservas ecológicas adicionales.

Cabe señalar que los tres elementos fundamentales del modelo dominante —el crecimiento económico, las tecnologías ecológicamente racionales y la mejor gestión de recursos naturales— tal como están planteados en el Informe Bruntland y Agenda 21, implican que las protagonistas principales del desarrollo sustentable sean las grandes potencias mundiales, o sea, las instituciones internacionales de desarrollo, los gobiernos nacionales y las corporaciones transnacionales.

Concluyendo, el modelo dominante de desarrollo sustentable, es una estrategia que subraya la necesidad de alcanzar altas tasas de crecimiento económico que la mejor manera de lograrlo es por medio del libre comercio. Para proteger el medio ambiente, promueve la diseminación de las tecnologías ecológicamente racionales y una mejor gestión de los recursos naturales.

El efecto del PROCAMPO sobre la protección de los recursos naturales, la recuperación y conservación de los bosques y selvas es relativamente baja. —Solo el 39.5 por ciento de los beneficiarios entrevistados mencionó que había llevado a cabo al menos una labor de conservación en los predios apoyados por el programa; y de estos, aproximadamente el 65 por ciento mencionó que dichas actividades las había realizado gracias al apoyo derivado del PROCAMPO.”⁽²⁹⁾

Como ya se ha comentado, el PROCAMPO, persigue entre otros objetivos, el de proteger los recursos naturales, al contribuir a la recuperación y conservación de bosques y selvas, favoreciendo así el desarrollo de una cultura de conservación de los recursos naturales. La

²⁹GEA; Estudio sobre la evaluación del desempeño del Procampo; 2005; pag,150

estrategia que el programa diseño para este propósito, fue la inclusión casi desde el inicio del programa del apoyo a proyectos ecológicos autorizados por la SEMARNAT, cuyos resultados pueden consultarse en el Anexo estadístico y que solo como ejemplo, para el año 1997, 4062 productores presentaron y recibieron apoyos por 14 millones de pesos y ya para el año 2010, fueron 3741 productores los que se beneficiaron con 36 millones de pesos; si se compara estas cantidades con el total de productores y recursos que año con año son apoyados por el programa, es fácil de comprender la escasa participación que el programa ha tenido al respecto.

El manejo de los recursos naturales en nuestro país, representa el mayor reto en el desarrollo sustentable; México ha sufrido una de las tasas de deforestación más altas del mundo, estimándose entre 300 mil y un millón de hectáreas anuales. Entre 1981 y 1991 la deforestación promedio se calculó en 678 mil ha, siendo según la FAO, una de las más altas del mundo. Esta alta tasa de deforestación es el reflejo de la intensa actividad ganadera y agrícola que se ha registrado en nuestro país desde hace muchos años.

Si bien la superficie del territorio nacional dedicada a la agricultura es de aproximadamente 20 millones de hectáreas desde hace casi dos décadas (con variaciones anuales), esto no significa que tales hectáreas sean las mismas todos los años, ya que se abandonan y se abren nuevas tierras al cultivo. Cabe recordarse que incluso el PROCAMPO reconoce como una práctica agrícola la “Roza Tumba Quema”, (RTQ), para la cual existe un procedimiento de inscripción específico. Si a estos 20 millones de hectáreas cultivadas anualmente se añaden las superficies en barbecho, ociosas o improductivas por procesos fuertemente erosivos, se observa como resultado que el país se encuentra ya en el límite de su superficie con potencial agrícola.

Sólo una cuarta parte de estas tierras, tienen pendientes que permiten la mecanización y que cuentan con sistemas de riego (5 millones de hectáreas). Del resto, la mayoría se ubica en pendientes abruptas de gran fragilidad y fácilmente erosionables. Los cultivos de granos básicos (maíz y frijol) ocupan cerca de 60% de la superficie cultivada del país, utilizando en conjunto cerca de 10 millones de hectáreas, la gran mayoría de ellas, apoyadas por el PROCAMPO. (Anuarios Estadísticos SAGARPA)

El modelo tecnológico campesino mexicano basa la renovación de sus sistemas en la regeneración natural de la cubierta vegetal, perspectiva que no es viable ante la actual presión sobre la tierra y que sin embargo el grueso de los productores no cuentan con los recursos suficientes para intentar otro modo de regeneración o mejoramiento de sus parcelas. Sin embargo, la agricultura campesina ha servido para mantener una gran cantidad de variedades de maíz, frijol, aguacate y chile, entre otras, y ha desarrollado técnicas agrícolas para condiciones específicas, como son los huertos familiares, los camellones, las chinampas y los cafetales dentro de sistemas silvícolas estratificados.

El deterioro ambiental en el campo es un fenómeno extendido a toda la producción agrícola en general, y no sólo a la que realizan los campesinos pobres. Algunas expresiones de este deterioro se encuentran también en la agricultura más tecnificada, ya que han prevalecido modalidades tecnológicas que demandan grandes cantidades de agroquímicos (fertilizantes,

herbicidas e insecticidas) en condiciones ecológicas inapropiadas, generándose una elevada contaminación y una gran degradación del suelo y del agua. Además, este modelo implica un enorme gasto de energía basada en combustibles fósiles. También destaca la vulnerabilidad de las especies bajo cultivo, ya que esta agricultura está fundamentada en monocultivos extensivos con una mínima variabilidad genética. Actualmente, se está promoviendo la “agricultura protegida” (invernaderos, casa – sombra) para cultivos fuertemente vinculados al mercado de exportación; los altos costos de estas instalaciones han dificultado su proliferación.

La agricultura comercial tecnificada presenta problemas en cuanto al uso eficiente de la energía y de los suelos, y es vulnerable al ataque de plagas, mientras; así mismo, la agricultura tradicional campesina propicia una gran erosión y es muy dependiente de las variaciones del clima, de tal suerte que los sistemas agrícolas que prevalecen en nuestro país se encuentran en contradicción con un uso sustentable de nuestros ecosistemas. Esta contradicción se debe a que no se toma en cuenta la vocación del suelo, ya que se abren espacios para producir granos básicos en suelos poco fértiles o plataneros en zonas inundables. Se ha llegado a mencionar incluso que el propio programa de PROCAMPO ha venido a fortalecer esta situación al “obligar” (por la obtención del subsidio) al productor a sembrar en aquellas parcelas que pudieran tener otra vocación.

Adicionalmente, la falta de seguimiento de los programas productivos, la introducción de paquetes tecnológicos costosos e inapropiados, el poco apoyo técnico y el abandono del sector por su baja remuneración, han generado que la agricultura y, por ende, el cuidado de los ecosistemas relacionados, estén amenazados.

La ganadería se consolidó como una de las principales actividades productivas del campo mexicano, con un alto ritmo de crecimiento. Este periodo de bonanza llega a su fin en los años ochenta, cuando la ganadería revela una pérdida de dinamismo y se enfrenta a un proceso de desregulación y liberación de mercados.

Tanto en la época de auge como en la de crisis, el desarrollo pecuario ha mantenido una relación en contra de los recursos naturales. La frontera pecuaria crece a costa de los ecosistemas tropicales y templados, y también de los de zonas áridas, y se convierte en la actividad económica con impactos ambientales de mayor alcance. Tan sólo en la década de los setenta se incrementó en más de 150% el área de pastos en el trópico mexicano, y entre 1950 y 1990 la superficie dedicada a las actividades ganaderas pasó de 50 millones de hectáreas a cerca de 130 millones de hectáreas, es decir, cerca de dos terceras partes del territorio nacional.

Es importante destacar que las actividades ganaderas ocupan en 16 entidades federativas más de 50% de su territorio entre los que destacan: Veracruz, Tabasco, Oaxaca y Guerrero.

La apertura comercial producto de la globalización, ha conformado un escenario donde la posición dominante consiste en lograr la seguridad alimentaria (que no la autosuficiencia), a partir de las ventajas comparativas y competitivas; bajo esta lógica ha resultado más conveniente para el país comprar a nuestros socios comerciales del TLCAN los granos

básicos. En este sentido, el apoyo del PROCAMPO, se pensó precisamente para qué en este nuevo marco de competencia, los productores tuvieran un ingreso mínimo y pudieran eventualmente cambiar de cultivo y/o de actividad productiva. Si como ya se vio resulta prácticamente imposible incrementar la frontera agrícola para la siembra de más alimentos, el reto será lograr esta seguridad, incrementando el rendimiento por hectárea de maíz, sorgo, trigo, etc., a partir del incremento de la superficie bajo riego; la aplicación de más mejores paquetes tecnológicos; el acceso a créditos oportunos y de bajo costo; la disponibilidad de mejores semillas e insumos también a precios competitivos (incluso subsidiados); seguir aprovechando las ventajas competitivas en los mercados internacionales, pero aperturando más vías de comercialización distintas a las de los tratados existentes; el incremento en la agricultura protegida en cultivos rentables muy vinculados al mercado internacional, etc.

El Campo mexicano tiene en el calentamiento global y en la dependencia indiscriminada de los recursos naturales, su mayor desafío; el cambio urge hacia modelos de desarrollo más equilibrados.

Las sequías⁽³⁰⁾, granizadas y lluvias extremas de la actual temporada en nuestro país, son señales de alerta sobre lo que ya está aquí: el cambio climático aparejado a la sobre explotación de los recursos naturales, puede generar escenarios de colapso en vastas regiones que hoy prosperan bajo esquemas de agricultura o ganadería tradicionales.

Ante estas contingencias, por ahora la respuesta dominante es un gobierno que extiende el gasto para rescatar cosechas y animales; sin embargo, según el propio secretario de SAGARPA, ~~el~~ presupuesto no se puede alargar indefinidamente, por lo que necesitamos cambios de actitud tanto de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, como en los productores y sus organizaciones..... nos estamos enfrentando ya a las limitaciones de este modelo de desarrollo; por un lado, no hay recursos suficientes para indemnizar a todos los productores que sufren algún tipo de contingencia y, por otro, muchas veces esa conducta revela otra problemática más profunda: a lo mejor hay que cambiar de actividad o hay que hacerla de otra manera... tenemos que replantear la producción agrícola en algunas zonas que hace muchos años fueron ganaderas y que por algunos programas de gobierno fueron colonizadas, se dotó a los campesinos de maquinaria y se fueron abriendo al cultivo, principalmente de frijol, con rendimientos muy bajos, con una siniestralidad muy alta y ahora lo que hay que hacer es regresar a esa tierra a su vocación original... hay que buscar reconvertirse a otras actividades más de acuerdo a las condiciones semidesérticas y no tratar de forzar con base de subsidios y de recursos públicos una actividad que no es viable ; en el caso de la ganadería también, que se les está levando forraje o agua subsidiada cuando ya se agotó el pasto, es solo agravar los problemas de sobre pastoreo e incurrir en costos a la larga insostenibles”.⁽³¹⁾

³⁰ Según la CNA esta temporada es la “peor sequía en 70 años (José Luis Luege Tamargo; Declaraciones en W Radio; septiembre 14 de 2010)

³¹ Francisco Mayorga Castañeda, Secretario de SAGARPA; ; en Milenio Diario Octubre 9 de 2011)

El modelo actual de desarrollo no ha podido dar solución a los grandes problemas que enfrentan hoy día los países subdesarrollados, por el contrario los ha agudizado, reflejando un cada vez mayor empobrecimiento de la sociedad y un enriquecimiento desmedido de unos pocos. Además este modelo de “desarrollo” ha contribuido de manera constante al deterioro del stock de capital natural ⁽³²⁾ y en consecuencia el deterioro de la calidad de vida de la población.

El PROCAMPO, por no ser una de sus funciones prioritarias, no ha podido detener el deterioro del medio ambiente, por más que desde su concepción se plantea como uno de sus ejes el de la sustentabilidad.

En nuestro país el error ha sido el desmedido uso de los recursos naturales bajo el criterio de la rentabilidad inmediata, provocando la destrucción de recursos potenciales cuyo valor no se refleja en el mercado.

Las características climatológicas y de vegetación han jugado un papel importante y estadísticamente significativo en la determinación del nivel del ingreso regional en México. Este hecho es altamente preocupante en la medida en la que México es un país que se caracteriza por tener una gran desigualdad regional, y cuyo proceso de convergencia estatal se ha mantenido relativamente estancado desde 1960. (Gerardo Esquivel op cit)

Esta problemática se agudiza más, dado que el deterioro del medio ambiente resultado de la acción del hombre, es a la vez el elemento condicionante del desarrollo social, de manera que un desarrollo económico como el que se ha dado en nuestro país, afecta la base misma del desarrollo social. Por tanto, a pesar del crecimiento económico nacional no se ha tomado en cuenta la preservación del medio ambiente, por el contrario, se ha venido degradando cada vez más, debido, probablemente, a la visión de corto plazo de la satisfacción de las necesidades económicas.

Las sociedades rurales del tercer mundo incluido nuestro país, padecen de empobrecimiento, desintegración social, emigración en gran escala y devastación ambiental. La mayor parte de los pobres continúan viviendo en zonas rurales y luchando contra todo para sobrevivir. Para muchos, la pobreza y la marginalidad aún son obstáculos difíciles de superar. El debate moderno alrededor del desarrollo rural, inspirado en parte por la búsqueda de la sustentabilidad, es un tema pendiente en la agenda nacional.

Finalmente, los resultados de la encuesta mencionada, revelan que el efecto de PROCAMPO sobre la protección de los recursos naturales, la recuperación y conservación de los bosques y selvas, es relativamente baja. Solo el 39.5 por ciento de los beneficiarios encuestados, mencionó que había llevado a cabo al menos una labor de conservación

³² Nuestro país ha perdido más de 95% de sus bosques tropicales húmedos, más de la mitad de sus bosques templados y un porcentaje difícil de cuantificar de sus zonas áridas, pero que sin duda rebasa la mitad del acervo original. (Arturo Peña et al; Amenazas a la Biodiversidad)

CONCLUSIONES

Como se ha podido observar a lo largo del presente trabajo, el PROCAMPO, es un programa que por su importancia, largo horizonte e impacto, ha sido muy estudiado y evaluado; son muchos los autores que lo han estado observando y analizando, tratando de encontrar las mejores respuestas hacia los cuestionamientos que desde su inicio han surgido; aquí se recogen solo algunas (pensamos que las más significativas) de estas expresiones, en la presencia de connotados analistas económicos y políticos, citados en las bibliografía..

Dentro del conjunto de programas públicos con los que actualmente cuenta el Gobierno Federal, el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) se distingue por ser un Programa multianual que ha logrado permanecer en las políticas públicas rurales por 19 años, gracias a que desde su diseño se contempló un periodo de vida definido que comenzó en 1994.

PROCAMPO, a diferencia de muchos otros programas fue creado mediante Decreto Presidencial, lo que le ha concedido un respaldo inequívoco en el tiempo y ha generado también certidumbre para la población beneficiada. Esta es una de las características básicas que lo han diferenciado a otros programas que han surgido y desaparecido a lo largo de las administraciones federales. Debe recordarse que incluso la alternancia en la conducción del país de los regímenes priistas y ahora panistas, han decidido la continuación del programa básicamente con su concepción original y solamente estableciendo algunos “añadidos” adicionales.

La incógnita en este sentido sería: debe permanecer este programa como una de las expresiones más fuertes de la política del estado mexicano en relación a la agricultura?. De entrada debe decirse que en este momento se están haciendo una serie de trabajos para la “actualización del Directorio del PROCAMPO”; encaminados a la conclusión de un directorio electrónico, georeferenciado y digitalizado e todos los predios, con datos de sus propietarios. Esta será una herramienta muy importante para la implementación de este o cualquier otro programa que se quiera implementar con esta cobertura. No se espera entonces que pueda desaparecer en el corto plazo.

PROCAMPO, ha sido un Programa emblemático de la política agrícola reciente, cuya entrada en operaciones marcó el inicio de una nueva etapa en la intervención pública en el sector en un contexto de apertura comercial. Además, PROCAMPO se ha posicionado como el principal Programa de la SAGARPA, al ejercer más de la tercera parte de los recursos de esa dependencia orientados al desarrollo agropecuario.

En algunas situaciones, regiones y ciclos particulares, el programa ha sido señalado como “utilizado con fines distintos a los establecidos” (para usar una leyenda que aparece en toda la papelería de este y todos los programas que se operan); en descargo de ello, debe anotarse que por lo menos en su concepción y situación normativa y de seguimiento, estas situaciones no deberían presentarse.

Como marco de referencia es importante mencionar que PROCAMPO transfirió recursos a través de dos esquemas de operación; el primero denominado “PROCAMPO TRADICIONAL” implementado desde 1993 a la fecha y el segundo conocido como “Sistema de Garantías y Acceso Anticipado a Pagos Futuros del PROCAMPO (Capitaliza)”, estipulado en la Ley de Capitalización del PROCAMPO publicada en el DOF en diciembre de 2001 y pagado hasta el año agrícola 2008.

Cabe precisar que cada uno de estos componentes cuenta con sus ROP específicas, las cuales se tomaron como referencia para analizar el diseño del Programa.

Apoyo la capitalización de las unidades de producción el “Capitaliza”?; según los resultados planteados en este trabajo esto quedo demostrado en las encuestas que se aplicaron.

Derivado del análisis del Decreto que crea PROCAMPO y del árbol de problemas elaborado para el propio Programa, se concluye que el Programa tiene correctamente identificado y claramente definido el problema que ha venido atendiendo desde 1993 a la fecha, el cual está relacionado con el “bajo nivel de ingreso de los productores rurales”.

Resulta evidente, sin embargo, que el PROCAMPO, no resolvió el problema de ingreso de la población rural; en primer lugar, porque nunca fue uno de sus objetivos; es imposible hacerlo otorgando a un campesino de 4 hectáreas, cuatro mil pesos al año y pensar que estamos resolviendo o siquiera mejorando sus bajos ingresos.

Sin embargo, el programa si se planteó y considero que en esto todavía hay un largo trecho que recorrer, que con los apoyos del programa, se daría un “soporte” a los productores y que con información suficiente de que sembrar y como, los productores decidirían si seguían en el cultivo, cambiaban de cultivo o incluso cambiaban de actividad.

Realmente como tal la “conversión o reconversión productiva” no se dio, por lo menos no en la magnitud que el problema representa, sobre todo porque las “señales” que los productores esperaban no se dieron; es decir no hubo una estrategia integral, que aprovechando el “soporte” que otorgaba el programa, indujera por ejemplo el cambio de cultivo de amplias zonas del estado de Zacatecas, que siembran frijol en condiciones de temporal obteniendo en el mejor de los casos 300 kilos por hectárea y solo por recibir el apoyo del PROCAMPO.

Este problema fue claramente identificado en el diagnóstico que elaboró la propia Secretaria de Agricultura, a través del documento conocido como “PROCAMPO vamos al grano para progresar”.

En lo referente a la Población Potencial y Objetivo de PROCAMPO, se encontró que ambas están plenamente identificadas y caracterizadas, aunque su caracterización se enfoca más a las características del predio, que a las del beneficiario.

Finalmente, la población objetivo de PROCAMPO coincide con la de otros Programas de apoyo de la misma SAGARPA, como es el caso de los Programas de Alianza para el Campo (AC); así como con otros Programas de diversas Secretarías, como es el caso de la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Economía. Sin embargo, no hay duplicidad de acciones; ya que PROCAMPO otorga un apoyo directo, mientras que los demás programas otorgan otro tipo de apoyos.

En las evaluaciones externas, que se han realizado al Programa desde el año 2002, se han empleado diversos métodos para medir el impacto en los beneficiarios. De las recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas de 2005 y 2006, fue factible retomar aproximadamente el 50 por ciento, aún cuando en general la información derivada de éstas ha sido empleada de apoyo a la toma de decisiones del Programa.

Considerando el enfoque de PROCAMPO –que es por superficie- se encontró una Cobertura de 82% y 83% en los años 2006 y 2007, respectivamente, con una eficiencia de cobertura para los dos años del 98%. Por lo anterior no es necesaria la existencia de una estrategia para lograr avance en la cobertura, pues existe un padrón cerrado.

Por otro lado, analizando la Focalización se tiene que el Programa sí ha enfocado el apoyo que otorga a la población para la que fue creado.

En la Operación del Programa se encontró que existen procedimientos adecuados para la atención de los beneficiarios, mismos que son congruentes con las ROP, de la misma forma existen procedimientos estandarizados para procesar las solicitudes de apoyo.

La demanda total de apoyos -que es la superficie elegible nacional- no sufre variaciones anuales; por lo que es bien conocida previamente a la operación anual. Esto debería de ser suficiente para la elaboración de los presupuestos y su calendario, para atender a la población beneficiada estrictamente apegados a las fechas de siembra, lo que desafortunadamente no ha ocurrido en algunos años, en los que algunas –emergencias” han obligado al retraso de la entrega de los apoyos.

En los últimos años PROCAMPO, ha realizado innumerables esfuerzos por mejorar y simplificar las normas internas, políticas y acciones, entre los cambios más relevantes en PROCAMPO Tradicional se encuentran: a) Se sustituye el uso del Formato de Solicitud de Apoyo Continuo (FORSAC) por los formatos SN, SU-FORSAC y SU; b) Se establece un calendario multianual de apertura y cierre de ventanillas, y c) Se introduce el Formato Universal de Solicitud de Apoyo (FUSA).

Por su parte, en PROCAMPO Capitaliza tuvo las siguientes mejoras: a) Se amplían las opciones de aplicación de los recursos; b) Para los predios con superficie de hasta cinco hectáreas, el Programa absorberá los intereses que se generen por las cesiones de derechos, y c) Para otorgar el subsidio se considerará la superficie apoyada en el ciclo homólogo anterior en lugar de la elegible. Cabe resaltar que todos estos cambios le trajeron beneficios a los productores, siendo los más importantes el ahorro en tiempo y dinero al reducir el trámite, debido a que ya no era necesario acudir más de una vez al CADER.

También le trajo beneficios al Programa, tales como: reducción de costos operativos, simplificación de procesos y una mayor transparencia en las transferencias de recursos.

Los mecanismos de transferencias de recursos que utiliza el Programa (depósito bancario y cheque) operan de manera eficaz y eficiente, en virtud de que tanto el depósito bancario como el cheque de nómina inmediatamente pueden ser cobrados por el productor.

PROCAMPO es uno de los programas que mayor complementariedad tiene con el resto de los programas de gobierno federal; sin embargo, esta complementariedad no surge de una planeación estratégica entre las dependencias, a pesar de que existe un Programa Especial Concurrente (PEC).

PROCAMPO opera sólo recursos de la federación, mismos que se otorgan a fondo perdido. La operación de estos recursos se apoya en diversos sistemas, entre los que se encuentran: “Sistema del Sector Rural”, e “Intraserca”, que son administrados por el SICOP, SIPREC y SIAFF. Por otro lado, el Programa cuenta con un adecuado y funcional mecanismo que permite actualizar anualmente el padrón de beneficiarios, consistente en incorporar a predios del Registro Alterno al Directorio.

En el tema de Percepción de la Población Objetivo, se encontró que se han realizado evaluaciones de impacto, en las que desde el año 2002, se utiliza como principal instrumento de recolección de datos la encuesta directa a beneficiarios. Como principales resultados de dichas evaluaciones, se tiene que la mayoría de los beneficiarios se sienten satisfechos con el Programa y la atención de los operadores.

Lo anterior pudiera tener cierto sesgo, considerando que el productor intuye que contestando de manera distinta la encuesta que le presenta el entrevistador, pudiera poner en riesgo el que le sigan otorgando el apoyo.

Analizando los Resultados destaca que en las evaluaciones externas realizadas, se ha empleado la metodología contrafactual, la cual permitió comparar la situación de los beneficiarios apoyados, con la de productores en condiciones similares que no recibieron el apoyo, encontrando que sí se ha incrementado el ingreso de los beneficiarios de PROCAMPO.

Tanto el diseño, como la operación del Programa permiten la realización de evaluaciones de impacto rigurosas; ejemplo de esto es que en éstas fue factible aplicar la metodología del escenario contrafactual.

Entre los principales resultados del Programa destaca que se ha cumplido con el objetivo de incrementar el nivel de ingreso de sus beneficiarios; a pesar de que, el apoyo recibido del Programa no se destina en su totalidad a las actividades productivas. De nuevo se tiene la percepción de que el entrevistado dirá lo que él considera es lo “correcto” para continuar recibiendo los apoyos. Lo que resulta cierto, es que los apoyos los reciben los beneficiarios y estos entran en el circuito de sus ingresos los que son utilizados para la solventación de sus necesidades, sean estas productivas o de gasto corriente.

El hecho de que el apoyo llegue, en algunos ciclos, fuera de las fechas de siembra hace que sirva- en el mejor de los casos, pensando productivamente- para el pago de empréstitos contraídos para el inicio de las actividades agrícolas o bien para el gasto corriente de las familias.

A partir del año 2010 se inicio en ASERCA, La “actualización del directorio de productores”, actividad que continuara todo el 2011 y previéndose concluir durante el primer trimestre del año 2012. Se tiene contemplado que al termino de este proceso, existe un expediente digitalizado para cada predio / productor inscrito en el programa.

Finalmente, a partir del 2008 con la apertura total del mercado agropecuario de nuestro país en el TLCAN para maíz, frijol, azúcar y leche en polvo, se prevé la necesidad de contar con un instrumento de protección que cumpla con los requisitos fijados por la OMC (Verde) de no distorsionante y por lo mismo, no sujeto a medidas compensatorias.

Resulta entonces evidente la necesidad de contar con un programa de las características del PROCAMPO, que se aplique más allá del 2012 y al cual se le hagan ajustes en su diseño para corregir fallas y mejorar su desempeño e impacto.

Para este “nuevo PROCAMPO”, será necesario definir un mecanismo jurídico que se adecue a la compleja realidad del campo mexicano, que fuera multi anual como su antecesor, y muy deseable que fuera instrumentado a partir de un decreto o nueva ley con todas sus implicaciones, incluso presupuestales.

En diversos foros se ha discutido como sería este “nuevo PROCAMPO”; en el cuadro siguiente, se anotan algunas de esas expresiones de manera resumida:

MODALIDAD	CARACTERISTICAS	VENTAJAS	DESVENTAJAS
1) PROCAMPO con las características actuales	Se mantiene el programa, con sus modalidades actuales, garantizando la actualización de las cuotas en términos reales y los topes establecidos	Se mantiene la ventaja como no distorsionante (verde según la OMC). Los beneficiarios ya conocen su operación	Sigue siendo “inequitativo” al pagar más, a quien más hectáreas tienen registradas. No hay certeza de que se utilice productivamente y no promueve la conversión productiva ni la sustentabilidad.
2)PROCAMPO diferenciado por tamaño del predio y/o actividad productiva	Tamaño del predio: definir estratos y en base a ellos otorgar cuotas diferenciadas, privilegiando a los	Apoyos directos para productores de menores ingresos. Bien visto por la	Pudiera generar mayor inequidad, dependiendo de la opción que se

	<p>predios menores.</p> <p>Actividad productiva:</p> <p>Otorgar cuotas diferenciales para proyectos: ecológicos, turísticos, de conversión productiva, cambio de cultivos, granos básicos con paquetes tecnológicos adecuados, etc.</p>	<p>mayoría de los beneficiarios.</p> <p>Se promueve la productividad y la fortaleza de las cadenas productivas.</p> <p>Posibilita la capitalización de las unidades productivas.</p> <p>Posibilita la vinculación con otros programas federales.</p>	<p>adoptara.</p> <p>Los productores pequeños, sin otro refuerzo tendrían pocas oportunidades de realizar verdaderos cambios en productividad.</p> <p>Posible politización por parte de las organizaciones campesinas.</p>
<p>3) Utilización del padrón de PROCAMPO para el diseño de un “NUEVO PROGRAMA”</p>	<p>Liquidar PROCAMPO y diseñar un programa que englobe todos los programas de la federación en relación con el campo, construyendo un padrón único que reconociendo los estratos y tipología de los productores garantice la capitalización y conversión productiva, eleve el nivel de vida de la población dedicada a la actividad, conserve el medio ambiente,</p>	<p>Unificación que implica ahorro en costos de operación, de todos los programas de la SAGARPA, como PROCAMPO, Ingreso Objetivo, Diesel; Alianza para el Campo, PROGAN, Apoyos a la Comercialización, etc.</p> <p>Vinculación con otros padrones de apoyo al campo, evitando el “sobre apoyo” de algunos productores.</p>	<p>Posible politización por parte de todas las organizaciones campesinas.</p> <p>Posibles altos costos y tardanza en la elaboración del “padrón único”.</p>

Como puede observarse, la modalidad 1) (PROCAMPO actual), operada por más de 19 años con las modificaciones que se han comentado, sería la más fácil de instrumentar y por lo mismo la menos eficiente, ya que continuaría apoyando mas a los que menos lo necesitarían; el apoyo no se transforma en impactos productivos ni de capitalización de las

unidades productivas, no promueve la sustentabilidad de los recursos naturales y no ha logrado arraigar a los productores.

El programa seguiría apoyando a los productores de bajos recursos y se le seguiría considerando en esta parte como un programa “asistencial” y de redistribución del ingreso y tendría en este sentido muy poco impacto en el nivel de productividad y por lo mismo, influiría muy poco en el mejoramiento del nivel de vida de esa población. Por otro lado, como se ha comentado, este programa, por la cantidad de años que se ha operado, se encuentra fuertemente “arraigado” en la población objetivo, ya lo siente suyo, por lo que existiría una fuerte resistencia de sus beneficiarios a cualquier cambio que implique mayor responsabilidad.

Por su parte, la modalidad 2) requiere de la elaboración de una tipología de productores para el desarrollo de los estratos y en ese sentido canalizar los apoyos. Así mismo se tendría que diseñar una política de largo plazo que defina la estrategia en relación al campo para en ese sentido canalizar los apoyos, que no serían homogéneos y se pretendería apoyar más a aquellas superficies que en el diseño de la política y la estratificación, resultaran con un impacto mayor.

Por supuesto que se contempla que cualquier cambio que implique una mayor responsabilidad por parte de los beneficiados o la posibilidad de recibir una cuota diferenciada (en algunos casos menor), tendría también una fuerte resistencia, por lo que sería necesario, antes de siquiera ponerlo a consideración, elaborar una estrategia de sensibilización y convencimiento de amplias capas de beneficiarios y evitar a toda costa la politización del esquema. Evidentemente, esto no resultará fácil y será responsabilidad del nuevo gobierno que inicie a partir del año 2012, decidir sobre el futuro del programa y diseñar la estrategia para conducir el “cambio” en el Programa.

La modalidad 3) es la que mas compleja se antoja para su instrumentación, ya que además de la elaboración del padrón único y la tipología de productores, requiere la “liquidación” del programa y el rediseño de otro que englobe a todos los actuales programas de apoyo al sector agrícola; esto como se comenta en el cuadro resumen de propuestas encierra un potencial problema de politización, previéndose que en este caso estarían en contra prácticamente todas las organizaciones campesinas; se requerirá entonces de un largo proceso de concientización y cabildeo por parte de la autoridad que pretenda instrumentarlo.

BIBLIOGRAFIA

1. Decreto de creación del Programa de Apoyos Directos al Campo PROCAMPO
2. Programa General Operativo del PROCAMPO
3. Segundo Informe del Avance de Resultados de la Operación del PROCAMPO, Ciclos Agrícolas OI 2001/2002 y PV 2002.
4. Estudios Sobre la Evaluación del Desempeño del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO): CICLO AGRÍCOLA OI 2005/2006. GEA marzo 2006.
5. Jonathan Fox; Tendencias en la política de subsidios agrícolas; University of California, Santa Cruz".
6. Majone Giandomenico; Evidencia. argumentación y persuasión en la formulación de políticas; FCE. 1997.
7. Merino Mauricio; Los programas de subsidios al campo: CIDE 2009.
8. Claridades Agropecuarias Núm., 121, septiembre 2003
9. SAGARPA, El PROCAMPO, Operación e impactos, 2008 febrero.
10. SARH, PROCAMPO, Vamos al Grano para progresar, 1993.
11. ASERCA; Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) para el Ejercicio 2007; marzo 2008.
12. Jessica Lorena Escobar Delgadillo EL DESARROLLO SUSTENTABLE EN MÉXICO (1980-2007)
13. Encinas Alejandro (2002). La sustentabilidad del desarrollo y la integración de las políticas. Economía, sociedad y medio ambiente.
14. Verdejo, María Eugenia (2000). Desarrollo sustentable y sostenido: un reto para la economía
15. David Barkin; Riqueza, pobreza y desarrollo sostenible 1998
16. Darcy Tetreault.- Una Taxonomía de Modelos de Desarrollo Sustentable; Estudios sobre Estado y Sociedad 2004.
17. Arturo Peña Jiménez Lucila Neyra González Amenazas a la Biodiversidad 2009.
18. Gerardo Esquivel; Geografía y Desarrollo Económico en México; el Colegio de México; 2000
19. Mario Camberos Castro; La seguridad alimentaria de México en el año 2030; UAEM; 2000
20. José Luis Ayala Espino; Límites del Mercado, Límites del Estado; Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. ; 1992.
21. Yunez Naude, Antonio; Efectos de la desaparición de la CONASUPO en el comercio y en los precios de los cultivos básicos; UAM 2000.
22. FAO; La FAO en México Más de 60 años de colaboración 1945-2009. México, 2009

ANEXO ESTADISTICO