



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL PROGRAMA DE APOYOS DIRECTOS AL CAMPO  
(PROCAMPO):  
EL ESQUEMA TRANSITORIO 1993-94

**T E S I S A**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA**  
**P R E S E N T A**  
**ELSA ALVAREZ CARDENAS**

MEXICO, D. F.

1995

FALLA DE ORIGEN

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## **Génesis de Procampo**

*"Con nuevas prácticas podremos actualizar las relaciones entre el Estado y los campesinos; desterrar el paternalismo, protegiendo a los más débiles y dándoles amparo y defensa; reconocer la probada capacidad de los hombres de campo para organizarse y ser conductores de su propio destino".*

**Mensaje de Toma de Posesión,  
1o. de diciembre de 1988**

*"El Estado incrementará los apoyos a la agricultura. Pero el problema del campo no proviene de la escasez de los recursos canalizados. Es, y ha sido también, un problema de falta de organización, de ineficiencia y, aun, de corrupción".*

**1er. Informe de Gobierno,  
1o. de noviembre de 1989**

*"Superar los rezagos que afectan al campo es otra de las más altas prioridades de la nación...Del aumento de la producción de la productividad dependen no sólo la soberanía alimentaria del país, sino también el bienestar de los productores y sus familias".*

**2o. Informe de Gobierno,  
1o. de noviembre de 1990**

*"...llegó el tiempo de cambiar nuestra estrategia en el campo...Promoveré un programa integral al campo con recursos adicionales para capitalizarlo, abrir opciones de proyectos productivos y de asociaciones, y proteger la vida de la comunidad...".*

**3er. Informe de Gobierno  
1o. de noviembre de 1991**

*"Hay que consolidar la nueva reforma campesina. Esta debe dar pasos rápidos para llevar sus beneficios y oportunidades a los ejidos, a las pequeñas propiedades".*

**4o. Informe de Gobierno  
1o. de noviembre de 1992**

*"Nos comprometimos a consolidar la reforma campesina. Hoy penetran ya en la vida del campo las nuevas instituciones para procurar y administrar justicia...Un nuevo programa en marcha, PROCAMPO, permitirá por vez primera dar apoyos directos y transparentes a más de tres millones de campesinos"*

*"Cerramos un ciclo en la reconstrucción del campo. La reforma jurídica, la institucional y las del sistema de titulación y apoyos con sus nuevas bases"*

**5o. Informe de Gobierno  
1o. de noviembre de 1993**

*"...Por primera vez, 3.4 millones de campesinos recibieron apoyos directos por 4,700 millones de nuevos pesos. En julio de 1994 expedí el decreto que regula la operación de PROCAMPO y establece su permanencia por 15 años".*

**6o. Informe de Gobierno  
1o. de noviembre de 1994**

## CONTENIDO

### PRESENTACION

<b>1. MARCO DE REFERENCIA</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Antecedentes del Programa de Apoyos Directos al Campo: (Procampo) 1993-94</b>	<b>1</b>
1.1.1 La Política de Modernización del Campo 1990-94	2
1.1.2 El sector agropecuario y el Tratado de Libre Comercio	9
<b>2. EL PROGRAMA DE APOYOS DIRECTOS AL CAMPO (PROCAMPO): EL ESQUEMA TRANSITORIO 1993-1994</b>	<b>15</b>
<b>2.1 Filosofía y funcionamiento</b>	<b>15</b>
2.1.1 Objetivos y fases de operación en la etapa transitoria	16
2.1.2 Procedimiento para la inscripción a Procampo	20
2.1.3 Características	23
<b>2.2 Principales Instancias Involucradas en Procampo</b>	<b>27</b>
2.2.1 Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)	28
2.2.1.1 ASERCA y Procampo	29
2.2.2 Contraloría Social en Procampo	32
<b>2.3 La política de precios y apoyos para el periodo transitorio de Procampo</b>	<b>38</b>
<b>2.4 Evaluación política de Procampo</b>	<b>45</b>
2.4.1 Los primeros resultados	45
2.4.2 Evaluación política	51
<b>2.5 Apuntes para Procampo</b>	<b>62</b>
<b>CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS</b>	<b>64</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>74</b>
<b>Anexo</b>	

## **PRESENTACION**

El sector agropecuario mexicano es tema de un amplio debate en cuanto a la problemática e importancia que éste reviste para nuestro país. Durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se instrumentaron diversos mecanismos para buscar fomentar el desarrollo de la agricultura, a través de la política de Modernización del Campo cuyos resultados iniciales fueron: la modernización del marco jurídico (reforma al Artículo 27 Constitucional), la creación de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) para fomentar la comercialización de productos agrícolas, la modernización de las comunicaciones y transportes, así como la de organismos auxiliares de crédito (almacenes, uniones de crédito, etc.). Para complementar el esquema se efectuó una apertura comercial a través de la firma del Tratado Trilateral México, Estados Unidos y Canadá. Bajo este contexto surgió el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) con una vigencia de hasta 15 años.

Procampo 1993-94, en el primer año de operación, (esquema transitorio o programa piloto) tuvo como objetivo transferir recursos económicos en apoyo de la economía de los productores para elevar el nivel de vida de la población rural, conservar los recursos naturales y fomentar el desarrollo del sector agrícola; con base en ello Procampo buscaba cubrir las deficiencias que se generarían a partir del libre mercado.

Procampo se inserta en un sector estratégico de la Administración Pública Federal y en las políticas públicas que se emplean para reactivar la economía agrícola impartidas a los distintos sectores económicos, ya que este sector ocupa, prácticamente, un tercio de la población mexicana (23%), cuya función esencial es proveer de alimentos a una población superior a los 81 millones de habitantes.

Procampo representa un claro ejemplo de cómo la teoría se hace práctica en una área tan compleja como es la Administración Pública Mexicana, en la medida que esta disciplina conjuga elementos políticos, económicos y sociales para llevar a cabo un programa destinado a un sector específico de la población; es decir, Procampo muestra la concepción, la definición de la estrategia, las relaciones políticas que se entretienen para desarrollar un programa determinado con objetivos específicos.

Es por ello que el análisis que aquí se expone permitirá evaluar el impacto de Procampo desde una óptica diferente a la oficial, es decir, conocer las razones de fondo para su aplicación y analizar su efecto en el sector agrícola durante su primer año de instrumentación, 1993-1994. Cabe señalar que el periodo elegido se determinó considerando la fase de introducción o esquema transitorio para vislumbrar si su aplicación en los años posteriores cumpliría el objetivo para el cual fue creado según las versiones oficiales.

Con base en estas consideraciones el presente trabajo se estructuró de la siguiente forma:

## **1. MARCO DE REFERENCIA**

Se señalan los orígenes del Programa de Apoyos Directos al Campo en su primer año de operación en el cual destacamos la Política de Modernización del Campo comprendida entre 1990 y 1994, periodo en el cual se definió la política agrícola sexenal, paralelamente se muestra la política de subsidios internacionales con la finalidad de insertar dicho programa en el contexto mundial. Finalmente se incluye en este apartado el Tratado de Libre Comercio México, Estados Unidos y Canadá debido a la importancia que este reviste para el sector agropecuario.

## **2. EL PROGRAMA DE APOYOS DIRECTOS AL CAMPO 1993-1994**

Se describen sus objetivos, fases y las características operativas. Asimismo en la estructura operativa se resalta el papel desempeñado por dos instancias: Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) en atención a que ésta operó e instrumentó el programa y la Contraloría Social en Procampo (instancia creada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación).

En este capítulo también se revisa la política de precios y apoyos para el periodo transitorio, la asignación de recursos de Procampo y se evalúan los resultados del programa después de un año de operación en dos aspectos fundamentales: operativa y políticamente. Finalmente se incluyen algunas reflexiones que podrían contribuir a optimizar la operación del programa.

### **CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS**

En este apartado se incluyen los resultados de la investigación de acuerdo a la evaluación operativa y política de Procampo, así como las expectativas del mismo de cara a la crisis económica y política de México surgida a raíz de la devaluación del 20 de diciembre de 1994, donde se revisa brevemente el impacto en el sector agrícola en los primeros meses y las acciones tomadas por la Administración Pública Federal, a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural para enfrentar la crisis y frenar el deterioro de este sector.



## **1. MARCO DE REFERENCIA**

### **1.1 Antecedentes del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) 1993-94**

En el presente capítulo se presenta una breve semblanza de las condiciones que dieron origen al Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), considerando que dentro de las ciencias sociales y específicamente en la Administración Pública las acciones que realiza el Estado a través del gobierno conjugan aspectos políticos y administrativos que definen a la política pública, así como su aplicación en un sector específico.

Desde el punto de vista tradicional una política pública se define como una elección relevante realizada por un individuo o grupo, justifica y perfila un curso de acción real o temporal, la cual es llevada a la práctica a través de la Administración Pública, entendiéndose por ésta la coordinación y movilización de esfuerzos de grupo hacia la realización de una voluntad del gobierno.<sup>1</sup>

Sin embargo, esta concepción unilateral de política pública está siendo revisada ante las últimas condiciones políticas, sociales y económicas para dar paso a una política pública que surja y conjugue intereses tanto del Estado como de la sociedad civil, es decir, aún cuando el Gobierno Federal aplica la política pública, la sociedad civil cada día busca intervenir más en la gestación y control de la misma a fin de que

---

<sup>1</sup>Mario Martínez Silva, *Diccionario de Política y Administración Pública*, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, Tomo I, II y III, México, 1978, pp. 847

ésta responda a sus necesidades.<sup>2</sup> Esta concepción se empleará a lo largo del presente trabajo.

Una vez establecido lo anterior, en el capítulo I se pone énfasis en aspectos de la política exterior aplicada en el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) como es el Tratado de Libre Comercio México, Estados Unidos y Canadá y las políticas de subsidios a nivel mundial, en atención especial al impacto que el contexto internacional tuvo en el ámbito nacional en el periodo estudiado, resultado del fenómeno de la globalización.<sup>3</sup>

#### 1.1.1 La Política de Modernización del Campo 1990-94

El sector agropecuario mexicano es un sector prioritario para el desarrollo de México debido a su importancia para la población y la problemática que se agudiza año tras año. Las propuestas para solventar esta situación han contemplado que, durante los distintos regímenes gubernamentales, las distintas políticas implantadas han tendido a transformar al campo de simple productor de alimentos, en una industria que favorezca el desarrollo integral del país.

Procampo es importante en la medida que se inserta en un sector estratégico de la Administración Pública Federal y como política pública para la economía agrícola que impacta en los distintos sectores económicos, en la medida que brinda recursos económicos (subsidios) a la población campesina (sector que ocupa prácticamente a un tercio de la población mexicana, mismo que en su gran mayoría se encuentra en

---

<sup>2</sup>La discusión sobre la conceptualización de la política pública no está agotado. Luis F. Aguilar Villanueva ofrece valiosos elementos de análisis en torno a este tema.

<sup>3</sup> Se conoce como globalización al fenómeno económico, a nivel mundial, caracterizado por la unificación de diversos países a fin de apoyarse mutuamente en la comercialización de sus productos.

condiciones de extrema pobreza). Aunado al debate que se desató por llevar a cabo este programa en un periodo electoral.

El reconocimiento de las fallas en la Administración Pública que ocasionó el descuido del sector agropecuario y su evolución al margen de otros sectores de la economía mexicana, a lo largo de varias décadas; se describió en el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, derivado del Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, señalando la necesidad de incrementar la producción y productividad en el campo, así como elevar el nivel de vida del productor rural, objetivos que orientaron la política agrícola durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari.

- Entre los principales problemas que debía enfrentar el gobierno salinista en el sector agrícola, podemos resaltar en términos generales los siguientes:
- Inseguridad en la tenencia de la tierra por el rezago en la expedición de títulos agrarios y certificados de inafectibilidad.
- Baja inversión en el sector resultado de la política pública de apoyos y desarrollo agrícola que no estimularon la producción agrícola.
- Una política de precios y subsidios inadecuada al no contar con una política pública clara y eficiente para la asignación de recursos. Además de una falta de información que provocó que los recursos fueran asignados en forma generalizada y poco congruente al no distinguir entre pequeños y grandes productores.

- Deficiente infraestructura de transporte, almacenaje, conservación, movilización (maniobras), etc.; a nivel nacional, condiciones que elevan los costos de comercialización. Paralelamente, la insuficiente infraestructura de acopio en algunas regiones, producían cuellos de botella en épocas de cosecha y provocaba manejos inapropiados de los productos agrícolas, incrementando sus costos.
- Los costos de almacenaje, transporte y tasas de interés más elevadas en nuestro país, impactaban directamente sobre el costo del producto y restaban competitividad ante productos similares de importación.
- Una alta concentración de la producción, fundamentalmente en aquellas entidades federativas con sistema de riego, exceso de oferta de productos agropecuarios en meses específicos (llegándose a cosechar algunos en un solo ciclo agrícola) y el consumo distribuido en todo el territorio nacional durante el año, lo cual creaba una situación totalmente fuera de competencia y costos razonables.
- A todos los inconvenientes técnicos hay que agregar los geográficos, ya que México cuenta con un mosaico orográfico que complica la comercialización y productividad.
- Debe considerarse que los productores nacionales carecen de una cultura agrícola equiparada a la de los mercados internacionales que les permitiría la interpretación de información de precios y los movimientos de mercado.

- Además los productores, por razones de escala y organización, no siempre participaban directamente en las operaciones mercantiles; lo cual ocasiona, la gran mayoría de las veces, caída en su ingreso.
- El esquema tradicional de apoyos al sector agropecuario y forestal fomentó la producción mediante precios de garantía y subsidios a la comercialización e insumos (fertilizantes, semillas, agroquímicos, crédito, seguros, agua, etc.) lo cual incrementó la producción, básicamente del maíz.
- Estancamiento desigual entre la tierra de riego y las zonas de temporal. Así como las tierras marginales cuya actividad productiva descendió notablemente.
- Caída de la inversión en infraestructura, así como en la inversión para el desarrollo de la ciencia y tecnología aplicada al campo.
- Papel autoritario de las entidades y dependencias gubernamentales que inhibían la fuerza social de los productores y organizaciones.
- Minifundio que dado su tamaño no era rentable y provocaba el abandono.
- Financiamiento inoportuno e ineficiente. Aunado a los problemas para recuperar las carteras de las instituciones de crédito.

Es importante señalar que la modernización del campo, responde al "gran tema" del gobierno salinista del liberalismo social, según el cual un Estado financieramente sano y comprometido con su responsabilidad de regular los mercados y promover la inversión, debería dar libertad a la sociedad y por ende reducir la intervención estatal. Dentro de esta concepción el agro no es la excepción, como el propio

Estado reconoce en la crónica de gobierno correspondiente a este periodo presidencial:

**"En la puesta en práctica de estas medidas [políticas agrícolas] se advirtió un cambio fundamental en la actitud del equipo gobernante, pues se abandonaron las pretensiones paternalista que rigieron la actividad del Estado en el agro durante décadas, las cuales como experiencia lo habían comprobado, habían inhibido y en muchos casos paralizado la participación del resto de los agentes productivos..."<sup>4</sup>**

Es por ello que con la finalidad de responder a las necesidades de cambio impuestas por las transformaciones a nivel mundial y la globalización de los mercados, específicamente del sector agropecuario y forestal, el Gobierno Federal entre 1988-1994 sentó las bases para reformar el campo con estas acciones:

- **La modernización del marco jurídico: la reforma al Artículo 27 Constitucional**
- **La expedición de la nueva Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios**
- **El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede).**
- **El Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo)**

---

<sup>4</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, Presidencia de la República, México, 1994, p. 51

Las reformas realizadas constituyen la parte agraria y Procampo en cambio se inserta en la parte agrícola<sup>5</sup> fue instrumentado en la etapa final del sexenio para complementar el esquema de la apertura comercial y constituye el motivo de análisis en el presente trabajo.<sup>6</sup>

Como se puede apreciar durante el sexenio salinista el sector agrícola cuenta con un proyecto específico para la agricultura, entendida ésta como el conjunto de actividades relacionadas con el cultivo de la tierra, que busca la satisfacción de algunas necesidades humanas como la alimentación y suministrar materias primas para la industria. Al identificar la problemática agrícola de México y reconocer que ésta tenía sus raíces años atrás, se trabajó para alcanzar dichas metas.

Sin embargo las políticas de modernización del campo para este periodo son sólo la base para resolver un problema añejo, para lo cual toda política agrícola debe reconocer a ésta como un conjunto y no en forma aislada, además de ello se requiere tener sensibilidad política, recursos financieros y fomentar una cultura productiva para transformarlo en el sector estratégico para la economía nacional.

Con base en el reconocimiento de la importancia y rezago dramático del sector agrícola el Gobierno Federal diseñó Procampo, conjugando para ello, factores nacionales e internacionales como son: el cambio de sexenio, la política pública de subsidios instrumentadas en otros países para apoyar la producción agrícola y la apertura comercial que enfrentaba México a través del Tratado de Libre Comercio.

---

<sup>5</sup>El estudio de la agricultura tiene dos vertientes: lo agrario y lo agrícola. El primero se refiere al sustento legal para llevar a cabo las políticas públicas, en tanto que lo agrícola se relaciona con los medios para incrementar la producción del campo.

<sup>6</sup> Cabe mencionar que todas las medidas efectuadas para llevar a cabo la reforma al campo respondieron a los planteamientos del Programa Nacional de Modernización del Campo, señalando que resulta indiscutible modernizar el campo a través de los siguientes puntos: Marco Jurídico Institucional, Instrumentos de política económica y participación democrática de los productores del campo.

## ESQUEMA DE LAS POLITICAS DE APOYOS A LA PRODUCCION AGRICOLA

### Estados Unidos

PRODUCTO	POLITICA DE SUBSIDIO
Lana	Apoyo vía precios
Trigo	Precios objetivo, pagos en deficiencia, créditos con pago en especie
Sorgo avena Soya, arroz y cebada	Requerimiento de reducción de superficie, pago por desastre Subsidios a la exportación
Algodón	Créditos con pago en especie, subsidio a la exportación
Oleaginosas	Créditos con pago en especie, subsidio a la exportación
Cacahuete y azúcar	Apoyo vía precios, cuotas de producción internas, cuotas de importación (arancel-cuota en el caso de azúcar)

Fuente: SARH, 1984<sup>7</sup>

### Canadá

PRODUCTO	POLITICA DE SUBSIDIO
Granos y cereales	Programa de estabilización de ingresos, subsidios al transporte
Trigo, cebada y avena	Canadian Wheat Board regula la producción y comercialización

Fuente: SARH, 1984<sup>8</sup>

### Unidad Europea

PRODUCTO	POLITICA DE SUBSIDIO
Granos y cereales	Aranceles variables, compras de intervención y devoluciones por exportación
Oleaginosas	Aranceles a la importación, apoyo por hectárea y devoluciones por exportación
	Aranceles variables y cuotas de importación, precios de mercado comunes para cantidades específicas, cuotas de producción y compras de intervención

Fuente: SARH, 1984<sup>9</sup>

De acuerdo a lo antes expuesto se puede apreciar que los esquemas de la política pública de apoyos aplicados en los países mencionados en este apartado son muy completos y agresivos al contemplar una gama de aspectos legales, financieros, sociales e incluso internacionales, como es el caso de la Unidad Europea. No debe olvidarse que los países incluidos en el presente análisis ocupan un sitio importante

<sup>7</sup> *Idem*, p. 45.

<sup>8</sup> *Idem*, p. 46.

<sup>9</sup> *Idem*, p. 48.



en la producción agrícola a nivel mundial, aunado a que son países que pueden y reconocen la importancia de destinar un generoso presupuesto a este sector.

En la caso de Procampo, aún cuando la intención del mismo era funcionar a semejanza de los programas de subsidios de los países antes descritos, para que el productor estuviera en igualdad de condiciones ante los productores internacionales, éste debió enfrentar los problemas característicos de un país no desarrollado económicamente, obstáculos tales como: insuficiente recursos económicos, carencia de un catastro y de un directorio de productores; rezagos tecnológicos y pobreza extrema en el sector agrícola por citar algunos factores, mismos que se hacen más evidentes ante la competencia abierta a partir del 1o. de enero de 1994 con la entrada en vigor del TLC.

A este esquema por demás precario hay que añadir las características sui generis del sistema político mexicano caracterizado por la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) por más de 50 años, a través de los cuales ha realizado diversas prácticas políticas para sostenerse en el poder, de ahí que se polemizara en torno a Procampo considerando que éste concedería importantes subsidios al campo en 1994, año de elecciones presidenciales y por ende netamente político.

#### 1.1.2 El sector agropecuario y el Tratado de Libre Comercio

Un análisis del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México, Estados Unidos y Canadá requeriría más de un apartado en el presente trabajo, éste es tema para una cantidad indefinida de análisis que van desde un estudio general, hasta otro que considere a cada una de las partes que lo conforman: cuestiones laborales, agrícolas, ambientales, etc. Sin embargo, se consideró oportuno rescatar algunos

6

elementos que podrían servir de referencia para comprender la importancia de este tratado para el sector agrícola y, por ende, para nuestro objeto de estudio: Procampo.

En términos formales el Tratado o Acuerdo Comercial se emplea para definir un convenio entre dos o más naciones en cuanto a relaciones comerciales. Un tratado generalmente incluye una serie de regulaciones en las condiciones de comercio. Se agregan estipulaciones gubernamentales referentes a los derechos de aduanas e importaciones y exportaciones, regulaciones comerciales y fiscales, acuerdos de tránsito para mercancías, bases arancelarias, formalidades administrativas y cuotas.

No obstante, adicionalmente se expone el concepto que Salinas de Gortari empleó para definir Tratado de Libre Comercio (mismo que se ocupa en el desarrollo de este análisis en atención a que resume llanamente sus características) ya que durante su gestión se concretó dicho proyecto, que influyó directamente en los orígenes de Procampo:

"El tratado es un conjunto de reglas que los tres países acordamos para vender y comprar productos y servicios en América del Norte. Se llama de libre comercio porque estas reglas definen cómo y cuándo se eliminarán las barreras al libre paso de los productos y servicios entre las tres naciones; esto es, cómo y cuándo se eliminarán los permisos, cuotas, licencias, particularmente las tarifas y aranceles; es decir los impuestos que se cobran por importar mercancías. También es un acuerdo que crea los mecanismos para dar solución a las diferencias que siempre surgen en las relaciones comerciales entre las naciones".<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Excélsior, p. 8

Para efectos de análisis, es importante distinguir entre Tratado de Libre Comercio y Mercado Común ya que éste último es una de las variantes de la integración económica en el cual se permite el libre paso de trabajadores, capital y otros recursos productivos en adición a que no existen tarifas externas para la importación de mercancías.

Bajo estas premisas, podemos señalar el contexto internacional que originó la firma del TLC:

- Un nuevo entorno económico mundial caracterizado por una fuerte tendencia a la creación de bloques económicos y comerciales y por ende el proteccionismo de los mismos. La reestructuración internacional respondió a la necesidad de enfrentar la desaceleración económica global de Estados Unidos y la Unión Europea, así como la crisis económica de los países del Este de Europa y las Repúblicas de la ex Unión Soviética, lo cual ha provocado contracciones importantes en la demanda de alimentos y una marcada tendencia a la baja, aunado a la volatilidad de los precios internacionales.
- El reto de adaptarse a un entorno internacional por demás dinámico y complejo, fue resuelto en un primer momento por el gobierno del presidente Salinas con la firma del TLC con Estados Unidos y Canadá, con el objetivo primordial de incorporarse al comercio mundial con reglas claras y socios comerciales que impulsaran la estructura competitiva y la inversión, para poder aspirar a un desarrollo sostenido.
- Para México, participar en uno o varios bloques representó la opción de establecer reglas claras para el intercambio comercial y no sólo estar expuesto a la competencia indiscriminada, resultado de las decisiones unilaterales de las fuerzas económicas internacionales. La aplicación de la política internacional se

puede apreciar en los Tratados de Libre Comercio firmados con los Estados Unidos, Canadá y los países de Centro y Sudamérica; así como los acuerdos con la Unidad Europea.

En cuanto al entorno nacional, el Gobierno Federal orientó su política agropecuaria a intervenir cada vez menos en estas actividades, respondiendo con ello a la necesidad de una mayor participación de la iniciativa privada y otros sectores para fomentar la productividad, competitividad y desarrollo de actividades rentables.

Es importante subrayar que los retos para el sector agrícola, se plantean en objetivos básicos dentro del TLC:

1. Garantizar el acceso libre de las exportaciones mexicanas a los mercados de E.U. y Canadá.
2. Prever la transición, con periodos suficientemente largos, para permitir el ajuste equilibrado del sector y proporcionar un horizonte de planeación de largo plazo al productor.
3. Apoyar el acceso de insumos a productores, en condiciones de competitividad internacional.
4. Mejorar el sistema de apoyos directos, sustituyendo a los otorgados a través de mecanismos de protección comercial.
5. Respalda el cambio de cultivo o actividad, hacia aquellos que generen mayor ingreso para el productor.

Adicionalmente, para el sector agropecuario se describen acuerdos en cinco áreas para mejorar sus condiciones de desarrollo: apoyos internos, subsidios a la exportación, disposiciones sanitarias y fitosanitarias, acceso a mercados y consultas; ello explica la importancia de diseñar un programa como Procampo.

Cabe mencionar que desde el punto de vista de la economía liberal, las ventajas del libre mercado permiten el desarrollo nacional. Sin embargo, no debe olvidarse el carácter caprichoso e incierto de los precios internacionales de los productos agrícolas que México puede exportar, ya que si aumenta el número de cultivos exportables al desplomarse los precios de dichos productos en el mercado mundial, no existirían alimentos para la dieta nacional.

Reconocimiento por demás público de la problemática agrícola, como lo señalaba el presidente Salinas "...era el atraso en los indicadores de salud y nutrición de la población rural. En esta situación estaban 3 millones de familias campesinas cuyas percepciones eran inferiores al salario mínimo..." Por ello no debe ser extraño que al anunciar Procampo se establezcan apoyos gubernamentales a 2.2 millones de mexicanos que permanecían al margen de los mismos.

Si bien es cierto que la integración vista desde el aspecto económico es un proceso necesario y por consiguiente justificado, ésta afecta particularmente al sector agrícola ya que es más sensible a la liberación del comercio debido a ciertos factores por demás conocidos como lo son: la diferencia del desarrollo tecnológico, los recursos naturales y débiles políticas agrícolas de México, principalmente, como lo señala José Luis Calva en su análisis de la agricultura y el TLC:

"...en primer lugar la brecha tecnológica de México respecto a los países del norte (sobre todo en cosechas básicas, en algunos productos pecuarios y en el sector forestal); a nuestra inferior provisión de recursos naturales (tierra y factores climáticos); y a las diferencias en las políticas agropecuarias de fomento, caracterizadas en Estados Unidos y Canadá por la canalización de enormes apoyos y subsidios al sector primario"<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> José Luis Calva, *La Agricultura Mexicana Frente al Tratado Trilateral de Libre Comercio*, Universidad Autónoma de Chapingo, México, 1993, p. 13.

En síntesis, el proceso de integración económica mediante el TLC visto desde el esquema liberal y frente a las transformaciones mundiales, respondió a las expectativas y al proyecto de nación del presidente Salinas de Gortari. No obstante, al evaluar las características tangibles de los sectores económicos que componen la economía nacional, y en este caso el sector agrícola, se hizo necesario fortalecer la producción interna de alimentos paralelamente con las importaciones agrícolas y agroindustriales, a fin de estimular el crecimiento económico general y, por ende, fue necesario instrumentar políticas públicas acordes a las tendencias internacionales como es el caso de Procampo a fin de operar con esquemas de apoyos semejantes a los de E. U. y Canadá.

Sin embargo, Procampo al proporcionar apoyos directos al campo para compensar la apertura comercial, no alcanza el nivel de los apoyos otorgados por otras naciones al sector agrícola, ya que la política de apoyos (subsidios) de estos países generalmente está acompañada de políticas integrales de apoyo a este sector como los antes citados.

Considerando la problemática que enfrentan los productores nacionales ante la incapacidad de competir a nivel internacional con los precios de sus productos, no fue gratuito que se determinara crear un programa de apoyos como Procampo con un plazo de 15 años, mismo que corresponde al plazo fijado para la total desregulación y supresión de los precios de garantía en el sector agrícola. Aunado a que éste se instrumentó en periodo electoral que cuestionó su origen, objetivos y características las cuales se examinarán en el siguiente capítulo.

## **2. EL PROGRAMA DE APOYOS DIRECTOS AL CAMPO (PROCAMPO): EL ESQUEMA TRANSITORIO 1993-1994**

### **2.1 Filosofía y funcionamiento**

En el presente capítulo se desarrolla a detalle los objetivos, las etapas y el esquema básico de operación de Procampo. Es importante mencionar que el ciclo agrícola Otoño-Invierno 1993-1994 se consideró como una prueba piloto para instrumentar por primera vez Procampo, con la finalidad de evaluar las experiencias, errores y fallas que se presentarían en el desarrollo del mismo y con miras a establecer dicho programa con una duración de hasta 15 años.

El análisis de este programa gubernamental tiene como finalidad revisar sus características y funcionamiento para evaluar su impacto en relación al TLC y constatar si puede cubrir las deficiencias que se generarían a partir del libre mercado, de acuerdo con los términos oficiales<sup>12</sup>.

Considerando que Procampo al iniciar sus operaciones en diciembre de 1993 meses antes de iniciar el proceso electoral para cambio de sexenio pone en jaque su origen y lo convierten en un tema de actualidad, cuyo impacto afectó a todo el territorio nacional considerando la derrama económica de alrededor de 11.7 mil millones de nuevos pesos.

---

<sup>12</sup>Entre los diversos documentos oficiales hacen alusión a esta afirmación véase el documento de divulgación SARH, *El Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo)*, México, 1994, p.11-13

### 2.1.1 Objetivos y fases de operación en la etapa transitoria

Procampo como política pública es anunciado el 4 de octubre de 1993 respondiendo con ello a una de las acciones específicas del Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, como se puede observar en las declaraciones realizadas por el Ejecutivo Federal:

"A principios del mes de octubre de este año se puso en marcha Procampo, un innovador programa rural de apoyos directos. Este sustituirá, gradualmente, el subsidio implícito en los precios de garantía. Lo hará con apoyos directos por hectárea, diferenciados por zona agroecológica".<sup>13</sup>

Bajo esta perspectiva Procampo fue concebido como un programa de apoyos al ingreso de los productores agrícolas, que otorga pagos por hectárea a las superficies que hayan sido sembradas en alguno de los últimos tres años agrícolas anteriores al año agrícola 1993-1994<sup>14</sup>, con los cultivos elegibles maíz, frijol, arroz, trigo, sorgo, soya, algodón, cebada y cártamo<sup>15</sup>.

Procampo presenta un cambio muy importante en el criterio de asignación de los apoyos económicos al sector rural, es decir la transferencia de recursos por parte del Gobierno Federal a los productores en virtud de la operación de este programa.

---

<sup>13</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Quinto Informe de Gobierno 1993*, Presidencia de la República, México, p. 47.

<sup>14</sup> Para el presente capítulo entenderemos por año agrícola el periodo de tiempo en que se lleva a cabo el desarrollo de diferentes cultivos desde su siembra hasta su cosecha, éste se divide en dos periodos: Primavera-Verano (PV) y Otoño-Invierno (OI).

El ciclo Primavera-Verano es el tiempo en que se desarrollan la mayoría de los cultivos por ser un periodo favorable en condiciones de agua de temporal y climatológicas, en tanto que en el ciclo Otoño-Invierno se desarrollan los cultivos que están condicionados a la existencia de agua de riego; así como a condiciones climatológicas favorables que sólo existen en este ciclo. Cabe mencionar que en México la mayor parte de la producción agrícola se desarrolla en el ciclo Primavera-Verano.

<sup>15</sup> La cebada y el cártamo no estaban considerados inicialmente en Procampo; sin embargo debido a las presiones de los productores éstos fueron incluidos en el programa.



Por lo tanto se optó por establecer un esquema transitorio que abarcara el año agrícola 1993-94 para permitir que los productores se familiarizaran con los apoyos directos y pudieran gradualmente, aplicar sus métodos productivos al nuevo entorno de apertura para la comercialización de sus cosechas.

De tal suerte que se establecieron 15 años de duración desglosados de la siguiente forma: un periodo transitorio de 1 año, un periodo definitivo de 14 y un retiro gradual de 5 años, incluidos en los 14 anteriores.

### **Objetivos de Procampo<sup>16</sup>**

Estos objetivos se establecieron durante la planeación del programa, sin embargo son muy ambiciosos para el primer año de operación del programa:

- Brindar apoyo directo a más de 3.3 millones de productores rurales, de los cuales 2.2 millones están al margen de los sistemas actuales. Estos últimos destinan una parte significativa de su producción al autoconsumo, por lo que no los beneficia el hecho de que los precios de garantía sean superiores a los que prevalecerían en un mercado no intervenido.
- Fomentar la reconversión de aquellas superficies en las que sea posible establecer actividades que tengan una mayor rentabilidad, dando certidumbre a los productores en lo referente a la política agropecuaria durante los siguientes años.
- Compensar los subsidios que otros países, especialmente los desarrollados, otorgan a algunos productores agrícolas.

---

<sup>16</sup> SARH, *Op. Cit.* p. 21

- Estimular la organización de los productores del sector para modernizar la comercialización de productos agropecuarios.
- Lograr que los consumidores nacionales tengan acceso a alimentos a menor precio, lo que tendrá un importante efecto sobre el bienestar de las familias de bajos ingresos, sobre todo las que viven en zonas rurales.
- Incrementar la competitividad de las cadenas productivas relacionadas con el sector agrícola, en especial la actividad pecuaria.
- Frenar la degradación del medio ambiente, propiciando la conservación y recuperación de bosques y selvas, así como coadyuvar a reducir la erosión de suelos y la contaminación de las aguas causada por el uso excesivo de agroquímicos, en beneficio del ambiente y del desarrollo sustentable.

Para cubrir dichos objetivos el Gobierno Federal conformó una base de datos desagregada por predio, a través de un levantamiento de campo para integrar el Directorio de Productores de Granos y Oleaginosas con la finalidad de establecer las superficies elegibles del programa, entregar a los productores los apoyos directos por hectárea e identificar a los productores de granos básicos.

Así, Procampo diseñó su estrategia de operación en cuatro etapas que incluyen una serie de actividades, las cuales denotan escaso tiempo para realizar las actividades de cada una de las etapas del programa (ver gráfica 1 en el anexo).

### FASES DE OPERACION EN EL ESQUEMA TRANSITORIO

ETAPA	PERIODO	ACTIVIDAD
<b>Primera</b>	junio-julio de 1993	Conocimiento de la superficie y producción individual de predios, así como los productos habitualmente cultivados y con base en ello realizar una cartografía para ubicar todos los predios existentes.
<b>Segunda</b>	octubre-noviembre de 1993	Levantamiento del padrón de productores y superficies elegibles a nivel comunitario.
<b>Tercera</b>	diciembre de 1993- mayo de 1994	Registro de productores de granos y oleaginosas  Recepción de las solicitudes de apoyos y documentación que avalará la superficie, época de siembra y el producto para someterlas a dictamen del Subcomité de Control y Vigilancia. (Contraloría Social en Procampo).
<b>Cuarta</b>	febrero-agosto de 1994	Entrega de los apoyos económicos a los beneficiarios de acuerdo a sus hectáreas, dentro de los plazos establecidos. <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Registro de Productores</li> <li>2. Dictamen</li> <li>3. Pago de apoyos</li> <li>4. Verificación de superficies y cultivos</li> </ol> Elaboración de la normalidad para acotar la superficie a la presupuestada. Cierre del directorio catastral.

Fuente: ASERCA

De acuerdo a los objetivos de Procampo y al apretado calendario para llevar a cabo el programa en este primer año de operación, se observa que el programa era muy ambicioso, ya que para alcanzar dichos objetivos se requería de un programa integral, que contemplara además de los apoyos directos, apoyos a la infraestructura, capacitación a los productores e investigación tecnológica, así como innovadores esquemas de comercialización; pero ante todo la decisión política y administradores públicos con sensibilidad política para llevar el campo a ocupar un lugar estratégico dentro del desarrollo del país.

Alcanzar los objetivos de Procampo requirió, además de los factores antes mencionados, contar con un plazo mayor a un año para instrumentarlo y poder evaluar su impacto en el sector agrícola, aunado a las condiciones políticas

electorales que permeaban el contexto nacional ante el cambio de gobierno, el cual podría truncar o modificar el programa de acuerdo con la costumbre o moda que caracteriza a la Administración Pública Mexicana.

## **2.1.2 Procedimiento para la inscripción a Procampo**

### **1.Registro de productores**

Partiendo de la verificación de los datos del directorio de productores se reciben todas las solicitudes de apoyos, acreditando, con la debida documentación, que los datos asentados en la solicitud son verídicos.

### **2. Dictamen**

Una vez recibidos los listados de las solicitudes por el Subcomité de Control y Vigilancia<sup>17</sup>, conformado por los Vocales de Contraloría Social, se emitieron los dictámenes para el pago de los apoyos que si proceden.

### **3. Pago de apoyos**

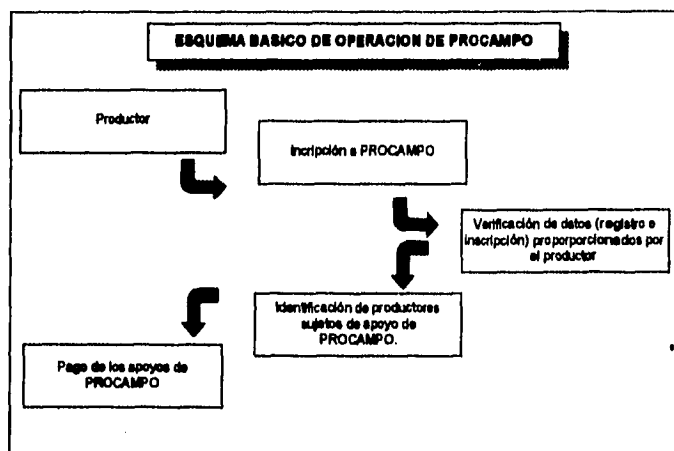
La consolidación del programa se lleva a cabo durante este proceso cuando el productor ve el cumplimiento del compromiso adquirido por el Gobierno Federal.

---

<sup>17</sup> *Infra. Contraloría Social en Procampo*, p. 43

#### 4. Verificación de superficies y cultivos

Se garantiza el control de las superficies que se inscriben en el programa, entendiendo que el control de las superficies implica el control presupuestal, por consiguiente, el éxito de Procampo.



Como se puede apreciar, Procampo en el aspecto técnico-administrativo fue instrumentado en la etapa transitoria de acuerdo al diseño general de operación; sin embargo, los aspectos políticos se hicieron presentes dado que no se consideraron algunas cuestiones sociales ya que en México por razones históricas y culturales a la fecha no se cuenta con un catastro, mismo que todo país desarrollado económicamente tiene para otorgar apoyos económicos a la agricultura, lo cual dificultó la entrega de los apoyos y, por ende, provocó quejas de los beneficiarios de Procampo.

Esto desembocó en la toma de distintas oficinas de la SARH, a nivel regional, solicitando la entrega de los cheques de Procampo, a lo cual las autoridades

respondieron negociando una prórroga y/o agilizando los trámites para dar prioridad a las zonas inconformes.<sup>18</sup>

El esquema de operación enfrentó dificultades desde el inicio del procedimiento de inscripción de los productores ya que el esquema solicitaba requisitos para poder registrar a los productores, tales como un documento legal que acreditara al productor como usufructuario de los predios por los cuales solicitaba inscribirse a Procampo: Certificado de Derechos Agrarios, Comunales o Parcelarios o cesión de derechos de los mismos avalado por el Registro Agrario Nacional. Baste recordar que los conflictos de límites territoriales entre comunidades y familias es añejo, aunado a que con el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede) surgido en 1993 se planeaba integrar un catastro de 29,000 ejidos del país, de los cuales sólo se cubrieron aproximadamente 7.5 millones de hectáreas.<sup>19</sup>

Otro aspecto que se debe considerar es que Procampo buscaba beneficiar a 2.2 millones de productores de autoconsumo mismos que poseen según estimaciones de SARH tres hectáreas de temporal; es decir, prácticamente el programa no les resultaba muy atractivo al recibir máximo N\$1,000.00 anuales, a ello habría que añadir que en algunos casos los productores debían recorrer largas distancias para acudir a inscribirse y, posteriormente, asistir al mismo sitio a recoger su cheque.

Las dificultades presentadas en este primer año de operación manifiestan la premura para llevar a cabo un programa a corto plazo, considerando su gran importancia para el campo dada la derrama económica en beneficio de los productores de granos básicos y oleaginosas. Asimismo, el beneficio no fue empleado para reactivar la economía agrícola debido a que prácticamente arriba del

---

<sup>18</sup> La delegación de la SARH que presentó más protesta y toma de oficinas fue la de Chiapas.

<sup>19</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Op. Cit.* p. 195.

50% de la población objetivo de Procampo percibió un ingreso insuficiente para inyectarle capital a su propiedad.

Otro factor que se debe considerar en este análisis es la respuesta de Procampo ante las presiones políticas de algunas organizaciones y productores, quienes cuestionaban las limitaciones operativas de Procampo, los cuales dieron por resultado la inclusión de productos no considerados en el programa entre los que se incluyen productos tan variados como garbanzo, arroz y nopal tunero (ver gráfica 2 en el anexo) y en algunos casos no se especifica las toneladas apoyadas.

En sí, el monto de los apoyos de Procampo contribuyó a ganar adeptos para el partido que los otorgaba, es decir para el Partido Revolucionarios Institucional (PRI), ya que los campesinos no requerían de muchos conocimientos para entender que los apoyos no contribuirían para hacer productivas sus tierras; pero sí significaban un apoyo para su consumo.

### 2.1.3 Características

Un aspecto que puede considerarse a favor del programa es el reconocimiento público de que en México existen más de 2.2 millones de productores rurales que destinan su producción al autoconsumo y por consiguiente, a lo largo de varias décadas se mantuvieron al margen de las políticas de fomento al sector agrícola y en franca desventaja ante otros productores nacionales.

Es por ello se desarrolla un análisis de las características de dicho programa:

CARACTERÍSTICAS DE PROCAMPO	MOTIVO
Es independiente de los programas de atención al sector rural de instituciones públicas como SEDESOL-SOLIDARIDAD, FOCIR, BANRURAL, AGROASEMEX e incluso la propia SARH.	Incluir planteamientos que estimulen a los productores a utilizar los recursos de PROCAMPO en proyectos de inversión y/o asociación.
El apoyo se otorga de manera directa al productor (apoyo al ingreso).	Eliminar la estructura de precios de garantía subsidiando a los productores del campo mexicano a través de apoyos directos por superficie.
Procampo considera nueve cultivos elegibles: maíz            frijol trigo            amoz sorgo            soya algodón       cártamo cebada	Esta canasta no incluye productos que no reciben subsidios a nivel internacional debido a que no enfrentan distorsiones en los mercados mundiales. Subsidiarlos originaría que otros países impulsaran medidas compensatorias a las exportaciones mexicanas.
Los productores, dueños o usufructuarios que cultiven tierras en las superficies elegidas serán los que recibirán apoyos, ya sean personas físicas o morales.	El control y verificación de las superficies incluidas en el Programa se basa en el levantamiento del Directorio de Productores de Granos y Oleaginosas, realizado entre junio y septiembre de 1993 por la SARH.
Sistema de pagos fijos por hectárea, independiente de la actividad productiva a que se destine la superficie.	De acuerdo a experiencias internacionales y la consulta con productores se consideró conveniente tomar como base los esquemas de apoyo basados en superficies históricas de los cultivos elegibles, para promover la conversión productiva hacia actividades con mayores ventajas comparativas.
El productor tendrá la posibilidad de dedicar su tierra a otros cultivos de la canasta o a otras actividades productivas, sin que por ello deje de ser sujeto de apoyo.	Con el fin de promover la reconversión productiva hacia actividades con mayores ventajas comparativas y un uso de los suelos de acuerdo con su vocación.  En el primer caso, será requisito indispensable producir.  En el segundo, las superficies podrán destinarse a actividades agrícolas, ganaderas, forestales, acuícolas, conservación de suelos, ecológicas y generadoras de empleo.
La vigencia de 15 años a partir del ciclo agrícola 0-1 94/95 con pagos constantes en términos reales durante los primeros 10 años y decrecientes en forma lineal a partir del onceavo año.	Periodo establecido para liberar totalmente el sector agrícola de acuerdo al TLC.



CARACTERISTICAS DE PROCAMPO	MOTIVO
Los apoyos otorgados toman en cuenta las diferencias regionales originadas por la diversidad de zonas agro-ecológicas que hay en el país.	Se considera un rango de pagos por hectárea, que fluctuara entre un mínimo y un máximo. El pago mínimo asegura un nivel de ingreso para los productores de autoconsumo y baja productividad, mientras que el pago máximo permitirá que las superficies de altos rendimientos sigan siendo rentables en un entorno más competitivo. Los límites superiores al apoyo en términos de superficie serán determinados por la Constitución.

Es importante resaltar que el pago por hectárea iría acompañado de medidas complementarias para apoyar la creación de organizaciones que faciliten la comercialización, tales como un mercado de productos físicos que reducirá la incertidumbre que enfrentan los productores al momento de siembra sobre el precio al que podrán vender su cosecha.

Los esquemas de apoyo por hectárea están siendo utilizados en otros países además de México. Por ejemplo, en la Comunidad Europea, las oleaginosas (soya, girasol y nabo) ya no tendrán precios de garantía, habrá un apoyo fijo por hectárea a nivel comunitario y uno regionalizado que toma en cuenta los rendimientos históricos por región. De igual manera, los nuevos esquemas de apoyos en los Estados Unidos se basan en rendimientos históricos que los hacen equivalentes a pagos por hectárea.

Otra característica de Procampo radica en sus efectos positivos en el medio ambiente, dado que el apoyo no está condicionado a actividades específicas, lo cual implica que los productores estarán en libertad de reconvertir sus labores agrícolas, a otros usos más productivos y generadores de empleo, como son actividades forestales, acuícolas y de conservación del medio ambiente. Convierte su terreno agrícola a una plantación forestal y comercial.

Con base en esta perspectiva sería viable recuperar muchos de los bosques y selvas perdidas y contribuir, no solamente a frenar el deterioro ambiental, sino a crear nuevos beneficios tales como la recuperación de suelos, la calidad y cantidad del agua en cuencas hidrográficas, y nuevos hábitats necesarios para muchas especies de flora y fauna.

Con esta política se esperaba como resultado un mejor manejo del suelo agrícola, en el que los patrones de uso estarán estrechamente relacionados con la vocación y la capacidad productiva de la tierra más apropiados, en una perspectiva tanto económica como ecológica.

Al lograr el uso más eficiente de las tierras agrícolas, se habrá dado un paso importante hacia la evolución de una agricultura sustentable que esté en armonía con el medio ambiente.

Como se puede apreciar el diseño de Procampo contempló expectativas nacionales e internacionales que van desde la vigencia del mismo (15 años) hasta aspectos ambientales, no obstante la planeación del mismo debió considerar a profundidad las características del campo mexicano, así como la de sus habitantes y no supeditarse a condiciones de índole económica y política pública nacional e internacional.

Si bien es cierto que algunos países desarrollados aplican programas agrícolas con las características de Procampo, hubiera sido conveniente aplicar dicho programa paralelamente con apoyos a la infraestructura, investigación y capacitación a los productores, a semejanza de los países que fueron tomados como parámetro.

En suma, la evaluación de las características de Procampo, reseñadas anteriormente describen las causas que dieron origen a este programa y como se

puede observar desde el aspecto conceptual es un programa diseñado acorde a las tendencias internacionales para apoyar a los productores más sensibles a la apertura comercial, ya que ésta hace más atractivo importar granos que producirlos en México.

Procampo, sin embargo aprovecha dicha coyuntura con fines electorales, ya que de acuerdo a sus objetivos y características no es posible alcanzar objetivos económicos (reactivar la economía agrícola), ya que al otorgar apoyos al ingreso y no a la producción, el Gobierno Federal realiza un labor proselitista al beneficiar parcialmente a los campesinos, ya que Procampo no integró otras políticas públicas de apoyo al campo.

## **2.2 Principales Instancias Involucradas en Procampo**

Instrumentar un programa de alcance nacional como es el caso de Procampo requirió contar con el apoyo de diversas instancias gubernamentales, con la finalidad de alcanzar los dos objetivos fundamentales de este programa:

1. Asegurar que los beneficiarios del programa reciban oportunamente los montos que les corresponden y,
2. Asegurar el control de las superficies inscritas en el programa a los distintos niveles de agregación (parcela, ejido, municipio, delegación estatal, Distrito de Desarrollo Rural [DDR], Centro de Apoyo al Desarrollo Rural [CADER]<sup>20</sup>, entidad federativa y total nacional).

---

<sup>20</sup> La delegación estatal, el DDR y el CADER son instancias a través de las cuales la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (actualmente conocida como la Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural) tiene presencia a nivel estatal y municipal.

En este punto se considera pertinente mostrar brevemente los programas estructurales y la participación de ASERCA, a fin de resaltar los elementos que permitieron que esta dependencia instrumentara Procampo, así como reconocer su participación en el programa.

### **2.2.1 Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)**

Con base en los objetivos y políticas delineadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y en el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, se creó ASERCA por decreto presidencial del 16 de abril de 1991, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

El objetivo de ASERCA fue modernizar el proceso de comercialización de los productos del campo, a fin de consolidar los avances en materia de soberanía alimentaria y aumentar la producción y productividad del sector agropecuario, para apoyar la comercialización de granos y oleaginosas (trigo, sorgo de Tamaulipas<sup>21</sup> y frijol-soya).

A partir de la problemática prevalente en el campo, la acción de ASERCA se orientó hacia la búsqueda de los siguientes objetivos centrados básicamente en la comercialización:

- Dar información oportuna y clara que guíe las decisiones de compra-venta de productos, de siembra y de selección de cultivos con criterios de eficiencia.

---

<sup>21</sup> Se apoya la comercialización de sorgo de esta entidad federativa debido a que las zonas de producción están alejadas de las zonas de consumo.

- **Identificar mercados regionales, así como la oferta y demanda de productos por región o a nivel nacional,**
- **Contribuir con ello a reducir los costos financieros, de almacenaje y transportación (bases) para la comercialización agropecuaria.**
- **Crear la infraestructura suficiente de acopio, financiamiento y distribución de productos agropecuarios.**
- **Romper los vicios e inercias que arrastran los procesos de intermediación en el campo.**
- **Lograr, con todo ello, un mercado libre en condiciones de equidad dentro de una concepción moderna que aliente la participación de las organizaciones de productores.**

**Para alcanzar los objetivos propuestos ASERCA desarrollo cinco programas estructurales: Información Comercial, Infraestructura Comercial, Promoción Comercial, Apoyos Financieros y Apoyos Temporales a Productores (mismo que incluyó a Procampo). Ver gráfica 3 en el anexo.**

#### **2.2.1.1 ASERCA y Procampo**

**Debido a que los programas sustantivos de ASERCA tienen como finalidad fomentar el desarrollo del sector agropecuario y proporcionar a los trabajadores del campo los instrumentos que les permitan participar en condiciones semejantes a los productores de otros países. Lo anterior y gracias a los resultados favorables obtenidos en la comercialización de granos básicos, el Ejecutivo Federal encomendo**

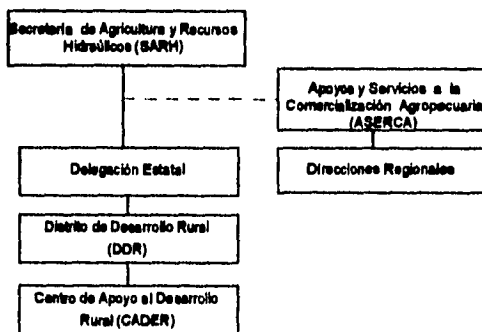
a ASERCA operar el programa de apoyos directos anunciado por el presidente el 4 de octubre de 1993:

"Procampo...Complementa a las reformas al Artículo 27 Constitucional y a programas como el PROCEDE, Crédito a la Palabra y Empresas de Solidaridad, la reestructuración de los sistemas de financiamiento y de seguro agropecuario, y los programas de ASERCA..."<sup>22</sup>

Debido al alcance (nivel nacional), al monto del derrame económico destinado para los apoyos y a la cantidad de recursos humanos, técnicos y materiales que ha requerido para su operación, así como a la coyuntura política derivada de las elecciones presidenciales Procampo ha sido uno de los programas de mayor trascendencia desde la creación de ASERCA.

La gráfica que se presenta a continuación muestra el sitio que ocupaba ASERCA dentro de la SARH, así como las instancias que intervinieron a nivel nacional en Procampo.

#### ESTRUCTURA OPERATIVA DE LA SARH PARA OPERAR PROCAMPO



<sup>22</sup> SARH, *Op Cit.* p. 1.

Con base en ello, ASERCA sufrió una reestructuración para complementar sus programas sustantivos y una nueva estructura orgánica que incorpora nuevas áreas, cuyas funciones cubren exclusivamente la operación de Procampo.

Es importante señalar que los responsables de las columnas de soporte de Procampo fueron la SARH y ASERCA, recibiendo apoyo directo de diversas instituciones públicas y privadas.

Como se puede observar en la siguiente tabla la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública, a través de la Tesorería de la Federación y la SECOGEF participaron en Procampo:

**FUNCIONES REALIZADAS POR LAS INSTITUCIONES  
QUE PARTICIPARON EN PROCAMPO**

INSTITUCION	FUNCIONES
SARH Y ASERCA	Coordinar la operación y autorización de apoyos a nivel nacional.
ASERCA	Aplicar sistemas informáticos y logísticos.
SARH (33 Delegaciones estatales, 193 DDR y 712 CADER) con más de 900 oficinas en el país y ASERCA (16 Direcciones regionales)	Llevar a cabo el proceso de registro de solicitudes.
SECOGEF, SARH	Realizar el proceso de consenso a través de la Contraloría Social.
INEGI, AGROASEMEX, y SARH/ASERCA	Verificar la conformación de la cartografía catastral y de Procampo.
Tesorería de la Federación (Tesofe)	Efectuar los pagos a través del sistema bancario (cerca de 4,000 sucursales) y ASERCA.

Es importante señalar que los responsables de las columnas de soporte de Procampo fueron la SARH y ASERCA.

Para vislumbrar el alcance de operación de la SARH a nivel nacional ver gráfica 4 en el anexo, misma que presenta la jurisdicción de esta Secretaría a nivel estatal.

Conforme al área de influencia que le corresponde a cada organismo de la SARH a nivel nacional, una delegación estatal equivaldría a la representación de la Secretaría de Agricultura a nivel estatal, en tanto que los DDR se ubican principalmente en las cabeceras municipales, mismos que pueden ocupar uno o varios municipios, finalmente los CADER se localizan en poblados cercanos de las zonas productoras y dependen directamente del DDR.

Finalmente es importante observar que la Administración Pública Federal actúa como un sistema en el cual las distintas instituciones y dependencias son interdependientes entre sí. Aún cuando el programa fue instrumentado por la SARH, fue necesario contar básicamente con la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (a través de la Tesorería General de la Federación) y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Contraloría Social en Procampo) para la radicación y control de fondos, respectivamente.

#### **2.2.2 Contraloría Social en Procampo**

La Contraloría Social en Procampo es un programa que instrumentó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF)<sup>23</sup> y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos con la finalidad de incorporar a los productores agrícolas a la esfera del control del gasto público y gestión gubernamental de los recursos económicos de Procampo, estrategia definida en el decreto que regula la operación:

"La Secretaría, [de Agricultura y Recursos Hidráulicos] en coordinación con la Contraloría General de la Federación, bajo el esquema de Contraloría Social, dará participación a los productores en la vigilancia de la aplicación de los recursos y

---

<sup>23</sup> Actualmente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.



acciones que se desarrollen en el Procampo para lo cual los Comités Directivos de los Distritos de Desarrollo Rural promoverán la constitución de los Subcomités de Control y Vigilancia en su circunscripción territorial, así como la elección y capacitación de los vocales de Contraloría Social".<sup>24</sup>

Por consiguiente, no resulta extraño que la Contraloría Social en Procampo, durante el periodo transitorio se apegó a la política social del sexenio 1988-1994, dentro del cual el Estado fomentó la coparticipación de la sociedad civil en las actividades del gobierno y con ello buscó legitimizar sus acciones<sup>25</sup>.

Es por ello que la Contraloría Social en Procampo adquiere gran relevancia, ya que la validación social se estableció como un requisito para complementar y depurar el Directorio de Productores de Granos y Oleaginosas y posteriormente para la transformación de éste en el padrón de productores inscritos en Procampo, que regirá durante los 15 años en que se instrumentará este programa. Considerando este aspecto se realizó el Consenso Social del Directorio Base con el objetivo principal de dar a conocer el directorio y ratificar o rectificar los datos obtenidos en el campo con los capturados electrónicamente y los directamente interesados en el proceso, tales como: productores en lo individual y asambleas comunales y ejidales.

La Contraloría Social consistió en un proceso a través del cual se dieron a conocer públicamente en los órganos de representación de los productores, en los DDR y CADER el nombre del propietario y el número de hectáreas que poseía, a fin de que dicha información fuera validada por dicha instancia. En este sentido, cada Delegación Estatal de la SARH envió a ASERCA una relación de sus reuniones de

---

<sup>24</sup>SARH, "Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo", Diario Oficial de la Federación, p. 13.

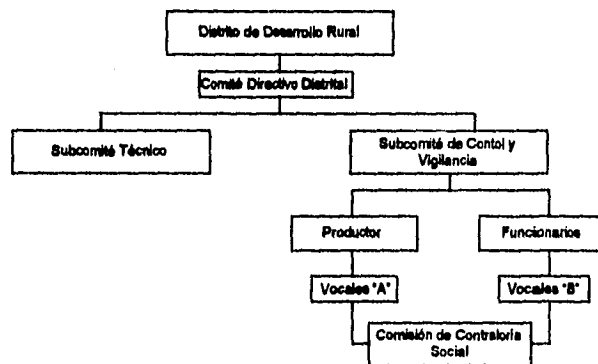
<sup>25</sup>Los postulados de la Contraloría Social en Procampo se asemejan al Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) ya que además de destinarse a zonas deprimidas sus objetivos eran: respecto a las iniciativas de las comunidades, plena y efectiva participación en todas las acciones del programa, corresponsabilidad, transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.

consenso social a nivel distrital. ASERCA, conjuntamente con SARH (específicamente la Dirección General de Estadística), dio seguimiento a las reuniones y a la evolución del proceso de consenso social en todo el país.

Considerando esto y para cumplir con el Programa de Contraloría Social en Procampo, en el periodo transitorio se instrumentó una estrategia que consistió en la elección, capacitación e incorporación de aproximadamente 712 vocales de Contraloría Social en los 712 Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER); la creación de 193 Subcomités de Control y Vigilancia en los Comités Directivos Distritales de cada Distrito de Desarrollo Rural (DDR) y la incorporación de una Comisión de Contraloría Social en cada Subcomité de Control y Vigilancia, conformada por un vocal de Contraloría Social de cada CADER.

Los Subcomités de Control y Vigilancia comenzaron a funcionar una vez concluida la etapa de recepción de solicitudes de apoyo para dictaminar la procedencia o improcedencia de las solicitudes, cuya estructura se muestra a continuación:

#### ESTRUCTURA OPERATIVA DE LA CONTRALORIA SOCIAL EN PROCAMPO



Una etapa determinante para operar la Contraloría Social fue la elección y capacitación de los vocales de Contraloría Social, cuyo objetivo fue transmitir a la población la información relativa a la filosofía, principios, características, estrategias y objetivos de este programa: Los vocales fueron elegidos al cubrir las siguientes características:

- Ser productor
- Participar en Procampo
- No percibir ningún tipo de remuneración por los servicios prestados
- Contar con reconocida autoridad moral
- Ser elegido democráticamente por los productores
- No desempeñar ningún cargo público

En suma podemos señalar que las actividades generales de la Contraloría Social en Procampo (ver gráfica 5 en el anexo) se centran en cinco funciones sustantivas:

1. Promover que los productores reciban la información y orientación necesaria acerca de los requisitos, trámites, recursos asignados y entrega de los apoyos de Procampo.
2. Participar en el proceso de validación social del Directorio de Productores de Granos y Oleaginosas, que posteriormente se transformará en el padrón de productores inscritos en Procampo.
3. Vigilar el otorgamiento de los apoyos y la actuación de los servidores públicos.
4. Participar en la validación y dictaminación de las solicitudes de apoyo.
5. Atender y/o canalizar las consultas, quejas o denuncias a las instancias competentes para su resolución.

Una variante importante que se incluye dentro de este programa radica en la posibilidad de exponer las quejas y denuncias ante irregularidades presentadas durante el proceso de entrega de los apoyos, a través del Sistema de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía.

#### DENUNCIAS EN LA CONTRALORIA SOCIAL EN PROCAMPO

INFRACITOR	INSTANCIA RESPONSABLE DE RESOLVER LA DENUNCIA	SANCION
PRODUCTOR	Vocal de Control y Vigilancia del Subcomité  Subcomité de Control y Vigilancia	Desde el retiro del apoyo al que tenga derecho, hasta la responsabilidad penal, por cometer actos delictivos de los tipificados por la ley de la materia.
FUNCIONARIO PUBLICO	Contraloría interna de: SARH SECOGEF ASERCA Gobiernos estatales Delegación estatal	De acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

#### TIPIFICACION DE LAS QUEJAS Y DENUNCIAS

CONCEPTO	TOTALES	RESUELTAS
Retraso en el pago de estímulos	92	75
Negativa y omisiones para aceptar beneficiarios	53	47
Cobro por cuotas para trámites de inscripción	51	38
Trabas y negativas para otorgar solicitud	46	42
Registros indebidos de superficie	53	49
Requisitos excesivos	29	17
Total	324	268

Como se puede apreciar la Contraloría Social en Procampo actuó en este periodo a semejanza del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y más que integrar a los productores a este programa, buscó legitimizar la acción del gobierno en torno a la entrega de los apoyos económicos en una etapa por demás crítica en este primer

periodo de 1994, ya que la experiencia a lo largo de los años en el manejo de los subsidios destinados al sector agrícola, ha denotado desviaciones de los mismos por parte de los responsables de otorgar dicho apoyo en beneficio propio o de terceras personas.

Asimismo, podemos establecer que dicha contraloría no operó eficientemente en Procampo, ya que aun cuando se consideró determinante reclutar y capacitar al personal que conformaría los Subcomités de Control y Vigilancia, el proceso se llevó a cabo en un periodo muy breve (aproximadamente tres meses) a fin de respetar los tiempos políticos más que administrativos, ya que para efectuar el pago era necesario, como se mencionó anteriormente, la validación de solicitudes por parte de este Subcomité.

Según datos del libro Blanco<sup>26</sup> de Procampo se impartieron a nivel nacional 870 cursos en los que participaron 61,677 productores y vocales de Contraloría Social<sup>27</sup> de los cuales 60,811 fueron designados como vocales a nivel nacional. Sin embargo si se considera el número de solicitudes que debía validar cada subcomité, aunado a aquellas que presentaban algún problema, el número de vocales de dicha contraloría eran insuficientes para efectuar eficientemente la validación, es decir que se tenían que validar alrededor de 13 mil hectáreas propiedad de aproximadamente 3 millones de productores según estimaciones de la SARH.

---

<sup>26</sup> Documento oficial que exige el Gobierno Federal cada fin de sexenio a las Instituciones y dependencias que integran la Administración Pública Federal, con el objeto de informar y dar continuidad a las actividades realizadas al gobierno en turno.

<sup>27</sup> SARH, *Libro Blanco de Procampo*, p. 75

**CALENDARIO PARA LA VALIDACION DE SOLICITUDES POR PARTE DE LA  
CONTRALORIA SOCIAL EN PROCAMPO**

CICLO	TIPO DE SOLICITUD	FECHA DE RECEPCION DEL SUBCOMITE 1994	FECHA DE ENVIO DE DICTAMEN 1994
O-I 93/94	Sin problemas	2 de febrero	11 de febrero
	Con problemas	12 de febrero	Hasta solucionarla
P-V 94	Sin problemas	2 de mayo	11 de mayo
	Con problemas	12 de febrero	Hasta solucionarla

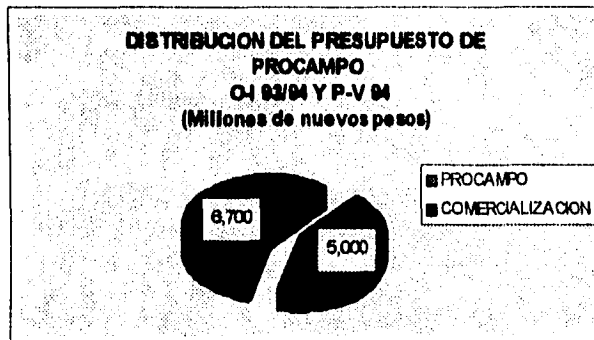
Es importante recordar que el proceso de validación generó un problema político en las comunidades rurales y por ende desviación de los apoyos, dado que entre las comunidades se determinaba el número de hectáreas que poseía cada uno de sus miembros y por ende el monto del apoyo al cual eran sujetos; aunado a que los vocales realizaban una función honorífica; es decir, no percibían ningún tipo de ingreso por realizar sus funciones, lo cual se reflejaba en el poco interés mostrado en el programa.

Finalmente, debe reconocerse que para optimizar la operación y legitimación de Procampo es indispensable que el Directorio de Productores de Granos y Oleaginosas sea consistente en la medida que es la base para determinar las propiedades, la identidad de los productores y el monto que le corresponde en cada ciclo agrícola.

**2.3 La política de precios y apoyos para el periodo transitorio de Procampo**

El presupuesto que el Gobierno Federal otorgó para Procampo en el periodo transitorio fue de 11.7 mil millones de nuevos pesos para 1994, como se muestra en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio mencionado. Es importante señalar que dichos apoyos representaron el mayor presupuesto de la historia asignado al campo (ver gráfica 6 en el anexo).

La siguiente gráfica muestra la distribución del presupuesto para Procampo:



En la siguiente tabla se aprecia la política de precios aplicada durante el periodo transitorio de Procampo:

**PRECIOS Y APOYOS PARA PERIODO TRANSITORIO 1993-94 .**

PRODUCTO	O-I 93/94 N\$	P-V 94 N\$
Apoyo por hectárea		
Maíz	330	350
Frijol	330	350
Trigo	330	350
Soya	330	350
Sorgo	330	350
Aroz	330	350
Algodón	330	350
Precio/ton		
Maíz (Blanco)	650	600
Maíz (No blanco)	540	500
Frijol (Preferente)	1800	1600
Frijol (No preferente)	1595	1415
Trigo	600	600
Soya		856
Otros apoyos		
Sorgo	50/ton <sup>1</sup>	
Aroz	74/ton <sup>2</sup>	
Algodón	970/ha <sup>3</sup>	

<sup>1</sup> Apoyo a la comercialización de sorgo de Tamaulipas

Fuente: ASERCA, 1993

<sup>2</sup> Apoyo a la comercialización

<sup>3</sup> Apoyo destinado a labores sanitarias (promedio)

El Gobierno Federal informó a la opinión pública que el monto de dichos apoyos eran destinados a Procampo; no obstante, éstos no fueron exclusivamente para el programa ya que el presupuesto en términos reales fue desagregado en dos rubros: apoyos a comercialización y Procampo a los cuales les correspondió la cantidad de 5 mil y 6.7 mil millones de pesos, respectivamente.

Por su parte, la política de precios y apoyos para el periodo transitorio de Procampo se sustentó en los siguientes criterios:

- El apoyo debe ser universal y generalizado para todos los productores de productos básicos, independientemente de su localización geográfica o de la escala de su producción.
- Compensar a la producción nacional los efectos en los mercados internacionales que tienen los subsidios otorgados en otros países a su agricultura.
- Promover las formas de asociación que permitan el mejor y más eficiente uso de los recursos productivos, para alcanzar niveles de competitividad internacional.

Así la política de precios aplicada para este periodo buscó diversificar los cultivos en el país al desestimular la producción de maíz (principal grano cultivado y consumido en México)<sup>28</sup> y del cual existían excedentes de aproximadamente 4 millones de toneladas en 1994.

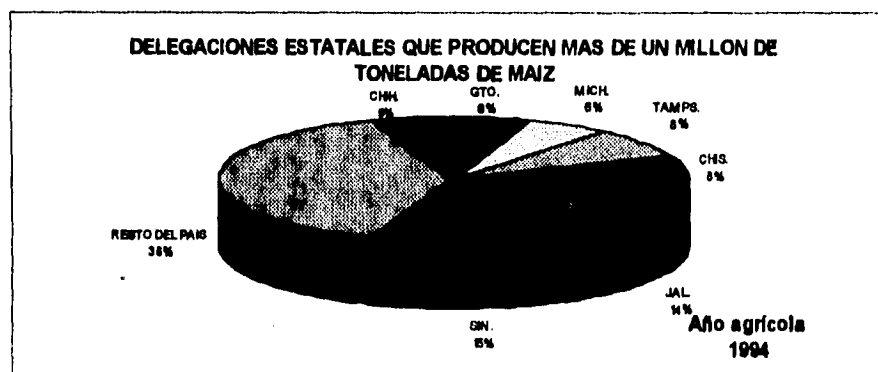
---

<sup>28</sup>Según datos de la SARH el maíz representa la principal fuente de trabajo y subsistencia de los campesinos mexicanos; más de la tercera parte de tierra que se siembra en México se destina a este grano cuya producción se centra en diez entidades federativas aportando el 76% del volumen nacional. Sinaloa, Jalisco y el Estado de México ocupan los primeros sitios respectivamente.



Con la política de precios aplicada el precio de garantía<sup>29</sup> disminuye de N\$750.00 a N\$650.00 (30%) para el ciclo agrícola Otoño-Invierno 1993/94 y para Primavera-Verano el precio desciende N\$50.00 adicionales, perjudicando a 600,000 productores dedicados a la agricultura comercial y beneficiando a aproximadamente 2.4 millones de pequeños productores.

La siguiente gráfica muestra que durante el año agrícola 1994, periodo en que se aplica por primera vez Procampo, únicamente 6 delegaciones estatales produjeron fuertes excedentes de maíz, es decir el 62% nacional en tanto que las demás delegaciones cubren el 38% con productores de bajo rendimiento.



<sup>29</sup> El precio de garantía es el precio mínimo que un organismo oficial, regulador del mercado, se compromete a pagar por los productos agrícolas.

Como se puede constatar en el siguiente cuadro el precio desciende en la comercialización, pero éste aumenta al agregarle los apoyos por hectárea de N\$330 y N\$350 provenientes de Procampo por ciclo agrícola:

**EJEMPLO DE APOYOS ENTREGADOS DURANTE EL PERIODO TRANSITORIO DE PROCAMPO**

MONTO DE LOS APOYOS PARA MAIZ (N\$)			
Ciclo agrícola	Comercialización (ton)	Procampo(ha)	Total de apoyos N\$
O-I 1993/94	650.00	330.00	980.00
P-V 1994	600.00	350.00	950.00

Bajo este esquema de precios se pensó que Procampo beneficiaría a los productores, de forma tal, que la parcela produzca aquello para lo que tiene una vocación natural, con base a las condiciones de comercialización del producto, por lo cual dicho programa fue presentado como un pacto para elevar la producción y el bienestar en el campo.

De acuerdo a lo anterior hay que señalar que los 2.2 millones de productores de autoconsumo beneficiados por el programa cuentan con un promedio de superficie de 3 ha; es decir, que en promedio los N\$1,000.00 que el Gobierno Federal le otorgó no fueron empleados para capitalizarlo, el dinero otorgado por Procampo le sirvió únicamente de ayuda pero no para solucionar sus graves problemas agrícolas.

Otro elemento de análisis que permite vislumbrar claramente como Procampo desestimuló la comercialización, radica en que a mayor productividad menores ingresos; es decir, cuando un productor obtiene mayor producción en una hectárea, Procampo no le beneficia ya que con los precios de garantía obtenía más dinero.

### ANALISIS COMPARATIVO PRECIOS DE GARANTIA VS PROCAMPO

TON PRODUCIDAS POR HA	PRECIOS DE GARANTIA	APOYO DE PROCAMPO		TOTAL APOYO	DIFERENCIA PRECIO GARANTÍA VS PROCAMPO
		TON	HA		
1	750	650	330	980	230
2	1,500	1,300	330	1,630	130
3	2,250	1,950	330	2,280	30
4	3,000	2,600	330	2,930	-70
5	3,750	3,250	330	3,580	-170
6	4,500	3,900	330	4,230	-270

Del análisis antes efectuado se desprende que Procampo cumplió su objetivo de fomentar la reconversión de las superficies por otras más rentables, (ver objetivos y fases de operación en el esquema transitorio)<sup>30</sup>, es decir Procampo al otorgar menores apoyos a la producción desestimuló principalmente la producción de maíz, ya que no beneficio a los productores que obtienen rendimientos mayores a 4 toneladas por hectáreas.

Es importante observar que el termino "fomentar" es muy usado en la elaboración de los programas de la Administración Pública Federal, dado que éste puede ser entendido como "tratar", sin ninguna obligación o compromiso de alcanzar dicha meta.

No obstante lo anterior, Procampo no logró incrementar la producción en el campo, y el bienestar que otorgó a los campesinos, principalmente a los productores de autoconsumo, fue a muy corto plazo en atención a que el monto de los mismos no fueron invertidos en las hectáreas que se registraron en Procampo por dos razones fundamentales:

<sup>30</sup> *Supra*. El Programa de Apoyos Directos al Campo: el esquema transitorio 1993-1994, p. 22

- **Procampo otorgó apoyos a productores de autoconsumo, quienes poseen máximo 3 hectáreas, no cuentan con infraestructura ni insumos para cultivar sus tierras que en su gran mayoría son de temporal, no son sujetos de créditos y trabajan prácticamente aislados. Así, la conjugación de estos factores hacen poco factible que los apoyos entregados a 2.2 millones de campesinos sean suficientes para sacar al campo de la crisis en la que se encuentra.**
- **Reactivar la economía agrícola requiere además de Procampo, un paquete de apoyos en otras áreas que tienen injerencia en el campo (comercialización, inversión, infraestructura, financiamiento, etc.).**

**Derivado de lo anterior es necesario señalar que Procampo con la política de precios aplicada en el primer año de operación no sentó la bases para reactivar la economía agrícola, si bien es cierto que el monto de los apoyos fue mayor para los productores de bajo rendimiento y brindó apoyo a productores que habían permanecido al margen de las políticas públicas en este sector de la economía; también debe recordarse que la tendencia de los apoyos es a la baja a partir del quinto año de operación del programa.**

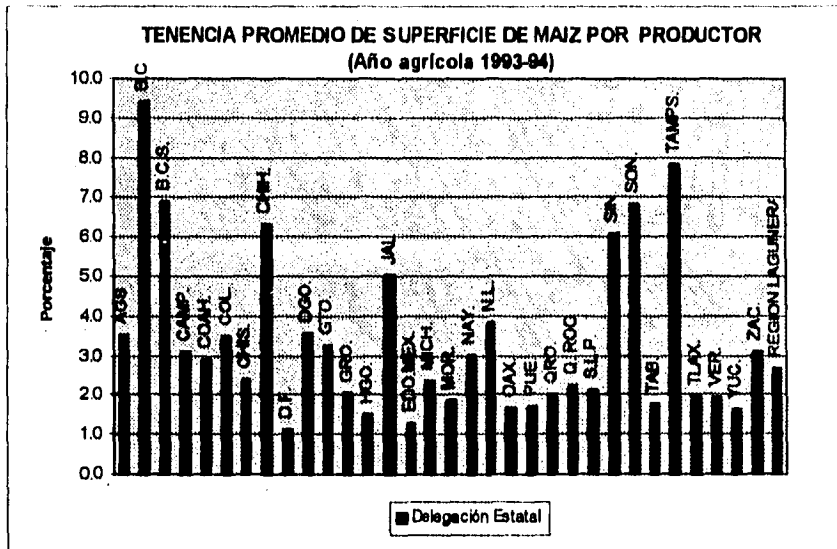
## **2.4 Evaluación política de Procampo**

### **2.4.1 Los primeros resultados**

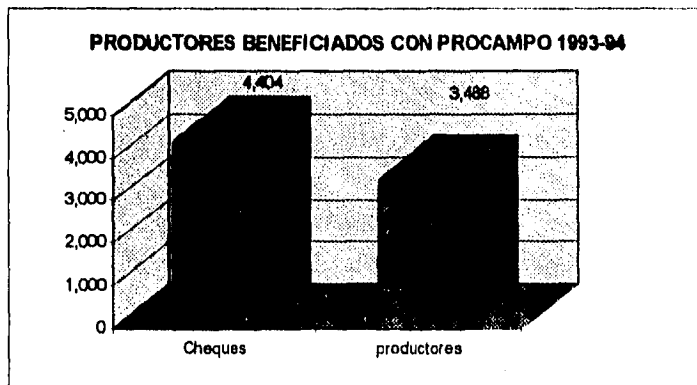
**Procampo en su primer año de operación 1993-94 arroja resultados negativos y positivos entre los que podemos destacar el desestímulo a la producción de granos, la insuficiente asignación a los estados de los recursos para el programa; carencia de títulos o escrituras oficiales de propiedad de la tierra, una interpretación indiscrecional de la normatividad y el manejo político del programa por parte de los funcionarios locales del programa.**

**Si bien es cierto que el programa tuvo deficiencias desde el punto de vista operativo y político como las antes señaladas, también es cierto que el programa alcanzó su objetivo principal: brindar apoyo directo a más de 3 millones de productores de los cuales 2.2 millones no percibían ningún tipo de apoyo y cubrió el número de hectáreas estimadas.**

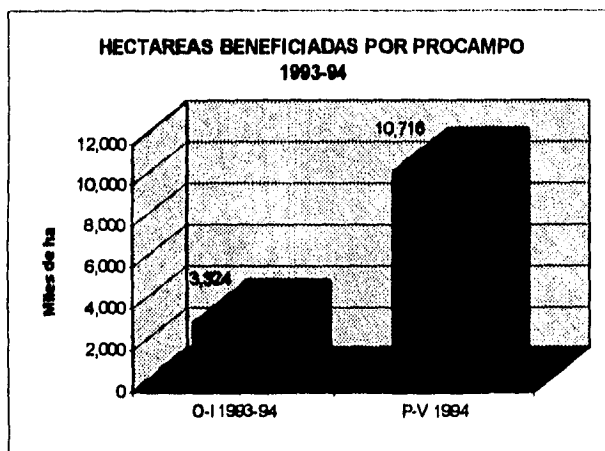
**En la siguiente gráfica se observa que en la mitad de las delegaciones estatales los productores poseen menos de 3 hectáreas como promedio y que dichas delegaciones, 8 tienen menos de 2 hectáreas promedio por productor. Asimismo se muestra que las delegaciones estatales con mayor superficie por productor son las que obtienen los rendimientos más altos por hectárea, es decir que Procampo no los benefició.**



En la gráfica a continuación se aprecia que el número de cheques entregados a los productores es superior al total de los mismos, ello se debe, como se mencionó anteriormente, a que el apoyo otorgado por Procampo fue por hectárea, es decir un productor puede inscribir dos predios con diferentes hectáreas y por consiguiente recibir más de dos cheques.



En la siguiente gráfica se observa que el mayor número de hectáreas beneficiadas por Procampo se ubica en el ciclo Primavera-Verano, es decir prácticamente para agricultura de temporal.



De acuerdo con la versión oficial el éxito del programa radica en que el presupuesto otorgado se apegó a la estimación de cifras históricas de superficie sembrada en promedio anual desde 1975 (ver gráfica 7 en el anexo). Sin embargo, por lo menos once entidades federativas (Zacatecas, Guanajuato, Hidalgo, Durango, Campeche, Quintana Roo, Yucatán, Colima, Guerrero, el estado de México y Oaxaca) presentaron deficiencias en el presupuesto ya que las cifras estimadas para estos estados fueron rebasadas<sup>31</sup>.

Sin embargo, operar un programa a nivel nacional y contemplar la derrama económica inherente de Procampo, requirió instrumentar una serie de acuerdos entre instituciones públicas y privadas en corto tiempo a fin de coordinar el programa

<sup>31</sup> El financiero, "Irregularidades, entre los rasgos de Procampo", 6 de marzo de 1995, p. 38

y las desviaciones operativas que se presentaron, que involucran desde aspectos orográficos hasta políticos.

Asimismo hay que añadir que México no cuenta con un catastro a nivel nacional (mismo que pretendió conformar Procampo al crear el directorio de productores). Paralelamente se debe reconocer que el sector agropecuario ha sido duramente sacrificado en aras del desarrollo industrial, lo que nos permite explicar alguna de las fallas inherentes al sector.

A Procampo se le tachó de ineficiente por diversas organizaciones campesinas y partidos de oposición, debido a la serie de trámites requeridos para inscribirse al programa, así como el retraso para la entrega de los apoyos; deficiencias que podrían ser previstas en ciertos casos, si entendemos que en México la gran mayoría de la población campesina carece de título o certificado de propiedad.

Prueba de ello es la insistencia en el Programa de Certificación de Derecho Ejidal (Procede) y que 2.2 millones de campesinos dadas sus condiciones de autoconsumo se encuentran alejados de las zonas urbanas, por lo que no fue justo solicitarle una copia de su certificado de propiedad y más aún que acudieran al banco a cambiar su cheque.

Si bien los requisitos solicitados a los productores en algunos casos mostraban un desconocimiento nato de las condiciones del campo mexicano y la falta de sensibilidad política por parte de los funcionarios *harvardianos*<sup>32</sup>; también debe reconocerse que el dinero que se entregaba a través de los apoyos de Procampo correspondía a la sociedad mexicana, del cual el gobierno es el garante y quien

---

<sup>32</sup> Así se conoce en el lenguaje común a los tecnócratas egresados de la Universidad de Harvard, E.U.



tiene el deber de administrarlo de acuerdo a un objetivo de beneficio social, para lo cual requiere contar con documentos que avalar la identidad de los beneficiarios.

La siguiente tabla muestra grosso modo algunas de las deficiencia y aciertos de Procampo una vez que concluyó el primer año de operación. Obsérvese que las deficiencias señaladas pudieron reducirse de haber contado con un plazo mayor para realizar las operaciones del programa.

### EVALUACION OPERATIVA DE PROCAMPO

DEFICIENCIAS	ACIERTOS
Criterios sin uniformidad	Creación de un Directorio Base de Productores de granos y oleaginosas como base para el catastro
Fallas en la unidad de mando	Beneficio a 2.2 millones de productores de autoconsumo que nunca habían percibido ningún tipo de apoyo
Información no bien entendida por los productores.	Fomento a la diversificación de cultivos
Desconocimiento profundo de la problemática agrícola	Protección al medio ambiente
Cultivos sin avalar ya que miles de campesinos trabajan sin registrarse	Reconocimiento de las tendencias macroeconómicas mundiales
Uso de técnicas obsoletas	
Sectarismo marcado en la inscripción	
Tierras en conflicto	
Las solicitudes de apoyo no se ajustan a la realidad.	

Es importante mencionar que el decreto no contempla la participación de ASERCA para la instrumentación del mismo, con lo cual la SARH asume totalmente el control de la operación de este programa a partir del año agrícola 1994-95, sin embargo la base de datos de Procampo que genera el flujo de información para otorgar los apoyos es responsabilidad de ASERCA.

De acuerdo a estos primeros resultados se puede establecer que Procampo fue un programa que benefició a la población objetivo en las zonas esperadas de acuerdo a las proyecciones realizadas, e incluso superó a las cifras programadas; sin embargo este beneficio fue a corto plazo debido a que el programa subsidio el consumo y no la producción. Además de ser un programa solitario ya que no contó con el apoyo de otras políticas públicas.

Es importante observar que aún cuando el beneficio es a corto plazo éste significó para el Gobierno Federal una labor de proselitismo en un año electoral, en la medida que se otorgaba a los campesinos subsidios sin un estricto rigor debido a la escasez de tiempo para avalar la identidad y propiedades del productor, ya que el programa debía concluir la entrega de los apoyos por lo menos una semana antes de las elecciones presidenciales de 1994.

Por otra parte, se debe reiterar dos aspectos fundamentales que contribuyen a vislumbrar el aspecto político de este programa:

1. Procampo no puede reactivar la economía agrícola debido a que sólo cubre algunos productos agrícolas (básicamente granos) y el campo requiere de una política integral (mejorar la infraestructura, apoyar la comercialización, bajar las tasas de interés e incrementar la productividad).
2. Al instrumentarse un programa con una derrama económica tan alta en un periodo electoral destinado a un sector tan importante políticamente, como es el campesinado y si tal programa no va acompañado de las medidas antes señaladas pone en tela de juicio sus expectativas políticas.

De acuerdo a estos primeros resultados se puede establecer que Procampo fue un programa que benefició a la población objetivo en las zonas esperadas de acuerdo a las proyecciones realizadas, e incluso superó a las cifras programadas; sin embargo este beneficio fue a corto plazo debido a que el programa subsidio el consumo y no la producción. Además de ser un programa solitario ya que no contó con el apoyo de otras políticas públicas.

Es importante observar que aún cuando el beneficio es a corto plazo éste significó para el Gobierno Federal una labor de proselitismo en un año electoral, en la medida que se otorgaba a los campesinos subsidios sin un estricto rigor debido a la escasez de tiempo para avalar la identidad y propiedades del productor, ya que el programa debía concluir la entrega de los apoyos por lo menos una semana antes de las elecciones presidenciales de 1994.

Por otra parte, se debe reiterar dos aspectos fundamentales que contribuyen a vislumbrar el aspecto político de este programa:

1. Procampo no puede reactivar la economía agrícola debido a que sólo cubre algunos productos agrícolas (básicamente granos) y el campo requiere de una política integral (mejorar la infraestructura, apoyar la comercialización, bajar las tasas de interés e incrementar la productividad).
2. Al instrumentarse un programa con una derrama económica tan alta en un periodo electoral destinado a un sector tan importante políticamente, como es el campesinado y si tal programa no va acompañado de las medidas antes señaladas pone en tela de juicio sus expectativas políticas.

## 2.4.2 Evaluación política

El cariz político que adquirió Procampo desde su anuncio el 4 de octubre de 1993 se hizo evidente porque iniciaban las campañas electorales para las elecciones estatales y federales del 21 de agosto de 1994, al grado de denominarlo como "PRICAMPO".

La "tardanza" para instrumentar un programa de la magnitud de Procampo y la derrama económica (11.7 mil millones de nuevos pesos) fue cuestionada por los candidatos presidenciales de los partidos políticos de oposición como campaña proselitista en favor de Gobierno Federal en turno, y obviamente apoyado por el partido oficial, como se observa en las declaraciones de los candidatos de los tres principales contendientes a la presidencia en 1994 durante la campaña electoral<sup>33</sup>:

Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) quienes externaron sus comentarios sobre el programa:

Diego Fernández (PAN) señalaba: "No estamos contra el gasto social que realiza el Gobierno, sino del sesgo centralista, faccioso y clientelar que le ha venido dando, como nuevo instrumento de falsificación política, al que ahora se añade Procampo".

Por su parte, Cuáhtemoc Cárdenas (PRD) declaraba: "Procampo, primero, desestimula el alto rendimiento. Procampo es un subsidio electorero, aquí habría que pensar en restablecer los precios de garantías de los productos agrícolas, de los básicos".

---

<sup>33</sup> Reforma, " Los pronunciamientos.", 12 de mayo de 1994, p. 17.

En tanto que Ernesto Zedillo (PRI) indicaba: "Creo que es el primer esquema de apoyos al campo que evita la politización, porque le está dando la vuelta a los coyotes e intermediarismo y eso debemos aplaudirlo".

No debe olvidarse que el llamado "voto verde" ha representado para el gobierno una importante fuente de apoyo electoral y basta con conocer que alrededor de 700 municipios en el país son rurales y que de 300 distritos electorales, unos 180 tienen influencia rural muy fuerte.

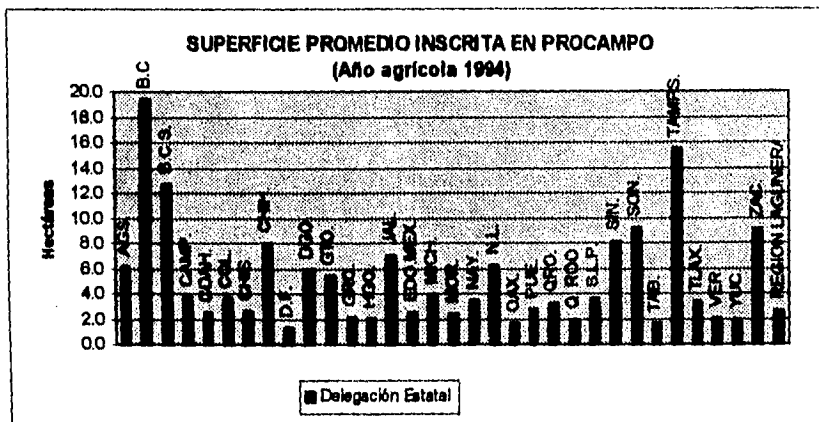
La SARH a través del Subsecretario de Planeación Luis Téllez y el Director en Jefe de ASERCA, José Ignacio Portillo González (diseñadores del propio programa) establecían "que Procampo se instrumenta en 1994 porque hasta ahora lo permite la secuencia de reformas al sector agropecuario y, hasta ahora, se cuentan con los recursos derivados del superávit fiscal que permite financiar el programa".<sup>34</sup>

Asimismo, Procampo fue criticado como una estrategia para presentar a la opinión pública un supuesto cambio en la política agrícola al beneficiar directamente a los productores, buscando con ello legitimizar la acción gubernamental, como un mecanismo asistencialista al estilo Pronasol cuya consigna era "Cheques por votos", aludiendo a la entrega de apoyos directos a los productores a través de cheques nominativos.

---

<sup>34</sup> El Financiero, "Crea Procampo nuevas oportunidades para realizar negocios en el agro", 18 de octubre de 1993, p. 12.

La gráfica que a continuación se presenta señala la superficie beneficiada por Procampo en el año agrícola 1993-94, así como el gran número de delegaciones estatales<sup>35</sup> que tienen un promedio de 2 a 4 hectáreas por productor.



Por otra parte, a las críticas en torno a que Procampo no cubre todos los cultivos ni todas las zonas al quedar parcialmente excluidas las zonas tropicales, la ganadería intensiva y totalmente la cafiticultura, fruticultura y hortalizas. El subsecretario Téllez señalaba:

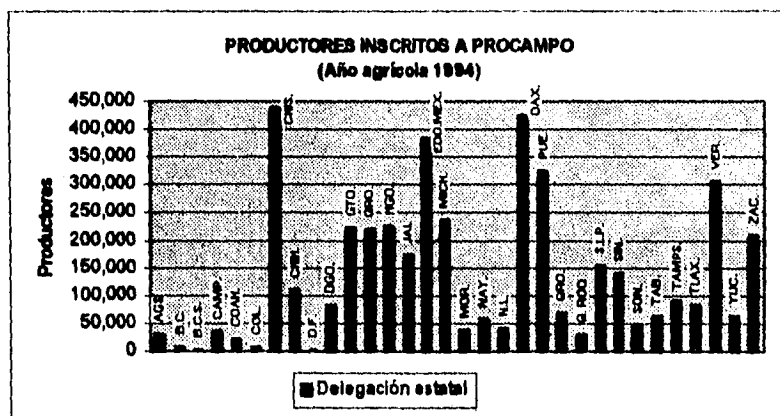
"En México un porcentaje muy importante de los agricultores pobres, y en general de la población de bajos ingresos del país, cultiva maíz y frijol, por lo que el Estado tiene que buscar una transferencia de recursos para estos productores que les permita tener ingresos que sustenten su bienestar y el de sus familias"<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Las Delegaciones estatales de la SARH son 33, mismas que corresponden a cada entidad federativa, más la Región Lagunera que ocupa la comarca lagunera (Durango y Coahuila) debido a las condiciones agroeconómicas homogéneas.

<sup>36</sup> El Financiero, Op Cif. p. 12

Lo que olvidó señalar el subsecretario es que con ello también se desestimula la producción de maíz, dado que los grandes productores no se benefician con Procampo.

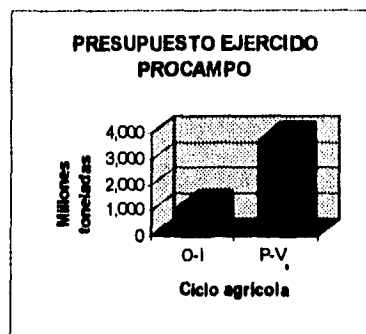
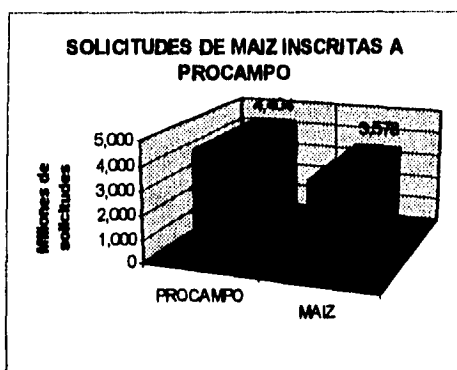
Obsérvese que delegaciones estatales como Baja California Norte y Sur presentan un promedio de 20 y 12.5 hectáreas por productor respectivamente, a diferencia del reducido número de productores que poseen dichas delegaciones:



Asimismo en esta gráfica se muestra claramente que es un programa enfocado a apoyar el ingreso de los productores, ya que el número mayor de productores beneficiados se localizan en las delegaciones estatales caracterizadas por una baja productividad de granos, cumpliendo con ello con los objetivos de Procampo de otorgar apoyos por hectárea sin tomar en consideración los rendimientos por superficie.

El gran número de productores y hectáreas destinadas a la producción de maíz se muestra en el número de solicitudes para registrarse en Procampo: mismas que se

concentraron en el ciclo agrícola primavera-verano, lo que implicó para los operadores de Procampo la prueba de fuego, ya que implicó cuatro veces más esfuerzo que el ciclo otoño-invierno, debido a que durante este periodo se ubican los cultivos de temporal (principalmente el maíz). Resultado de ello es el presupuesto ejercido en cada ciclo agrícola:



En este sentido hay que señalar que con Procampo se reafirmó la política agrícola seguida por el gobierno que desestimuló la producción de granos básicos y oleaginosas básicos ya que éstos son más caros en México que en Estados Unidos u otra nación industrializada. De acuerdo a la política macroeconómica impulsada por Salinas de Gortari fue más importante impulsar las exportaciones que fomentar la producción interna.





Otro elemento que permite vislumbrar el manejo político de Procampo es la premura para la entrega y monto de los apoyos en Chiapas, a raíz del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el primero de enero de 1994 (fecha que coincide con la entrada en vigor del TLC).

Así, Procampo apoyó de "manera especial a Chiapas" por instrucciones del Ejecutivo Federal al anunciar que se destinarían en 1994, 530 millones de nuevos pesos para apoyar al sector agropecuario en materia de infraestructura hidroagrícola, ganadería, sanidad, café, productividad, comercialización y Procampo; que canalizaran 250 millones de nuevos pesos, de los cuales el 60% se destinaría a zonas indígenas.

Sin embargo, en las cifras reales de acuerdo al cierre de operaciones de Procampo correspondió a Chiapas el tercer mejor presupuesto ejercido a nivel nacional, sólo detrás de Tamaulipas y Zacatecas quienes tuvieron el primero y segundo sitio respectivamente.

El presupuesto ejercido de Procampo en 1994 en cada una de las delegaciones estatales muestra dos aspectos fundamentales (ver gráfica 8 en el anexo):

- Se benefició a delegaciones estatales tradicionalmente beneficiadas en este aspecto.
- Las delegaciones estatales beneficiadas son en su gran mayoría zonas productoras de maíz.

En el caso de Chiapas se beneficiaron a 380,009 productores, con una superficie de 999,924. Aquí es importante observar que estados tradicionalmente productores

como Sinaloa y el estado de México obtuvieron menores ingresos que esta entidad (ver gráfica 9 en el anexo).

Un factor adicional que permite vislumbrar el manejo político de Procampo fueron las entregas masivas de cheques por parte del Secretario de Agricultura y, en algunos casos, por el propio Presidente de la República como sucedió en el estado de México, en actos o eventos a nivel nacional, en donde los campesinos eran "llevados" a recoger su cheque, de lo cual la prensa nacional hizo eco. Cabe mencionar que al incluir en dichos actos como oradores a las principales autoridades estatales y del sector agrícola aprovechaban la plataforma para hacer campaña proselitista.

Otra vertiente de Procampo fue adoptada por los líderes de las organizaciones de productores quienes tomaron este programa como una bandera, dado que los apoyos eran otorgados como una concesión que los líderes consiguieron para sus agremiados. Aunado a que algunas instituciones involucradas con el sector agropecuario prácticamente se "colgaron" del programa a raíz de que éste era uno de los principales programas presidenciales.

Los apoyos por hectárea que otorgó Procampo subsidiaron las superficies sin tomar en cuenta los niveles de productividad, desalentando el interés de los productores por invertir y mejorar su actividad. A mayor productividad menores ingresos (ver 2.3 Política de precios y apoyos para el esquema transitorio de Procampo).

En sí, se advierte que Procampo fue diseñado para responder a una realidad internacional más que nacional, lo cual puede ser válido si se reconoce que la globalización es un fenómeno mundial; también se puede afirmar la "llegada tarde" del programa considerando las experiencias de las discontinuidad sexenal, ya que el

programa de modernización del campo requiere ser integral y Procampo representa tan solo una etapa del proceso.

Sin embargo los alcances de éste fueron supeditados a intereses políticos, prueba de ello, son los cortos tiempos para operar el programa, como se puede apreciar a continuación:

#### CALENDARIO DE ACTIVIDADES DE PROCAMPO

CICLO AGRICOLA	PERIODO DE INSCRIPCION
O-I 93/94 Baja California Sur y Sonora	1/dic/93 al 15/ene/94
O-I 93/94 Resto del país	15/dic/93 al 30/ene/94
P-V 1994 Todo el país	1/abr/94 al 30/may/94

Asimismo se puede establecer como elemento político los estrechos plazos para validar las superficies y la entrega apresurada de apoyos, con la finalidad de concluir por lo menos una semana antes de la fecha señalada para la elección presidencial el periodo transitorio de Procampo.

Dado que en el ciclo primavera-verano se atendieron tan sólo a 2.7 millones de productores en 1,843 ventanillas o centros de inscripción, quienes debían ser validados por 68,811 vocales de Contraloría Social; es decir, en un plazo de tres meses debieron validar y resolver las controversias que surgían en torno a las solicitudes de inscripción al programa.

Las controversias partían desde definir el propietario del predio hasta acudir a delimitarlo y realizar los trámites legales para comprobar la legitimidad del productor, proceso que en la gran mayoría de los casos va más allá de un año.

Además de que los vocales de Contraloría Social no dedicaban el 100% a esta actividad, ya que no percibían ningún ingreso por ello y, en ocasiones, se creaban problemas al interior de la comunidad al tener que acreditar el monto de apoyos.

Hay que reconocer que Procampo no incide directamente en la economía del campesinado en la medida que el problema del campo no es de producción sino de extrema pobreza y descapitalización, por lo que los ingresos que fueron otorgados vía Procampo, en términos generales no se invirtieron en infraestructura o insumos agropecuarios.

Por otra parte si se analiza la producción de maíz en México, se puede apreciar que la productividad promedio por hectárea es de dos toneladas y por ende los 2.2 millones de campesinos que recibieron los apoyos económicos de Procampo durante el periodo transitorio, percibieron 2 nuevos pesos diarios (N\$750 anuales) lo cual representa un mínimo apoyo para su consumo.

En síntesis, la problemática de Procampo radica en ser un programa ambicioso que se suscribe dentro del sistema de apoyos para capitalizar las unidades de producción rural sustentadas en la reforma al Artículo 27 Constitucional. Sin embargo, el programa entra en operación justo un año antes del cambio de gobierno, en periodo electoral, lo cual desata una serie de críticas y especulaciones en torno al verdadero objetivo del programa y cuestiona su permanencia considerando la discontinuidad política que ha caracterizado el desarrollo político de nuestro país y que se manifiesta en el atraso de todo el sector agrícola.

Así, Procampo en su etapa transitoria es un programa de apoyos económicos (subsidios) que no fue diseñado para reactivar la economía agrícola y cubrió expectativas político-electorales puesto que inició sus operaciones en diciembre de 1993 y entregó los primeros apoyos el 25 de febrero de 1994, lapso en el que no es

factible validar a los beneficiarios, aunque el decreto que regula a Procampo en un periodo de hasta 15 años deja abierta la posibilidad de truncar la permanencia del mismo, de acuerdo a intereses políticos o al señalar que éste se sujetará a lo autorizado por el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Finalmente, se debe reflexionar en que aún cuando el decreto que regula a Procampo establece la duración de éste por un espacio de 15 años, a partir del año agrícola 1993-94, se establece: "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"<sup>37</sup>

Si se presta un poco de atención a este artículo, se puede prever una eventual conclusión del programa, es decir el término "hasta", puede implicar antes de 15 años según los intereses políticos del gobierno o bien el monto de los apoyos pueden variar de acuerdo a lo que establezca el Congreso de la Unión.

Cabe recordar, que en la actualidad el hecho de publicar un decreto no garantiza la vigencia del mismo como lo han demostrado las distintas derogaciones a los mismos; tal es el caso de la propia nacionalización de la banca. Procampo no es la excepción y ya sufrió la primera "enmienda", ya que derivado de la devaluación del peso frente el dólar en diciembre de 1994 el programa entró en un proceso de revisión dando por resultado que el año agrícola 1994-95 se estableciera también como transitorio y que el monto del apoyo estimado para dicho ciclo se redujera de N\$450.00 según las promesas del candidato del PRI a N\$400.00 para la primera etapa (Otoño-Invierno 1994-95).

---

<sup>37</sup> SARH, *Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado Procampo*, 25 de julio de 1994, p.11 Subrayado propio.

## **2.5 Apuntes para Procampo**

Con este apartado se pretende plasmar algunas reflexiones que, sin agotar el tema, podrían contribuir a que las políticas públicas -y no sólo Procampo- alcancen totalmente sus objetivos y no puedan ser desviadas por intereses particulares:

- **Procampo para cubrir las expectativas de una política pública tiene que formar parte de un proyecto de nación a largo plazo, donde el sector agrícola recupere un sitio importante en la economía de México, para lo cual es necesario acompañar a Procampo con políticas públicas que estimulen el desarrollo científico y tecnológico, infraestructura y educación, entre otros.**
- **Depurar vicios añejos y reconocidos por la Administración Pública como son colocar funcionarios públicos totalmente ajenos a sus puestos o quienes emplean el mismo como trampolín político o área de influencia, para lo cual es necesario hacer efectivo un sistema que permita reconocer la trayectoria política, capacidad y sensibilidad de los funcionarios públicos, entendiéndose por ello retomar con voluntad política al servicio civil de carrera.**
- **Establecer un órgano colegiado encargado de crear y controlar un sistema de evaluación a corto plazo (seis meses máximo) que permita evaluar el desempeño del funcionario público una vez que ocupe un cargo, tiempo en el cual el funcionario podría ser removido de no cumplir con los parámetros o indicadores establecidos para el caso. Para garantizar el óptimo funcionamiento del mismo es necesario establecer medidas que eviten que se politice este mecanismo.**

- Esta instancia colegiada se integraría por los sectores de la sociedad interesados en una política pública específica, donde el Gobierno Federal sería el encargado de convocar a la creación de la misma y cuya participación no superaría a los otros miembros.
- El órgano colegiado establecería un sistema de información que notifique a los sectores involucrados los avances y situación de las diferentes políticas públicas que realice el Gobierno Federal, estatal y municipal a fin de frenar las incongruencias en la toma de decisiones.

En síntesis, para que una política como Procampo alcance sus objetivos se requieren conjugar dos factores fundamentales:

- La voluntad y sensibilidad del Gobierno Federal que sea capaz de ganar la confianza de la sociedad y se comprometa con ella para generar los canales que permitan encausar sus inquietudes de participación.
- La participación de una sociedad "mayor de edad" capaz de reconocer en el Gobierno Federal a una instancia que responda realmente a sus inquietudes de incorporarse en la toma de decisiones.



## **CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS**

**El Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) fue una política aplicada por la Administración Pública Federal para el año agrícola 1994, como política pública su instrumentación requirió armonizar intereses sociales, políticos y económicos a fin de dar respuesta a un problema específico del sector agrícola: proporcionar subsidios a productores de granos básicos ante la apertura comercial y la proximidad de las elecciones presidenciales de 1994.**

**Procampo representa un claro ejemplo del proceso y las consecuencias que lleva consigo el instrumentar una política pública que va desde conciliar intereses al interior de la propia Administración Pública hasta contar con la participación de la sociedad. Una política pública como Procampo permite reconocer a la Administración Pública como un sistema en el cual interfieren intereses y que sin embargo se cubren objetivos prioritarios y estratégicos desde la concepción del Estado.**

**Como política pública Procampo permite apreciar la importante labor de la acción de la Administración Pública en los sectores más desprotegidos, resultado de las propias políticas económicas y sociales impuestas en proyectos de nación a corto plazo; donde el caso más palpable es la precaria situación del sector agrícola.**

**La intervención de la Administración Pública en Procampo distorsionó los objetivos iniciales de esta política pública, ya que al participar diversas instituciones e instancias gubernamentales el programa tomó tintes políticos, sujetándose a intereses de grupo a fin de tener presencia en un periodo de elecciones gubernamentales. No obstante el papel de la Administración Pública fue indispensable para instrumentar Procampo debido a la presencia nacional de ésta a través de sus estructuras.**

Con base en ello, las conclusiones que a continuación se enlistan comprueban afirmativamente la hipótesis de que Procampo fue diseñado para responder a expectativas político-electorales, debido a que sus objetivos de reactivar la economía agrícola no fueron alcanzados y en cambio se ajustó a tiempos políticos en la medida que un programa de las características desarrolladas a lo largo de este estudio, demuestra lo delicado del tema y las necesidades de instrumentar mejor dicho programa.

Procampo en su etapa transitoria 1993-1994, como modelo de desarrollo agropecuario y forestal para fomentar un mejor uso y asignación de recursos y promover la equidad y la preservación ambiental con la finalidad de responder a los retos del sector rural dentro de un proceso productivo sostenible en el largo plazo, no cumplió sus objetivos.

Procampo desde el punto de vista de la economía agrícola no funcionó para reactivar el campo, por ser un programa solitario y parcial para hacer frente al sector agrícola; en tanto que únicamente cubrió el aspecto de los precios, factor que representa sólo una de las diversas políticas que requiere el campo para su recuperación.

Producir más y mejor implica contar con créditos blandos, investigación, infraestructura agrícola y de riego, programas ecológicos, cuidado de la calidad, fomento a las exportaciones, programas regionales, comercialización, estímulos fiscales, etc.

Procampo fue diseñado para apoyar el ingreso del campesino y eliminar un obstáculo al cambio de patrón de cultivo al desestimular la producción de maíz, en la cual existe un excedente debido a los subsidios aplicados por los precios de garantía.

Procampo fue diseñado para enfrentar la globalización mundial y al Tratado de Libre Comercio México, Canadá y Estados Unidos ante la incapacidad de los productores nacionales de competir a nivel internacional.

Debido a la importancia de los granos básicos para la seguridad y soberanía alimentaria se determinó que en el TLC se fijara el plazo más largo (15 años) para su total desregulación. La supresión de los precios de garantía fue compensada con Procampo.

Procampo no es un programa de reconversión de las tierras agrícolas ya que los 2.2 millones de productores de autoconsumo beneficiados cuentan con un promedio de 3 hectáreas, que en términos de ingresos representa N\$1000.00 anuales, mismos que son insuficientes si se reconoce que el campo requiere de un amplio esquema de apoyos semejante al de países industrializados.

Procampo desestimula la producción agrícola de granos básicos ya que los grandes productores, generalmente comercializadores no son beneficiados por el programa. Por ello, se recomienda separar los apoyos al ingreso de los de la producción, lo que permite distinguir entre productores que dedican su producto al autoconsumo y aquellos que siembran para la comercialización.

Procampo resultó más favorable a los productores de autoconsumo al asignarse apoyos por hectárea y desestimuló a los agricultores de mayor productividad. Sin considerar que en cuanto más elevados sean sus rendimientos menor será el monto subsidiado por tonelada producida y por peso invertido.

La evaluación operativa de Procampo presentó fallas y errores propios de un programa que se instrumenta por primera vez a nivel nacional, deficiencias que

podrían verse reducidas si los diseñadores del programa hubieran considerado aspectos sociales esenciales del campesino y del sector agrícola mexicano.

La función de la Contraloría Social en Procampo, no fue eficiente debido a que los plazos para la elección y capacitación de los titulares se llevó a cabo en un corto plazo, además de los conflictos que se generaron al interior de la comunidad agrícola al verificarse las superficies.

Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) ocupó un sitio determinante en la operación de Procampo ya que este órgano desconcentrado de la SARH emitió cada uno de los cheques de este programa, además de ser la fuente de información a los productores y autoridades gubernamentales al proporcionar los avances del programa. Sin embargo esta instancia es prácticamente desconocida en el sector agrícola por dicha función. Por otra parte el decreto que regula la permanencia de Procampo hasta por 15 años no contempla la participación de esta dependencia, lo que implica que la SARH continuará asumiendo totalmente el control del programa.

Procampo desde el aspecto político cumplió sus objetivos si se considera que superó la cifra estimada de beneficiarios al alcanzar a 3.4 millones de productores, mismos que en su gran mayoría se tradujeron prácticamente en votos a favor del Partido Revolucionario Institucional.

Debido al considerable monto de los recursos de Procampo y la fecha de entrega de los mismos, se provocó una politización del programa ya que diversas instancias gubernamentales y algunos líderes del campesinado buscaron tener presencia o tomarlo como plataforma electoral.

En síntesis se puede concluir que el desafío de la política agrícola no es de cómo distribuir los subsidios, tal es el caso de Procampo, sino de cómo dotar al campo con

infraestructura física e institucional necesaria para elevar el bienestar y la eficiencia del campo, y alcanzar un desarrollo creciente, en beneficio directo de los productores y de toda la sociedad.

#### **PERSPECTIVAS ANTE LA CRISIS ECONOMICA DE DICIEMBRE DE 1994**

Aunado a la conclusiones antes señaladas es conveniente vislumbrar las perspectivas que tendrá Procampo en el sexenio de 1994-2000. La exposición que a continuación se presenta apoya la tesis de que Procampo no fue diseñado para reactivar la economía agrícola y cumplió con objetivos políticos en el primer año de su aplicación.

En el primer semestre de 1995 la recién renombrada Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGDS) no definía la política agrícola, enfrentaba la crisis económica y adversidades climatológicas debido en sus seis estados del norte y escasez de lluvia.

Aunado a lo anterior, los primeros efectos de la crisis económica dañaron seriamente a este sector, debido a los siguientes factores:

- Especulación
- Elevación de los precios de los insumos al 100% especialmente insecticidas y fertilizantes
- Los subsidios a los granos básicos se devaluaron en la misma proporción del peso.
- Productores estancados y decrecimiento de la actividad.
- Deterioro en la relación oferta/demanda de mano de obra y salarios rurales
- Incremento a la presión por ingresar a los centros urbanos

- Aumento a la emigración hacia los Estados Unidos
- Escasez de financiamientos flexibles
- Descenso en la producción y área sembrada
- Reducción de alimentos
- Deterioro del nivel de vida de los campesinos

A fin de dar respuesta a este crítico panorama la SAGDR estableció los siguientes lineamientos estratégicos para definir la política agropecuaria:

- Impulso a las actividades más rentables
- Solución a los problemas de cartera vencida
- Recuperación de la rentabilidad del campo
- Política de liberación de precios a fin de frenar la tendencia que sustenta el desarrollo urbano a costa del campo

Con base en estos lineamientos para enfrentar la crisis, es factible reseñar la tendencia de Procampo ante la devaluación:

La permanencia de Procampo enfrentó en primera instancia la prueba de la discontinuidad del cambio presidencial, ya que el programa que debía ser aplaudido, según palabras del candidato presidencial, ya una vez en la presidencia señaló acerca de éste:

"Hay confusión, entre el problema de pobreza y el problema estrictamente productivo. Durante muchos años aplicamos una serie de instrumentos supuestamente de apoyo al campo, que los vestíamos de crédito, de precios de garantía, de aseguramiento y cíclicamente teníamos que reconocer su fracaso."<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Excelsiór, "Entre Confusiones y Mentiras", 10 de junio de 1994, p. 4

En tanto que en declaraciones posteriores el Secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Social, Francisco Labastida Ochoa propuso modificar la orientación de Procampo, para que deje de ser sólo un instrumento de apoyo a las familias campesinas y comience a impulsar la productividad. Asimismo planteó vincular el programa con la aplicación de paquetes tecnológicos y con el uso eficiente de fertilizantes y semillas certificadas en zonas con condiciones climáticas, tecnológicas y de infraestructura más pobre.<sup>39</sup>

"México compete en desigualdad con Estados Unidos y Europa, por el hecho de que allá existe un sistema de subsidios al campo que en México no existe".<sup>40</sup>

Por su parte la SAGDR reconocía que la política de apertura comercial promovida había ocasionado una "situación crítica" de empobrecimiento y descapitalización.

Las declaraciones hechas por el funcionario público ratifican que Procampo no fue diseñado para reactivar la economía agrícola; es un programa que requiere ser complementado por otras políticas públicas ya que es insuficiente para hacer competitivo al productor a nivel internacional.

Paralelamente, hay que añadir que la grave crisis de México a partir de la devaluación de diciembre de 1994, castiga especialmente al sector agropecuario en la medida que el gobierno no tiene capacidad para absorber el impacto de los insumos agrícolas, la descapitalización del agro, el incremento a la cartera vencida de los productores ante las altas tasas de interés y los recortes presupuestales, en general la política agrícola deberá necesariamente replantearse y por ende Procampo, como afirma en sus declaraciones el Secretario de Agricultura:

---

<sup>39</sup> El Financiero, "Procampo, insuficiente para elevar la productividad: Labastida Ochoa", 23 de febrero de 1995, p. 23

<sup>40</sup> *Loc. cit.*

La crisis económica "nos hace más obvio lo que no ha funcionado" [en franca alusión al Procampo] y se observa la necesidad de un replanteamiento de fondo de las acciones en materia agropecuaria, con la intención de devolver en el largo plazo rentabilidad a todo el sector.<sup>41</sup>

Bajo este esquema Procampo definió la política agrícola a seguir con dos acciones prioritarias:

1. Procampo mantendrá sus modalidades de transitorio por un año más.
2. Y "nunca existió un compromiso" para aumentar los recursos del programa de acuerdo con la inflación al periodo transitorio.

Para complementar el esquema se otorgó un incremento de N\$20.00 pesos por hectárea para el ciclo otoño-invierno y N\$40.00 para Primavera-Verano con relación a los ciclos anteriores que significan incrementos de 5 y 10% respectivamente.

Elo demuestra que las perspectivas de Procampo ante la devaluación no permitirán restaurar la rentabilidad de la agricultura, ya que los precios de los principales granos se han reprimido artificialmente y no han crecido en una proporción que compense el alza de los costos de producción.

Al destinar apoyos de Procampo para subsidiar el consumo de productos derivados de los granos básicos, el Gobierno Federal continuará con la política de apoyar el consumo a costa de la producción.

---

<sup>41</sup> Loc. cit.



La tendencia que se puede apreciar, de acuerdo a la política de apoyos vía Procampo, es la aceleración para el desmantelamiento de la producción maicera nacional al desplazar el maíz producido comercialmente, por productos agroecológicamente alternativos como sorgo o soya; productos sin precio de garantía y que con el cambio de paridad presentan cotizaciones internas más atractivas. Si la tendencia continúa se prevé será necesario importar maíz con una paridad de la moneda superior, como no se cuenta con divisas para ello será necesario solicitar créditos bajo las condiciones que sea impuestas para otorgarlo.

Otro elemento que vislumbra la relación que Procampo tuvo con las elecciones presidencial es el proceso de federalización que anunció la SAGDR, a fin de definir fechas de entrega de los recursos de acuerdo al orden nacional y no para fines electorales.

La exposición de las declaraciones hechas por el Gobierno Federal, así como las contradicciones de las mismas, permiten concretar que las expectativas de Procampo son:

Dejar de ser una de las principales políticas públicas del Gobierno Federal para el sector agrícola y convertirse en un programa más de subsidios debido a los escasos recursos que se destinarán a este sector por este concepto. Aunado a que la situación económica no permite una mayor derrama económica.

En un aspecto más pesimista el programa podría desaparecer para dar lugar a un nuevo programa, que bajo la presente administración sería más "eficiente".

Mantener el esquema de precios de garantía ante la incapacidad del gobierno de hacer independientes a los productores.

Para concluir se debe reconocer que ante la crisis y la evidente liberación de los precios agrícolas es determinante contar con los instrumentos de respaldo que utilizan las empresas extranjeras con las cuales se compete. Ya que la política de liberación de precios tiende a disparar los precios y no encontrar mercado al estar deprimido el nivel de compra de la población

No sólo hace falta infraestructura básica como carreteras, almacenes y sistemas de riego, sino también se requiere de investigación básica y aplicada, al igual que instrumentos financieros especializados para manejar el riesgo inherente de la actividad agropecuaria (cobertura de riesgos de precios mediante Futuros y Opciones) y esquemas comerciales adaptados a los sistemas productivos del campo.

En suma, si se quieren ofrecer perspectivas positivas a los campesinos e infundirles confianza para mantenerse en el medio rural, el gobierno en turno debe comprometerse a aplicar programas a largo plazo de 20 a 25 años para el desarrollo del agro y distinguir que el campo mexicano enfrenta dos retos fundamentales: uno de índole social ya que el área rural se caracteriza por concentrar al mayor número de mexicanos pobres y mal nutridos y el segundo se refiere a la reconversión productiva de la actividad agropecuaria, ya que sólo en la medida en que un país es capaz de alimentar totalmente a su población es capaz de mantener su soberanía nacional.

## **Bibliografía**

Arroyo, Juan Pablo. *El sector Agropecuario en el Futuro de la Economía Mexicana*, UNAM, México, 1991, 230 pp.

Calva, José Luis [et al] *La Agricultura mexicana frente al tratado trilateral de libre comercio*, Universidad Autónoma de Chapingo, México, 1992, 257 pp.

Andere, Eduardo, Kessel Georgina, *México y el Tratado Trilateral de Libre Comercio*, ITAM, Mc Graw Hill, México, 1993, 384 pp.

Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario, A. C. *Diccionario agropecuario de México*, México, 1982, 402 pp.

Martínez Silva, Mario. *Diccionario de política y administración pública*, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, Tomo I, II y III, México, 1976, 847 pp.

Zorrilla, A. Santiago. *Introducción a la metodología de la investigación*, Océano, México, 1984, 371 pp.

Téllez, Luis, *La Modernización del sector agropecuario y forestal*, FCE, México, 1994, 307 pp.

Kessel, G. [et al], *Lo negociado del TLC*, México, Graw Hill, ITAM, México, 1994, 334 pp.

Hagg, H. Y Soto, J., *El Mercadeo de los productos agropecuarios*, 6a. Re., Limusa, México, 1985, 407 pp.

Aguilar Villanueva, Luis F., *Política y racionalidad administrativa*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1980, 125 pp.

#### **Documentos oficiales**

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos:

*Subsidios a la Actividad Agropecuaria en México*, México, 1991. 28 pp.

*Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo)*, México, 1994, 58 pp.

*Programa de Modernización del Campo 1990-1994*, México, 1990, 48 pp.

*Libro Blanco de PROCAMPO*, México, 1994, 152 pp.

Salinas de Gortari, Carlos:

*Mensaje de toma de posesión 1988 y Cuatro informes de Gobierno 1988-1992*, Presidencia de la República, México, 1988, 240 pp.

*Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari (síntesis e índice temático)*, Presidencia de la República, México, 1994, 751 pp.

*Quinto informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México, 1993, 77 pp.

*Sexto informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México, 1994, 65 pp.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995, 177 pp.

Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994*, México, 1989, 143 pp.

### **Hemerografía**

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, *Síntesis informativa enero- agosto de 1994*.

*Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, Clandades agropecuarias, Agosto 1993- Noviembre 1994*.

Multijuegos Didácticos, S. A., *Agrovisión*, junio 1993 - septiembre 1994.

Diario Oficial de la Federación, Lunes 25 de julio de 1994 11 -14 pp.

Diario Oficial de la Federación, Reglamento interior, viernes 29 de octubre de 1993, 78-93 pp.

Diario Oficial de la Federación, Decreto por el cual se crea Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), martes 16 de abril de 1991, 1-4 pp.

**ANEXO**

## ANEXO

**GRAFICA 1**

### CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES DE PROCAMPO ESQUEMA TRANSITORIO 1993-94

ACTIVIDADES	1993			1994							
	feb 24	oct 4	dic	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago	
Anuncio de los apoyos directos al Campo											
Anuncio de la creación de Procampo											
Inicio de operaciones de Procampo											
Periodo de registro de operaciones											
Periodo de validación social											
Inicio de la entrega de apoyos de Procampo											
Verificación de superficies y cultivos											
Cierre de operaciones Otoño-Invierno 1993-94											
Cierre operaciones Primavera-Verano 1993-94											

FUENTE: ASERCA

**GRAFICA 2**

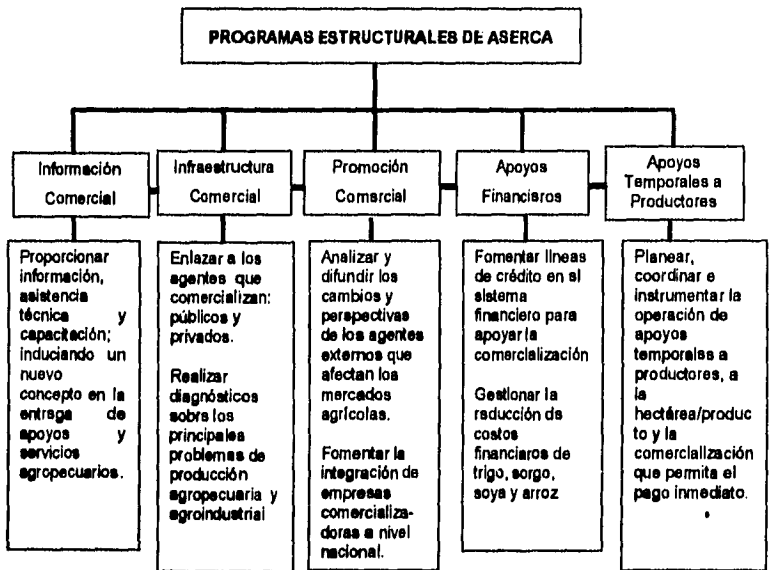
### CASOS DE EXCEPCION EN PROCAMPO

PRODUCTO	ORIGEN	TONELADAS
Garbanzo	B. California Sur	5,000
Cebada forrajera y avena	Baja California	Sin definir
Avena	Chihuahua	Sin definir
Alfalfa y cártamo	Región Lagunera	648
Reforestación	Michoacán	2,806
Sorgo	Oaxaca	3,940
Cultivos elegibles Intercalados con frutales	Puebla	Sin definir
Arroz	Quintana Roo	2,500
Cebada forrajera	Sonora	Sin definir
Nopal Tunero	San Luis Potosi	509
Sorgo forrajero	Tamaulipas	1,200
Garbanzo	Sinaloa	5,275
<b>TOTAL</b>		<b>21,878</b>

FUENTE: LIBRO BLANCO DE PROCAMPO, ASERCA, 1994

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

GRAFICA 3



FUENTE: PROGRAMA DE TRABAJO 1993, ASERCA

GRAFICA 4

ÁREA DE INFLUENCIA DE LAS DELEGACIONES ESTATALES, DDR Y CADER (EJEMPLO TAMAULIPAS)



FUENTE: ASERCA



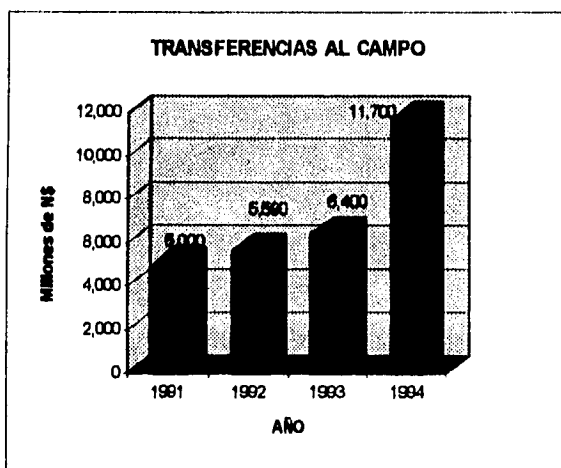
**GRAFICA 5**

**FUNCIONES DE LOS PARTICIPANTES EN LA CONTRALORIA SOCIAL EN PROCAMPO**

<b>PRODUCTORES</b>	<b>EL VOCAL DE CONTROL Y VIGILANCIA Y LA COMISION DE CONTRALORIA SOCIAL</b>
Conocer sus derechos, obligaciones y la forma de operación del programa y de los acuerdos establecidos entre los productores y el gobierno.	Procurar que los productores reciban toda la información y orientación necesaria acerca de los requisitos, trámites y recursos asignados por Procampo.
Elegir al vocal de Contraloría y Vigilancia de cada CADER y a los integrantes de la Comisión de Contraloría Social del Subcomité de Control y Vigilancia.	Realizar una estricta vigilancia del otorgamiento de los apoyos y de la actuación de los servidores públicos.
Verificar que los trámites se efectúen a tiempo.	Promover y apoyar el funcionamiento del Sistema de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía para que cualquier irregularidad pueda tener solución en la instancia correspondiente.
Cuidar que los recursos se apliquen con transparencia y honestidad tanto por las autoridades como por los productores y denunciar las desviaciones o incumplimientos.	Emitir conjuntamente recomendaciones a los asuntos que turna el Subcomité.

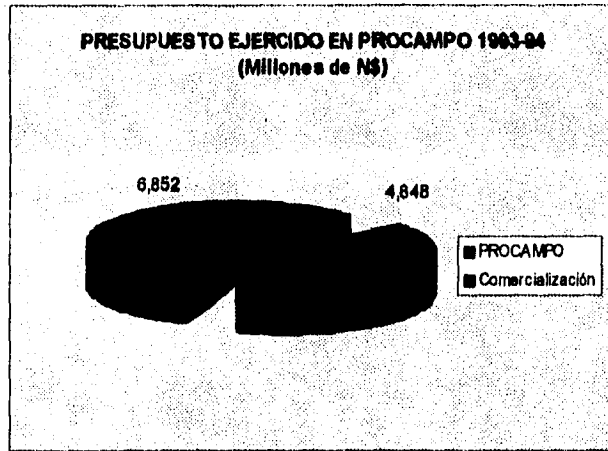
FUENTE: Procampo, SARH, 1994

**GRAFICA 6**



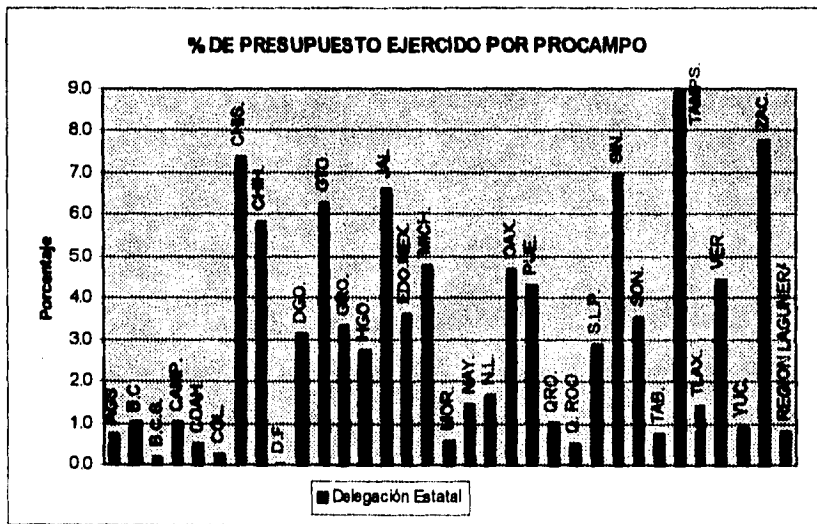
FUENTE: PROCAMPO, SARH, 1994

GRAFICA 7



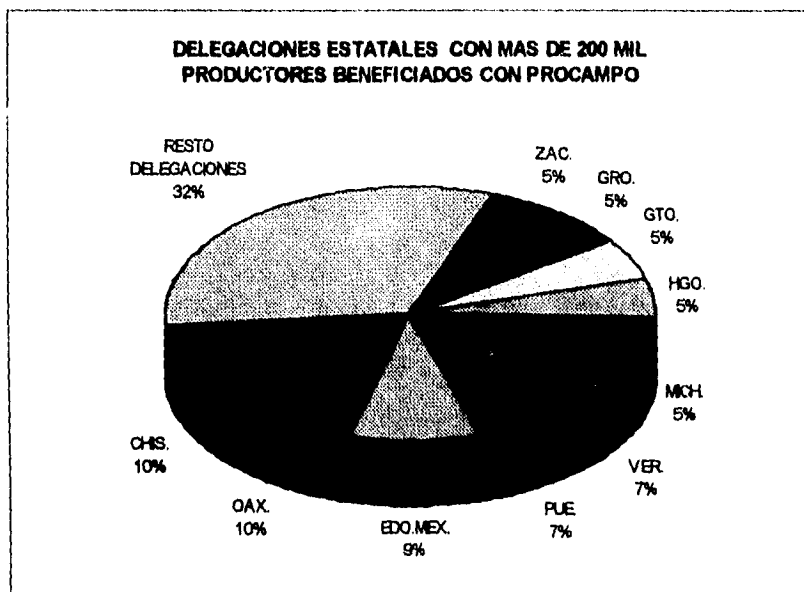
FUENTE: ASERCA

GRAFICA 8



FUENTE: ASERCA

GRAFICA 9



FUENTE: ASERCA